

HÁ MAIS BICICLETAS – mas há desenvolvimento?

Joseph Hanlon e Teresa Smart



2008

Ficha Técnica

Título da Obra:	Há Mais Bicicletas – mas há Desenvolvimento?
Autor:	Joseph Hanlon e Teresa Smart
Fotografias:	Joseph Hanlon e Teresa Smart
Tradução:	Maria de Lourdes Torcato
Edição:	Missanga Ideias & Projectos Lda
Coordenação	
Editorial:	Kapicua Livros e Multimédia, Lda
Arranjos Gráficos :	Promédia
No. de Registo:	5308/RLINLD/2008
Tiragem:	1500 Exemplares
Impressão:	CIEDIMA - Central Impressora e Editora de Maputo, SARL Maputo, 2008

Índice

Agradecimentos	5
Os autores	7
Abreviaturas, Acrónimos e Glossário	9
Moeda e Medidas	15

Parte 1: Há desenvolvimento em Moçambique?

1. Introdução - Mais bicicletas, mas17
2. Breve história: guerra, paz e lenta recuperação27
3. Camponeses poderão tirar Nampula da pobreza?	47
4. O Milagre de Manica acabou	71
5. Caju: do desastre a modelo de exportação	89
6. Tabaco: opções difíceis	119
7. A Pobreza diminuiu?	131
8. Há desenvolvimento em Moçambique?	159

Parte 2: Actores e contexto

9. Frelimo e estado democrático monopartidário	193
10. Corrupção, <i>rent-seeking</i> , reforma e uma elite dividida	223
11. Dependência da ajuda & subserviência: o pau e a cenoura	261
12. Na fronteira do mundo	301

Parte 3: Alternativas e o estado desenvolvimentista

13. Questionando o “culto da carga”	315
14. Aumentar a procura e relançar a economia	333
15. Agricultura e o novo papel do Estado	347
16. Financiamento e banco de desenvolvimento	349
17. O estado desenvolvimentista constrói o capitalismo	405
18. Pode Moçambique deixar de estender a mão e tornar-se um estado em desenvolvimento?	429

Apêndices

1. Ajuda	445
2. Investimento e outras tabelas	455
Bibliografia	459

Agradecimentos

Durante um ano de investigação fomos ajudados por mais de 250 pessoas que falaram connosco, debateram connosco e mostraram-nos a realidade de Moçambique. Muitos de vocês estão citados no livro, alguns de vocês preferiram não ser citados. Alguns deram-nos relatórios, tanto públicos como confidenciais, que nos forneceram um importante pano de fundo. Não quisemos dar uma lista de todos os que nos ajudaram para não correr o risco de identificar por omissão. Mas muitos de vocês vão reconhecer aqui as vossas ideias e comentários. Alguns obrigaram-nos a pensar duas vezes, a mudar a nossa abordagem e a fazer perguntas diferentes. Mais de uma dúzia de pessoas leram a primeira versão e fizeram comentários atentos. Temos vindo a trabalhar em Moçambique desde há trinta anos e nunca deixámos de ficar estupefactos com a perspicácia dos Moçambicanos e sua dedicação em construir um lugar melhor para eles próprios e para os seus filhos, por isso sentimo-nos humildes quando pensamos no número de pessoas que, para nos ajudarem, nos deram muito do seu valioso tempo. Temos esperança que sintam que este livro valeu o vosso tempo e esforço.

Gostaríamos de agradecer especialmente a Julie Cliff, porque sem a amizade e hospitalidade dela este livro nunca seria possível. Agradecimentos vão também para as várias pessoas que encontraram tempo e fizeram esforços para nos facilitar o caminho e apoiar a nossa pesquisa: Barbara Plavček, Domingos Nicala, Ricardo Limua, Joaquim Oliveira, Vincente Paulo, João Ferrão, e Alberto Garcia Muchave. Quatro jornalistas de Nampula fizeram investigação específica para nós, dando-nos um retrato do desenvolvimento nos distritos antes de viajarmos para lá: Herminia Francisco, Júlio Paulino, Luís Alberto Rodrigues e Domingos Sabonete. Eles são uma importante referência da alta qualidade de jornalistas fora de Maputo.

Finalmente, uma pesquisa como esta não se pode fazer sem dinheiro e eu gostaria de agradecer àquelas instituições que se prontificaram a financiar um livro que, muito provavelmente, podia desafiar algumas das suas próprias ideias: Embaixada da Irlanda (Maputo), Embaixada Real da Dinamarca

(Maputo), *ActionAid International*, Cooperação Suíça, *Trócaire*, *Christian Aid*, e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Holanda.

Joseph Hanlon e Teresa Smart

Os Autores

JOSEPH HANLON é jornalista e *Senior Lecturer* em desenvolvimento e resolução de conflitos na Universidade Aberta, Milton Keynes, Reino Unido. Escreve sobre Moçambique desde 1978 sendo autor de *Mozambique: The Revolution Under Fire*, *Mozambique: Who Calls the Shots*, *Paz sem Benefício: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução de Moçambique*, *Guia Básico Sobre as Autarquias Locais e Moçambique e as Grandes Cheias de 2000* (com Frances Christie). É o editor do *Boletim sobre o processo político em Moçambique*. É também um *visiting fellow* no *Crisis States Research Centre* da *London School of Economics*. Em outras áreas de trabalho é co-editor of *Civil War*, *Civil Peace* (com Helen Yanacopulos) e fez extensa investigação sobre a dívida internacional, especialmente o conceito de dívida ilegítima.

TERESA SMART é Directora do *London Mathematics Centre* baseada no Instituto de Educação, Londres. Colabora também com o Ministro da Ciência e Tecnologia em Moçambique na elaboração de um novo programa “criando os jovens cientistas de amanhã” em Moçambique. De 1980 a 1985 trabalhou em Moçambique como professora de matemática no Instituto Industrial e depois como coordenadora de matemática para a Secretaria de Estado do Ensino Técnico e Profissional. Teresa Smart é autora do *Livro de Matemática – Ensino Técnico*, e co-autora (com Joseph Hanlon) de *Beggar Your Neighbours e Apartheid’s Second Front*. Teresa Smart tem trabalhado no ensino da matemática na Inglaterra e também no Brasil e África do Sul.

Abreviaturas, acrónimos e glossário

Adelna	Agência de Desenvolvimento Económico Local de Nampula
Agricom	Agência de Comercialização Agrícola, Moçambique
Agritex	Departamento de Agricultura e Serviços de Extensão, Zimbabwe
AIA	Agro-Indústrias Associados,
AICAJU	Associação das Indústrias de Caju,
Amoder	Associação Moçambicana para o Desenvolvimento
ANC	African National Congress (África do Sul)
ANE	Administração Nacional de Estradas
ANPF	Autoridade Nacional da Função Pública
AR	Assembleia da República
ARV	Anti-retroviral (tratamento para HIV/SIDA)
BCI	Banco Comercial e de Investimentos, posteriormente chamado BCI Fomento.
BCM	Banco Comercial de Moçambique
BCP	Banco Comercial Português
BdM	Banco de Moçambique
BIM	Banco Internacional de Moçambique (presentemente <i>Millenium bim</i>)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, Brasil
BPD	Banco Popular de Desenvolvimento
BSTM	Banco Standard Totta de Moçambique
BWIs	Bretton Woods (Instituições), Banco Mundial e FMI, fundados em Bretton Woods em 1944.
cabrito	Expressão moçambicana para funcionário corrupto
cabritismo	Esperar rendimento ilícito dos projectos (ver Capítulo 10)
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i> (Banco Mundial)
Noz de caju	A casca dura com a amendoa dentro.
Amendoade	
caju	A parte interior comestível.
CC	Conselho Constitucional

CC	Conselho Consultivo (Distrito, etc)
CCC	<i>Civilian Conservation Corps (USA)</i>
CG	<i>Consultative Group of donors</i>
CCL	Conselho Consultivo Local
CCM	Chama Cha Mapinduzi, Partido da Revolução (Tanzania)
CENE	Comissão Executiva Nacional de Emergência
CEPAGRI	Centro da Promoção da Agricultura
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
Clusa	<i>Cooperative League of the USA</i>
CNCS	Conselho Nacional de Combate ao Sida
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNSL	<i>Cashew Nut Shell Liquid</i>
cooperante	Estrangeiro trabalhando com o governo nos anos 70 e 80.
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
CTA	Associação dos Empresários em Moçambique
DAC	<i>Development Assistance Committee da OECD</i>
DEL	Desenvolvimento Económico Local
DfID	<i>Department for International Development (Reino Unido)</i>
DPA	Direcção Provincial de Agricultura
EDM	Electricidade de Moçambique
EIB	<i>European Investment Bank</i>
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Agência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FDC	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONGA	Fórum das Organizações Não Governamentais em Gaza,
Frelimo	Partido no governo. Anteriormente o movimento que conquistou a independência, Frente de Libertação de Moçambique.
G6 a G19	O grupo de doadores de apoio ao orçamento do estado, também conhecido como PAP, que começou com 6 membros em 1990 e aumentou para 19 em 2007.
G20	Plataforma de organizações da sociedade civil.
Gapi	Sociedade Financeira de Desenvolvimento.

ganho-ganho	Trabalho ocasional ou trabalho ao dia, muitas vezes na machamba de um vizinho.
GdM	Governo de Moçambique
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares.
IBW	Instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e FMI
IDASA	<i>The Institute for Democracy in South Africa</i>
IFAD	<i>UN International Fund for Agricultural Development</i>
IFC	Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial
IFI	Instituição Financeira Internacional. As IFIs incluem as BWIs mais os bancos regionais de desenvolvimento.
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
IMG	<i>Independent Monitoring Group</i>
INAS	Instituto Nacional de Acção Social, parte do Ministerio da Mulher e da Acção Social,
Incaju	Instituto de Fomento do Caju,
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISPU	Instituto Superior Politécnico Universitário
JFS	João Ferreira dos Santos, grupo industrial Português
KNMI	<i>Royal Netherlands Meteorological Institute</i>
LDCs	<i>Least developed countries</i>
LSE	<i>London School of Economic and Political Science</i>
MDG	<i>Millennium Development Goals</i> , Desafios do Milénio
MLT	<i>Mozambique Leaf Tobacco</i>
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
MT	Metical
MTn	simbolo temporário para o metical da nova família (depois de tirar 3 zeros a moeda)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
Norsad	Fundo de Desenvolvimento dos Países Nórdicos-SADCC
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local

OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONGI	ONG internacional
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique, 1992-5
OSC	Organização da Sociedade Civil
OTM	Organização dos Trabalhadores de Moçambique
PAFs	<i>Performance Assessment Frameworks</i>
PAPs	<i>Programme Aid Partners</i>
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – Documento da Estratégia para a redução da Pobreza de Moçambique
PFP	<i>Policy Framework Paper</i>
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNUD	Programa das NU para o Desenvolvimento
PPFD	Programa de planificação e finanças descentralizadas
PIB	Produto Interno Bruto
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRI	Partido Revolucionário Institucional (Mexico)
PSD	<i>Private Sector Development</i>
PSI	Instrumento de Apoio à Política
PSOM	Banco Holandês de Desenvolvimento (<i>Programma Samenwerking Opkomende Markten</i>)
Renamo	Partido da oposição, antigo movimento de guerrilha Resistência Nacional Moçambicana
RFC	<i>Reconstruction Finance Corporation (USA)</i>
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral que em 1993 substituiu SADCC, <i>Southern African Development Co-ordination Conference</i> .
SAP	<i>Structural adjustment programme</i>
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIDA/ASDI	Cooperação Sueca
SNV	Agência de Cooperação Holandesa
SOAS	<i>School of Oriental and African Studies, London</i>
SPI	Companhia “holding” do partido Frelimo
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

<i>SWAp</i>	<i>Sector Wide Approach</i>
TIA	Trabalho de Inquérito Agrícola
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para as Crianças, nome abreviado em 1953 de <i>UN International Children's Emergency Fund</i>
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UP	Universidade Pedagógica
USAID	Ajuda Americana ao Desenvolvimento (<i>United States Agency for International Development</i>)
ZANU	Partido no Governo no Zimbabwe
ZCTU	Federação dos Sindicatos do Zimbabwe

Moeda e medidas

Moeda

A moeda moçambicana é o Metical, (plural Meticais).

O metical tem sido constantemente desvalorizado contra outras moedas mas entretanto, desde 2003, o US\$ também se tem desvalorizado com regularidade. São mostrados mapas no Apêndice 1. Neste livro, desde que não especificado, as taxas de câmbio aplicam-se à época do acontecimento. Para conversões mais gerais, usamos estas taxas aproximadas dos meados de 2007:

25 MT = \$1 (US dollar; '\$' significa sempre US\$)

35 MT = •1 (Euro) = SAR 10 (10 Randes)

50 MT = £1 (Libra UK)

¢ = centimo US = \$0.01 = 1/100 de um \$ 1 MT = 4¢

p = pence UK = £0.01 = 1/100 de uma £ 1 MT = 2p

Em 2006, o metical foi substituído pela “nova família” do metical, que fez cair simplesmente três zeros (dividiu por 1000). A denominação temporária foi MTn. Mas a maioria das pessoas em conversa e no dia a dia dos negócios sempre o tem feito, de modo que a mudança foi rapidamente aceite e entrou no uso comum. Todos os números neste livro são agora citados em meticais novos.

Números

milhão = 1 000 000 = mn

bilhão = 1 000 mn

Fontes

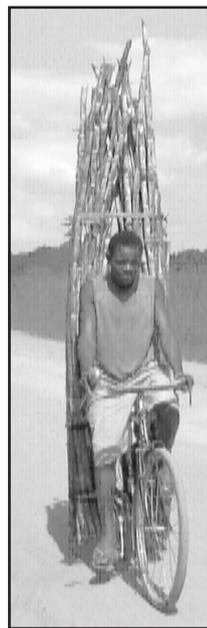
Quando não é citada nenhuma fonte, o material baseia-se em entrevistas pelos autores.

Parte I

Há desenvolvimento em Moçambique?

1

|| Introdução:
|| mais bicicletas mas ...



Fielito Julião carrega dois molhos de cana de açúcar na sua bicicleta, de Rapale a Nampula, 23 Kms. Este jovem inteligente, que ganha a vida com a sua bicicleta, descobriu a maneira de levar dois molhos em vez de um, como os outros fazem. Mas dois molhos de cana compridos são instáveis e ele tem de caminhar devagar nas muitas subidas. Leva mais de meio dia para fazer os 23 Kms. E, na prática, tem de viajar com um amigo que só carrega um molho e que o pode ajudar no caso de um fardo se soltar ou ajudá-lo a voltar à estrada quando um carro que passa os empurra para fora da estrada de terra. Ganham 30 MT (£.60, \$1.20, €86, R8.6[€]) por cada molho. Assim os dois fazem 90 MT por um dia e meio de trabalho, mais ou menos 30 MT por homem e por dia, para sustentar a família.

Fielito Julião é um exemplo das mudanças que têm acontecido em Moçambique desde que acabou a guerra em 1992. A rápida expansão da educação significa que ele sabe ler e escrever. É dono de uma bicicleta, o que há dez anos atrás era muito fora do comum. É inteligente e inventivo, tendo descoberto a maneira de carregar mais cana de açúcar, aumentando o seu rendimento em quase um terço – agora ganha 30 MT por dia comparado com 20 MT que receberia se trabalhasse na machamba de um vizinho ou carregasse só um molho de cana. Ele é uma estória moçambicana de sucesso.

Por outro lado Fielito ganha menos do que o salário mínimo legal que é de 40 MT por dia para a agricultura. Ele e a família – e quase toda a gente na província de Nampula – continuam desesperadamente pobres. Ele e outros saídos da escola não conseguem emprego e por isso ganham a vida como podem, fazendo trabalho não qualificado. Durante os 15 anos que se seguiram à guerra Moçambique recebeu 11 biliões de US\$ em ajuda, no entanto isto contribuiu muito pouco para elevar os rendimentos e os padrões de vida no campo.

No final da guerra as estradas reabriram e as pessoas regressaram às suas terras de origem e abriram novas machambas. Os ganhos do pós-guerra vieram sobretudo de mais terra cultivada e mais trabalho duro, não de novos métodos ou tecnologia mais produtiva. Em 2000, este “dividendo da paz” já se tinha esgotado. O início do século 21 assistiu a alguns ganhos sociais reais – saúde, educação, e algum empoderamento genuíno através de associações e descentralização. Mas há um largo consenso de que uma taxa de crescimento de 7% ao ano não está a conseguir chegar às áreas rurais, e a maioria das pessoas estão exactamente tão pobres como eram há cinco anos. Em várias partes do país ouvimos a mesma frase: “Moçambique está a mudar para melhor, mas o problema é a velocidade da mudança – não é suficientemente depressa”.

Neste livro olhamos para o desenvolvimento de Moçambique e perguntamos porque é que ele está a acontecer tão lentamente. É possível pôr isto de lado como uma espécie de questão de copo-meio-cheio/copo-meio-vazio - Fielito Julião é pobre mas está melhor do que antes. Em vez de ver as coisas assim colocamos como questão fundamental – onde estará Fielito daqui a dez anos. Será que os 16 anos depois da guerra criaram a base para um rápido arranque económico que vá melhorar substancialmente as vidas de todos os Fielitos? Depois dos ganhos do pós-guerra, terá a economia alcançado o

seu planalto e daqui a dez anos Fielito ainda vai andar na sua bicicleta?

O título deste livro reflecte a resposta que recebemos quando dissémos às pessoas que estávamos a escrever um livro sobre desenvolvimento em Moçambique. Toda a gente respondia da mesma maneira: há mais bicicletas. É verdade, vimos bicicletas por todo o lado e cada capítulo deste livro começa com a fotografia de alguém numa bicicleta, muitas vezes carregando outra pessoa ou cargas pesadas. Mas serão as bicicletas uma medida exacta para avaliar desenvolvimento? Em Maputo há um surpreendente número de casas custando centenas de milhar de dólares e parece que há desenvolvimento. Conduzindo através da zona rural da província de Nampula, é verdade que muitas aldeias têm uma ou duas casas melhoradas, construídas de blocos de cimento ou tijolos e com telhados de chapa de zinco. Mas a maior parte das pessoas vive em casas maticadas ou de pau-a-pique, com cobertura de colmo. Viajando de Nampula a Ribáué, aos solavancos por estradas terríveis, vimos muito menos desenvolvimento.

Plano deste livro

Na Parte I deste livro tentamos fazer um balanço e responder à pergunta: Há desenvolvimento em Moçambique? O Capítulo 2 é uma história breve das rápidas mudanças em Moçambique - colonialismo, independência, socialismo, guerra, paz, capitalismo e ajustamento estrutural. Parte da premissa que Moçambique foi vítima de uma guerra por conta da “Guerra Fria” e que a ajuda desde o fim da guerra apenas tem sido suficiente para reparar metade dos prejuízos. Fizemos extensas visitas a duas províncias das quais se diz que estão a desenvolver-se, para confirmar com os nossos olhos. Em Nampula (Capítulo 3) vimos muitos problemas e alguns sucessos em produção de pequenas escala. Em Manica (Capítulo 4) vimos que o muito propalado ‘boom’ em agricultura comercial de larga escala, tinha colapsado. Em ambas as províncias vimos grandes problemas de falta de apoio para os pequenos empresários, especialmente agricultores. Nas nossas viagens encontrámos duas estórias de sucesso que observamos em mais pormenor. O caju (Capítulo 5) tinha sido caso famoso de destruição pelo Banco Mundial há dez anos, mas agora tornou-se estória de sucesso devido a apoio alargado a uma completa cadeia de valor e discretamente rejeitando as políticas do Banco Mundial. O tabaco (Capítulo 6) fez mais do que qualquer outro produto para reduzir a pobreza rural, mas

os camponeses poderão depender da cultura de um veneno para saírem da pobreza? Todavia o tabaco funciona porque são dados factores de produção a crédito, serviços de extensão e garantia de mercado aos agricultores, e isto oferece um sistema potencialmente aplicável a outras culturas.

Acontece algum desenvolvimento económico e podemos apontar outros sucessos, o que vamos fazer nos próximos capítulos. Mas o quadro é complexo - Angoche já foi uma cidade industrial e um porto próspero, mas hoje está moribunda enquanto, a uma hora por estrada, a poeirenta cidade comercial de Nametil está a prosperar, embora ainda seja muito pobre. Neste livro tentaremos extrair algumas lições tanto dos sucessos como do avanço da pobreza absoluta.

Depois de observar a realidade no terreno, o Capítulo 7 vai buscar uma série de estudos para tirar algumas conclusões mais alargadas sobre desenvolvimento económico. Descobrimos que a pobreza não está a ser reduzida tão rapidamente como se proclama muitas vezes e que as vidas das pessoas logo acima da linha da pobreza são muito frágeis e facilmente voltam a cair na pobreza. Também descobrimos que se alargam as diferenças entre pobres e muito pobres, com possivelmente metade da população a resvalar mais profundamente na pobreza e sentindo-se incapaz de alimentar adequadamente as suas famílias. A falta de dinheiro é um problema central e a maioria das pessoas são demasiado pobres para serem capazes de usar os mecanismos do mercado para se libertarem da pobreza. As actuais estratégias económicas parecem beneficiar somente os que já são relativamente abastados.

Finalmente o Capítulo 8 observa o desenvolvimento em sentido alargado e especialmente os aspectos não económicos. Nos 16 anos passados, desde o fim da guerra, vimos investimento em infraestruturas – estradas, electricidade e água e serviços sociais – incluindo uma enorme expansão da educação e melhorias na qualidade dos cuidados de saúde. Dinheiro e comida são essenciais mas o desenvolvimento tem a ver também com as pessoas a assumirem mais controlo sobre as mudanças nas suas vidas. A nível local, descentralização e crescimento em número de uma série de grupos locais e associações, aumentaram o poder e o controlo de mulheres e homens sobre as suas vidas e tornaram-nos participantes mais activos no processo de desenvolvimento.

Mas quando se pergunta às pessoas quais são as suas principais prioridades, elas tendem a citar mais as necessidades económicas – emprego e melhor

rendimento – que as sociais. E aqui os ganhos são menos óbvios. O distrito de Muecate na província de Nampula tem 69 escolas, mas apenas duas lojas a funcionar. Durante entrevistas foi-nos dito repetidamente, “Sim os meus filhos podem ir à escola, mas o meu bolso está vazio”.

A Parte II deste livro observa mais de perto os actores no contexto do desenvolvimento. O Capítulo 9 considera a Frelimo e o seu papel como partido predominante, enquanto o Capítulo 10 passa em revista as preocupantes questões da corrupção e da procura de rendimento fácil, assim como das divisões dentro da Frelimo sobre como equilibrar benefício pessoal e desenvolvimento. O Capítulo 11 considera o outro prato da balança, os doadores e instituições de Bretton Woods (IBWs), cuja presença e poder são esmagadores, e como a Frelimo e o Estado conseguem lidar com isso. O Capítulo 12 olha para Moçambique como um país pequeno e fraco à mercê de forças globais, mas responde a isso dizendo que há espaço de manobra e podem fazer-se opções.

Finalmente a Parte III do livro trata de vias possíveis para andar para a frente. O Capítulo 13 questiona a estratégia de desenvolvimento actualmente aceite, da qual dizemos que tem no seu cerne a crença de que, se estiverem criadas as condições certas, os investidores privadas vêm a correr, desenvolvem Moçambique e a pobreza acaba. Isto é um mito, não aconteceu e nunca acontecerá. Depois de 15 anos, são precisas algumas ideias alternativas. Um ponto é que não se deve continuar a verter mais ajuda para os sectores sociais, apesar da evidente necessidade, mas de preferência ela deve ir para os sectores económicos, para promover crescimento e reduzir a dependência da ajuda. O Capítulo 14 incide na presunção de que os pobres são pobres porque são estúpidos ou preguiçosos e em vez disso defende que os pobres são pobres porque não têm dinheiro. Dar dinheiro aos pobres dando-lhes emprego, subsídios para produção, ou crédito, daria o pontapé de saída para o desenvolvimento económico. A vasta maioria dos moçambicanos ainda depende da agricultura e as exportações agrícolas serão importantes no futuro (como se defende no Capítulo 12) e por isso, transformar a agricultura devia ser o foco central da política de desenvolvimento. O Capítulo 15 enuncia os principais problemas em elevar a agricultura de subsistência para o patamar da agricultura comercial de pequena escala, e considera as implicações de alguns sucessos. O desenvolvimento dos sectores privado e comercial depende

de um grande leque de apoios, incluindo formação técnica e empresarial, comercialização e finanças, e o Capítulo 16 considera as questões em torno da criação de uma agência de apoio ao desenvolvimento.

No mundo contemporâneo, o desenvolvimento tende a ser capitalista de alguma forma. Mas os capitalistas não crescem simplesmente como a erva daninha; tal como qualquer planta frágil, têm de ser cultivados, e é o Estado que constrói capitalismo tal como dizemos no Capítulo 17.

Finalmente o Capítulo 18 cita as repetidas declarações do Presidente Armando Guebuza nas áreas rurais, de que o povo deve deixar de estender a mão pedindo ajuda. Nós argumentamos que a política de desenvolvimento de Moçambique é exactamente isso – estender a mão ao investimento estrangeiro. A mensagem do Presidente às comunidades rurais é correcta e aplicável: Moçambique não pode esperar de mão estendida por míticos investidores estrangeiros, mas deve criar, apoiar e promover os seus próprios homens de negócios.

Mais incidência em desenvolvimento económico

Internacionalmente, nos anos 60 e 70, a incidência na ajuda era promover desenvolvimento económico em países pobres. Depois o pêndulo virou no sentido do desenvolvimento *social* – particularmente como é caracterizado pelos Objectivos do Milénio (MDGs). Esta mudança corresponde ao *Washington Consensus*, a ideologia neo-liberal que reforçou a ideia de um estado reduzido com o desenvolvimento económico deixado ao sector privado. O “pós consenso de Washington” alterou isto para dizer que os doadores e o estado deviam criar o “capital humano” (através da educação e saúde) e infraestrutura, mas a partir desta base, o Mercado devia fazer o milagre de criar crescimento económico para todos.

Esta nova abordagem aos Objectivos do Milénio era importante para os doadores por duas diferentes razões. Primeiro reflectia a ideologia dos finais do século 20 enquanto permitia um aumento da ajuda – empurrado pelos agentes de campanha internacionais – e a ajuda extra podia ser dirigida para os sectores sociais e infraestrutura, mantendo assim o governo fora das questões económicas. Mas chegou também numa altura de grandes mudanças na gestão da ajuda, que põe mais ênfase nos resultados e na prestação de contas. Isto, por sua vez, colocou mais pressão em acções quantificáveis, mudando a ênfase

para projectos – construção de estradas e escolas – e coisas que podem ser medidas e contadas, por exemplo crianças na escola.

A Parte I do livro está de acordo em que há mais bicicletas e tem havido desenvolvimento, mas nem uma coisa nem outra são ainda suficientes. Não tem havido tanto desenvolvimento como aquele que era de esperar em 15 anos, e o desenvolvimento não beneficia a maioria dos moçambicanos, muitos dos quais estão a ficar mais pobres. O sector privado e o desenvolvimento conduzido pelas forças do mercado não estão a pôr fim à pobreza. A maioria dos moçambicanos são demasiado pobres para usar as vantagens do mercado e da expansão do capital humano e da infraestruturas.

A resposta em parte tem sido acusar os pobres da sua pobreza. A comunidade internacional diz que o problema é culpa dos governos dos países pobres por não fazerem o suficiente para criar o ambiente correcto de negócios. O FMI apela para “a segunda vaga de reformas” em Moçambique, para “que mais benefícios pinguem para os segmentos mais pobres da população.”¹ Por sua vez, alguns no governo acusam os pobres de serem preguiçosos, não trabalharem o suficiente, e não saberem aproveitar o que lhes é oferecido.

Este livro levanta questões sobre a estratégia do desenvolvimento em Moçambique. Capital humano e infraestruturas são essenciais para o desenvolvimento, mas por si só não são suficientes. Escrevendo sobre Moçambique há 30 anos, o que nos impressiona é que tantos moçambicanos trabalham arduamente, são pessoas honestas e competentes que pode fazer as coisas funcionar debaixo das condições mais difíceis e que estão desesperadamente a tentar construir alguma coisa para a sua comunidade e para Moçambique – pessoas que regularmente dão qualquer coisa extra. Tudo isto foi sublinhado nas entrevistas para este livro, com camponeses, com trabalhadores de ONGs e com funcionários públicos esforçando-se por fazer a diferença face a terríveis dificuldades. Isto aplica-se particularmente nas áreas económicas. E o que apareceu cada vez mais evidente foi a falta de apoio – crédito, comercialização e apoio técnico. Agricultores qualificados, quer indivíduos quer associações, podiam ser produtivos e lucrativos se recebessem o apoio que é normalmente dado a agricultores em muitos outros países.

¹ FMI, ‘Country Report No. 06/46: Republic of Mozambique: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility’ datado de 5 de Dez 2005 mas publicado só a 10 de Fev 2006, p 7.

A presente abordagem olha para os dois grupos a dirigirem o desenvolvimento de Moçambique: investidores estrangeiros na dianteira, seguidos por alguns indivíduos ricos com ligações partidárias. E tomando conta deles próprios como podem, estão milhões de pessoas trabalhando individualmente no chamado “sector informal”, como Fielito Julião na capa. Mas isto omite o grupo maior e mais dinâmico – pessoas das pequenas empresas e associações fazendo agricultura comercial, construção e outras actividades que se juntam a pessoas como Fielito. A ênfase tem de estar nos empresários de tamanho médio, criando postos de trabalho, e associações, agrupando as pessoas para trabalharem juntas.

“Pensamento integrado”, “abordagens de sistema” e “cadeias de valor” tonaram-se conceitos bem conhecidos, mas o que também se tornará claro neste livro é que as políticas e práticas tanto do doador como do governo, tornam quase impossível aplicar pensamento integrado às questões de desenvolvimento económico. Há uns poucos bons exemplos de abordagens alinhadas, incluindo castanha de caju e amendoins de Nametil, que cito nos Capítulos 3 e 6. Há necessidade de inverter radicalmente ideias para que o pêndulo volte outra vez para desenvolvimento *económico*. Em particular, onde o FMI e doadores argumentam que o estado deve ficar de fora do desenvolvimento económico e deixar isso para o sector privado, nós defendemos o oposto – que o estado deve estar directamente envolvido no lado económico e deve intervir activamente para construir um sector privado de sucesso. Mas o estado deve actuar de uma forma nova – apoiando, cultivando e promovendo empresários e associações, em vez de ser proprietário e controlador de indústrias e machambas como no passado.

Isto envolve uma viragem no pensamento do governo e dos doadores e um desafio directo às instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e FMI. Em Moçambique, o falhanço do presente modelo é evidente. No resto deste livro olhamos mais de perto os actores e o contexto em que a mudança de política deve ter lugar e começamos a pensar acerca dos tipos de mudanças que deviam iniciar o processo. Não é objectivo deste livro escrever uma política de desenvolvimento para Moçambique; o que queremos, em primeiro lugar, é defender que uma mudança é essencial e possível, e que ela deve envolver um papel mais directo do governo na promoção do desenvolvimento económico, e segundo, mostrar que há muitas vias diferentes e numerosos caminhos nos quais

governo e doadores podem trabalhar juntos para promover desenvolvimento económico.

Escrevemos este livro para provocar debate e perguntas difíceis. Sabemos quanto tem sido investido por doadores e moçambicanos na presente política de desenvolvimento, e haverá interesses que vão continuar a defender que a pobreza está a diminuir e o PIB a crescer. A mudança será difícil, subtil e cautelosa. A escolha de novos caminhos para avançar será mesmo mais difícil e vai requerer muito debate local. Mas ao escrever este livro encontrámos e entrevistámos algumas pessoas espantosas, com visão para o desenvolvimento da sua comunidade, província e nação. Encontrámos muitos moçambicanos criativos, trabalhadores e experientes, que querem construir este país. Mas a linha em comum era de frustração – de uma ausência de apoio em centenas de diferentes maneiras. Este livro é uma tentativa de levantar questões sobre como aproveitar as capacidades e a energia destas pessoas. Não há respostas fáceis e nós também não apresentamos nenhuma. Mas esperamos que este livro possa assistir no debate em curso, e ajudar pessoas a todos os níveis a desafiar suposições inquestionadas sobre desenvolvimento em Moçambique.

Norman Tebbit era ministro do Emprego no governo de Margaret Thatcher, e em 1981 respondeu a queixas sobre a subida do desemprego dizendo: “Cresci nos anos 30 com um pai desempregado ... Ele pegava na bicicleta e ia à procura de emprego, e continuou à procura e acabou por encontrar”. A visão de criação de emprego “na tua bicicleta” foi crucial para as severas políticas neo-liberais dos anos 80 nos países industrializados. Apesar desta visão ter sido abandonada ou pelo menos atenuada no Norte, ela ainda caracteriza geralmente a atitude do doador e do Banco Mundial em relação aos países em desenvolvimento. Mas Moçambique não será desenvolvido por milhares de pessoas como Fielito João, sózinhas com as suas bicicletas. Há mais bicicletas mas não há muito mais desenvolvimento nem haverá sem uma mudança na abordagem.

“Moçambique é correctamente considerado uma das grandes histórias de sucesso na África moderna” disse o ministro britânico para o Desenvolvimento Internacional, Hilary Benn, a 4 de Dezembro de 2006² “Moçambique representa um exemplo em toda a África e mundo desenvolvido”. Assim este livro é mais do que sobre Moçambique – o querido dos doadores e aparente história de sucesso que parece justificar este modelo de desenvolvimento “pós-

consenso de Washington”. Levantando questões acerca de Moçambique também levantamos outras mais vastas sobre estratégias de desenvolvimento do doador e IBWs.

² Falando na sede do DfID em Londres, a 4 Dez 2006, na cerimónia de assinatura com o Presidente Geubuzá de um acordo de longo prazo para ajuda britânica à educação.

2

Breve história: guerra, paz e lenta recuperação



Nos 33 anos desde a independência, Moçambique tem passado por uma série de imprevisíveis e rápidas mudanças, reflectindo não só acontecimentos locais mas também os que se passam na África Austral e no mundo em geral. Moçambique tem vivido grandes esperanças e imenso sofrimento. Demasiadas vezes o seu destino tem-lhe escapado das mãos. E gente de fora ainda tem uma influência sufocante e arrogante como este livro vai evidenciar. Mas os moçambicanos já provaram ser um povo extraordinário, adaptando-se a mudanças rápidas e edificando uma nação contra temíveis probabilidades.

O Presidente Armando Guebuza esteve na luta de libertação que durou uma década e que não só trouxe a independência a Moçambique como ajudou a derrubar a ditadura fascista em Portugal. Mas só outros quatro ministros lutaram na Guerra de Libertação – Tobias Dai (Defesa), Feliciano Gundana (Assuntos dos Antigos Combatentes), Isabel Nkavandeka (Assuntos Parlamentares), e Cadmiel Muthemba, da luta clandestina interna, (Pescas). No resto do governo, muitos são parte dos relativamente poucos moçambicanos que frequentavam a escola à data da independência. A maioria graduou-se pela Universidade Eduardo Mondlane, estudando muitas vezes à noite ou em tempo parcial. A Primeira-ministra Luisa Diogo, o Ministro das Finanças Manuel Chang, e o Ministro do Interior José Pacheco, fizeram pós-graduações através do Ensino à Distância da Universidade de Londres. O Ministro do Plano e Desenvolvimento Aiuba Cuereneia foi um dos milhares

de jovens a fazer a escola secundária em Cuba. Esta é a geração que se fez a si própria contando com a inteligência e o trabalho árduo, alguns são filhos de motoristas ou pequenos agricultores que conseguiram acesso à educação por causa da Frelimo e da independência. Têm memórias do colonialismo e estão determinados em transformar Moçambique. A maior parte deles foram estudantes-trabalhadores em tempo de guerra.

A Guerra Fria de 1947-90 entre a União Soviética (o “Leste” ou Bloco Socialista) e os Estados Unidos e respectivos aliados (o Ocidente), foi uma nuvem negra sobre Moçambique. De 1981 a 1992 Moçambique foi submetido à Guerra Fria por procuração particularmente brutal, na qual o país foi atacado e desestabilizado porque tinha estado a receber apoio do “Leste” e era portanto acusado de ter alinhado com o lado “errado” da Guerra Fria. O custo da guerra foi massivo – de uma população de 13-15 milhões em meados dos anos 80, 1 milhão de pessoas morreu (7% da população) e 5 milhões foram deslocados ou fizeram-se refugiados em países vizinhos (1/3 da população), os prejuízos foram estimados em 20 biliões de US\$.¹

O total da ajuda utilizável do pós-guerra foi de apenas 11 biliões de US\$ – e assim o antigo Ocidente nem sequer deu a Moçambique o suficiente para reparar os prejuízos.

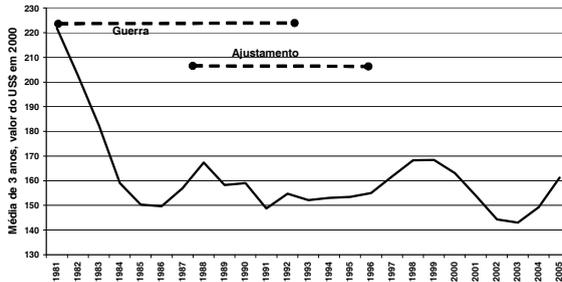
Viajando através do Moçambique rural, ainda se vêem hoje as lojas e edifícios públicos destruídos. A Guerra Fria pode não passar de uma vaga lembrança nos EUA ou na Europa Ocidental, mas ainda é uma presença muito real em Moçambique.

¹ Joseph Hanlon, “Paz sem Benefício: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução Em Moçambique”, baseado em parte em *Children on the Front Line*, New York: UNICEF, 3ª edição 1989 que calculou as perdas em mais de 15 biliões de US\$ e as mortes em mais de 500 000, no final de 1988. Os prejuízos estimados são também baseados em parte em cálculos feitos na época por Joseph Hanlon para a SADCC e Reginald Green para a UNICEF. As mortes incluem não só os mortos directamente na guerra, mas também crianças que morreram por falta de cuidados médicos, pessoas que morreram de fome, etc. O Apêndice 1 de Paz Sem Benefício tem um cálculo detalhado, incluindo dados sobre refugiados regressados, etc. Baseado na minha estimativa de 1 milhão de mortos, previ que o recenseamento de 1997 mostraria uma população de 17,5 milhões comparados com a projecção oficial de 18,5 milhões. O recenseamento encontrou 16,57 milhões, mais abaixo do que eu previ, significando que estavam perdidos 2 milhões de pessoas. Nunca teremos a certeza, mas as provas sugerem o 1 milhão extra de pessoas que morreram.

O ajustamento estrutural foi imposto a Moçambique pelo FMI e Banco Mundial em 1987 e o Gráfico 2.1 mostra – através dos números do próprio Banco Mundial – que mesmo com o fim da guerra o declínio económico não parou. Protestos dos doadores em 1995 atenuaram o aperto do ajustamento e finalmente veio um período de crescimento. Mas o custo de 15 anos de guerra e do ajustamento tem sido imenso e, como mostram os números do Banco Mundial, só agora os moçambicanos estão a chegar aos níveis de despesa que tinham antes da guerra.

Assim, ao ler este livro é essencial recordar aquilo que para os moçambicanos é demasiado óbvio – economicamente, as passadas duas décadas têm sido décadas perdidas e o país só agora regressa aonde estava antes da guerra por procuração da Guerra Fria e do ajustamento estrutural. E os factores controladores – guerra e ajustamento - foram impostos de fora.

Gráfico 2.1 Despesa de consumo doméstico per capita em Moçambique²



Colonialismo, Guerra Fria e Globalização

O colonialismo português era pobre e grosseiro; a maior parte dos colonos portugueses eram iletrados e vinham das áreas mais empobrecidas de Portugal³. Muitos colonos recentes assumiam que iriam reformar-se em Portugal e, à

² Inquérito Rápido do Banco Mundial, de 28 de Nov. 2006, para a despesa de consumo doméstico final per capita (constante 2000 US\$). Os dados são um pouco instáveis portanto tirou-se a média com os anos anterior e posterior para dar uma média de três anos.

³ O recenseamento de 1955 mostrava que só um terço dos Portugueses em Moçambique sabia ler e escrever. Joseph Hanlon, *Mozambique: The Revolution Under Fire*, London: Zed, 1986, p 21.

data da independência em 1975 regressaram, talvez mais cedo do que esperavam. A sua fuga foi instigada pela propaganda do governo colonial e da igreja católica que pintava a Frelimo como monstros comunistas que iriam massacrar os brancos. Os colonos criaram pandemónio antes de partir, matando gado e destruindo maquinaria e mesmo os manuais de manutenção.

Mas como movimento de libertação a Frelimo tornou-se inclusiva, combatendo as divisões étnicas, tribais e raciais; na independência recebeu de braços abertos os portugueses que quiseram ficar. Muitas famílias foram divididas, com alguns que ficavam e se viam a si próprios como moçambicanos, enquanto os irmãos e irmãs regressavam a Portugal. Este grupo tão diverso de guerrilheiros e pessoas que ficavam tentou juntar as peças de uma economia já fracturada pelos custos da Guerra colonial e depois em grande parte abandonada por aqueles que anteriormente controlavam os postos gestores e administrativos. Ao mesmo tempo, a Frelimo confrontava-se com os governos minoritários da Rodésia e África do Sul nada contentes de ver um governo não-racial e socialista em Moçambique.

Os moçambicanos negros tinham sido em geral excluídos dos negócios e dos cargos do serviço público e mesmo empregos de nível mais baixo como cobradores de bilhetes nos combóios. A economia continuou a declinar mas dois anos depois houve uma viragem e começou a crescer. Entretanto a Frelimo ganhou ampla popularidade ao forçar uma rápida expansão na saúde e na educação. Nos finais dos anos 70, a Frelimo tinha enorme popularidade e em geral a confiança da população e o desenvolvimento parecia possível.

A Frelimo seguiu a política em voga na altura de criar um estado monopartidário definindo-se cada vez mais dentro de uma linha socialista e depois marxista. Havia dentro da Frelimo quem desejasse uma linha mais dura do socialismo à maneira dos estados da Europa do Leste, outros mais pragmáticos, preferindo uma democracia socialista à maneira dos países nórdicos. A Frelimo nacionalizou a saúde, a educação e a propriedade arrendada, mas não as empresas. Na prática, muitas empresas foram simplesmente abandonadas e tomadas pelo estado numa forma de gestão da falência denominada “intervenção”. Mas um banco privado, plantações de chá e açúcar, e outras empresas privadas, continuaram a operar. Nos finais da década de 70 a Frelimo tentou encorajar investimento privado. Em 1980

o Presidente Samora Machel declarou que “o estado não vende agulhas” e iniciou a reprivatização de pequenas empresas intervencionadas. Num sinal de confiança no novo governo, empresários adquiriram lojas e pequenas empresas abandonadas apenas cinco anos antes.

Submetido a forças fora do seu controlo

Globalização não é fenómeno novo para a Frelimo e para Moçambique que tem sido sujeito a forças que não controla desde há quatro décadas. A resistência de Portugal à descolonização tinha o apoio dos parceiros da OTAN e portanto a Frelimo teve de se voltar para o bloco de leste para obter ajuda. Contra o habitual, conseguiu manter apoio tanto da China como da União Soviética, apesar da hostilidade recíproca destes dois. Também foi conquistando apoio na Europa ocidental, ligado muitas vezes a grupos activos contra as ditaduras em Portugal e Espanha.

Depois da independência, Moçambique foi ajudado não apenas pela União Soviética e por Cuba, mas também pela Itália e pelos Países Nórdicos. Milhares de médicos, professores, engenheiros e outros trabalhadores qualificados do leste socialista, do ocidente capitalista e da América Latina, vieram como cooperantes. Ao contrário da “assistência técnica” da indústria da ajuda que veio duas décadas depois, os cooperantes trabalhavam directamente para o governo, preenchiam muitos dos postos vagos deixados pelos portugueses e apoiaram a expansão da saúde e educação.

As sanções mandatórias das Nações Unidas tinham sido impostas contra o governo de minoria branca da Rodésia, mas no início eram violadas com a cumplicidade da Grã-Bretanha. O governo de Moçambique independente concordou em impôr as sanções e a Rodésia respondeu criando uma força de guerrilha anti-Frelimo, que acabou por chamar-se Renamo (*Resistência Nacional Moçambicana*). A princípio os recrutados eram veteranos dos *Flechas* e *Grupos Especiais*, duas unidades de moçambicanos negros particularmente brutais, estabelecidas pelas autoridades coloniais portuguesas.⁴ A independência do Zimbabwe em Abril de 1980 trouxe paz, excitação e uma promessa de desenvolvimento – mas não iria durar muito.

⁴ Ken Flowers, *Serving Secretly*, London: John Murray, 1987; Margaret Hall e Tom Young, *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*, London: Hurst, 1997; Phyllis Johnson e David Martin, *Destructive Engagement*, Harare: Zimbabwe Publishing House, 1986

Olhando para trás, apesar dos problemas com os governos brancos seus vizinhos, Moçambique acedeu à independência numa época política global particularmente favorável. A derrota no Vietname em 1975, tornou os Estados Unidos num actor menor na política global. A política dos direitos humanos do Presidente Jimmy Carter dos EUA nos finais da década de 70 provou ser um importante revés na África do Sul do apartheid. E em 1974 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a “Nova Ordem Económica Internacional” que foi corroborada pelo Relatório da Comissão Brandt de 1980.

Mas Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA em Novembro de 1980 na base de uma política de violenta retórica anti-comunista e focada nos Estados Unidos da América. Acabou com todas as discussões sobre uma nova ordem económica norte-sul. E Reagan intensificou a Guerra Fria através de uma séria de guerras por procuração em Angola, Nicarágua e Moçambique, onde os EUA apoiaram e ajudaram a criar, aberta ou camufladamente, forças de oposição armada. Considerou a África do Sul branca como um bastião contra o comunismo e os estados vizinhos. A 30 de Janeiro de 1981, apenas dez dias após a tomada de posse de Reagan, camiões carregados de comandos sul-africanos atacaram a Matola, nos arredores de Maputo, matando 14 pessoas. Depois da vitória de Mugabe no Zimbabwe, a Renamo foi rapidamente entregue aos sul-africanos – com a aprovação tácita do governo britânico.⁵ A partir de 1981, receberam treino e foram despachados para dentro de Moçambique, com grande apoio marítimo e aéreo. A Guerra, descrita em outros livros,⁶ só terminou com o fim da Guerra Fria, tendo sido assinado um Acordo de Paz entre a Renamo e o governo do país em 4 de Outubro de 1992. A isto seguiu-se a desmobilização monitorada pelas Nações Unidas e depois eleições gerais de 27 a 29 de Outubro de 1994, que a Frelimo venceu de maneira convincente.

A guerra de dez anos foi um ataque pesado às infraestruturas sociais e económicas de Moçambique. A Renamo usou tácticas brutais, como matar passageiros incendiando os autocarros, fazendo com que os moçambicanos

⁵ Johnson & Martin, 1986

⁶ Joseph Hanlon *Mozambique: Who Calls the Shots*, London: James Currey, 1991 e Joseph Hanlon, “Paz sem Benefício: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução de Moçambique”, Maputo: Centro de Estudos Africanos, 1997.

tivessem medo de viajar e de frequentar escolas e unidades de saúde. Quando a guerra acabou a Renamo controlava 23% do território e 6% da população, de acordo com estimativas das NU.⁷ O custo da Guerra foi enorme. Segundo estimativas do UNICEF (1989), o PIB de Moçambique era metade do que tinha sido sem a guerra. O número de postos de saúde de primeiro nível tinha aumentado passando de 326 na altura da independência para 1 195 em 1985, mas 500 destes foram encerrados ou destruídos pela Renamo. Mais de 3000 lojas das zonas rurais foram encerradas ou destruídas e a maior parte delas nunca foram reabertas.⁸

A guerra acabou

Quando terminou a Guerra Fria, a maior parte da África Austral ficou em paz. O Muro de Berlim caiu a 9 de Novembro de 1989. Nelson Mandela saiu da prisão a 11 de Fevereiro de 1990. Em Julho de 1990 começaram em Roma as conversações entre o governo e a Renamo que conduziram ao Acordo de 4 de Outubro de 1992. Terminaram as guerras por procuração na Namíbia, África do Sul e Moçambique, e em Angola terminaram temporariamente, enquanto um ditador apoiado pelos EUA no Malawi era derrubado. As forças apoiadas pelos EUA perderam as eleições nestes cinco países.

A guerra em Moçambique era uma “guerra civil” no sentido que os moçambicanos estavam a fazer a maior parte da luta e havia questões de carácter local como autoridade tradicional e política económica rural, mas a guerra nunca atingiu um ímpeto próprio como aconteceu com a guerra por procuração de Angola. Os combatentes por cada um dos lados já não sentiam que estivessem a lutar com um objectivo, queriam simplesmente voltar para casa. Durante as conversações de paz houve várias tréguas locais. Mais espantoso ainda, é que houve poucos casos de quebra. Na altura do acordo de paz, havia 105 000 soldados e o acordo previa um exército de 30 000 constituído por um número igual de combatentes de cada uma das partes. Mas tinham de ser voluntários e só 12 000 decidiram juntar-se ao novo exército

⁷ *Mozambique Political Process Bulletin (MPPB)*, 14, Feb 1995.

⁸ Joseph Hanlon, *Peace Without Profit*, 1996.

– sendo a maioria oficiais.⁹ Os guerrilheiros e soldados viraram as costas ao voto e foram para casa. Acabou por ser vantajoso para Moçambique já que, desde então, só tem conseguido manter um pequeno exército ineficiente e mantido com um minúsculo orçamento militar.

A desmobilização de 93 000 combatentes foi atenuada por um pacote de compensação muito eficaz. Receberam o salário de dois anos, sendo os primeiros seis meses pagos pelo governo e os 18 restantes por um fundo gerido pelas Nações Unidas de 35,5 milhões de US\$. Metade do grupo eram soldados rasos que recebiam 7 US\$ por mês, 35% eram oficiais de baixa patente com salários de 10 a 24 US\$ mensais. Os soldados desmobilizados recebiam transporte para qualquer ponto do país e um livro de cheques ou vales que podiam ser trocados de dois em dois meses numa dependência do BPD, Banco Popular de Desenvolvimento.¹⁰ De acordo com um estudo, “estes pagamentos em dinheiro deram um novo ímpeto à vida social, especialmente nas áreas rurais.”¹¹ Chave para o sucesso parecem ter sido os dois anos – tempo suficiente para encontrar uma esposa, ter um filho, abrir uma machamba. Apesar do sucesso da desmobilização moçambicana, não foi repetida noutra país porque foi considerada demasiado dispendiosa; o mais comum no fim de outras guerras foi os soldados receberem salário durante seis meses ou de uma só vez, o que se provou não ser eficaz.

Não houve nenhuma comissão da verdade e poucas pessoas falaram sobre as atrocidades da guerra (em grande medida, mas não exclusivamente, do lado da Renamo – talvez inevitavelmente para guerrilheiros numa oposição explicitamente a tentar aterrorizar a população para deixar de apoiar o governo). No entanto, o nível de reconciliação e a falta de retribuição e vingança tem sido verdadeiramente notável e Moçambique nunca sofreu o nível de violência que atormenta a África do Sul. Acabar com a guerra e não regressando à violência e ao sofrimento, parece ter sido o objectivo dominante de todos. É melhor não abrir o ninho das formigas com uma comissão da

⁹ *Mozambique Political Process Bulletin*, 14, Feb 1995

¹⁰ Havia delegações em 68 das 128 capitais de distrito. Com a privatização do BPD, foram encerradas a maioria das dependências rurais do banco.

¹¹ Irae Lundin e al, “*Reducing Costs Through an Expensive Exercise: the Impact of Demobilisation in Mozambique*”, in Kingsma, K (ed) *Demobilization in Sub-Saharan Africa*, pp 173-212. Basingstoke and London: Macmillan Press; New York St. Martin’s Press, 2000.

verdade. Mas para nós, a razão é que a maior parte das pessoas aceitou que esta era uma guerra por conta de outros. É verdade que os combatentes fizeram coisas horríveis, mas de ambos os lados eles tinham sido recrutados à força para entrar numa guerra de interesses entre patrões muito longe, por razões só deles que nada tinham a ver com Moçambique. Começar de novo significa deixar o terrível passado para trás.

Mas o fim da guerra trouxe um novo assassino, o HIV/SIDA. Já endémico no Malawi e no Zimbabwe nos anos 80, a falta de movimentação das pessoas durante a guerra impediu a infecção de entrar através do centro e noroeste de Moçambique. Com a paz, a epidemia alastrou pelo país inteiro.

Ajuda e crescimento económico

À medida que se intensificava a guerra no início dos anos 80, a queda das exportações e a subida dos preços do petróleo e das taxas de juro teve como consequência para Moçambique a falta de dinheiro para importações que caíram abruptamente causando o colapso da economia. Moçambique voltou-se para a comunidade internacional solicitando ajuda. Os Estados Unidos e outros doadores pediram uma “viragem para o ocidente” e, em 1983 havia um “boicote” só abrandando quando Moçambique se juntou ao FMI e Banco Mundial em 1984 e assinou o ineficaz Acordo de Nkomati com a África do Sul do apartheid.¹² A ajuda aumentou drasticamente. Os doadores europeus não queriam desafiar os EUA no auge da Guerra Fria, mas estavam desejosos de tratar as feridas das vítimas de guerras por procuração. E como mostra o Gráfico 2.1, o declínio económico foi rapidamente revertido.

Mas com a ajuda vieram condições. Moçambique sempre tinha requerido que os estrangeiros trabalhassem como cooperantes e nunca tinha autorizado organizações não-governamentais internacionais, ONGIs/INGOs, mas em 1984 os EUA requereram que duas das suas ONGIs, a Care e a World Vision, fossem autorizadas. Ambas eram controversas, a Care pelos seus alegados laços com a CIA e a World Vision por usar a ajuda para a evangelização. Dentro de cinco anos, havia 180 ONGIs a trabalhar em Moçambique.¹³

¹² Hanlon, *Peace without Profit*, 1996 pp 16, 90

¹³ Hanlon, *Who Calls the Shots* 1991 p 207

A segunda condição era que Moçambique se afastasse do socialismo e se aproximasse do capitalismo. Esta mudança já estava em curso mas tinha parado por causa da guerra e nos meados da década de 80 o papel do mercado já era largamente aceite. Mas a Frelimo queria uma economia mista enquanto os doadores ocidentais pediam que o estado ficasse totalmente de fora do comércio, indústria e banca e abrisse a saúde e a educação ao sector privado.

A Terceira condição era que Moçambique adoptasse as políticas de ajustamento estrutural, na altura muito em moda, do FMI e Banco Mundial, envolvendo um aparelho de estado mais pequeno, desvalorização, desregulamentação e privatização. Moçambique moveu-se muito lentamente e em 1986 houve outro “boicote” dos doadores, quando a ajuda alimentar foi retida até se anunciar um programa de ajustamento estrutural, o PRE. Depois disto, houve pouca resistência e a ajuda aumentou.

A mudança nos padrões da ajuda ocorreu lentamente.

- Nos anos difíceis de 1985-1986, o maior doador era a antiga União Soviética, seguida da Suécia, que ajudaram a manter Moçambique de pé face ao boicote da ajuda ocidental;
- Nos três primeiros anos do ajustamento estrutural, de 1987 a 1989, os três doadores do topo eram todos os apoiantes tradicionais do Moçambique progressista – Itália, Suécia e União Soviética. No 4º e 5º lugares estava a Comissão Europeia e as Nações Unidas que agora podia entrar em Moçambique pela porta grande, com o beneplácito do “ocidente”. Somente então, no 6º e 7º lugar, estavam os novos financiadores e doadores, o Banco Mundial e os Estados Unidos.
- A ajuda atingiu o pico nos três anos depois do fim da Guerra, 1992-1994, com a Itália (que intermediou para o acordo de paz) como actor mais importante, seguida de perto pelas Nações Unidas que tinha a sua missão de manutenção de paz e monitoria das eleições, a ONUMOZ. Seguiam-se o Banco Mundial e Portugal.

Para o período pós-guerra, a ajuda seguiu o padrão global. Durante sete anos, 1995-2001, a ajuda começou lentamente a declinar; houve depois um forte aumento que começou em 2002. Os grandes doadores eram o Banco Mundial, seguido pelos EUA, a UE, UK e Alemanha. Os Países

Nórdicos, a Holanda e cada vez mais a Irlanda, eram todos importantes doadores.

O Apêndice 1 dá mais pormenores da ajuda a Moçambique para o quinquénio 2000-2004. Faz notar que:

- 20% é perdão da dívida. Os doadores foram autorizados a tratá-lo como ajuda;
- 16% é assistência técnica. Isto é controverso, e alega-se muitas vezes que é menos útil a Moçambique do que outras formas de ajuda porque os doadores determinam a natureza da assistência e escolhem os consultores, muitas vezes vindos dos seus países;
- 7% é ajuda alimentar de emergência, particularmente em relação com as cheias de 2000 e 2001;
- Isto significa que somente 58% da ajuda é assistência ao desenvolvimento de facto disponível para usar em Moçambique.

A assistência ao desenvolvimento oficial para os 15 anos 1993-2007 inclusive, foi de 17 biliões de US\$ que, deduzido o perdão da dívida, ficam reduzidos a 14 biliões de US\$. Destes, 11 biliões podiam ser de facto usados em Moçambique e neste livro tomámos 11 biliões como sendo a ajuda para este período. Esta quantia pode parecer pequena,¹⁴ mas Moçambique é o recipiente da ajuda mais favorecido, recebendo muito mais que os seus vizinhos como mostra a tabela 2.2.

O Gráfico 2.2 expressa as mudanças na ajuda, mostrando o declínio no pós-guerra e o regresso ao pico do fim da guerra no século 21; as barras mais em baixo são a ajuda que pode de facto ser usada no desenvolvimento de Moçambique, depois de subtrair o perdão da dívida, a assistência técnica e a ajuda alimentar e de emergência. O pico em 2002 foi provocado pelo cancelamento da dívida pela Itália, Alemanha e França.

¹⁴ Pode parecer muito dinheiro, mas os países doadores dispendem por dia com um cão tanto como dispendem com um Moçambicano numa semana. Os gastos com animais de estimação em 2006 foi de 36, 3 biliões de US\$ nos Estados Unidos e 3, 8 biliões £ (7, 5 biliões de US\$) no Reino Unido. Isto dá cerca de 350 US\$ por animal e por ano, mais ou menos 7 vezes a ajuda utilizável, por moçambicano por ano. Comunicado da Associação Americana dos Industriais de Produtos para Animais de Estimação, de 23 de Março de 2006 e Programa Dinheiro da BBC, 8 de Junho de 2006.

Finalmente o apêndice 1 e a Tabela 2.1 mostram que a natureza da ajuda está a mudar. A parte da ajuda que vai directamente para o orçamento do estado e a parte das infraestruturas como estradas e electricidade, mantêm-se mais ou menos constantes nos últimos 15 anos. Mas a parte que vai para os sectores sociais, nomeadamente saúde e educação, tem aumentado drasticamente, enquanto a parte destinada aos sectores produtivos da economia tem caído para os insignificantes 4% do total da ajuda. Isto reflecte em grande medida a nova força de pressão sobre os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio, com a sua ênfase na saúde e educação.

Tabela 2.1 Ajuda Oficial a Moçambique¹⁵

Por ano, média de 2000-04

	\$ mn	\$ mn	% do total
Ajuda Total por ano	1257		
Da qual			
Perdão da dívida		249	20%
Assistência Técnica		196	16%
Emergência & ajuda alimentar		88	7%
Disponível para uso em Moçambique	724		58%
Da qual, <i>estimada</i>			
Apoio ao orçamento		200	16%
Sectores sociais		300	24%
Infraestrutura		150	12%
Sectores produtivos		50	4%

Gráfico 2.2 Ajuda a Moçambique¹⁶

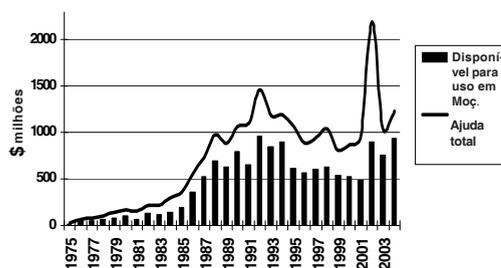


Tabela 2.2 Moçambique e seus vizinhos – Ajuda per capita, \$¹⁷

Moçambique	53
Zâmbia	44
Malawi	36
Tanzania	32
Suazilandia	29
África do Sul	12
Zimbabwe	10

Ajuda média 2001-4 excluindo perdão da dívida e ajuda de emergência

¹⁵ Baseado em dados da OECD DAC, ver Apêndice 2. Baseado nas Tabelas A2.1 e A2.4. Os dados usados para A2.1 não têm categorias de uso e são baseados na ajuda real, enquanto os dados para A2.4 não têm assistência técnica e baseia-se na ajuda prometida. Portanto a metade do topo da tabela são dados reais de A2.1, enquanto a metade inferior consiste em estimativas baseadas em A2.4.

¹⁶ Dados do apêndice 1

¹⁷ DAC, consultado em 1.12.6

Ajustamento estrutural e o aperto de 1995

Uma condição explícita da ajuda era que Moçambique adoptasse um Programa de Reajustamento Estrutural, PRE. Era uma imposição das instituições de Bretton Woods, IBWs (Banco Mundial e FMI), como parte do ponto de vista do Consenso de Washington de que os países pobres precisavam de se desenvolver e integrar o mundo capitalista global. Era uma mistura de duas posições. Primeiro, o apoio anterior ao crescimento conduzido por “estados desenvolvimentistas” foi substituído por políticas de “livre mercado”. E o ponto de vista de que o “mercado” promoveria o crescimento e acabaria com a pobreza. Segundo, o monetarismo punha a tónica no controlo da inflação através do controlo do dinheiro em circulação, sobretudo através da contenção das despesas do estado e da manutenção de altas taxas de juro (o que tinha o efeito contraditório de tornar mais difícil para os novos agentes no recente mercado livre investirem).

As IBWs impuseram a Moçambique uma série de políticas que eram comuns em todos os PREs:

- Cortar as despesas do governo, cortando nos salários e serviços sociais;
- Acabar com o envolvimento do estado na economia, e acesso ao crédito determinado apenas pelas forças do mercado;
- Privatizar serviços e empresas do estado ou controlados pelo estado;
- Acabar com subsídios e controlo de preços;
- Desvalorizar drasticamente a moeda;
- Abolir regulamentos e restrições às empresas privadas;
- Libertar o comércio internacional pela eliminação das barreiras e minimizar as taxas de importação e exportação; a produção nacional não podia ser protegida;
- Encorajar o investimento e as exportações.

O primeiro PRE de Moçambique em 1987, foi elaborado pelo governo sem consulta formal ao às IBWs e não ia tão longe quanto as IBWs queriam.¹⁸ O programa fez uma série de mudanças económicas necessárias, que diminuíram a inflação e estabilizaram a moeda local, o Metical. A produção industrial aumentou e havia produtos nas lojas, embora a preços muito mais altos do que antes. As mudanças estimularam o crescimento económico,

¹⁸ Muito desta secção é de Joseph Hanlon, *Paz sem Benefício*, 1997.

apesar da guerra. Havia um mercado livre, com vendedores na maior parte das esquinas e passeios de Maputo; os primeiros jornais independentes foram publicados em 1992.

Mas o FMI exigia condições muito mais severas. A partir do pico de 1988, a economia declinou durante quase uma década, mesmo depois de terminar a guerra.

Temos a tendência de pensar nas IBWs como dois gêmeos, e ambos, por exemplo, insistiam vigorosamente nas privatizações. Mas trava-se uma batalha acérrima entre o FMI e o Banco Mundial acerca dos gastos do governo. O Banco Mundial queria um aumento de salários dos funcionários públicos e dizia que em Moçambique “a folha de salários do funcionalismo público continua muito baixa em termos relativos quando comparada com outros países da África sub-sahariana”. O FMI discordava completamente e em 1991 pedia cortes massivos nos gastos do governo e salários dos funcionários públicos. Enfermeiros e professores caíram para baixo da linha da pobreza no início de 1992 e abaixo da pobreza absoluta em meados de 1993. O aperto teve dois efeitos imediatos. Qualquer funcionário público que o pudesse fazer, saía e ia trabalhar para uma agência de ajuda ou ONG, tirando do aparelho de estado os melhores quadros e tornando muito mais difícil ao governo cumprir com as exigências dos doadores. E os funcionários públicos que ficavam tinham de aceitar subornos (privatizando pagamentos dos utilizadores), ou de roubar tempo (para fazer outros trabalhos), ou mesmo roubar dinheiro ou produtos para sobreviver. Isto criou um clima de pequena corrupção que continua até hoje, apesar dos salários dos funcionários públicos serem agora razoáveis.

O FMI impôs restrições severas ao crédito acreditando que isto iria diminuir a inflação, e entre 1991 e 1993 o crédito à economia tinha baixado para metade, atingindo com severidade sobretudo a agricultura e a indústria. Em 1995, a produção industrial e as exportações eram ambas apenas 40% do que tinham sido em 1991, durante a Guerra. Em 1995, mais de 500 empresas tinham sido privatizadas. As maiores foram para companhias estrangeiras, com o cimento comprado pela CIMPOR de Portugal e as cervejas compradas pela cervejeira sul-africana South Africa Breweries. As pequenas empresas foram em grande medida concedidas a membros da elite da Frelimo.

A privatização pôs dezenas de milhar de trabalhadores no desemprego¹⁹ e muito poucos novos postos de trabalho foram criados.

O FMI também adoptou o princípio de que a reconstrução pós-guerra era inflacionária e proibiu aumentos na ajuda para reparações dos danos da guerra, assim com poucas vias de acesso houve poucas melhorias no comércio rural. Apesar da paz e do êxito das eleições, a economia continuou a cair e em 1995 havia cada vez mais comentários críticos dos doadores e dos empresários. O salário mínimo caiu de 40 US\$ por mês em 1991, para 15\$ por mês em 1995, e o novo governo aumentou-o para 20 US\$. O chefe de uma delegação do FMI em Maputo, em Setembro de 1995 condenou o aumento e avisou que o FMI iria suspender o seu programa e declarar Moçambique “fora da linha”. Na época todos os doadores impunham como condições para conceder a ajuda se Moçambique tivesse programas do FMI e Banco Mundial, pelo que o FMI de uma só vez acabou com toda a ajuda. A 6 de Outubro, um grupo de doadores emitiu uma declaração sem precedentes apoiando o governo e criticando o FMI. A resposta inicial do Fundo foi de barafustar e ameaçar mas em grande medida recuou. Os tectos na economia e nos gastos da ajuda foram flexibilizados embora não totalmente removidos. O Gráfico 2.1 mostra um breve pico na economia.

Aparentemente, 1995 foi o auge da linha dura das IBWs e chamamos a atenção nos Capítulos 5 e 10 para algumas das severas (e vistas em retrospectiva, totalmente insensatas) imposições sobre o cajú e privatização dos bancos.

Em 2003 Paul Collier terminou a sua comissão como Director do Grupo de Pesquisa do Desenvolvimento, no Banco Mundial, com um livro que atacava ferozmente as políticas das IBWs em países saídos duma guerra civil e defendia que aquilo que tinham feito em países como Moçambique (e foram subsequentemente fazer na Serra Leoa) era precisamente retrógrado.²⁰ Em particular:

- Retornos sobre a rápida reabilitação de infraestruturas-chave destruídas durante o conflito podem ser extremamente elevados –

¹⁹ Só os caminhos de Ferro reduziram a sua força de trabalho em 13 570. *Notícias*, 15 May 2007.

²⁰ Paul Collier, e al, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank, 2003.

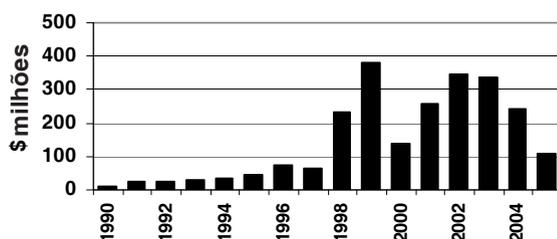
até 40%. O FMI tinha bloqueado a reconstrução das ligações de transporte como pontes em Moçambique na base de que a taxa de retorno era baixa e esta construção seria inflacionária;

- A ênfase das IBWs na estabilidade macro-económica em primeiro lugar é retrógrada. A estabilidade social e a confiança são muito mais importantes para criar confiança no investimento, e isto vem com o aumento do investimento do governo, por exemplo na saúde e educação, mesmo se fôr inflacionário;
- A curto prazo, é errado contar exclusivamente com o mercado. A primeira prioridade é movimentar recursos e investimento para as áreas rebeldes e mais pobres que foram as que sofreram maiores danos. Estas são exactamente as áreas de menor interesse para os negócios na era do mercado livre, e por isso é o governo que deve começar por elas. Em relação a Moçambique, isto pode ser visto claramente em lugares como Angoche, Nampula, que nunca recuperaram da guerra. Assim, um importante relatório do Banco Mundial diz, com efeito, que o FMI adiou a recuperação pós-guerra. Mas não admite que foi um erro, nem há qualquer sugestão de compensação por isso.

Investimento

Com a introdução de menor dureza nas políticas das IBWs em 1996 resultou numa transformação económica, em particular encorajando o investimento, como mostra o Gráfico 2.3. Desde 1998, entrou em Moçambique investimento estrangeiro no valor de 2 biliões de US\$ (de acordo

Gráfico 2.3 Investimento directo estrangeiro²¹



²¹ UNCTAD Base de dados do Investimento Directo Estrangeiro consultado em 25.11.06

com a UNCTAD, Gráfico 2.3) ou 4 bilhões de US\$ (de acordo com o FMI²²), apesar de ser menos do que na vizinha. (Ver Apêndice 2, Tabela A2.2)

De todo o investimento estrangeiro, o maior gerador de emprego tem sido a indústria do açúcar. A reabilitação de quatro unidades produtoras de açúcar por companhias da África do Sul e das Maurícias a um custo de 300 milhões de US\$ significou que 30 mil pessoas têm emprego; espera-se que investimento adicional de 177 milhões de US\$ crie 8000 empregos em 2009.

Quase todo o outro investimento de vulto foi no sector minero-energético e pouco contribuiu para a economia de Moçambique. São investimentos de capital intensivo que criam poucos empregos e poucos contratos para empresas locais, fora de alimentação e limpeza. O FMI de início pedia mais isenções fiscais e taxas para atrair estes mega-projectos, mas agora diz que a sua contribuição para o orçamento do estado tem sido marginal²³ e que as taxas perdidas equivalem a 3, 6% do PIB, cerca de um quarto das actuais taxas que são de 200 milhões de US\$ por ano.²⁴ Muito do investimento é emprestado e “só uma pequena parte dos lucros em divisas ficam em Moçambique”, diz o Fundo.²⁵ Os mega-projectos contribuem para o PIB em 7% e em 65% das exportações.²⁶ O FMI diz que no futuro a exploração de recursos naturais deve trazer mais ganhos para Moçambique.

O maior de todos os mega-projectos vale 2 bilhões de US\$ e é a fundição de alumínio Mozal,²⁷ aberta em 2000 e ampliada em 2004. Usa electricidade

²² FMI, *Country Report No. 06/46: Republic of Mozambique: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility* de 5 Dez 2005, publicado em 10 Fev 2006, p 12.

²³ FMI, *Country Report No. 06/46: Republic of Mozambique: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility* de 5 Dez 2005, publicado em 10 Fev 2006, p 12.

²⁴ FMI, *Republic of Mozambique Selected Issues and Statistical Appendix*, report 05/311, 8 Jun 2005, publicado em Ago 2005. Autores: Álvaro Manoel, Teresa Dabán, Hervé Joly e Maria Méndez, pp 61.

²⁵ FMI, *Country Report No. 06/254: Republic of Mozambique: Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility* de 1 Jun 2006 publicado em Jul 2006, Tabela 5/

²⁶ FMI, *Country Report No. 06/46*, p 12

²⁷ O projecto Mozal em 2003 era propriedade da BHP Billiton (47%), Mitsubishi Corp (25%), a Industrial Development Corp of South Africa (24%) e o Governo de Moçambique (4%). A maior parte do financiamento resultou de empréstimos, dos quais 145 milhões de US\$ vieram da IFC, *International Finance Corporation* do Banco Mundial. A IFC diz que este é “um dos maiores investimentos da IFC na África sub-saharian”.

importada da África do Sul para fundir alumina importada; o alumínio resultante é exportado para a Europa onde Moçambique tem acesso isento de taxas. A Mozal beneficia de isenção de todas as taxas, excepto o imposto de rendimento das empresas no valor de 1%. Emprega cerca de 1000 moçambicanos. O economista Carlos Nuno Castel-Branco estima que, deste projecto gigante a economia moçambicana apenas ganha 45 milhões de US\$ por ano em salários (17 milhões de US\$), aquisições à economia doméstica (14 milhões de US\$), programas sociais geridos pela Mozal (4 milhões de US\$), e taxas e ganhos fiscais (10 milhões US\$).²⁸

Em 2003 um gaseoduto de 845 km começou a transportar gás da costa de Inhambane para a África do Sul²⁹. A construção custou 1,5 biliões de US\$ e emprega 100 moçambicanos. Muito pouco deste gás é usado em Moçambique.

Moçambique tem reservas significativas de titânio³⁰, e estão a ser desenvolvidas duas grandes minas a céu aberto. Uma abriu em Moma, na província de Nampula, em 2007, com um investimento de 460 milhões de US\$ e criou 450 empregos.³¹ O desenvolvimento da segunda, em Chókwè na província de Gaza, tem sido mais lento, o projecto está previsto custar 700 milhões de US\$, empregar 500 pessoas e deslocar 4000 residentes na zona da exploração.³² Os dois projectos estão isentos de todos os impostos e pagam 1% de imposto de rendimento apenas depois de 7 anos.³³

Em 2007 Moçambique também comprou a Portugal a Barragem de Cabora Bassa e tem estado a negociar com a China, a construção de uma outra barragem, 60 kms a jusante de Cabora Bassa.

²⁸ Carlos Nuno Castel-Branco, “Qual é a Experiência e o Impacto do Comércio e Investimento Sul-africano no Crescimento e Desenvolvimento das Economias Hospedeiras? Um Ponto de Vista de Moçambique” Março de 2004.

²⁹ A Sasol Gas Holdings e a iGas, companhia estatal de desenvolvimento Sul-africana, são donos de 75% do gaseoduto e o estado moçambicano detem 25%.

³⁰ Embora o titânio seja mais conhecido como uma liga para aço, 95% do minério de titânio é refinado em dióxido de titânio, um pigmento branco usado em tintas, papel, pasta dentífrica e plásticos.

³¹ *Notícias* 19 de Junho de 2007.

³² *Notícias*, 28 de Novembro de 2006 & 1 de Junho de 2007.

³³ FMI, *Republic of Mozambique Selected Issues and Statistical Appendix*, relatório 05/311, 8 de Junho de 2005, publicado em Agosto de 2005. Autores: Álvaro Manoel, Teresa Dabán, Hervé Joly and Maria Méndez, p 31.

A mina de carvão de Moatize, que tem enormes reservas, foi adquirida pela Companhia do Vale do Rio Doce do Brasil, o maior produtor mundial de minério de ferro, o investimento está projectado em 1,5 biliões de US\$ para começar em 2010.

Para além dos mega-projectos, há mais investimento estrangeiro. O investimento aprovado em 2003 e 2004 (nem todo foi concretizado) foi de 243 milhões de US\$, dos quais 34% foram em transportes e comunicações, 26% em turismo, e 14% na agricultura e agro-indústria. Deste, 62% foi na cidade e província de Maputo. Isto reforça o foco do desenvolvimento no sul e as ligações com a África do Sul, que é já o maior investidor estrangeiro. Os investimentos Sul-africanos em gás, electricidade, a estrada de Maputo com portagem, o açúcar, a cerveja e refrigerantes, e o sector de retalho, estão cada vez mais a integrar o sul de Moçambique na economia sul-africana.

As praias e reservas de fauna bravia significam que o turismo tem o potencial de criar empregos, mas até agora tem sido infestado de operadores aventureiros e padrões baixos. Orlando Candua, inspector chefe para o turismo, informou que em meados de 2007 tinham sido multados 100 operadores em 250 mil US\$, por operarem ilegalmente.³⁴

Crescimento ou estagnação

Formalmente, o PIB está a crescer 7% ao ano, empurrado pelo crescimento da ajuda e pelo investimento em mega-projectos. A questão central deste livro é se este crescimento está a trazer desenvolvimento. Carlos Nuno Castel-Branco, um dos mais notáveis economistas e especialista em política industrial, avisa tudo o que não são os mega-projectos, a indústria e economia em geral, estão a estagnar.³⁵ É 'óbvio' que estes projectos não estão ligados a outros sectores da economia e não estão a ajudar a resolver o problema crucial do desemprego.³⁶ Os mega-projectos estão concentrados em torno do complexo minero-energético, mas a economia de Moçambique precisa de se diversificar em áreas onde há muito menos investimento, e

³⁴ *Notícias*, 10 de Junho de 2007.

³⁵ Carlos Nuno Castel-Branco, *Economic Growth in Mozambique: Re-evaluation of the evidence with emphasis on the dynamics of industrial production*, PowerPoint, 5 de Maio de 2003.

³⁶ Carlos Nuno Castel-Branco, *What is the Experience and Impact of South African Trade and Investment on Growth and Development of Host Economies? A View from Mozambique*, Março de 2004.

reforçar as ligações domésticas entre sectores. O crescimento económico exige mudança do padrão de investimento convencendo o capital em investir no desenvolvimento do capital produtivo nacional, e apoiando isto com investimento público, defende ele.³⁷

No início deste capítulo, afirmámos que os moçambicanos passaram por uma série de mudanças políticas e económicas rápidas, mantendo-se determinados em desenvolver o seu país. Duas guerras e um período árduo de ajustamento significaram três décadas perdidas das quais só agora as pessoas começam a emergir. O colonialismo, a Guerra Fria e depois as restrições impostas pelas IBWs implicaram em que gente de fora desempenhasse um papel sufocante. Agora, que o pior já passou, os dirigentes moçambicanos parecem ter decidido aproveitar os pequenos ganhos disponíveis. Estará a direcção moçambicana a tomar cuidado para não ofender os forasteiros, ou está simplesmente cansada? Seja qual for a razão, no Capítulo 11 defendemos que Moçambique tem sido passivo aceitando políticas dos doadores que não podem ser uma base para o desenvolvimento. Castel-Branco é de opinião que Moçambique tem uma atitude passiva à espera simplesmente do investimento estrangeiro e que os mega-projectos não podem ser uma base para desenvolvimento.³⁸

A maneira de ver as coisas por parte de Moçambique baseia-se na história e influênciam o modo como os moçambicanos avançam. Recordando a história recente, este livro é uma tentativa de pensar sobre o desenvolvimento futuro e as escolhas a fazer, e defende uma posição menos passiva e mais intervencionista.

³⁷ Carlos Nuno Castel-Branco, “A Evolução da Economia Nacional”, apresentado na Conferência Económica BIM, 14 de Setembro de 2005.

³⁸ Carlos Nuno Castel-Branco, “Investimento Público e Privado: Seu Impacto no Emprego e Redução da Pobreza”, Apresentação à 2ª Conferência Económica ‘Planeamento e Estratégias para o Combate à Pobreza’, Maputo, 11 de Outubro de 2006

3

Camponeses poderão tirar Nampula da pobreza?



“Disseram-nos que podíamos ter sementes de girassol se formássemos uma associação, por isso em 1999 criámos a associação. Veio um comerciante de Pemba e comprou-nos o nosso girassol. Mas pagava tão pouco que chegámos à conclusão que isto não podia ser a nossa ‘luta contra a pobreza absoluta’. Em 2002 decidimos tentar a paprika, porque uma ONG, a Care, deu-nos sementes, fertilizante e apoio de extensão, e disse-nos que tinham um comprador financiado pela ajuda da Holanda. Mas nunca ninguém veio comprar a nossa paprika. Tivemos então uma reunião e decidimos experimentar as cebolas. Nós todos, 33, começámos a produzir cebolas – alguns levaram as cebolas para o mercado local para vender e alguns comerciantes vieram aqui, mas isto era limitado. Esperamos produzir 40 toneladas de cebola este ano, mas vamos poder vendê-las? Não temos transporte para levar as cebolas a mercados grandes como Nampula, ninguém nos vai ajudar com transporte” explicou Jaime Agostinho, tesoureiro da Associação de Ehiquite-Lapala na zona oeste da província de Nampula.

Estávamos em Lapala como parte de duas extensas visitas a duas províncias, Nampula e Manica, onde toda a gente afirmava que havia mais bicicletas, e assim se acreditava que o desenvolvimento estava a acontecer. Escolhemo-las também porque pareciam muito diferentes. Nampula é uma província de pequenos produtores e de associações enquanto Manica, dizia-se que estava a conhecer um *boom* provocado por farmeiros comerciais de média dimensão. Este Capítulo e o próximo relatam as nossas investigações.

A Associação de Ehiquite-Lapala é uma associação modelo; parecia do tipo que já tínhamos ouvido falar e fomos fortemente encorajados a visitá-la pelo administrador do distrito de Ribáuè.¹ Estão acostumados a visitas e têm mesmo um mapa preparado para dar a palestra de introdução. Tem um apoio substancial do distrito e da Direcção Provincial de Agricultura (DPA). Em 2004 a DPA mandou membros da associação à Zambézia para treinar em produção de semente de cebola e sua conservação e agora vendem semente de cebola a associações vizinhas. No ano seguinte a DPA usou-os para multiplicar batata doce vermelha e em 2006 para jatropa, usada para biodiesel. Também fizeram ensaios com milho melhorado e ananás.

Trata-se de um grupo dinâmico, pronto para experimentar seja o que fôr. Não é difícil compreender porque são a associação-exemplo do distrito. Na nossa reunião, uma mulher comentou, “é sempre melhor trabalhar em grupos do que sozinho.” E acrescentou, “a principal vantagem é que o governo ajuda uma associação. Traz-nos coisas como sementes. E temos adubo a crédito.”

Mas quando estávamos no fim da reunião, Agostinho admitiu que, “apesar da ajuda e do que já fizemos, até agora não houve muitas melhorias.” E a mulher comentou “as mulheres principalmente ainda são pobres. Não melhorou nada”

Visitámos ainda outra associação no Ribáuè, Portadores da Hortícola de Nameconha. Agostinho Sulala, o presidente, explicou, “formámos a associação em 2004 por causa da nossa pobreza. Sabíamos que como associação tínhamos mais ajuda e o departamento de agricultura do distrito deu-nos apoio técnico. Decidimos cultivar couve porque sabíamos fazer e

¹ A acentuação da palavra Ribáuè é totalmente inconsistente mesmo nos relatórios do governo moçambicano. Usamos Ribáuè com acento grave e agudo.

porque o ciclo de cultura é curto.” Um membro, Abílio Nahura, acrescentou que “a princípio, uma ONG disse que nos ia comprar a couve. Colhemos toda a nossa couve para eles. Mas só levaram uma dúzia e deixaram-nos com o resto... Não há mercado porque há muita competição.”

Finalmente, Abílio disse que “a produção está a cair, e nós estamos mais pobres do que quando começámos.” Sentados no armazém e sala de reuniões, coberto de palha e aberto dos lados, uma após outra das dezenas de pessoas que vieram ao nosso encontro todas concordaram com Abílio e ele prosseguiu: “Como grupo, estamos entusiasmados para continuar e queremos produzir. Mas os fertilizantes são muito caros e os nossos vegetais rendem muito pouco, não podemos fazer lucro.” Manuel Ernesto acrescentou: “Não há por aí alguém que nos possa dizer o que podemos cultivar que tenha um cliente para o comprar?”

Dêem um peixe a um homem...

As associações que encontrámos pareciam desejosas de tentar qualquer coisa que lhes desse mais dinheiro. Como parte do apoio externo, em 2004 a Associação de Ehiquite-Lapala foi encorajada a fazer piscicultura. Isto era parte de um projecto conjunto da DPA e da Care. No Alto Molócuè, na vizinha província da Zambézia, a DPA já estava a apoiar um projecto de criação de tilapia. A DPA dava formação e tinha organizado o abastecimento de levinos para serem fornecidos a partir do Alto Molócuè. A Care, trabalhando com a DPA, transportou os levinos e deu algum dinheiro e mais treino. A Associação de Ehiquite-Lapala começou com 120 levinos em 2004 e em 2006 tinha 24 tanques de peixe.

Mas Jaime Agostinho admitiu que é “muito difícil vender o peixe porque não temos uma rede para o apanhar”. O administrador do distrito pediu uma rede emprestada a um professor e ele veio e comprou 11kg e as freiras que vivem na rua pediram esta rede emprestada e compraram 9kg. Mas isto foi tudo quanto venderam e eles próprios, aparentemente, também não estão a comer o peixe. Lapala fica longe do mar ou de qualquer rio grande e não existe tradição de consumir peixe, e estas pessoas não têm qualquer experiência de redes e nem sabem quanto elas custam. “Pensámos comprar redes em Nacala”, que fica a 300 kms da costa, disse Agostinho, “mas para nós ficava muito caro mandar lá alguém.”

“O nosso papel não é fornecer redes de pesca” explicou Tim Russell da Care, na capital provincial. Ao dar o peixe mas não redes, a Care parece o exacto inverso do lema usado pela Oxfam há uns anos atrás: “Dá um peixe a um homem e ele alimenta-se a ele e à família por um dia, mas dá-lhe uma rede e ensina-o a pescar e ele alimenta-se a ele e à família por toda a vida”.² Mas Russell também admitiu “ Acho que ninguém pensou em redes. Eu nunca pensei”. A Care e a DPA expandiram a piscicultura muito rapidamente. Em Nametil encontrámos um extensionista da Care que disse que esse problema existia também nas associações com que trabalhava. A solução deles foi, quando uma associação queria uma rede dava dinheiro a um dos extensionistas e quando este ia para casa em Nampula, para o fim-de-semana, comprava rede mosquiteira para a associação,” explicou Afonso Chivende. Mas admitiu que era uma solução parcial porque a malha de rede mosquiteira é demasiado fina e nenhuma das associações tinha conseguido até agora vender peixe



Figura 3.1 Alimentando o peixe na Associação de Ehiquite-Lapala

Mais tarde falámos com o técnico de pesca da Care, Aly Garcias, que disse que as redes eram um problema. Inicialmente não estavam seguros

² Supostamente baseado num velho provérbio chinês, por vezes atribuído a Lao Tzu: Dá um peixe a um homem e dá-lhe de comer para um dia. Ensina-o a pescar e dá-lhe de comer para toda a vida.

sobre o que deviam fazer por isso foram observar os pescadores do Rio Ligonha e ver o tipo de redes que usavam. Foram então a Nacala e compraram 50 metros de rede (por 10 000 Meticais), que cortaram e distribuíram pelos forums de associações com instruções de que a rede devia ser guardada no gabinete do forum! Outro problema foi que a Care tinha trabalhado no distrito de Ribáuè, que inclui Lapala, num contrato que acabou pouco depois de terem sido entregues os levinos à Associação de Ehiquite-Lapala. A Care deixou o distrito e não pôde fazer o acompanhamento. Iguamente em Nametil a Care estava a terminar o seu projecto apenas uns dias depois de termos entrevistado os seus extensionistas e não parecia provável mais nenhum apoio para a associação dos piscicultores, apesar deles não estarem a vender o peixe.

O mercado perdido

Cebolas, couve e peixe são produtos frescos que têm de ser vendidos rapidamente. Em todos estes casos, e muitos outros que vimos, tinha havido uma ajuda real para *produzir*, mas não tinha havido ajuda para *vender*. Mercados e comercialização são a maior peça perdida do jogo. Tanto as ONGIs como o governo começam pelo que se pode produzir, em vez de começar por aquilo que as pessoas querem comprar, e avaliam o sucesso pela produção em vez das vendas.

Em parte, as ONGIs promovem a produção de vegetais porque querem melhorar a dieta da população local. E parcialmente conseguem-no. Jânuario Armando, presidente do FARI, o fórum das associações de Ribáuè, comentava que “nós pensámos que cenouras eram coisas que se podem vender aos brancos. Agora comemos cenouras. Até comemos saladas.” Mas, acrescentou, embora tenham melhorado a dieta, “ainda temos pouco dinheiro no bolso”.

Armando é membro da Associação Primeiro de Maio em Pecuari, distrito do Ribáuè. A sua estória é típica da região. Estabeleceu-se na área como muitos outros em 1996, com apoio da Clusa, a Liga das Cooperativas do EUA, pouco depois da guerra. Os camponeses tinham voltado a casa e a produção estava a aumentar, mas as redes comerciais não tinham sido restabelecidas. Em 1996 a associação vendeu 131 toneladas de milho recolhendo milho dos membros e levando-o à vila mais próxima para vender

a um grande comerciante. Armando recorda que “eram os primeiros anos a seguir à guerra. Tínhamos de abrir as estradas e substituir o mercado que não havia. Mas quando os comerciantes começaram a vir, a associação deixou de ser precisa porque os membros vendiam directamente aos comerciantes que apareciam. O último ano em que a associação vendeu milho foi em 1999.

Mas uma vez que existia a associação, as ONGs começaram a oferecer um programa de apoio social, incluindo aulas de alfabetização, e de alimentação melhorada para desmamar os bebés. Descrevendo o papel da associação, os membros vêem-na agora mais como organização social. Alexander Serrano era o chefe da Clusa em Nampula de 1995 a 2000. Quando regressou a Moçambique em 2005, foi da cidade de Nampula até Cuamba e procurou a associação que tinha ajudado a criar. Descobriu que a maior parte ainda existia, mas que estavam a fazer muito pouca comercialização. Em vez disso faziam alfabetização e actividades sociais. Argumentou que a associação que viu “era mais autónoma e nada desencorajada”. Mas foi dizendo que, comparado com dez anos antes, “nas aldeias não se vê muita mudança; economicamente, as vidas das pessoas não progrediram.”

A Associação Primeiro do Maio era típica, também não estava envolvida em nenhuma actividade económica em 2005. Quando a visitámos em 2006, era nitidamente a associação mais em moda na área. Trabalhavam com ela sete ONGs locais e internacionais, ajudando-a a registar-se como associação, ajudando os membros a registar as suas terras, e criando clubes de poupança. Todavia a associação estava também a ganhar apoio para equipamentos. Experiências iniciais não tinham corrido bem. Uma tentativa em 2001 para cultivar vegetais, apoiada por uma ONGI, tinha falhado como as de outros lugares, devido a falta de mercado. Uma ONGI providenciou uma prensa para fazer óleo de cozinha a partir de soja e girassol locais, mas também esta não teve sucesso.

Na altura da nossa visita tinham começado vários novos projectos económicos. Estava a ser tentada a tracção animal e a associação tinha uma junta de bois. Recebeu um empréstimo de uma ONGI para uma moleira – embora formalmente fosse um empreendimento comercial, foi justificada por poupar tempo às mulheres que antes tinham de caminhar vários quilómetros até à moagem mais próxima. Com um donativo duma ONG alemã, estavam a construir um armazém quando os visitámos. A ideia era tentar armazenar

milho e cebolas e vendê-las depois da época das chuvas começar. Os preços variam muito conforme a estação e chegam a ser três vezes mais do que na época da colheita. Mas mesmo quando bem armazenadas, as cebolas perdem metade do seu peso, contudo, fazendo bem as coisas o aumento do preço ainda compensa – e há mais mercado do que quando toda a gente está a tentar vender cebolas. O milho também traz preços muito mais elevados. Ligada ao armazém estava uma pequena loja vendendo insumos agrícolas e alguns produtos básicos.

Associações através de Nampula, com o apoio de ONGs, estão a fazer instalações combinadas de armazém, loja e moagem. Quando bem gerido, isto podia elevar significativamente o rendimento local.

Em 2006 a Associação Primeiro do Maio voltou a comercialização colectiva do milho. Na altura, os comerciantes que vinham à aldeia estavam a oferecer 2 Meticais/kg, o que a associação achava ser muito baixo. Assim organizaram um contrato com um comerciante na cidade para entregar milho a 2.75 Meticais/kg; eles pagavam aos produtores 2.5 Meticais/kg e ainda faziam lucro, e toda a gente ficou satisfeita. Duas outras associações no fórum de Ribáuè também comercializaram milho colectivamente em 2006.

Talvez o ponto mais forte a reter sobre a Associação Primeiro de Maio é que ela agora parece viável, tanto em termos pessoais como comerciais. Mas levou dez anos de apoio intensivo para alcançar este estágio. E a associação precisa de muito mais apoio – crédito para comprar milho, treino em gestão e contabilidade para administrar o armazém e a moagem, e apoio técnico para cultivar novos produtos que pretende produzir, como feijão.

Lapala e Ribáuè

Lapala é uma vibrante vila comercial ao longo da via férrea, e quando o comboio diário pára, dezenas de pessoas correm com molhos de cebolas e cenouras, e tijelas de couves. E as pessoas compram – é evidente que Lapala tem fama entre os passageiros pelas suas verduras. Lapala tem um mercado próspero e, é verdade, há bicicletas à venda.

Mas nenhuma economia se fez com uns molhos de cebolas, ou umas centenas de Meticais extra que uma camponesa de enxada pode fazer se vender o seu milho através de uma associação. Mesmo em Lapala estamos a falar de quantidades ínfimas de dinheiro a mudar de mãos no mercado.

O distrito de Ribáuè é terra agrícola luxuriante e podia ser o celeiro de Nampula, mas quase não é explorada. A cidade de Ribáuè, capital do distrito, não tem lojas e há mais cabritos que carros na rua principal.

De carro através da parte ocidental da província de Nampula, vimos muitos edifícios destruídos pela guerra e nunca reparados. Há mais bicicletas e um punhado de casas melhores, mas 15 anos depois do fim da guerra, quase toda a gente anda a pé e vive numa casa tradicional de blocos de barro e coberta de capim. As pessoas que cultivam os campos ainda cavam com enxada. Há poucos bois e nenhum tractor. A produtividade é baixa e vastas extensões de terra continuam em pousio.

Também ha mudanças. Ribáuè tem agora electricidade, de uma rede que liga com a gigantesca barragem de Cahora Bassa. Electricidade significa que tem uma estação local de rádio e uma discoteca. Significa também iluminação pública nas ruas, a escola pode funcionar à noite e as mulheres sentem-se seguras para ir à escola nocturna. Com electricidade, o pessoal das ONGs e os funcionários locais não correm para Nampula todos os fins-de-semana. Júlio Paulino, um jornalista da cidade de Nampula que fez pesquisa para nós em Ribáuè, encontrou uma amiga e ficou surpreso quando ela disse que tinha pedido para ser transferida para Ribáuè – “em cinco anos isto vai ser uma autêntica cidade”, diz ela. Mas, olhando para o rebanho de caprinos na rua principal, não temos tanta certeza.

Nametil: será impossível apoio a longo prazo?

Não há caprinos na rua principal de Nametil, capital do distrito de Mogovolas, porque há muito tráfego. Esta cidade poeirenta parece estar a prosperar, com um grande mercado e serviço regular de chapas levando 90 minutos para ir para a cidade de Nampula. Os vendedores vendem galinhas e amendoim aos passageiros do autocarro. A falta de um banco, lojas, ou restaurante e as relativamente pequenas quantidades nas bancas ou o tamanho minúsculo dos bares, falam de um nível económico muito baixo; no entanto, o contraste com Ribáuè é marcante.

Na escala das bicicletas, Nametil tem uma pontuação relativamente boa. O mercado tem vendedores de bicicletas novas e pelo menos duas bancas vendem uma grande variedade de peças sobressalentes. À entrada do

mercado está uma oficina de soldador e uma das principais fontes de rendimento parece ser a reparação e modificação de bicicletas, por exemplo colocar um segundo assento e descansos para os pés. Os soldadores usam equipamento eléctrico ligado à rede de Cahora Bassa, um pequeníssimo exemplo de como a electricidade pode estimular o desenvolvimento económico.

O organizado mercado de Nametil também aponta para outro debate. Em geral as lojas da rua principal nunca voltaram a abrir depois da guerra. Mas o mercado mostra o fenómeno das “barracas melhoradas” – embora a maioria das bancas do mercado continuem a ser simples estruturas de estacas com uma pequena prateleira e telhado de capim, alguns donos de bancas bem sucedidos reconstruíram as suas pequenas bancas com blocos e telhados de zinco, e assim podem guardar mais mercadoria e trancar durante a noite. Não sendo ainda uma loja como deve ser, é um passo significativo a partir das toscas bancas à sua volta. As lojas fechadas e arruinadas na rua principal servem para lembrar que Nametil ainda não voltou aos níveis económicos de antes da guerra. No entanto, como mostra o teste das bicicletas, a mercadoria em cada uma das bancas pode ser pouca mas o mercado vende quase tudo o que a população local quer comprar, e as bancas melhoradas mostram que há alguma acumulação de capital. Será importante o facto de cada pessoa ter de ir a uma dúzia de bancas em vez de ir a uma só loja para comprar tudo o que precisa?

A diferença foi feita pelo cajú e pelo amendoim. O cajú será discutido em pormenor no Capítulo 5, e Nametil tem uma nova fábrica de cajú que emprega 1000 pessoas. O algodão também é importante. Mas a grande cultura agora são os amendoins de Nametil e o seu sucesso mostra o que se pode fazer quando se presta atenção a toda a cadeia de valor, desde a produção a comercialização e exportação. Mostra também quanto tempo, energia, dinheiro, e apoio externo, são necessários para promover crescimento económico – e como a cooperação entre agências é essencial para o sucesso.

Os amendoins de Nametil são pequenos e oleosos, o que faz deles menos bons para aperitivo mas excelentes para cozinhar, e por isso já têm um significativo mercado em Maputo. Tem um mercado potencial de exportação para manteiga de amendoim. Os produtores gostam dele porque tem grande resistência às doenças.

A cadeia começou quando Tim Russell da Care (o mesmo dos peixes) encontrou uma variedade melhor de amendoim no vizinho Malawi e o introduziu em Nametil. A nova variedade e técnicas melhoradas aumentaram o rendimento em 50%, com os camponeses a produzirem 600 kg/ha de amendoim com casca, em média. Mas, ao contrário do peixe, foi posto enorme cuidado na comercialização, interna e para exportação, que envolveu cooperação entre quatro organizações estrangeiras e três moçambicanas.

O passo a seguir foi melhorar os padrões e começar a produzir semente de amendoim, que renda mais 50% extra. Várias associações estão agora certificadas como produtoras de semente.

Como não podia deixar de ser, a atenção virou-se para a exportação. É sempre mais fácil tentar exportar um produto que tem já um bom mercado interno, porque isso significa que a produção que não pode ser exportada por preços melhores, pode sempre ser vendida localmente. Por exemplo, amendoim partido ainda pode ser vendido em Moçambique para cozinhar. Exportar não é fácil. “Os compradores europeus tornaram-se muito sofisticados e as normas da União Europeia estão a elevar-se rapidamente”, explica Martin Mason da Clusa, a Liga das Cooperativas dos EUA, que tem sido o maior apoiante da comercialização do amendoim.

A primeira coisa a fazer para tornar os amendoins mais comerciáveis e exportáveis é prevenir um grave risco de saúde. As aflotoxinas produzidas pelo bolor do amendoim provocam cancro do fígado. Em Moçambique há uma incidência acima do normal de cancro do fígado e a presença das aflotoxinas impedia a exportação do amendoim para a Europa. A investigação mostrou que, tradicionalmente, os amendoins são mergulhados em água antes de serem descascados o que encoraja a formação de bolor. Como parte do projecto, a Care insistia que os amendoins fossem descascados secos. Isto funcionou e a produção de Nametil foi certificada como livre de aflotoxinas em 2005, permitindo exportação para a Europa e eliminando o risco de cancro no mercado local. Mas é um trabalho duro. O descasque é feito por toda a família incluindo as crianças, muitas vezes à tarde e à noite no fim do outro trabalho. Normalmente pode levar uma semana para a família descascar um saco de 50kg de amendoim com casca, que dá cerca de 17kg de amendoim descascado, com que a família pode ganhar cerca de 7US\$, de acordo com

Afonso Chivende, um extensionista da Care. Uma família em média ganha cerca de 60 US\$ com a sua colheita de amendoim – mais ou menos o preço da bicicleta mais barata. E este pode ser todo o seu rendimento em dinheiro de um ano, o que explica porque Nametil ainda parece tão pobre.

Cada passo exige apoio externo substancial. Moçambique não tem um laboratório aprovado pela União Europeia para testar a aflotoxina, portanto as ONGIs que estão por detrás do apoio tiveram de contactar um laboratório na África do Sul.

O passo seguinte era obter estatuto de amendoim orgânico e venda através do comércio justo, porque cada um destes soma cerca de 15% ao preço do produtor. A Care tem experiência em organizar certificação orgânica que também requer inspecção por uma empresa sul-africana – e 19 associações estão agora certificadas como orgânicas. Este é potencialmente um grande mercado porque pesticidas e fertilizantes não são habitualmente usados em Moçambique para amendoins; os produtores orgânicos estão geralmente concentrados em Calipo, a oeste de Nametil. Esta é uma área que tem um extensionista particularmente dinâmico – Afonso Chivende, treinado em Cuba – e que, por outro lado é mais fácil de certificar como orgânica porque não é área de algodão (que exige tratamentos não orgânicos). Os primeiros amendoins orgânicos foram vendidos à África do Sul em 2006 para manteiga de amendoim. A Clusa tem experiência de negociar acordos de comércio justo e trabalhou com a Twin Trading, uma organização de Londres, para negociar a primeira exportação de amendoim orgânico em comércio justo³. A Twin embala os amendoins misturados com fruta seca em pacotes que fornece a supermercados, e vê um bom mercado para o amendoim de Nametil.

A primeira cooperativa de camponeses

Um elemento chave na comercialização foi a criação, em 2003, da Ikuru, uma empresa de comercialização concebida para ser propriedade colectiva dos camponeses. Nos EUA e na Europa, as cooperativas de comercialização

³ Um dos fundadores da Twin era o falecido Dick Day, que trabalhou em Moçambique nos anos 80. A Day Chocolate Company, que vende em comércio justo os chocolates Divine, tem o seu nome.

e agro-indústria são muito importantes⁴, embora em Moçambique aparentemente a Ikuru a seja a única.

A Ikuru cresceu com solidez, começando por comercializar 300 toneladas de amendoim, gergelim e feijão em 2004 e passando a 2000 toneladas em 2006. Estabelece um preço mínimo e assina contratos com produtores em Janeiro, na época da sementeira, e compra depois em Maio e Junho. Os membros têm garantidos 0,5 Meticais acima do preço prevalecente no mercado. A Ikuru também fornece semente a crédito, e no período da comercialização avança dinheiro às associações-membro para a comprarem dos seus fornecedores. Durante séculos, produtores de todo o mundo queixaram-se de ser enganados por comerciantes desonestos, particularmente através de balanças viciadas com que pesam os produtos que vão comprar. Assim, um benefício fundamental de comprar na Ikuru, é que esta só usa balanças fiáveis. A Ikuru compra cada vez mais a não-membros, porque mesmo sem o prémio pago aos membros, ainda paga ligeiramente melhor que outros comerciantes.

Moisés Raposo, gerente geral da Ikuru, salienta que esta é uma empresa e como tal tem de fazer lucros. O seu escritório é modesto e com pouco pessoal; os armazéns são alugados. Ele conta que a ideia original era comercializar milho porque é mais importante para os camponeses, mas desistiram porque as margens de lucro são muito pequenas e põem grandes problemas de armazenagem. Pelo contrário, amendoim e gergelim precisam de armazenagem por períodos mais curtos. Ikuru presentemente pertence em 45% á Gapi⁵, 45% a ONG holandesa Oxfam-Novib, e 10% aos camponeses. Tem 21 associações com 8000 membros, que angariaram 21 000 US\$ para a sua quota de 10%. As regras da Ikuru estipulam que o Gapi e a Oxfam-Novib só podem vender as suas acções aos camponeses.

⁴ Cooperativas de produtores são familiares aos consumidores dos EUA que muitas vezes não sabem que são co-ops. Land O'Lakes, Ocean Spray, Welch's, e Sunkist são cooperativas que comercializam produtos feitos de leite, amoras, uvas, toranjas e outras matérias primas fornecidas pelos seus produtores membros. A Land O'Lakes tornou-se a maior companhia de rações dos EUA.

⁵ Originalmente, o Gabinete de Apoio à Promoção de Pequenos Investimentos, em parte detida pelo governo e em parte por doadores. A Gapi evoluiu até se tornar num importante provedor de apoio técnico a pequenas e médias empresas, e uma fonte de crédito e investimento. (Ver Capítulo 17)

Os três problemas persistentes são o capital de trabalho, apoio técnico e integridade. A Novib concedeu um empréstimo de •200 000 para capital de trabalho, a Gapi estende crédito de curto prazo durante o período de comercialização. Mas dinheiro está a tornar-se um problema real. Raposo diz que teve de parar de comprar a não-membros em 2006 por falta de dinheiro, e calcula que se tivesse tido os fundos podia comprar 1 milhão US\$ de produtos em 2007.

A Clusa, em grande parte com ajuda da USAID, tem estado a trabalhar em Nampula desde 1995, e está a dar apoio técnico essencial, empresta carros e paga extras como os testes de aflotoxina dos amendoins. Em 2006, Martin Mason ainda tinha de assinar os cheques da Ikuru e diz que o apoio técnico tem de continuar pelo menos por mais três anos. Olipa, uma ONG criada pela Clusa, dá treino aos membros das associações.

Finalmente há a questão da integridade e a transição de projecto de ONG para um negócio sério. Mason comenta: “para as ONGIs é fácil – podem sempre deitar dinheiro fora. Mas a Ikuru é comercial. Poderá vir a dar origem a uma cooperativa de agricultores como na Holanda ou nos EUA?” As ONGs têm grandes orçamentos, o seu pessoal ganha muito bons salários, e a tentação para desviar dinheiro dos projectos financiados pela ONGI já provou ser irresistível muitas vezes e causou a falência de projectos que eram bons à partida. Raposo tem uma boa reputação de integridade e empenhamento, e vontade de trabalhar arduamente para benefício das associações-membro – e a maioria dos negócios em início dependem de um único indivíduo criativo e dinâmico..A própria Ikuru não se pode permitir a salários ao nível das ONGIs – será que vai criar uma equipa disposta a trabalhar arduamente para beneficiar os camponeses, sem tirar melhores salários para si própria? A extrema pobreza cria enormes pressões familiares sobre quem tem emprego, enquanto o alargamento das diferenças de riqueza cria um sentimento de injustiça nos outros que ganham um salário normal. A Ikuru podia começar a movimentar grandes somas de dinheiro: será o pessoal capaz de resistir à tentação e as pressões para meter ao bolso uma parte dele?

ONGIs e sustentabilidade

Talvez o maior problema seja que os doadores têm horizontes de tempo muito curtos e prioridades a mudarem constantemente, enquanto

desenvolvimento com sucesso precisa de uma década ou mais de apoio.⁶ As associações que a Clusa ajudou a criar só agora, uma década após pequenas ajudas a curto prazo dadas pelas ONGs é que está a ficar de pé. Mas Martin Mason sublinha: “todos os projectos têm um horizonte de três anos. O apoio da USAID para a Ikuru está a terminar agora, após três anos, quando a Ikuru está apenas a começar. Agora vamos ter um período morto e perder um par de anos antes de podermos organizar um novo projecto. Três anos não é suficiente.”

A agência governamental holandesa SNV criou uma rede de pessoal em quatro distritos incluindo Mogovolas, (onde Nametil é a capital de distrito) e ajudou a criar 100 comités locais de desenvolvimento. Mas a SNV em Haia mudou a sua política e em vez de ser uma agência de desenvolvimento converteu-se numa consultoria, aumentando a plétora de trabalhadores de ajuda que dão conselhos em vez de fazer coisas. O pessoal local da SNV local passou a ser redundante.

Em 2006, a Care estava a chegar ao fim dos seus contratos. Tinha desenvolvido uma impressionante rede de trabalhadores da extensão agrícola. Com um orçamento maior do que o do departamento provincial de agricultura, tinha muito mais extensionistas no terreno. Mas nos finais de 2006, estes extensionistas que estavam com a Care há seis ou mais anos, também foram considerados redundantes.

Tanto a SNV como a Care deram apoio a estes trabalhadores para que se constituíssem em empresas ou ONGs, mas eles terão de procurar angariar fundos ou concorrer a contratos. Inevitavelmente o apoio às associações camponesas e comités locais de desenvolvimento que eles ajudaram a criar, vai ser reduzido; ainda são fracos e sem a ajuda muitos estão em falência. Alguns comités de desenvolvimento só foram salvos quando outras agências holandesas entraram com apoio. Qual será o impacto sobre a Ikuru, que conta com algumas associações membros apoiadas pela Care? Marieta Zucas, uma das extensionistas dispensadas, disse: “criar associações não se faz em

⁶ O Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE reconhece que para países como Moçambique “a capacidade de desenvolvimento em instituições requer normalmente um envolvimento de pelo menos dez anos” (OECD DAC *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*, 2007; (como estado pós-conflito, a DAC trata Moçambique como “estado frágil”).

dois anos. Não é fácil convencer as pessoas. Nos primeiros três anos não se notam muitas diferenças.”

A mudança ocorre lentamente. Para camponeses de enxada, um dos maiores constrangimentos é a falta de mão-de-obra que restringe a área que pode ser cultivada. (A outra é a impossibilidade de comprar fertilizante que aumentariam muito a produtividade.) Estão a acontecer duas mudanças lentas. Uma é agricultura de conservação que envolve menos preparação do solo mas é preciso misturá-lo com restos de plantas. Embora lucrativo a longo prazo, a curto prazo exige muito trabalho. A outra é a tracção animal, que está a ser promovida por muitas ONGIs em Moçambique e que pode aumentar substancialmente a área de cultivo de cada camponês. Com treino também pode ser combinada com a cultura de conservação. Mas a tracção animal requer apoio a longo prazo – treino permanente, crédito a longo prazo e assistência veterinária – que não está disponível em Nametil. Sem apoio a longo prazo, os projectos das ONGIs de tracção animal acabaram por falir em muitos lugares de Moçambique.

Nem todos os projectos de ONGIs de Nametil tiveram o sucesso dos amendoins. O gergelim é uma cultura tradicional com enorme potencial de exportação e uma empresa local, Export Marketing, tem estado a comprar quantidades cada vez maiores. Tim Russell calcula que os camponeses podem ganhar com o gergelim 260 US\$/ha, comparado com 160 US\$/ha com os amendoins e 50 US\$ com milho (e apenas 5US\$/ha com algodão). O gergelim preto tem mercado no Japão e na China para fazer óleo, mas o gergelim branco tem preço mais alto para o mercado de doçaria. O gergelim de Moçambique é pequeno e de cores misturadas, o que significa que obtém preço mais baixo. Em contrapartida é muito resistente às pragas. A Clusa descobriu uma variedade na Nicarágua com uma semente branca maior, que parecia ter grande potencial. Importou 4 toneladas de semente e os camponeses ficaram rapidamente com ela. Mas houve muitas perdas por causa das pragas em 2006. “Portanto não foi uma grande ideia. Causamos algum prejuízo. Temos de ser muito cautelosos”, admitiu Russell. O plano actual ‘e voltar para a variedade local mais resistente, usar técnicas tradicionais e seleccionar as sementes brancas maiores.

Algumas ONGIs têm orçamentos de mais de 1 milhão de US\$ por ano só na província de Nampula, por isso tem grande impacto em tudo o que tocam. Mas as ONGIs movimentam-se depressa e as políticas mudam. O pessoal local tem de correr para estar a par com as mudanças de política nas sedes da ONGI, não há segurança no emprego (aumentando a tentação de desviar o que for possível). Para os camponeses há pouca esperança de estar a par. O que acontece aos camponeses que produzem paprika, girassol e gergelim que não conseguem vender, mas que a ONG aconselhou, ou que formaram associações e comités locais de desenvolvimento porque esperavam a continuação do apoio que agora terminou? O que vão eles responder ao próximo que venha de fora com uma ideia brilhante?

Podem ser extraídas várias lições de Nametil e Ribáuè:

- CADEIAS DE VALOR E COOPERAÇÃO SÃO ESSENCIAIS. O “projecto” de desenvolvimento de maior sucesso foi o dos amendoins de Nametil, que funcionou porque houve intervenção ao longo de toda a cadeia de agricultores, extensionistas, empresas de comercialização, agências de crédito e importadores no estrangeiro. Isto por sua vez, envolveu estreita cooperação entre os intervenientes. Pelo contrário, falhas como os do peixe e dos vegetais ocorreram, houve apoio apenas para um dos elos da cadeia, nestes casos, a produção.
- AS ONGIS PODEM FAZER UMA DIFERENÇA... Sem ONGs ou companhias locais de apoio não lucrativas (Gapi, Ikuru), os amendoins de Nametil não teriam sido um esforço de desenvolvimento bem sucedido.
- ... MAS O APOIO DEVE SER A LONGO PRAZO E AS ONGIS RARAMENTE FICAM. Construir associações efectivas e negócios em Nampula precisa de cinco a dez anos de apoio – formação, aconselhamento e assistência directa. Só a Clusa parece querer ficar por tanto tempo. Em geral, as ONGIs são demasiado inconstantes para serem agentes de desenvolvimento eficazes.
- DESENVOLVIMENTO É ARRISCADO. Exactamente como muitos novos negócios falham, é também provável que a maioria das tentativas de desenvolvimento se venham a mostrar falhadas. A paprika, o gergelim da Nicarágua e outras culturas não funcionaram. Mas isto levanta uma questão: devem os camponeses assumir todos os riscos? Ou

- devem estes ser partilhados pelas agências de desenvolvimento? Devem compensar os agricultores que tomam parte nos falhanços?
- **DESENVOLVIMENTO É CARO ...** Pôr a Ikuru de pé implicou enorme investimento em tempo, dinheiro e pessoas e o seu sucesso ainda depende da continuação desse apoio pelo menos mais 3 a 5 anos. Não é só das muito dispendiosas ONGIs, com altos salários de expatriados, e salários locais relativamente altos, mais carros, escritórios, etc. Uma agência como a Gapi nunca vai recuperar os seus custos do apoio de juros sobre os seus empréstimos. (Ver Capítulo 12)
 - **... É OS RETORNOS INICIAIS SÃO PEQUENOS.** Os camponeses com sucesso podem duplicar o seu rendimento em dinheiro, mas com isso ficam a ganhar talvez uns 100 a 150US\$ por ano, para toda a família. A linha de pobreza citada mais vezes é de 1 dólar por pessoa por dia. E isto não é sequer meio dólar por dia para toda a família. O que significa que mesmo aqueles que podem realmente dizer que se desenvolveram, continuam desesperadamente pobres. E a Ikuru certamente que tem orgulho em estar a manusear 2 000 toneladas no seu terceiro ano, mas a verdade é que isto é diminuto quando comparado com as empresas privadas a operar na província de Nampula.

Monapo: mobília e empreiteiros

Monapo, a 120 km a leste da cidade de Nampula, é muito diferente de Nametil e Ribáuè. No tempo colonial foi uma importante cidade industrial, apesar de a maioria das fábricas estarem agora fechadas. Adriano Abdallah é presidente da Associação dos Desempregados de Monapo formada por 15 artífices qualificados sem emprego depois do encerramento das fábricas. Faz trabalho de construção, incluindo acabar uma escola deixada a meio por um empreiteiro de Nampula. Outros contratos são com o município. Mas a associação continua precária e os membros também têm machambas. A sua própria modesta casa, ainda não acabada, é a sede da associação. Para cada projecto tem de comprar os materiais e alugar transporte. “Temos falta de boas ferramentas e treino”, diz-nos Abdallah. Sentado na sua sala conta-me

que enviaram um dos membros à capital provincial, a cidade de Nampula, para receber formação em orçamentos. O que evidentemente é importante. “Fui ver se era possível mandar mais gente para treinar. Mas disseram-nos que tínhamos de pagar todos os custos, e é muito caro alojar e alimentar uma pessoa em Nampula – não podemos dar-nos a esse luxo.” Acaba acrescentando: “Já estive em mais de uma dúzia de reuniões com ONGIs que dizem que vão ajudar a nossa associação, mas não acontece nada.”

Ao fundo da rua da casa de Abdallah está uma oficina de mobília. Um telhado feito com ramos de palmeira suportado por paus que parecem estar prestes a cair com a primeira ventania, protege uma série de móveis de surpreendente boa qualidade. Chegamos ao fim da tarde mas um grupo de sete carpinteiros e estofadores ainda estava a trabalhar. Morais Victor disse que eram um colectivo que trabalhava em conjunto há nove anos e tinham conquistado uma reputação de qualidade e por isso as pessoas da terra vinham fazer encomendas. Mas estavam totalmente descapitalizados. A cada encomenda o comprador tinha de dar dinheiro adiantado para comprar a madeira na serração local ou para ir a cidade de Nampula comprar tecido e outros materiais. Todo o trabalho é feito com ferramentas manuais mas eles sabem que, com electricidade e algumas ferramentas básicas eléctricas como uma lixadora podiam aumentar a qualidade do trabalho substancialmente.

Tal como a associação dos desempregados, a oficina de marcenaria está formalmente registada como associação e paga impostos municipais. O presidente do município de Monapo, Daniel Hermínio Bento, diz que há várias outras associações na cidade e que para pequenos projectos abrem concursos locais. “Mas o problema maior para todos eles é a falta de formação em gestão,” disse ele.

A oficina de mobiliário é qualificada e produtiva, mas falta-lhes tudo e precisam de crescer. – precisam de financiamento para um telheiro permanente, electricidade, ferramentas e pelo menos um pequeno armazém com madeira; precisam de gestor e guarda-livros treinados; e, embora tenham melhorado os seus modelos, precisam de ajuda para fazerem móveis mais modernos. Isto é um pequeno negócio que quer crescer e pode crescer, mas não sabe por onde começar e não há nenhuma ajuda.

O problema ultrapassa o Monapo. Com início em 1998 a província de Nampula foi piloto para descentralização e planificação local (discutido em

mais detalhe no Capítulo 8). Construção e manutenção foram pouco a pouco descentralizadas, embora enfrentando forte resistência do departamento local de obras públicas e dos maiores empreiteiros baseados na capital. Usando materiais locais, como tijolos queimados, e mão-de obra local, foi possível cortar drasticamente os custos. Um estudo independente do PNUD concluiu que os centros de saúde construídos localmente só custavam metade daqueles que eram construídos através do Ministério da Saúde e eram de melhor qualidade.⁷ Mas havia muito poucos empreiteiros locais com condições para organizar obras como uma escola. E havia necessidade de transformar artífices em pequenos empresários formais, com o apoio financeiro, legal e técnico requerido para gerir e elevar a qualidade, para se registar como empresa e para ter capital de trabalho.

Nampula começou a experimentar com uma agência chamada Desenvolvimento Económico Local, DEL, usando os departamentos de aquisições do governo para apoiar a formação de pequenas empresas locais que podiam levar a cabo a construção local. Começaram com as pessoas que havia com experiência e em especial, aqueles que já usavam os recursos locais para materiais de construção como telhas e tijolos, e os que tinham experiência de construção. O apoio empresarial e a formação foram dados por uma ONG local, a Adelná (Agência de Desenvolvimento Económico Local de Nampula), uma das de maior sucesso de todas as agências criadas pelo PNUD e ILO. Em 2006, a Adelná tinha 16 empresas a funcionar em oito distritos, de construção ou materiais de construção, e estão a expandir-se para outras áreas.

A Adelná rege-se por um conjunto de regras estritas. Uma pequena empresa não pode ter mais de sete pessoas todas de famílias diferentes; devem ter cartões de identidade e experiência, e devem entrar pelo menos com 2500 Meticais. Hermínio Torres Manuel, director executivo da Adelná, diz “trabalhamos com pessoas reais com qualificações, não com comunidades abstratas.” Por sua vez a pequena empresa recruta outras pessoas, pelo que construir uma escola pode criar dezenas de empregos. Os problemas chave são melhorar a gestão e dar aos responsáveis da pequena empresa as

⁷ *‘Independent Programme Impact Assessment (PIA) of the UNCDF Local Development Programme’*, ECI/Africa Consulting, 22 December 2003, Woodmead, South Africa, p29

habilitações para ir a procura de novos clientes e não ser só o sector público mas também clientes privados que queiram fazer casas.

Vários distritos recorreram a Adelna tentando transformar brigadas de trabalhadores em pequenas empresas. “O maior problema é encontrar pessoas com uma visão empreendedorística. A maior parte só quer resolver o seu problema económico imediato. Muitos querem que a Adelna faça as coisas por eles. A lição dura a tirar é que um projecto não é um saco de dinheiro de um doador.” No distrito de Meconta por exemplo, apareceram 300 pessoas numa reunião inicial e deste grupo a Adelna só seleccionou 23. “Devemos aceitar que isto é um projecto a longo prazo. Estes pequenos negócios precisam de apoio contínuo. Mas há uma demanda crescente por construção se a qualidade fôr boa. Mais tarde ou mais cedo estas pequenas firmas serão sustentáveis.”

A força motriz por detrás da descentralização em Nampula foi Vicente Paulo, e ele admite que uma mão cheia de minúsculas empresas na maior província do país não é muito tendo em conta que passaram 15 anos depois do fim da guerra. Na sua opinião, o estado devia pagar “agências de criação de capacidade” que ajudem pequenas empresas a crescer – centros de desenvolvimento de negócios e incubadoras de empresas oferecendo uma grande variedade de serviços, desde simples formação até ajuda para desenvolver novos produtos e mercados, para lhes dar a capacidade de ir a um banco. “O estado não pode fazer isto mas pode contratar agências para o fazerem. Mas estas agências, por sua vez, devem prestar contas.”

Conclusão: inovação e colaboração funciona

Nampula deixa a impressão que todas as intervenções parecem ser dirigidas pela oferta. O governo oferece serviços e constrói estradas e edifícios de acordo com um plano feito em Maputo. As ONGIs oferecem serviços de acordo com objectivos, planos e estratégias estabelecidos nas suas capitais. Os produtores cultivam vegetais ou fazem mobília, não necessariamente porque haja procura mas porque é o que sabem fazer. O apoio ao projecto destina-se a produção e a oferta – nova semente, ou peixe, ou formação para produzir uma nova alimentação para desmamar os bebés – mostrando as

pessoas como se produz mas sem fazer as ligações com o mercado ou procurando saber se há procura.

Estivemos presentes no “observatório da pobreza” provincial, em Nampula a 18 de Agosto de 2006. Os observatórios da pobreza são parte do processo de consulta a sociedade civil. Estas reuniões são convocadas pelo governo de modo a que a sociedade civil possa apresentar os seus pontos de vista sobre a campanha pelo fim da “pobreza absoluta” e são parte também do processo de consulta requerido pelo Banco Mundial como parte da preparação da Estratégia para a Redução da Pobreza, PARPA. Esta reunião de mais de 100 pessoas numa grande tenda constituiu sobretudo num relatório sobre as actividades das várias ONGs nacionais e internacionais. Uma das ONGs pegava num assunto, por exemplo agricultura, e apresentava um relatório que normalmente demorava 10 minutos, justamente para explicar a manta de retalhos que eram as actividades das ONGs. Estes começavam habitualmente com um mapa. No caso da água, por exemplo, havia sete ONGs. Mas dois distritos tinham três ONGs, dois tinham duas, seis tinham uma e oito distritos não tinham nenhuma ONG de água; três dos quatro distritos mais pobres de Nampula não tinham ONG de água. Em agricultura há nove ONGs diferentes, mas com programas sobrepostos, que vão desde distribuir cabritos até apoiar clubes de poupança; umas trabalham com o departamento provincial e distrital de agricultura, outras não.

O Governador Filipe Paúnde (subsequentemente eleito Secretário Geral da Frelimo) encerrou a reunião com um ataque as ONGs pelos seus projectos sobrepostos e pelo seu secretismo: “o povo moçambicano tem o direito de ser informado sobre os vossos planos e projectos.” Posseguiu dizendo que uma das prioridades do governo é construir represas para colectar a água da chuva e correntes na estação chuvosa para uso posterior na rega, mas só duas das oito ONGs de agricultura estavam interessadas em construir estas represas – ou não é sua prioridade ou não está nos seus programas, apesar do ponto de vista do governo.⁸ As ONGs devem trabalhar de acordo com as orientações do governo, especialmente em Agricultura. E deviam deixar de

⁸ O Programa de Ambiente das Nações Unidas em 13 de Novembro 2006 difundiu um relatório realçando a importância da recolha da água da chuva para a África, e citou Moçambique como um país com grande potencial nesta matéria.

falar vagamente sobre o número de famílias ajudadas e dizer em quanto elas tinham aumentado de facto a produção, “acrescentou Paúnde”.

Vimos este problema no Instituto Agário de Ribáuè, que está a formar a próxima geração de agricultores e extensionistas agrários com recursos muito limitados. Visitamos uma área irrigada onde estudantes entusiastas cultivavam vegetais – para se alimentarem e para aprender conhecimentos práticos da irrigação. Mas havia falta de água e o Director Epifânio Mário Justino foi ter com as ONGs a trabalhar em Nampula. Ele pretendia em particular ajuda para uma represa para dar aos extensionistas experiência em irrigação em pequena escala e que também ajudasse a produzir alimentação para os estudantes. Só uma ONGI ofereceu ajuda – a Care disse que iria ter um programa sobre HIV/SIDA, mas não podia apoiar formação em agricultura ou na represa.

Em Nampula vimos quanto podem ser burocráticos, paternalistas e focados na caridade, tanto o governo como as ONGIs, oferecendo não aquilo que as pessoas dizem precisar mas aquilo que está no programa daquele ano. O efeito é tornar as pessoas permanentemente dependentes de dádivas do governo e ONGIs, porque não conseguem o apoio que os tornaria independentes.

Conclusão: dar a ajuda que as pessoas precisam

Uma segunda experiência vivida em Nampula e a de pessoas experientes e inovativas, desesperadas para trabalhar duramente para aumentar o seu rendimento. Não querem ser dependentes para sempre e estão dispostos a fazer quase tudo. Mas falta-lhes apoio externo e orientação que os ajude a fazer uso desta energia. Nampula tem muitos grupos activos e associações que querem tornar-se empresas lucrativas, que possam ganhar dinheiro suficiente para fazer da pobreza uma memória do passado. Mas deparam-se com inúmeros obstáculos e cada grupo tem diferentes problemas. Os fabricantes de móveis do Monapo podem vender a sua produção, mas precisam de se modernizar e de crescer. Realisticamente, o mais provável é que a associação dos Portadores da Hortícola da Nameconha do Ribáuè não possa vender com sucesso os seus vegetais porque fica demasiado longe dos mercados da cidade de Nampula. Quem pode responder ao apelo de Manuel Ernesto: “Há por aí alguém que nos possa dizer o que podemos cultivar que

tenha um cliente que queira comprar?” E ambos os grupos precisam de apoio contínuo durante vários anos para ultrapassar novos desafios.

Uma terceira impressão é a de oportunidades perdidas. Ribáuè devia ser o celeiro de Nampula, com solo e água que podiam produzir uma gama completa de culturas; mas o Ribáuè parece pobre e improdutivo. Porque?

Porém a nossa impressão geral de Nampula foi positiva porque vimos o que era possível. Uma coisa que se salientou foi a importância de pessoas individuais e a maneira criativa, empenhada, honesta, de pessoas trabalhadoras nas administrações de distrito, governo provincial, associações e ONGs locais e internacionais, faz a diferença. Outra coisa que se salientou e que o desenvolvimento acontece quando essas pessoas fundamentais e as suas organizações, trabalham juntas em vez de isoladamente nos seus projectos, e têm em consideração toda a cadeia de valor. O apoio é necessário a vários níveis – não apenas um novo produto a cultivar ou uma represa, mas também métodos agrícolas, melhor armazenagem, melhor comercialização, criação de associações, treino em gestão, crédito, etc. São necessárias intervenções que construam capacidade. Como fizémos notar anteriormente, esta visão é tão velha como a China antiga – dar um peixe ou ensinar a pescar. Mas em Nampula, além de ensinar a mulher a pescar, é preciso mostrar-lhe como manter o peixe fresco, como vendê-lo e como saber se ela fez lucro.

Os amendoins de Nametil, tal como o cajú (tratado no Capítulo 5), mostram o que pode ser feito, mas também mostram como é raro este tipo de abordagem conjunta. Estes sucessos requereram a cooperação de um grande número de organizações – governo, ONGs e associações envolvidas mais de uma década, e não apenas dois anos. E há várias pessoas dinâmicas que não tropeçam na linha burocrática.

A mudança é real. Por um ano de trabalho as famílias ganham o suficiente em amendoim para comprar uma bicicleta, Ikuru é a primeira cooperativa de agricultores em Moçambique e *está* a oferecer melhores preços que o tradicional sector privado. O desenvolvimento está a acontecer – mas só para poucas pessoas. Porém a Ikuru e os produtores de amendoim ainda estão totalmente dependentes de apoio externo dispendioso; são pobres e vulneráveis e estão só a dar os primeiros passos numa caminhada muito longa pela estrada do desenvolvimento.

4

O milagre de Manica acabou



Se Nampula parece crescer, provavelmente na base da agricultura de pequenos camponeses, o que foi estabelecido como motor do crescimento para Manica foi a agricultura comercial de grande escala.¹

A prosperidade de Manica de 2001-4 foi desencadeada pela crise do Zimbabwe. As companhias tabaqueiras encorajaram os farmeiros zimbabwuanos a imigrar para Manica oferecendo crédito e assistência técnica; as companhias de paprika também ofereceram apoio. No final, 42 Zimbabwuanos, individualmente e em grupos, estabeleceram-se em Manica e o número similar de moçambicanos (e estrangeiros já com residência permanente em Moçambique) receberam apoio. Só os farmeiros zimbabwuanos criaram 4385 empregos em 2003 e calcularam que estavam a injectar na economia 1,6 milhões de US\$ anualmente em salários. Foram abertas 4 unidades agro-industriais – para exportar rosas e vegetais para a Europa e produzir óleo de girassol e leite para o mercado local – que criaram mais umas centenas de empregos. No ponto alto deste período 3600 famílias

¹ Está definido em mais detalhe no Capítulo 15. Consideramos “agricultores comerciais” os que produzem principalmente para o mercado, distinguindo-se daqueles que simplesmente vendem alguns excedentes da produção. No entanto, isto cobre uma gama muito vasta de famílias produzindo culturas para o mercado como tabaco ou paprika, além da sua própria comida, até grandes propriedades mecanizadas produzindo quase inteiramente para o mercado. Os farmeiros de Nampula estão na parte mais pequena do espectro e os de Manica na parte maior.

camponesas estavam a cultivar girassol e outras 3000 a cultivar paprika. Foram organizados para cima de 100 grupos para cultivar *baby-corn* e outros vegetais de exportação.

Em finais de 2006, o milagre de Manica tinha-se revelado uma miragem. Só restavam 16 farmeiros comerciais zimbabweanos e metade destes tencionavam partir em 2007; os empregos estavam reduzidos a 600.² Três das quatro unidades agro-industriais tinham encerrado. Poucos camponeses conseguiam ganhar mesmo 1000 Mt (40 US\$, 30 •) com a paprika e o apoio tinha sido reduzido.

Embora não sendo um desastre total, o investimento estrangeiro a sério provou ser muito limitado – uma nova fábrica de queijo ligada à produção de leite, uma moageira e uma tentativa de revitalizar a exportação de vegetais. Estão ainda a ser produzidos 1500 frangos congelados por semana num aviário apoiado por uma ONG, fornecida por 24 grupos de camponeses, embora com sérias dificuldades por falta de um fornecimento certo de pintos de um dia. Naquela que devia ser uma das mais produtivas províncias de Moçambique, a agricultura comercial continua insignificante.

Em 2006 depois da nossa pesquisa em Manica, escrevemos um artigo com o mesmo título deste Capítulo.³ Roberto Albino, chefe da agência do governo para a promoção da agricultura comercial, o Centro de Promoção da Agricultura, CEPAGRI, criticou muito este artigo. Disse numa reunião pública que “a nossa política é atrair investidores que tragam tecnologia, acesso a mercados e capital, e que não precisem dos bancos de Moçambique.”⁴ Dizia que “Os Zimbabweanos chegaram sem nada e por isso não admira que tenham falhado. Moçambique precisa de investidores estrangeiros trazendo aquilo que nós não temos e especialmente trazendo dinheiro”.

Neste capítulo defendemos o argumento de que é precisamente esse o problema. Os farmeiros zimbabweanos chegaram esperando encontrar uma vasta gama de estruturas de apoio que na África do Sul são normais, como eram anteriormente no Zimbabwe; mas depararam-se com a mesma falta de

² Brendon Evans, *Commercial Agriculture: Manica Province*, palestra em Garuso, Manica, 24 de Outubro de 2006.

³ *O País*, Maputo, 12 de Maio 2006

⁴ Falando numa reunião pública no Hotel VIP, Maputo, 23 de Maio de 2006.

apoio governamental que os agricultores comerciais tinham e por isso quase todos faliram.

Existe uma certa satisfação racista sobre este falhanço dos zimbabweanos exemplificada na coluna semanal “Monte Binga” de Victor Machirica, no jornal *Notícias*. “Todo o mundo está preocupado não simplesmente pela alegada falência, mas pelo facto de que quem faliu, são indivíduos que, na nossa óptica, sendo brancos, são automaticamente bons gestores e, por isso, não podem falir.” De facto eles são “mais refugiados que verdadeiramente investidores estrangeiros” e acusa o “complexo de superioridade desses farmeiros em relação aos cidadãos, leis e instituições nacionais” e ainda, que eles esperavam “recuperar o privilégio e tratamento VIP a que estavam habituados no Zimbabwe”.⁵

Em vez de reclamar porque os zimbabweanos estavam a “pedir demais” como Machirica faz, a verdadeira lição aprendida é justamente como é difícil desenvolver agricultura comercial em Moçambique – tanto os farmeiros moçambicanos como os zimbabweanos precisam do apoio que os zimbabweanos esperavam. Machirica parece genuinamente chocado porque os farmeiros zimbabweanos esperavam uma tarifa de electricidade especial mais baixa, no entanto os agricultores moçambicanos também se queixam de que não se podem expandir porque se espera que paguem o custo integral de qualquer ligação eléctrica. Para alguns, o elevado custo da electricidade faz com que a irrigação dê prejuízo. Machirica parece não se dar conta que muitos países subsidiam a electricidade rural; Moçambique, com a barragem de Cahora Bassa, devia poder fazer da electricidade barata uma base de desenvolvimento para todos os agricultores comerciais.

O insucesso da experiência de Manica mostra que a agricultura comercial não se pode desenvolver sem aumento substancial do apoio do governo a todos os níveis. Os investidores estrangeiros e as ONGs não podem construir a base para o necessário arranque. Há muitos moçambicanos e uns poucos zimbabweanos e outros farmeiros estrangeiros capazes e prontos para aumentar a produção – e a esforçar-se o melhor que podem para isso. Se tivessem mais apoio podiam crescer rapidamente e criar um genuíno milagre de Manica.

⁵ *Notícias*, 9, 14 e 15 de Dez 2006.

Poderia Manica dar o arranque só com a energia zimbabweana?

Os fazendeiros brancos do Zimbábue tinham a reputação de serem agricultores comerciais de alta produtividade. Em parte é um mito, mas em parte também é verdadeiro. Aqui, colonização e raça são questões essenciais. Os fazendeiros brancos tinham sucesso porque durante décadas receberam apoio preferencial e substancial. Mas há demasiadas pessoas que neste debate não conseguem ver para além de raça; os nacionalistas africanos só vêem um grupo de brancos arrogantes tendo atrás de si décadas de privilégio, enquanto a imprensa conservadora do norte só vê prósperos agricultores brancos no mar da pobreza dos negros. Mas os famosos fazendeiros brancos do Zimbábue não nasceram bons agricultores. A Rodésia colonial (e o Zimbábue pós-independência) deu-lhes massivos subsídios, formação e outros tipos de apoio. E isto funcionou – na altura da independência do Zimbábue, após décadas de apoios, um terço dos fazendeiros brancos tiveram elevado sucesso e lucros. A experiência, tanto da Rodésia como da África do Sul do apartheid, mostra que com suficiente dinheiro e apoio, embora sendo um processo lento, é possível criar agricultores de categoria mundial – e isto é uma lição que não tem raça. Até agora, a comunidade doadora tem dito que este modelo de sucesso não pode ser usado em países de governo de maioria e, até agora, o governo moçambicano tem aceiteado que só os governos coloniais e dos países do norte podem dar apoio a agricultores.

Os fazendeiros brancos, bons e maus, ocupavam a maior parte da terra no Zimbábue, criando sérios problemas de falta de terra que em Moçambique, do outro lado da fronteira, não existiam. Assim, quando o Presidente Robert Mugabe se lançou numa reforma de terra de grande vulto, deslocando muitos fazendeiros brancos, havia em Manica a esperança que era possível atrair fazendeiros capacitados que podiam ser a base do crescimento da agricultura comercial.

A migração foi facilitada pelo então governador Soares Nhaca e sua equipa, que fez grandes esforços para reduzir as barreiras ao investimento. Nhaca estava sempre disponível por telephone e acontecia aparecer sem se fazer anunciar para dois dedos de conversa com os fazendeiros zimbabueanos. Sem nunca quebrar as regras, trabalhou arduamente para garantir que as alfândegas e outros procedimentos de fronteira fossem eficientes – que os funcionários compreendiam a importância de movimentar produtos frescos

rápida e que os exportadores conheciam exactamente como preencher todos os papéis necessários. A insistência de Nhaca no investimento e criação de empregos promoveu também um clima que reduzia a corrupção, por exemplo na polícia de trânsito.

Inevitavelmente, os zimbabwianos eram um grupo heterogéneo. Alguns eram impressionantes. Já falavam a língua local, o shona, e consideravam-se africanos a fazer de Moçambique a sua residência. Trabalhavam com mais afinco do que a elite moçambicana que tentava explorar quintas localmente, e vieram com uma gama completa de habilitações como saber reparar os seus próprios tractores, o que muitos agricultores moçambicanos não fazem. Por outro lado havia os vigaristas, com pouca experiência de agricultura, que eram indolentes e desviavam dinheiro para actividades que não tinham a ver com a actividade agrícola.

O fazendeiro zimbabwiano de maior sucesso é provavelmente Brendon Evans, que se mudou para Manica antes da maioria dos zimbabwianos e conseguiu trazer gado, maquinaria e dinheiro antes de Mugabe ter proibido a exportação de equipamento. Evans começou por uma propriedade de gado leiteiro com sucesso, e a seguir investiu 500 000 US\$ numa fábrica de queijo com ajuda holandesa, um sócio holandês e maquinaria holandesa de alta tecnologia.

Mas os que vieram mais tarde só puderam trazer o que podiam carregar num carro com atrelado e chegaram quase sem dinheiro. Confrontaram-se imediatamente com a falta de apoio técnico e financeiro. Havia terra disponível, por exemplo em Catandica, mas por causa da guerra estava abandonada há vinte anos e tinha de ser desbravada; não havia crédito para alugar o equipamento pesado que era preciso, por isso a maioria dos fazendeiros zimbabwianos de sucesso teve de alugar terra já desbravada e com alguma infraestrutura, muitas vezes deixada pelas machambas estatais que tinham sido atribuídas à elite local da Frelimo que fazia pouco uso delas.

Vários agricultores queixavam-se de que tanto a *Mozambique Leaf Tobacco* como a *High Veld Paprika* insistiam em que eles cultivassem demasiado nos primeiros anos, por isso não tinham tido tempo para se adaptar às condições locais e acabaram acumulando grandes dívidas. As companhias e muitos dos agricultores partiam do princípio de que se podiam cultivar as mesmas variedades que cultivavam no Zimbabwe. Mas Manica tem menos 700 metros

de altitude e uma temperatura de 3 a 5 graus C mais elevada do que Harare. As culturas amadurecem mais depressa em Manica o que resulta num milho e tabaco de menor densidade, e portanto menos produção. “Fizemos alguns erros monumentais” admitiu Willem Coetzee, um dos fazendeiros zimbabwianos. “Caimos aqui de repente pensando que podíamos fazer exactamente o que fazíamos no Zimbabwe, e isso custou-nos caro”.

Os melhores agricultores moçambicanos e zimbabwianos rapidamente chegaram à conclusão que não podiam fazer dinheiro com as variedades de tabaco, paprika e milho que tinham trazido do Zimbabwe e África do Sul, e que as variedades de semente adaptadas localmente e a assistência técnica não estavam disponíveis. Os funcionários moçambicanos ficavam muitas vezes surpreendidos com as solicitações e respondiam-lhes que eles eram empresários privados e deviam conhecer melhor do que o estado como fazer agricultura.

De facto, os melhores fazendeiros zimbabwianos eram muito bons na gestão do dia a dia das quintas, mas não eram nem empresários nem peritos tecnicamente. A *Dimon Tobacco*, por exemplo, geria na prática as finanças de alguns dos fazendeiros zimbabwianos em Manica a quem tinham concedido empréstimos. A *Dimon* mandava alguém todas as seis semanas para verificar os livros; só desembolsavam a porção de dinheiro seguinte se estivessem de acordo com a escrituração e o fazendeiro seguisse as condições impostas. Contam-se também episódios de má conduta e possivelmente fraude – uso do dinheiro em outras culturas, outros investimentos, bonitos carros e até transferência de fundos para o estrangeiro.

Em muitos outros países, incluindo o Zimbabwe, a terra é desbravada e são construídas represas e outras infraestruturas pelo governo, normalmente com empréstimos a longo prazo e juros baixos. Assim, quando o governo de Mugabe promoveu produção de trigo com irrigação, havia créditos a longo prazo, e empresas especializadas concebiam e executavam sistemas de irrigação. Os fazendeiros que aceitassem o esquema deviam cultivar anualmente uma certa área de trigo. Embora tecnicamente o fazendeiro fosse um empresário privado, recebia subsídios e submetia-se a um rigoroso controlo sobre o uso correcto do dinheiro. Moçambique é um dos poucos países do mundo onde não há crédito e toda a responsabilidade recai sobre o agricultor.

Rosas e milho-bébé

Nem todos os investidores estrangeiros têm tido sucesso em Manica. Os dois investimentos maiores e mais mediatizados, os de rosas e vegetais para exportar para a Europa, falharam ambos. A Vilmar Rosas começou 2001 como uma parceria entre empresas holandesas e do Zimbabwe, Flodac e Vilmar, com 677,203 • (na altura cerca de 725,000 US\$) do PSOM, a agência governamental holandesa que financia empreendimentos em mercados emergentes. À volta de 2003 tinha 300 empregados e estava a exportar rosas via Harare para a Holanda. Mas o projecto já estava com problemas. Uma avaliação do PSOM mostrou que as vendas eram apenas 15% da previsão. A propriedade passou para duas novas empresas, a Finflower na Holanda e o Consórcio Derek Hinde no Zimbabwe. O Norsad, fundo de desenvolvimento Nordic-SADCC entrou então com mais um empréstimo de 1 milhão de Euros e nova gerência. Mas o projecto fechou no início de 2006, quando os proprietários holandeses e zimbabwueanos aparentemente abandonaram o projecto e foram-se embora deixando 244 trabalhadores, 17,000 US\$ de impostos não pagos e dívidas substanciais à Norsad e aos fornecedores.

O que não deu certo? Primeiro, existiam diferenças reais sobre a viabilidade do projecto. A TechnoServe é uma ONG dos Estados Unidos que afirma ajudar a “crescer negócios e indústrias nos países em desenvolvimento”. Opera em Moçambique e desempenhou um papel na revitalização da indústria do cajú (ver Capítulo 5), mas em outros sectores tem tido menos sucesso. Em dois estudos para a IFC e USAID, a Technoserve chamou à Vilmar a principal “estória de sucesso” e disse que ela “demonstrava o potencial” de Manica.⁶ No outro estudo, a Technoserve elogiava os proprietários da Vilmar chamando-lhes “verdadeiros visionários”.⁷ Mas um estudo do Banco Mundial em 2005 disse que “Moçambique não é um dos lugares melhores ou mais baratos para cultivar

⁶ TechnoServe para o IFC do Banco Mundial ‘*Assessing the Competitiveness of the Horticultural Sector in Manica Province*’, sem data mas aparentemente de 2003. Das 4 SMEs de horticultura promovidas neste estudo, duas (incluindo Vilmar) fecharam e uma nunca abriu, enquanto a quarta em 2006 trabalhava a um quinto do nível projectado.

⁷ TechnoServe para IFC, W K Kellogg Foundation, e USAID, ‘*Assessing the Competitiveness of the Horticulture Sector in the Beira Corridor*’, sem data, aparentemente 2004.

rosas” e afirmou que o país nunca vai entrar no mercado mundial de rosas.⁸

A Technoserve escreveu que “a qualidade das rosas produzidas é excepcional”. Mas o estudo do Banco disse que “a qualidade da flor é má” porque o clima na província de Manica é demasiado quente e húmido para a maior parte dos tipos de rosas. Disse que a Vilmar plantou o mesmo tipo de rosas cultivadas nas condições de maior altitude e mais frio de Harare, e que nas condições impróprias de Manica, o tamanho do botão e o comprimento do caule eram demasiado pequenos. Os técnicos também tinham levantado sérias questões sobre o plano da estufa, que o estudo do Banco Mundial considerou inadequado.

Os antigos gestores Bryan e Kathryn Saunders disseram que o projecto “era fraudulento” e que o dinheiro da ajuda ficava na Holanda e só uma “pequena percentagem” era transferida para Moçambique.⁹ Não só o dinheiro não chegava para salários, como não pagava a electricidade para a câmara de frio e para as pulverizações pelo que a qualidade da flôr começou a deteriorar levando ao encerramento. Dizem também que nunca foi instalado um sistema de frio adequado, e que uma avaliação do projecto foi falsificada. Afirmaram que “todo o dinheiro que foi atribuído...não veio para o projecto mas acabou indo para outro lado, tornando este projecto impossível de dar lucros. A grande questão é para onde foi este dinheiro”..

Embora tanto a Norsad como o PSOM sejam agências doadoras em países que se orgulham da liberdade da informação, as duas recusaram dar mais detalhes sobre o seu falhado investimento na Vilmar. O PSOM divulgou uma avaliação datada de 30 de Março de 2006 que analisava uma amostra de 47 projectos em 5 países. Quatro desses eram em Moçambique incluindo a Vilmar, e todos faliram. O relatório observa, em particular, que a concepção do projecto era má e o potencial dos investimentos em Moçambique tinha sido sobrestimado.¹⁰

⁸ Andrew Sergeant e Bodil Bjerg, Accord Associates e Rambøll Denmark para o Banco Mundial, ‘*Horticulture Sector Development Study*’, Ago 2005.

⁹ Bryan e Kathryn Saunders, ‘*Chronicle of Events*’ e carta para Embaixada da Noruega em Harare, datadas de 17 Março 2006, e carta para nós, 30 Out 2006.

¹⁰ ‘*PSOM Evaluation 2005 Final synthesis report*’, Erik Klaassens e al, ECORYS-NEI, Rotterdam, para Netherlands Ministry of Foreign Affairs (DGIS/DDE), 30 Mar 2006.

A Vilmar tinha sido um projecto cuja importância foi exagerada, porque Moçambique tinha finalmente entrado num mercado de alta competitividade ao exportar para a Europa. Toda a gente queria ter os louros da Vilmar. Mais de um ano depois do encerramento a USAID ainda ostentava nos seus websites que “a USAID ajudou o primeiro produtor de flores de Moçambique, a Vilmar, a expandir as suas operações depois de ter sido pioneira na cidade de Messica na Província de Manica. O clima de Manica é perfeito para cultivar flores durante o ano inteiro, dando-lhe uma enorme vantagem competitiva sobre outras localizações. (...) Hoje a Vilmar é um dos maiores empregadores do sector privado na região”¹¹

O outro investimento estrangeiro desastroso em horticultura foi uma tentativa de produzir milho-bébé, ervilha mange-tout, piri-piri e outros vegetais para serem transportados via aérea para os supermercados da Europa, competindo com uma importante indústria do Kénia e do Zimbabwe. Uma nova companhia, a Walru, estabeleceu-se em Vanduzi em 2003 com um crédito de 25,000 US\$ do Departamento de Agricultura dos EUA. A Walru pretendia ser principalmente um empacotador de plantas que seriam cultivadas pelos camponeses que produziriam os vegetais.

O projecto falhou. O estudo do Banco Mundial observou que “as temperaturas em Chimoio e arredores não são suficientemente frescas nem constantes para uma produção ao longo do ano dos produtos mais lucrativos, por exemplo rosas, feijão ervilha. ... Pode vir a ser difícil conseguir retornos aceitáveis sobre investimentos em vegetais para exportação. ... Piri-piri e milho-bébé são considerados artigos de baixo lucro e baixo volume. A grande variação sazonal em temperaturas significa que alguns dos vegetais mais lucrativos só podem ser cultivados durante uma estação curta, por exemplo a ervilha mange-tout. A maioria dos exportadores africanos de vegetais fazem o grosso dos seus lucros combinando uma gama de vegetais quer em embalagens múltiplas quer em misturas pré-preparadas. Moçambique estará

¹¹ http://www.usaid.gov/stories/mozambique/cs_mozambique_flower.html, descarregado a 6 Junho 2006 e 28 Maio 2007. A 6 de Junho 2006, muito depois do encerramento, a Technoserve disse no seu website que ‘*Another TechnoServe client paving the way for future growth in rural Mozambique is Vilmar, the country’s first cut flower company*’ mas isto tinha sido removido em 28 Maio 2007, <http://www.technoserve.org/africa/mozam-other.html>.

sempre em desvantagem porque não pode cultivar uma gama suficientemente grande de vegetais.”¹²

Em 2005 o projecto de Vanduzi tinha passado para uma companhia propriedade da Aquifer e de Kobus Botha, a Moçfer. A Aquifer, é, por sua vez uma companhia de investimento e desenvolvimento estabelecida por fundações beneméritas ligadas a Lord Sainbury da família de supermercados britânicos. A Aquifer tem até 200 milhões de US\$ para investir em Moçambique e espera desencadear o desenvolvimento agrícola reforçando a agro-indústria e os camponeses comerciais de pequena escala. Dizem que não pretendem tirar lucros para fora de Moçambique mas reinvesti-los e ainda que as suas empresas passem para as mãos de produtores e gestores locais.

A Aquifer acredita que a sua capacidade financeira lhe permitirá ultrapassar os três principais constrangimentos do desenvolvimento agrícola em Moçambique – a falta de capital, de investigação e de formação. Uma vez que eles têm dinheiro e estarão em Moçambique por muito tempo, podem permitir-se experimentar novas variedades e novos métodos, e podem contratar graduados moçambicanos e treiná-los ao longo do tempo para serem gestores e técnicos.

O alvo inicial da Moçfer é principalmente arroz. Botha prevê que a Moçfer produza 1 milhão de toneladas por ano a preços competitivos com o arroz importado da Tailândia. Mas isto implica desenvolver novas variedades de arroz em parceria com o Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz, bem como mudanças na gestão da irrigação, novas tecnologias para avaliar solos, novas fábricas de processamento de arroz e melhoria na comercialização – por outras palavras, revolucionar toda a cadeia de valor.¹³

Para a Moçfer, Vanduzi é um projecto relativamente pequeno mas segue o seu modelo maior. Eles querem primeiro experimentar e desenvolver um sistema que funcione e depois torná-lo acessível a outros, Abriram uma grande fábrica de embalagem mas abandonaram os produtores de fora e, em seu

¹² Sergeant e Bjerg, 2005.

¹³ Kobus Botha argumenta que a produção de arroz no Chókhwè, que atingiu o pico em 1982 na era socialista, era muito boa, e o muito ridicularizado modelo da Bulgária de usar segadoras mecânicas, é correcto. Ele defende que Moçambique faz mal em olhar para a China e agricultura de pequenas parcelas, e um modelo mais sensato é a agricultura extensiva da América do Sul, particularmente Uruguai. Entrevista, Maputo, Hotel Polana, 2 Maio 2006.

lugar, têm a sua própria quinta para produzir vegetais. Quando toda a cadeia estiver a funcionar, esperam então trazer camponeses como produtores por contrato. Mas, pelo menos por alguns anos, vão deixar os camponeses organizados pela Waluru de mãos a abanar.

Árvores – frutos e nozes

Moçambicanos e zimbabwuanos, Moçfer e Banco Mundial, estão geralmente de acordo em que Manica é melhor para plantações de árvores sub-tropicais, em particular mangas, litchis, citrinos, abacate e macadamia. A época de mangas de Dezembro a Fevereiro em Manica coincide com a época em que a África do Sul, a Índia e o Paquistão, não produzem e um produtor sul-africano já investiu em Manica.¹⁴ A toranja podia ser exportada para o Japão e outros citrinos para o Médio Oriente. A Moçfer decidiu que seu futuro em Vanduzi está nos frutos e não nos vegetais.

As árvores dão-se particularmente bem em Manica – água de irrigação, solos e clima são os adequados - e as suas épocas produtivas dão-lhes uma vasta gama de mercados de exportação internos e estrangeiros. Mas se isto é tão conhecido, porque razão tão poucos agricultores comerciais cultivam árvores de fruto? A principal razão é o crédito. Árvores de fruta e nozes levam três anos para começar a produzir e os custos de estabelecer uma plantação são altos, portanto podem passar sete anos antes de uma plantação estar no ponto em que não dá prejuízo nem lucro. Mas não há crédito a longo prazo e mesmo se houvesse, os juros superiores a 20% tornariam inviável qualquer projecto de árvores. Só as companhias de paprika e tabaco concedem crédito e só para colheitas anuais. Mesmo a João Ferreira dos Santos, uma grande companhia portuguesa com uma longa história em Moçambique, não conseguiu fundos para replantar os seus velhos pomares de citrinos em Manica, e abateu as árvores para cultivar tabaco. O problema não é só crédito, como argumentamos ao longo deste livro. Para criar uma indústria de exportação de mangas é necessário criar uma cadeia de valor completa. Começa com investigação e desenvolvimento para encontrar as diferentes

¹⁴ O estudo do Banco Mundial (Andrew Sergeant e Bodil Bjerg) defendia que o Perú, Brasil e Austrália produzem ao mesmo tempo que Moçambique e continuaram a dominar o mercado europeu, mas se as variedades fossem correctamente escolhidas, Moçambique teria um substancial mercado de exportação para o Médio Oriente, Índia e África do Sul..

variedades de manga que se dão bem em Manica e satisfazem os diferentes gostos da Índia, do Médio Oriente e da África do Sul. Os agricultores devem ser apoiados para aprenderem métodos modernos de cultura e irrigação de árvores e manter elevada qualidade de exportação. Os sistemas de comercialização, embalagem, armazenamento e transporte precisam de ser desenvolvidos. Podia custar milhões de dólares. Mas as mangas são uma boa produção para fazer sob contrato; camponeses com um ou dois hectares de árvores podiam trabalhar em associações. Podiam gerar-se rendimentos para milhares de famílias.

O Canadá oferece um bom exemplo de como um governo pode promover e subsidiar a cultura de árvores. Numa década, as exportações de xarope de seiva de árvore de maple subiram de 41 milhões para 105 milhões de US\$,¹⁵ e mais de 10 000 agricultores produzem xarope de maple. Durante mais de 20 anos os cientistas do governo do Canadá trabalharam para melhorar a colheita de seiva, métodos de produção e melhoramento de variedades da árvore. Em 2005 o governo central deu à indústria de xarope de maple 380 000 US\$ adicionais para promover inovação. Entre 1998 e 2005 o governo gastou 1,5 milhões de US\$ na promoção e comercialização de xarope de maple, incluindo uma campanha bem sucedida para se expandir no mercado japonês. A certa altura a expansão da produção excedeu o mercado e o governo central colaborou com o governo provincial do Quebec e a indústria da maple para financiar as reservas em armazém de modo a evitar o colapso dos preços.¹⁶ É pouco provável que a produção frutícola de Manica cresça sem um nível igual de apoio do governo.

Os agricultores comerciais moçambicanos

Há mais de 100 pequenos farmeiros comerciais em Manica que têm competência e experiência e podiam expandir-se rapidamente se tivessem crédito, assistência empresarial e técnica. Numa visita a Manica em 2006 encontrámos Marcos Mainato, um camponês farmeiro com sete anos de

¹⁵ Exportações cresceram de 53 milhões de \$ canadianos para 147 milhões de \$ canadianos nos 10 anos até 2003.

¹⁶ 'Canada's Maple Syrup, Agriculture and Agri-Food Canada, Ottawa, Ontario, 2004 e comunicação pessoal de Rémi Gagnon do Agriculture and Agri-Food Canada, 30 Mar 2007.

escolaridade e alguma formação extra. Tem 2 ha de terra irrigada e estava abastecendo de vegetais o Shoprite local¹⁷. Com um caderno escolar e um lápis na mão, Mainato levou-nos a dar uma volta pela sua machamba contando-nos quando tinha sido plantado cada talhão. O Shoprite não compra em grandes quantidades, disse ele; estava preparado para expandir mas precisava de ajuda na comercialização. Com 22 outros farmeiros, Mainato criou uma associação ligada a várias outras associações perto do aeroporto de Chimoio. Reunem regularmente para partilhar informação, por exemplo sobre problemas de pragas. A maioria tem formação em horticultura dada pela ONGIs. Tal como noutras partes, a indústria da ajuda auxilia camponeses com a produção, mas não com outras componentes da cadeia de valor como por exemplo identificar nichos de mercado e depois na própria venda.

João Ferrão é um consultor e professor com 2 ha de terra irrigada perto de Sussundenga; tem um camião e vende vegetais na Beira. Contou-nos que quer ser um agricultor a tempo inteiro, cultivando fruta – “Eu podia fazer mais dinheiro na agricultura do que a ensinar” – mas não consegue encontrar o capital. Na verdade, os moçambicanos que já estão a expandir trabalham quase todos para a indústria da ajuda e têm salários suficientemente elevados para se permitirem a algum investimento e o lento crescimento com o que continua a ser a agricultura em tempo parcial. Luís Fazenda Manhangadzi tem um grupo de negócios no cruzamento de Munhinga, Sussundenga. Não há electricidade, mas quando o encontramos em 2006 ele tinha comprado recentemente um painel solar para gerar electricidade para exhibir vídeos e manter uma discoteca. Tinha começado depois da guerra com pequeno comércio, depois com uma banca no cruzamento, depois comprou um camião, a seguir construiu uma loja permanente e depois um bar. Expandiu-se também para a cultura comercial de milho, com um armazém de milho que lhe permite guardar a sua colheita até Janeiro quando o preço está no máximo. Modesto e com sucesso, ele reinveste claramente uma parte significativa dos seus lucros. Mas ao fim de uma década de construir os seus negócios, ainda só emprega 10 pessoas, disse ele. Manhangadzi sózinho fez algo de impressionante – mas o que teria ele conseguido se tivesse mais apoio?

¹⁷ Shoprite é uma cadeia de supermercados da África do Sul que abriu em 4 cidades de Moçambique; vende alguns produtos locais.

Mainato, Ferrão e Manhangedzi são agricultores comerciais moçambicanos tão capazes como os zimbabwuanos. Já mostraram que têm experiência, que são trabalhadores esforçados e geram lucros; e enfrentam a mesma falta de apoio que os zimbabwuanos. Precisam de crédito, serviços de extensão, e especialmente ajuda com a comercialização e identificação de culturas com mercado.

O milho tem potencial se houver armazenamento local e tiver menos competição da alimentação da ajuda humanitária. Juntamente com a cultura de árvores, a soja, as oleaginosas e algumas culturas exóticas, têm potencial. Vegetais fora-de-época, têm mercados, mas exigem irrigação e apoio técnico para escolher as melhores variedades. Muitas destas culturas também têm potencial para o sector familiar, especialmente quando agrupadas à volta de agricultores comerciais que podiam fazer a comercialização.

O Dr Joaquim Langa, Director Provincial de Agricultura em 2006, reconheceu tanto o potencial como os problemas. Admitiu que só havia extensionistas rurais em cinco dos nove distritos; todos eles eram pagos por projectos e o governo não tinha dinheiro para contratar mais. Concordou sobre a falta de investigação e semente apropriada, mas não tinha respostas. Concordou também na necessidade de desbravamento do terreno e infraestruturas de irrigação, mas disse que o estado não tinha dinheiro para isso. Citou a falta de crédito como problema número um, mas acrescentou: “o estado não pode resolver este problema. Só podemos tentar convencer os bancos privados a conceder crédito agrícola.”

Os bons fazendeiros moçambicanos e zimbabwuanos dizem que apesar do governo moçambicano citar a agricultura como base do desenvolvimento, parece não ter nenhuma política para promover a agricultura comercial. E todos referem os bancos de desenvolvimento e agricultura nos países vizinhos, apoiados pelo governo.

Em Moçambique, em lugar de uma política tem havido a crença de que, se o país criar as condições adequadas, os investidores estrangeiros acorrem para vir desenvolver o país. O fiasco do “milagre de Manica” mostra que isso não funciona. Sussengenda é o perfeito exemplo de como esta crença é falsa. Existe lá uma boa estrada e Chimoio está a menos de uma hora de caminho. Sussundenga tem electricidade, telemóveis, um bom administrador, terra

disponível¹⁸ e água, e bom clima de negócios. Todas as condições adequadas foram criadas, mas há pouco desenvolvimento. Os estrangeiros não correm para vir investir e os agricultores comerciais locais não conseguem dar o salto.

A outra lição do Zimbabwe

Com toda a ênfase um punhado de farmeiros brancos, a maioria dos moçambicanos perdeu uma lição muito mais importante do outro lado da fronteira. Políticas de desenvolvimento rural no Zimbabwe, nos anos 80, duplicaram a produção de milho dos camponeses e criaram prosperidade económica a nível rural.¹⁹

Com as restrições impostas sobre a reforma agrária pelo acordo de Lancaster House sobre a independência, o Zimbabwe decidiu estimular a produção dos camponeses nas “áreas comunais” existentes. O objectivo paralelo era aumentar a auto-suficiência alimentar. Dentro de cinco anos a produção camponesa de milho duplicou para cima de 1 milhão de toneladas por ano, e a produção comercializada aumentou seis vezes, de 60 000 toneladas por ano, para cima de 350 000.

Na altura da independência, o uso de fertilizantes e sementes melhoradas pelos camponeses, era tão baixo como o de Moçambique actualmente, mas isso mudou completamente nos finais da década de 80. Mette Maast, que é agora o responsável pela cooperação da Noruega em Moçambique, fez o seu doutoramento sobre a maneira como a intervenção activa do governo elevou os padrões de vida.²⁰

O primeiro passo foi uma tentativa consciente de obrigar os camponeses a usar tecnologia mais moderna. Para a estação de 1980/81, a maioria dos camponeses recebia semente gratuita e um conjunto de fertilizantes suficiente para um acre (2.47 acres = 1 hectare). Para muitos camponeses, esta foi a primeira vez que usaram fertilizantes e sementes melhoradas. A produtividade do milho deu um salto de 655 kg/ha para 1000 kg/ha (1 tonelada por hectare).

¹⁸ Clara de Sousa, *Rebuilding Rural Livelihoods and Social Capital: Mozambique's Experience*, Helsinki: Wider, Working Paper 171, 1999

¹⁹ É importante lembrar que Robert Mugabe e seu governo eram muito diferentes nos primeiros anos de independência, há 25 anos.

²⁰ Mette Maast, *The Harvest of Independence*, 1996.

Foi de tal modo espectacular que muitos camponeses quiseram continuar a usar fertilizantes e sementes híbridas. Segundo Maast, cinco das intervenções do governo resultaram no aumento de produção: preços mais altos, mercados garantidos, extensão, crédito e insumos.

Os preços para os camponeses tinham sido mantidos baixos pelo governo colonial, portanto o novo governo após a independência melhorou conscientemente os preços de modo a tornar o milho mais lucrativo e aumentar a produção camponesa de alimentação. De facto, depois do grande salto inicial, os preços reais²¹ baixaram mas provou-se que tinha sido um útil arranque e a produção continua a subir. Igualmente importante foi a rápida expansão do Grémio de Comercialização de Cereais (governamental) nas áreas camponesas, e a sua promessa de comprar o cereal a um preço garantido.

Entretanto o governo juntou vários serviços de extensão num departamento de Agricultura e Serviços de Extensão, (Agritex) e orientou-o para se concentrar nos camponeses em vez dos fazendeiros brancos. O Agritex concentrou-se em grupos de agricultores e em mensagens simples, com a de pôr um dedal ou colher de chá de fertilizante em quatro sementes de milho híbrido. Na aldeia de Kadare, Mount Darwin, onde Maast fez o seu trabalho de campo, mais de dois terços das famílias tiveram contacto com os extensionistas.

A investigação na Rodésia anterior à independência já tinha desenvolvido um pacote de fertilizantes e semente híbrida apropriada que, após a independência, podia ser disponibilizado aos camponeses através de estabelecimentos comerciais locais. Inicialmente, concedia-se crédito aos pequenos agricultores para insumos.

Com o tempo os subsídios foram sendo reduzidos e muitos fazendeiros tiveram problemas para pagar os empréstimos tendo passado a comprar os insumos a dinheiro. Praticamente todos os camponeses usavam semente híbrida (que tem de ser comprada todos os anos, ao contrário das variedades de polinização aberta em que se guardam alguma semente da colheita anterior como é ainda usual em Moçambique) e continuaram a usar fertilizante, embora menos do que é recomendado pelo Agritex.

²¹ “Preços reais” são os preços tendo em conta a inflação. Assim se os preços sobem mais devagar que a inflação, então os “preços reais” estão a baixar.

O Banco Mundial sempre se opôs a este procedimento e forçou o governo a fazer cortes na despesa reduzindo os serviços de extensão, no meio da década de 1980. Os preços garantidos terminaram em 1991 e a maior parte dos ganhos dos camponeses foram perdidos nos anos 90.

Nem toda a gente beneficiou e isto representa lições positivas e negativas para Moçambique. O pacote funcionava melhor nas melhores zonas agrícolas. Manica tem exactamente as condições agrícolas nas quais o pacote do Zimbabwe funcionava melhor por isso era de esperar ter aqui um efeito semelhante. Mas as famílias mais prósperas ganhavam muito mais dinheiro com a venda das colheitas do que as famílias mais pobres, levando a uma diferenciação cada vez maior dentro do campesinato; isto em Moçambique é já um problema, como observamos no capítulo 7.

Talvez seja mais interessante para Manica e para todo o Moçambique a descoberta de Maast de alguns efeitos inesperados na política. Primeiro, a estratégia criou um novo grupo de farmeiros com inclinação para a comercialização que, quando se confrontavam com a queda do preço real do milho, se viravam para colheitas comercialmente mais rentáveis. Segundo, e ainda mais dramático, a imigração reverteu de facto para as cidades. Os homens que tinham trabalhado em empregos não qualificados, ou semi-qualificados, mal pagos e ocasionais, nas cidades maiores e em Harare, acharam que podiam fazer mais dinheiro cultivando a terra, e voltaram para as suas aldeias. Terceiro, o aumento do rendimento rural estimulou a economia local e criou uma variedade completamente nova de empregos locais, particularmente para os construtores semi-qualificados para fazer casas e latrinas melhoradas, bem como em novos serviços e lojas.

Conclusão: riscos e agendas

A falência de um “milagre de Manica” baseado num punhado de farmeiros brancos zimbabwianos e uns tantos projectos mal orientados financiados pelos doadores, levanta uma série de perguntas. Empregos foram criados e foram de novo perdidos, deixando pouco atrás de si. Novos investimentos são inevitavelmente arriscados e a maioria dos novos empreendimentos colapsa; o desenvolvimento envolve assumir riscos e aceitando muitos fracassos. Mas é necessária mais abertura e mais apoio técnico no terreno.

Aqui há uma questão de política de desenvolvimento. Tendo deixado que as companhias estrangeiras fizessem as escolhas de desenvolvimento, a província de Manica tem estado a produzir duas culturas sujeitas a críticas em todo o mundo – tabaco que é objecto de campanhas mundiais anti-fumo (o Capítulo 6 contém uma discussão mais completa sobre o tabaco) e rosas, que requerem uso extensivo de pesticidas e têm de ser transportadas por via aérea para os mercados europeus, numa altura em que surgem preocupações sobre o impacto do transporte de avião sobre o aquecimento global. Talvez para um país pobre estas sejam opções de desenvolvimento racional. Mas não há qualquer discussão; a decisão é feita pelos investidores estrangeiros. O problema complica-se quando os investidores são agências doadoras. Todas elas gerem os seus bancos de desenvolvimento à distância e em segredo, com pouca contribuição de Moçambique. Nem o PSOM nem a Norsad têm escritório em Moçambique. Moçambique e os moçambicanos não tiveram voz activa nos investimentos na Vilmar; uma agência holandesa que financiou uma empresa holandesa e uma agência nórdica emprestou mais dinheiro a companhias estrangeiras. Foram aparentemente incapazes de avaliar a qualidade técnica dos projectos; o seu secretismo impede aprendizagem a partir dos próprios erros. E no entanto, os mesmos doadores estão a tentar impedir Moçambique de criar o seu próprio banco, na base de que ele não seria tecnicamente competente nem transparente. (Ver Capítulo 16) Como esclarece a Vilmar Roses, um banco moçambicano de desenvolvimento não seria provavelmente melhor nem pior que o PSOM ou a Norsad.

O potencial de Manica é imenso, e o capital humano está lá; Mainato, Ferrão, Manhagadzi e 100 outros farmeiros experientes sabem o que é preciso, têm as competências básicas, e estão prontos para o trabalho duro. O falhanço do milagre de Manica de 2001-4 mostra os perigos de esperar pelos investidores estrangeiros, ONGs e projectos. Em vez disso Moçambique podia investir o seu próprio dinheiro para limpar os terrenos, construir represas, plantar árvores, fazer investigação e desenvolver culturas apropriadas, e criar as estruturas técnicas e empresariais de apoio. Podia seguir o modelo do Zimbabwe dos anos 80 e apoiar os camponeses agricultores para transformar Manica num enorme produtor de milho. Isto não é barato – o custo seria em termos de dezenas de milhões de US dólares. Mas o governo podia providenciar a base para um arranque real da economia e um milagre real em Manica.

5

Caju: de desastre a modelo de exportação



Warren, que tem uma banca de amêndoas e nozes no nosso mercado de rua em Londres, vende castanha de caju de Moçambique. “Melhor qualidade do que a de outros países”, disse-nos. E ali está a estória de uma indústria destruída e ressuscitada, contendo, quem sabe, algumas lições de como os camponeses de Moçambique podem sobreviver no mundo globalizado.

Moçambique foi, até 1977, o maior produtor de amêndoa de caju no mundo. O caju parece ser ideal para Moçambique porque é cultivado por milhões de camponeses em terreno pobre e o processamento emprega milhares de pessoas. Neste capítulo examinamos as três fases sobrepostas do caju:

- 1972-1998: A indústria declinava devido à falta de investimento mesmo antes da independência, e foi em grande medida vítima da guerra. Foi então, em meados da década de 90, ressuscitada pela privatização, com o pico de produção e emprego em 1998.
- 1995-2001: Apesar de renovadas esperanças, a indústria foi de novo morta pelo excesso de zelo do Banco Mundial e FMI, ao imporem uma política de total liberalização do mercado. O caju tornou-se um dos exemplos emblemáticos das perniciosas políticas impostas aos países pobres pelas Instituições da Bretton Woods. Em 2002, à exceção de duas fábricas muito pequenas, já todas tinham fechado as portas.

- De 2001 para cá, foi adoptada uma nova política do governo rejeitando a linha do Banco Mundial e apoiando a indústria local. Combinada com o apoio a toda a cadeia de valor, pelas ONGs internacionais e instituições locais, foi criada uma indústria inteiramente nova. Em 2006 havia 18 fábricas e 6000 trabalhadores, e o sector continua a expandir-se rapidamente.

1972-98: Crepúsculo e falsa aurora

O caju é cultivado pelos camponeses e em geral descascado em fábricas. O caju era anualmente a exportação mais importante desde a independência de Moçambique em 1975, até 1983 (quando o camarão ganhou o lugar do topo). A produção de caju atingiu o pico em 1972 e começou a cair depois disso, o que sugere que os camponeses estavam a perder interesse mesmo antes da independência. Mas foi a guerra que teve o maior impacto negativo. Algumas das áreas mais produtivas foram seriamente afectadas pelo conflito armado; os camponeses muitas vezes fugiam para as cidades ou tinham medo de voltar para as suas árvores. A guerra destruiu também a rede de comercialização, portanto não havia compradores. As exportações da castanha em bruto caíram de 21,000 toneladas em 1976, para apenas 900 toneladas em 1994.

O caju cresce na faixa litoral, e só a província de Nampula tem metade da produção total do país. O caju raramente é a principal cultura e a maioria dos agricultores têm relativamente poucas árvores. O caju é um fruto pouco comum, porque a castanha cresce por fora do fruto; suspensa debaixo dum falso fruto comestível. Cada castanha em forma de rim está envolvida numa casca ácida muito dura.¹ O fruto pode ser comido ou transformado numa saborosa cerveja (que pode por vezes ser destilada). Assim, os camponeses

¹ A casca contém um líquido conhecido por CNSL (Cashew Nut Shell Liquid), que no seu estado natural é constituído por dois-terços de ácido anacárdico e sendo o resto curdanol, cardol e 2-metil cardol. Se o CNSL puder ser extraído da casca tem imediatamente mercado como fungicida e insecticida e para ser transformada em resina que pode ser usada em aplicações de fricção como travões de automóvel. Eby Thachil, 'Cashew nut shell liquid (CNSL) - a versatile monomer for polymer synthesis', *Designed Monomers and Polymers* 3(2), 2000 pp 125-153

usam o fruto e parte das amêndoas para o seu consumo e vendem o resto; uma família típica não ganha mais do que 375 MT (15 US\$) com o caju – que não chega para comprar uma bicicleta. As árvores produzem muito mais se o terreno debaixo da árvore for limpo de capim e se as árvores forem podadas e desinfestadas com um fungicida. Mas muitos camponeses simplesmente não se preocupam com isso porque o retorno é pequeno e está a diminuir na medida em que a maior parte das árvores são velhas e deviam ser substituídas.

Uma vez colhido e vendido, tradicionalmente o caju era processado em grandes fábricas. As fases do processamento são: ferver ou vaporizar a castanha e deixá-la secar para tornar a casca mais quebradiça, cortar ou estalar a casca e tirar a amêndoa² à mão, separar o miolo das castanhas partidas, secar a amêndoa no forno, tirar à mão ou com uma faca a sua pele fina³, separar as amêndoas em 26 diferentes classificações, e depois empacotar no vácuo em sacos para exportação. No pico da produção, o processamento empregava mais de 10 000 pessoas – 5 por cento da força de trabalho formal no sector não governamental. Metade dos trabalhadores eram mulheres.

Na altura da independência, Moçambique tinha 13 grandes fábricas que usavam métodos mecanizados para quebrar a casca - em parte por causa do ácido da casca os trabalhadores tinham relutância em ferir os dedos no descasque manual. Onze destas fábricas foram abandonadas nos primeiros anos da independência, embora a Anglo-American só abandonasse as suas fábricas em 1981.⁴ O estado tomou conta das fábricas e administrou-as durante 15 anos, tentando transformar algumas em fábricas modelo, com bons salários e condições de trabalho, creches, licença de maternidade e aulas de alfabetização.

No fim da guerra havia uma necessidade urgente de investimento para substituir a maquinaria velha, e chegou-se ao consenso de que as fábricas

² É importante sublinhar a distinção entre a “castanha” tal como é colhida da árvore, que inclui a casca rija, e a “amêndoa” que é o interior que compramos numa loja para comer.

³ Até meados da década de 80, as fábricas locais também assavam as amêndoas e juntavam especiarias, aumentando o valor acrescentado, mas isso actualmente é feito na Europa e EUA.

⁴ Isto esteve ligado directamente ao ataque a Moçambique pela África do Sul do apartheid que se reacendeu em 1981 com a luz verde do recém-eleito presidente dos EUA, Ronald Reagan. O presidente da Anglo, Harry Openheimer, já tinha prometido o seu apoio ao governo do apartheid de P W Botha, na conferência no Carlton em 1979; Joseph Hanlon, *Beggar Your Neighbours*, 1986 pp 14.

deviam ser privatizadas. Cinco fábricas voltaram aos antigos proprietários, muitos deles locais, mas incluindo a Anglo-American. Em 1994-95 seis fábricas de caju foram inesperadamente compradas por 9.1 milhões de US\$ por seis empresários locais – sobretudo companhias de comércio (algumas controladas por famílias de origem asiática) que entravam na produção. Investindo dinheiro que tinham acumulado durante a guerra, planeavam processar os produtos que adquiriam como comerciantes.

Para Moçambique, isto éra um resultado feliz do processo de privatização. Pela primeira vez havia uma ligação entre comércio e produção e os novos proprietários tinham experiência de negócio (ao contrário dos generais e elite do partido que ficaram com muitas das empresas mais pequenas privatizadas).

O governo colonial tinha permitido a exportação da castanha em bruto para ser descascada e processada na Índia, mas na altura da independência a produção camponesa tinha caído ao ponto de ser inferior à capacidade das fábricas locais e o novo governo proibiu a exportação da castanha não-processada para proteger a indústria local e os empregos. A produção dos camponeses era muito variável porque dependia das condições climáticas; em 1992 a produção duplicou e a exportação da castanha em bruto foi autorizada de novo. Mas nesta fase, como forma de continuar a protecção, foi imposta uma taxa de exportação sobre a castanha não-processada.

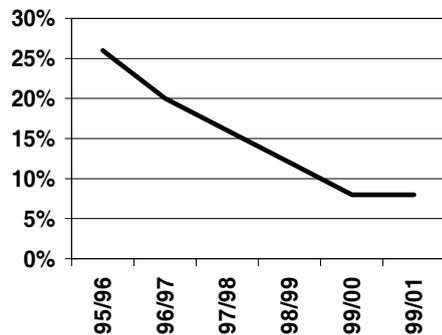
Os donos das novas companhias privatizadas receberam a promessa de um período de protecção à indústria enquanto eles reabilitavam as fábricas e substituíam a maquinaria, e também porque muitas das fábricas estavam em zonas severamente afectadas pela guerra e os custos seriam mais elevados até a electricidade ser restaurada e as estradas reconstruídas. A taxa sobre a exportação de castanha em bruto seria de 26% para a época de 1995/6 (a colheita vai de Outubro a Fevereiro), caindo para 8% em 1999/2000, onde ficaria até agora. (Ver Mapa 5.1) Com base nisto, o Banco Europeu de Investimento (EIB) e a Corporação Internacional de Financiamento do Banco Mundial (IFC), concordaram em dar empréstimos às fábricas privatizadas. A Mocita no Xai-Xai era propriedade conjunta da Anglo-American e da Oltremare, companhia italiana que produziu equipamento automático para o corte da castanha. Retomou a actividade em 1996 e investiu 13 milhões de

US\$ dum empréstimo da IFC. Uma razão dada pela IFC para conceder o empréstimo foi a saúde e segurança – “para minimizar a exposição dos trabalhadores ao ácido, a fábrica deve ser equipada para o descasque mecânico.”⁵

A privatização estimulou a indústria, a exportação de amêndoa subiu de 1863 toneladas em 1994 para 4888 toneladas em 1998, e o emprego voltou para os 10 000.

Mas a explosão foi de curta-duração.

Gráfico 5.1 Taxa de exportação do caju proposta pelo governo



1995-2001: Banco Mundial destrói a indústria do caju

O Banco Mundial interveio em 1995 naquilo que se tornou no exemplo mais notório das políticas ideologicamente motivadas impostas aos países pobres. No ano anterior o Banco tinha encomendado a Hilmar Hilmarsson um estudo confidencial sobre a indústria⁶. O estudo era cáustico. Dizia que a indústria estava a usar a tecnologia errada e era tão ineficiente que o país perdia ganhos de exportação com o processamento. Além disso, afirmava que “o pequeno produtor de Moçambique tinha a originalidade de ser o produtor de caju mais mal pago do mundo.” Afirmava que a única opção era a liberalização total das exportações. “Alguns trabalhadores das fábricas vão

⁵ Banco Mundial, IFC projecto 7008.

<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/498246f9fdedc8798525688e00786830?opendocument>, descarregado a 22 Jan 2007.

⁶ Joseph Hanlon, ‘Power without responsibility: the World Bank & Mozambican cashew nuts’, *Review of African Political Economy*, 83, 2000, pp 29-45, baseado em entrevistas confidenciais com participantes na reunião.

perder os empregos ...mas isso será compensado pelo aumento da produção do caju e seus efeitos multiplicadores.” O rendimento dos camponeses aumentaria cinco vezes em cinco anos (em 2001).

A recomendação foi exactamente ao encontro do preconceito do Banco Mundial neste período, e que era de comércio totalmente livre na agricultura dizendo que este iria melhorar os rendimentos dos camponeses.

Quando o estudo chegou finalmente às mãos da indústria, foi dito que Hilmarsson nunca tinha falado com os industriais e que estava errado praticamente em todos os pontos. Mas nessa altura era demasiado tarde porque o Banco tinha aceite o relatório e decidido impor a sua política.

Neste período, toda a ajuda dos doadores aos países pobres estava condicionada aos programas do FMI e Banco Mundial, o que significava estarem de acordo com a *Country Assistance Strategy (CAS)* do Banco Mundial e com o *Policy Framework Paper (PFP)* do FMI. Isto deu poder ditatorial ao FMI e Banco Mundial. Como disse um de nós numa apresentação em 2000⁷ “Phyllis Pomerantz, directora das operações do país, baseada no Banco Mundial em Washington, esteve em Maputo em 1995 para negociar os detalhes do CAS. Encontrou-se com vários Ministros moçambicanos à volta da mesa de jantar da sede do Banco Mundial em Maputo; o caju estava em destaque na agenda. Depois dos ministros terem mostrado uma rígida resistência, Pomerantz disse finalmente que, se não aceitassem a comercialização livre do caju em bruto, recusaria submeter o CAS aos directores do Banco Mundial. Uma vez que isto punha fim a toda a ajuda a Moçambique, os ministros cederam.”

Quando finalmente saiu a público, em Novembro de 1995, trazia mão pesada: “a liberalização do licenciamento, exportação e comercialização do caju” era “uma condição necessária”. Era a única “condição necessária” ligada a um ponto de política, e continha a ameaça de que o não cumprimento de “qualquer” das condições necessárias levaria a um corte no programa do Banco Mun-

⁷ Joseph Hanlon, ‘Power without responsibility: the World Bank & Mozambican cashew nuts’, *Review of African Political Economy*, 83, 2000, pp 29-45, baseado em entrevistas confidenciais com participantes na reunião.

dial.⁸ O ponto estava sublinhado por uma declaração dizendo que “sem liberalização” o caju levaria a um corte drástico no programa do Banco Mundial.

As instituições financeiras internacionais bateram na mesma tecla. O PPF 1996 do FMI impunha níveis máximos para a taxa de exportação: 20% em 1995/96 caindo para zero em 1999/2000. (ver Mapa 5.2).

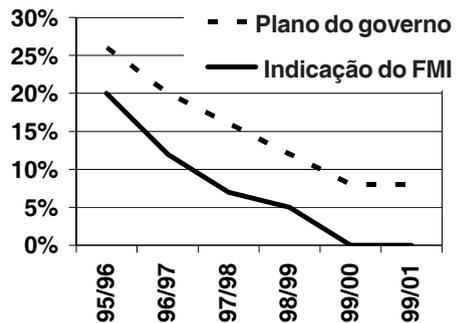
Em Outubro 1996, quando estava em Maputo uma delegação do Banco Mundial, o vice-presidente para Africa, Callisto Madavo, disse numa conferência de imprensa: “Temos um acordo com o governo sobre o caju, e esperamos que o acordo seja seguido. Acreditamos que a taxa de exportação sobre o caju será removida.”

A taxa de exportação estava assente em 20% para 1995/96, mas enfrentava um protesto colectivo da indústria, sindicatos e, particularmente, do diário de negócios por fax, o *Metical*, de Carlos Cardoso. Defendiam todos que afirmar que os camponeses ganhariam com isso era um mito, que o EIB e a própria *International Finance Corporation* (IFC) do Banco Mundial tinham aceite a opinião do gover-

no de que a indústria podia ser lucrativa, e que era parvoíce depender da Índia que era o único comprador de caju em bruto.

O presidente do Banco Mundial James Wolfensohn estava em Maputo em Fevereiro de 1997. Chegou debaixo de grande pressão e quando regressou a Washington suspendeu os cortes na taxa de exportação, encomendou novo estudo, e criticou o pessoal publicamente pela maneira como tinham lidado com a questão. O novo estudo, pelos consultores

Gráfico 5.2 Taxa de exportação pedida pelo FMI



⁸ Isto era muito mais duro do que o esperado, reflectindo talvez a forte oposição do governo. O rascunho do CAS incluía uma condição do caju, mas não a “necessária condição” nem a ameaça de cortar o programa do Banco Mundial.

internacionais Deloitte & Touche, dizia que a política do Banco Mundial sobre o caju “devia ser abandonada”, que uma gestão mais competente estava a aumentar a eficiência das fábricas, e que os camponeses não estavam a ganhar porque os comerciantes ficavam com todos os lucros extra da exportação liberalizada, como estava a acontecer noutros países de África.⁹ O pessoal do Banco rejeitou e interpretou mal o estudo¹⁰ mas concordou que a taxa de exportação devia ficar pelos 14%. Ninguém ficou satisfeito com isto porque era demasiado baixa para permitir que a indústria investisse e também não era mercado livre.

A privatização tinha revitalizado a indústria mas com os estragos da nova política as fábricas começaram a fechar. A taxa de exportação foi empurrada até aos 18% em 1999/2000, mas era demasiado tarde. A indústria estava grandemente destruída e mais de 10 000 pessoas perderam os seus empregos.¹¹ A modernizada Mocita finalmente fechou em Abril de 2001, despedindo 1400 trabalhadores, porque já não conseguia comprar caju suficiente em competição com os exportadores de castanhas não processadas.¹² Em 2002/03, 95% da produção era exportada em bruto e a exportação de amêndoa caiu para 339 toneladas. A derrota da indústria do processamento tinha sido prevista no estudo original de Hilmansson, só que ele previa grandes benefícios para os camponeses. Mas isto foi o que não aconteceu. Qualquer ganho

⁹ Deloitte & Touche ILA (África) e Deloitte Touche Tohmatsu Sisteconta, ‘Estudo do Impacto da Comercialização e Liberalização do Caju’, Maputo: Ministério do Turismo, Comércio e Indústria, 1997.

¹⁰ No briefing do escritório Nordic-Baltic do Banco a 20 de Novembro de 1997 Phyllis Pomerantz disse que o estudo da Deloitte & Touche mostrava que os camponeses ganhariam se a taxa de exportação fosse reduzida, enquanto o Vice-presidente para África, Callisto Madavo, escrevera em 17 de Dezembro de 1997 que o estudo mostrava “que já tinha havido benefícios consideráveis da liberalização do mercado”, quando de facto o estudo afirmava exactamente o oposto.

¹¹ Em 2001, a dívida das fábricas era de 34 mn US\$. *Notícias*, 19 Junho 2001 *Notícias*, 29 Março 2001; *Savana* 27 Abril 2001.

¹² Margaret McMillan, Dani Rodrik, e Karen Horn Welch, ‘*When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique*’. 2002, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 9117 <http://www.nber.org/papers/w9117>.

geral era, na melhor hipótese, minúsculo; preços à porta da machamba continuavam os mesmos, o custo para a economia da perda do rendimento dos trabalhadores foi maior do que qualquer ganho dos camponeses, e os comerciantes não capturaram qualquer benefício do preço mais alto da exportação, de acordo com um estudo de 2002 pelo *National Bureau of Economic Research* em Cambridge,

USA.¹³ Mais ainda, os agricultores recusaram plantar novas árvores porque não viam um mercado seguro a aproximar-se.

Prosseguindo na sua linha ideologicamente pura, o Banco Mundial falhou em quatro importantes questões:

- Primeiro, o caju é o fruto de uma árvore, o que quer dizer que tem uma resposta aos sinais do mercado muito mais lenta; se o preço do algodão cai, o agricultor pode escolher uma cultura diferente pra o ano seguinte, mas com árvores isso não é possível. Quer dizer que, até certo ponto, os agricultores preferem um mercado garantido, a preços altos em certos anos.
- Segundo, a maioria das fábricas estavam em vilas com grandes extensões interiores rurais e a maioria dos trabalhadores eram parte de famílias alargadas. O Banco Mundial, que pretendia apoiar as famílias rurais mais do que os trabalhadores nas fábricas urbanas, não foi capaz de perceber até que ponto os salários desses trabalhadores urbanos voltavam para as suas famílias nas zonas rurais.
- Terceiro, apesar da sua insistência na questão do género, o Banco Mundial não reparou que metade dos trabalhadores das fábricas eram mulheres.¹⁴ Nazneen Kanji e outros descobriram que quando as fábricas de Angoche foram privatizadas e depois fechadas, “as mulheres eram mais seriamente afectadas porque

¹³ Margaret McMillan, Dani Rodrik, e Karen Horn Welch, ‘*When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique*’. 2002, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 9117 <http://www.nber.org/papers/w9117>

¹⁴ Nazneen Kanji e al, ‘*Liberalisation, Gender and Livelihoods: The Mozambique Cashew Case. Summary Report*’, London: International Institute for Environment and Development (IIED), 2004, p 17

uma grande proporção eram chefes de família e porque as fábricas ofereciam uma das poucas fontes de emprego para mulheres não qualificadas”.¹⁵

- Finalmente o Banco ignorou o impacto político e físico da guerra. Três das fábricas de caju estavam na cidade costeira de Angoche que apoiava a Renamo. Os danos da guerra traduziam-se em electricidade irregular, más estradas e pontes destruídas, que temporariamente aumentaram os custos. As fábricas precisavam de subsídios até que a reconstrução pós-guerra terminasse; sem subsídio, os seus custos eram demasiado altos e todas acabaram por encerrar. Visitámos Angoche em 2006 e a cidade ainda não tinha recuperado.¹⁶

Porquê a linha dura?

A batalha pelo caju foi aguerrida e acrimoniosa e os ministros moçambicanos não acharam que pudessem resistir. Quando finalmente o caju foi debatido na Assembleia da República a 24 de Novembro de 1997.

¹⁵ O Banco também não compreendeu como o caju se relacionava com o impacto político do fim da guerra. Muitas das áreas de produção e processamento do caju da província de Nampula apoiavam a Renamo e foram duramente atingidas durante a guerra. Paul Collier, que depois passou a director do Grupo de Pesquisa do Banco Mundial, estudou a economia nos períodos pós-guerra e em 1994 escreveu um importante documento dizendo que, após uma Guerra civil, o vencedor deve ter um ‘gesto público de dispêndio redistributivo...em forma de compensação para o vencido.’ (Paul Collier, *Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace: An Introduction*, 1997, Oxford: Centre for the Study of African Economies) Isto teria significado despesas extras em Nampula – o que de qualquer modo a Frelimo queria fazer porque tinha o objectivo de ganhar a província nas eleições de 1999. Nampula tinha votado em força na Renamo nas eleições de 1994. (Ver Luis de Brito, *Comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique*, in Brazão Mazula, ed, *Moçambique: eleições, democracia e desenvolvimento*, Maputo, 1995) Assim, tudo apontava para um apoio extra para as fábricas de caju de Nampula, só que a política do Banco Mundial era exactamente o oposto. A consequência política foi que a Frelimo foi criticada pelos encerramentos das fábricas e não o Banco Mundial.

¹⁶ *Moçambique file*, Julho 2001: AIM, Maputo. De facto o protesto tinha sido tão ruidoso que o FMI recuou; mesmo assim o alívio da dívida foi condicionado a uma taxa de exportação não superior aos 14% vigentes.

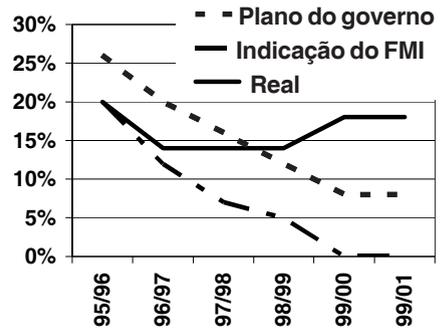
O cerne da questão talvez seja porque razão o Banco Mundial e o FMI tomaram esta linha dura naquilo que na realidade era uma diferença muito pequena? Como se vê no Mapa 5, a diferença entre a proposta do governo e a exigência do FMI era muito pequena; ambos aceitavam a redução gradual rápida e a diferença principal não era mais do que uma taxa de 8% no final, comparada com os 0% que o FMI pedia. Como o Mapa 5.3 mostra também, o

resultado final – a taxa de 18% – foi pior para as Bretton Woods do que se tivesse aceite a proposta original do governo – de 8%.

Ministro do Comércio e Indústria Oldemiro Balói recordou que as restrições são “uma condição para obter fundos” e que Moçambique para apoiar a indústria do caju teria de pagar um preço muito alto. E perguntou: “que poder temos nós para atacar esta fortaleza?” Quatro dias mais tarde o Primeiro Ministro Pascoal Mocumbi disse que se Moçambique pede dinheiro ao Banco Mundial, o Banco impõe as suas condições. “Por vezes temos de aceitar coisas que não são do nosso interesse porque não temos outra saída.”

O Presidente Chissano, numa entrevista à televisão a 25 de Junho de 2001, foi ainda mais longe. Disse que Moçambique sacrificou a sua indústria de caju de modo a conseguir o alívio da dívida, o que acabou por acontecer em 1998 no âmbito da iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC). “Não podíamos dizer não”, disse Chissano. A liberalização foi prejudicial e causou o encerramento de fábricas mandando os seus trabalhadores para o desemprego. Mas teria sido muito pior se não tivéssemos conseguido o alívio da dívida em cerca de 3 biliões de US\$. Muitas mais fábricas teriam fechado.”¹⁷

Gráfico 5.3 Taxa de exportação do caju na prática



¹⁷ Phyllis Pomerantz já não está no Banco Mundial mas recusou ser entrevistada para este livro. As citações feitas nesta secção provêm, ‘*A little luck and a lot of trust: Aid relationships and reform in southern Africa*’, de Phyllis Pomerantz, num capítulo de, *At the frontlines of development: Reflections from the World Bank*, Indermit Gill e Todd Pugatch, Washington: World Bank, 2005, ISBN 10: 0-8213-6041-8.

- A primeira razão para essa linha dura foi a fé dos zelosos funcionários do Banco e do Fundo no mercado livre, e a crença de que a liberalização do comércio do caju ia beneficiar os camponeses produtores, elevando os rendimentos e estimulando a produção. Face à oposição de Moçambique, concluíram que só eles defendiam os camponeses moçambicanos e que a elite da Frelimo estava a agir na base de interesses egoístas (o que tinha alguma credibilidade, ver Capítulo 10).

Esta está ligada directamente à segunda razão: pura arrogância. Como Phyllis Pomerantz disse mais tarde, “dava a sensação que era uma reforma feita duma penada que podia trazer algum benefício imediato a mais de 1 milhão de camponeses pobres”.¹⁸

Terceiro, e também relacionado, foi a incapacidade de ouvir. Os funcionários do Banco em Washington, não acreditam que os técnicos e empresários de Moçambique tenham alguma coisa sensata a dizer. Uma década mais tarde quando Pomerantz tentou defender-se, ela diz que “o governo tinha reflectido pouco nas perspectivas de médio-prazo da indústria do caju”, quando a verdade era exactamente o oposto. Os oponentes da política do caju do Banco foram postos de lado como “elites poderosas que se opõem a algumas reformas” no CAS de 1997. Pomerantz admitiu mais tarde que “a equipa do Banco incluindo eu própria, sabíamos pouco sobre a política ou as dinâmicas de Moçambique”. Especificamente, ela admite que “nós não compreendíamos que o cajú tinha uma tal componente emocional”.

Quarto, e talvez o mais importante, era uma demonstração de poder e uma declaração de que o governo não era autorizado a ter estratégias alternativas. A guerra tinha acabado e as Nações Unidas, que tinham sido uma presença dominante nos dois anos entre o acordo de paz e as primeiras eleições, partiram. Havia uma crescente reacção contra as políticas de austeridade do FMI. A Frelimo tinha ganho umas eleições muito elogiadas que lhe deram uma substancial legitimidade e estava a respirar fundo para a

¹⁸ Phyllis Pomerantz já não está no Banco Mundial mas recusou ser entrevistada para este livro. As citações feitas nesta secção provêm, ‘*A little luck and a lot of trust: Aid relationships and reform in southern Africa*’, de Phyllis Pomerantz, num capítulo de, *At the frontlines of development: Reflections from the World Bank*, Indermit Gill e Todd Pugatch, Washington: World Bank, 2005, ISBN 10: 0-8213-6041-8.

sua política de desenvolvimento. Estariam os funcionários do Banco Mundial preocupados que o novo governo estivesse a exhibir um grau inaceitável de independência e queriam mostrar a sua autoridade? O governo tinha uma nítida estratégia diferente da do Banco Mundial, assim, ao assumir uma linha dura sobre o caju, o Banco estava a dizer que não tolerava desafios.

Quando Phyllis Pomerantz deu ao governo a escolha entre mandar 10 000 pessoas para o desemprego ou ter cortes na ajuda, estava a fazer uma ameaça com punhos de renda à mesa do jantar. Era um tudo ou nada no jogo do poder: quem iria ceder primeiro? No fim, acabou por ser a equipa do governo. Olhando para trás, parece provável que o governo podia ter-se aguentado e que Pomerantz estava a fazer bluff; os seus patrões em Washington podiam não a ter apoiado na recusa de se submeter ao CAS. Surpreendentemente, ela sugeriu há pouco tempo que isto era verdade. “Os ministros do governo (jovens tecnocratas) não eram políticos; novos na tarefa, eram também relativamente inexperientes no trato com o Banco.” Escreveu que um ministro lhe disse mais tarde “que não compreendia que o Banco teria sido flexível se ele e os colegas tivessem sido capazes de apresentar um argumento convincente sobre a dimensão da sua oposição.”

Finalmente, como Pomerantz admite com pesar, “nem a equipa do Banco nem o governo compreenderam realmente que a decisão política estava a ser tomada numa altura em que havia por todo o mundo um movimento de protesto contra a globalização”. Diz também que “os proprietários das fábricas de caju fizeram causa comum com a esquerda política em Moçambique e orquestraram uma campanha cada vez mais ruidosa, a nível nacional e internacional.” A estória do caju em Moçambique “tornou-se um dos cartazes nascidos do movimento anti-globalização, demonstrando essencialmente como as instituições financeiras internacionais supostamente faziam chantagem sobre os governos com as suas condições e arruinavam as indústrias com políticas desastrosas.”¹⁹

¹⁹ A campanha incluiu mesmo uma carta de 21 membros do Congresso dos Estados Unidos ao Secretário do Tesouro Paul McNeil opondo-se às pressões do Banco Mundial e FMI sobre Moçambique na questão do caju que eles qualificavam de “um abuso de autoridade dos recursos garantidos ao FMI.” A carta estava datada de 26 de Abril 2001 e foi organizada pela Representante Cynthia McKinney.

À superfície, parecia que a política tinha falhado. Não estava só a ser má publicidade, mas a taxa de exportação no fim era de 18%, muito mais alta do que os 8% propostos pelo governo e rejeitada. Contudo, talvez não tenha tido importância porque a demonstração de força foi eficaz – o governo nunca mais enfrentou tão abertamente as IBWs.

Desde 2001: Reconstrução da indústria do caju

Depois desta deprimente estória, o caju passou a estória de sucesso largamente citada, apenas em cinco anos. Houve para isso dois elementos fundamentais. Primeiro, em 2001 o governo adoptou uma estratégia intervencionista explícita; e segundo, uma vasta gama de agências uniram-se para apoiar as novas fábricas e a comercialização.

O falhanço central na estratégia do Banco Mundial foi este ter assumido que um mercado livre atomizado resolveria o problema – que milhares de indivíduos agindo independentes uns dos outros iriam maximizar a produção e os lucros. Mas o sucesso resultou de uma política que ficava a meio-caminho entre planificação centralizada e um mercado totalmente liberalizado, a partir do entendimento de que tudo está relacionado. Há milhares de actores individuais a tomar as suas próprias decisões, mas o seu sucesso depende de todos os outros na cadeia; em vez de lutarem uns contra os outros para chegar ao topo, é necessário cooperarem de modo a que todos ganhem, e é preciso equilibrar os próprios interesses aos interesses colectivos da indústria. O caju em Moçambique é agora citado, por exemplo no relatório do UNCTAD *Least Developed Countries Report 2006*, como um exemplo de sucesso da abordagem “cadeia de valor”. Há quatro componentes para cadeia, e todas têm de ser transformadas para que o sistema funcione:

- Produção: Os camponeses produzem pouco caju e as castanhas são demasiado pequenas e de fraca qualidade.
- Processamento: Criação de um sistema de fábricas que funcione no contexto de Moçambique.
- Comércio: Assegurando que os comerciantes comprem castanhas dos camponeses, assegurando que as fábricas são abastecidas, e regulamentando a exportação da castanha em bruto.

- **Financiamento:** Esquecida muitas vezes, é uma questão crucial para as outras três componentes da cadeia, em Moçambique.

O facto de as castanhas de caju estarem à venda em Londres mostra o sucesso da abordagem da cadeia de valor – de lidar conscientemente com cada elo da cadeia. Há um processo permanente de ensaio e aperfeiçoamento, mesmo com alguns notáveis falhanços pelo caminho.

Nesta secção observamos mais detalhadamente a espectacular viragem na indústria do processamento, e na próxima veremos o resto da cadeia de valor. Do virtual colapso em 2001-2002, com quatro minúsculas fábricas e número reduzido de trabalhadores, em 2006 havia 18 fábricas com 6 000 trabalhadores e esperava-se que o sector do processamento duplicasse dentro de poucos anos.

Além da ligação com o resto da cadeia de valor (discutida a seguir), Carlos Costa, presidente da Associação dos Industriais do Caju (AICAJU), cita dois problemas: o tecnológico e o da gestão. A maquinaria de partir a casca da castanha que ficou do tempo colonial, estava de facto obsoleta, mas o novo sistema de máquinas de corte era muito sofisticado exigindo operadores qualificados. Carlos Costa defende que foi a falta de competências de gestão que se revelou fatal. Alguns dos que compraram as fábricas privatizadas “pensaram que seria simples” mas de facto não tinham nenhuma experiência de lidar com um grande número de trabalhadores e organizações complexas.

Infelizmente, alguns aspirantes a empresários moçambicanos tinham herdado dos colonizadores portugueses a crença de que ser homem de negócios tem a ver com bonitos carros e escritórios. Queriam dar ordens e não sujar as mãos nas fábricas. Além disso, as fábricas de caju estão quase sempre em zonas rurais; os novos patrões não querem lá viver e partem da ideia que só precisam ir de visita, deixando alguém como encarregado. A qualidade e produtividade sofreram naturalmente com isto, e as fábricas não estavam a dar lucro. Por outro lado, as companhias pertencentes a estrangeiros com boa experiência de caju e de gestão, como a Anglo-American e o Entrepasto, fecharam também, sugerindo que havia problemas com os sistemas mais mecanizados e/ou outros pontos da cadeia de valor.

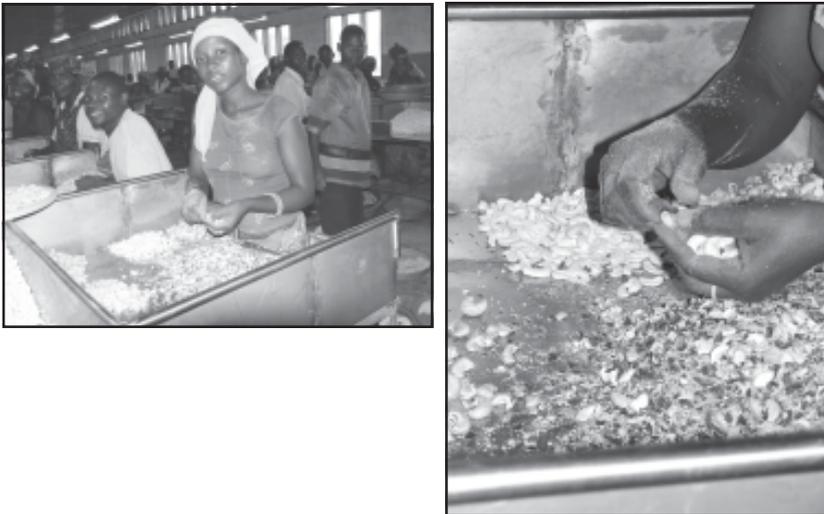
Mudança de tecnologia

A indústria que se desenvolveu na era colonial usava sistemas de quebrar a castanha altamente mecanizados, a par do trabalho manual para limpar e escolher; por norma as fábricas empregavam 1000 pessoas ou mais. Além do debate sobre a liberalização do mercado, no início da década de 90 houve também um debate sobre tecnologia e organização. Alguns críticos, incluindo Hilmarsson, disseram que estas grandes fábricas nunca podiam competir com a produção em pequena escala na Índia e outros países – a quebra mecanizada da castanha dá muito desperdício e mesmo que as fábricas façam três turnos não podem cobrir o custo em capital da nova maquinaria. A indústria argumentou que o sistema mecanizado podia funcionar com as quebras a serem reduzidas. Várias firmas estavam também a planear reabilitar a maquinaria existente e em paralelo introduzir métodos de baixa tecnologia e de trabalho intensivo. Mas sem protecção à indústria era impossível.

A Índia é agora o maior produtor mundial de caju, e algum do descasque é feito por famílias que simplesmente partem a castanha com um martelo ou mesmo uma pedra. Mas foi desenvolvido um dispositivo manual simples que transformou a indústria e foi agora importado para Moçambique. É um cortador operado com um pedal e uma alavanca manual – o operador coloca uma única castanha nas mandíbulas do cortador, pisa o pedal para cortar a casca até a um ponto próximo da amêndoa e pressiona a alavanca manual para levantar a metade superior da casca. Usa então uma faca para extrair a amêndoa da metade inferior da casca. As fábricas pequenas podem ter só alguns cortadores, enquanto as fábricas grandes podem ter 200 ou mais. Os operadores protegem as mãos com óleo de rícino, o que reduz os danos causados pelo ácido contido na casca.



O caju é descascado à mão. Cada castanha é posta neste dispositivo entre os postes, usando depois os pedais, de pé e mão, para a mola libertar a lâmina que corta e abre a casca. O operador extrai a amêndoa e põe-na na tijela.



Depois de secar a amêndoa, a pele fina de cada amêndoa é removida, com uma faca. A foto 4 mostra em primeiro plano amêndoas com pele e amêndoas limpas atrás.

Um aspecto útil da tecnologia mais simples é que significa que praticamente todas as operações na fábrica – cortar, limpar e escolher – são feitas por pessoas trabalhando individualmente ao seu próprio ritmo. Isto também permite uma substancial flexibilidade. As fábricas consideram que 20% de absentismo é normal porque os trabalhadores também têm famílias, machambas e outras coisas para tratar e assim as fábricas simplesmente têm um núcleo maior de força de trabalho. Na maior parte dos postos de trabalho, o pagamento é à peça. Em geral, a produção por trabalhador é de cerca de 3 toneladas de castanha por ano.

A nova tecnologia foi introduzida pela primeira vez numa grande fábrica instalada em 1995 em Geba pela João Ferreira dos Santos (JFS), um grupo português que estava em Nampula há mais de 100 anos. A JFS trouxe um administrador da Índia, Shakti Pal, e a produção subiu para 3000 toneladas anuais. Mas a JFS enfrentou grandes problemas financeiros e reduziu consideravelmente os seus negócios em Nampula fechando a fábrica em 2001.

Nesta altura deu-se uma feliz combinação. A TechnoServe, uma ONG dos Estados Unidos, que disponibiliza apoio técnico para promover agro-indústrias, estava a pensar num novo projecto em Moçambique; Shakti Pal tinha experiência e entusiasmo e andava à procura de promover o cortador manual de caju indiano como parte do desenvolvimento rural; e António Miranda, um sul-africano-moçambicano que já tinha administrado uma companhia de construção e sido um executivo na Coca-Cola, queria começar o seu próprio negócio. Pal e a TechnoServe ajudaram Miranda a abrir a sua primeira fábrica em 2002. Na época de 2004/2005, já havia sete fábricas a produzir mais de 1000 toneladas anuais cada uma, a maioria delas com assistência de Shakti Pal.

Gestor-patrão na loja

Há dois pontos em que o consenso parece geral – o papel central de Shakti Pal e a necessidade de gestão experiente e pessoalizada. Miranda deu um bom exemplo vivendo perto das suas fábricas e não na cidade. Outro dono de fábrica, Ali Deroua, comenta: “O Miranda e eu vivemos o caju. O problema com os gestores moçambicanos é que não têm experiência e não querem viver no mato sem electricidade, sem água e sem escolas.” Vários moçambicanos que abriram fábricas a pensar que era fácil, já as fecharam ou

venderam a uma ou mais companhias de sucesso com ligações ao estrangeiro. Deroua comenta: “para mim o capital é humano. A maquinaria é simples, o real investimento está no pessoal.”

As sete fábricas de mais sucesso são todas administradas por estrangeiros ou moçambicanos com experiência no exterior. Quatro são apoiadas pela TechnoServe: Miranda (com duas fábricas); Ali Cherif Deroua, um argelino residente há muito em Moçambique; e Condor, um grupo de empresários portugueses em Nampula, com hotéis e construção. A Condor contratou um gestor indiano formado nos Estados Unidos que vive no bairro da fábrica em Nametil e empregou muitos trabalhadores com experiência da fábrica de Geba que a JFS fechou. Três outras abriram com apoio estrangeiro mas sem ligação com a TechnoServe. Aquela que é de longe a maior, é operada pela Olam, uma grande companhia de comércio internacional que se expandiu para Moçambique com a ajuda da IFC e que exporta tanto castanha não processada como amêndoas.²⁰

A capacidade de processamento está agora próxima das 25,000 toneladas com mais de 6000 trabalhadores e a opinião da indústria é que pode duplicar nos próximos anos. Para aumentar a sua força no mercado, as seis maiores fábricas de Nampula (para além da Olam que já é uma importante comerciante a nível mundial) formaram a associação AIA, Agro-Indústrias Associadas, comercializam a sua produção colectivamente sob a marca ‘Zambique’ e reforçam o controlo de qualidade. Claramente a comercialização colectiva é o caminho do futuro. Entretanto, exportar castanha processada não é assim tão simples. E aqui as agências da ajuda estão a desempenhar um papel. A agência governamental holandesa SNV inicialmente apresentou o comprador Gerard Klijn da Global Trading a Miranda, e a Global agora compra todo o caju Zambique. (É esta que Warren vende na sua banca em Londres) Os grupos envolvidos em comércio justo do amendoim (ver Capítulo 3) estão agora a olhar também para o caju que pode constituir outro ponto de venda.

Sob pressão

As fábricas estão debaixo de severa pressão de custo e qualidade. Há mais países a produzir caju e o preço mundial tem vindo a baixar. Nos últimos

²⁰ Deloitte & Touche ILA (Africa) e Deloitte Touche Tohmatsu Sisteconta, ‘*Cashew Marketing and Liberalisation Impact Study*’, Maputo: Ministério do Turismo, Comércio e Indústria, 1997.

anos tem havido uma dramática subida nos padrões alimentares na Europa, que exige que as fábricas processadoras usem mesas de metal e tenham tectos isolados, que o pessoal tenha instalações sanitárias adequadas e que sejam observados os padrões de saúde e segurança. Há além disso a pressão por castanhas de qualidade mais alta. Uma fábrica para ser lucrativa deve produzir amêndoa que tenha pelo menos 20% do peso inicial da amêndoa,²¹ e 70% deve ser castanha inteira. Tudo isto requer investimento, treino e apertado controlo de gestão.

É também trabalho duro. Os homens que trabalham com os cortadores devem produzir 260 kg de castanha por mês para ganharem o salário mínimo nacional. Após alguns meses, os cortadores tornam-se bastante competentes mas para descascar 260 kg por mês é muitas vezes preciso trabalhar 6 dias de 10 horas, por semana. O sindicato dos trabalhadores do caju²² e a Ministra do Trabalho Helena Taipo, dizem que isto viola a lei do salário mínimo.²³

Há uma demanda enorme por estes postos de trabalho – 1000 pessoas candidataram-se a 70 vagas na primeira fábrica de Miranda. Mas também há uma grande mobilidade e significativo absentismo. Qualidade e produtividade são mais altas com trabalhadores experientes, e os donos das fábricas de Nampula estão a dar cada vez mais benefícios adicionais, incluindo uma refeição e instalações para servirem de creche, bem como uma relativa flexibilidade sobre as faltas ao trabalho. Estes benefícios são particularmente vantajosos para as mulheres que são a maioria dos peladores e praticamente todos os escolhedores. (Em Nampula, os cortadores tendem a ser homens e estes são também a maioria dos supervisores mais bem pagos). Apesar disso, Kanji nota que os salários são mais baixos e as condições de trabalho são piores que antes da liberalização e privatização. As antigas fábricas do estado tinham creches com trabalhadores treinados para tomar conta de crianças,

²¹ Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria do Caju.

²² *Notícias*, 27 Set 2006, 3 Oct 2006 e 13 de Julho de 2007.

²³ Nazneen Kanji, '*Corporate Responsibility and Women's Employment: The Cashew Nut Case*', *Perspectives on Corporate Responsibility for Environment and Development*, 2 Março 2004, London: IIED. O artigo defende que a responsabilidade corporativa não pode trabalhar numa base voluntarista. Deve haver regulação, legislação sobre salário mínimo e salário igual para as mulheres, e apoio no lado do produtor bem como regulação no lado do comprador para reduzir a pressão sobre produtores dos poderosos processadores de alimentos e cadeias de supermercados.

aulas de alfabetização, boas provisões de maternidade e outros benefícios que os actuais donos não dão. Diz ela que isto é um caso clássico de liberalização e privatização que leva a baixos salários e piores condições de trabalho.²⁴

O pequeno nem sempre é bonito

Em 2006 havia 18 fábricas a funcionar, das quais 10 eram em Nampula; apenas 8 tinham capacidade para processar mais de 1500 toneladas por ano, e de longe as maiores eram a Olam a 5000 toneladas e a Condor a 4000. Contudo a indústria cada vez mais adere à ideia de que o tamanho óptimo é uma fábrica que processa entre 2500 a 5000 toneladas por ano, com 1000 a 1800 trabalhadores. Pode ser administrada por um só gestor competente e dá lucro suficiente para valer o tempo e atenção do dono. Deroua comentava: “Depressa cheguei à conclusão que 300 trabalhadores é muito pequeno para um empreendedor. O lucro é menos do que eu posso ganhar como consultor. Precisa de ser suficientemente grande para valer mais do que as suas outras actividades.”

Agências de ajuda e ONGs internacionais, acreditando que *small is beautiful* e que deviam ser criados empregos na maioria das áreas rurais, tentaram durante mais de uma década criar fábricas muito pequenas, com 200 trabalhadores ou menos, usando o novo equipamento de descasque. Via-se isto como uma maneira de estimular os negócios locais, com o argumento de que as fábricas pequenas seriam mais fáceis de gerir, e que podiam estar nas zonas rurais mais próximas dos produtores em vez de estar nas vilas. Abriram várias pequenas fábricas nos finais da década de 90 mas não tiveram sucesso.²⁵ Um projecto mais recente, com apoio holandês e do Banco Mundial, experimentou criar pequenas unidades locais de

²⁴ Uma pequena fábrica que faliu era propriedade de Verónica do Rosário, esposa do ministro da Agricultura em 1992-99, período em que o Banco Mundial promovia as fábricas pequenas. Reabriu em 2006. AIM Notícias 13 Abril 2001, 60401E; Incaju ‘*Indústria de Caju – Situação em Maio de 2006*’.

²⁵ Luis Artur e Nazneen Kanji, ‘*Satellites and subsidies: learning from experience in cashew processing in northern Mozambique*’, London: IIED, Nov 2005, <http://www.iied.org/NR/agbioliv/documents/SatellitesandSubsidiesKanji.pdf>

processamento fazendo 24 toneladas por ano, de modo a que as aldeias pudessem processar o seu próprio caju. As unidades locais descascavam e lavavam as suas castanhas e vendiam-nas depois a um grande processador que escolhia e embalava. Esperava-se que estes pequenos negócios podiam ser as incubadoras de novos empreendedores, que nestes mini-negócios adquiriam conhecimento e experiência. Uma primeira experiência com 13 falhou – as pequenas fábricas tinham de pagar mais que as fábricas grandes pelas castanhas em bruto, nunca conseguiam obter mais que 18% do peso das castanhas e a qualidade era tão má que perdiam dinheiro. “Quem concebeu o projecto assumiu como garantido que os donos seriam gestores” notam Luís Artur e Nazneen Kanji num estudo sobre a experiência, mas de facto a maioria dos proprietários não estava em contacto directo com as suas empresas e empregava um gerente que era responsável pela operação, mesmo em unidades muito pequenas empregando menos de dez pessoas. Além de um salário extra desnecessário, significava que a produção nunca era aceitável.²⁶ Outro problema é que é mais difícil garantir os padrões da UE nestas minúsculas unidades. A experiência foi de novo tentada em 2006, mas as perspectivas para as pequenas unidades satélites não pareciam boas. A TechnoServe foi quem originalmente promoveu a ideia das pequenas unidades de processamento, mas já mudou a sua política defendendo agora unidades acima das 2500 toneladas por ano e argumentando fortemente contra as pequenas unidades satélites.

Desde 2001: Criando uma cadeia de valor do caju

Fábricas e nova tecnologia são essenciais mas o resto da cadeia de valor, incluindo produzir e comercializar as castanhas, é igualmente importante. Por altura do virar do milénio a produção camponesa de caju tinha estabilizado em cerca de 50 000 toneladas por ano, das quais a maior parte era exportada em bruto e o resto comercializado e processado localmente. Um novo Instituto de Fomento do Caju, o Incaju começou a funcionar em 1999 e em 2001 o governo adoptou uma estratégia explicitamente intervencionista.²⁷

²⁶ Incaju, *Plano director do caju*, 5 Julho 2001

²⁷ Incaju, *Plano director do caju*, 5 Julho 2001

Anunciando a estratégia, o ministro da agricultura e desenvolvimento rural, Helder Muteia, foi muito claro ao afirmar que se estava a reverter a política anterior imposta pelo Banco Mundial pois “A liberalização do caju não é possível. ... O pensamento do Governo é de que é preciso reabilitar a nossa indústria. Nós temos a plena consciência de que o país vai tirar o maior proveito da castanha de caju se puder completar a cadeia.”²⁸ A taxa de exportação de 18% continuaria e a indústria teria direito de ser o primeiro comprador, mas em resposta às preocupações dos camponeses de que se a indústria fosse um comprador monopolista podia puxar os preços para baixo, ele instaurou uma comissão conjunta de várias partes interessadas. Também anunciou programas de apoio aos camponeses produtores e novas fábricas mais pequenas de trabalho intensivo.²⁹ O governo também decidiu fechar permanentemente algumas das fábricas inviáveis e indemnizar os trabalhadores.

A Directora do Incaju Clementina Machungo, disse que “Parece que o Banco Mundial e FMI acordaram e viram os erros que eles cometeram”.³⁰ De facto o FMI no seu *Memorandum of Economic and Fiscal Policies* de 19 de Dezembro de 2000, reverteu completamente a sua anterior posição endossando o novo plano do caju, a taxa de 18% e a decisão de dar a primeira opção de compra às fábricas locais – com efeito uma proibição sobre as exportações até estar satisfeita a demanda local.

“O interesse nacional, para nós, é maximizar o processamento local, criar empregos, e aumentar as receitas. Espero que um dia possamos proibir a exportação de castanha em bruto porque já temos a capacidade de processar tudo o que produzimos”, disse-nos Raimundo Matule, director-adjunto do Incaju.

Produzindo mais caju

Uma razão para a baixa produção de castanha e a sua baixa qualidade é que, desde 1980 e de forma crescente, as árvores têm vindo a ser afectadas

²⁸ *Notícias*, 6 e 7 Julho 2001; *Domingo*, 8 Julho 2001.

²⁹ “A liberalização do caju não é possível. ... O pensamento do Governo é de que é preciso reabilitar a nossa indústria. Nós temos a plena consciência de que o país vai tirar o maior proveito da castanha de caju se puder completar a cadeia”.

³⁰ *MoçAmbiente*, June-Aug 2001.

pelo míldio (*Oidium anacardii*) e por uma praga de insectos, o *Helopeltis*, que reduz drasticamente a sua produtividade. Assim o Incaju começou uma campanha de desinfestação em grande escala, cobrindo 3 milhões de árvores em 2000. O Incaju recrutou mais de 2000 contratados para fazer o trabalho – cada um pode comprar o aspersor com um crédito de 3 anos e conseguir os químicos grátis do Incaju, recebendo em troca 25 MT por árvore. Um cajueiro médio sem nenhum tratamento só produz 3 kg de caju valendo menos de 25 mt. Com a limpeza do terreno à volta da árvore, que já reduz a doença e as pragas, a produção sobe para 7 kg (50 MT). A aspersão com fungicida pode aumentá-la para 11 kg (80 MT), o que só cobre os custos – mesmo a um preço subsidiado – excepto tratando-se de árvores jovens mais produtivas.

Assim a desinfestação só pode ser uma medida de curto prazo e o objectivo principal é substituir os 25 milhões de árvores por novas variedades mais produtivas e resistentes à doença. Desde 2000, o Incaju distribuiu mais de 6 milhões de plântulas, metade das quais devem estar agora a produzir.³¹ Um problema é que mesmo a um preço fortemente subsidiado de plântulas e desinfestação, trata-se de muito dinheiro para um camponês pobre; muitos camponeses não conseguem pagar a aspersão, causando problemas aos pequenos contratados. As ONGIs e o Incaju algumas vezes fornecem este serviço gratuitamente, outras vezes fazem-se pagar, criando confusão e levando muitos camponeses a não comprar as plântulas ou os serviços de desinfestação à espera de os virem a receber grátis.

A produção tem vindo a crescer firmemente, de 50 000 toneladas em 2001/02 para 75 000 toneladas previstas para 2006/07. Mas a meta tem sido 100 000 toneladas – a amêndoa é mais ou menos um quinto do peso da castanha com casca, por isso nem assim se chega a igualar a exportação recorde de 1976. Matule argumenta que Moçambique não pode continuar a depender da produção camponesa e por isso o Incaju está também a promover plantações comerciais – 5-10 ha para os camponeses agricultores maiores, até 500 ha para grandes agricultores. Isso vai envolver um pacote especial de crédito e serviços de extensão. Dois proprietários de fábricas já têm plantações e mais uns tantos estão a planeá-las para abastecer as suas fábricas. Uma

³¹ Tradicionalmente, o cajueiro demora cinco anos para começar a produzir, mas as novas variedades só levam três.

razão é a expectativa que as plantações produzirão castanhas maiores e de mais qualidade que as dos camponeses. Mas as plantações em grande escala requerem empréstimos bonificados – projecções da TechnoServe dizem que as plantações só no sétimo ano é que equilibram lucros e perdas e e começam a fazer lucro no ano oito. Nenhum banco empresta nestas condições e os juros são simplesmente demasiado altos.

Mas um estudo de Nazneen Kanji e outros notou que as mulheres são muitas vezes as donas dos cajueiros³² sendo também as principais utilizadoras das castanhas e dos frutos ao nível doméstico, no entanto são excluídas das intervenções. Poucas mulheres estão envolvidas na desinfestação – de facto segundo uma sondagem, poucas mulheres sabiam do programa de aspersão – e os homens tendem a dominar os cursos de formação.³³ Talvez a produção aumentasse se o Incaju desse mais atenção às mulheres.

Comércio e exportação

Permitindo a exportação livre de caju não processado era a exigência central do Banco Mundial em 1995 e uma questão nuclear continuou a ser a necessidade de equilibrar três exigências em conflito. Seria preciso garantir caju suficiente para as fábricas, a exportação do caju de que as fábricas não precisam, e pagar um preço justo aos camponeses produtores. Uma mistura seria necessária como se demonstra pelo enorme investimento da Olam que compra castanha não processada para a sua fábrica local e para exportar para fábricas noutros países. A abertura à exportação de caju em bruto nos meados dos anos 90, rapidamente levou à corrupção. Os exportadores sub-facturavam (dando um valor ridiculamente baixo ao carregamento de castanha), tanto para evitar os 18% de taxa e como forma de transferir dinheiro para fora do país. No início de 2001 o governo descobriu que os exportadores declaravam um valor de 400 US \$ por tonelada quando o preço no Mercado internacional era de 650 e atirou-lhes com uma proibição temporária de exportação. O

³² Isto é contestado. Um estudo da SNV afirma que 60% dos cajueiros são propriedade de homens, 10% são de mulheres e o resto pertencem à família em geral. Uma comunicação pessoal de Pedro de Carvalho, Nampula, citando António Quinze (consultor do SNV MALIFA) '*Avaliação do impacto socio-económico das actividades dos camponeses produtores de caju de Namige*', sem data.

³³ Nazneen Kanji e al 2004; Carin Vijfhuizen e al, '*Gender, Markets and Livelihoods in the Context of Globalisation – Fase 1: Nampula*', IIED, Feb 2003.

FMI interveio imediatamente; disse-se que estava “furioso” e obrigou a que a proibição fosse levantada.³⁴ As estatísticas do caju deste período mostram também que 17 000 a 25 000 toneladas de caju em bruto simplesmente desapareceram.³⁵ Os funcionários concluíram que os exportadores estavam também a declarar por baixo o peso dos contentores. Fontes da indústria dizem que os exportadores também identificavam o caju como outros produtos como feijão boer, que não tem taxa de exportação. Houve notícias na imprensa de exportadores que simplesmente escapavam ao pagamento da taxa. Outro problema era que os comerciantes por vezes exportavam as castanhas de melhor qualidade deixando as mais pequenas para as fábricas locais. Em parte havia conivência; eram pagos subornos e alguns exportadores tinham ligações à Frelimo.

Para a época de 2005/2006, o Incaju tomou medidas para controlar as exportações. Raimundo Matule, director-adjunto do Incaju, disse que os funcionários da alfândega não controlavam as exportações de caju e limitavam-se a aceitar as declarações do exportador. Assim passaram a trabalhar com as alfândegas para fazer três alterações. O primeiro passo foi tornar obrigatório pesar todos os contentores de caju que passam pelo porto de Nacala. Descobriram que o porto de Nacala não tinha balanças e tiveram de negociar com a fábrica local de cimento o uso das suas balanças. Segundo, começaram a fazer os devidos testes de qualidade ao caju. Terceiro, verificaram o preço do mercado mundial com mais cuidado para assegurar que os 18% contra o valor da carga eram pagos. “Isto apertou com alguns dos comerciantes desonestos e criou mais estabilidade” disse Matule.

Os exportadores corruptos concluíram que o novo regime se aplicava só em Nacala. E passaram a enviar os seus contentores de caju em bruto para Maputo a 1500 km de distância onde não seriam inspeccionados. Em Janeiro de 2007 o Incaju e as autoridades alfandegárias começaram a aplicar o novo sistema também em Maputo.³⁶

O outro passo foi dizer que antes de 1 de Janeiro de 2006 e 2007 nenhum caju não processado podia ser exportado. Isto dava três meses à indústria

³⁴ Incaju, ‘*O subsector do caju: 2000-2005*’, Maputo: Ministério da Agricultura, 2006.

³⁵ AIM 24 Jan 2007, 98107E.

³⁶ AIM 24 Jan 2007, 98107E.

local para comprar com menos competição por parte dos grandes exportadores. “E funcionou. Sem isto, algumas fábricas teriam fechado”, disse-nos Matule.

Entretanto, as compras aos camponeses eram feitas por pequenos comerciantes e eram muito irregulares com variações nos preços. Assim, os produtores formaram associações que lhes permitiam juntar maiores quantidades de castanha e obter melhor preço; algumas associações de Nampula vendem agora a castanha através da Ikuru (ver Capítulo 3). E algumas das fábricas compram directamente das associações de preferência a intermediários para garantir o abastecimento e tentar trabalhar com as associações para melhorarem a qualidade da castanha.

Descobrir o dinheiro

“Infelizmente o sistema financeiro de Moçambique ainda é um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento de um sector privado eficaz. Isto é especialmente verdadeiro nas áreas rurais, donde todos os bancos de maior dimensão saíram nos últimos anos”, diz um estudo de financiamento para o sector do caju.³⁷ Os juros são altos e os bancos não apoiam a produção. A rápida expansão da comercialização e processamento do caju não teria sido possível sem o Gapi (Gabinete de Apoio à Pequena Indústria) que é uma agência de financiamento e um centro de apoio aos negócios e que em 2007 finalmente conseguiu estabelecer um banco rural. O Gapi trabalha tanto no lado da procura – dando treino em negócios e finanças aos que pedem emprestado – como no lado da oferta – através de sistemas inovativos de crédito.

A abordagem inovadora do Gapi foi que, em vez de pedir garantias para os empréstimos, emprestava contra os ganhos futuros com uma boa recomendação da Clusa e da TechnoServe que identificavam os clientes no sector do caju. O Gapi emprestava em diferentes pontos da cadeia de valor, a comerciantes privados e a associações como o Ikuru que estavam a comprar castanha, e às fábricas que compravam as castanhas dos comerciantes. Gapi, Clusa e TechnoServe providenciavam aconselhamento e treino, essenciais

³⁷ Anna Fivawo, Roberto Simonetti e Marc Wuyts, *Banking on Rural Productive Capabilities: The GAPI experience in Mozambique*, Dez 2005, documento para o UNCTAD *Least Developed Countries Report 2006*.

para o desenvolvimento dos negócios com sucesso.³⁸ (O Gapi é discutido em mais pormenor no Capítulo 16 e Clusa no Capítulo 3).

Os exportadores do caju não processado são companhias de comércio maiores que podem financiar as suas compras e obter crédito bancário. Mas as fábricas têm de comprar o seu fornecimento anual de caju apenas em poucos meses, o que empata bastante capital – 500 000 US \$ por 3000 toneladas – e não podem obter, nem permitir-se, crédito bancário. Por lei, um quinto da taxa de exportação de 18% deve ir para a indústria e o Incaju usou-o para estabelecer um fundo de garantia. O fundo é gerido por um banco comercial, (BCI Fomento) que dá os empréstimos mas o Incaju garante 80% e deposita o dinheiro no BCI que, em vez de pagar juros corta nos juros que os credores deviam pagar para metade da taxa de juros de base – cerca de 10%.

Mas a indústria começou a expandir rapidamente. O Gapi depende de dinheiro dos doadores e pode não obter novos fundos com suficiente rapidez, assim a TechnoServe falou com amigos da embaixada dos EUA e, num curto espaço de tempo a USAID concordou em garantir 50% de empréstimos para as firmas assentes no mercado, enquanto o Incaju garantia empréstimos para empresas novas. Em 2005/06 a USAID garantiu 5,5 milhões de US\$ e o Incaju garantiu 660,000 US\$. O Incaju teve uma taxa de reposição de 85% – muito bom para negócios novos.

Matule acha que de 2007 para diante o problema principal será dar empréstimos a longo prazo, digamos a cinco anos e a 250 000 US\$ por fábrica, para permitir aos actuais operadores modernizar para elevar os padrões de qualidade, saúde e segurança, bem como expandir ou abrir nova fábrica. A esperança é que a USAID continue a providenciar um fundo de garantia.

³⁸ Várias outras ONGs têm tido projectos em Nampula e todos falharam. A principal razão parece ser um ponto de partida errado. Todos começam com o que eles pensam que vai “ajudar” os camponeses e acabam assim com projectos que só sobrevivem enquanto a ONG apoia e morrem quando esta muda de política ou termina o seu “projecto piloto”. A Clusa, a TechnoServe e os que estão por detrás do Gapi têm tido relativamente mais sucesso porque o ponto de partida é mais sobre a viabilidade comercial daquilo que apoiam. No entanto também eles fizeram maus julgamentos e sofreram falhanços, o que sublinha a importância da experiência e melhoramento como parte de qualquer processo inovativo.

Conclusão: cadeias de valor com apoio eficaz

A rápida revitalização do sector do caju é notável. Em cinco anos foram criados milhares de empregos e os camponeses assistem à expansão do mercado para o seu caju. Isto é só o início e a indústria pode duplicar nos próximos cinco anos. Mais importante ainda, mostra que Moçambique rejeitando políticas impostas do exterior mas indo buscar judiciosamente apoio no exterior, pode promover desenvolvimento rápido.

Ainda há muitos problemas – queda dos preços mundiais, e o poder crescente das cadeias internacionais de supermercados; aumento da produção em outros países; e a necessidade de melhorar a qualidade, as normas de trabalho e as condições fitosanitárias (pragas e doenças) – que ainda continuam a preocupar os produtores moçambicanos. Por outro lado o consumo mundial de caju está a subir e Moçambique tem excelentes condições de produção.

A chave para o sucesso tem sido o apoio substancial do governo e doadores ao longo de toda a cadeia de valor: apoio aos camponeses, criando associações de produtores e de fábricas, oferecendo tecnologia apropriada, controlando a oferta, apoiando empreendedores para entrarem num novo sector e uso de nova tecnologia, financiamento inovativo e mercado colectivo eficaz. O papel do Gapi no “empréstimo na cadeia de valor” para o caju foi suficientemente inovativa para ser realçada pelo UNCTAD no seu *Least Developed Countries Report 2006*.³⁹ O relatório dá relevo ao modo como o Gapi aproveitou as capacidades existentes “formando parcerias com organizações especializadas que forneceram ‘ilhas de competência’” e depois criou centros locais de competência para substituir a assistência inicial dada pelas ONGs internacionais. Os outros aspectos foram também importantes: atenção à qualidade que dá a Moçambique uma margem competitiva, e a aproximação especial que permite aos vários membros da cadeia de valor serem vizinhos e cooperarem.

O sucesso do caju levou algumas associações e donos de fábricas a diversificarem, por exemplo para produzir amêndoas de macadamia que têm uma casca igualmente dura, crescem bem em Moçambique e obtêm um preço superior ao do caju. As fábricas têm também um evidente impacto na economia local, como observámos em Nametil (Ver Capítulo 3).

³⁹ UNCTAD, *Least Developed Countries Report 2006*, p 245

Praticamente cada um dos pontos da receita inicial do Banco Mundial estava errado. E ao lutar por se desembaraçar deste colete de forças, os moçambicanos estabeleceram dois importantes marcos para usar em futuras reflexões sobre desenvolvimento. Primeiro, provaram a importância de contestar ideias de desenvolvimento impostas. Segundo, desenvolveram uma estratégia para o caju que pode ser um modelo para outros sectores. Raimundo Matule, director-adjunto do Incaju, salienta que as fábricas pequenas não funcionaram e que os novos proprietários estão a mudar para fábricas com dimensões similares às antigas – aceitam o argumento que nos foi apresentado pelos donos de fábricas privatizadas há mais de dez anos, de que é mais fácil gerir uma fábrica grande do que várias pequenas, pelo menos até 5000 toneladas por ano. Longe de aceitar a abordagem “*hands-off*” do Banco Mundial, o governo teve de regressar ao modelo intervencionista. E na questão central da exportação de caju em bruto, todos os participantes concordam que o sucesso do novo modelo resulta do goveno regular as exportações e garantir que as fábricas locais são abastecidas. E em vez da atomização do Banco Mundial, os produtores concluíram que devem comercializar juntos para oferecer uma só marca visível, se querem ter impacto. Uma solução foi o crédito flexível subsidiado pelas ONGs, doadores e estado, em vez de deixar o assunto entregue ao “mercado”. Finalmente, estabelecendo um sector do caju requereu subsídios substanciais pela TechnoServe e Gapi apoiam parcialmente sem custos, pelo Gapi e Incaju que subsidiam crédito assumindo altos riscos, e pelo Incaju providenciando o apoio aos produtores. Por sua vez estes subsídios são financiados por doadores e pelo governo. O resultado assemelha-se a uma rede de muitos indivíduos e empresários associados trabalhando todos para o seu próprio benefício, mas cooperando num ambiente de regulação e apoio governamental.

Tal como o caju já foi o ícon da arrogância do Banco Mundial, agora tornou-se uma demonstração de que há uma alternativa ao modelo de desenvolvimento.

6

Tabaco: opções difíceis



O tabaco é a maior exportação agrícola em Moçambique, tendo subido de 11 milhões US\$ em 2003 para 109 milhões US\$ em 2006, ultrapassando agora o açúcar, o camarão, o algodão ou o caju (Ver Tabela 6.1). Moçambique tornou-se o quinto maior produtor mundial de tabaco *burley*.¹ A promoção da cultura do tabaco pelas companhias internacionais fez mais para elevar os rendimentos camponeses do que qualquer acção similar no pós-guerra. Mas o tabaco é altamente controverso em termos de saúde, e como potencial a longo prazo, por causa da forma como também afecta as famílias camponesas, e de um complexo compromisso local entre desenvolvimento agrícola e industrial.

Tabela 6.1 Exportações, 2006²

Exportação	Percentagem	Milhões de US\$
Alumínio	59%	1401
Electricidade	8%	178
Gás	5%	109
Tabaco	5%	109
Camarão	4%	83
Açúcar	3%	65
Algodão	2%	42

Lucrar com a morte

“O tabaco é a segunda maior causa de morte no mundo. Actualmente é responsável pela morte de um em dez adultos em todo o mundo (cerca de 5

¹ ‘World Leaf Production Summary’, Universal Leaf Tobacco Company, 22 Março 2007, www.universalcop.com; descarregado a 10 Abril 2007.

² Notícias, 15 Mar 2007

milhões de mortes por ano)” diz a Organização Mundial de Saúde.³ Em 2030 prevê-se que mate 10 milhões de pessoas por ano, a maior parte delas pobres e nos países em desenvolvimento. Moçambique foi um dos primeiros países, a 18 de Junho de 2003, a assinar a Convenção Quadro da OMS sobre Controlo do Tabaco, embora nunca a tenha ratificado. A Convenção requer que os signatários tomem “medidas para reduzir a procura do tabaco”. Os países signatários concordam “no mínimo, em proibir todas as formas de publicidade ao tabaco”. As leis para o fazer foram introduzidas em 2007.⁴

Mas o Artigo 17 da convenção compromete todos os signatários a cooperarem uns com os outros para promover “alternativas viáveis economicamente” para os produtores de tabaco. Desde que Moçambique assinou, o número de produtores aumentou substancialmente e este crescimento rápido continua uma vez que o tabaco se tornou a mais lucrativa das colheitas comerciais dos camponeses.

Mesmo o Banco Mundial está com a OMS na campanha contra o tabaco. “Aumentar os impostos sobre o tabaco nos países em desenvolvimento podia salvar centenas de milhões de vidas” e o Banco em 2006 considerou isto a que chamou a sua “melhor compra para a saúde.”⁵

Independente da questão ética de construir uma economia camponesa assente numa coisa tão prejudicial⁶, há uma preocupação sobre a sustentabilidade a longo prazo. Se a OMS e o Banco Mundial tiverem êxito, a subida no consumo do tabaco pode ser mais lenta e mesmo revertida. A China,

³ WHO Tobacco Free Initiative http://www.who.int/tobacco/health_priority/en/index.html, downloaded 26 Março 2007

⁴ Em Junho de 2007 o governo anunciou novas regras muito estritas, que deviam ser postas em vigor nos finais de 2007, incluindo proibir quase toda a publicidade e a proibição de fumar em todas as instituições de estado e “em qualquer espaço fechado colectivo ou público” como transportes públicos, hospitais, escolas, teatros, cinemas e restaurantes. Bares, restaurantes, estações de caminho de ferro e aeroportos podem instalar zonas fechadas para fumadores que não podem ter mais que 25% da área total. Os impostos sobem e as importações são restritas.. ‘Proibido Fumar’, *Notícias*, 2 Junho 2007; ‘*Tobacco regulation details*’, AIM, 1 Junho 2007..

⁵ ‘*Best Health Buys Address the Most Deadly Global Health Problems*’, comunicado de imprensa do Banco Mundial de 2 de Abril 2006.

⁶ Uma cultura alternativa podia ser a *cannabis*. Um artigo na prestigiosa revista médica *Lancet* por quatro dos melhores especialistas britânicos em drogas, dizia que a *cannabis* era menos prejudicial que o tabaco, porque criava menos dependência e fazia menos danos físicos. (David Nutt e al, ‘*Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse*’, *Lancet* (369) pp 1047-53, 2007.)

o maior consumidor de tabaco do mundo, ratificou a Convenção da OMS de 2005 e começou a restringir a venda de cigarros. Entretanto Moçambique não está sózinho e a produção mundial de tabaco no mundo está a crescer; uma maior oferta já está a fazer cair os preços e isto pode agravar-se se as campanhas anti-tabaco tiverem sucesso. O Banco Mundial avisa que pode haver perda de empregos.

As projecções da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, FAO, são de que o consumo do tabaco vai aumentar independentemente das campanhas anti-tabaco, mas se as campanhas tiverem sucesso, o consumo mundial cairá pelo menos 10%.⁷ A curto prazo, a produção de tabaco continuará rentável. Mas ainda que Moçambique continue a não ratificar a convenção do tabaco da OMS, não se comprometendo portanto a reduzir uso e produção, os preços provavelmente caiem e isto pode não ser uma boa aposta para o desenvolvimento a longo prazo.

Camponeses e companhias

Embora os camponeses em Moçambique tenham cultivado tabaco desde há vários anos e o tenham vendido nos mercados locais, a produção comercial em grande escala só começou depois do fim da guerra e foi promovida por quatro grandes companhias. Estas seguiram o sistema das concessões de algodão, e foi garantido a cada companhia áreas com direitos exclusivos para nelas fomentar tabaco. Cada companhia dá serviços de extensão e insumos, a crédito, e os agricultores camponeses devem vender-lhes o seu tabaco.

A cultura do tabaco é de trabalho intensivo e relativamente complexa. É uma cultura anual, semeada em viveiros e depois transplantada para o campo. Pesticidas e fertilizantes devem ser aplicados na altura certa. A plantação deve ser limpa de ervas daninhas. Moçambique produz quase só tabaco *burley* que é curado em palheiros (menos prejudicial ao ambiente que o tabaco Virgínia, curado com fogueiras), e as folhas devem ser colhidas e penduradas com cuidado. São depois escolhidas de acordo com a qualidade, embalada e levadas a um mercado, onde a companhia estipula o preço.

Cerca de 150 000 famílias camponesas produzem tabaco; um terço está em Tete onde se produz mais de metade do total nacional. Niassa é a segunda

⁷ 'Projecções da produção, consumo e comércio do tabaco até ao ano de 2010,' FAO, Roma 2003.

maior província do tabaco, seguida de Nampula, Manica e Zambézia.⁸ (Em contraste, 100 000 famílias camponesas produzem algodão, e tanto a produção como os preços estão a cair, em grande parte por causa dos subsídios dos Estados Unidos aos seus produtores de algodão.)

Uma comparação das sondagens de rendimento em 1996-7 e 2002-3 (discutido em mais detalhe no próximo capítulo) mostrava que o tabaco era a única cultura que contribuía para o crescimento rural.⁹ Na primeira sondagem Tete tem o mais baixo rendimento médio de qualquer província; na segunda sondagem tinha saltado para o segundo lugar a seguir à província de Maputo.¹⁰ Este aumento era inteiramente devido ao tabaco. A outra província a fazer grandes ganhos era o Niassa, também um produtor de tabaco.

Não só o tabaco tem sido a única cultura a elevar o rendimento camponês, como também tem sido a única a elevar o nível técnico do agricultor camponês. Entre as duas sondagens, aumentou o uso de fertilizantes só para uma cultura – o tabaco – e em duas províncias – Tete e Niassa. Um terço dos cultivadores de tabaco usam fertilizante, comparado com menos de 3% dos outros agricultores. Mas o uso de fertilizante espalhou-se para os vizinhos; nas áreas da cultura do tabaco de Tete, 29% de cultivadores de tabaco e de não cultivadores, usavam fertilizantes para o seu milho, dez vezes a média nacional.¹¹

Uma equipa dirigida por Rui Benfica da Universidade do Estado de Michigan fez um estudo detalhado de 180 famílias camponesas em 2004 (144 cultivando tabaco e 36 que não o cultivavam) nos quatro férteis distritos do planalto a norte de Tete, estudo que mostrava uma enorme variação. A Tabela 6.2 divide os cultivadores de tabaco em 4 grupos iguais, com o grupo 1 tendo os rendimentos mais baixos por hectare, e o grupo 4 os mais altos.

⁸ “Estimativas de Colheita em 2006”, Moçambique Leaf Tobacco Lda, Outubro 2005, www.universalcorp.com; downloaded 10 Abril 2007.

⁹ Duncan Boughton, et al, ‘*Changes in Rural Household Income Patterns in Mozambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture’s Contribution to Rural Poverty*’, Research Report 61, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e University of Michigan, Dez 2006, p viii

¹⁰ Comparando ao resto de Moçambique, em 1996, 41% das unidades familiares de Tete estavam no grupo dos 20% mais pobres das unidades familiares rurais de Moçambique e apenas 3% estavam nos 20% abastados, enquanto seis anos mais tarde a posição se revertera e 35% das famílias de Tete estavam entre os 20% mais abastados a nível nacional.

¹¹ Boughton 2006, pp 30, 32; Benfica 2004 p 19

Começando pelos do fundo, é óbvio que metade dos camponeses não se devia ter preocupado – um quarto deles perdeu dinheiro e o quarto seguinte apenas ficou sem lucro nem prejuízo. Em 2006, a MLT levou 130 agricultores do distrito de Macanga a tribunal, porque não tinham pago pelos insumos que receberam.¹²

Mas a outra metade teve sucesso – todos os do grupo 4 e cerca de metade do grupo 3 estarão acima da linha oficial da pobreza, no grupo de rendimento mais alto a nível nacional¹³ (Ver o próximo capítulo para mais sobre este assunto, em especial a Tabela 7.3)

Tabela 6.2 Produção de tabaco familiar, Tete, dividida em rendimento por hectare¹⁴

	Quartil do rendimento			
	1	2	3	4
Produção & qualidade				
Rendimento (Kg/ha)	97	270	473	1267
Área (ha)	2.7	2.4	4.5	2.4
Tabaco produzido (kg)	256	647	2042	2782
Preço recebido (US\$/kg)	0.65	0.94	0.83	0.77
Lucro & perdas				
Rendimento bruto (US\$)	201	605	1648	1983
À companhia por insumos (US\$)	99	286	575	489
Custo de mão-de-obra (US\$)	370	317	643	583
Lucro Líquido (US\$)	-267	30	430	911

Quartil do rendimento = camponeses divididos em quatro grupo de acordo com o tabaco por hectare (ha), 1 é o quarto com os rendimentos menores, e 4 é o quarto com os rendimentos mais altos.

¹² *Notícias*, 19 Julho 2006

¹³ Referindo o próximo capítulo, o “cesto flexível” oficial da linha da pobreza para Tete é de 0.29 dólares por pessoa por dia, representando 529 US\$ por família por ano, mas do TIA podemos avaliar que em média 105 US\$ desses vêm de comida produzida e consumida pela família, e assim são necessários 424 US\$ por família por ano em rendimento dinheiro para estar acima da linha da pobreza. Este é precisamente o lucro médio das famílias do grupo 3. Benfica (2005, tabela 18) mostra níveis muito mais altos de comida retida, o que chama a atenção para a necessidade de tratar todos estes números com considerável cautela.

¹⁴ Benfica e al 2005, Tabela 16

O estudo de Benfica mostra que o tabaco também beneficia os vizinhos não cultivadores de tabaco. Em particular, aparentemente os produtores de tabaco compram milho dos vizinhos para alimentar os seus trabalhadores. No teste da bicicleta, nas áreas do tabaco, 87% dos cultivadores e 81% dos não-cultivadores, têm pelo menos uma bicicleta.¹⁵

Os lucros do tabaco são dependentes da exploração do trabalho familiar. Os cultivadores de tabaco têm mais probabilidades de não mandarem os filhos à escola e os que vão à escola têm mais probabilidades de faltarem às aulas.¹⁶ Mulheres chefes de família provavelmente não cultivam tabaco e não estão portanto a “colher os benefícios do boom das culturas de rendimento”.¹⁷

Dois terços dos cultivadores de tabaco contrataram trabalhadores a tempo inteiro; 24% dos trabalhadores vieram da mesma aldeia, mas 44% vêm do Malawi. Benfica concluiu que “muitos dos trabalhadores permanentes, especialmente os do Malawi, consomem culturas alimentares (milho, etc) ao longo da época e recebem depois uma determinada quantia em dinheiro no fim da época” O trabalho temporário é recrutado no pico da época, mas a taxas muito baixas; o salário mais baixo era de 10 Meticais por dia para secar tabaco¹⁸ que corresponde a metade das taxas normais do dia de trabalho em outras partes do país.

Benfica estudou também o algodão e achou que era muito menos rentável. Em média, membros da família do cultivador de tabaco ganhavam 64 Meticais pelo seu dia de trabalho, enquanto membros da família do cultivador do algodão ganhavam apenas 20 MT por dia de trabalho no algodão – cerca do que ganhariam no *ganho-ganho* (dia de trabalho) nas machambas de outras pessoas. Mas a diferença era mais chocante observando o quarto do topo de cada grupo – os cultivadores de tabaco mais bem sucedidos ganhavam 191 MT por um dia de trabalho de um membro de família, enquanto os

¹⁵ Rui Benfica, Julieta Zandamela, Arlindo Miguel, e Natércia de Sousa, ‘*The Economics of Smallholder Households in Tobacco and Cotton Growing Areas of the Zambezi Valley of Mozambique*’, Maputo: Ministério da Agricultura e Michigan State University, Research Report 59E, 2005, pp 39, 57

¹⁶ Benfica e al 2005, pp 11-13, 56; também se aplica aos cultivadores de algodão neste estudo.

¹⁷ Benfica e al 2005, p 12

¹⁸ Benfica e al 2005, pp 23, 31

melhores cultivadores de algodão só conseguiam ganhar 38 MT, que é menos do que o mínimo legal do salário em agricultura.

Prioridade para a indústria ou para os camponeses?

Um sinal da crescente importância do tabaco é que a Moçambique Leaf Tobacco (MLT) em 2006 abriu a primeira fábrica de processamento. Construída na cidade de Tete, a um custo de 53 milhões de US\$, emprega 1600 trabalhadores e tem capacidade para processar 50 000 toneladas de tabaco.¹⁹ Até esta fábrica abrir todo o tabaco moçambicano era processado no Malawi e no Zimbabwe. O governo pressionou fortemente as companhias para abrirem fábricas e processarem dentro de Moçambique para ganharem mais com o processamento e criarem empregos. Havia também o receio de que quando normalizasse a situação no Zimbabwe, as companhias de tabaco teriam menos interesse em Moçambique. Fazer uma fábrica em Moçambique é um compromisso para ficar.

Todavia a fábrica trouxe à superfície contradições agudas entre a política agrícola e a política industrial, e levantou também questões sobre a base do sistema de concessões.

Inicialmente havia quatro concessionários – três firmas dos Estados Unidos, a Universal (operando como MLT), a Dimon, e a Standard Comercial (Stancom), e a companhia colonial portuguesa João Ferreira dos Santos. Acabaram por ficar duas já que a JFS abandonou as suas actividades em Moçambique e a Dimon e a Stancom fundiram-se para formar a Alliance One. De modo a encorajar as companhias para abrirem fábricas em Moçambique, o governo ofereceu outras vantagens. A Alliance One não estava interessada em construir uma fábrica mas a MLT estava. Em troca, a concessão para o distrito de Chifunde, que cultivava mais tabaco que qualquer outro distrito em Moçambique, foi tirada à Dimon e dada à MLT para a época de 2005-6.

Isto por sua vez provocou protestos tanto da indústria como dos camponeses. Chifunde representava 40% da produção da Dimon. A Alliance One respondeu dizendo que não ficava num país que, unilateralmente lhe tirava a sua maior concessão, por isso deixava Moçambique após a época de

¹⁹ *Mozambique Business - Daily Investor Intelligence*, MB373, 18 Março 2004, CPI Maputo.

2005-6. Também registou um pedido de indemnização de 10 milhões de US\$ contra Moçambique por investimento perdido, afirmando que a retirada da concessão era ilícita. A Câmara de Comércio Moçambique-Estados Unidos entrou na disputa, primeiro tentando negociar acordo e depois através de várias declarações públicas. A Câmara avisava que o súbito cancelamento da licença ia desencorajar investidores estrangeiros e Moçambique perderia credibilidade internacional porque as decisões “não são baseadas na lei mas sim na vontade de um ou outro dirigente.” Cancelando a licença mostra aos investidores estrangeiros que eles não têm protecção legal. E avisava que dando o monopólio a uma companhia levaria esta a baixar o preço que pagava aos camponeses pelo tabaco.²⁰

Entretanto em Chifunda, os camponeses locais estavam irritados. Argumentavam que a Dimon dava mais apoio à comunidade que a MLT. Queixavam-se também que a MLT era mais rígida que a Dimon no que dizia respeito à classificação – a primeira classificava mais tabaco como sendo de baixa qualidade e pagavam menos por ele. Os camponeses afirmavam que o tabaco dado como de baixa qualidade pela MLT podia ser vendido a melhor preço no Malawi, mas eles não podiam vendê-lo senão à MLT que tinha direitos exclusivos de compra em Chifunde.

Houve protestos públicos e quando o governador lhes fez uma visita foi sitiado pela multidão. A reunião e o descontentamento foram relatados pela TV e na imprensa. Finalmente o Presidente Guebuza foi a Chifunde onde falou a 5 de Maio de 2006 perante uma multidão hostil. E Daniel Kassamala disse ao Presidente, “se pudéssemos votar, posso garantir que a Moçambique Leaf Tobacco não levaria um voto do povo de Chifunde.” Os camponeses furiosos disseram ao Presidente Guebuza que a MLT não tinha continuado o trabalho da Dimon a melhorar as estradas, construir salas de aula e fazendo manutenção do abastecimento de água.²¹

²⁰ *Noticias*, 30 Set 2005, 4 Nov 2005. Na disputa que se seguiu, o governo alegou má conduta da Dimon (que era a razão formal para revogar a concessão), enquanto os EUA em privado afirmavam que tinham sido pagos subornos. Mas o que parece evidente é que a real razão era a fábrica. Num dos seus artigos, a Câmara de Comércio EUA-Moçambique Chamber admite-o afirmando que “De facto a situação de Tete mostra esta tendência, em que a MLT utiliza a sua força económica para pressionar o governo a dar-lhe as concessões de domínio do mercado ... com o argumento de que está a industrializar o país.”

²¹ *Domingo*, Maputo, 7 Maio 2006.

O presidente pareceu surpreendido e mal informado e a resposta que deu não foi sincera. Disse que a Alliance One estava a retirar-se voluntariamente de Moçambique, o que era tecnicamente correcto, mas o que ele não disse (e talvez não tivesse sido informado) era que a Dimon não deixara Chifunde voluntariamente – a concessão foi-lhes retirada e dada à MLT em troca da construção de uma fábrica.

Polémicas sobre classificação e preços são normais em qualquer sistema de concessão. Mas o descontentamento com a MLT era muito mais amplo. É óbvio que tanto a MLT como a Dimon querem fazer lucros e querem que os camponeses consigam fazer tabaco de qualidade mais alta. Mas a sua abordagem aos camponeses é totalmente diferente. A MLT considera-se apenas uma companhia tabaqueira; dá insumos e apoio técnico para tabaco, mas não dá mais nenhum tipo de apoio aos camponeses. A Dimon vê-se muito mais como uma agência de desenvolvimento, dando um apoio agrícola muito mais amplo. A Dimon fez substanciais contribuições para a comunidade e apoiou o ensino no Instituto Agrário de Chimoio.

Os dois promoveram métodos de cultivo totalmente diferentes. A Dimon disse aos camponeses que deviam intercalar culturas da maneira tradicional, cultivando tabaco juntamente com milho e feijão. A MLT opunha-se a isto forçando a mono-cultura – os campos de tabaco só deviam ter tabaco e nenhuma outra cultura – mas com uma rotação que significava que um campo só servia para tabaco uma vez cada quatro anos.

Isto são opções comerciais – tanto a Dimon como a MLT esperam obter lucros. A MLT investiu uma quantia substancial para construir uma fábrica em Tete. Mas os camponeses nitidamente preferiam a Dimon, e nisso tinham razão. Depois de trabalhar dez anos em Chifunde, alguns camponeses diziam que a Dimon era “o pai do desenvolvimento das famílias locais.”

Conclusões: encontrar um equilíbrio

Vários pontos podem ser retirados da saga do tabaco. O mais importante é que a comparação das sondagens sobre rendimento mostraram que o tabaco foi a única cultura que contribuiu para o crescimento rural. Mas, “tal como demonstrado pelo rápido crescimento dos rendimentos das famílias na

província de Tete, uma cultura de alto rendimento como o tabaco pode ser um poderoso motor do crescimento da economia rural, tanto através do aumento do rendimento da colheita como em resultado do aumento de demanda para produtos e serviços adicionais locais.”²²

O tabaco é a única estória de sucesso por ser a única cultura que as companhias internacionais tiveram interesse em promover. Mesmo aí, a diferença de abordagem entre a MLT e a Dimon teve impactos no desenvolvimento e os camponeses mostraram a sua real preferência. A MLT fez dinheiro enquanto a Alliance One tem vindo a ter prejuízo, o que sugere que a estratégia curta da MLT pode ser mais lucrativa.

O sistema de concessões com extensão intensiva, insumos a crédito e mercado garantido, claramente funciona – é popular e alguns camponeses podem conseguir sair da pobreza. Mas a estratégia de Moçambique ao depender inteiramente de investidores estrangeiros força-o a cultivar um produto tóxico sem futuro a longo prazo e a aceitar uma estratégia de desenvolvimento curta, e dura para os camponeses.

A pergunta óbvia é: porque não usam o governo e os doadores o exemplo do apoio da Dimon às culturas intercalares de produtos de exportação e produtos de consumo, aplicando-o a outras culturas de exportação? Na sua volta pelo país, o Presidente Guebuza diz que Moçambique deve parar de ficar de mão estendida à espera de ajuda dos estrangeiros. Mas a política de desenvolvimento parece ser esperar, de mãos estendidas, pelos investidores estrangeiros – e se só as companhias de tabaco estão interessadas, temos de as aceitar. Porque não tomar a iniciativa e aplicar estas técnicas a outras culturas, mesmo não havendo grandes companhias multinacionais à espera de investir?

Ironicamente, a Câmara de Comércio EUA-Moçambique está certa. Mas sendo dependente só de investidores estrangeiros, o governo fica refém do seu poder económico. A prioridade à industrialização e agro-processamento é essencial. Mas deixar todo o resto para investidores estrangeiros significa ter de trocar desenvolvimento rural por desenvolvimento industrial – um compromisso que de certeza não é necessário.

²² Boughton 2006, p viii

O tabaco trouxe assim duas lições. A primeira é que os investidores estrangeiros podem trazer novas ideias e novas vias de desenvolvimento que podem melhorar as vidas dos camponeses. Mas a segunda é que Moçambique não pode depender sómente de investidores estrangeiros. Talvez o Presidente Guebuza precise de dar ao seu próprio governo a mesma mensagem que dá aos camponeses – não fiquem aí de mãos estendidas, mas tenham um papel activo no vosso próprio desenvolvimento.

7

|| A pobreza
diminuiu?

Diz-se que a pobreza está a regredir, mas a subnutrição está a progredir. É possível? Este capítulo explora aquilo que o UNICEF chama um “paradoxo central na tendência do desenvolvimento de Moçambique.”¹

Dois relatórios fundamentais concordam na extensão da pobreza, mas discordam na tendência. Os níveis de pobreza continuam altos. “Mais de metade da população não chega a alcançar até mesmo os padrões de vida básicos empregues para projectar as linhas de pobreza”, segundo o relatório de 2004 *Pobreza e Bem-Estar Em Moçambique*:² “As crianças têm má nutrição na esmagadora maioria das famílias moçambicanas” diz o UNICEF no seu relatório de 2006 *Child Poverty in Mozambique*.³

Mas a situação está a melhorar? O UNICEF reporta que a subnutrição infantil está na realidade a aumentar, enquanto *Pobreza e Bem-Estar Em Moçambique* afirma que o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza diminuiu drasticamente de 69% em 1997 para 54% em 2003. Estes números são muito usados, quer por ministros quer por doadores, para provar que embora Moçambique continue muito pobre, está a ter lugar o desenvolvimento e a pobreza está a ser reduzida. *Pobreza e Bem-Estar Em Moçambique* argumenta que “a meta traçada pelo PARPA duma incidência das taxas de pobreza de 60% para 2005 foi, com grande probabilidade já

¹ Jean Dupraz, Geoff Handley ed Olivia Wills. *Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis*, Maputo, UNICEF, 2006; pp 18, 94, 95.

² Cláudio Massingarella et al, *Pobreza e Bem-Estar Em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*, Maputo: Ministério do Plano e Finanças, 2004, p v.

³ Jean Dupraz, Geoff Handley e Olivia Wills. *Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis*, Maputo, UNICEF, 2006; pp 18, 94, 95.

alcançada” para que “o progresso na dedução das taxas de pobreza possa ser considerado impressionante”.

Neste capítulo vamos defender que as afirmações de um declínio na pobreza são exageradas e muito menos “impressionantes” do que se diz. Pelo contrário, demonstraremos que a diferenciação (embora entre pobres, muito pobres e absolutamente pobres) está a aumentar e que apenas um pequeno grupo de moçambicanos está a melhorar significativamente os seus padrões de vida. Em particular:

- OS REMEDIADOS estão lentamente a erguer-se acima da pobreza. Nas zonas rurais, a brecha entre ricos e pobres já é larga e a ficar cada vez mais larga, tendo o quinto dos remediados 20 vezes o rendimento do quinto dos mais pobres. Além de mais alto rendimento e muitas vezes rendimento de salário na família, este grupo tem também mais bens; os das áreas rurais têm contactos na cidade, enquanto os da cidade têm acesso ao micro-crédito (ver Capítulo 16). Este grupo é o único capaz de usar produtivamente o “mercado livre” e o pacote de mudanças que está a ter lugar – comércio mais aberto, melhores estradas, telemóveis, electricidade, melhor educação, etc.;
- UM GRUPO INTERMÉDIO próximo da pobreza está a lutar para manter a cabeça fora da água. Qualquer crise como doença ou morte na família, uma má colheita, ou incapacidade de encontrar trabalho eventual, atira-o para baixo da linha da pobreza;
- UM GRUPO MAIOR DE MUITO POBRES, talvez metade da população total, está a afundar-se cada vez mais na pobreza. Tem poucos bens, quase sempre come do que produz e depende de insignificantes quantias de dinheiro ganhas em trabalho temporário ou pequeno comércio. É tão pobre que não come o suficiente.

Dois inquéritos perguntavam às pessoas se a sua situação económica tinha melhorado e as respostas estão na Tabela 7.1. Dos interrogados, 40% a 50% responderam que o seu nível de vida tinha baixado, e eram de facto os mais pobres, enquanto 21% a 32% disseram que a sua situação económica tinha melhorado e eram já os remediados. Neste capítulo defendemos que estas respostas correspondem à realidade.

Tabela 7.1 Percepções da mudança económica

À pergunta: “A sua situação melhorou, ficou na mesma ou piorou, comparada com a de há três anos” como parte do TIA de 2001-02, as pessoas deram estas respostas⁴:

Resposta	% de respostas	Rendimento familiar anual médio do grupo dando esta resposta
Melhorou	32%	\$392
Ficou na mesma	28%	\$284
Piorou	40%	\$217

À pergunta “Como compara a situação económica do agregado em relação há um ano atrás”, como parte do IAF 2002-03, as pessoas deram estas respostas (de acordo com o grupo de rendimento)⁵

Grupo de rendimento	Muito pior	Pior	Na mesma	Melhor	Muito melhor
Quintil 1 (mais pobre)	42%	18%	27%	12%	2%
Quintil 2	32%	22%	30%	14%	2%
Quintil 3 (meio)	27%	24%	30%	17%	2%
Quintil 4	24%	24%	30%	21%	1%
Quintil 5 (remediado)	20%	21%	29%	27%	3%
Todos	28%	22%	29%	19%	2%

Estas afirmações são polémicas. Não há muitos estudos sobre as posições económicas dos moçambicanos e os que existem são difíceis de comparar. A qualidade das estatísticas é variável. Os relatórios usam frequentemente definições significativamente diferentes, mesmo para conceitos básicos como “pobreza”, “consumo” e “rendimento”. As estatísticas podem provar muitas coisas contraditórias, mas nós acreditamos que as nossas conclusões correspondem à realidade. Aqui o teste da bicicleta é importante. Andando pelas províncias de Manica e Nampula em 2006 (Capítulos 3 e 4) havia mais bicicletas e umas tantas casas melhoradas. Mas a maior parte das pessoas andava a pé e vivia em casas que não eram diferentes das de há 30 anos

⁴ Walker, 2004

⁵ Instituto Nacional de Estatística, Inquérito aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar 2002-03, Quadros Definitivos, Q5.1.2003

atrás, quando viajámos pela primeira vez por Moçambique.⁶ A nossa imagem pessoal é de mais bicicletas, electricidade e telefones móveis, mas também de uma pobreza a agravar-se e a piorar para a maioria das pessoas. Defendemos mais adiante neste livro que a actual estratégia de desenvolvimento do governo e doadores não tirará esta maioria da pobreza – há mais bicicletas mas não há desenvolvimento.

No resto deste capítulo vamos ver seis conjuntos de pesquisas e tirar algumas conclusões:

1. Dados globais sobre o “real” Produto Interno Bruto per capita. Estes números mostram um período de declínio, com rendimentos em 2002 mais baixos do que alguma vez foi registado desde o início da guerra, mas que desde então recuperaram;
2. Subnutrição e pobreza infantil. Estes dados não mostram qualquer redução da pobreza;
3. IAF, Inquérito aos Agregados Familiares. Estes são a base da afirmação de que houve grande queda da pobreza, mas nós demonstramos porque razão não a aceitamos e o porquê de um número alternativo, baseado nos mesmos dados mas mostrando que devia ser usada uma menor redução da pobreza;
4. TIA, Trabalho de Inquérito Agrícola. Este cobre apenas 70% da população mas apresenta um quadro muito melhor de diferenciação. A análise destes inquéritos mostra que os que já são remediados estão a progredir enquanto os pobres estão a ficar mais pobres. Também mostram uma substancial insegurança, com muitas pessoas a afundarem-se para baixo da linha da pobreza enquanto outros se erguem;
5. TIA continuou inquirindo sobre empregos e rendimento líquido. Isto mostra a importância do salário fora da machamba e que a agricultura não confirma ser um meio de sair da pobreza;
6. Estudo detalhado de vilas e aldeias no norte. Estes apontam também para a estratificação e a importância da urbanização e melhoria dos padrões de vida nas vilas.

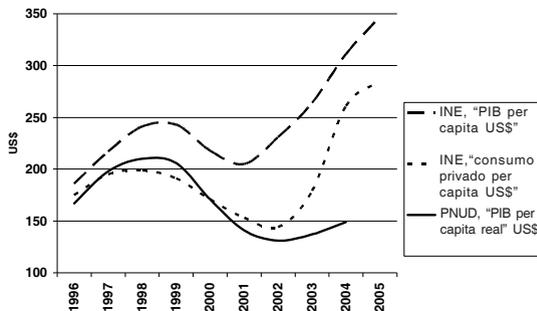
⁶ A cidade de Maputo é diferente. As casas de caniço de há 30 anos foram quase todas substituídas por casas de blocos de cimento.

Pelo facto deste capítulo estar anormalmente sobrecarregado de dados e com mais gráficos, terminamos cada secção com aquilo que julgamos ser o ponto chave ilustrado pelos estudos ou dados nessa secção. No mínimo esperamos mostrar neste capítulo que o quadro é muito mais complexo do que o habitualmente apresentado e os ganhos até à data são muito mais pequenos do que o reclamado, o que tem implicações para uma estratégia de desenvolvimento.

1. Medidas gerais – mais declínio que recuperação

Começamos por olhar para as médias nacionais do rendimento médio anual. No Capítulo 2 (Gráfico 2.1) mostramos o declínio económico durante 1988-1996, um período de rigoroso ajustamento estrutural. O Gráfico 7.1 dá três medidas diferentes do rendimento per capita e do que aconteceu a seguir.

Gráfico 7.1 Rendimentos a subir ou a descer?⁷



⁷ Fontes: Anuário Estatístico 1999, 2000, 2001, 2004; Mozambique National Human Development Relatório 2000, 2001, 2005
Mozambique National Human Development Report 1998-2001, publicado anualmente no mesmo ano da data do título, UNDP, Maputo.
Mozambique National Human Development Report 2005, UNDP, Maputo, 2006. (*Moçambique Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano*)
 Anuário Estatístico 1985-, publicado anualmente no ano da data do título.. 1985-1994 Maputo: Direcção Nacional de Estatística, Maputo: 1995.

A linha superior no Gráfico 7.1 é o PIB per capita do Instituto Nacional de Estatística, INE⁸. Este é o número normalmente mais usado em publicações oficiais ou dos doadores. Mas inclui também grandes projectos como a fundição de alumínio Mozal que o Banco Mundial estima que conta para mais de 10% do PIB.⁹ As duas linhas de baixo são tentativas de medir o real rendimento das pessoas. A linha pontuada é “consumo privado” como é calculado pelo INE e a outra linha é o cálculo do PNUD do “real PIB per capita” como parte do seu *Moçambique Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano*.¹⁰

Embora sejam muito diferentes, estão de acordo em três fases:

- 1996-98. Um período de crescimento, reflectindo provavelmente o relaxamento das restrições do FMI e resultando num dividendo da paz em diferido.
- 1998/99-2001/2. Um período de declínio económico, talvez reflectindo o declínio na ajuda e a desvalorização do metical.
- 2002/03. Recuperação e crescimento.

Todavia os três conjuntos de dados mostram quadros muito diferentes. O INE e o PNUD dizem que o rendimento real em 2002 era mais baixo do que tinha sido no seu ponto mais baixo em 1996, e é portanto provavelmente mais baixo do que em qualquer altura desde os meados dos anos 80. O declínio económico dos finais dos anos 90 parece ter feito desaparecer qualquer dividendo da paz.

Depois de 2002, o INE encontra crescimento significativo o que não acontece com o PNUD. O PNUD regista que em 1997 todas as províncias tinham uma média de PIB real per capita acima dos 100 US\$, enquanto em 2004, em cinco províncias, o PIB per capita tinha caído para baixo dos 100 US\$, implicando um drástico aumento de pobreza.

⁸ *Anuário Estatístico 1985*, publicado anualmente no ano seguinte à data do título. 1985-1994 Maputo: Direcção Nacional de Estatística, Maputo; 1995 - Instituto Nacional de Estatística, Maputo.

⁹ Banco Mundial ‘*Mozambique Country Economic Memorandum*’, 4 Ago 2005, Report 32615-MZ, pp24, 138. Dados do INE mostram o PIB per capita igual ao consumo privado per capita em 1995 e a diferença a alargar firmemente, de tal modo que o PIB per capita em 2004 é maior em mais de 50%.

¹⁰ *Moçambique Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 1998-2001*, publicado anualmente no mesmo ano da data do título, PNUD, Maputo.

2. Povo ainda com fome

O UNICEF no seu relatório de 2006, *Child Poverty in Moçambique*, mostra que a subnutrição infantil está a aumentar e que “as crianças têm uma nutrição má na esmagadora maioria das unidades familiares.”¹¹ O relatório explica que

A atrofia ou má nutrição crónica, definida na base do rácio da altura para a idade, evidencia subnutrição resultante de “carências cumulativas” no estado nutricional da criança. A nutrição é um bom indicador para o bem estar geral da população na medida em que reflecte o contexto estrutural que rodeia a má nutrição. Dificilmente uma criança com má nutrição em alguma fase do seu ciclo de crescimento, recupera o crescimento perdido e é quase impossível recuperá-lo completamente, pois isso implicaria uma substancial melhoria da sua qualidade de vida. A atrofia está também estreitamente associada com desenvolvimento mental afectado.

O Gráfico 7.2 mostra que a subnutrição crónica da criança aumentou entre 1997 e 2003. O Gráfico 7.3 dá a mortalidade infantil e a subnutrição num único ano, 2003, e pelo grupo de rendimento, desde o quinto mais pobre (grupo 1) até ao remediado (grupo 5). Mesmo no quinto de mais posses, 20% das crianças são malnutridas. Mas o que choca é que para os três grupos no fundo perto de metade das crianças são malnutridas. O segundo par de barras são as mortes de crianças com menos de 5 anos e mostra a mesma coisa – os três grupos do fundo perderam todos 20% dos seus filhos, enquanto no grupo de mais posses só morrem 10% (ainda muito elevado – a mortalidade de crianças antes do 5 anos na Inglaterra é de 0,6%). Estes dados cobrem todas as crianças, rurais e urbanas, mas é impressionante comparar o Gráfico 7.4 e a Tabela 7.3 do inquérito sobre rendimento rural. Eles mostram que os 60% das famílias mais pobres são, de facto, muito pobres e não ganharam muito com o crescimento do rendimento, o que sugere que são demasiado pobres para sustentar as suas famílias. E as NU e o governo concordam em que Moçambique não vai atingir os Objectivos de Desenvolvimento do

¹¹ Jean Dupraz, Geoff Handley e Olivia Wills. *Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis*, Maputo, UNICEF, 2006; pp 18, 94, 95

Milénio (MDG) de baixar para metade a proporção de pessoas que sofrem de fome.¹²

- **CONCLUSÃO:** Os níveis de subnutrição estão a subir em vez de baixar e Moçambique não vai chegar aos MDGs na redução da fome, provavelmente porque 60% das famílias não se podem permitir comer o suficiente.

Gráfico 7.2 Mudança em subnutrição infantil crónica¹³
Mudança entre 1997 e 2003, abaixo dos 3 anos

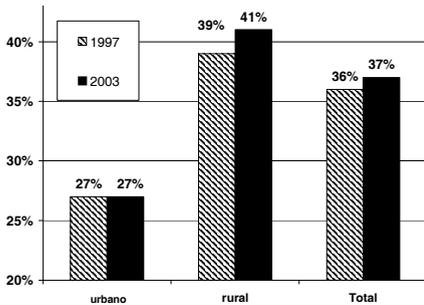
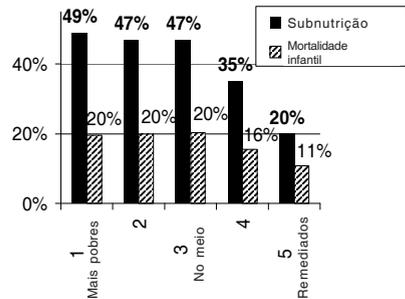


Gráfico 7.3 Subnutrição e mortalidade infantil por grupo de rendimento, 2003, abaixo dos 5 anos



Subnutrição é ‘subnutrição crónica como medida da ‘atrofia’ ou rácio baixo entre altura e idade. Fonte: IDS 2003¹⁴

Mortalidade infantil é a percentagem de crianças que morrem antes de fazerem 5 anos. Fonte: Banco Mundial¹⁵

¹² Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; República de Moçambique, Maputo, 2005, p 14; Dupraz et al 2006, p 38

¹³ IDS 1997: Manuel da Costa Gaspar e al, *Moçambique Inquérito Demográfico e de Saúde 1997*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística, 1998; IDS 2003: Ministério da Saúde, *Moçambique Inquérito Demográfico e de Saúde 2003*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística, 2005; SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional), *Vulnerability Assessment 2006*, Version 6, Maputo: Dezembro 2006.

¹⁴ IDS 2003: Ministério da Saúde, *Moçambique Inquérito Demográfico e de Saúde 2003*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística, 2005

¹⁵ Banco Mundial, *Mozambique Country Economic Memorandum*, Relatório 1615-MZ, Washington: Banco Mundial, 2005.

3. IAF: Consumo e linhas de pobreza

Dois inquéritos focaram o consumo das famílias, (IAF, Inquérito aos Agregados Familiares) nas áreas rurais e urbanas em 1996-97 e em 2002-03¹⁶. A parangona com o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza a cair de 69% para 54%, baseia-se numa comparação dos dois IAFs.¹⁷

Aqui a questão chave é a definição da linha de pobreza, de tal modo que reflecta grandes variações em preços e padrões de consumo por todo o país. Foi definida uma linha de pobreza diferente em cada uma das 13 diferentes áreas do país. A investigação do IAF usou uma “abordagem de necessidades básicas” para definir uma linha de pobreza de alimentação baseada no custo das quantidades de comida de uma dieta típica necessária para fornecer uma média de 2150 kilocalorias por pessoa por dia, considerado ser o “requisito calórico mínimo”.¹⁸ Para 1996-97, para cada uma das 13 áreas, foi definido um ‘cesto de compras’ que reflectia o que consumiam realmente as pessoas próximas da linha de pobreza. A seguir foi estabelecida em cada área uma linha de pobreza do essencial não alimentar, focando a despesa normal das pessoas próximas da linha de pobreza. Os gastos destas pessoas em vestuário e outros artigos não-alimentares variavam de 18% do orçamento total nas áreas rurais, até 32% em algumas áreas urbanas¹⁹ comida e não comida eram depois combinadas para dar uma linha de pobreza para cada uma das 13 áreas. Com estas linhas de pobreza, 69% da população, ou

¹⁶ Em 2002-3 as unidades familiares foram entrevistadas três vezes numa semana de modo a ter um bom quadro do gasto diário, as unidades familiares foram divididas em quatro grupos e cada grupo entrevistado numa época diferente do ano para obter um quadro da variação sazonal.

¹⁷ Os inquéritos foram efectuados pelo então Ministério do Plano e Finanças. O inquérito de 1996-97 foi analisado com o apoio de uma equipa do *International Food Policy Research Institute* nos EUA; o inquérito de 2002-03 foi analisado com o apoio da Universidade de Purdue nos EUA, financiado pela Dinamarca, Grã-Bretanha e Suíça. O segundo inquérito envolveu 8700 unidades familiares através do país.

¹⁸ Cláudio Massingarella e al, *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*, Maputo: Ministério do Plano e Finanças, *International Food Policy Research Institute*, Purdue University, 2004., p6; Sergio Cassamo e al, *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)*, Maputo: Ministério do Plano e Finanças, Universidade Eduardo Mondlane, *International Food Policy Research Institute*, 1998, p 19

¹⁹ Isto devia reflectir o ‘essencial’ da despesa não alimentar, mas a despesa de Nampula rural é apenas a um quarto da de Maputo urbano, o que sugere que alguma diferença resulta do que é visto como ‘essencial’.

11,2 milhões de pessoas, estavam abaixo da linha de pobreza. Para o inquérito de 2002-3 a opção óbvia foi usar o mesmo cesto de compras e a mesma percentagem de despesa não alimentar. Se se faz isto, a percentagem das pessoas abaixo da linha de pobreza cai de 69% para 63%. Devido aos aumentos da população, o número de pessoas na pobreza aumentou de 11,2 milhões para 11,7 milhões.

Tabela 7.2 Linhas de Pobreza, MT e US\$ por pessoa por dia²⁰

	MT per capita, preços 2003			US\$ per capita, preços 2003		
	1996-97	2002-03	2002-03	1996-97	2002-03	2002-03
	(a preços de 2003)	Cesto fixo	Cesto flexível	(a preços de 2003)	Cesto fixo	Cesto flexível
Nampula – rural	5,95	6,44	5,97	0,25	0,27	0,25
Nampula – urbano	8,76	11,18	6,66	0,37	0,47	0,28
Manica & Tete – rural	8,34	8,34	6,93	0,35	0,35	0,29
Manica & Tete - urbano	13,12	14,90	9,69	0,55	0,63	0,41
Maputo Cidade	15,12	16,98	19,52	0,64	0,72	0,82
Média rural (exc. Maputo)	8,28	7,75	6,90	0,35	0,33	0,29
Média urbana (exc. Maputo)	9,80	9,73	7,68	0,41	0,41	0,32

ex Maputo = excluindo Maputo, cidade e província

preços de 1996-97 estão ajustados para 77% de inflação entre as duas sondagens

Mas os autores do relatório sobre o inquérito de 2002-3 notam que o custo do cesto de comida mais do que duplicou em muitas zonas do país e que isto está bem acima da taxa oficial da inflação de 77%. Eles defendem

²⁰ 1996-7 de Sérgio Cassamo e al, *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)*, Maputo: Ministério do Plano e Finanças, Universidade Eduardo Mondlane, International Food Policy Research Institute, 1998.

2002-3 de Cláudio Massingarella e al, *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*, Maputo: Maputo: Ministério do Plano e Finanças, Universidade Eduardo Mondlane, International Food Policy Research Institute, 1998.

O índice do preço ao consumidor aumentou em 77% entre os dois inquéritos e isso foi usado para corrigir os preços de 1996-7 para os preços de 2002-3. Note-se que a desvalorização contra o dólar foi maior, os meticais por dólar aumentaram em 100. Isto teria levado a uma queda muito maior do custo da cesta de compras, em US\$, com as linhas de pobreza rural e urbana de 1996-87 sendo 0,41 e 0,49. Assim, em vez de conversões directas do US\$ convertemos primeiro os preços para 2002-3 em US\$ de 2002-3, que parece resultar numa comparação mais justa.

ainda que, na realidade, as pessoas pobres por exemplo, substituem por mandioca, que é mais barata, o milho que é mais caro, de modo a reduzir os custos da sua alimentação. Assim, eles usaram os dados do inquérito de 2002-03 para ver o que as pessoas próximas da linha de pobreza de facto compravam e comiam. Combinado com alguns métodos estatísticos muito complexos, criaram “cestos de comida flexíveis” que envolvem algum nível de mudança para alimentos mais baratos. Se isto fôr usado em vez dos “cestos de comida fixos”, então a queda do número de pessoas vivendo abaixo da sua linha de pobreza é dramática, de 69% para 54%.²¹ Apesar dos aumentos de população, o número de pessoas empobrecidas diminuiu de 11,2 milhões para 10,0 milhões.

Assim, duas definições diferentes de uma linha de pobreza em relação a alimentação dão dois totais diferentes, um de 11,7 milhões outro de 10 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza. Qual é o correcto?

A Tabela 7.2 dá uma amostra de cinco das 13 linhas de pobreza regionais, variando da mais baixa para a mais alta, e inclui as duas províncias nos Capítulos 3 e 4. Há duas coisas sobre a tabela que chamam a atenção – primeira, a enorme variação, com a linha de pobreza em Maputo sendo mais de três vezes a linha de pobreza de algumas áreas rurais. A outra é o modo como o uso do cesto flexível leva à média da linha de pobreza rural (excluindo a província de Maputo) caindo de 8,3 Meticais por dia para 6,9 Meticais. Se a linha de pobreza é 17% mais baixa do que era seis anos antes, não é surpreendente que o número de pessoas abaixo da linha de pobreza tenha diminuído no mesmo número – mesmo se o seu rendimento real não subiu.

O uso do “cesto flexível de comida” é muito controverso com moçambicanos conhecedores a defender os dois lados. Entre as datas dos dois inquéritos, o preço do milho subiu significativamente enquanto o preço da mandioca baixava²², e o grupo do estudo esclarece que “os consumidores

²¹ Com o cesto fixo de comida, as diminuições da pobreza são inteiramente rurais e sobretudo nas províncias de Sofala e Tete. Com o cesto de comida flexível a pobreza cai tanto nas áreas urbanas como rurais e na Zambézia tal como em Sofala e Tete. É interessante notar que, com o cesto flexível, a pobreza aumenta significativamente na província e na cidade de Maputo.

²² Duncan Boughton, e al, ‘*Changes in Rural Household Income Patterns in Mozambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture’s Contribution to Rural Poverty*, Relatório de Investigação 61, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Universidade do Michigan, Dez 2006, p 34

pobres optam por reduzir o consumo de farinha de milho e aumentar o consumo da mandioca”. Ao estabelecer a sua linha de pobreza em comida, eles vêem só as calorias e esquecem os outros nutrientes.²³ O problema é que a mandioca é um alimento muito menos nutritivo; é um alimento da pobreza e os mais pobres comem proporcionalmente mais mandioca e menos cereais.²⁴ Esta é provavelmente uma razão para o aumento da subnutrição crónica mostrada no Gráfico 7.2. Assim, apesar do cesto de comida flexível reflectir o que os pobres estão a comprar, como isto não é do mesmo valor nutritivo – não se trata da mesma linha de pobreza mas de uma mais baixa. Os investigadores e nutricionistas com quem falámos disseram que as pessoas mudam o tipo de alimento que compram, mas se mudam para qualidade mais baixa é com relutância. Como disse zangado um dos investigadores, isso “é cozinhar os dados”.

Finalmente vale a pena notar que as duas províncias, nos Capítulos 3 e 4 mostram algumas das maiores diferenças de acordo com as quais os dados são usados. Com o cesto de compras igual ao de 1996-7, a mudança é ínfima e menor que o erro estatístico (1% e 2%) e menor que a média nacional. Usando o cesto flexível resulta em 16% e 19% de pessoas a saírem da pobreza em Nampula e Manica respectivamente – ambas acima da média nacional. A subnutrição crónica está a baixar em Manica, mas a aumentar em Nampula,²⁵ que é uma área grande produtora de mandioca e em 2006 teve um surto de Konzo (uma forma de paralisia causada pela ingestão de muita mandioca com cianeto, o que só acontece em períodos de fome severa).

. CONCLUSÃO: A percentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza caiu de 69% para 63% entre 1996-7 e 2002-3; e o número de pessoas na pobreza de facto aumentou de 11.2 milhões para 11.7 milhões. O número muitas vezes citado, de uma queda maior no número dos que são pobres, baseia-se no facto de as pessoas mudarem do milho para a menos nutritiva mandioca, o que, por sua vez, é provavelmente a causa do aumento da subnutrição.

²³ Cláudio Massingarella e al, *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional*, pp 6, 10

²⁴ Instituto Nacional de Estatística, *Inquérito Aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar, Quadros Definitivos*, Maputo 2003. Quadro 3.9

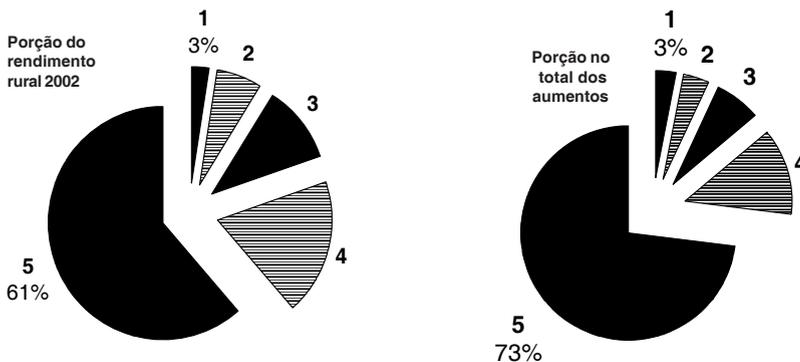
²⁵ IDS 2003; SETSAN

4. TIA: ganhos e diferenciação

Um segundo par de inquéritos TIA, Trabalho de Inquérito Agrícola, feito nas épocas agrícolas de 1995-96 e 2001-2002, focou o rendimento rural. Na maioria dos estudos citados neste livro, Moçambique é visto como um país 70% rural, o que inclui aldeias e algumas pequenas vilas. Os inquéritos focaram todas as fontes de rendimento e bens, incluindo terra.²⁶

A comparação das sondagens mostrou um aumento dos rendimentos rurais, mas quase todo ele foi para os que já eram remediados. Do aumento total dos rendimentos rurais, 73% foi para os 20% das famílias com os rendimentos mais elevados e menos de 3% foi para os 20% mais pobres, como se vê no Gráfico 7.4

Gráfico 7.4 Divisão do rendimento rural 2002 e aumento do rendimento 1996-2002, por quintil do rendimento do agregado²⁷



1 = 1/5 de agregados mais pobres

5 = 1/5 de agregados de rendimento mais alto ou remediados

O Gráfico mostra que o 1/5 de agregados mais pobres tem apenas 3% do rendimento rural e recebe só 3% dos ganhos entre 1996 e 2002.

²⁶ A sondagem foi feita pelo então Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e analisada por um grupo apoiado pela Universidade de Michigan State dos EUA e financiada pela USAID. O segundo inquérito cobriu 4908 unidades familiares em 80 distritos.

²⁷ Duncan Broughton et al, 2006

Mesmo os pequeníssimos ganhos dos mais pobres não são provavelmente reais. Primeiro, a produção da maioria das culturas entre os dois inquéritos caiu, por pessoa e por hectare, mas os preços subiram significativamente entre os inquéritos.²⁸ As sondagens estimam o valor da comida que as pessoas produzem e consomem usando o preço a que podem vender as suas colheitas, assim o “valor” da comida que as famílias rurais produziram e consumiram, aumentou, mesmo que provavelmente a quantidade tenha diminuído. Além disso, 61% das famílias rurais compram mais milho do que vendem, indicando que preços de alimentação mais altos significam na prática que os pobres compram e comem menos.²⁹ Por outras palavras, os mais pobres provavelmente afundam-se mais na pobreza.

No outro extremo do espectro, “aumentos em rendimento para os agregados de rendimento mais alto foram provenientes, em primeiro lugar, de trabalho qualificado fora da machamba e oportunidades de auto-emprego” como se pode ver na Tabela 7.2.

Tabela 7.3 Rendimento médio por quintil, por ano³⁰

	\$ per capita	\$ per agregado	MT (2002) per capita	MT (2002) por agregado
1 (mais pobre)	7	34	159	796
2	16	82	384	1920
3 (meio)	28	138	649	3245
4	49	245	1154	5768
5 (mais alto)	159	793	3728	18641

²⁸ Mandioca, algodão e tabaco desceram de preço; milho, amendoim, legumes e a maior parte das outras culturas alimentares tiveram aumento do preço real.

²⁹ Duncan Boughton, e al, *Changes in Rural Household Income Patterns in Moçambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture's Contribution to Rural Poverty*, Relatório de investigação 61, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Universidade de Michigan, Dez 2006, pp vi ff;10

³⁰ Duncan Boughton, 2006, from TIAs

Tabela 7.4 Comparando rendimentos rurais médios e medianos, por ano³¹

	\$ per capita	\$ por agregado	MT (2002) per capita	MT (2002) por agregado
TODOS OS RENDIMENTOS RURAIS				
Médio	52	258	1214	6072
Mediano	27	137	642	3208
QUINTIL DO RENDIMENTO MAIS ALTO (5)				
Médio	159	793	3728	18,641
Mediano	111	556	2613	13,065

Médio = soma todos os rendimentos e divide pelo número de pessoas ou agregados familiares

Mediano = rendimento com metade das pessoas ou agregados acima e metade abaixo

Os TIA mostram enorme diferenciação em áreas rurais que está a alargar rapidamente. A Tabela 7.3 divide as famílias rurais em cinco grupos de rendimento e mostra que os remediados, o quinto dos mais abastados, tem 23 vezes o rendimento do quinto mais pobre. A Tabela 7.4 mostra que a dispersão no topo é particularmente notória; não só o quinto do topo ganha mais que os outros quatro quintos combinados, como esse quinto do topo está ele próprio drasticamente dividido, com um pequeno grupo do topo que é relativamente abastado. Para ver isto, precisamos de considerar a diferença entre médio e mediano:

- O MÉDIO é a média aritmética. Se tu tens 1 Mt no teu bolso, o teu vizinho tem 2 Mt e eu tenho 99 Meticais a quantidade “média” de dinheiro nos nossos bolsos é 34 Meticais ($102 \div 3$), o que faz com que pareças mais rico do que és.
- O MEDIANO é o ponto a meio caminho numa lista. Se as pessoas estiverem numa fila pela ordem da quantidade de dinheiro que têm no bolso, o “mediano” será o ponto do meio na bicha, e o “mediano” dos três de nós é simplesmente de 2 Meticais. Se o rendimento médio é muito maior que o mediano, como no exemplo que damos, significa que há algumas pessoas ricas a sobressair da média.

³¹ Duncan Broughton, 2006, a partir dos TIAs

È exactamente isto que acontece com os rendimentos rurais. Como mostra a Tabela 7.4 o rendimento mediano foi de 642 Meticais por pessoa por ano mas o médio foi de 1214 Meticais. O Gráfico 7.4 mostra grandes diferenças. Mas também nos chama a atenção para a extensão da pobreza nas áreas rurais de Moçambique, com quase toda gente (incluindo alguns dos que “estão melhor”) abaixo das linhas de pobreza da Tabela 7.2; a diferenciação é entre os pobres, os ainda mais pobres e aquelas que não têm praticamente nada.

Dados preliminares do TIA de 2004-5 mostram esta diferenciação acelerada, com os não pobres ficando remediados mas os pobres a ficarem mais pobres. A Tabela 7.5 mostra que a metade mais pobre da população rural viu de facto os seus rendimentos a baixarem, enquanto os 20% do topo fazem outro grande avanço. A brecha que se alarga entre os remediados e os muito pobres é mostrada também pelo facto que entre 2002 e 2005 o rendimento médio subiu 18% mas o rendimento mediano *caiu* em 3%.

A comparação da sondagem de 2004-5 com a de 2001-2 revela que a posição das pessoas próximas da linha da pobreza é muito precária. A nível nacional, metade das famílias rurais consideradas “não-pobres” em 2001-2 recuaram para a pobreza. A Tabela 7.6 de um estudo de Raúl Pitoro e Gilead Mlay³² mostra o elevado grau de insegurança, a nível nacional e nas nossas províncias de Manica e Nampula. Em 2002, 30% das famílias rurais a nível nacional não eram pobres, mas em 2005 metade delas tinha voltado a cair na pobreza, enquanto 18% da população tinha conseguido erguer-se acima da pobreza. A mudança total é pequena, apenas 3%, mas também esconde um grande movimento para baixo e para cima.

³² Raúl Pitoro e Gilead Mlay, ‘Análise de Rendimento e Dinâmica da Pobreza nas Zonas Rurais de Moçambique 2002-2005, Resultados Preliminares com base no TIA 02 e TIA 05’, Maputo, 1 Fev 2007.

Tabela 7.5 Mudança no rendimento da família rural entre 2002 e 2005, por quintil³³

Grupo de rendimento	Mudança em rendimento
	Mediano
1 (mais pobre)	-27%
2	-14%
3 (no meio)	-4%
4	11%
5 (mais alto)	21%
TOTAL	-3%

Tabela 7.6 Dentro e fora da pobreza entre 2002 e 2005³⁴

	Pobre em 2002		Não-pobre em 2002	
	Permaneceu pobre	Escapou da pobreza	Tornou-se pobre	Permaneceu não-pobre
Nampula	52%	14%	19%	15%
Manica	60%	15%	10%	16%
Total nacional	52%	18%	15%	15%

• **CONCLUSÃO:** Há uma diferenciação muito grande nas áreas rurais, que está a alargar-se muito rapidamente, com o um-quinco do topo ficando muito mais remediado, e a metade pobre ficando muito mais pobre. A posição dos que estão próximos da linha da pobreza é precária, com pessoas caindo frequentemente de novo na pobreza.

5. TIA: dinheiro e trabalho

O rendimento em *dinheiro* em 2002 era mínimo, apenas 31 US\$ por pessoa ou 153 US\$ por família por ano, como a Tabela 7.7 mostra, vindo a maior parte deste rendimento do auto-emprego, algum de trabalho pago, e apenas um pouco da venda de produtos agrícolas e animais domésticos. (O rendimento total é rendimento em dinheiro mais o valor da comida produzida

³³ Raúl Pitoro e Gilead Mlay, *Análise de Rendimento e Dinâmica da Pobreza nas Zonas Rurais de Moçambique 2002-2005*, Resultados Preliminares com base no TIA 02 e TIA 05', Maputo, 1 Feb 2007.

³⁴ Raúl Pitoro e Gilead Mlay, *Análise de Rendimento e Dinâmica da Pobreza nas Zonas Rurais de Moçambique 2002-2005*, Resultados Preliminares com base no TIA 02 e TIA 05', Maputo, 1 Feb 2007.

para consumo doméstico). A Tabela 7.8 mostra que, para os 60% mais pobres, quase todo o rendimento vem da sua machamba, mas quando a pessoa fica mais remediada, mais rendimento vem de salários e auto-emprego. A segunda metade desta Tabela mostra também melhorias feitas entre 1996 e 2002 vem em grande medida do rendimento ganho da machamba da família.³⁵ Para os remediados, há provavelmente um salário da ONG ou do sector público. A Tabela 7.9 mostra que são mais os remediados que recrutam mão-de-obra rural, e que a diferença cresceu drasticamente, com menos de 80% dos pobres recrutando trabalho rural, sobretudo os que estão nos 29% do topo.

Assim, um aspecto fundamental é que os remediados estão a ganhar mais, sobretudo fora da machamba, e a recrutar mais trabalhadores, enquanto os pobres ficam mais pobres e estão a perder acesso ao dia de trabalho no *ganho-ganho*.

Tabela 7.7 Rendimento médio rural, 2002, por fonte de rendimento³⁶

	\$ per capita	\$ por agregado	MT (2002) per capita	MT (2002) por agregado
Rendimento líquido				
Colheita, animais	7	33	155	773
Salários	10	51	239	1195
Auto-emprego	14	69	326	1632
<i>total líquido</i>	31	153	720	3600
Produção para auto consumo				
Colheita	21	105	495	2475
<i>rendimento total</i>	52	259	1215	6075

³⁵ Boughton 2006 p 18 nota de pé-de-página 7 avisa que o rendimento de salário e auto-emprego pode ter sido subestimado para os grupos remediados em 1996, assim os aumentos podem ser menores que os que mostra a Tabela 7.8. As Tabelas 7.7 e 7.8 também são tiradas de diferentes conjuntos de dados e nem todos os detalhes coincidem.

³⁶ Duncan Broughton, 2006, de TIAs

Tabela 7.8 Fonte de rendimento e crescimento³⁷

Rendimento de quintais de agregados	Porção do rendimento familiar por origem						Porção do crescimento 96-02		
	Machamba própria		Salário		Auto-emprego		Machamba própria	Salário	Auto-emprego
	1996	2002	1996	2002	1996	2002			
1 - baixo	94%	89%	3%	2%	3%	8%	83%	-3%	21%
2	90%	88%	1%	2%	9%	10%	83%	5%	12%
3 - no meio	82%	83%	2%	5%	16%	12%	88%	14%	-1%
4	81%	73%	2%	11%	17%	16%	48%	38%	13%
5 - alto	77%	47%	2%	25%	21%	27%	-5%	55%	49%
Total	85%	76%	2%	9%	13%	15%	14%	47%	39%

Tabela 7.9 Empregando mão-de-obra e fazendo trabalho assalariado³⁸

Rendimento de quintais de agregados	Emprega trabalhadores (%)		Faz trabalho assalariado %		Tem rendimento de auto-emprego (%)	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002
	1 - baixo	12	8	16	5	9
2	12	9	17	8	22	36
3 - no meio	18	14	20	11	36	38
4	24	16	26	21	49	48
5 - alto	28	36	25	37	61	61
Total	19	16	21	17	35	42

O rendimento de auto-emprego está dividido de modo similar a todos os níveis. Em 1996, metade era baseado em recursos e incluía actividades como cortar lenha e produzir carvão. Este é o trabalho que a maioria das pessoas pode fazer mas não é ambientalmente sustentável sem uma gestão cuidadosa, não oferecendo portanto uma base para futuro crescimento. O rendimento baseado em recursos naturais não aumentou entre 1996 e 2002, sugerindo que os limites ambientais podem ter sido já alcançados. O auto-emprego não baseado em recursos naturais aumentou passando de metade do auto-emprego em 1996 para dois terços em 2002. O que é mais citado é o fabrico e venda de bebidas.³⁹

³⁷ Duncan Broughton, 2006, de TIAs

³⁸ Duncan Broughton, 2006, de TIAs

³⁹ Walker 2004 p 8; Boughton 2006 p 21

Os TIAs mostraram também que embora as famílias chefiadas por mulheres, e especialmente viúvas, não sejam automaticamente muito pobres, têm mais probabilidades de o ser, e este grupo está a aumentar.⁴⁰ As crianças são benéficas para a família rural. Crianças muito pequenas reduzem o rendimento da família em cerca de 4%, mas as crianças com idades dos 5 aos 14 produzem um pequeno aumento no rendimento do agregado.

Só 15% dos chefes de família rurais têm cinco anos ou mais de escolarização; 42% são analfabetos. A educação está estreitamente ligada ao rendimento, provavelmente porque com melhor educação as pessoas têm mais probabilidades de obter trabalho assalariado mais bem pago.⁴¹

- **CONCLUSÃO:** empregos e rendimento fora das machambas pessoais estão a desempenhar um papel fundamental na diferenciação rural. Um grupo de nível mais alto, remediado e melhor educado, ganha agora mais do que metade do rendimento extra-machamba (e recruta outros para trabalhar) ou está envolvido em agricultura comercial com trabalho assalariado, enquanto os mais pobres estão cada vez mais presos na armadilha de uma machamba que não os sustenta.

6. No terreno

Quatro estudos feitos no terreno para observar pobreza e desenvolvimento ajudam a interpretar os dados dos estudos nacionais mais alargados. Vêm do norte e dão um retrato que corresponde ao que vimos na província de Nampula em 2006 (Ver Capítulo 3).

Um estudo em 2005 pelo instituto de desenvolvimento Cruzeiro do Sul, em três aldeias – situadas em três províncias – Niassa, Cabo Delgado e Nampula – confirma o quadro mais alargado. A conclusão mais surpreendente foi que aldeias com mais infraestruturas como estradas, escolas, e postos de

⁴⁰ A proporção de famílias chefiadas por mulheres aumentou dramaticamente entre 1996 e 2002, de 14% para 24%; 45% destas mulheres são viúvas. No quintil mais pobre, 34% das famílias são chefiadas por mulheres, enquanto no um-quinto mais rico 16% são chefiadas por mulheres. Walker 2004; Boughton 2006

⁴¹ A educação média do chefe de família aumentou de 1,9 anos em 1996 para 2.2 anos em 2002, e os quatro quintiles mais baixos mostravam cada um aumento semelhante de 0.3 anos. Em contraste, no um-quinto melhor, a educação do chefe de família saltou de 2.3 anos para 3.4 anos.

saúde não eram mais ricas que as que tinham menos. “Isto indica que as estratégias de desenvolvimento com base nas infra-estruturas, não são suficientes para o desenvolvimento das aldeias e constata-se que é necessário outro tipo de intervenções para o desenvolvimento ao nível da aldeia e da família rural moçambicana”, conclui o estudo.⁴²

O estudo mostra as fortes assimetrias dentro das aldeias, demonstradas nos estudos sobre rendimento a nível nacional. Nas três aldeias, o um-quinto das famílias de melhor situação tem mais de 60 vezes os bens do um-quinto mais pobre. Em todas três, os agregados com melhor rendimento, vendem regularmente algum produto agrícola e fazem alguma produção artesanal, normalmente bebida tradicional e óleo de girassol. Recrutam pessoas locais para *ganho-ganho*. E finalmente, têm mais ligações fora da aldeia.

O estudo observou as estratégias de sobrevivência – como é que as pessoas lidam com riscos e crises – e as suas implicações. Os remediados usam estratégias de “auto-protecção” enquanto os mais pobres “dependem mais dos relacionamentos sociais”. Os remediados vendem animais (cabras, porcos, galinhas) ou fazem bebidas ou óleo. Em contraste, o mais pobre “procura outros para resolver os seus problemas”. O pobre depende das redes sociais, particularmente família e clã. Mas isto, por sua vez, significa que os limitados recursos do pobre são usados para necessidades imediatas das pessoas na rede social. Isto não conduz “a atitudes de investimento e portanto de saída da pobreza.” Em contraste, os remediados também usam as suas estratégias de sobrevivência e contactos fora da aldeia como estratégias de desenvolvimento. De facto, a principal conclusão do relatório é que só as ligações fora da comunidade ajudam a família rural a sair da pobreza.

Os pobres são apanhados numa armadilha; sem bens não podem assumir riscos e não têm nada para investir. O estudo defende o uso de mecanismos de protecção social (transferências de dinheiro, ver Capítulo 14) para os grupos mais excluídos, assim como os mais pobres dos não-excluídos, para lhes dar mais acesso a recursos e a instituições fora da aldeia. Isto requer intervenção activa e não simplesmente construir mais infraestrutura.

⁴² *Análise Multidimensional da Pobreza em Três Aldeias do Norte de Moçambique*, Cruzeiro do Sul, Maputo: Cruzeiro do Sul, 2006, p43 .

Estudos da Care na província de Nampula chegam aos mesmos resultados. Uma sondagem de 2003 a 600 famílias, concluiu que só 12% estavam em associações de camponeses. O estudo conclui que

Algumas diferenças significativas de riqueza existem antes de eles se juntarem ao grupo e os remediados tendem a associarem-se em grupos. Isto está de acordo com observações qualitativas e opiniões de pessoas que trabalham com os grupos. No entanto os dados também sugerem que ser membro do grupo pode criar mais mudanças, tais como a adopção de novas culturas, acumulação de bens e redução da fome – impactos positivos do projecto e adesão ao grupo.

Além disso, “as associações mais fortes têm atraído investimento por ONGs de fora”.⁴³

Assim os estudos sublinham dois dos pontos que parecem vir dos dados nacionais e de sondagens de opinião – a enorme estratificação em áreas rurais, e que são os relativamente remediados que são capazes de sair por si próprios da pobreza, enquanto a maioria rural não tem sido capaz de o fazer. Mas o estudo do Cruzeiro do Sul também chama a atenção para uma razão e para um problema para os planificadores – a própria natureza da extrema pobreza torna difícil sair da pobreza, porque o pouco excedente que se tem deve ser partilhado com outros no grupo, clã ou rede social, e não fica de lado para investir produtivamente. Algum dinheiro adicional poderia fazer uma grande diferença para os mais pobres.

Gunilla Åkesson e Virgulino Nhate estudaram o impacto da electrificação no Ribáuè e Iapala em 1997, 2001 e 2006. Eles vêem uma melhoria geral ao longo da década, incluindo um aumento de actividade comercial, estimulada em parte pelo tabaco. (Ver Capítulo 6). O número de moageiras pulou de 14 para 50 em dez anos. Mas destas, só 14 se movem a electricidade porque os donos das moageiras não podem pagar o elevado custo de uma conexão à rede eléctrica. No distrito de Ribáuè, nos finais de 2005, havia 1005 conexões. Destas, 80% eram domésticas e a maioria eram de pessoas com salário ou auto-emprego.⁴⁴

⁴³ Martin Whiteside e Filipa Gouveia, ‘*The Role of Groups and Associations in Agricultural Livelihood Development in Northern Mozambique – Experience from CARE Programmes*’, Nampula: CARE International in Mozambique, 2003

⁴⁴ Gunilla Åkesson e Virgulino Nhate, ‘*Estudo Sócio-Económico e do Impacto na Pobreza do Projecto de Electrificação Rural Ribáuè/Iapala*’, Nampula, Moçambique, Maputo: Embaixada da Suécia, 2006.

As pessoas de mais recursos beneficiaram mais da electricidade e outras mudanças porque têm as pequenas quantias de dinheiro necessário para investir. Åkesson e Nhate dizem que “a assimetria social está a aumentar” e um dos maiores problemas das famílias rurais é simplesmente a falta de dinheiro. “Enquanto aumenta o número de necessidades que só podem ser satisfeitas com dinheiro, as actividades que o geram são poucas para as famílias camponesas.”

Finalmente, a electricidade aumenta a atracção pelas vilas e aumenta as diferenças entre o campo e a cidade. A actividade comercial está cada vez mais concentrada nas vilas, em parte porque as pessoas do campo não têm dinheiro. Num outro estudo do distrito de Mecanhelas no vizinho Niassa, os dois pesquisadores concluíram que o desenvolvimento tendia a ocorrer no centro do distrito. Comerciantes estabelecidos estão a retirar-se das “áreas rurais, a diferença rural-urbano está a aumentar, e o pobre sente que está mais pobre.”⁴⁵

- **CONCLUSÃO:** Confirma-se uma diferenciação substancial. Os remediados têm mais conexões exteriores – através de associações, fora da aldeia, e com ONGs – e usam estas para aumentar os seus rendimentos. Os que estão melhor também são capazes de usar bens como seguro, e para obter dinheiro para investir. Em contraste, os pobres são mais dependentes de relações sociais próximas e são incapazes de acumular bens, e deste modo resvalam ainda mais para a pobreza. O crescimento está cada vez mais concentrado em vilas.

Uma primeira resposta à pergunta das bicicletas

Uma comparação entre as duas sondagens ao rendimento rural em 1995-6 e 2001-2 mostra algum aumento em rendimentos em todas as regiões do país e em todos os estratos do rendimento⁴⁶. Como mostra a Tabela 7.10 a posse de uma bicicleta subiu em flecha assim como a posse de um rádio.⁴⁷

⁴⁵ Gunilla Åkesson e Virgulino Nhate, *Rapid Poverty Assessment – Niassa, Mozambique*, Maputo: Embaixada da Suécia, 2005.

⁴⁶ Duncan Boughton, e al, *Changes in Rural Household Income Patterns in Mozambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture's Contribution to Rural Poverty*, Relatório de Investigação 61, Ministério da Agricultura & Desenvolvimento Rural e Universidade do Michigan, Dez 2006, p 15

⁴⁷ Isto é um bom exemplo de grandes erros nos dados de Moçambique, com o IAF a mostrar mais casas com bicicletas do que o TIA..

Mas a maior parte das famílias ainda não tem uma bicicleta, um rádio ou um cabrito. Pode haver mais rádios, mas Armando Ali, oficial de projectos da Facilidade de Desenvolvimento de Sociedade Civil disse que numa sondagem em Ribáuè, três quartos das pessoas não tinha pilhas para o seu rádio. “Só compram pilhas no mês em que vendem amendoim. No resto do ano não ouvem rádio. Há melhorias mas são pequenas”. Como mostra a Tabela 7.10 mesmo no grupo dos remediados, a maioria dos agregados familiares não tem uma bicicleta.

Tabela 7.10 Posse de bicicletas e rádios⁴⁸

Diferentes inquéritos:

	1996	2002
TIA, agregados rurais com bicicleta	7%	23%
IAF, agregados rurais com bicicleta	14%	32%
IAF, agregados rurais com rádio	24%	42%

Inquérito TIA, posse de bicicleta por quintil de rendimento

	1996	2002
1-baixo	4%	11%
2	4%	18%
3-do meio	7%	23%
4	7%	30%
5-alto	12%	33%
Total	7%	23%

É real a afirmação de que a redução da pobreza foi de mais de um quinto em apenas cinco anos? Em entrevistas foi-nos dito repetidamente, por camponeses e por investigadores, que não se vê esta dramática queda na pobreza. A malnutrição crónica está a aumentar. A resposta aparenta ser que as pessoas trocaram o milho na alimentação por mandioca que é mais barata mas menos nutritiva, o que nas estatísticas os fez menos pobres mas também aumentou a subnutrição. A grande descida na pobreza não é real. Um estudo sobre rendimentos rurais concluiu: “As nossas estimativas de rendimento

⁴⁸ Duncan Broughton, 2006, de TIAs; Cláudio Massingarella et al, *Poverty and Well-being in Mozambique: The Second National Assessment (2002-2003)*, Maputo: Ministério do Plano e Finanças, International Good Policy Research Institute, Purdue University, 2004.

são muito baixas, tão baixas que a vasta maioria das famílias parece cair para baixo de qualquer linha de pobreza razoável”.⁴⁹

O que este capítulo mostra é que há um aumento enorme na diferenciação rural.⁵⁰ Os 10 a 20% remediados, embora ainda relativamente pobres, estão a melhorar o seu estatuto económico rapidamente. Através de empregos, educação e melhor acesso a pessoas e recursos, são capazes de fazer bom uso do novo sistema de mercado livre, da electrificação, dos telemóveis e das estradas melhoradas. Os 50 a 60% mais pobres estão a ficar paupérrimos, com menos rendimento e menos empregos, e mais amarrados a machambas improdutivas. Um grupo do meio, talvez de 30%, luta para manter a cabeça acima da água, empurrado para baixo da linha da pobreza por uma doença ou por uma má colheita, ou puxado para cima dela por alguns dias de trabalho extra assalariado.

As maiores mudanças parecem ter sido nas vilas comerciais ou capitais de distrito. A maior parte tem agora electricidade e telemóveis e as estradas estão a ser melhoradas. Em muitas destas vilas há crescimento económico, há melhores serviços de saúde e escolas secundárias. Estas vilas são pólos potenciais de desenvolvimento. Mas as áreas rurais estão a estagnar, e o abismo entre vila e aldeia alarga-se rapidamente. Os mais jovens e dinâmicos mudam-se para as vilas, mas muitas vezes não encontram trabalho.

Regressando ao teste da bicicleta e a Fielito Julião, mostrado na capa e no Capítulo 1, vemos que ele é muito típico da luta do grupo rural. Ganhando mais de 1 US\$ por dia está relativamente bem. Este é o rendimento médio no auto-emprego, não é baseado em recursos, tem bicicleta e está acima da média em termos de educação. Mas é muito frágil – nas boas épocas a sua

⁴⁹ Tom Walker e al, ‘*Determinants of Rural Income, Poverty, and Perceived Well-being in Mozambique in 2001-2002*’, Relatório de Investigação 57, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e University of Michigan, 2004, p 36

⁵⁰ Há muito menos variação nacional em 2002 que em 1996, de modo que as diferenças dentro das províncias são muito maiores do que as diferenças entre províncias, mostrando a estratificação que está a ter lugar. Tete é particularmente impressionante. Em 1996 era provavelmente a província mais pobre – 41% dos agricultores de Tete estavam no um-quinto inferior a nível nacional e só 3% estavam no quinto do topo, isto é, os agricultores ricos. Mas Tete teve de longe o maior salto em rendimento, por causa do tabaco (ver Capítulo 6) e no estudo de 2002 só 18% dos agricultores estão no um-quinto de baixo enquanto 35% estão no quinto do topo. Nampula era provavelmente a província mais rica mas foi a única onde o rendimento rural caiu – do mais alto rendimento médio 1996 passou ao mais baixo em 2002.

família pode estar acima da linha da pobreza, mas esse rendimento depende de Fielito e da sua bicicleta. Se ele adoecer ou uma peça fundamental da bicicleta se parte, ou a competição de outros transportadores de cana do açúcar faz descer os preços, rapidamente a sua família cai para baixo da linha da pobreza.

Já podemos dar uma resposta preliminar à pergunta que é o título deste livro. Sim, há mais bicicletas. Sim, tem havido desenvolvimento económico para um pequeno grupo que está economicamente melhor. Mas não há desenvolvimento suficiente, e a maioria está a ficar mais pobre. Em vez duma maré enchente que levanta toda a gente para cima da pobreza, só um grupo específico dos que já viviam melhor conseguiu vantagem.

Em 2002 a ajuda utilizável em Moçambique foi de 900 milhões de US\$ (Ver Apêndice e Capítulo 2), representando 50 US\$ por pessoa – exactamente o mesmo nível do rendimento médio nesse ano. O rendimento rural era de 52 US\$ por pessoa, incluindo a alimentação produzida para auto-consumo, ou dinheiro de apenas 31 US\$. (Tabela 7.7). Embora 1 US\$ por pessoa por semana não seja muita ajuda para um dos países mais pobres do mundo⁵¹, uma duplicação de rendimento podia ter tido maior impacto na redução da pobreza da maioria rural. Depois de uma década de ajuda pós-guerra, alguma coisa está errada quando a maioria da população rural recebe um rendimento mais pequeno do que a ajuda per capita, e que o seu rendimento esteja em queda quando a ajuda está a subir. Isto sugere a necessidade de uma estratégia de desenvolvimento diferente, de que vamos tratar na Terceira parte deste livro. Qualquer nova estratégia deve reconhecer que a agricultura, até agora, não tem sido uma porta de saída da pobreza, e o aumento dos rendimentos do grosso da população pobre deve vir através do aumento da produtividade para todos.

Primeiro, qualquer nova estratégia deve reconhecer a necessidade de elevar a produtividade da agricultura de subsistência, que alimenta a grande maioria cada vez mais empobrecida. Segundo, a resposta intuitiva das pessoas que podem ter melhor situação com emprego do que como agricultores, parece estar certa. Os agricultores mais pobres provavelmente estão melhor a fazer

⁵¹ Em 1996, a ajuda transitória à Irlanda como parte da sua integração na União Europeia, foi de 11 US\$ por pessoa por semana, ou seja 11 vezes mais do que a ajuda a Moçambique. Joseph Hanlon, *Peace Without Profit*, 1996, p 157.

ganho-ganho para outros agricultores com melhor situação, mesmo abaixo do salário mínimo, do que a tentarem fazer agricultura eles próprios. Isto exige uma nova ênfase na criação de emprego nas zonas rurais. Muitos desses empregos devem ser na agricultura, que significa promover agricultura comercial, incluindo associações de camponeses e cooperativas de agricultores como a Ikuru (ver Capítulo 3) e machambas comerciais maiores de camponeses remediados.

Finalmente, precisamos de fazer uma pergunta que, até agora, não nos permitimos fazer – seria melhor dar simplesmente dinheiro, como uma transferência de valores ou donativo de rendimento básico, para os camponeses mais pobres? Isso ia permitir-lhes comprar alfaías modernas e aumentar a produção de subsistência, e também gastar dinheiro em mercadorias locais para estimular a economia rural. Seria isto uma forma melhor de usar o dinheiro da ajuda para apoiar os mais pobres entre os pobres?

8

Há desenvolvimento em Moçambique?



A maioria dos moçambicanos são ainda desesperadamente pobres e aumentar os seus rendimentos é o objectivo mais importante do desenvolvimento. Mas neste capítulo pretendemos ver, para além do dinheiro, questões mais vastas de pobreza e desenvolvimento, e como se situam os moçambicanos à luz desses padrões.

Primeiro consideramos duas abordagens, uma baseada em direitos e outra nas crianças e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, MDGs. A seguir observamos de modo mais alargado o desenvolvimento como processo de mudanças. Isto leva a considerações sobre serviços sociais como saúde, educação e água, e a perguntas sobre “poder” e em que medida os moçambicanos estão a tomar as rédeas do seu próprio processo de desenvolvimento.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos adoptada pelas Nações Unidas a 10 de Dezembro de 1948, inclui as seguintes liberdades fundamentais:

- “Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão” (Artigo 19)
- “Todos têm o direito à liberdade de associação e reunião pacífica”. (Artigo 20)
- “(1) Todos têm o direito a tomar parte no governo do seu país, directamente ou através de representantes livremente escolhidos.
(2) Todos têm o direito a igual acesso aos serviços públicos do seu

país. (3) A vontade do povo deve ser a base da autoridade do governo, e isso deve ser expresso em eleições periódicas e genuínas, por sufrágio igual e universal, por voto secreto ou processo de votação equivalente.” (Artigo 21)

A Declaração tem também algumas importantes provisões sobre desenvolvimento:

- “Todos têm o direito a um padrão de vida adequado para a saúde e bem-estar, o seu e de sua família, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais necessários, e o direito à segurança na eventualidade de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outra incapacidade para se sustentar, por circunstâncias fora do seu controlo.” (Artigo 25)
- “Todos têm direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos no nível elementar e estágios fundamentais. A educação elementar deve ser obrigatória. A educação técnica e profissional deve ser geralmente disponibilizada e a educação superior deve ser acessível a todos, com base no mérito.” (Artigo 26)
- “Todos têm direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e a protecção contra o desemprego” (Artigo 23)

A Declaração pode já ter 60 anos mas ainda estabelece um conjunto de padrões que continuam a ser os mínimos e aos quais todos os países aderiram. Estão aqui por duas razões. A primeira, é que podemos definir “pobreza” simplesmente como a negação destes direitos económicos e sociais. Segundo, todos os principais países doadores votaram a favor da declaração das Nações Unidas, o que quer dizer que estão comprometidos com ela. Na passada década houve grande insistência na “abordagem baseada nos direitos humanos” com o argumento de que numa era de globalização e desigualdades sem precedentes a nível global, cada vez mais se defende que as provisões relativas ao desenvolvimento são de responsabilidade partilhada entre as nações ricas e Moçambique.¹

¹ Durante a década passada houve apelos a favor da “abordagem baseada em direitos” na ajuda, que reconhece estes direitos para as pessoas dos países pobres. As raízes disto são estabelecidas por Simon Maxwell, em *What can we do with a rights-based approach to development*, documento informativo do ODI 1999(3), Londres: Overseas Development Institute.

As liberdades básicas são responsabilidade do governo moçambicano e pode afirmar-se que, ainda que de modo imperfeito, são em grande medida tidas em conta. Mas as três provisões relativas ao desenvolvimento – nível de vida, educação, direito ao trabalho – não estão realizadas em Moçambique e qualquer sondagem as coloca no topo das exigências dos próprios moçambicanos. Aqueles que fazem a abordagem baseada em direitos, dizem que enquanto os moçambicanos não usufruirmos dos seus direitos económicos e sociais, é porque os países ricos não estão a respeitar o seu compromisso com a Declaração e que estão assim a violar os direitos dos moçambicanos. Em 15 anos, os doadores deram a Moçambique 11 biliões de US\$ que eles dizem ser uma grande quantidade de dinheiro mas, de facto, só equivale ao custo de três semanas de guerra no Iraque.

Está a comunidade internacional preparada para garantir o seu compromisso de 1948? O relatório do UNICEF de 2006, *Childhood poverty in Mozambique*², afirma que Moçambique não está a fazer progressos em direcção a estes direitos universais. “Não houve qualquer mudança significativa no estado nutricional das crianças, os cuidados materno-infantis mostraram poucas melhorias e os inquéritos às famílias desde 2000 não mostram nenhum aumento no uso de água potável e saneamento. Em 2003, 49 por cento das crianças com menos de cinco anos sofreram de graves privações de água, enquanto 47 por cento sofreram de severa privação de saneamento.” Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para 2015 foram uma versão mais limitada dos direitos universais, mas o relatório do UNICEF diz que Moçambique vai falhar na realização de cinco dos seus objectivos fundamentais:

- Reduzir a metade a proporção de pessoas sofrendo de fome;
- Assegurar que todas as crianças podem completar o curso de educação primária;
- Eliminar a disparidade de género na educação;
- Travar e inciar a reversão do alastramento do HIV/Sida;
- Reduzir a metade a percentagem das pessoas sem acesso a água potável e saneamento.

² Dupraz e al , 2006

Acabar com a pobreza e realizar os ODMs e as promessas dos direitos humanos é essencialmente uma questão de recursos – dinheiro que na próxima década virá dos doadores ricos e das instituições financeiras internacionais. O Director do Projecto do Milénio das Nações Unidas, Jeffrey Sachs, tem defendido constantemente que estes objectivos podem ser alcançados se a comunidade internacional mantiver as suas promessas de aumentar a ajuda a África.³ O uso efectivo desses recursos está sujeito a decisões políticas feitas em conjunto pelo governo e doadores e é uma questão chave neste livro. Muitas sugestões feitas no livro custam dinheiro, mas se as nações ricas querem assumir as suas responsabilidades, estabelecidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, precisarão de apoiar Moçambique e os outros países pobres, com muito mais dinheiro.

O que é desenvolvimento?

O Presidente Armando Guebuza fala em “vencer a pobreza absoluta” o que significa alcançar os direitos humanos básicos e os ODMs. Mas habitualmente falamos de um conceito muito mais alargado, vulgarmente chamado “desenvolvimento”, um processo social e político que é tanto sobre como se põe fim à pobreza, como sobre a forma de avançar para lá a partir do ponto básico de referência.

Robert Chambers é conhecido por definir desenvolvimento como “boa mudança”. Gostamos desta definição por duas razões. A primeira porque dá ênfase à mudança. Segundo, porque “boa” é subjectivo, político e variável com o tempo. É demasiado fácil para os governos – não apenas governos doadores mas também o governo moçambicano – tentar definir o que é “bom” para o povo. Para as pessoas presas no profundo poço da pobreza, é muitas vezes difícil ver por cima da borda do poço e compreender possibilidades alternativas, mas mudança com sucesso nunca poderá ser imposta às pessoas. Um dos problemas fundamentais da “governança” é que os trabalhadores da ajuda estão em Moçambique apenas por dois anos e o governo de Moçambique é eleito por cinco anos: todos querem mudança durante o seu termo de serviço, mas como vemos noutras passagens do livro, a mudança desenvolvimental muitas vezes leva mais tempo. Corre-se o risco dos poderosos em Maputo –

³ Ver, por exemplo, o website do Projecto do Milénio <http://www.unmillenniumproject.org/>

ministros e conselheiros do Presidente Guebuza, assim como funcionários sêniores das embaixadas, funcionários da ajuda e das Bretton Woods (Banco Mundial e FMI) estarem tão ansiosos em “desenvolver” Moçambique durante o seu período de serviço, que não têm tempo para olhar e ouvir. As frases feitas passam a significar políticas.

Definindo o que é “bom”, Chambers afirma que “as realidades dos poderosos tendem a dominar”. Isto tem-se tornado mais grave nos anos recentes porque “a polarização do poder e da riqueza no mundo tem vindo a extremar-se”. Isto leva-o a dar ênfase à necessidade de “reconhecer poder e relações como questões centrais”; e indica também “novas linhas de pensamento para complementar direitos dos mais pobres e fracos, com obrigações dos mais ricos e poderosos, em todo o mundo e entre todos os níveis”. A sua imposição aos mais poderosos tentando desenvolver os menos poderosos, é importante: “eles podem fazê-lo (isto é, têm confiança de que as pessoas são capazes).”⁴

A definição de Chambers de desenvolvimento como “boa mudança” é um excelente ponto de partida e outros tentaram desenvolver a partir dele. O jornal académico *Development* define-se como “comprometido com a procura de caminhos alternativos de transformação social na direcção de um mundo mais justo e sustentável”. Não temos as respostas, mas escrevemos este livro para colocar algumas alternativas na mesa e questionar as estratégias de “desenvolvimento” que os ricos e poderosos apresentaram.

Alan Thomas diz que há muitas ideias dentro da definição de Chambers. “Boa” presume alguma visão ou ideia do que seria melhor. “Mudança” é ácerca do processo e pode ser tanto natural como deliberada.⁵ Isto leva-o a definir três sentidos do desenvolvimento muito diferentes:

- “UMA VISÃO, descrição ou medida, do estado de ser uma sociedade desejável”;
- “UM PROCESSO HISTÓRICO de mudança em que as sociedades se vão transformando em períodos longos”: e
- “ESFORÇOS DELIBERADOS de várias agências, incluindo governos, destinados a melhorar todas as organizações e movimentos sociais”.

⁴ Robert Chambers, 2004

⁵ Alan Thomas, *Reflections on development in a context of war*, em Helen Yanacopulos e Joseph Hanlon, *Civil War, Civil Peace*, Milton Keynes: Open University and Oxford: James Currey, 2006.

Demasiadas vezes o desenvolvimento é visto como sendo apenas o terceiro sentido e como algo feito por forasteiros. Algumas vezes é visto como estando ligado ao segundo, em que “desenvolvimento” é sobre limpeza dos lixos deixados por processos históricos como colonialismo ou globalização – mas também feito por forasteiros apressados.

Mas há uma vasta literatura mostrando que o desenvolvimento imposto falha. As IBWs não podem impôr desenvolvimento aos governos e ter sucesso, nem os governos africanos ou os trabalhadores da ajuda podem impôr desenvolvimento aos pobres. As pessoas desenvolvem-se a elas próprias e devem estar convictas de que têm o poder de o fazer e ter a crença de que a vida pode ser melhor para elas e os seus filhos. Muitos moçambicanos acreditam nisso, como demonstra a sua desesperada procura por educação ou a procura dos camponeses por fertilizantes, sementes melhoradas e melhores maneiras de fazer as coisas. A questão, portanto, é como dar aos pobres mais poder sobre o seu próprio desenvolvimento.

No capítulo anterior tentámos mostrar que seja como fôr que se vejam os números, Moçambique e os seus financeiros estão a fracassar onde querem ultrapassar a pobreza absoluta – que os direitos dos cidadãos não são satisfatórios nem conseguem alcançar os mais limitados ODMs. Neste capítulo observamos mais de perto o lado social da pobreza e os ganhos genuínos na saúde, educação e infraestruturas que estão a reduzir a pobreza, mas também os compromissos que têm sido feitos e os desafios que ainda permanecem. Depois vamos olhar de uma forma mais ampla para o desenvolvimento, argumentando que a descentralização é o início de uma viragem no poder e ajuda as pessoas a desenvolverem a visão de uma sociedade melhor e a exercerem maior controlo sobre o processo para chegar a ela.

Educação, água e saúde

Depois da independência, a Frelimo viu correctamente o acesso a serviços básicos como uma medida fundamental de redução da pobreza e colocou grande ênfase na expansão da educação e da saúde, incluindo campanhas de alfabetização e um programa recorde de vacinação. Quando falávamos com moçambicanos no início dos anos 80, era a saúde e a educação

que faziam a Frelimo popular, apesar dos fracassos da política económica. Assim, não surpreende que durante a guerra, a Renamo tenha feito das escolas e postos de saúde os alvos dos seus ataques, tentando minar a base de apoio do governo; foram fechadas ou destruídas 3498 escolas primárias e 500 unidades de saúde. Depois da guerra, a reconstrução era uma prioridade, embora inicialmente o FMI pusesse limites à ajuda na convicção de que a reconstrução podia ser inflacionária; também tenha feito descer os salários de professores e enfermeiros para baixo da linha da pobreza.⁶ Já se estava no final da década de 90 quando as restrições foram parcialmente levantadas. Em 1998 o número de escolas primárias finalmente regressou aos níveis de antes da guerra mas o número de postos e centros de saúde nunca voltou aos níveis anteriores à guerra.⁷ Isto reflecte diferentes escolhas feitas na altura de tomar a decisão sobre a atribuição dos escassos recursos a cada sector. A educação fez força no sentido da expansão apesar da má qualidade dos professores, enquanto a saúde tentou melhorar a qualidade dos cuidados médicos mesmo deixando a maioria da população fora do sistema. Em entrevistas em Nampula, uma das coisas que foi realçada foi a expansão das escolas, com frequência posta em contraste com a falta de água, as lojas encerradas e a falta de serviços de saúde.

Triplizando o número de crianças nas escolas

O número de crianças na escola manteve-se constante à volta de 1,4 milhões durante a guerra e a seguir só subiu lentamente por causa de limitações nos fundos. Mas a partir de 1997 o crescimento foi em flecha, passando de 2,4 milhões em 1998 e atingindo os 4,1 milhões em 2005 – três vezes o número dos alunos que havia no final da guerra. A Tabela 8.1 dá mais detalhes. O Ministério da Educação e Cultura estima que quase todos os rapazes de 10 anos estão na escola. Dois terços de todos os rapazes e metade das raparigas completa os cinco anos de escolaridade do nível primário. Há um longo caminho a percorrer, mas a mudança em apenas dez anos é

⁶ Ver por exemplo Joseph Hanlon, *Paz sem Benefício: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução de Moçambique*, 1997.

⁷ Informação Estatística 1975-84, Direcção Nacional de Estatística; Anuário Estatístico 2000 & Anuário Estatístico 2004, Instituto Nacional de Estatística.

impressionante. Esta é provavelmente a coisa mais popular que o governo fez nos últimos 15 anos e mostra o que é possível fazer tendo vontade e dinheiro.

Mas a rápida expansão da educação não veio sem problemas. A todos os níveis, os alunos supranumerários nas salas de aula não deixou de crescer. Em 2005 havia 74 alunos para cada professor do ensino primário, comparado com apenas 61 oito anos antes; mesmo nos dois anos finais da escola secundária, há 30 alunos por cada professor e deviam ser 24.

Fracos professores e classes muito grandes significam baixa qualidade de ensino com níveis baixos de finalização. Só 10% dos alunos fazem os 5 anos da escola primária no tempo normal, mais de metade desiste e os outros repetem o ano.

Em 2005, 27% das raparigas e 40% dos rapazes conseguiam completar os sete anos do ensino primário. Mas Moçambique não vai chegar aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio de dar a todas as crianças o ensino primário completo. Também não vai alcançar o objectivo da equidade de género na educação – excepto para o primeiro ciclo da educação primária. Só 2% dos rapazes e 1% das raparigas completa o ensino secundário, mas mesmo isto é três vezes a taxa de 1998. Porém, expandir a educação secundária para responder ao maior número de crianças com o ensino primário completo, continua a ser uma tarefa gigantesca.

As escolas também não se constroem a um ritmo suficientemente rápido. Em 2006 o Ministério da Educação planeou construir 1467 salas de aula, mas só terminou 26.⁸

⁸ *Notícias*, 31 Março 2007

Tabela 8.1 Duplicando o número de alunos em 8 anos

Alunos na escola					
	EP1	EP2	ES1	ES2	ET-P
1998	1,876,154	168,777	53,693	7,352	18.090
2005	3,393,677	452,888	210,128	25,737	25,000
Raparigas como percentagem dos alunos na escola					
	EP1	EP2	ES1	ES2	ET-P
1998	42%	41%	42%	41%	28%
2005	46%	41%	42%	40%	31%
Alunos completando a escola					
	EP1	EP2	ES1	ES2	
1998	105,672	41,199	5,389	1,558	
2005	240,506	143,763	23,918	5,626	
Percentagem daqueles que começaram e completaram em tempo em 2004					
	EP1	EP2	ES1	ES2	
Todos	10%	39%	17%	24%	
raparigas	10%	39%	15%	21%	
Percentagem de crianças que conseguiram completar:					
	EP1	EP2	ES1	ES2	
1998	24%	10%	1,5%	0,5%	
2005	58%	34%	7,4%	1,4%	
Alunos por professor					
	EP1	EP2	ES1	ES2	
1998	61	39	31	24	
2005	74	41	42	30	
Professoras (mulheres)					
	EP1	EP2	ES1	ES2	
1998	24%	18%	14%	20%	
2005	31%	23%	17%	18%	
Estudantes na Formação de Professores					
	estudantes	% raparigas			
1998	4,655	53%			
2005	11,833	54%			

EP1 = 1º nível de educação primária, classes 1-5

EP2 = 2º nível de educação primária, classes 6,7

ES1 = 1º nível de educação secundária, classes 8-10

ES2 = 2º nível de educação secundária, classes 11,12

ET-P = educação técnica e profissional a todos os níveis

Os desafios e contradições são imensos. A Educação é sobretudo financiada por doadores que estabelecem a política geral e esta tem sido um problema em três áreas sobrepostas. Primeiro, ao longo da década de 90 o Banco Mundial deu a principal prioridade ao ensino primário básico, argumentando que dar a um grande número de pessoas a instrução primária

era relativamente barato e tinha o melhor rácio custo-benefício. Outros doadores seguiram esta linha. Depois os ODMs aumentaram a ênfase e o PARPA II faz apelo à educação primária universal, mas nem sequer estabelece metas para a educação secundária. O resultado foi uma viragem na direcção dos fundos excluindo o ensino secundário e as universidades. Isto provou ser uma política estreita e curta de vista. Justamente quando se dava cada vez mais ênfase à “economia do conhecimento” e à necessidade de elevar os conhecimentos para competir no mundo globalizado, e quando a expansão da educação primária pedia cada vez mais professores, apertavam-se as restrições ao ensino secundário e formação universitária em toda a África.

Segundo, o FMI impunha limites salariais aos países africanos, significando que Moçambique estava de facto impedido de recrutar professores suficientes. O pouco dinheiro disponível obrigou a optar por contratar mais professores para as salas de aula, em vez de investir na formação de professores. Com isto, jovens com a instrução primária mal feita foram atirados para as escolas, sem formação complementar, para ensinar outros. As restrições foram finalmente levantadas em 2007, mas isto conduz à terceira questão: simplesmente a falta de dinheiro. A ajuda caíu nos anos 90 e mesmo tendo crescido desde então, os doadores não estão a providenciar o suficiente; na cimeira G8 em Gleneagles, na Escócia, em 2005, os países mais ricos prometeram duplicar a ajuda a África em 2010, mas parece pouco provável que isso aconteça. Moçambique podia facilmente aplicar mais dinheiro na expansão da educação.

Em Abril de 2007, o Ministro da Educação Aires Aly, disse que precisava de 100 milhões de US\$ extra para alcançar os ODMs. Para 2007 ele precisaria de recrutar 12 000 novos professores mas o orçamento só lhe permitia recrutar 9 000. Os funcionários da Educação dizem que com um orçamento maior, 300 000 crianças mais podiam ter ido para a escola.⁹ A falta de lugares na escola desencadeia artigos na imprensa todos os anos em Janeiro, com pais a fazerem filas toda a noite à porta das escolas para matricular os filhos, e com queixas de que há pessoal nas escolas que vende lugares ou os dá de preferência a amigos. As propinas para a escola primária foram formalmente abolidas em 2005, mas há escolas que ainda exigem uma taxa de matrícula¹⁰

⁹ *Notícias*, 15 Janeiro, 23 Março, 5 Abril 2007.

¹⁰ *Notícias*, 5 Abril 2007

que, embora muito pequena (3-5 Meticais), ainda pode excluir as famílias mais pobres entre as pobres, e serve deste modo para limitar as matrículas.

Em 2005 foram formados perto de 12 000 professores, mas não são suficientes para resolver as necessidades da expansão e preencher os lugares vagos pelos 2 000 que por ano morrem de SIDA.¹¹ Aly admitiu que em 2005 as escolas de formação de professores não conseguiram acompanhar as necessidades e cada vez mais estavam a ser usados professores não formados. Em 2005, 41% dos professores do ensino primário e 33% do secundário, não tenham recebido nenhuma formação em educação.¹² Uma resposta a isto foi reduzir o período de tempo de formação de professores. Desde 2007, a formação de professores foi reduzida de três anos para um. Os professores do ensino primário precisam de ter completado a 10^a classe (primeiro nível do secundário) e os professores para o primeiro nível do secundário devem terminar a 12^a classe (segundo nível do secundário) antes de começar o curso de um ano.¹³ Em parte isto reflecte o aumento de quatro vezes mais graduados no primeiro ciclo do secundário – os professores para o primário antes só precisavam de completar a escola primária e recebiam três anos de formação de professores. Mas ainda significa que para manter a velocidade da expansão na educação, um terço dos graduados do primeiro ciclo do secundário devem tornar-se professores. Talvez um sexto ainda consiga fazer até ao segundo ciclo do secundário e ir depois para a universidade. A metade remanescente são todos os que são deixados para integrar uma economia que se supõe esteja faminta de pessoas educadas.

Entretanto, o mercado de emprego não se tem expandido. As dezenas de milhar de graduados com a instrução primária consideram-se a si mesmos como sendo educados – se se comparam com os seus pais – e isso significa que eles não querem voltar à enxada. Muitos rumam para as cidades à procura de emprego e sobrevivem na marginalidade através de trabalho ao dia, de biscates e de pequena criminalidade. “Ali não há futuro. Não conseguem emprego nem melhorar as suas habilitações e acabam frustrados”, explica a

¹¹ Números do Sida do Ministro da Saúde Ivo Garrido, AIM, 19 de Outubro de 2005, *Health Minister Gives Latest AIDS Figures*; outras estatísticas nesta secção do Ministério da Educação e Cultura.

¹² AIM, 4 Outubro 2005, *Mozambique not training enough teachers*

¹³ *Notícias* 22 Junho 2006.

Dra Quitéria Mabote, na altura Directora Nacional de Educação Técnica, Profissional e Vocacional. Há mesmo falta de empregos para graduados com ensino secundário e universitário, segundo Mabote. “Cerca de 80% dos graduados da escola secundária e 40% dos jovens com formação universitária, na capital, estão desempregados”, afirma o vereador do município de Maputo, João Matohombe.¹⁴

Uma vez que para o crescente número de graduados já não é automático conseguir emprego, eles precisam de uma nova atitude e uma nova versatilidade – “têm de ser flexíveis”, diz Mabote. Isto tem levado a uma reflexão sobre o currículo. “As escolas só preparam pessoas para mais escolas” admite a Directora. E no entanto, mais de metade dos que deixam a escola primária e o primeiro ciclo da secundária, não vão ter vaga nos níveis a seguir. “Precisamos de ensinar os jovens sobre a maneira de ganhar a vida,” em vez de só olharem para a universidade ou para um emprego no governo.

O currículo do ensino primário tem sido mudado para o tornar mais prático e útil, ensinando alguma agricultura e habilitações muito básicas de economia. Isto podia, por exemplo, permitir aos graduados das escolas primárias rurais cultivarem produtos para comercializar e ganharem mais dinheiro que os seus pais. “Só estamos a começar”, diz ela, e sublinhou que “precisamos de inculcar nas crianças a visão de que, depois da escola, posso fazer qualquer coisa e posso ser economicamente independente.”

A educação técnica tem um lugar especial na Declaração dos Direitos Humanos acima citada. Ela diz, em particular, que “educação técnica e profissional devem ser em geral, disponibilizada”. Quitéria Mabote vê do ponto de vista da finalidade: “os técnicos são o motor da economia – são as pessoas que *fazem* coisas.” Há um estudo que demonstra que a educação técnica e profissional foi muito eficaz – formar um técnico de nível básico (nível de escola secundária) custa apenas 741 US\$, enquanto o custo de um técnico formado num instituto pós-secundário foi de 2491 US\$. Quase todos os graduados obtiveram emprego ou seguiram para mais formação.¹⁵

O Ministério da Educação gostaria de pôr a ênfase em níveis mais baixos e agricultura. Mas o Banco Mundial que domina a formulação da política de

¹⁴ Directora Nacional de Educação Técnico, Profissional e Vocacional.

¹⁵ *Canal de Moçambique*, 12 Jan 2007.

educação, não o apoia nisto e prefere enfatizar o nível pós-secundário (institutos) e formação não agrícola. Mas com a ajuda de doadores mais pequenos e ONGs, o ministério abriu agora 15 do que chama “escolas rurais profissionais”, que dão dois ou três anos de formação prática após a escola primária. “Temos de ensinar a juventude rural que no campo está a solução dos problemas, não nas cidades. Mas para isso temos de dar recursos e habilitações úteis,” diz a Directora Quitéria Mabote.

Saúde – elevando a qualidade

O orçamento da saúde mais que duplicou entre 2001 e 2005, subindo para 356 milhões de US\$. O governo entra apenas com um terço da despesa da saúde, enquanto os doadores dão o resto, incluindo quantias substanciais em fundos especiais, particularmente para o HIV/Sida, que não são controlados pelo governo. Um estudo de 2006 mostrava que a falta de coordenação dos doadores resultou em que o Ministério da Saúde não conseguiu responder às exigências de relatório dos diferentes doadores. E o governo teve dificuldades em responder aos problemas identificados num número excessivo de estudos sectoriais.¹⁶

Embora o programa quinquenal do governo para a educação comece com “expandir as oportunidades de acesso à educação”, o plano para a saúde começa com “melhorar a qualidade dos cuidados”.¹⁷ Assim, enquanto a educação optou por uma expansão rápida à custa da qualidade, o sector de saúde fez a abordagem oposta. A equipa que trabalhou no plano da saúde de 2000-2004 recebeu instruções explícitas de que o plano não podia incluir qualquer expansão da cobertura de saúde, porque o FMI limitou os salários e despesas. O PARPA II nota que apenas 36% da população está dentro de meia hora de caminho para uma unidade de saúde. O objectivo do PARPA II é elevar a percentagem da população com menos de meia hora de caminho até uma unidade de saúde, para 45%.¹⁸

¹⁶ “Estudo de Custos e Eficácia Externa do Ensino Técnico-Profissional em Moçambique”, Austral Consultoria e Projectos, Maputo, 2003.

¹⁷ Javier Martinez, “*Implementing a sector wide approach in health: the case of Mozambique*”, London: HLSP Institute, 2006.

¹⁸ Conselho de Ministros, Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009, Maputo, 2005, pp 50, 71

Em vez disso, o Ministro da Saúde tentou elevar a qualidade dos cuidados médicos. Nos cinco anos entre 2000 e 2004, o número de trabalhadores da saúde aumentou de 16 000 para 20 000, foram melhorados para a categoria de centros de saúde 300 postos de saúde rural e foram construídos novos hospitais. Mas tem havido poucas unidades de saúde rurais novas. A ênfase na subida dos padrões de qualidade em vez da expansão dos serviços, é popular no meio da população urbana (que é também a que se faz ouvir) que se vinha queixando de mau tratamento e longos períodos de espera. Mas são as populações mais remotas e mais pobres que são também as mais afectadas. Para muitas pessoas, os cuidados de saúde são uma prioridade mais alta que a educação, e muitas populações rurais fazem a comparação entre os dois sectores.

Foi introduzida uma Estratégia Nacional para a Mortalidade Materna, envolvendo melhor acesso às facilidades de saúde e cuidados pré-natal. O UNICEF reporta:

A cobertura de cuidados pré-natais melhorou significativamente nos anos recentes, com a proporção de mulheres atendidas pelo menos uma vez, por pessoal de saúde qualificado, durante a gravidez, e aumentando de 71 por cento em 1997 para 85 por cento em 2003. Em resultado da melhoria da cobertura de serviços de saúde, a maioria dos ganhos nos cuidados pré-natais foram registados nas áreas rurais, onde estes cuidados aumentaram de 65 por cento em 1997 para 79 por cento em 2003. Os cuidados pré-natais nas zonas urbanas continuaram a ser quase universais.¹⁹

Mas o UNICEF relata os problemas que permanecem:

A assistência às parturientes mostra poucas melhorias. ...Continua a haver disparidades graves em termos do estatuto sócio-económico das mulheres, da área de residência e da localização geográfica. Aproximadamente dois terços das mulheres nas áreas rurais dão à luz sem assistência de pessoal de saúde qualificado, comparado com cerca de um quinto das mulheres nas áreas urbanas. Os cuidados pós-parto também continuam baixos. Cerca de 60 por cento das mulheres que têm partos não institucionais não recebem qualquer tipo de cuidados pós-parto.²⁰

¹⁹ PARPA II p 103

²⁰ Pobreza infantil em Moçambique, p 79

Assim, tem havido melhorias mas não suficientes. A taxa de mortalidade materna caiu de 1 000 por 100 000 nascimentos no início dos anos 90, para 408 por 100 000 em 2003. Isto ainda é terrivelmente elevado uma vez que a maioria das mulheres têm mais de cinco filhos, o que significa que 2% de todas as mulheres vão morrer no parto; mas este número desceu dos 5% que se verificavam há dez anos atrás. A proporção de crianças de um ano completamente imunizadas contra as seis principais doenças evitáveis pela vacina (difteria, tosse convulsa, tétano, pólio, varíola e tuberculose) aumentou de 47% em 1997, para 63% em 2003; e a taxa de mortalidade infantil (até aos 3 anos) caiu de 15% em 1997, para 10% em 2003. Mas o principal assassino continua a ser a malária.²¹

Nos finais dos anos 70 a rápida expansão da cobertura de saúde em Moçambique e a sua ênfase nos cuidados de saúde primários foi eficaz, popular e muito elogiada internacionalmente.²² No período pós-guerra assistiu-se a um desvio dos cuidados de saúde primários e da medicina preventiva, para a ênfase na medicina curativa baseada nos hospitais e centros de saúde. Mesmo a formação dos médicos mudou para retirar a parte dos cuidados de saúde primários e regressar a currículo mais tradicional e ao estilo português. Os doadores tornaram-se cada vez mais críticos. O UNICEF em particular, atacou a tendência para cuidados hospitalares urbanos mais dispendiosos, significando que o foco é sobre “os cuidados curativos que são menos eficientes em relação aos custos, em vez de ser sobre cuidados preventivos mais alargados.” Outrora Moçambique dava a prioridade aos cuidados de saúde primários, agora gasta uma proporção do seu orçamento em hospitais, superior à dos países vizinhos. O UNICEF chama a atenção para “a má qualidade geral dos serviços de saúde primários em Moçambique e ...a necessidade urgente de formar pessoal de nível básico e médio”.²³

O cirurgião Ivo Garrido foi nomeado Ministro da Saúde em 2005, e desde o início foi controverso. Seguindo o modelo de Samora Machel, aparecia nos hospitais sem se fazer anunciar, com os jornalistas atrás dele, e criticava publicamente a preguiça e o mau atendimento dos doentes. O Ministro gastou

²¹ Pobreza infantil em Moçambique, pp 80-81

²² PARPA II; UNICEF *Report on the MDGs 2005*; UNICEF *Childhood Poverty 2006*; *Anuário Estatístico 2004*.

²³ Joseph Hanlon, *Mozambique: The Revolution under Fire*, London: Zed, 1984, pp 55-71

recursos em melhorias simples como pintura e mobiliário novo, mas também houve outras melhorias nos hospitais e centros de saúde, com menos filas de espera e em geral um foco mais centrado no doente. Por estas melhorias o Ministro foi elogiado pela imprensa, público e partido; no 9º Congresso da Frelimo, em Novembro de 2006, Garrido foi eleito para a Comissão de Verificação do partido. Mas também houve um lado negativo. Os seus modos autocráticos e incapacidade de ouvir conselhos técnicos, a centralização de todas as decisões no seu gabinete (que avalia mesmo as deslocações do pessoal em serviço às províncias que por vezes não são autorizadas), combinado com a decisão de acabar com os suplementos salariais que mantinham no ministério muitos técnicos qualificados, levou à saída de muitos desses técnicos qualificados e dedicados para fora do ministério. Isto prejudicou o trabalho não publicitado do ministério em apoio e promoção da saúde rural. Os doadores tornaram-se cada vez mais críticos e numa reunião do ministério com os doadores em Abril de 2007, o delegado da Comissão Europeia, Glauco Calzuola, disse: “Temos vindo nos últimos tempos a ficar preocupados com a falta de pessoal de saúde bem qualificado e motivado em áreas de administração e provedoria de serviços, associada com baixos salários e más condições de trabalho, e por alguns profissionais de saúde preferirem abandonar os seus postos de trabalho.”²⁴

O HIV/Sida tornou-se o problema nº 1 de saúde. Moçambique foi lento na resposta ao alastramento rápido do Sida no início dos anos 90, devido aos soldados do Zimbabwè guardando o corredor da Beira durante a guerra, aos refugiados voltando dos países vizinhos, e dos mineiros e outros trabalhadores na África do Sul. Estima-se que 17% dos Moçambicanos em idades situadas entre os 15 e os 49 são HIV positivos; morrem 140 000 pessoas por ano de Sida.²⁵ Entre os trabalhadores de saúde, que tinham obrigação de estar informados, morrem por ano 1 500. O Ministro da Saúde, Ivo Garrido, avisou que “a nossa capacidade de formação é mais lenta que o ritmo das mortes.”²⁶

²⁴ Pobreza infantil em Moçambique, pp 80, 120

²⁵ Canal de Moçambique, 6 Abril 2007

²⁶ Conselho de Ministros, Plano Económico e Social para 2006, 30 Sept 2005.

Em 2004 havia 1,4 milhões de moçambicanos HIV positivos – 80 000 crianças, 570 000 homens adultos, e 800 000 mulheres adultas. Esta “feminização” da epidemia, disse Garrido, devia-se a “factores sócio-económicos que prejudicam as raparigas e mulheres jovens”. Pensa-se que houve 109 000 novas infecções pelo HIV em 2004, das quais 34 000 foram em raparigas de idades inferiores a 20 anos. A Ministra da Mulher e Assuntos Sociais avisou que o número de crianças que perderam um ou ambos os pais por causa do Sida vai chegar aos 600 000 em 2010.²⁷

O tratamento com anti-retrovirais, ARV, começou em 2001, mas em pequena escala, porque o custo de medicamentos patenteados era de 1 500 US\$ anuais por pessoa. Mas em 2002, com o advento de genéricos, ARVs muito mais baratos fabricados no Brasil ou na Índia, e com mais apoio dos doadores, o serviço nacional de saúde começou a generalizar o tratamento ARV²⁸ Nos finais de 2006, havia 44 000 pessoas em tratamento com ARVs. Mas isto é ainda inferior do que o alvo do PARPA II de 58 000, e muito menos do que um quarto dos que podiam beneficiar; os doadores têm criticado o processo lento de expansão.

Debaixo da pressão dos doadores, um aide-memoire conjunto entre governo e doadores publicado em 14 de Setembro de 2006, aceitava que “A resposta nacional continua não proporcional à magnitude da pandemia do HIV/SIDA devido à falta de recursos humanos capacitados”, e que tem havido “lentidão no processo de adequação das infra-estruturas e capacitação do pessoal”, e que a resposta ao HIV/Sida exige uma “aceleração significativa”. Uma questão repetidamente levantada pela comunidade doadora é a prevenção vertical, da mãe para o filho recém-nascido. Esta pode ser drasticamente reduzida com doses únicas de ARVs mas nunca foi uma prioridade do Ministério. O Conselho Nacional de Combate ao Sida, CNCS, estimou em 2006 que havia 220 000 grávidas sero-positivas das quais só 8% recebiam ARVs, e que tinham nascido 30,000 crianças HIV positivas.²⁹

²⁷ Números do Sida do Ministro da Saúde Ivo Garrido, AIM, 19 Outubro 2005, ‘*Health Minister Gives Latest AIDS Figures*’.

²⁸ AIM, 19 October 2005, ‘*Health Minister Gives Latest AIDS Figures*’; AIM 10 Novembro 2005, ‘*More than 600,000 AIDS orphans by 2010*’.

²⁹ AIM 20 Outubro 2005, ‘*Health Minister Defends Record of AIDS Treatment*’.

Sida não é uma questão apenas de saúde; ela tem impactos directos, sociais e de desenvolvimento económico. Os que morrem de Sida são adultos produtivos e a sua doença e morte têm enorme reflexo nas famílias pobres vivendo marginalizadas. Empresas e serviços do governo têm também de lidar com a morte de pessoas jovens e formadas.

Infraestrutura

A infraestrutura física é essencial ao desenvolvimento. Tem sido defendido que a falta de infraestruturas em África tem atrasado o desenvolvimento económico e que a densidade populacional muito mais alta na Ásia, tornou mais económico construir as estradas necessárias. Mas a América Latina e a Europa têm uma densidade populacional semelhante à de África, portanto o seu desenvolvimento parece possível.

Tabela 8.2 Qualidade de estradas³⁰

	1996	2001	2006
Má ou intransitável	50%	29%	sem dados
Boa ou razoável (>40 km/h possível)	28%	52%	75%

A rede rodoviária de Moçambique é apenas de 29 000km, e muitas parcelas do país continuam inacessíveis, especialmente na estação das chuvas. A guerra causou danos enormes e em 1996, metade da rede de estradas foi considerada estar em más condições ou completamente intransitável. Em 2001 o governo admitiu que só conseguia manter metade da rede de estradas. Em 2006, porém, as estradas estavam já muito melhor; (ver Tabela 8.2) estavam a ser mantidos ou melhorados quase 20 000km.³¹

A rede de electricidade tem estado a expandir-se rapidamente e mais cidades e vilas estão a ser ligadas à hidroeléctrica de Cahora Bassa (que Moçambique finalmente comprou a Portugal em 2007). As linhas de transmissão chegaram ao norte, a Pemba e Lichinga, em 2005. No final de 2005 a Electricidade de Moçambique, EDM, só tinha 338 597 clientes. Este número aumentou em 22% em 2005 mas as vendas de electricidade só

³⁰ Revisão Semestral de 2006, Aide Memoire acordado entre o Governo do Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático, Maputo, 14 Setembro 2006.

³¹ Anuário Estatístico 1997 e 2001; Plano Económico e Social para 2006; PARPA II p15/22

subiram 10%, indicando a pobreza de muitos dos novos clientes. Em 2006 a rede de electricidade só tinha chegado a 59 das 128 capitais de distrito mas o objectivo é levar as linhas a 101, em 2010.³² O PARPA II sugere geradores a diesel nas restantes vilas nos distritos, e em todos os postos administrativos onde a rede não chega. Telemóveis tem sido uma das grandes mudanças. A intensa competição entre a operadora estatal e a privada levaram à extensão da rede de modo a que as principais cidades e dois terços dos distritos (sobretudo vilas nos distritos e principais corredores de transporte) têm algum acesso. Em 2005 havia 1 milhão e meio de utentes de telemóvel enquanto o número de linhas de telefone fixo caiu de 90 mil em 2001 para 70 000 in 2005.³³

Apesar disto, infraestrutura continua a ser uma questão crítica nas vilas distritais. Em Março e Abril de 2007 a nova Autoridade Nacional da Função Pública tentou registar os funcionários públicos, incluindo professores e trabalhadores da saúde, para eliminar “os trabalhadores fantasmas” (pessoas que não existem mas estão na folha de salário e este é recebido e desviado) mas também para identificar o grande número de funcionários do governo que não pertencem propriamente ao aparelho do estado, bem como para determinar detalhes como qualificações, etc. de modo a estabelecer um adequado sistema de promoções. O exercício envolveu uma sofisticada base de dados de computador e devia ter lugar nas 128 capitais de distrito. Mas não tardou que a ANPF encontrasse 50 capitais de distrito que não tinham energia eléctrica estável e telecomunicações adequadas para fazer um registo baseado no computador: dezenas de milhar de funcionários públicos tiveram de andar centenas de quilómetros até à cidade ou vila mais próxima com boa ligação à energia e telecomunicações.³⁴

A água permanece um problema. O UNICEF faz notar que um inquérito às famílias mostra que apenas 36% da população usa uma fonte de água limpa e segura – 66% usa água tratada nas áreas urbanas mas apenas 23% nas zonas rurais – e não se registam mudanças na situação.³⁵ A meta para

³² Anuário Estatístico 1997 e 2001; Plano Económico e Social para 2006; PARPA II p 15/22

³³ *Notícias*, 5 Abril 2007.

³⁴ Anuário Estatístico 2006; nota que 97% dos telemóveis funcionam com pré-pago, o que significa que muitos dos 1,5 milhões de utentes não têm estado activos.

³⁵ *Notícias*, 2 e 7 Abril 2007.

2006 previa construir apenas 705 novos poços e furos nas áreas rurais, e reabilitar outros 625, o que só fica a par com o aumento da população. O Ministro da Saúde, Ivo Garrido, disse que em algumas províncias, 70% das crianças estão infestadas com parasitas intestinais, porque a maioria das pessoas consome água de má qualidade e não tem um saneamento mínimo.³⁶ A falta de abastecimento de água significa também que se perdem muitas horas, sobretudo as mulheres e raparigas, para trazer água de longas distâncias; é tempo que seria muito mais proveitoso na escola ou na machamba. A Direcção Nacional de Água estima que 30% das instalações de abastecimento de água construídos nos anos mais recentes não estão operacionais devido a falta de manutenção preventiva adequada, falta de sobressalentes e falta de exigência local, quer por não haver educação sanitária ou pela má qualidade do serviço prestado.³⁷ A meta do PARPA II é apenas de 1 000 novas fontes de água rural por ano, e 800 reabilitações.³⁸ Moçambique ainda procura uma estratégia de “recuperação de custos” que torna mais difícil ainda abastecer os mais pobres; a água é a única necessidade básica onde o governo segue esta política. Mas o certo é que o país não vai alcançar os ODMs de reduzir a metade as pessoas sem acesso a água e saneamento.

Descentralização – caótica mas real

A redução da pobreza acontece no contexto mais amplo do desenvolvimento. Nós iniciamos este capítulo falando da importância de uma visão local do desenvolvimento e da apropriação local do processo de mudança. Chambers aponta para a centralidade do poder. O desenvolvimento genuíno envolve uma reversão do poder, para as comunidades e população local que podem desenvolver a sua própria visão de um futuro melhor e que têm o poder e recursos para caminhar nessa direcção.

A descentralização é a mais importante reversão em matéria de poder e na criação do contexto no qual as pessoas fazem opções de desenvolvimento e trabalham no sentido duma visão de desenvolvimento. A descentralização está em processo há uma década, mas foi acelerada pelo impulso do Presidente

³⁶ *Childhood poverty in Moçambique*, p 113

³⁷ AIM 5 April 2007; *High Levels of Intestinal Parasitic Diseases*’

³⁸ *Childhood poverty in Moçambique*, p 120.

Guebuza quando definiu o distrito como o foco do desenvolvimento. O processo tem sido caótico, confuso e contestado, mas é real.

Poucas pessoas desistem do poder de boa vontade. A elite baseada em Maputo – doadores, ministros, funcionários da Frelimo e funcionários do estado – estão relutantes em ceder o poder sobre políticas e recursos. Isto reproduz-se a nível provincial e local, até aos trabalhadores das ONGs e extensionistas agrários, que querem dizer aos camponeses o que devem fazer. E tanto os funcionários do governo como os dos doadores, dizem muitas vezes que as pessoas nos distritos não são suficientemente treinadas ou experientes para se lhes confiar dinheiro, por isso Maputo deve manter um controlo apertado.

Escritores feministas têm um modelo de poder com muito mais cambiantes, que é útil apresentar aqui. Jo Rowlands descreve três espécies de poder:

- PODER SOBRE, que é o poder como dominação – um jogo de soma zero, com ganhadores e perdedores.
- PODER PARA, onde a liderança ajuda as pessoas a conseguir os seus objectivos.
- PODER COM, alcançado através de acção colectiva para enfrentar problemas.³⁹

Ministros, doadores, trabalhadores de ONGs e administradores de distrito sempre viram o poder como “poder sobre”, mas um número crescente de moçambicanos (e alguns doadores) concluíram que não é um jogo de soma zero. Este conhecimento veio lenta e inconsistentemente. Para aqueles que na sua visão são genuinamente desenvolvimentais, usar “poder para” promover “poder com” a nível local, é em si um bom objectivo – promove a “boa mudança” de Chambers. Mas outros chegaram à conclusão que, se quem está abaixo de ti prospera, o teu estatuto como “homem grande” fica melhorado. E mesmo alguns dos corruptos concluíram que desenvolvimento económico cria um bolo maior donde se pode extrair a percentagem. Talvez ainda mais importante, as pessoas chave no partido, e especialmente o próprio

³⁹ PARPA II p 8/22

Guebuza, chegaram à conclusão que uma mistura de *poder sobre* e *poder para* aumenta a posição geral e o poder da Frelimo; isto encaixa na abordagem geral da Frelimo de tentar trazer os seus críticos e oponentes para o partido e para o seu lado (ver Capítulo 9).

O estado colonial fascista e, na altura, o estado socialista monopartidário, tinham ambos sistemas verticais com hierarquias muito rígidas, operando simplesmente com *poder sobre*. A falta de experiência combinada com limitada educação torna nervosas muitas pessoas no partido e no estado tratando-se de tomar iniciativas: é muito mais fácil esconder-se atrás das “orientações”. Em qualquer grande organização, algumas pessoas tentam compreender o que pensam que os chefes querem, e depois fazem-no primeiro – o síndrome do mais Frelimo que a Frelimo – o que leva muitas vezes a más interpretações e excessos. Deixando cair orientações do topo que dizem “serás desenvolvido”, inevitavelmente resulta em orientações deturpadas à medida que descem a cadeia, até ao ponto em que um funcionário não consegue encontrar o sentido duma orientação que já está distorcida, mas que ele dá como ordem numa reunião pública com a comunidade local.

Há uma nova geração de administradores de distrito e outros funcionários que querem liderar e dar poder. Não se limitam a papaguear instruções mas tentam aplicar os enquadramentos do governo central de maneira a que funcionem melhor localmente e dêem poder à população local. Os funcionários do estado podem desempenhar um papel surpreendentemente importante; um amigo citou-nos, por exemplo, o caso de funcionários no gabinete do registo de terras em Quelimane, que ele reparou que consideravam ser tarefa deles facilitar o registo das terras aos camponeses, em vez de apenas se preocuparem em ver se os formulários estão bem preenchidos. Pessoas individuais com novas atitudes têm sido particularmente importantes, a todos os níveis. De facto uma conclusão chave da nossa investigação para este livro é que as pessoas contam mais do que muitas vezes admitimos. Aqueles que compreendem o “poder para” e o “poder com” precisam de ser identificados, apoiados e promovidos. Mas isto explica também a enorme variação e inconsistência: um administrador de distrito estreito e da linha tradicional de “poder sobre”, terá uma administração muito diferente da do

administrador de “poder para” no distrito vizinho, que vê o seu papel como sendo o de um líder.

Houve três movimentos separados para descentralizar:

- Administrações municipais eleitas,
 - Mais poder para os distritos, ligado aos conselhos consultivos e à concessão de um orçamento de 7 milhões de Metricais, e
 - Uma série de conselhos especializados para gastar as receitas de caça e corte de madeira e supervisionar escolas e polícia comunitária.
- Todos têm o poder de tomar decisões. Embora o uso deste poder tenha sido variável, a descentralização trouxe o poder até à base. E talvez ainda mais importante, começa a criar as suas próprias visões.

Administrações municipais eleitas com poder sobre dinheiro

As 23 cidades mais uma vila em cada província, têm uma substancial autonomia no âmbito de um novo sistema criado em 1998. Estas controlam serviços locais, têm poder de criar taxas, podem estabelecer empresas municipais, e tomar conta do abastecimento local de água e electricidade; podem ainda negociar directamente com doadores sobre projectos de desenvolvimento social e económico.⁴⁰

A administração municipal é uma réplica do governo nacional, com um presidente eleito que nomeia “ministros” locais chamados *vereadores*, e uma assembleia eleita. Em mais outra amostra de descentralização, grupos locais de cidadãos podem apresentar listas às eleições; nas eleições nacionais, as listas só podem vir de partidos políticos registados.

A maior parte (mas não todas) das administrações municipais eleitas têm sido melhores que as anteriores que eram nomeadas, porque têm dado mais atenção às questões locais – mercados, estradas, recolha do lixo. Contratar alguns jardineiros e plantar flores em parques locais anteriormente abandonados, muda logo todo o ambiente. A pressão política local em muitas cidades assenta sobre duas questões que, formalmente, são de competência

⁴⁰ Judy El-Bushra, ‘Power, agency and identity: turning vicious circles into virtuous ones’, Helen Yanacopulos e Joseph Hanlon, *Civil War, Civil Peace*, Milton Keynes: Open University and Oxford: James Currey, 2006, citando Jo Rowlands, *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*, Oxford: Oxfam, 1997.

nacional – construção de morgues com refrigeração adequada (que permite adiar os funerais até a família voltar, o que socialmente é muito importante) e construir salas de aula extras. Nos dois casos, funcionários provinciais e locais negociaram, muitas vezes informalmente, de modo que a casa mortuária seja construída nos terrenos do hospital, e que as novas escolas e salas de aula tenham professores logo que forem construídas.

O mais espantoso tem sido o sucesso conseguido pelos municípios em dar genuíno poder aos residentes, que têm estado a assumir um papel activo. Visitámos um grande mercado em Maxixe, Inhambane, que estava bem organizado e muito limpo – nem sequer um pedaço de papel no chão. Cada comissão de mercado elege uma pessoa que é paga depois pelo município e que trabalha junto do vereador dos mercados e resolve os problemas locais. Este mercado fez uma grande reorganização criando alas mais largas e direitas entre as bancas (ainda feitas de madeira ou outros materiais locais), parou com a venda de bebidas alcoólicas e construiu instalações sanitárias.

Uma mulher do Chibuto contou-nos como pequenas mudanças podem fazer grande diferença. “Aqui há muitas bananas e havia muitas cascas de banana espalhadas no chão. O concelho municipal deu-nos bidons para deitar o lixo. Eles mesmos despejam os bidons cheios e agora as pessoas já deitam as cascas neles.” O concelho municipal antigo podia ter feito o mesmo mas não o fez. “O conselho municipal antigo era centralizado e burocrático; nunca nos ouvia”, disse Francisco Mandlante, vice-presidente da assembleia do Chibuto. O anterior concelho via a sua responsabilidade para cima, para o governo. Um município eleito transformou a mentalidade do povo. Temos dinheiro e decidimos como o vamos gastar. Assumimos responsabilidade pela nossa cidade.”⁴¹

A Renamo boicotou as primeiras eleições autárquicas em 1998, e não levou a sério as segundas em 2003, ganhando o controlo apenas em quatro municípios (mas estes incluem a terceira e quarta maiores cidades, Beira e Nacala). Tem havido alguns conflitos nestas quatro, entre a Renamo, as administrações locais e o governo central da Frelimo. Mas o presidente do município da Beira, Davis Simango, tem feito melhorias visíveis comparando

⁴¹ Joseph Hanlon, *Guia Básico Sobre as Autarquias Locais*, Maputo: Ministério da Administração Estatal and AWEPA, 1997.

com a administração anterior da Frelimo. As políticas locais podem desencadear um interesse maior pelas eleições locais; uma eleição intercalar na pequena vila de Mocímboa da Praia em Cabo Delgado, a 21 de Maio de 2005, registou a afluência recorde de 75% porque tanto a Renamo como a Frelimo tinham possibilidades de ganhar e a eleição foi muito disputada.

No entanto, cascas de banana e eleições disputadas, são apenas um primeiro passo. Igualmente espantoso é que os municípios não começaram a usar o seu poder. A lei dos municípios assume que os presidentes, o concelho e a assembleia sejam a força motriz do desenvolvimento, não apenas criando condições e mobilizando o envolvimento popular, mas tendo um papel económico activo, criando empresas municipais, entrando em parcerias com empresas privadas, e trabalhando activamente com as agências doadoras. Até agora isto não acontece. Uma história muito longa de rígidas hierarquias e “poder sobre” significa que mesmo os presidentes eleitos sentem que só estão autorizados a fazer o que especificamente lhes foi dito que podem fazer, pelo governo ou pelo partido, apesar do enorme espaço criado pelas leis. Também há o facto que poucos dos funcionários viajaram e tiveram oportunidade de ver outras maneiras de fazer as coisas, e assim, é difícil imaginar possibilidades alternativas. Os doadores e o Banco Mundial trazem para o país hostes de consultores estrangeiros para estudar os municípios, mas os presidentes, vereadores e deputados da assembleia raramente são mandados ao Brasil ou ao Gana para ver como funcionam lá os concelhos municipais.

Cedendo poder para os distritos

Ribáuè está apenas a 138 kms de Nampula, mas de automóvel são quatro horas para lá chegar. Esta é a principal estrada leste-oeste no norte de Moçambique, mas é estreita e esburacada. Mas, imediatamente a oeste da vila sede de Ribáuè, a estrada para Iapala é larga e de bom piso e é possível andar de carro até 100Kms/hora. Ambas são estradas de terra – portanto onde está a diferença? A estrada principal de Nampula com má manutenção é da responsabilidade da Administração Nacional de Estradas, ANE, e o trabalho é feito por grandes empreiteiros. A estrada para Iapala está classificada como estrada local e é portanto da responsabilidade do distrito de Ribáuè. Usando métodos de trabalho intensivo e recrutando trabalhadores

locais, foi bem reparada por um pequeno empreiteiro e continua sendo mantida por ele. Além de ser uma boa estrada, disponibiliza empregos vitais à população local. E mais do que isso, demonstra que a descentralização funciona.

Embora um quarto da população de Moçambique viva em 33 municípios com governos eleitos,⁴² a restante vive em distritos com governadores e administradores nomeados. Com início em 1998, ano das primeiras eleições municipais, o governo iniciou um projecto piloto na província de Nampula para descentralização e planificação local nos distritos.

Promovido inicialmente pelo PNUD, o projecto desencadeou uma grande suspeita. Muitos no governo viam-no a retirar poder ao governo central e outros viam-no como pró-Renamo. Alguns doadores achavam que servia de apoio ao governo mais do que às ONGs e outros viam-no como competição com o recentemente centralizado processo SWAP ou *Sector Wide Approach*. E as ONGs, com mais dinheiro que o governo, não queriam ser empurradas para uma abordagem partilhada.

Mas os governadores Rosário Mualeia primeiro, e Abdul Razak Noormahomed depois, apoiavam o programa e constituíram uma forte equipa local o que fez com que o processo, ao longo de cinco anos, desenvolvesse raízes locais. No terreno, em Nampula, a força por detrás do PPF, o programa de planificação e finanças descentralizadas, estava Vicente Paulo.⁴³

O primeiro passo foi a criação de planos distritais anuais que tinham pelo menos alguma participação da comunidade. As opiniões da base subiam ao nível distrital e provincial e começavam a ser incluídos nos planos e orçamentos centralmente determinados. E as comunidades locais começaram a forçar opções alternativas. Criminalidade e falta de serviços de saúde são especificamente preocupações locais. A polícia local nunca foi uma prioridade dos doadores e na viragem do século ainda havia um limite do FMI sobre aumentos na despesa o que era obstáculo a novas unidades de saúde rurais. Mas debaixo de pressão da comunidade, foram construídas localmente esquadras e maternidades.

⁴² Joseph Hanlon, Ângelo Matusse e Rosita Alberto, *Os "Laboratórios" do Processo Moçambicano de Autarcização*, Maputo: AWEPA, 2001.

⁴³ *Mozambique Political Process Bulletin* 29, Dezembro 2003

Ricardo Limua era o líder da planificação distrital no Ribáuè desde o início, e conta a estória do posto administrativo de Cunle: “Pensámos que a prioridade seria água e uma loja. Mas as mulheres queriam um posto de saúde, dizendo que um dos seus maiores problemas era a dificuldade em encontrar um posto de saúde quando estivessem doentes ou próximas do parto. Na reunião as mulheres estavam em maioria e falavam mais alto. Assim fomos à direcção provincial de saúde que disse onde nos foi dito “não temos dinheiro para contratar mais pessoal para uma nova unidade de saúde”. Mas decidimos que, já que era o que elas pretendiam, iríamos fosse como fosse construir a unidade de saúde. Uma ONG local, Salama, providenciou uma parteira para os primeiros dois anos. Mantivémos a pressão e finalmente a direcção provincial de saúde disponibilizou um enfermeiro.”

Em 2005, o Presidente que acabava de ser eleito, Armando Guebuza, disse que o distrito devia passar a ser a base do desenvolvimento e deu todo o aval à descentralização ao estilo de Nampula, estendendo-o a todo o país.

Nos dois anos seguintes, houve uma série de experiências e de novas orientações, mas nos finais de 2007 chegou-se a acordo sobre uma estrutura. Haverá Conselhos Consultivos locais, CCs, a quatro níveis, do Distrito até ao Posto Administrativo, Localidade e Povoação. Em cada nível serão presididos pelo funcionário do governo sénior (administrador de distrito, chefe de posto, etc) e administrado pelo governo.

A selecção dos membros começa na base onde são escolhidos para representar foruns locais, comités de comunidade, e grupos económicos, culturais e sociais. Espera-se que o chefe da povoação tenha encontros com cada grupo para escolher o seu representante. Depois cada CC selecciona membros para o representarem no nível acima, até ao CC do distrito. Além disto o governo local pode convidar “pessoas influentes da sociedade civil” para serem membros dos CCs. A cada nível os CCs são em princípio largamente representativos e pelo menos 40% devem ser “líderes comunitários” e 30% mulheres.⁴⁴

Formalmente os CCs são portanto muito diferentes dos conselhos municipais. Embora possam ser amplamente representativos, são escolhidos mas não são democraticamente eleitos. Mais ainda, os CCs não têm nenhum

⁴⁴ Vicente Paulo, O programa de planificação e finanças descentralizadas – Historial, Nampula, sem data – provavelmente 2003

poder formal e estão abaixo da administração de distrito. As organizações da sociedade civil reagiram fortemente áquilo que viram como marginalização dos CCs. Um grupo de ONGs (20 locais e o resto internacionais), reuniram-se a 29 e 30 de Maio de 2007 e concluíram que faltam aos CCs, “capacidade, espaço e credibilidade para levar a cabo um papel eficaz no governo local.” A reunião estava preocupada com “a mão forte do governo” na criação e administração dos CCs e avisou: “Há nitidamente medo de retaliação se alguém fizer alguma crítica a funcionários”. A reunião concluiu que “para ter um processo transparente e realmente participativo, deve haver eleições nas quais cada um possa votar.”

Mas a questão é muito mais subtil. Fora das cidades continua a haver um forte respeito pela autoridade, embora as pessoas ainda consigam dizer o que querem. Depois de funcionários do governo seleccionarem cada CC, os seus membros devem ser apresentados numa reunião pública; isto parece-se com as eleições dos anos 70 e 80 e nas reuniões dos anos 70 vimos comunidades a rejeitarem candidatos.

Até agora os CCs são dominados pelos mais instruídos e mais ricos (este um conceito muito relativo já que alguns destes até podem estar abaixo da linha da pobreza) e pelos membros da Frelimo, embora haja membros que são abertamente da Renamo ou pelo menos não são da Frelimo. Mas as áreas rurais também têm uma mais longa tradição de tomada de decisões por consenso, existe uma prestação informal de contas para a base, e estão envolvidos nos CCs a vários níveis, um número muito grande de pessoas. Muito mais informação, como planos e orçamentos distritais, e reuniões dos próprios CCs, são agora abertos e assim há menos coisas que possam ser feitas em segredo. Isto dá poder às pessoas mesmo as que não estão nos CCs. Assistimos a uma reunião local em Sussendenga, Manica, com pelo menos 50 pessoas da própria vila, e onde havia na parede listas com todos os projectos de construção em curso – estradas, água, escolas, etc. – e o seu ponto de situação. Não pode haver dúvidas de que a base da tomada de decisão e monitoria tinha sido muito ampliada. Houve discussões sobre prioridades e o que fazer com projectos que ainda estavam com problemas. Havia um sentido de propriedade e uma crescente visão de desenvolvimento.⁴⁵

⁴⁵ Proposta de Regulamento Sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais (4ª Versão), Ministério da Administração Estatal, Maputo, Junho 2007.

Estas instituições são novas e estão ainda a tactear o caminho, dependendo muito da qualidade e abertura dos administradores locais. Há cada vez mais pressão sobre os funcionários a nível de distrito para se juntarem à Frelimo e seguirem as orientações do partido e a Frelimo tem a intenção de dominar os novos CCs. Mas as vozes locais não serão caladas, como sugere um incidente num distrito rural de Manica, em 2006. Numa reunião, dois membros do Conselho Consultivo do Distrito criticavam abertamente o administrador do distrito. Depois da reunião foram visitados em casa por elementos do pessoal do administrador, para lhes dizer que, se eles não queriam “participar como deve ser”, não deviam estar no CC. Chocados e amedrontados, desistiram. Mas um membro da Frelimo no distrito soube disto, considerou-o impróprio e levantou a questão dentro do partido a nível provincial.

Os “7 milhões”

Talvez a faceta mais visível da descentralização tenha sido a surpresa da inclusão no orçamento de 2006 de 7 milhões de Meticals para cada distrito.

Isto representa 2% do orçamento do estado, equivalente à transferência que é feita para cada um dos 33 municípios. Discutimos isto em mais detalhe no Capítulo 16, mas o ponto chave aqui é que os gastos têm de ser aprovados pelo CC – o que tem mais força do que simplesmente fazer comentários sobre as acções do governo. A quantia foi aumentada para 2007 e 2008 para os distritos mais vastos e mais pobres. Formalmente conhecido por Orçamento de Investimento de Iniciativa Local, OIL, é universalmente chamado “os 7 milhões”.

Inicialmente, o dinheiro foi aprovado com muito pouca discussão mesmo dentro do governo, e a princípio não havia instruções de como devia ser usado. Um tanto de pessoas pareciam genuinamente empenhadas numa descentralização real e decidiram entregar o dinheiro e ver o que acontecia. Reconheciam também que tentativas para escrever, debater e concordar em regras acerca de qualquer matéria de descentralização pode levar anos, como aconteceu com regras de impostos e finanças para municípios eleitos, pela rapidez exigiu acção antes de um consenso detalhado.

O dinheiro começou por ser usado de modo muito convencional. Um inquérito em 29 distritos mostrou que 31% do montante foi usado em

infraestruturas sociais (água, saúde, educação); 28% em melhorar os edifícios da administração distrital, 24% em projectos económicos (sobretudo agricultura), e 11% em infraestruturas económicas (estradas, irrigação). Durante 2006, as políticas foram sendo reguladas, tanto sobre conselhos consultivos como sobre os 7 milhões em si. A mudança frequente de regras causou imensa confusão e irritação a nível local aos CCs que tiveram de voltar a analisar a atribuição do dinheiro que já tinha sido decidida pelas regras anteriores, e em certos casos foi preciso cancelar contratos que já tinham sido firmados por exemplo para construir escolas. As novas orientações também incidiram sobre os CCs tendo alguns voltado a ser seleccionados mais de uma vez.

No final de 2006 houve uma nova ênfase em desenvolvimento económico e foi anunciado que o dinheiro *não devia* ser usada para nada do que fosse coberto pelo orçamento normal do distrito. Isto excluía postos de saúde, poços e pontes, que tinham sido uma grande parte dos gastos de 2005. Finalmente, em Abril de 2007 o Presidente Guebuza anunciou que o dinheiro só podia ser usado para projectos “de geração de renda, emprego e produção de alimentos” e “deviam ser concedidos a Associações, Micro-Empresas e Singulares que tenham potencial para emergirem como empresários locais e desde que as propostas de projectos sejam viáveis, sustentáveis e recomendados pelos Conselhos Locais”.⁴⁶

As rápidas mudanças de política a nível nacional, e regras mais apertadas, levantavam uma importante questão política. A criação de empregos é uma alta prioridade em toda a parte, mas em algumas aldeias as pessoas preferiam infraestruturas. Inicialmente tinha-lhes sido dito que as decisões deviam ser locais, mas agora era-lhes dito que não podiam gastar como queriam. Agostinho Chelua, administrador do distrito de Eráti, queixou-se numa reunião pública que no seu distrito a prioridade mais importante para a maioria

⁴⁶ A administradora de Sussendenga, Francisca Wedmane, que anteriormente tinha sido administradora em Mecuburi e que era uma forte proponente de tornar os CCs eficazes, morreu num acidente de carro quando visitava uma parte remota do seu distrito, em 26 de Agosto de 2006. Ela foi uma das pessoas que encontramos que mostrava exactamente como um indivíduo empenhado pode fazer uma grande diferença.

da população era o mau estado das estradas.⁴⁷ Num seminário regional em Nampula em Maio de 2007 alguns administradores de distrito disseram que as comunidades locais consideravam a reparação de estradas e a água como sendo igualmente urgentes. Para 2008 foi criado um segundo fundo Distrital para infraestrutura local sendo o gasto decidido pelos CCs.

O Presidente Guebuza enfrentou alguma crítica. Num comício em Moginqual, um membro na audiência disse-lhe “este dinheiro vai para quem já tem dinheiro mas nunca para nós, os camponeses”. A resposta de Guebuza teve duas afirmações. Primeiro, disse que não se tratava simplesmente de dinheiro oferecido, mas ia de preferência para associações ou empresários que convencem o distrito de que podem criar empregos ou aumentar a produção de comida . Mas disse mais: “Toda a gente tem de saber quem recebe o dinheiro. E se não o pagam a tempo, o CC deve exigí-lo. A gestão do dinheiro deve ser transparente.”⁴⁸ Isto gera um grau de transparência sem precedentes que dá aos conselhos consultivos e à comunidade um vasto e substancial poder.

Outros conselhos

Foi criada uma gama de conselhos com objectivos especiais. A lei dá às comunidades locais 20% das receitas da caça e do corte de madeira. Em geral, um conselho de comunidade, diferente dos CCs em pirâmide que se descrevem na secção anterior, é criado pra administrar este dinheiro. Há comunidades agora que chegam a receber 1 milhão de Meticais num ano e os conselhos locais são quem decide o uso desse dinheiro.

Por lei, cada escola tem um conselho escolar com representantes dos pais, alunos (mesmos nas escolas de ensino primário), autoridade tradicional, professores e administração. Formalmente, têm poder sobre orçamentos e

⁴⁷ Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças, “Orientações para a preparação do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital para 2008”, Maputo, Junho de 2007. Um sinal das rápidas mudanças foi que em Março de 2007, Nampula mandou uma circular dizendo que o dinheiro só podia ir para associações registadas e assim, por implicação, também não para indivíduos, mas isto três meses depois foi ultrapassado “Reorientação de projectos de investimento público para geração de rendimentos”, Direcção Provincial do Plano e Finanças, Nampula, Circular n^o 396, 29 Março 2007.

⁴⁸ *Notícias*, 15 Maio 2007.

pessoal e, ao abrigo da recente revisão curricular, sobre a porção que em princípio deve lidar com necessidades, questões e recursos locais - efectivamente com agricultura e habilitações para a vida - e ensino da língua materna. Na maioria das escolas, os conselhos, ou não existem ou não desempenham papel relevante, em parte porque professores e directores de escola estão muito relutantes em ceder qualquer tipo de poder a pais camponeses e analfabetos; alguns conselhos só estão envolvidos em trabalho comunitário para a manutenção da escola e do terreno à volta dela. Mas nas vilas, alguns dos conselhos têm-se tornado muito activos e lidam com o comportamento do professor - alcoolismo, absentismo e abuso sexual de alunas. Como acontece recorrentemente, há muita coisa que depende do director da escola e onde este quer que os pais se envolvam, o conselho pode ser muito activo.

As assembleias provinciais eleitas devem ter as suas primeiras eleições em 2009. Estas não têm o poder real que têm os municípios e têm sobretudo o papel de monitorar e fazer recomendações; o governador provincial ainda é nomeado pelo Presidente.

Conclusão: Há desenvolvimento?

Este capítulo abriu salientando que desenvolvimento é acerca de “boa mudança” que, por sua vez, envolve uma visão e o controlo sobre esta mudança mais intervenção activa para promover essa mudança. No contexto de Moçambique, desenvolvimento inclui acabar com a pobreza, onde pobreza significa negação dos direitos humanos básicos para um adequado padrão de vida, educação e direito ao trabalho.

Ninguém pode negar que tem havido boa mudança. Esta é parte da carta de Mariette Asselbergs, que viveu em Lichinga, capital da província do Niassa, nos anos 90 e que relata o seu regresso em visita, em 2006::

Em 1992 só havia 7 carros; agora há engarrafamentos. Parece que toda a gente tem telemóveis. O que ainda tenho na memória é a imagem de mulheres moçambicanas idosas sentadas com um telemóvel no regaço, absorvidas no seu mundo, escrevendo aos filhos e netos, enviando-lhes 100 Meticais da conta do telefone pelos aniversários - por telefone! Nós costumávamos ir para o

aeroporto entregar a alguém uma mensagem ou dinheiro para levar para Maputo.

O mercado aberto de Lichinga onde até ao ano passado as mulheres estavam sentadas no chão com os seus vegetais para vender debaixo duma sombrinha ao calor e à chuva, está agora coberto com um telhado, construído pelo conselho municipal. Há mesmo um lugar para guardar as bicicletas - ou seja o que fôr que não se quer carregar. Um jovem viu o mesmo na Beira e pediu ao município autorização para ter um local assim e recebeu a licença em 2 semanas. “Ainda não perdi nenhuma bicicleta” disse com orgulho.

Quase toda a gente a quem perguntei, disse que as coisas andavam bem, que havia esperança. Mas as vendedeiras do mercado, embora felizes com o telhado, dizem que vendedoras há muitas, clientes é que não. E têm razão. Quem vai comprar a fabulosa produção de frutos e vegetais de Lichinga?

Os que vendem carvão também se queixam. Andam com 4 ou 5 enormes sacos de carvão mais pesados do que eles, pedalando distâncias que chegam a ser de 80 Kms, puxando a bicicleta nas muitas colinas. É difícil cortar as árvores, empilhá-las, cobri-las com palha e barro, queimá-las controladamente e depois carregá-las em sacos e trazê-las para Lichinga para vender por 50 Meticias o saco, fazendo 150 ou 200 Meticais por viagem se tiverem sorte. Se houvesse outra maneira de ganhar dinheiro localmente, não fariam este trabalho, dizem. E eles sabiam que as florestas estão rapidamente a ser destruídas, tendo de andar mais e mais longe para a encontrar, mas o que fazer? Como eles dizem, “a pobreza suga-te os ossos até ficarem secos”.

O guardador de bicicletas de Lichinga é uma versão do teste da bicicleta. Há electricidade, telemóveis, mais escolas, melhores estradas e mais negócios. E no entanto, as pessoas continuam pobres. Será o guardador de bicicletas uma indicação de desenvolvimento?

Está a acontecer “boa mudança”. Muito mais crianças estão na escola, os serviços de saúde são melhores, a descentralização está a ter lugar e a envolver mais pessoas na criação de uma nova visão de desenvolvimento. Embora a maioria dos doadores e dos burocratas ainda pensem em termos

de “poder sobre”, muitos já compreendem direcção e “poder para”. Municípios e conselhos consultivos deram à população local “poder com” – controlo sobre recursos e a capacidade de trabalhar com outros para resolver problemas. Portanto, há desenvolvimento. Mas quanto?

Passaram mais de 15 anos desde o fim da guerra e quase uma geração já passou. Conduzindo pelas estradas de Nampula (Capítulo 3) tem havido mudanças, em grande parte trazidas pelo regresso à normalidade depois da guerra, mas há muito mais que não mudou nada. A Declaração dos Direitos Humanos diz “Todos têm direito a um padrão de vida adequado para a saúde e bem-estar, seus e da sua família”, mas não se fez muito progresso no que toca a este objectivo. Como mostrou o capítulo anterior, a maior parte dos ganhos económicos têm sido para um grupo relativamente pequeno.

Acima de tudo, tem havido muitas mudanças positivas depois da guerra. Há mais bicicletas. Há mais crianças na escola. A descentralização trouxe uma mudança genuína nas relações de poder. A um nível económico, as mudanças depois da guerra não foram tão grandes como as que devia ter havido. De certeza que devia haver mais pessoas remediadas. Assim, as perguntas de maior alcance para o resto deste livro são:

- Mesmo tendo sido a redução da pobreza menor do que devia ter sido, terá a passada década de investimento social e económico criado uma plataforma para uma descolagem que possa acabar, realmente, pelo menos com a pobreza mais profunda?
- Terão as políticas presentes promovido essa descolagem ou o futuro desenvolvimento e redução da pobreza exigem outra estratégia?

Parte II

Actores e contexto

9

|| Frelimo e estado
|| democrático
|| monopartidário



Quando o Partido Social-Democrata da Suécia perdeu as eleições em Setembro de 2006, tinha estado no poder, com excepção de um intervalo de 9 anos, desde 1932. A Suécia é um dos muitos países democráticos com um partido “natural” de governo que foi eleito sucessivamente durante décadas.

Em muitos casos um movimento de libertação torna-se o partido dominante, como o Partido do Congresso na Índia e o Partido Revolucionário Institucionalizado, PRI, no México. Também na África Austral cada vez mais dá a impressão que os eleitores vêem o ANC da África do Sul, o Chama Cha Mapinduzi da Tanzania, e a Frelimo em Moçambique, como os naturais partidos de governo.

Os Social-Democratas da Suécia, o Congresso da Índia e o PRI do México, acabaram por ser derrotados nas urnas. Naquilo que muitas vezes é chamado de “estados de partido dominante” as eleições transformam-se em referendos sobre o partido no governo – um voto contra ou a favor da sua continuação no poder.

Democracia e partido dominante

Estados de partido predominante¹ não são menos democráticos do que a Inglaterra ou os Estados Unidos no mundo industrializado, ou os vizinhos de Moçambique como a Zâmbia ou o Malawi, que têm frequentes mudanças de poder. Mesmo nos círculos muito conservadores dos Estados Unidos, os estados de partido predominante são vistos muitas vezes como democráticos. O projecto “Polity IV” originado por Ted Gurr da Universidade de Maryland dá aos países pontos de “democracia” entre 0 e 10, em vários momentos da sua história.² Por definição, os pontos referem-se ao que ele chama “Formas de democracia ocidental”. Ele defende que “Uma democracia coerente e madura, por exemplo, podia ser operacionalmente definida como uma em que (a) a participação política é inteiramente competitiva, (b) o recrutamento do executivo é por eleição e, (c) restrições ao chefe executivo são substanciais.” Claro que o EUA têm 10 pontos desde 1871. Mas aqui o que nos interessa é o número de estados de partido predominante que têm alta pontuação. A Suécia tem 10. A África do Sul e o Botswana têm 9. A Índia tem 9 desde 1950 a 1975, quando o Partido do Congresso era dominante.

Moçambique tem 6 pontos no período multipartidário desde 1994; tem a mesma pontuação que a África do Sul para “participação política” e “eleições competitivas”, mas tem muito menos pontuação quando se trata de restrições ao braço executivo do governo – Presidente e ministros. O Polity argumenta que o parlamento em Moçambique “continua claramente subordinado ao

¹ Há um debate restrito a entendidos na literatura da democracia sobre os termos “dominante” e “predominante”, sendo o primeiro usado como termo genérico e especificamente para democracias jovens e mais fluídas, e o segundo usado para sistemas mais institucionalizados. Optamos por “predominante”. Ver, por exemplo Gero Erdmann e Matthias Basedau, “Problemas na Explicação e Categorização de Sistemas Partidários em África”, documento de trabalho 40, *Hamburg: German Institute of Global and Area Studies*, 2007.

² A série de dados do Polity foi originalmente concebida por Ted Robert Gurr, e é agora dirigida por Monty G. Marshall na George Mason University. Os dados podem ser descarregados em <http://www.cidcm.umd.edu/polity/>. As pontuações são baseadas em anos até 2004 e foram descarregados em Dezembro de 2006. As citações são de Monty G. Marshall e Keith Jagers, *Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004, Dataset Users' Manual*, 25 Outubro 2005.

executivo” e “o fraco judiciário continua incapaz de providenciar controlo efectivo sobre o poder do executivo”³

Nas décadas recentes tem havido um debate entre aqueles que defendem que o crescimento económico deve vir primeiro para criar uma base para uma democracia que funcione, e os que defendem que a democracia promove o desenvolvimento. Estados autocráticos e monopartidários promoveram com sucesso um desenvolvimento económico rápido, por exemplo nos tigres asiáticos da Coreia do Sul e Taiwan; a recuperação de Moçambique e o crescimento dos primeiros cinco anos a seguir à independência é outro exemplo, assim como o recente *boom* da China. Por outro lado, a história dos regimes autocráticos e monopartidários em África e na América Latina, não tem sido boa na maior parte dos casos.⁴ Em contraste, o crescimento económico inicial na Índia e no México ocorreu durante os períodos do partido predominante. Isto sugere que o fundamental para o desenvolvimento é uma combinação de estabilidade e um governo com legitimidade. Os estados autocráticos e os de rápida rotatividade democrática parecem vulneráveis à corrupção e “rent-seeking”⁵, mas também é muito difícil planear desenvolvimento a longo prazo se o único objectivo fôr sobreviver às próximas eleições. Assim para os estados jovens, partidos predominantes legítimos podem proporcionar a mistura certa de estabilidade essencial e visão a longo prazo, assegurando ao mesmo tempo credibilidade e prestação de contas, sendo por isso os mais adequados a promover desenvolvimento.

Aqui é igualmente importante lembrar que democracia é muito mais que eleições. De facto, o foco excessivo sobre eleições tende a obscurecer os

³ Relatórios de países individuais foram descarregados de http://www.cidcm.umd.edu/polity/country_reports nos finais de Dezembro de 2006.

⁴ Um artigo na revista Americana afecta ao governo, *Foreign Affairs*, desfaz o mito do *boom* económico da ditadura do neo-liberal apoiado pelos Estados Unidos de Augusto Pinochet, no Chile. O artigo diz que “sofreu duas severas crises económicas” durante o período Pinochet. “Demorou ao Chile até meados dos anos 80 para conseguir manter o nível do rendimento per capita mais alto do que o de 1973”, o ano em que Pinochet se apoderou do poder. Joseph Siegle, Michael Weinstein e Morton Halpern, ‘Why Democracies Excel’, *Foreign Affairs*, 85 (5), pp 57-71, 2004.

⁵ Na literatura económica, o fenómeno de ‘rent-seeking’ está a distorcer o mercado para ganhar proveitos sem trabalho nem investimento. Neste contexto, significa usar o controlo da terra, contratos, e a garantia de vários tipos de licenças para assegurar que o funcionário ou o partido ganha uma comissão ou outra recompensa, ou mesmo uma parte no negócio no caso de ser um investimento novo.

aspectos mais importantes da democracia – participação no processo político e uma interacção entre os cidadãos e o governo que vai muito para além de simplesmente votar de tantos em tantos anos. Mudando de um governo corrupto e incompetente para outro, ou elegendo governos que vão para a guerra apesar da oposição do povo, como acontece em alguns países, não pode ser considerado democrático só porque o povo pode votar. Democracia é em primeiro lugar:

- Responsabilização. O governo representa-o e age no seu interesse?
- Direitos. O governo promove os seus direitos políticos e económicos e protege os direitos das minorias e dos apoiantes da oposição?
- Prestação de contas. O governo dá contas aos seus cidadãos e estes podem mudar o governo?
- Participação. Nos intervalos das eleições, sente-se encorajado a parte activa na tomada e implementação das decisões a nível local e nacional?

O México e o PRI

O que distingue estados de partido predominante como Moçambique e a África do Sul de estados autocráticos como o Zimbabwe? Pode ser útil analisar o PRI do México que se tornou o partido do mundo com mais tempo no governo, mantendo-se no poder desde 1929 até à sua derrota nas eleições em 2000. “A ausência de ameaça vinda de um aparelho militar independente, a regularidade das eleições e o processo ordeiro dos sucessos presidenciais, levou muitos teóricos a ver o México como um modelo para os seus vizinhos do sul,” diz Diane Davis e Viviane Brachet-Márques. Houve eleições competitivas sérias desde os finais da década de 30 e o PRI ganhou sucessivamente com legitimidade, excepto nas vitórias fraudulentas em 1940 e 1988.⁶

A derrota do PRI's levou a interessantes e significativas análises académicas tanto da permanência do PRI no poder como do seu declínio. Os analistas sugerem que as eleições se tornaram referendos sobre o PRI como partido natural do governo – “os eleitores perguntam em primeiro lugar

⁶ Diane Davis & Viviane Brachet-Márquez, ‘Rethinking Democracy: Mexico in Historical Perspective’, *Comparative Studies in Society and History* 39(1), pp 86-119, 1997.

e acima de tudo se estão a favor ou contra o PRI e como vêem o futuro social e económico sem ele”.⁷ O PRI e o seu governo organizaram os trabalhadores e os camponeses nos anos 30 e promoveram uma reforma agrária de grande alcance. O *boom* económico durou desde 1940 até 1982; o nível de vida subiu sólidamente e houve ganhos para os camponeses, para os trabalhadores da indústria e para a crescente classe média e sector público. O PRI era visto como um partido de crescimento e inclusão social e construiu assim uma base popular. Havia exemplos de repressão, mas em grande medida esta base era mantida através de mudanças nas políticas económicas e sociais que respondiam às expectativas das bases. “Quando começaram no México as sondagens de opinião em grande escala, os organizadores ficaram surpreendidos com a dimensão do apoio genuíno que o PRI no governo conseguia ter.”⁸

O nosso interesse aqui está na estrutura do partido, e Davis e Brachet-Márques notam que o estado do PRI expandiu e respondeu a novas exigências, que o partido também trouxe novos grupos que podiam participar nas estruturas formais do partido e fazer exigências. Assim, o partido evitava potenciais oponentes incorporando-os, o que por sua vez conduziu a reformas institucionais e sociais de políticas, pelo governo. Davis e Brachet-Márques notam que “por várias décadas tanto o partido como os cidadãos do México pareciam relativamente contentes com as instituições e práticas do partido, que eram constantemente renovadas para acomodar as últimas exigências. Ao implementar estas mudanças, o PRI do México podia portanto afirmar a sua legitimidade bem como alguma aproximação à democracia.”

Há um factor especial que parece importante no México. O presidente do Mexico (bem como governadores e presidentes de municípios) não podem ter mandatos superiores a seis anos. Isto significa que o dirigente do PRI, a nível nacional e local, deve mudar cada seis anos. Isto obrigou a uma rápida renovação, impedindo a emergência de indivíduos que se tornem dominantes por muitos anos.

⁷ Darren Wallis, ‘The end of the PRI in Mexico?’, *Politics*, 18(3), pp 165-171, 1998.

⁸ George Philip, ‘The Presidency, the Parties and Democratization in Mexico’, *Democratization*, 9(3), pp 131-149, 2002.

Claro que o quadro não é totalmente imaculado ou democrático. O PRI também tentou manter o debate dentro do partido e marginalizar os oponentes que não conseguiu incorporar, e deste modo circunscreveu em grande medida uma sociedade civil independente. E podia ser por vezes muito repressivo, como em 1968 quando a tropa disparou sobre uma manifestação de estudantes matando cerca de 200 pessoas. Mas depois de 68 o PRI foi-se tornando cada vez mais aberto, especialmente quando foi forçado a aceitar governadores e presidentes de município eleitos vindos de partidos da oposição.

Vários analistas apontam para uma série de diferentes factores que se combinaram e causaram o declínio do PRI até à sua derrota em 2000. Um problema central foi o declínio do aparelho partidário. George Philip nota que depois de só ganhar a eleição de 1988 recorrendo a fraude, Carlos Salinas viu o problema como sendo organizacional. O PRI “existia para recompensar lealdade e não para competir pelo poder. Foi em grande medida dirigido por pessoas que viam os seus lugares como sinecuras...Em resultado disso tinham mau desempenho quando tinham de encarar um desafio eleitoral sério.”⁹

Mas uma remexida no partido não era o suficiente. Philip¹⁰ disse que “muitos dos pobres urbanos mudaram a sua fidelidade política...devido ao relativamente mau desempenho económico desde 1982, a impopularidade pelo menos entre alguns eleitores, das políticas de livre mercado do governo, e a reputação de corrupção do PRI.” Joseph Klesner aponta que “os eleitores jovens não se recordam de nenhum partido do milagre económico do México, e não sentem por isso nenhuma necessidade de estarem gratos ao PRI”.¹¹ Depois de 1982, a política económica Mexicana era cada vez mais construída à volta dos programas do FMI, do ajustamento estrutural, das reformas orientadas para o mercado, e condicionalidades ligadas ao alívio da dívida. Estas não eram populares e não funcionaram. A crise económica de 1994-6 e o colapso do nível de vida ficaram caros ao PRI. Havia também cada vez mais abusos de poder, em parte como resposta ao levantamento Zapatista de 1994. E a elite do partido começou a fragmentar-se. Em 1994 um

⁹ Philip, 2002

¹⁰ Philip, 2002

¹¹ Joseph Klesner, ‘The End of Mexico’s One-Party Regime’, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 34(1), 2001 pp. 107-114

candidato presidencial do PRI foi assassinado. Ainda nesse ano, o secretário-geral do PRI foi assassinado e o irmão do antigo presidente, Raul Salinas, foi condenado por ter encomendado o crime. Os ministros estavam envolvidos em tráfico de drogas em grande escala, o que também ajudava a financiar o partido; havia corrupção massiva relacionada com privatizações e o colapso dos bancos privatizados.¹²

Em 2000, Davis e Brachet-Márquez defendem que “o PRI tinha perdido a legitimidade popular que o PRI levou décadas a acumular através de respostas às exigências das bases. Em suma, o PRI já não tinha uma máquina partidária capaz de produzir votos.” A afluência às urnas em 2000 tinha caído drasticamente comparado com 1994, em parte porque os activistas do PRI não conseguiram fazer com que muitos dos apoiantes do partido nas zonas rurais fossem votar, e isto fez a diferença entre vitória e derrota.

Factores chave para os partidos democráticos predominantes

O PRI tem uma história mais comprida, mas podemos distinguir um padrão que também se relaciona com os vizinhos de Moçambique com partido predominante. Neste capítulo mostramos cinco factores que parecem importantes:

- Há eleições genuínas e o partido pode perder, o que significa que,
- O partido deve continuar a dar respostas perante os eleitores. Isto por sua vez significa bom contacto com a base e habitualmente quer dizer uma forte democracia interna no partido de modo que aqueles que perdem contacto são demitidos.
- O partido é mais importante que qualquer indivíduo e há mudanças regulares de dirigentes. O CCM, o ANC e agora a Frelimo, todos tem tido transferências pacíficas dentro do partido. A decisão da Frelimo não permitir que Joaquim Chissano se candidatasse outra vez foi particularmente importante – o partido respondeu à pressão interna a partir de baixo, sugerindo que alegações de corrupção e espírito de deixa andar significavam que a Frelimo podia perder se Chissano se candidatasse de novo e assim o partido substituiu-o. Chissano pode ter ficado zangado mas nem por isso formou uma

¹² Philip 2002; Wallis 1998

cisão no partido; ficou na Frelimo e fez mesmo campanha pelo seu sucessor. O contraste disto é a Zanu no Zimbabwe, que ficou refém de Robert Mugabe.

- Liberdade de expressão significa que os meios de comunicação e sociedade civil servem de meio de verificação e controlo do partido predominante. Nenhum dirigente gosta de oponentes que falam alto, mas na África do Sul e Moçambique a imprensa continua a falar em voz alta.¹³; a África do Sul tem uma sociedade civil forte e em Moçambique ela está a crescer.
- O aparelho militar não é um actor político importante.

Um partido político com sucesso tem três canais de informação – o normal sistema de governo, o próprio partido onde a informação pode ultrapassar possíveis bloqueios do governo, e os meios de comunicação social e a sociedade civil, que levantam problemas particularmente sérios. Um partido que ouve e dá respostas mantém-se no poder.

É evidente que um estado de partido predominante com sucesso, como a Suécia, satisfaz estas condições. E em Moçambique como é?

Frelimo e eleições

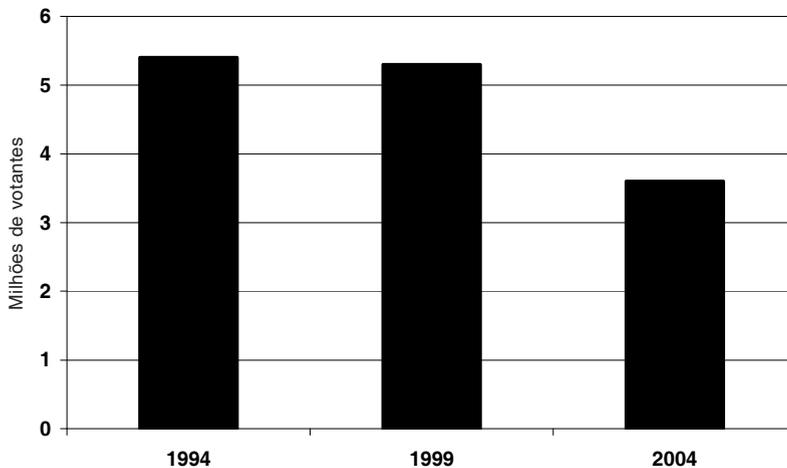
Algumas semelhanças entre o México e Moçambique são flagrantes, particularmente o modo como o PRI e a Frelimo se tornaram partidos de modernização e desenvolvimento económico e usaram isto para construir uma ampla base de apoio. Algumas semelhanças não são tão positivas, incluindo o falhanço dos programas de ajustamento estrutural, o colapso dos bancos privatizados seguido de assassinatos, descarada corrupção e ligações à droga. Igualmente a muito questionável e apertada eleição de 1999 serviu de aviso à Frelimo acerca das suas próprias fraquezas, e que estava a

¹³ O conservador alemão Konrad-Adenauer-Stiftung, que não é um admirador da Frelimo, comentou num estudo: “a liberdade concedida pelo governo nesta área [liberdade de imprensa] é notável, especialmente quando comparada à liberdade de imprensa (ou antes à falta dela) em outros países da região.” Continuou dizendo que a Rádio Moçambique “apesar do facto de ser do estado, tem uma reputação de jornalismo independente de boa qualidade” Anícia Lalá e Andrea Ostheimer, *How to remove the stains on Moçambique's democratic track record*, Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

dar como garantidos os eleitores, o que resultou na nomeação de Armando Guebuza como a nova vassoura que veio para limpar o partido. A eleição de 2004 (em que desapareceram metade dos eleitores que a Renamo tinha tido em 1999) sugere que esses mesmos eleitores aceitavam agora que a Frelimo tinha feito mudanças suficientes e estavam dispostos a deixá-la ficar no poder. Nesta secção analisaremos as cinco eleições multipartidárias, a Renamo e a oposição.

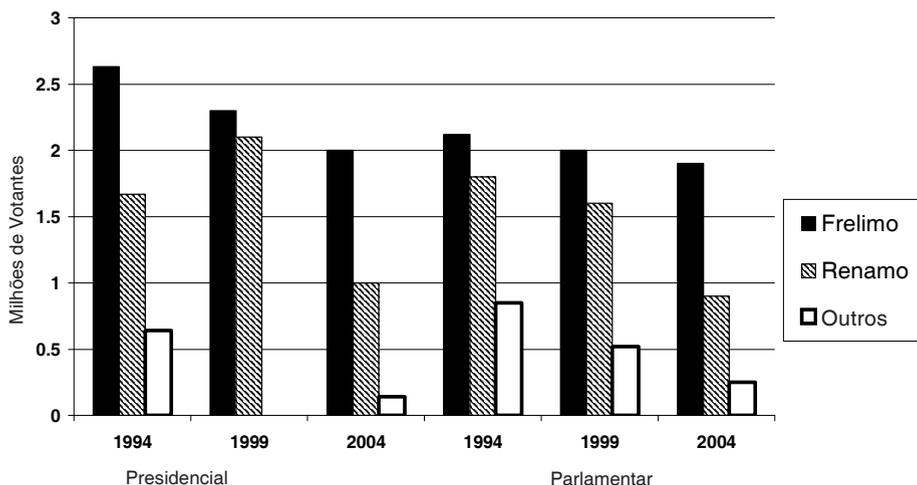
A Frelimo teve eleições na era monopartidária, quando o povo em comícios votava para aceitar ou rejeitar candidatos indicados pelo partido para os concelhos locais. Assistimos a algumas destas reuniões públicas no início da década de 80 e vimos candidatos aprovados pelo partido serem publicamente criticados e enérgicamente rejeitados. A constituição de 1990 e o fim da Guerra trouxeram as primeiras eleições multipartidárias por voto secreto.

Gráfico 9.1 Afluência em eleições nacionais¹⁴



¹⁴ Boletim sobre o processo político em Moçambique, 14, 24, 31, 32

Gráfico 9.2 Votos em eleições nacionais¹⁵



O candidato presidencial da Renamo foi Afonso Dhlakama nas 3 eleições. O candidato presidencial da Frelimo foi Joaquim Chissano em 1994 e 1999, e Armando Guebuza em 2004. Apresentaram-se candidatos presidenciais independentes em 1994 e 2004, mas não em 1999.

As eleições gerais para presidente e deputados à Assembleia da República, AR, acontecem de cinco em cinco anos, até agora em 1994, 1999 e 2004. A mudança mais notável é a queda na afluência (ver Gráfico 9.1), de cerca de 80% de adultos em idade de votar em 1994, quando as pessoas manifestamente estavam a votar pela paz, para cerca de 40% em 2004.¹⁶

¹⁵ Boletim sobre o processo político em Moçambique 14, 24, 31

¹⁶ A afluência real só pode ser estimada *grosso modo*, porque cerca de 7% das assembleias de voto têm sido excluídas cada ano, e houve alguns votos extra metidos nas urnas em 2004.

Tabela 9.1 Assentos na Assembleia da República¹⁷

	Frelimo			Renamo			UD
	94	99	04	94	99	04	94
Niassa	7	6	9	4	7	3	0
Cabo Delgado	15	16	18	6	6	4	1
Nampula	20	24	27	32	26	23	2
Zambézia	18	15	19	29	34	29	2
Tete	5	8	14	9	10	4	1
Manica	4	5	7	9	10	7	0
Sofala	3	4	6	18	17	18	0
Inhambane	13	13	15	3	4	1	2
Gaza	15	16	17	0	0	0	1
Maputo Província	12	12	12	1	1	1	0
Maputo Cidade	17	14	14	1	2	2	0
Emigrantes			2			0	
TOTAL	129	133	160	112	117	90	9
Províncias com maioria	6	5	8	5	6	2	0

A negro = maioria

Moçambicanos fora do país só tiveram representação em 2004.

O Gráfico 9.2 mostra os padrões de voto e podem extrair-se estes três pontos:

- A eleição presidencial de 1999 foi inesperadamente apertada. Mas havia apenas dois candidatos e Afonso Dhlakama parece ter recebido os votos que foram para outros candidatos em 1994 e 2004.
- A Frelimo só conquistou uma clara maioria do voto legislativo em 2004, e teve menos do que a maioria simples em 1994 e 1999.
- O voto da oposição tem vindo a decair firmemente, com a queda maior em 2004; o núcleo eleitor da Frelimo de 2 milhões tem-se mantido fiel. Aqueles que votaram em 1999 mas não em 2004 parecem ter sido quase inteiramente apoiantes da oposição.

As variações regionais têm sido muito importantes. Tanto a Frelimo como a Renamo têm tido sempre assentos em todas as províncias (excepto

¹⁷ Boletim sobre o processo político em Moçambique 14, 24, 31

Gaza, onde a Renamo nunca ganhou um assento.) Como mostra a Tabela 9.1, em 1994 a Renamo teve a maioria em cinco províncias (Nampula e Zambézia no norte e Tete, Manica e Sofala no centro). Em 1999 ganhou mais uma, Niassa no norte, mas isto mascara uma queda no voto legislativo e grandes ganhos da Frelimo na maior província do país, Nampula, que a Frelimo tinha tido como alvo específico. O colapso de 2004 resultou em que a Renamo só conservou Zambézia e Sofala, enquanto Manica ficou dividida ao meio.

Tem havido muitas explicações para o colapso de 2004. A nossa opinião é que tanto as eleições de 1999 como as de 2004 foram referendos sobre a Frelimo como o partido natural de governo. O voto de 1999 para Dhlakama foi um voto contra Chissano, em parte porque as pessoas à sua volta eram vistas como corruptas não interessadas no desenvolvimento, e em parte um voto contra as políticas económicas da Frelimo que não tinham trazido o dividendo da paz. Em 2004, a Frelimo com um novo líder era vista como credível para continuar no governo, enquanto a Renamo dirigida por Dhlakama fez uma campanha de tal modo negativa (discutida a seguir) que não era vista como alternativa credível; para muitas pessoas, nas áreas rurais em particular, as chuvas tinham começado e foi visto como mais útil ir cultivar as machambas do que ir votar contra a Frelimo. Isto parece ser reforçado pelo facto de que Raúl Domingos, que tinha estado à frente da equipa de negociações da Renamo em Roma e foi depois expulso da Renamo em 2000, criou um novo partido e candidatou-se nas eleições para presidente da república. Bem conhecido, bem financiado, e visto (especialmente por doadores) como uma potencial terceira força que atrairia aquelas que queriam votar contra a Frelimo sem ter de votar pela Renamo, no final só ganhou 86 000 votos.

As eleições tiveram lugar nos 33 municípios em 1998, que a Renamo boicotou, e em 2003. A afluência de 1999 foi muito baixa, de 15%, em parte porque só foi contestada em 14 cidades. Em 2003 a afluência foi de 28%, mas subiu para 46% em Mocímboa da Praia, o que demonstrou que as pessoas estavam interessadas em votar se houvesse uma contestação séria e interessante. Em 1999 Mocímboa da Praia tinha dado 54% dos votos para a Renamo e os dois lados pensaram portanto que podiam ganhar. Puseram ambos bons candidatos para presidente de município e mandaram nomes

sonantes do partido para dar ímpeto à campanha. No fim, o candidato da Frelimo ganhou apenas por 197 votos.

Com carências a nível de organização e direcção, a Renamo teve pior desempenho do que se esperava, acabando por só ganhar a presidência e o controlo da assembleia em quatro cidades – Beira e Nacala (3^a e 5^a maiores cidades de Moçambique) assim como Angoche e Ilha de Moçambique. Mas a Renamo perdeu em lugares como Milange e Lichinga onde teve mais de 70% do voto nas eleições de 1999 e que podiam ser vitórias seguras mas não o foram, simplesmente porque o partido não teve uma organização que lhe pudesse garantir os votos.

Lista de cidadãos independentes também se podem candidatar e em 1998, independentes e dois pequenos partidos ganharam lugares em 6 cidades, com 40% do voto na Beira e na Manhica. Em Nacala e em Maputo, os independentes foram muito activos na assembleia. Mas no final, fizeram pouco impacto e não conseguiram construir uma base. A Renamo ganhou assentos em 31 das 33 assembleias municipais, o que significa que tem algum apoio mesmo no coração da Frelimo, na província de Gaza.

Eleição, secretismo e fraude

No dia da votação, o acto eleitoral em Moçambique habitualmente colhe grandes elogios da parte dos observadores. O sistema é transparente e sem atritos. Os eleitores são registados antecipadamente e votam numa específica assembleia de voto, sempre que possível uma sala de aula numa escola. Cada assembleia de voto tem um grupo de cinco pessoas normalmente bem treinadas e operam em geral com bastante independência. Os principais partidos políticos têm delegados em cada um desses postos, e a imprensa e observadores podem estar presentes. Logo que termina a votação são contados os boletins de voto na presença dos delegados dos partidos, da imprensa e dos observadores. Os resultados são imediatamente afixados na porta da sala e são dadas cópias aos delegados dos partidos, o que permite que sejam feitas contagens paralelas pelos partidos (e em 2004 por observadores da Rádio Moçambique).

Mas o que se passa depois do dia do voto é precisamente o oposto. Os resultados de cada uma das assembleias de voto são reunidos num longo e secreto processo de tabulação que é, aparentemente, único. Num processo

que normalmente leva mais de duas semanas e é feito completamente em segredo, a Comissão Nacional de Eleições, CNE, compila os resultados finais, baseados nos resultados dos editais de mais de 10 000 assembleias de voto. Regularmente, entre 6% e 8% dos editais não são contados e muitos outros são “corrigidos”. Não são dadas nenhuma razão e nunca foi distribuída uma lista completa. Isto tem levantado comentários cada vez mais hostis dos observadores nacionais e estrangeiros, da imprensa e mesmo do próprio Conselho Constitucional de Moçambique, CC.

A tensão maior surgiu durante a eleição de 2004, tanto porque uma eleição apertada já tinha sido prevista por toda a gente (mesmo a Frelimo), como porque os problemas citados em 1999 não tinham sido resolvidos. Porque nunca conseguiu chegar a um acordo sobre a questão do acesso, a Missão de Observadores da União Europeia nunca assinou um Memorando de Entendimento com a CNE. O antigo presidente dos EUA, Jimmy Carter, salientou que o nível de acesso era inaceitável e disse que em eleições em outros países “raramente fomos excluídos de alguma parte significativa do processo.” Falando do passado, as eleições de 1999, disse que “a quantidade de correcções feitas aos resultados em 1999 excedeu tudo o que alguma vez testemunhei em qualquer eleição similar”. A exclusão de mais de 600 assembleias de voto nesse ano foi “extraordinária”. É simplesmente difícil acreditar que tantos resultados puderam ficar sem ser usados”.¹⁸

A isto juntam-se regulares problemas de computarização. O chefe dos computadores foi nomeado pelo Presidente Joaquim Chissano e não pela CNE eleita que tinha pouca autoridade sobre ele. Houve críticas constantes em 1999 e 2004 sobre programação inadequada e não segura, e foram sendo feitas mudanças nos computadores até ao ultimo minuto – e em 2004 foi até mais tarde, com modificações nos programas a serem feitas ainda depois do dia do voto. A programação e muitas das mudanças foram mantidas em segredo, mesmo para os partidos.

Jimmy Carter questionou publicamente o resultado da eleição de 1999. A eleição foi apertada e o resultado oficial deu a Joaquim Chissano apenas mais 205 000 votos do que a Afonso Dhlakama. Carter observou que a tabulação final e processo de correcção foi feito inteiramente em segredo e

¹⁸ *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, 31, Maputo, 29 Dezembro 2004.

os editais de 550 assembleias de voto foram excluídos da contagem presidencial sem explicação, e sem terem sido mostrados aos observadores ou delegados de partidos. Eram de certeza mais de 300,000 eleitores – mais do que a diferença entre os dois candidatos. Outras irregularidades, combinadas com secretismo, significam que nunca saberemos até que ponto o resultado foi próximo e quem ganhou realmente.¹⁹

A Frelimo foi para as eleições de Dezembro de 2004 esperando mais uma corrida apertada e sabendo que tinha de encontrar muitos mais votos. Algumas mudanças, como nomear Guebuza e a sua subsequente volta pelo país que durou um ano, a construir estruturas partidárias e a reconstruir as bases locais de apoio, foram essenciais e positivas. Mas também ficou claro que alguns na Frelimo estavam prontos a defraudar as eleições se fosse preciso. Foram usados três truques:

- Votos extra nas urnas, quer fisicamente quer escrevendo simplesmente números mais altos nos editais. Isto ocorreu particularmente nas províncias de Tete e Gaza, em assembleias de voto de onde foram ilegitimamente excluídos os delegados da Renamo, umas vezes pela força outras vezes recusando-lhes as credenciais. Guebuza provavelmente ganhou 70,000 votos extra

¹⁹ Estimativas pelo *Boletim sobre o processo político em Moçambique* e pelo delegado da Comissão Europeia em Maputo, Javier Puyol sugerem que se as assembleias de voto perdidas tivessem sido incluídas, a maioria de Chissano podia ter caído para apenas 116,000. O edital final de resultados nacionais para 1999 não foi produzido pelo sistema informático oficial, mas num computador portátil de um funcionário do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, STAE, e foram feitas mudanças até ao último minuto. Também foi reportado por várias fontes independentes de dentro do STAE em 1999 que os técnicos de computador dos STAE fizeram “correções” a nível provincial, antes de os dados serem apresentados às comissões provinciais de eleições. A nível nacional houve uma diferença entre a quantidade de boletins de voto legislativos e presidenciais, com 241 000 boletins de voto a mais na eleição do presidente. Em Nampula particularmente, quase uma em dez pessoas que votaram na eleição presidencial não votaram nas eleições legislativas. Há caixas separadas para presidente e assembleia, lado a lado, e é estranho que nenhum observador em Nampula tivesse notado um eleitor que não colocava boletim na caixa para os votos legislativos. Os resultados da tabulação em Nampula foi atrasado sem ter sido dado nenhum motivo. O STAE recusou publicar os dados finais de 1999 na base de assembleia de voto por assembleia de voto. A margem de 205 000 votos de Chissano poderia ter vindo das “correções”, de votos adicionais em Nampula, e exclusão de editais que favoreciam Dhlakama? Ver *Boletim sobre o processo político em Moçambique* 24 e 28 para mais detalhes.

desta forma, e a Frelimo certamente ganhou dois assentos extra nas Assembleias da República, pela província de Tete.

- Em muitas áreas da Renamo, particularmente na Zambézia e Nampula, as assembleias de voto não abriram, abriram no lugar errado ou tinham o caderno de eleitores trocado. Aparentemente Dhlakama teria perdido 70,000 votos e a Renamo provavelmente perdeu 2 assentos parlamentares.
- Em certos locais o pessoal da assembleia de voto, aliado da Frelimo, alterou boletins de voto durante a contagem, quer simplesmente declarando inválidos alguns votos por Dhlakama e pela Renamo, quer pondo uma marca extra de tinta nos votos da Renamo e Dhlakama, invalidando-os.

Um estudo feito com o *London School of Economics Crisis States Research Centre* mostra que a manipulação teve um efeito avassalador nos votos de Dhlakama, sugerindo que se tratou de acções deliberadas e não devidas a incompetência ou más práticas de trabalho (que teriam afectado igualmente os dois partidos).²⁰ Durante uma parte do processo central de contagem que foi aberto à imprensa, vimos várias séries de boletins de voto para Dhlakama nitidamente marcados com uma impressão digital de tinta sempre no mesmo sítio, para os invalidar.

Na prática, o inesperado colapso na votação pela Renamo tornou a fraude desnecessária. Mas de novo houve caos no sistema de computadores e secretismo total na CNE, e aparentemente havia alguns na Frelimo prontos a desviar votos suficientes para ganhar.

Embora a resposta dos observadores e dos media fosse bastante crítica relativamente às eleições de 2004, muitos dos que se envolveram na má conduta foram promovidos pelo novo governo, ao mesmo tempo que ninguém foi penalizado. A mensagem parecia clara – a manipulação era encorajada.

²⁰ Em Agosto de 2006 o STAE divulgou um CD-rom com os resultados de cada assembleia de voto, uma por uma, para a eleição de 2004. (*Eleições Gerais 2004*, Maputo: Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, 2006. Livro e CD-rom.) Isto permitiu uma análise detalhada, publicada por Joseph Hanlon e Sean Fox, '*Identifying fraud in democratic elections: A case study of the 2004 Presidential Election in Mozambique*'. Crisis States Working Paper no 8, December 2006, London: LSE, <http://www.crisisstates.com/Publications/wp/WPseries2/wp8.2.htm>.

Mas como observamos no capítulo anterior, a Frelimo sobre estas questões não tem uma voz única. Depois de Guebuza ter sido eleito, o técnico sénior dos computadores no STAE foi rapidamente removido, talvez porque já não tinha a protecção de Chissano. Dentro de um ano, os STAE 's tinham divulgado os dados detalhados num CD-rom, fácil de usar, que o pessoal devia saber que podia demonstrar a extensão da má conduta eleitoral. A sua mensagem também pareceu clara – podemos ser da Frelimo mas também nós queremos eleições limpas.

Porque é a Renamo uma oposição tão fraca?

A transição para um sistema multipartidário estava ligado ao fim da Guerra e a uma viragem geral pós-guerra fria, para eleições. A Renamo estava numa ingrata posição porque não tinha ganho a guerra e o acordo de paz reconhecia o governo como legítimo. A Renamo era uma criação dos rodesianos e sul-africanos, e tinha cometido atrocidades particularmente brutais. Mas ao longo de uma década, tinha ganho algum apoio local e tornou-se o foco da oposição, particularmente nas zonas rurais onde a Frelimo não tinha apoiado a agricultura camponesa e onde a sua oposição aos chefes e práticas tradicionais não era popular. Só os EUA pensavam que a Renamo podia ganhar uma eleição.

Coube em grande medida à comunidade internacional promover partidos e um sistema eleitoral e isto estava conectado nos espíritos de muitas pessoas com a transição para o capitalismo. A política tornou-se um negócio – havia dinheiro dos doadores destinado às pessoas que criassem partidos e trabalhassem para eles. Os doadores pagaram para tarefas que noutros países são voluntárias, tal como ser delegado de partido numa assembleia de voto. A actividade voluntária era associada no espírito de muita gente com os maus velhos tempos do socialismo; na nova realidade, as pessoas eram pagas para tudo. Ironicamente, o resultado foi que só a Frelimo, o antigo partido socialista, mantinha uma estrutura partidária que se parecia com a estrutura partidária dos países industrializados, com representações a nível provincial e local, e grande número de militantes que trabalhavam voluntariamente para garantir que o partido continuava no poder.

É óbvio que pelo mundo fora as pessoas trabalham “voluntariamente” para um partido porque entendem os benefícios potenciais, pelo bem público

e para eleger o seu partido, e por vantagens pessoais através de clientelismo. Mas ao dar força a pagamento em vez de voluntarismo, a comunidade internacional criou nas mentes das pessoas a percepção que partidos e política tinham a ver com ganho imediato, mais do que levar o partido ao poder com a visão de ganho futuro. Isto fazia parte de uma imagem mais vasta criada pela comunidade internacional de que enquanto o socialismo era só sacrifício com pouco benefício, no capitalismo ganhava-se agora – uma estranha espécie de capitalismo sem nenhum senso de investimento de tempo, trabalho e dinheiro para obter resultados futuros.

Mas a prioridade de cada um era trazer a Renamo para as eleições e transformá-la de um movimento de guerrilha num partido. As NU falavam abertamente em comprar a Renamo e no envolvimento com dinheiro e casas para a direcção.²¹ Cedo se percebeu que a Renamo era o único competidor na arena e atraiu um certo número de pessoas competentes que não tinham estado ligados à guerrilha da Renamo durante a guerra – gente que se tinha desiludido com a Frelimo ou via a possibilidade de um caminho para avançar em negócios e na política.

Na década seguinte a Renamo não conseguiu transformar-se de movimento de guerrilha em partido político que pudesse ser visto como governo alternativo credível. Afonso Dhlakama reteve um controlo apertado como “chefe” do partido, tomando mesmo as decisões mais pequenas e por vezes pagando despesas do seu próprio bolso. Talvez para prevenir ameaças à sua posição, expulsou do partido ou marginalizou a maior parte dos membros competentes que poderiam criar uma verdadeira estrutura partidária. Raúl Domingos, por exemplo, é um antigo trabalhador dos Caminhos de Ferro raptado durante a guerra por guerrilheiros da Renamo, e que subiu rapidamente nas fileiras para se tornar no negociador chefe da Renamo nas conversações de paz de Roma. Ficou depois chefe de bancada na Assembleia da República e conduziu conversações com a Frelimo após a difícil eleição de 1999. Dhlakama expulsou-o do partido em 2000. Igualmente, Daviz Simango, cujo pai tinha sido executado pela Frelimo, juntou-se à Renamo, foi eleito presidente da Câmara Municipal da Beira em 2003, e construiu rapidamente excelente

²¹ Ver por exemplo Boutros Boutros-Ghali, *The United Nations and Mozambique 1992-95*, UN Blue Book Series Volume V, New York: UN, 1995, p 59.

reputação.²² Em vez de usar a Beira e Simango como modelo do que um governo da Renamo podia ser, Dhlakama marginalizou Simango e nunca mencionou a Beira. Dois activistas da Renamo marginalizados fizeram o mesmo comentário: “a direcção da Renamo não tem qualquer interesse em chegar ao poder.”²³

Durante o processo de paz de 1992-94, a Frelimo e o presidente Joaquim Chissano tinham poder formal porque eram reconhecidos, no acordo de paz e por funcionários das NU, como governo legítimo. Pelo contrário, o poder de Dhlakama veio inteiramente de abandonos ostensivos, boicotes e recusas de participação se não lhe garantissem certas concessões. Tudo isto culminou com um boicote no primeiro dia das primeiras eleições, que ele só terminou depois que Robert Mugabe do Zimbabwe lhe telefonou pessoalmente e depois de receber uma mensagem do Secretário Geral das Nações Unidas. Inicialmente, o poder do boicote veio-lhe do apoio de uma comunidade internacional ansiosa de conservar a Renamo a bordo, e pelo medo de que a Renamo voltasse à guerra. Na década seguinte, houve boicotes semelhantes na Assembleia da República e na Comissão Nacional de Eleições. O fim da tática inútil do boicote veio quando a Renamo boicotou as primeiras eleições municipais em 1998, e os doadores deixaram a eleição ir para a frente, com a Frelimo a ganhar todos os 33 municípios.

A condução do dia a dia da Frelimo e da Renamo é completamente oposta. A Frelimo estabelece a sua estratégia em reuniões da Comissão Política e dá depois substancial autoridade à sua direcção na Assembleia da República e na CNE. Dhlakama telefona aos membros da Renamo na CNE e na AR durante reuniões a dar-lhes instruções explícitas. Em 2005 a Renamo boicotou a redacção na AR de uma nova lei eleitoral que não dava à Renamo direito de veto na CNE, mas em 2006 a maioria parlamentar da Frelimo prosseguiu

²² Simango foi nomeado “personalidade do ano” pelo semanário independente *Savana*, 29 Dezembro 2006

²³ Jafar Gulamo Jafar, um advogado e antigo porta-voz da Renamo, e Benjamin Pequeninino, na altura Presidente do Conselho de Administração(PCAs) dos Correios de Mocambique), numa série de entrevistas feitas por Adriano Nuvunga em Julho de 2005, Eduardo Siteo e Adriano Nuvunga, “Está a Frelimo a ser cada vez mais um partido dominante? Vozes de observadores credíveis,” encomendado pela Fundação Friedrich Ebert, Maputo. A posição de Pequeninino é interessante porque ele era um dos poucos funcionários séniores numa empresa estatal que estava no activo na oposição, até ser demitido em 16 Fevereiro 2006.

com a redacção e aprovou a nova lei. Dhlakama disse ao semanário *Zambeze*²⁴ que “se a Frelimo usar a maioria na AR para passar a lei, vai haver muito barulho”. O último dia do debate parlamentar da lei, a 20 de Dezembro de 2006, começou normalmente. Quando se estava na primeira votação, Maria Moreno, chefe da bancada da Renamo, recebeu uma chamada no telemóvel. Apertando o telefone ao ouvido, ela saiu do pódio onde se sentam as comissões parlamentares e foi atender a chamada em privado, num corredor próximo. Quando voltou, o humor tinha mudado. A Renamo começou a fazer-se cada vez mais barulhenta e turbulenta. Os deputados da Renamo em dada altura levantaram-se das cadeiras e invadiram o pódio, a cantar e a dançar, apitando e batendo na mesa em frente dos deputados da Frelimo da comissão permanente.²⁵

Parte do problema do controlo pessoal é que Dhlakama constantemente faz más opções. Uma delas ocorreu em 2000, depois da eleição muito apertada e contestada de 1999. Frelimo e Renamo estavam divididos acerca de como responder e, com a aprovação de Chissano e Dhlakama, foram abertas negociações secretas entre os mais moderados dos dois lados. Dhlakama tinha pedido o direito de nomear governadores nas seis províncias onde a Renamo tinha ganho a maioria, e Chissano não nomeou novos governadores. Os negociadores concordaram no que, visto em retrospectiva, foi um complexo e notável acordo – Chissano faria uma lista de três candidatos em cada uma das três províncias e Dhlakama escolhia uma; nas outras três Dhlakama faria a lista e Chissano escolhia. Era a primeira vez que a Frelimo estava interessada em dar a Dhlakama verdadeiro poder político em nomeações chave que teriam garantido três governadores à Renamo; com isto transformava-se a cena política fazendo da Renamo um actor político a sério. Mas Dhlakama recusou a oferta pedindo o direito de nomear os seis ou nada. Chissano nomeou os seis governadores sózinho e esta foi a última vez que Dhlakama teve esta oferta de abertura. Dhlakama aparentemente também acredita que ganhou todas as três eleições – “tudo mostra que o povo moçambicano sempre votou em mim e na Renamo por uma grande margem.

²⁴ *Zambeze* 21 Dezembro 2006, mas numa entrevista dada vários dias antes.

²⁵ ‘*Renamo riots as Assembly passes election laws*’, AIM, Maputo, artigo 881206E, 20 Dezembro 2006.

O que aconteceu foi roubo e fraude.”²⁶ Isto levou-o a fazer uma campanha desastrosa e totalmente negativa em 2004, onde a principal mensagem era que as eleições anteriores lhe tinham sido roubadas. Rejeitou os conselhos de conselheiros, incluindo um do Partido Conservador britânico, que lhe disse que fizesse uma campanha positiva mostrando como ele podia dirigir um governo melhor do que a Frelimo cansada e corrupta. Em vez disso a impressão que ele deu aos eleitores em 2004 foi que não valia a pena votar nele porque de qualquer modo ia perder. Isto pode em parte explicar a enorme queda no seu voto.

Dhlakama afirma que “desde 1994, a Frelimo leva a cabo acções para afastar Afonso Dhlakama”, que “Dhlakama é um obstáculo para muita gente no seio da Frelimo, e que é por isso que tem de continuar como líder.”²⁷ Mas a realidade é precisamente o contrário. A Frelimo é mais feliz com Dhlakama à frente de uma oposição fraca.

Talvez o maior problema para Dhlakama e a Renamo, é que é muito difícil para uma oposição ter uma política genuinamente alternativa. As políticas económicas são acordadas com (ou impostas por) doadores e o actual modelo neo-liberal deixa pouco espaço para variações. A competição torna-se assim muito mais sobre poder e patrocínio, e o partido predominante está sempre em vantagem nesta corrida.

A Frelimo como partido predominante

Independência e partidos revolucionários inevitavelmente presidem às transformações mais profundas do estado e muitas vezes da sociedade. Onde estas mudanças têm amplo apoio popular, como é o caso de Moçambique e África do Sul, não é de surpreender que o partido se torne dominante. Em Moçambique, as três vertentes do estado – executivo, legislativo e judicial – foram criados na era do partido único. Mesmo no auge do período socialista, nem todos os funcionários séniores eram membros da Frelimo, a promoção era baseada em grande parte na competência e mérito, mas para a maioria parecia natural ser pelo menos um membro passivo do partido. E para muitos,

²⁶ *Zambeze* 21 Dezembro 2006

²⁷ *Zambeze* 21 December 2006; *Notícias*, 1 January 2007.

tomar parte num processo que não se limitava a trazer a independência, mas que tinha em perspectiva a abolição da pobreza e discriminação, significava que ser um funcionário público ou professor, ou mesmo um juiz, parecia sinónimo de ter um papel activo na Frelimo. Para a geração seguinte, os filhos de trabalhadores e de camponeses sabiam que recebiam uma educação e acediam a empregos na administração por causa da Frelimo e da independência e deste modo fidelidade ao partido parecia uma coisa natural.

Assim a transição para um sistema multipartidário foi na base de um aparelho administrativo do governo que em geral identificava a Frelimo com independência, transformação e desenvolvimento. Mas como demonstram o Zimbabwe e a Zâmbia de diferentes maneiras, a lealdade contínua do aparelho de estado e das classes médias ao partido da independência, não é automática; requer uma acção planeada para transformar o partido da libertação num partido predominante. A Frelimo fez isto através do desenvolvimento e através da transição do socialismo para o capitalismo. Durante a guerra o governo usou dinheiro da ajuda para manter o nível de vida e expandiu mesmo a saúde e a educação em áreas urbanas e semi-urbanas, onde vivia então o grosso da população. Depois da guerra, os salários dos funcionários públicos foram severamente reduzidos e a demora na reconstrução foi imposta pelo ajustamento estrutural do FMI. Mas com o relaxamento de 1995 os funcionários públicos voltaram a ter o sentimento de serem parte de qualquer coisa que estava a andar para a frente.

Uma forma de semi-apartheid no colonialismo português limitou o crescimento de uma classe média interna. Nos meados dos anos 80, o governo e os doadores tinham chegado a acordo em que devia ser criada uma classe média como parte da transição para o capitalismo. A Frelimo queria assegurar que tinha um papel de proa no novo mundo capitalista, como vamos mostrar no próximo capítulo.

Unidade e diversidade da Frelimo

A Frelimo é quase única na sua habilidade para se manter totalmente unida no pós-independência e todavia continua diversa. Não tem havido cisões e poucas pessoas foram alguma vez expulsas. Os oponentes potenciais são de facto recrutados para dentro do partido. Os membros do partido genuinamente seguem à letra o *slogan* revolucionário dos Estados Unidos:

*We must all hang together, or assuredly we shall all hang separately*²⁸ Talvez mais impressionante sejam as atitudes diferentes da Zanu do Zimbabwe e da Frelimo para criar dirigentes sindicais independentes. Nos anos 90 Morgan Tsvangirai era o dirigente carismático da federação dos sindicatos do Zimbabwe (ZCTU) e Soares Nhaca era o líder carismático da federação moçambicana de sindicatos (OTM). Ambos podiam aparecer como potenciais dirigentes da oposição. A Zanu e Robert Mugabe atacaram e perseguiram Tsvangirai, e fizeram dele um dirigente da oposição; a Frelimo e Chissano atraíram Nhaca fazendo dele um governador provincial.

A questão da corrupção mostra como isto pode funcionar de duas maneiras diferentes. Durante a campanha eleitoral de 1999 muitos trabalhadores do partido estavam chocados por ver até que ponto a corrupção tinha antagonizado eleitores e apoiantes tradicionais da Frelimo. Mas os dirigentes e membros honestos ficaram dentro do partido e optaram pela reforma a partir de dentro, o que levou Chissano a ser demitido de dirigente do partido e de candidato presidencial. Isto pode ser visto como o estado democrático de partido dominante no seu melhor, respondendo à pressão eleitoral e fazendo mudanças significativas. Além disso, apesar de ter sido descartado como presidente, Chissano continua no partido, na Comissão Política, e com poder. Mas o outro lado da moeda é que alguns dos mais notórios aliados corruptos de Chissano também continuam no partido, em alguns casos com sinecuras muito bem pagas, e com o sistema judicial manipulado para garantir que nunca irão a tribunal. Para manter unidade e coesão, o partido paga o alto preço de permitir que os indesejáveis permaneçam, por vezes em proeminentes e poderosas posições.

Uma razão pela qual a Frelimo sempre se manteve unida é que retem uma substancial democracia interna e mesmo o poder do presidente é escrutinado. Após as eleições de 2004, Armando Guebuza passou por algumas extenuantes sessões com a Comissão Política do Partido antes de chegar a acordo sobre uma lista de ministros e vice-ministros. Em particular, a escolha de Guebuza para Ministro da Justiça foi bloqueada. Igualmente, os

²⁸ Atribuído a Benjamin Franklin depois de assinar a Declaração de Independência dos Estados Unidos em 1776. (Um acto que certamente, no falar dos nossos dias, faria dele um “terrorista”). Por causa do duplo sentido de “hang” a sua tradução em português perde o sabor: *Temos de nos segurar juntos ou seremos de certeza enforcados em separado.*

delegados ao 9º Congresso da Frelimo foram de modo geral eleitos, assim como o foram o Comité Central e a Comissão Política. E os delegados ao Congresso causaram alguns transtornos, rejeitando certos membros da velha guarda e facultando um ascendente inesperado à Primeira-Ministra Luísa Diogo, dando-lhe a segunda votação mais alta para o Comité Central – fazendo dela, subitamente, uma séria concorrente à direcção do partido.

A sobreposição de estado, partido e negócios continua com muito peso, sendo agora o telemóvel a chave da rede de comunicação. Um juiz que deliberou contra uma figura sénior da Frelimo recebeu uma chamada no telemóvel durante o jantar, vinda de um membro do tribunal supremo, que lhe disse para reverter a decisão. As redes de clientelismo cresceram duante as passadas três décadas assim como os baronatos sectoriais e regionais. Aqueles que estiveram por detrás do assassinato de Siba-Siba Macuacua têm poucas probabilidades de serem levados à justiça porque alguns são séniores no partido e se fossem julgados, teriam muitas estórias para contar sobre os outros. Durante a pesquisa para este livro ficou claro que muitos membros séniores do partido receberam concessões de terra ilegítimamente; em vários casos isto tem bloqueado o desenvolvimento porque deixam a terra em pousio e chegam a recusar cedê-la a investidores estrangeiros que recusam pagar os preços exorbitantes pedidos por uma transferência totalmente ilegal da terra. A unidade do partido também quer dizer não fazer ondas. Isto nota-se também na AR e outras instituições autónomas como assembleias municipais – alguma independência é aceitável, mas a direcção do partido intervem para negociar um acordo se as críticas se tornam demasiado ouvidas.

Tudo isto tem implicações na maneira como a Frelimo funciona. Por um lado são feitos genuínos esforços para trazer gente boa para o partido. Por outro, desconfia-se dos que ficam de fora. Apesar da total aceitação de uma imprensa e sociedade civil independentes, também se desconfia delas. Os padrões jornalísticos da Rádio Moçambique, ou do jornal Notícias, ambos estatais, são bastante altos e, definitivamente, não são órgãos de propaganda do partido, mas também têm o cuidado de não fazer ondas ou desafiar o partido em questões sensíveis.

“Críticas fazem-se dentro das estruturas do partido... não na rua ou ao ar livre,” explicavam as teses para as células do partido publicadas antes do 9º Congresso da Frelimo, de 10 a 14 de Novembro de 2006. O princípio de

crítica e auto-crítica “só é válido dentro das estruturas do partido”, diz o documento. Muitos verão nisto uma tentativa de impedir o debate dizendo que a discussão sobre questões que vão desde leis eleitorais a questões sobre desenvolvimento, só podem acontecer dentro do partido – não em público com outros que não sejam os membros do partido.

Pode a Frelimo deixar espaço para a oposição?

A seguir às eleições de 2004 a Frelimo tratou de consolidar o seu poder e posição e a reduzir o espaço disponível para a oposição. Há agora uma identificação mais próxima entre o aparelho de estado e o partido predominante. Funcionários públicos e figuras da sociedade civil estão agora debaixo de pressão para se juntarem ao partido.

Isto combina com um senso crescente, nunca formalmente declarado, de que se espera que os funcionários públicos dêem preferência a membros da Frelimo; existem cada vez mais alegações de que é mais fácil obter licenças e empréstimos ou donativos do governo, sendo membro do partido. Isto é sublinhado por fraude e má conduta nas eleições de 2004, por pessoas que deviam ser neutras – houve relatos bem fundamentados não só de urnas com boletins de voto falsos, mas também de recusa de credenciar delegados de partido da Renamo, ou perseguição a observadores independentes, de não se fazerem campanhas de recenseamento eleitoral adequadas em algumas áreas da Renamo e recusa de pessoal das assembleias de voto e da polícia em responder às queixas da Renamo. Na sua deliberação de reconhecimento da eleição de 2004, o Conselho Constitucional foi no entanto muito crítico acerca das violações da lei e disse que “Na medida em que as violações à legislação eleitoral permaneçam impunes, tenderão a multiplicar-se e podem pôr em causa esses princípios fundamentais de nosso Estado”. Esta é uma ameaça real.²⁹ Longe de serem punidos, aqueles que agiram incorrectamente contra a Renamo parecem ter sido recompensados. Ligado com isto está a preocupação permanente sobre o sistema de justiça que não funciona e a falta de progresso em levar a corrupção ao tribunal. Isto cria um senso de impunidade e dá a impressão que algumas figuras do partido não têm de prestar contas aos cidadãos. O Bispo Anglicano Dinis Sengolane avisou que a poucos minutos

²⁹ Conselho Constitucional Deliberação n.º 5/CC/05 de 19 de Janeiro de 2005. Maputo.

das zonas mais ricas da cidade de Maputo há “uma pobreza chocante”, e que a frustração dos pobres cresce na medida em que assistem à “ostentação” e “pompa” dos seus vizinhos; “Reconheço que nós os dirigentes nem sempre temos sido exemplares na nossa conduta”.³⁰

A Frelimo usa também o aparelho de estado para perseguir e restringir as câmaras municipais controladas pela Renamo, de Nacala, Beira e Ilha de Moçambique. Nas três foram nomeados “representantes do governo”, o que é permitido pela lei mas que não foi feito em nenhum dos municípios controlados pela Frelimo. Algumas acções chegam a ser mesquinhas. Por exemplo, na Ilha de Moçambique, antes da nova administração da Renamo tomar posse os poucos técnicos experientes foram todos transferidos do município para o governo central, deixando a cidade com poucos quadros qualificados.

Falando num comício em Nacala, a mulher do Presidente, Maria da Luz Guebuza, disse: “Nós queremos dizer aqui que no país temos um único Governo, que é o Governo da Frelimo.

Vocês sabem que eles [Renamo] dizem que são os pais da democracia, mas criar confusão, confundir a população e perturbar a governação de um distrito como Nacala Porto, não é democracia”.³¹

Cresce também a tendência para criar uma sociedade civil alinhada com a Frelimo para competir, quer com a crescente sociedade civil independente, quer com os elementos da sociedade civil que são vistos como claramente alinhados com os doadores (tal como a associação de empresários, CTA, que é na maior parte financiada pela embaixada dos Estados Unidos), ou ainda com a oposição. Para as eleições de 2004, o presidente da CNE devia ser nomeado pela “sociedade civil”; na realidade foi escolhido o Rev^o Arão Litsure pelo Conselho Cristão alinhado com a Frelimo e acabou por ser em geral visto como sendo da Frelimo e não independente. No entanto o quadro permanece complexo. Com a rápida mudança do poder para os distritos e o crescimento de vários conselhos consultivos (ver Capítulo 8), é claro que estes grupos são localmente representativos. Para estar segura, predominam os dirigentes comunitários alinhados com a Frelimo, mas também há membros sem partido e outros que são conhecidos como membros da Renamo.

³⁰ Notícias, 1 Janeiro 2007

³¹ Notícias, Maputo, 14 Dezembro 2006.

O papel dos doadores no processo de democratização é contraditório. Por um lado todos eles têm projectos para promover a sociedade civil e a democratização. Por outro lado, como Elísio Macamo faz notar num estudo para o departamento britânico para o desenvolvimento internacional, DfID, o FMI e os doadores exigem que os orçamentos e outras questões tenham a anuência dos doadores antes de poderem ser submetidos ao público e ao escrutínio parlamentar. Uma condição da ajuda é que Moçambique esteja “nos carris” com o FMI. Macamo põe a pergunta: “e se a Assembleia da República rejeitasse o PARPA? E se as organizações da sociedade civil mobilizassem um protesto popular contra as políticas inspiradas pelo FMI e pressionassem o governo para resistir aos conselhos dos doadores?” O pressuposto subjacente a todo o processo de ajuda e que Moçambique não é democrático. Macamo defende que a mudança de projecto de ajuda – que os doadores podem controlar em pormenor – para ajuda de programa e apoio ao orçamento, “criou ansiedade entre os doadores” que ficaram preocupados sobre a justificação das despesas da ajuda aos seus próprios parlamentos. Enquanto os doadores tentavam “gerir a sua ansiedade” foram estabelecendo um “aparelho de estado paralelo” que eles, e não estruturas democráticas, controlam.³² Diz o Autor: “Dito simplesmente, a fortíssima cooperação entre o Governo de Moçambique e todos os mecanismos instalados para garantir que os fundos são devidamente contabilizados, estão a fazer da sociedade civil, assim como do parlamento, incluindo os partidos da oposição, em indivíduos e instituições ignorantes.”

“Um partido Frelimo com grande força pode ser bom para garantir a eficiência do aparelho de estado” mas pode não ser bom para a democracia, escreve Macamo. Mas no fim os doadores querem que Moçambique tenha um estado e um partido fortes que possa cumprir as suas promessas, sem o incómodo de debates no parlamento e na imprensa. Isto passou a ser muito claro depois das eleições de 2004, quando todos os grupos de observadores internacionais condenaram o secretismo e a confusão da eleição e recusaram considerá-la aceitável. Assim os doadores apressaram-se a congratular Guebuza e a prometer apoio. Aos doadores convém um partido democrático predominante.

³² Elísio Macamo, *Political Governance in Moçambique*, DfID, Maputo, Junho 2006.

Opiniões de fora e de dentro

Alguns consultores e académicos deram opiniões muito negativas sobre a democracia em Moçambique. Num outro estudo do DfID, Tony Vaux defende que:

Apesar da aparência de ser um estado multi-partidário, na prática Moçambique é controlado por uma oligarquia dentro do partido no poder que compra o apoio através de clientelismo, muito do qual provém da ajuda internacional...A tendência é para a centralização e consolidação de poder numa reduzida elite, que será obrigada a oferecer patrocínio a um vasto círculo de clientes “gananciosos”...As relações baseadas em famílias alargadas (e em alguns casos filiações étnicas) determinam o acesso aos recursos do estado e ao poder político...Por detrás disto está um mundo nebuloso de relações financeiras e tráfico de influências...Moçambique está a caminhar na direcção de ser um estado monopartidário, ou talvez parecido com uma corte monárquica na qual os favores e as vantagens dependem de relações informais.³³

Vaux avisa também que “embora Moçambique exhiba uma taxa impressionante de crescimento económico, os benefícios são desiguais e ainda têm de fazer muito impacto nas zonas rurais do interior. Há um problema emergente de desemprego e juventude alieanada.”

Brazão Mazula, o primeiro presidente da CNE e mais tarde reitor da Universidade Eduardo Mondlane, pegou neste último ponto. “Quando a juventude tem receio de assumir o protagonismo do desenvolvimento, a situação torna-se desesperante. Em parte, os jovens podem ter razão. Talvez eles verifiquem como são hostilizados ou marginalizados aqueles cidadãos que, de alguma forma, tomam uma iniciativa e se evidenciam numa acção. Acredita-se que apenas o dirigente do partido, do ministério, da associação, talvez da universidade, etc, possa ser protagonista. Não sei porquê. Criou-se no país o culto da personalidade, estão surgindo espaços públicos quase reservados a certas famílias e está-se a instalar, em algumas profissões, um corporativismo fechado em si mesmo, que atrofia o desenvolvimento. O desenvolvimento faz-se com protagonismo do cidadão e não necessariamente, ou exclusivamente, do partido ou do Estado.”³⁴

³³ Tony Vaux et al, *Strategic Conflict Assessment – Mozambique*, DfID Maputo, Abr 2006. Vaux admite que o estudo foi feito com “tempo consideravelmente inferior ao normal” e com entrevistas feitas só em Maputo e Beira.

³⁴ Brazão Mazula, “A Democracia Contestada”, palestra a Amecon, Associação Moçambicana de Economistas, Maputo, 24 Setembro 2003

Conclusão: Partido democrático predominante?

É talvez inevitável que um partido predominante tente capitalizar na sua posição – de arrogância porque se vê a si mesmo como o partido natural de governo, porque quer usar a sua posição de poder, e porque quer reter o poder.

Isto não é um regresso ao estado monopartidário de 1975-90. Mas Moçambique só continuará a ser um estado de partido democrático predominante se garantir que continua em vigor o controlo democrático. No início estabelecemos quatro princípios para haver democracia: responsabilização, direitos, prestação de contas e participação no intervalo de eleições. Para se manter democrática, a Frelimo e seus dirigentes têm de dar respostas, especialmente às exigências dos pobres e dos jovens que se sentem cada vez mais marginalizados. Os direitos daqueles que não são apoiantes do partido devem ser protegidos. O debate de políticas deve ser aberto e não fechado dentro do partido, e deve haver mais transparência no governo. Finalmente, o partido e seus dirigentes devem prestar contas e – para garantir o último controlo sobre o partido predominante – as eleições devem ser honestas.

Apesar da sua opinião negativa, Tony Vaux sublinha que “a democracia dá o incentivo mais forte para o desenvolvimento. Enquanto a Frelimo precisar de agradar aos eleitores, que na maioria são pobres, existe um claro incentivo para o desenvolvimento.”³⁵ A maior parte dos eleitores são jovens, o que significa que a Frelimo precisará de fazer mais para promover desenvolvimento para os jovens se quer continuar a ser reeleita.

Em países com muitos partidos no parlamento ou frequentes mudanças de poder, os partidos da oposição permanecem como um controlo particularmente importante. Mas nos estados de partido predominante, este papel recai muito mais nas forças não-partidárias, particularmente na sociedade civil e nos media. Transparência e prestação de contas, no governo e nos processos eleitorais, tornam-se mais relevantes. Instituições como o Conselho Constitucional, que tem prestígio e integridade e são considerados independentes, têm maior responsabilidade e precisam de assumir um papel mais proeminente.

³⁵ Vaux e al, 2006.

Manter o estado democrático de partido predominante coloca desafios tanto ao partido como às forças não-partidárias. Primeiro, a própria Frelimo tornou-se supercontroladora da oposição e subcontroladora de si própria. Pode permitir-se deixar que a Renamo administre a Beira e Nacala – de facto a competição pode ser útil para manter os dirigentes municipais da Frelimo mais alerta – e não precisa de apertar tanto com eles. Ao mesmo tempo, a Frelimo podia pressionar mais os seus próprios barões corruptos para, pelo menos, moderarem a ganância – já que é essencial proteger a elegibilidade do partido. Mas o segundo desafio é a imprensa independente e a sociedade civil, que não têm promovido suficientemente a transparência, por exemplo na ajuda e nas eleições, e tem falhado em usar a transparência que já existe para pedir contas ao partido predominante. A deliberação do Conselho Constitucional sobre as eleições de 2004 dizia que “o princípio da transparência no processo eleitoral é um elemento essencial da sua credibilidade.” No entanto a lei eleitoral levada à AR não fez nenhuma alteração para reverter a total falta de transparência, e a imprensa “independente” e a sociedade civil nem repararam nisso.

Os estados do partido predominante podem ser democráticos, mas só quando o partido natural do governo mostra – e é forçado a mostrar – circunspeção no uso da sua predominância.

10

Corrupção, *rentseeking*, reforma e uma elite dividida



Na Independência, em 1975, o novo governo não substituiu as moedas e notas coloniais.¹ Até que, na noite de Domingo do dia 15 de Junho de 1980, o Presidente Samora Machel foi à rádio dizer que o velho “escudo” colonial seria substituído, a um por um, pelo novo “Metical”, durante os três dias seguintes. O dinheiro depositado nos bancos seria automaticamente convertido, mas dinheiro vivo tinha de ser trocado nos bancos ou, nas áreas rurais, em centros móveis de troca. Na altura estávamos a trabalhar em Moçambique e temos vívidas recordações da troca do dinheiro. Teresa Smart era professora no Instituto Industrial em Maputo. Ela conta a estória:

Para reduzir o número de pessoas nas filas dos bancos, as pessoas empregadas eram encorajadas a trazer o seu dinheiro para o local de trabalho e uma só pessoa ia para a fila fazer a troca para os colegas. Na segunda-feira o chefe da secretaria disse-nos para trazermos o nosso dinheiro no dia seguinte, o que fizemos. Eu entreguei cerca de um mês de salário e mais 40 pessoas fizeram o mesmo e ele foi para a fila do banco. Já era tarde quando chegou ao fim da fila, e decidiu levar o saco para casa e dar-nos o dinheiro novo no dia seguinte. Ninguém achou isso estranho. Isto era o que Samora disse que fizéssemos. Toda a gente sabia que quem saía do

¹ Por causa da crise trazida pelas guerras coloniais, as autoridades coloniais já tinham tornado o escudo moçambicano separado e não convertível mesmo em escudos portugueses. Assim, embora a independência implicasse a criação de um banco central, não exigia a criação de nova moeda.

banco com um saco, levava um grande maço de dinheiro. Mas não se ouviu nenhuma estória sobre alguém que tivesse sido roubado.

A operação tinha sido meticulosamente organizada. No Domingo, literalmente milhares de pessoas, nos bancos e nos serviços públicos, já sabiam da troca do dinheiro, no entanto nada tinha transpirado (e Joseph Hanlon como jornalista certamente teria sabido). Todos os carros do estado tinham sido requisitados “para serviço” no fim da semana anterior, e toda a gente cumpriu. O mais extraordinário é que, quando as pessoas envolvidas na operação foram informadas, já não foram autorizadas a ir para casa. Durante o fim-de-semana centenas de pessoas “desapareceram” mas ninguém entrou em pânico, e só no Domingo à noite as pessoas souberam o que se passava. Teresa Smart continua:

Havia total confiança – a crença de que a Frelimo trabalhava para cada um de nós e que todos trabalhávamos juntos para construir qualquer coisa diferente. Muitas pessoas tinham maior responsabilidade e pareciam estar a trabalhar e a estudar, assim ninguém olhava o seu pessoal com superioridade. O próprio director do Instituto Industrial estava a estudar à noite. Muitos dos nossos estudantes eram trabalhadores. Evidentemente demos *todo* o nosso dinheiro ao chefe da secretaria e confiámos que ele e os bancos o trocariam.

Exactamente um mês antes da troca de dinheiro, Francisco Langa tinha cometido suicídio. Dirigente na luta de libertação e na altura membro do Comité Central da Frelimo, tinha sido encarregado de apoiar os refugiados zimbabweanos e de dar assistência à ZANU antes da independência do Zimbabwe. Um comunicado do Comité Central a 21 de Maio de 1980, disse que ele tinha sido apanhado a desviar fundos e se tinha suicidado com um tiro, porque sucumbira à vergonha e não conseguia mais olhar de frente os camaradas.² Joseph Hanlon continua: “como jornalista em Moçambique na altura, posso confirmar que o comportamento de Langa era muito invulgar e teria sido de facto visto como vergonhoso.”

Certamente que havia já nesse tempo alguma corrupção. Mas as memórias de um passado menos corrupto não são míticas. Quando os

² *AIM Information Bulletin* 47, Maio 1980, Maputo; Joseph Hanlon, *Moçambique: Who Calls the Shots*, London: James Currey, 1991, p 231

motoristas de taxi dizem “Não era assim no tempo de Samora”, estão certos – nesses primeiros anos de independência havia um pressuposto de honestidade e integridade. Os moçambicanos mais velhos ainda recordam esse período, o que os torna particularmente revoltados acerca da corrupção de hoje.

Sabe-se que a honestidade ocorre em paralelo com uma série de problemas. Falta de experiência, junta com preguiça e incompetência significam que a burocracia herdada dos portugueses muitas vezes funcionava muito mal. A Frelimo, às voltas em todos os problemas de governo, fez muitos erros. E, em pano de fundo, existia um certo grau de repressão. Mas a euforia da independência estava ligada a uma grande dose de voluntarismo para vencer o subdesenvolvimento. As pessoas estavam desejosas de partilhar os limitados recursos e fazer um esforço extra, e assim, de modo geral, as coisas andavam surpreendentemente bem. Os dirigentes viviam sem ostentação e o Presidente Samora era notável pela sua integridade. Mas exactamente duas décadas após o suicídio de Langa, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Leonardo Simão disse a propósito do departamento de ajuda às vítimas de desastres naturais (de facto o sucessor da unidade de Langa) que “roubos e desvios eram constantes. Alguns funcionários achavam que era seu direito roubar”³.

Um inquérito em 2005 mostrava que a pequena corrupção em Moçambique era o dobro da média de Africa, com mais de um quinto das pessoas a dizer que no ano anterior tinham precisado de subornar para meter uma criança na escola, passar num controlo policial ou obter um documento do governo. A saúde era o pior departamento, com 29% dos inquiridos dizendo que pelo menos uma vez no ano tiveram de pagar para conseguir cuidados de saúde. (Ver Tabela 10.1) Os moçambicanos continuam a confiar nos dirigentes e funcionários eleitos, e apenas 15% dizem que mais ou mesmo todos eram corruptos. Mas um terço pensa que a maior parte dos professores, trabalhadores da saúde e polícias, são corruptos. (Ver Tabela 10.2).

³ Ministro dos Negócios Estrangeiros Leonardo Simão falando numa conferência em 28 e 29 de Setembro de 2000, explicando a sua decisão do ano anterior, de fechar e substituir o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais, DPCCN. Frances Christie e Joseph Hanlon, *Moçambique e as Grandes Cheias de 2000, 2001*.

Mesmo o governo dos EUA admite que Moçambique era honesto na era socialista e a “corrupção alastrou rapidamente nos passados 20 anos” – a era capitalista.⁴

Tabela 10.1 Pagando subornos⁵

No ano passado pagou suborno para:	Moçambique	Média Africana
Ser atendido no serviço de saúde	29%	15%
Obter uma licença ou documento	25%	16%
Ao polícia no controlo	22%	15%
Matricular um filho na escola	20%	9%
Obter um serviço doméstico (água, electricidade, etc.)	18%	10%

Tabela 10.2 Percepções de corrupção em Moçambique⁶

Quantos destes pensa que estão envolvidos em corrupção?	Nenhum	Alguns	Maioria
Presidente e seus assistentes	49%	39%	14%
Deputados nacionais e das autarquias	46%	39%	15%
Juízes e magistrados	31%	47%	22%
Funcionários nacionais e municipais	29%	46%	24%
Professores e administradores escolares	24%	43%	34%
Trabalhadores da saúde	23%	43%	34%
Alfândegas/Migração	23%	39%	39%
Polícia	21%	42%	36%

Inquérito em Moçambique levado a cabo em 2005. “Média africana” é a média de inquéritos feitos em 18 países em 2005-06. Totais corrigidos para excluir sem resposta, nenhuma experiência, não sei, etc.

⁴ Bertram Spector, et al, ‘Corruption Assessment: Mozambique. Final Report’, 2005

⁵ João Pereira et al, ‘A comparative series of national public attitude surveys on democracy, markets and civil society in Africa, Summary of results, Round 3 Afrobarometer, inquérito em Moçambique’, 2006

⁶ Carolyn Logan, Tetsuya Fujiwara e Virginia Parish, ‘Citizens and the state in Africa: New results from Afrobarometer round 3’, 2006.

O rápido crescimento do capitalismo e da corrupção

Como é que tudo mudou tão rapidamente? A euforia da independência não podia durar. O planeamento central e em particular o controlo dos preços e movimentos de mercadorias, começaram a desmoronar; a Frelimo não tinha gente qualificada suficiente para fazer o sistema funcionar. Estivemos na Zambézia em 1982, sete anos após a independência, e as machambas estatais já tinham de comprar comida para os seus trabalhadores no mercado paralelo, a preços muito acima dos oficiais. Também vimos administradores de distrito fazer negócios com comerciantes locais, fazendo vista grossa a algum comércio não oficial em troca do fornecimento de produtos escassos no mercado, a alguns funcionários do governo. Uma vez que o aparelho de estado passa a estar envolvido em actividades que são manifestamente necessárias mas que são “ilegais”, e o governo parece incapaz de ver a disparidade entre realidade e política, passa a ser plausível que ignore mesmo áreas mais vastas da lei. Entretanto, a elite começou a achar que merecia uns pequenos extras. A princípio, como pudemos ver pessoalmente, o pequeno extra podia ser o administrador ter óleo de cozinha quando nas lojas não havia. Mas cedo começaram a ser carros, bens de consumo, melhores casas, e melhores cuidados de educação, especialmente para a elite de Maputo.

A guerra tem um efeito corrosivo e todas as guerras têm os que se aproveitam dela. E aqueles que corriam a maior parte dos riscos sentiram que mereciam alguma pequena compensação. Inicialmente era apenas o motorista que ficava com um saco de milho, mas tudo isso foi aumentando.

O fenómeno manteve-se em diferentes lugares e ocasiões, mas nem sempre. Por exemplo, o sistema de racionamento da cidade de Maputo durou até aos finais dos anos 80, abastecendo alimentos básicos a toda a gente na capital e continuava popular. Os caminhos de ferro e a empresa estatal de comercialização de cereais, Agricom, continuavam a operar no auge da guerra – porque os trabalhadores fizeram muitos sacrifícios. Uma avaliação da distribuição da ajuda alimentar controlada pelo governo de Moçambique de 1985, disse que “não havia praticamente nenhuma evidência, nem mesmo sugestão, de corrupção nos níveis mais baixos.”⁷

⁷ Brennan, Tom e Lockwood, Richard, ‘*Evaluation of OFDA Grant ASB-0000-G-SS-4108 to Care/Mozambique to establish an emergency assistance logistical unit*’, 1985

Mas a corrupção em grande escala começou a aumentar. Os roubos da ajuda alimentar eram notórios. Quando o Presidente Samora Machel foi morto, a 19 de Outubro de 1986, regressava a Moçambique e ia participar numa reunião onde ele tinha dito que ia demitir generais corruptos que se estavam a aproveitar da guerra. Em 1987 começou uma nova era; Joaquim Chissano era presidente, Moçambique adoptava o capitalismo, era bom ser rico e a estrita moralidade de Samora ficava para trás.

Parte do aumento da corrupção estava directamente ligada com a rápida introdução do capitalismo e regras de mercado livre. Como diz Teresa Smart a propósito da troca do dinheiro em 1980: “O dinheiro era menos importante. A alimentação básica vinha da cooperativa. O custo da renda de casa e da alimentação era só uma pequena parte do salário. Não havia muito nas lojas – as pessoas queixavam-se, mas havia também um sentimento de maus tempos partilhados. Roubar dinheiro não valia muito a pena – era difícil a uma pessoa normal gastar mais e a direcção não o podia usar por causa da cultura de puritanismo que inibia a demonstração de riqueza.” Tudo isto mudou em 1987. Súbitamente havia bens de consumo nas lojas mas a preços que poucos se podiam permitir. Na era Chissano passou a ser OK exibir riqueza; o dinheiro era importante e as pessoas estavam preparadas para infringir regras para o conseguir.

O Banco Mundial, num estudo sobre a transição das economias na Europa de Leste, admite que estes países eram menos corruptos na era da planificação central do que na era do mercado livre. O Banco argumenta que o Partido Comunista controlava o comportamento dos funcionários públicos usando um misto de vigilância recíproca, incentivos e repressão. Diz ainda que a planificação central “ põe certos limites à corrupção.”⁸ Em Moçambique isto era verdadeiro. Mas tão ou mais importante eram o idealismo e a vontade política. Na primeira década de independência, os funcionários moçambicanos acreditavam realmente que estavam a construir um país melhor, e a integridade do estado era importante.

O papel dos doadores

No resto deste capítulo vamos ver a complexa interacção entre a elite moçambicana e a comunidade internacional. Um exemplo vai mostrar este

⁸ Pradhan, Sanjay e al, ‘*Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate*, 2000

complexo equilíbrio. À medida que a guerra se intensificava e a África do Sul entrava no país a apoiar a guerrilha da Renamo, Moçambique estava muito ansioso de trazer os Estados Unidos para o seu lado, e que este deixasse de apoiar a desestabilização da África do Sul do apartheid. Uma das condições dos EUA era que duas das suas ONGs, a Care e a Visão Mundial, fossem autorizadas a trabalhar em Moçambique. Debaixo de mais pressão ainda, o contrato da Care de 1986 foi prolongado para “administrar e coordenar todos os pedidos de ajuda de emergência e a sua recepção.” Várias avaliações demonstraram que a Care fez muito pior trabalho do que os moçambicanos; uma avaliação de 1990 afirmou que a Care não organizava verificações regulares de mercadorias nos armazéns, apenas fazia o controlo de recepção e de despacho. Por exemplo, em Quelimane em 1988, a ajuda alimentar era trazida por mar e transferida para camiões para ser levada para o armazém. O pessoal local deu-se conta que, embora a Care contasse na doca os sacos carregados em cada camião e depois comparasse com o número descarregado de cada camião no armazém, não contava o número de camiões. Os motoristas desviavam camiões inteiros de comida e vendiam-na a comerciantes privados. Outros doadores queixavam-se cada vez mais da Care, mas a embaixada dos EUA defendia-a exaltadamente.⁹ Em 1992 estes relatórios foram levados à USAID. Julius Schlotthuer, director da USAID em Maputo, respondeu:

Estamos completamente a par das insuficiências mencionadas. No entanto, nunca foi intenção política relacionada com a ajuda dos EUA, ir reforçar a administração pública moçambicana ou ajudar a estabelecer uma organização estatal nacional para resolver emergências. Muito pelo contrário: quanto mais depressa essas tentativas se desgastarem mais fácil será para interesses privados e organizações não-governamentais assumirem a responsabilidade pela distribuição da ajuda de emergência e levá-la até aos grupos alvo. Pode citar-me neste ponto.¹⁰

Isto aconteceu ao mesmo tempo que o novo programa de reajustamento estrutural, trazendo preços muito mais altos, acabava de atingir duramente o povo. As pessoas começavam a roubar comida para sustentar as suas famílias.

⁹ Joseph Hanlon, *Moçambique: Who Calls the Shots*, London: James Currey, 1991, pp 104-106

¹⁰ Hans Abrahamsson e Anders Nilsson, *Moçambique: The Troubled Transition*, 1995, p 142 e nota de pé-de-página 239.

A comunidade internacional criou as condições - manteve a porta aberta - que permitiram que os moçambicanos se tornassem corruptos. Não porque os doadores, conscientemente, tentassem subornar as pessoas (embora isso também tenha acontecido) mas antes porque os doadores tinham sempre prioridades mais altas, particularmente sobre reduzir o papel do governo e aumentar o papel do sector privado, e prosseguiram este objectivo mesmo que a corrupção fosse um efeito colateral. Os moçambicanos tinham as mãos prontas para receber subornos e para tirar mel do pote da ajuda externa. Mas as atitudes dos doadores aceleraram a corrupção na maneira de estar moçambicana. Criou-se um clima em que a corrupção se tornou lógica, racional e segura; ser honesto era ser estúpido.

Guerra e capitalismo

Muitos dos problemas estavam relacionados com a rápida transição para o capitalismo. A maior parte dos moçambicanos tinham pouca experiência com negócios e mercados. No tempo colonial, os negócios eram estritamente controlados com licenças na maioria atribuídas com base racial, para brancos de origem portuguesa e pessoas cujas famílias vinham das colónias portuguesas da Índia e da China. A vasta maioria dos moçambicanos negros não conseguia licenças para ter negócios, mesmo pequenos, nem ocupava postos de gestão mesmo aos níveis mais baixos. Em 1975 muitos portugueses “foram para casa” abandonando, e muitas vezes sabotando, pequenas empresas. Os trabalhadores assumiram que a Frelimo “fazia qualquer coisa”. Empresas abandonadas continuaram a operar e os trabalhadores ainda eram pagos. A prioridade era reverter o colapso económico causado pela fuga dos portugueses. Mas ministros e os novos altos funcionários públicos tornaram-se bombeiros, tentando resolver problemas de pequenas empresas.

De certo modo funcionou: a economia deu uma volta e começou a crescer. Em 1978 o Presidente Samora Machel disse ao Comité Central: “O nosso estado não pode perder energias a vender agulhas e lâminas de barbear ou a gerir pastelarias.” Em 1980 o estado começou a vender a maior parte das suas lojas e pequenas empresas.¹¹ No auge da era da planificação central “socialista” a Frelimo tomava a iniciativa de privatizar muito antes de isso

¹¹ Joseph Hanlon, *Moçambique: the Revolution Under Fire*, London: Zed, 1986 p 77

ser moda no Ocidente – e os capitalistas moçambicanos sentiam-se agora confiantes e à vontade para tomar conta desses negócios.

A estratégia da Frelimo tinha mais duas pontas de lança. Uma era dominar as maiores companhias industriais e agrícolas, através de novas fábricas como as planeadas fábricas têxteis em cada província, e através de grandes machambas estatais. Estas funcionariam em paralelo com companhias privadas que não tinham sido abandonadas – como uma companhia açucareira e várias plantações de chá – e novos investimentos privados, como a fábrica de pneus Mabor. A última ponta era dar competitividade ao sector privado. A empresa estatal Hortofrutícola tinha 30% do mercado de venda por grosso de frutas e vegetais de Maputo. Gerida como empresa privada, tinha um duplo objectivo: fazer baixar os preços ao consumidor e dar lucro. Assim, onde os comerciantes privados formavam um cartel para manter altos os preços de certos alimentos básicos como o tomate, a Hortofrutícola optava por vendas em grande quantidade e trazia os preços para baixo mantendo-se lucrativa.¹²

A guerra pôs ponto final a esta transição para uma economia mista. Estradas e fornecimento de energia eléctrica estavam sob ataques constantes. As exportações caíram de 281 milhões de US\$ em 1981 para 77 milhões em 1985, e havia uma crise da dívida. Ajuda líquida e novos créditos (após a liquidação dos anteriores) tinham sido de 415 milhões de US\$ em 1982 mas em 1985 Moçambique pagou na realidade mais 27 milhões do que recebeu. A crise da dívida significou que importações de matérias-primas e bens de consumo caíram para metade entre 1982 e 1985.¹³ As lojas estavam vazias e as fábricas paralisadas. Era difícil qualquer negócio ser lucrativo – a não ser para negociantes operando em alto risco, no limite da legalidade.

A crise causada pela economia a entrar rapidamente em colapso e o intensificar da guerra levaram o governo a tentar negociar com o Ocidente o fim da guerra de destabilização (por conta da Guerra Fria). Em 1984 Moçambique juntou-se às Instituições de Bretton Woods, IBWs - Banco Mundial e FMI - assinou os acordos de ajuda com os EUA e assinou com a África do Sul o fracassado Acordo de Nkomati.

¹² Joseph Hanlon, *Moçambique: Who Calls the Shots*, p 127

¹³ Joseph Hanlon, *Moçambique: Who Calls the Shots*, appendix 1

Durante 1985 e 1986, Moçambique estava debaixo de crescente pressão por parte dos EUA e das IBWs. A 14 de Janeiro de 1987, justamente três meses após o assassinato do Presidente Samora Machel, o Primeiro Ministro Mário Machungo apresentou à Assembleia da República o Programa de Reabilitação Económica, PRE, o primeiro programa de reajustamento estrutural de Moçambique. Este envolvia desvalorização, desregulação e drásticos aumentos de preços, e era combinado com um fundo especial para importar bens de consumo e tentar estimular a economia rural. Embora a guerra se intensificasse, o PRE estimulou a economia. O Metical tinha ficado quase sem valor e as pessoas recorriam à troca de produtos por produtos, mas o PRE voltou a valorizar o Metical. Pequenos camiões privados e miniautocarros começaram a fornecer transporte público em Maputo e outras cidades, tal como é comum no resto da África. Mercados informais surgiram por todo o lado, com mulheres sentadas atrás de montes de carvão, couves ou latas de cerveja da África do Sul. Havia muito mais carros nas ruas, restaurantes de luxo e bares dançantes, mas o PRE atingiu os pobres com dureza. A marca da mudança eram crianças nas ruas de Maputo a vender cigarros um a um. Antes não teria sido permitido e não havia necessidade disso; com as reformas de livre mercado isto tornou-se possível e a diminuta quantia em dinheiro que estas crianças levavam para casa ajudava a conter a malnutrição.¹⁴

A Frelimo renovou e expandiu os seus esforços de privatização. A primeira prioridade dos EUA e das IBWs era converter “marxistas” em “capitalistas”, mas estavam tão cegos pela sua própria retórica anti-comunista que esqueciam as próprias tentativas da Frelimo para criar um empresariado nacional e uma economia mista. Mais importante ainda, ignoravam deliberadamente que em resultado da história colonial havia poucos empreendedores moçambicanos. No princípio as IBWs pressionavam para privatizações mais rápidas, mas deram-se conta de que não havia interessados nas lojas e fábricas disponibilizadas.

Criando capitalistas

Por toda a África o colonialismo deixou uma classe de pessoas que administravam o país para o poder colonial, mas a verdadeira natureza desta

¹⁴ Joseph Hanlon, *Moçambique: Who Calls the Shots*, chapters 11, 12

exploração significava que o colonialismo raramente deixava atrás de si uma classe de capitalistas internos. A nova elite tendia a ser um grupo administrativo e governativo. O socialismo e a guerra deram aos moçambicanos pouca experiência, ou mesmo contacto, com a gestão de negócios tendo o lucro como objectivo. Mesmo quanto a gestores experientes, a sua prioridade tinha sido manter as empresas a produzir, garantindo que as pessoas tivessem comida e produtos de primeira necessidade mesmo com alto custo.

Assim a transição para o capitalismo implicava criar capitalistas. Entretanto, era preciso comprar o acordo dos generais para acabar a guerra e convencer alguns dentro da Frelimo a abandonarem qualquer ideia de socialismo. Por outro lado, na era de Chissano havia uma elite florescente e mais ostentatória que se congratulava com as mudanças mas não tinha capital. Surgiu então uma tácita aceitação de que era preciso lançar um massivo, mas menos que transparente, processo de privatizações. As indústrias maiores foram para companhias estrangeiras, mas as empresas pequenas e médias iriam para membros individuais da nomenclatura¹⁵, para empresas do partido e também para aqueles que esperavam usar este capital para fins mais progressivos, como Graça Machel com a sua Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade que adquiriu participação na privatização das Águas de Maputo.

Alguns moçambicanos ganharam um rápido conhecimento em material de gestão após a independência e muitas vezes tornaram-se bastante bons. Algumas das empresas estatais mais bem geridas foram privatizadas com sucesso a favor dos gestores. Alguns negociantes privados adquiriram algumas firmas, e uns poucos membros da elite da Frelimo demonstraram um faro para negócios e, com apoio do estado estabeleceram companhias bem geridas e lucrativas. Mas a maior parte das privatizações a favor da elite da Frelimo foram completos desastres.

¹⁵ *Nomenclatura*: Do russo, a partir do *litim*, significa uma lista de nomes. Neste caso a lista de nomes que o Partido Comunista considerava elegíveis para serem nomeados para postos chave, um pouco como a lista britânica dos “grandes e bons”. A *nomenclatura* passa assim a ser o nome dado a crescente elite privilegiada, burocrática e administrativa do partido. É o que Issa Shivji chamava a “burguesia burocrática” no seu livro de 1978 *Class Struggles in Tanzania*, e que o escritor jugoslavo Milovan Djilas, no seu livro de 1955 chamava a “nova classe”.

Ao tentar transformar administradores e generais em empresários emergentes, a comunidade internacional deu-lhes um curso rápido em capitalismo. A lição era que capitalismo não era sobre lucro mas sobre favorecimento – os negócios são “privatizados” e os “empréstimos” são dados e não precisam de ser repostos, de acordo com quem tu conheces e com as simpatias dos doadores. Há alguns anos escrevi sobre o sistema dos “empréstimos”:

Em 1988 a Caixa de Crédito Agrário e de Desenvolvimento Rural foi criada usando a contrapartida dos fundos dos doadores para dar “empréstimos” aos militares e funcionários do partido, sem qualquer intenção de que os empréstimos seriam pagos.... O Projecto de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas do Banco Mundial, em 1989, era destinado a ajudar os novos donos das empresas privatizadas. Foram emprestados perto de 33 milhões de US\$ e a avaliação do Banco Mundial em 1998 admitia que 90% dos empréstimos nunca seriam pagos. A própria avaliação do banco admitia que “o Banco alegadamente pressionou bastante as administrações dos bancos para garantir o desembolso oportuno dos fundos do projecto; isto minou ainda mais a qualidade do crédito dos subempréstimos”. Outro projecto, este de Reestruturação de Empresas, também do Banco Mundial, deu 30 milhões de US\$ em empréstimos a empresas estatais privatizadas maiores, a maioria dos quais provavelmente nunca serão pagos.¹⁶ O Banco Mundial admite, nas suas palavras, “pôr substancial pressão” nos banqueiros moçambicanos honestos para relaxar as regras e concederem empréstimos que sabem que podem não ser pagos.¹⁷

Muitos na nomenclatura levaram a sério a caricatura socialista que descreve os capitalistas como gente que vive no luxo, não faz nada e explora os trabalhadores. O dinheiro era gasto em escritórios extravagantes, casas e carros, em vez de ser investido no negócio. Aparentemente assumiram que esta era a forma de administrar empresas privadas com “empréstimos” não pagáveis.

A Frelimo estava cada vez mais dividida. Peter Evans definiu uma distinção que parece apropriada:

¹⁶ Luis Landau, *Rebuilding the Mozambican Economy*, *Country Assistance Review*, 1998, pp 62–63.

¹⁷ Joseph Hanlon, ‘Do donors promote corruption? the case of Moçambique’, 2004 pp 747-763,

Alguns estados podem extrair tão grandes somas de excedentes de outra maneira impossíveis de investir, e dar tão pouco em forma de “bens colectivos”, que de facto impedem a transformação económica. Parece lógico chamar a estes “estados predadores”... Os que controlam o aparelho de estado parecem saquear sem qualquer consideração pelo bem estar dos concidadãos ...Outros estados porém, conseguem fomentar perspectivas empresariais de longo prazo entre elites privadas aumentando os incentivos para a participação em investimentos favoráveis à transformação e baixando os riscos que envolvem este tipo de investimentos. Podem não ser imunes ao “rent seeking” ou usar alguns dos excedentes sociais para objectivos dos incumbentes e seus amigos e não os dos cidadãos no seu conjunto, mas no saldo final, as consequências das suas acções não impedem, antes promovem, a transformação. São legitimamente considerados “estados desenvolvimentistas”.¹⁸

Vemos que a Frelimo estava dividida em dois grupos, o “estado predador” e o “estado desenvolvimentista” segundo estas duas abordagens. Alguns dentro da Frelimo tentaram bloquear a predação dos outros e fazer força por um capitalismo mais benigno, mais social-democrata, com um grau maior de intervenção. Entretanto vão ocorrendo diferenciação e formação de classes e um passeio pela cidade de Maputo mostra bairros de casas dispendiosas, em grande parte propriedade da nomenclatura – pessoas com família, ou outras ligações, no partido. O puritanismo de Samora foi esquecido; mesmo o grupo desenvolvimentista vive bem, e por vezes melhor que os seus contrapartes europeus, e principalmente muito melhor do que os seus salários do estado podiam permitir. Mas aqui o ponto chave é aquele que Evans coloca. Há uma real diferença de atitude entre aqueles que trabalham puramente para eles próprios e suas famílias, e aqueles que se vêem como participantes num projecto colectivo para desenvolver o país.

Em 1990 o Ministro das Finanças Abdul Magid Osman salientou que “a criação de uma vasta, dinâmica e empreendedora classe de empresários moçambicanos é essencial”. Mas admitiu que “a tendência actual é para a criação de uma classe baseada em negociatas dúbias e que exige vários tipos

¹⁸ Peter Evans, ‘Predatory, Developmental, and Other Apparatuses’, 1989.

de ‘bónus’ e protecționismo do estado.”¹⁹ Osman passou a presidir²⁰ Mas, 17 anos mais tarde, ele concordava em que as duas linhas distintas persistiam. “Quando dizemos que é preciso criar um conjunto restrito de grandes empresários, estamos a dizer que possivelmente são pessoas que têm alguma ligação política e a facilidade de arranjar algum capital” e depois financiamento nos bancos. Essa é uma saída.” A outra seria, segundo Osman, transferir algum património para centenas de milhares de empresários, alguns vão ter sucesso e outros vão falhar.

Os comentários de Osman estavam ligados a um debate sobre a escassez de capital e um possível banco de desenvolvimento (Capítulo 17) e se o crédito vai só para um pequeno grupo de pessoas com conexões ao partido. No período de 4 anos entre 1999 e 2002, o Tesouro deu empréstimos de 50 milhões de US\$ (na altura 874 milhões de Meticais) a 35 companhias privadas.²¹ Os empréstimos foram maioritariamente para a nomenclatura, e nos 3 anos seguintes, de 2003 a 2005, só 11 destes empréstimos estavam a ser pagos. O relatório do Tribunal administrativo de 2005 ²² dizia que nos finais de 2005, Mavimbi, uma companhia de pesca ligada ao Presidente Guebuza, tinha reembolsado o Tesouro em 1% do seu empréstimo; uma companhia ligada com Albano Silva, marido de Luisa Diogo que era então Ministra das Finanças e portanto responsável por garantir os empréstimos, reembolsou o Tesouro em 15% do seu empréstimo; e uma companhia ligada com Alberto Chipande, que disparou o primeiro tiro da luta de libertação em 1964, tinha de facto desembolsado 82% da sua dívida. Mas empresas ligadas com o veterano da luta João Américo Mpfumo e a família do Ministro do Turismo Fernando Sumbana não estavam a cumprir; ambos tinham sido

¹⁹ Magid Osman, ‘Economy and social recovery’, palestra dada numa reunião da Campanha Europeia sobre Agressão Sul-Africana contra Moçambique e Angola, Paris, 23 Nov 1990.

²⁰ O Dr. Magid Osman tornou-se presidente do segundo maior banco de Moçambique, o BCI Fomento, resultado da fusão em 2004 do Banco Comercial e de Investimentos, BCI e do Banco de Fomento. Osman tinha sido Presidente do Conselho de Administração do BCI. O BCI Fomento era controlado pelo banco português, Caixa Geral de Depósitos, com 42%. Os outros dois accionistas eram o banco português BPI com 30% e a SCI – Sociedade de Consultoria e Participações, a companhia de Osman, com 28%. Osman e SCI deixaram o BCI em 2007.

²¹ Notícias 15 de Março

²² O Tesouro parou depois de fazer empréstimos e aparentemente não foi feito mais nenhum desde 2003

também devedores do Banco Austral quando este colapsou (ver em baixo). Jamu Hassan, um dos donos do Banco Austral e cujas companhias tinham ainda dívidas vencidas ao banco quando ele colapsou, tinha também companhias que não cumpriam com os pagamentos da sua dívida ao Tesouro.²³

Cabritismo, “rent-seeking” e divisões dento da Frelimo

Muitos dentro do grupo predador cada vez mais pareciam convencidos de que lhes competia uma porção de tudo o que estivesse a acontecer. Era difícil para Moçambicanos ou estrangeiros montarem negócios sem que um membro da elite da Frelimo recebesse uma porção. Em licenças, autorizações e concessões de terra tinha de haver sempre subornos ou participação. Os moçambicanos começaram a “falar de cabritismo” A expressão é tirada de um dito popular que diz que o cabrito come onde está amarrado²⁴ – ou por outras palavras, come do que estiver ao seu alcance. Assim, funcionários públicos e outros mais acima, comem seja o que fôr que esteja dentro da sua área de influência. É o clássico “rent-seeking”, que depressa se tornou muito obstrutivo na medida em que as pessoas estavam preparadas para bloquear desenvolvimento que podia trazer amplo benefício público se não conseguissem tirar a sua parte.²⁵ O problema também era cíclico – com tantos cabritos a precisarem de comer, poucos negócios podiam ser lucrativos, e assim foram forçados a entrar em áreas cinzentas como empréstimos que não eram pagos.

A terra provou ser uma questão fulcral. Muitos da nomenclatura, desde o topo até administrador de distrito, tinham-se servido de terrenos nas zonas rurais para si próprios. Uns tantos estavam de facto a investir e outros tinham machambas de fim-de-semana. Mas a alto nível havia pessoas com grandes extensões de terra que mantinham em pousio para especulação. Se a terra fosse privatizada, esperavam vendê-la; se não fosse, tinham esperança de arrendá-la. Andando ao longo da estrada principal de Chimoio a Manica, vêem-se extensas terras agrícolas de primeira qualidade – bons solos, boa pluviosidade, próximas da estrada. Só uma pequena parte é usada; mas está

²³ Tribunal Administrativo, ‘Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005’, 30 Nov 2006.

²⁴ *Savana*, Maputo, 19 Jan 2007

²⁵ Armando Jorge Lopes, Salvador Júlio Siteo e Paulino José Nhamuende, *Moçambicanismos*, 2002.

em nome de pessoas muito altas na hierarquia da Frelimo. Entrevistámos um investidor estrangeiro que queria produzir bananas para exportação. Encontrou alguma terra perto da Beira, e a estória continua: “A terra era perfeita para bananas e eu podia criar 2000 empregos. Mas estava nas mãos de uma pessoa importante do partido que queria uma grande fatia. Fui falar com o Ministro da Agricultura na época que foi informar-se e veio dizer-me depois: ‘esta pessoa é demasiado poderosa para eu poder intervir’.” O investidor começou a procurar no corredor de Maputo. “Havia boa terra e os funcionários que a controlavam disseram que queriam promover o desenvolvimento e estavam preparados para negociar. Mas queriam que eu lhes desse ‘empregos’ pagos a 3 000US\$ por hectare por ano.” As bananas podem ser lucrativas mas não se eu tiver de pagar 1 milhão por ano a ‘cabritos’.”

Em muitos aspectos Moçambique era um “país em transição” do socialismo para o capitalismo, como os da Europa de Leste. Um estudo do Banco Mundial sobre corrupção na Europa de Leste desenvolve uma distinção entre dois tipos de corrupção:

- CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA está ligada com a *implementação* de leis e regulamentos como pagar um suborno para obter tratamento especial ou encorajar um funcionário a fazer a sua tarefa. “Funcionários públicos podem simplesmente desencaminhar fundos debaixo do seu controlo para seu próprio benefício financeiro ou da sua família”.
- CAPTURA DO ESTADO envolve *tomar o controle de instituições*, como ministérios, o judiciário ou agências reguladoras, para influenciar a formulação de leis e políticas do governo, para benefício pessoal. A sobreposição de negócios e interesses políticos de funcionários do estado “tem sido uma característica particularmente saliente de muitos países em transição.”²⁶

Cabritismo pode envolver os dois tipos de corrupção. Mas a captura do estado tornou-se cada vez mais evidente nos anos 90. Um aspecto fundamental da captura do estado, segundo o estudo do Banco Mundial, é “a venda de

²⁶ Talvez a verdadeira diferença entre o grupo predador e o grupo desenvolvimentista seja que o grupo predador é capaz de bloquear o desenvolvimento se não tem uma fatia, enquanto o grupo desenvolvimentista dará prioridade à promoção do desenvolvimento enquanto espera lucrar com isso..

decisões cíveis e criminais dos tribunais a interesses privados [e] má utilização de fundos do banco central”, que aparecem cada vez mais. O sistema judicial tem sido mantido deliberadamente fraco, de modo a que casos contra a nomenclatura sejam deixados no esquecimento.

Aqui é importante inserir uma nota pessoal. Apesar dos efeitos do cabritismo e do grupo predador do estado serem terríveis, temo-nos mantido envolvidos com Moçambique porque o grupo desenvolvimentista é significativo. Em todas as nossas viagens desde os distritos até à capital, sempre encontrámos gente boa, trabalhadora e honesta, que acredita que Moçambique pode ser transformado. Muitas destas pessoas eram jovens à data da independência e na escola e universidade interiorizaram a crença inicial da Frelimo no estado desenvolvimentista. O capitalismo pode ter substituído o socialismo, muitos estão agora no sector privado, muitos levam uma vida típica de classe média, muito acima da média dos moçambicanos. Mas ainda mantêm a crença na sua responsabilidade em contribuir para o desenvolvimento do país. Mesmo frustrados pelo grupo predador e bloqueados pelos horizontes curtos das IFIs, encontram caminhos para construir uma sociedade melhor. Eles são os reais heróis de Moçambique.

Espremendo os pobres e a classe média

As mudanças muito rápidas não afectam só a nomenclatura. A subida drástica de preços nos finais da década de 80 atingiram toda a gente. Mas a maior mudança veio em 1991 e reflectiu uma surpreendente e aguda cisão entre o FMI e o Banco Mundial. O Banco Mundial disse que em Moçambique “a folha de salários dos funcionários mantém-se muito baixa em termos relativos comparada com a de outros países da Africa sub-Sahariana” e recomendou um “aumento dos salários do aparelho de estado”.²⁷ Mas o FMI, que atravessava a sua fase ideológica mais crítica, pediu cortes severos na despesa do governo e salários do aparelho de estado. Em Janeiro de 1991 as diferenças salariais iam de 31US\$ até para cima de 500US\$ por Mês. Cinco anos depois, tinha caído de 20 para 150US\$ por mês. Professores e

²⁷ Pradhan, Sanjay e al (2000), *Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington DC. 2000: p26

enfermeiros caíram abaixo da linha da pobreza no início de 1992 e abaixo da pobreza absoluta em meados de 1993.²⁸

O resultado desta queda tão rápida dos salários era inevitável. Os funcionários públicos tinham de roubar tempo, recursos ou dinheiro para alimentar as suas famílias. Muitos passavam a maior parte do dia fora do local de trabalho, fazendo pequenos negócios ou tentando produzir comida. Quem tivesse acesso a recursos do estado, usava-os e carros do estado eram usados como taxis, medicamentos eram roubados e vendidos nos mercados informais, etc. Mas o impacto mais devastador era que os funcionários em contacto com o público pediam dinheiro. Tratamento médico implicava pagamento ao enfermeiro. Era preciso subornar para conseguir vaga nas escolas. O cidadão comum revoltava-se mas também via que professores e enfermeiros precisavam de alimentar os seus filhos. Mesmo gente boa do grupo desenvolvimentista do estado era forçado a submeter-se. Os baixos salários corromperam todo o sistema – trabalhava-se menos e toda a gente era paga apesar disso.

Pouco mais de uma década depois do suicídio de Langa e da mudança da moeda Moçambique tinha-se transformado numa sociedade profundamente corrupta, com o grupo predador do estado a manipular o sistema e funcionários famintos a pedirem subornos.

Ao mesmo tempo as IBWs, os doadores bilaterais e as ONGs, estavam a pagar salários 10 a 30 vezes mais altos que os dos funcionários públicos. Com isto, alguns dos quadros do aparelho do estado mais qualificados e competentes estavam a passar para o sector da ajuda – com isto enfraquecendo mais o governo. Em parte isto era intencional. A linha ideológica do FMI era a favor de um governo pequeno e fraco. Mas em meados dos anos 90 alguns doadores rebelaram-se contra a política de reajustamento estrutural do FMI que enfraquecia de tal modo o funcionalismo público que este tinha deixado de ser capaz de fazer aquilo de que os doadores precisavam para levar a cabo os seus programas. O FMI recuou e a partir de 1996 os salários começaram a ser aumentados. O salário mínimo passou de 20US\$/mês em 1995 para 30US\$ em 1998 e 37US\$ em 1999 (acima do nível anterior aos cortes do FMI); os salários mantiveram-se firmes até 2003 quando o salário mínimo subiu rapidamente até chegar aos 56US\$ em 2006.

²⁸ *Mozambique: Public sector pay and employment review*, World Bank, 1991

O problema foi que quando chegou a altura de os funcionários ganharem um salário decente, já os hábitos de manter vários empregos e pedir subornos se tinham enraizado. Outro factor foi a ostentação de riqueza por parte da elite. Os funcionários viam-se a si próprios como uma classe média e queriam um nível de vida melhor, enquanto os salários se mantinham relativamente baixos. Mesmo a USAID admitiu em 2005 que “os funcionários do governo de nível mais baixo usam a corrupção como suplemento dos seus magros rendimentos” Na saúde, “os baixos salários dão motivo para a extorsão aos doentes e pedidos de pagamentos não oficiais”²⁹

*Ladrões de Bancos*³⁰

Tal como no resto da economia, a banca em Moçambique sofreu uma rápida transição. Primeiro foi a nacionalização da maior parte, mas não todos, dos bancos privados, para evitar a fuga de capitais após a independência, mais a criação de um banco central. O sistema bancário tinha de servir um sistema de produção dominado pelo estado. Marc Wuyts no seu estudo sobre a banca concluiu que a política de financiar défices era fundamental para estabilizar o emprego, evitar um colapso ainda maior na produção, estabilizar preços e de facto prevenir a inflação, pelo menos a curto prazo. Deixar encerrar empresas sabotadas e abandonadas teria causado o caos.³¹ Os bancos passaram a manter a economia a funcionar durante a guerra – providenciando capital de trabalho que nunca seria pago, para manter as indústrias e machambas estatais a trabalharem.³² Finalmente veio a transição para um sistema bancário ao serviço do mercado.

²⁹ Spector e al, 2005

³⁰ Esta secção baseia-se em três artigos que dão detalhes sobre a crise dos bancos em Moçambique: Joseph Hanlon, ‘Matando a Galinha dos Ovos de Ouro’, publicado originalmente em português em *Metical*, Maputo, 17 de Setembro até 3 de Outubro de 2001; Joseph Hanlon, ‘Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique’, 2002; Joseph Hanlon, ‘Do donors promote corruption? The case of Mozambique’, 2004

³¹ Marc Wuyts, ‘Money and planning for socialist transition: The Mozambican experience’, 1986; Marc Wuyts, ‘Money and socialist transition’, 1984

³² Inicialmente, a política de imprimir notas para manter as empresas a funcionar, não era inflacionário, em parte porque funcionava e era aceite o racionamento de bens de consumo. Mas nos primeiros anos da década de 80 ia cada vez mais dinheiro para a economia paralela e os comerciantes começavam a acumular enormes quantias de dinheiro.

Através dos anos 80 funcionaram três bancos. O Banco de Moçambique, BdM, servia de banco central e comercial e também de tesouraria.. O Banco Popular de Desenvolvimento, BPD, era um banco comercial e, como o nome indica, um banco de desenvolvimento, com sucursais na maior parte das capitais de distrito. Finalmente, o Banco Standard Totta de Moçambique, BSTM, manteve-se sempre privado. O primeiro passo foi separar as funções de banco central e as de banco comercial, no BdM. O processo começou em 1987 e em 1992 o Banco Comercial de Moçambique, BCM, estava formalmente desligado do BdM.

Mas nos finais dos anos 80, o BdM já estava corrompido. Funcionários sêniores estavam envolvidos em transacções ilegais de divisas estrangeiras e em empréstimos do banco que não iriam ser pagos, a troco de uma comissão de 10%. Dentro da Frelimo a divisão entre desenvolvimentista e predador tornava-se mais óbvia, mas o compromisso da Frelimo com a unidade significava que os elementos corruptos estavam protegidos ao mais alto nível e não podiam ser disciplinados. Assim, Adriano Maleiane, que se tornou governador do BdM em 1991, separou os bancos de modo a mandar o pessoal corrupto, preguiçoso e incompetente para o BCM. Manteve o melhor pessoal e usou-o para fazer do BdM um banco central eficaz e honesto, que era a sua prioridade.

Já era evidente na altura que o BCM e o BPD eram corruptos e mal administrados e literalmente dezenas de milhões de dólares eram roubados através de transacções fraudulentas. Depois de muito debate o governo decidiu no princípio de 1995 que deviam ser privatizados, mas era óbvio que tinham de ser limpos primeiro; foram injectados no BCM 100 milhões de US\$ para equilibrar o seu saldo. Nesta altura entram as IBWs. A Estratégia e Assistência ao País do Banco Mundial, de 7 de Novembro de 1995, que tinha como condição necessária a liberalização do cajú, também tinha a privatização do BCM como condição. O documento conjunto *Bank Policy Framework* do FMI e Banco Mundial de 11 de Abril de 1996, exigia que o governo privatizasse os dois bancos durante esse ano.

Não aparecia entretanto nenhum comprador credível para os bancos. No último minuto foi reunido um consórcio por António Simões, um empresário português já muito endividado com o governo de Moçambique por causa de tentativas sem sucesso de reabilitar a indústria siderúrgica local.

O consórcio incluía a Impar, uma companhia moçambicana de seguros cujos accionistas incluíam Simões e vários membros da nomenclatura, assim como um banco zimbabweano que se acreditava ser testa de ferro para a família Chissano, e o Banco Mello de Portugal. Firmino Santos, que coordenava a privatização para o BdM, opôs-se energicamente à oferta na base de que o BdM já tinha considerado António Simões um mau devedor. Santos pediu ao Banco Mundial que permitisse um adiamento porque acreditava que havia outro banco português interessado, mas o Banco Mundial recusou ouvi-lo e forçou esta venda que teve lugar em meados de 1996.

Aconteceu a mesma coisa com o BPD. No início de 1997 o FMI disse que a ajuda seria cortada se o banco não fosse privatizado até finais de Junho. Nesta altura o parceiro de Moçambique era uma companhia chamada Investor, que tinha à cabeça Octávio Muthemba, antigo ministro da indústria na altura em que António Simões pedia o empréstimo ao Ministério. Era também presidente da SPI – Gestão e Investimentos, uma *holding* do partido Frelimo. Numa visita à Malásia em Março de 1997 o presidente Chissano persuadiu o Primeiro Ministro da Malásia Mahatir Mohamed, a designar um banco malaio, o SBB, como o parceiro externo. O BPD foi privatizado em Setembro de 1997, com Muthemba como PCA. O BPD também tinha laços com a família Chissano, particularmente com o filho do Presidente Chissano, “Niympine”.

Os dois bancos estavam a ser saqueados antes e depois da privatização. Provavelmente o saque maior foi de 144 milhões de Meticais (na época 13 milhões de US\$) do BCM, nos seis meses anteriores à privatização. Em Junho de 2004 o tribunal condenou sete pessoas pela fraude, incluindo Vicente Ramaya, gerente duma sucursal do banco, e Nini Satar, um agiota filho de um empresário que fugiu para o Dubai após a fraude. Inicialmente a investigação da fraude foi bloqueada por procuradores corruptos. Ramaya disse sempre que a fraude só foi possível com a participação de funcionários séniores do banco; banqueiros entrevistados por nós concordam, mas a investigação a estes funcionários foi bloqueada e eles nunca foram processados judicialmente. Um aspecto da natureza das privatizações foi que os compradores dos dois bancos nunca fizeram aquilo que se chama auditoria “due diligence”, na altura em que tomaram conta deles – estas basicamente separam as acções passadas da responsabilidade dos anteriores proprietários, das acções futuras atribuíveis aos novos proprietários. Estas teriam

revelado práticas fraudulentas no passado. Aparentemente os novos donos não quiseram pôr em evidência as fraudes anteriores porque desejavam continuar com os mesmos métodos e não queriam que os novos saques se distinguíssem facilmente dos antigos. Um funcionário do BCM na altura disse-me: “O banco precisava de uma limpeza geral, mas isso nunca aconteceu. Os accionistas disseram-nos para não a fazer.” O BCM continuou a ser saqueado, aparentemente em especial nas contas do estrangeiro.

O BPD passou a Banco Austral e começou a dar empréstimos à elite da Frelimo sem garantias e probabilidade de serem pagos.

As crises em ambos os bancos vieram em 2000. O BCM foi tomado pelo Banco Comercial Português, BCP, que tinha comprado o Banco Mello, e foi fechado novo negócio com o governo. O BCP limpou o banco e em meados de 2001 tinha sido necessário injectar 162 milhões de US\$ extra para cobrir as dívidas incobráveis e “outros items”. O governo financiava dois terços disto, com bilhetes do tesouro. A ideia era baixar as cortinas para tapar toda a desarrumação e por isso não seria feita nenhuma auditoria à má conduta do passado.³³

Também em 2000, o Banco Austral desmoronou-se e o governo tomou conta dele. Uma auditoria pela KPMG mostrava que o crédito malparado, a má contabilidade e o roubo descarado, custaram pelo menos 15 milhões de US\$ antes da privatização e 30 milhões nos três anos a seguir. A KPMG revelou mais de 8 milhões de US\$ em roubos que tinham sido encobertos nas contas. Havia empréstimos não pagos pelo menos a dois ministros. O banco tinha emprestado dinheiro de forma ilícita aos seus próprios accionistas. A direcção do banco tinha manifestamente violado a lei empresarial e bancária de Moçambique, mas nunca foram processados judicialmente. O governador do BdM Adriano Meleiane disse em 2001 que o Banco Austral tinha requerido

³³ O BCP só foi fundado em 1985 mas rapidamente cresceu tornando-se o segundo maior banco comercial português. O BCP criou o Banco Internacional de Moçambique, BIM, o primeiro banco privado de Moçambique em 1994. O PCA do BIM era o antigo primeiro-ministro Mário Machungo. Inicialmente, o BCP detinha 50%, a *International Finance Corporation* do Banco Mundial 25%, instituições do governo de Moçambique 22, 5%, e a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, FDC, de Graça Machel, 2, 5%. Quando o BIM foi fundado atraiu rapidamente substanciais depósitos em moeda estrangeira e houve alegações de lavagem de dinheiro e fraude. Em 2001 o BIM ficou com o BCM. Em 2004 o BCP batizou-se de Millennium BCP e o BIM tornou-se Millennium BIM.

uma recapitalização de 150 milhões de US\$. Em 2001 o Banco Austral foi vendido ao ABSA da África do Sul, e mais tarde adquirido pelo Barclays. O ABSA devia tentar cobrar as dívidas ao banco. Mas 70 empréstimos, no valor de 347 milhões de Meticais (na altura cerca de 17 milhões de US\$), que se acreditava serem empréstimos politicamente sensíveis, foram deixados para o estado cobrar. Nos finais de 2005, só tinham sido cobrados 15%. Dos 70 empréstimos por pagar, sobre 26 não foi tomada qualquer acção.³⁴

Assim, nos anos 90 desapareceram do sistema bancário mais de 400 milhões de US\$, em parte simplesmente empréstimos não reembolsáveis de companhias falidas, mas na maioria saqueados pelo grupo predador na Frelimo e seus amigos. A maior parte ocorreu depois das privatizações forçadas pelo FMI e Banco Mundial, a quem foi dito por pessoas sérias no BdM que havia mas insistiram para que as privatizações andassem para a frente. Quem roubava era o grupo predador, mas quem abria as portas do cofre e dizia “sirvam-se”, eram as IBWs.

Negócios de pó branco

O tráfico de drogas tornou-se importante em Moçambique nos finais de 1990 quando os maiores traficantes começaram a procurar rotas alternativas, mais difíceis de controlar pelas agências internacionais. Quando os movimenttos de pessoas foram restabelecidos em Moçambique com o fim da guerra, o país passou a ser atractivo; a sua longa costa marítima, com muitas ilhas e sem marinha para a fiscalizar, facilitava a movimentação de droga. Os baixos salários e um clima de corrupção ajudavam. A princípio o movimento maior era de resina de cannabis (haxixe), mas nos finais dos anos 90 a rota estava a ser usada para movimentar heroína trazida do Paquistão para o Dubai, dali para a Tanzania e Moçambique e depois para a Europa. Normalmente era descarregada de barcos grandes permanecendo ao largo e trazida até à costa em pequenos barcos de pesca. Era armazenada em Pemba e Nacala e levada depois para portos em Moçambique e África do Sul onde era escondida em contentores de mercadorias destinados à Europa.

Peritos internacionais dizem que a polícia moçambicana era quase totalmente corrupta, que o aeroporto de Maputo era visto como “aberto” e

³⁴ Tribunal Administrativo, ‘Relatório e Paracer sobre a Conta Geral do Estado de 2005’, 30 Nov 2006.

facilitava idas e vindas de correios de droga. Uma apresentação feita no Instituto Sul-Africano de Estudos de Segurança, em Abril de 2002, dizia que “a relativa impunidade com que alguns traficantes operam é muitas vezes o resultado da sua estreita ligação com indivíduos aos mais altos níveis do governo ou do partido Frelimo.³⁵ O resultado é que Moçambique não é somente um país de trânsito, mas também um centro de armazenagem. Na maioria dos países isto é perigoso por causa dos riscos de operações de busca em armazéns, mas em Moçambique o risco é pequeno. Os traficantes podem importar drogas e armazená-las em Moçambique até receberem as encomendas.

Moçambique é apenas um pequeno actor na cena internacional da droga, mas quando escrevemos isto em 2001 os peritos calculavam que estava a passar por Moçambique mais de uma tonelada de heroína e cocaína por mês.³⁶ Ambas tinham um valor a retalho de cerca de 50 milhões de US\$ por tonelada. Algum deste dinheiro, talvez 2 a 5 milhões por tonelada, deve ter ido para traficantes de droga dentro de Moçambique. É o suficiente para fazer do tráfico de droga o maior negócio de todos, sendo o valor das drogas ilegais passando por Moçambique superior ao comércio legal com o estrangeiro todo junto. O rendimento desta indústria tem tido um enorme impacto na economia de Moçambique, apesar de não registado.

Algum deste dinheiro certamente saía do país, em malas cheias de dinheiro ou por branqueamento de capital, por intermédio do número fora do comum de bancos e casas de câmbio. Mas tem sido investida localmente uma considerável quantia, que se reflecte no boom de construção em Pemba, Nampula, Maputo e ao longo da costa.. Os novos grandes imóveis e vivendas de luxo devem ser parcialmente financiadas com dinheiro da droga. Algum entrou na bolsa de valores que só no primeiro ano de abertura se expandiu até aos 100 milhões de US\$, o que na altura foi descrito como “único”. O turismo também é um bom investimento.

E qual é o papel da Frelimo? Peritos internacionais que foram por nós entrevistados em 2001 dizem que a total ausência de prisões por droga e o facto de que não tem havido conflitos entre os vários grupos moçambicanos

³⁵ Peter Gastrow & Marcelo Mosse, *Moçambique: threats posed by the penetration of criminal networks*, 2002

³⁶ *Metical* 1017, 28.06.2001, Maputo.

lidando com drogas, sugere que o negócio está a ser controlado aos mais altos níveis, com quotas de Mercado e protecção policial organizada. Será que o dinheiro da droga paga a Frelimo e as luxuosas campanhas eleitorais?

Desde 2001 não parece ter havido grandes alterações. Embora tenha havido algumas prisões de correios de cocaína no aeroporto de Maputo, nunca houve prisões ligadas à heroína. Perguntas discretas mais recentes em Nampula e Cabo Delgado, sugerem que o negócio continua, combinado por vezes com avisos para fazer vista grossa nos portos de Pemba e Nacala. E é o que os doadores também fazem.

Pode ver-se isto mais nitidamente na reforma das alfândegas. O FMI e os doadores disseram que a corrupção nas alfândegas era demasiado grande e que o governo tinha de colectar mais receita dos impostos alfandegários; assim, debaixo desta pressão todo o serviço de alfândegas foi entregue a uma companhia privada. As instruções eram aumentar as receitas mas não considerar o contrabando sobre o qual nenhuma receita pode ser cobrada. Um funcionário sénior da companhia confirmou-nos: “nós só estávamos interessados em receitas.” E observou que as nomeações de alguns directores regionais o deixaram surpreendido porque “eram pessoas próximas do partido”. O projecto foi um sucesso com um serviço alfandegário mais eficiente e aumento extraordinário nas receitas – e nenhuma heroína apreendida nos portos ou aeroportos.

Não há porém nenhuma discussão pública do impacto desta grande quantia de dinheiro da droga na economia e política de Moçambique.

Assassínio, reacção e compromisso

Alguns milhões de dólares podem não ser uma grande quantidade de dinheiro sujo na Arábia Saudita ou nos Estados Unidos, mas em Moçambique é o suficiente para se matar alguém por ele. Várias pessoas envolvidas na investigação de escândalos bancários levaram tiros e pelo menos dois morreram em estranhas circunstâncias. Um foi José Alberto de Lima Félix, português, director no Banco Internacional de Moçambique, BIM. Na altura em que investigava lavagem de dinheiro no banco, em Dezembro de 1997, foi morto a tiro na rua.

Mas foram dois assassinatos verdadeiramente públicos que realmente alertaram para o perigo de andar a escrutinar demasiado as fraudes bancárias. Carlos Cardoso era o melhor jornalista moçambicano. Foi um dos fundadores do primeiro grupo de media independente, a MediaCoop, em 1992, e criou o primeiro jornal diário por fax, o *MediaFax*. Em 1997 saiu para fundar um novo diário por fax, o *Metical*. Deu-lhe o nome da moeda moçambicana e pretendia que fosse o primeiro jornal de negócios do país – mas com uma diferença. Cardoso sempre foi de esquerda, professando os valores da Frelimo tradicional, embora também defendesse que os capitalistas nacionais comprometidos com o desenvolvimento eram uma força progressista face às políticas de reajustamento estrutural do Banco Mundial e FMI. Também tinha reservas em relação à propriedade estrangeira. Através do *Metical*, tornou-se rapidamente o porta-voz da ala desenvolvimentista da Frelimo e o flagelo da ala predadora. Era uma pessoa segura, as suas investigações eram meticolosas e as pessoas honestas dentro dos bancos, os doadores e o aparelho de estado começaram a dar-lhe informação confidencial. Pertencia também ao grupo de cidadãos independentes que foram eleitos para a Assembleia Municipal de Maputo em 1998, num explícito desafio à corrupção existente na gestão da cidade. Cardoso começou a investigar os escândalos bancários – o saque após as privatizações e o motivo porque não era investigada judicialmente a fraude dos 144 milhões de Meticais – e ao mesmo tempo as práticas de negócio e agiotagem da família Satar. Inicialmente pesquisou o BCM, mas em Novembro de 2000 estava a colocar questões concretas ao governo relacionadas com o Banco Austral. Então, a 22 de Novembro de 2000, quando era levado a casa pelo motorista, foi atingido com tiros de metralhadora e morto instantaneamente, numa rua movimentada e à hora de ponta. Foi de facto um crime público. Um de nós escrevia regularmente para o *Metical* e quando o Cardoso morreu perdeu um amigo. Mas Moçambique perdeu o seu melhor jornalista e o seu assassinato inibiu por vários anos o jornalismo investigativo no país.³⁷

António Siba-Siba Macuácuva foi um jovem economista brilhante que subiu até ser o n.º 3 na hierarquia do banco central, BdM, onde chefiava o

³⁷ Há uma boa biografia, em português e em inglês: Paul Fauvet e Marcelo Mosse: *É proibido pôr algemas nas palavras – Carlos Cardoso e a Revolução Moçambicana*, 2003

sector de supervisão bancária. Com o colapso do Banco Austral, Siba-Siba foi nomeado presidente interino no início de 2001 com instruções para pôr o banco em ordem para a reprivatização. Era apoiado por pessoas honestas dentro do BdM e a ala desenvolvimentista da Frelimo, e a 19 de Junho de 2001 publicou uma lista com mais de mil nomes, individuais e de companhias, que tinham deixado vencer os pagamentos dos seus empréstimos. Mas a lista excluía pessoas da nomenclatura e Siba-Siba começou a negociar com essas pessoas e a aumentar a pressão. Na manhã de sábado, dia 11 de Agosto de 2001, foi morto e lançado pelo vão da escada, desde o 12º andar do edifício-sede do Banco Austral. Mais um crime muito público.

Inicialmente nenhum dos dois crimes estava a ser investigado; as ligações com o topo eram demasiado óbvias. Mas Cardoso era muito conhecido pela comunidade doadora e no estrangeiro. Durante as visitas ao exterior do Presidente Chissano, apareciam jornalistas que perguntavam porque é que o assassinato não era investigado. Em Maputo havia vigílias regulares no local onde Cardoso tinha sido morto e anúncios na imprensa pedindo justiça para os assassinos de Cardoso. Finalmente começou uma investigação; foram feitas prisões e o caso foi a julgamento nos finais de 2002. Siba-Siba era certamente mais importante, como figura importante do banco central, mas tinha menos amigos dispostos a falar em voz alta e quase não houve investigação sobre a sua morte.

Passando por cima do assassinio?

A resposta dos doadores aos assassinatos é muito debatida. Em Março de 2001 os doadores decidiram suspender o apoio ao orçamento. Embora nunca tenha sido anunciado publicamente, parece pela Tabela A1.4 do Apêndice que Moçambique perdeu entre 50 e 100 milhões de US\$.³⁸ Em meados de 2001, antes de Siba Siba ter sido morto, figuras importantes da sociedade civil que eram igualmente próximas da ala desenvolvimentista da Frelimo, abordaram os doadores em privado e apelaram para mais pressão sobre o governo – talvez mesmo recusar aprovar o documento da estratégia de redução da pobreza do governo, PRPS, e com ele, o alívio da dívida ao abrigo da iniciativa HIPC. Alguns doadores dos países nórdicos simpatizavam

³⁸ Os números da ajuda variam ao acaso de ano para ano e é difícil ser exacto.

com a ideia, mas a maioria recusou (em parte devido a pressões internacionais, tratadas no Capítulo 11). Começou uma investigação ao assassinato de Cardoso. Depois Siba Siba foi assassinado e de novo não houve investigação. Apenas dois meses após a morte de Siba Siba a comunidade doadora teve outra oportunidade, quando o seu Grupo Consultivo, CG, reuniu em Maputo em 25 e 26 de Outubro de 2001. Houve muita retórica sobre os assassinatos, corrupção e escândalo bancário. Moçambique pedia 600 milhões de US\$ de ajuda e foram-lhe dados 722 milhões – dinheiro suficiente para encher o buraco na banca. O apoio ao orçamento foi restabelecido. Os doadores argumentaram em privado que tinham extraído concessões da parte do governo (os assassinos de Cardoso foram a julgamento). Mas parecia um grande prémio para uma concessão tão limitada. Um mês mais tarde o antigo ministro da segurança Sérgio Vieira escreveu na sua coluna do jornal Domingo que os doadores reconheciam, “o bom desempenho do governo” e que isso “ultrapassava o escândalo dos assassinatos de Siba Siba Macuácuca e Carlos Cardoso”.³⁹ Nenhum doador, em público ou em privado, contestou Vieira. Foi visto em geral como sendo só uma palmada na mão e implicitamente, apoio ao grupo predador: “podem roubar 100 milhões de US\$ por ano desde que sigam a nossa política de reajustamento estrutural”.

Muda o equilíbrio dentro da Frelimo

Mas os dois assassinatos foram claramente longe demais mostrando que a facção predadora se tinha tornado gananciosa e acabou por se transformar num ponto de viragem. Um dos mais proeminentes escritores do país, Mia Couto, disse que “vivemos num reino onde os que mandam são gangsters”.⁴⁰ E que uma elite usava o poder “para enriquecer. Não pensam em Moçambique, pensam neles próprios.”⁴¹ Num corajoso discurso à Assembleia da República em Março de 2002, que reflectia também a mudança no equilíbrio de forças dentro da Frelimo, o Procurador Geral da República, Joaquim Madeira, chamou a atenção para “a tendência crescente para a ilegalidade se sobrepôr à legalidade, e os desonestos aos honestos”. Disse ainda que “a cultura da

³⁹ *Domingo*, Maputo, 2 Dezembro 2001

⁴⁰ Marcelo Mosse, entrevista com Mia Couto publicada no *Demos*, Maputo, Fevereiro de 2001 e citada em Gastrow e Mosse, ‘*Moçambique*’.

⁴¹ 114502E “Mia Couto condemns a predatory Elite”, AIM, Maputo, 24 May 2002.

legalidade ainda é um sonho, mesmo entre os dirigentes” que se sentem livres para ignorar pedidos de informação por parte dos investigadores da corrupção no Gabinete do Procurador Geral.⁴²

Os activistas da Frelimo em campanha nas províncias em 1999 tinham ficado chocados pela repercussão contra o partido causada pela corrupção e viram-na como a causa da quase derrota de Joaquim Chissano nesta eleição. Espicaçados pelo que viram como crescente e óbvia criminalização do estado conduzido por Joaquim Chissano, posicionaram-se contra ele. Segundo a constituição da altura,⁴³ Chissano podia candidatar-se a um terceiro mandato. Ele afirmou públicamente que não tencionava candidatar-se, aparentemente esperando uma onda de apoio por parte do partido que o empurrasse para um terceiro mandato mas isso não aconteceu. Na altura em que ele demonstrou que talvez quisesse candidatar-se, os seus críticos mobilizaram-se contra ele. As facções na Frelimo são fluídas e podem formar-se inesperadas alianças. Neste caso, a velha guarda da Frelimo liderada por Graça Machel e Jorge Rebelo, trabalhou com a ala desenvolvimentista do partido enquanto, do outro lado, os corruptos se juntavam ao perceberem que Chissano seria derrotado na próxima eleição e queriam proteger a sua *rent-seeking*. No 8º Congresso da Frelimo, de 10 a 14 de Junho de 2002, Chissano foi derrotado e Armando Guebuza eleito secretário-geral do partido e o próximo candidato presidencial. Guebuza representava claramente um compromisso – uma mudança, mas não exagerada. É um veterano da luta de libertação e tem sido uma figura sénior dentro do partido desde a independência. Hoje é um dos homens mais ricos da nomenclatura e os seus bens provêm quase todos de privatizações e acesso a contratos e licenças do estado. No entanto era visto como um bom gestor das suas empresas, não recorrendo à usurpação grosseira característica da clique de Chissano.

Entretanto, a batalha interna entre as facções predadora e desenvolvimentista, viu investigadores e magistrados no caso Cardoso mudarem na medida em que um lado ganhava supremacia sobre o outro, apenas para voltar a perder depois. Finalmente a ala desenvolvimentista passou à frente,

⁴² Joaquim Madeira, Discurso anual ao parlamento do Procurador Geral da República, Maputo, 6 Março 2002.

⁴³ Mudou mais tarde. A constituição de 2000 limita os mandatos a dois.

mas num clássico compromisso à maneira da Frelimo somente os executores do assassinato foram investigados e julgados, mas não aqueles que, mais acima, deram as ordens. Foram condenados seis homens, incluindo Aníbal dos Santos Júnior (Anibalzinho), um conhecido gangster que organizou o assassinato; Vicente Ramaya, gerente da sucursal do BCM mais tarde condenado no processo da fraude dos 144 milhões de Meticais; e Momade Assif Abdul Satar, (Nini), um agiota e parte duma família de negócios corruptos, que também foi condenado no processo da fraude do BCM.

O julgamento começou em Novembro de 2002, mas teve um impacto totalmente inesperado por causa das acções corajosas de algumas pessoas. Sem pedir autorização aos seus superiores e funcionários do partido, editores na estatal Rádio Moçambique pediram permissão para difundir o julgamento em directo e o dedicado e jovem juiz Augusto Paulino concordou. O julgamento foi integralmente difundido em directo pela Rádio e TV. Em cada cidade e vila, as pessoas estavam coladas ao rádio e à Televisão. Vendedores da rua tinham os rádios ligados, e qualquer pessoa podia seguir o julgamento caminhando pelas ruas. O julgamento teve lugar numa tenda gigante montada nos terrenos da prisão de alta segurança e o público que quisesse podia assistir.

Vários dos réus acusaram o filho do presidente, Nyimpine Chissano, de ter sido o mandante do crime. Ele prestou declarações ao tribunal e negou ter tido qualquer papel. Mas o julgamento também expôs uma rede complexa de ligações financeiras ilegais e provavelmente corruptas e os movimentos de grandes quantias de dinheiro ligando agiotas e gangsters, incluindo Anibalzinho e Nini, a Nyimpine Chissano, e por sua vez a importantes figuras do partido e suas empresas, incluindo o casino do Hotel Polana. O julgamento mostrou também que Anibalzinho e Nini tinham protecção a alto nível e tinham conseguido levar a cabo actividades criminosas sem serem questionados. O cidadão comum ouviu falar de elevadas quantias de dinheiro com que mal podia sonhar, serem discutidas como se tratasse de banalidades, assim como ouviu a família e associados próximos do Presidente Chissano serem relacionados com o submundo do crime. Entretanto, Anibalzinho foi deixado escapar duas vezes da “prisão de alta segurança” e recebeu bilhetes de avião e passaportes falsos, implicando protecção no próprio topo do ministério do interior. Da primeira vez foi recapturado apenas porque um

grupo de polícias honestos e um procurador fizeram em segredo as suas investigações, não falando aos seus superiores ou ao ministério do interior, até o localizarem e o prenderem na África do Sul.

No início de 2003, os seis foram condenados a longas penas de cadeia.

Mas a cultura da impunidade continuou, em parte por causa de uma divisão na comunidade doadora. Um grupo de funcionários dos doadores, particularmente os que não estavam em Moçambique há muito tempo, não vê ou não compreende divisões dentro da Frelimo. Um amigo comentou: “Para nós, é apenas o governo ou a Frelimo”. Um grupo significativo de doadores defendeu a posição de que era uma perda de tempo e energia levar à justiça a corrupção passada e que devia ser dada ênfase à criação de estruturas, incluindo melhor prestação de contas do governo e uma comissão anti-corrupção, para evitar corrupção futura. Isto era excelente para o grupo dos predadores que não só eram autorizados a escapar com assassinatos e descarada roubalheira, mas podiam continuar a roubar durante os anos futuros pois os novos mecanismos só muito lentamente seriam postos em acção. Como parte disto, o governo recusou auditorias aos bancos e não houve qualquer investigação da morte de Siba-Siba. A maioria dos doadores aceitou, porque o governo estava a fazer muitas outras coisas que os doadores exigiam. Mas uma minoria, com a Suécia à frente, argumentou que os assassinatos e roubos nos bancos eram tão notórios que se ninguém fosse judicialmente processado estabelecia-se um precedente que tornaria qualquer desenvolvimento capitalista impossível, e que era necessário apoiar as pessoas mais progressistas dentro da Frelimo. Finalmente conseguiram obrigar o governo a mandar fazer auditorias forenses ao BCM e ao Banco Austral. Estas confirmaram roubos substanciais no BCM e que alguns na administração do Banco Austral tinham violado as leis corporativas e bancárias, e sugeriram pistas para a investigação Siba-Siba.

Mudanças com Guebuza?

Não há dúvidas de que o equilíbrio mudou mas até que ponto? Armando Guebuza passou muito do seu tempo depois de nomeado candidato presidencial, fora da cidade, reconstruindo o aparelho do partido e tentando preservar uma imagem nova e limpa. Não fez campanha contra a Renamo e Afonso Dhlakama, mas contra o seu predecessor e a corrupção e o “deixa-andar”

do governo Chissano. E ganhou convincentemente as eleições, deixando Dhlakama com metade dos votos que teve em 1999.

A escolha do novo governo mostrou-se tensa. A Comissão Política da Frelimo tinha de estar de lado com o novo governo e houve muita negociação entre as várias facções e barões regionais e do partido. O novo governo de Guebuza colocou uma substancial ênfase em fazer funcionar a máquina estatal, tentando garantir que as pessoas fossem pontuais e que os que servem o público o fizessem realmente em vez de dizer que voltassem no outro dia como é o mais comum. Houve uma nova pressão para a descentralização e uma tentativa de reduzir a pequena corrupção – embora, como dizemos no capítulo anterior, esta fosse em paralelo com a importância crescente do partido e da prioridade de dar aos membros do partido.

O 9º Congresso da Frelimo em Quelimane de 11 a 15 de Novembro de 2006 produziu poucas mudanças de impacto. O Presidente Armando Guebuza consolidou a sua liderança mas o ex-Presidente Joaquim Chissano continuou a ser uma força no partido e foi nomeado Presidente Honorário. Alguns dos veteranos têm sido reformados e substituídos por pessoas mais novas, mais educadas, mas a luta de libertação continua a ser poderosa. A total abertura e tranquilidade da semana do Congresso sugere que as tensões e atritos foram geridos com sucesso.

O poder e protecção de Chissano estão claramente reduzidos. O filho, Nyimpine, foi formalmente considerado acusado em Maio de 2006, de ter mandado matar Carlos Cardoso e de várias ofensas económicas.⁴⁴ Mas no

⁴⁴ As acusações financeiras surgiram da saga complexa de um molho de cheques de 1.2 milhões de Meticais (70,000 US\$ nos finais de 2000) que Nini Satar apresentou ao tribunal no seu julgamento em 2002, que ele afirmava terem-lhe sido dados por Nyimpine Chissano para cobrir um empréstimo para pagar o assassinato a Anibalzinho. Nas suas declarações ao tribunal, Nyimpine Chissano admitiu ter assinado os cheques, mas disse que foram dados a Maria Cândida Cossa como garantia contra um empréstimo para pagar a “fornecedores” não especificados e que não sabia como os cheques tinham ido parar à mão de Satar. No julgamento original, Cândida Cossa confirmou a estória de Nyimpine. Anibalzinho tinha sido julgado à revelia porque tinha fugido da cadeia. O julgamento foi repetido mais tarde e a sentença foi confirmada. Cossa usou o segundo julgamento para dizer que não sabia nada dos cheques e que tinha mentido depois de Nyimpine a ter pressionado. Nesse julgamento houve uma acareação (permitida pela lei moçambicana e portuguesa) entre Maria Cândida Cossa e Nyimpine; ambos mantiveram as suas estórias, mas foi um momento altamente dramático na sala de audiências. Cossa era uma antiga namorada de Nyimpine e uma das devedoras do Banco Austral que não estava a pagar a dívida.

início de 2007 já aparentemente tinha sido posta de lado a possibilidade de utilizar a auditoria forense do Banco Austral para investigar a morte de Siba-Siba ou levantar processos judiciais.

A “rent-seeking” e cabritismo continuam. Um exemplo passou-se nos finais de 2006 com a instalação de um “scanner” no porto de Maputo. Cobra entre 20 e 100 US\$ por cada contentor examinado, o que desencadeou protestos dos despachantes porque é gratuito na maioria dos países incluindo África do Sul – na realidade ganham mais do que isso impedindo contrabando e documentação falsa de despacho. O “scanner” é propriedade de uma companhia pertencente à SPI, uma “holding” da Frelimo que detem 35%, e o resto pertence a pessoas ligadas à Frelimo.⁴⁵ Os transportadores sul-africanos afirmaram que passariam a usar portos da África do Sul em vez de Maputo por causa dos custos maiores. Trata-se de um caso evidente de cabritismo e captura do estado – usando o poder do estado, neste caso as alfândegas, para extrair receitas, apesar do impacto a longo prazo poder prejudicar o porto e o desenvolvimento geral do país.

No início de 2007, a operadora de telefone móvel Vodacom Moçambique, noticiou que uma companhia de que o Presidente Armando Guebuza é sócio, tinha adquirido 5% da Vodacom usando um empréstimo do estrangeiro. A SPI e vários membros da nomenclatura já tinham acções na companhia. A Vodacom quando questionada, disse que era “norma” que partidos políticos e funcionários do governo detivessem acções.⁴⁶

Justiça?

Os tribunais e a polícia continuam a ser a área de maior tensão. Um aspecto fundamental da captura do estado tem sido a criminalização do Ministério do Interior e a manutenção do sistema judiciário fraco e ineficiente. José Pacheco foi nomeado Ministro do Interior por Guebuza; é um membro da Comissão Política da Frelimo e antigo governador da província de Cabo Delgado, onde se situa o porto de Pemba. Parece ter a autoridade necessária para fazer uma limpeza na polícia, mas permite que continue um elevado nível de actividade ilegal ligada ao partido. Os laços entre a polícia e o crime

⁴⁵ *Savana*, Maputo, 15 Dec 2006

⁴⁶ *Savana*, 9 March 2007. *Mail & Guardian*, Johannesburg, 13 Apr 2007.

organizado estão enraizados e a reorganização da polícia tem sido lenta. Nas lutas subsequentes vários polícias e funcionários prisionais foram mortos.

As tentativas de Guebuza nomear um ministro da justiça forte, foram recusadas pela ala pró-Chissano no partido. Isto mantém o centro da captura do estado pelo grupo predador. Os doadores têm vindo a pressionar o estado há mais de uma década por causa da justiça, mas deixam-se sempre iludir com um novo plano (idêntico ao que foi apresentado ao anterior grupo de doadores alguns anos atrás), construindo uns tantos “palácios da justiça” e prometendo alguma reforma a vir um dia.

De Washington, porém vieram críticas mais fortes. Num relatório divulgado em 2006, a USAID disse que “com considerações políticas dominando os níveis mais altos do sistema de tribunais, a natureza hierárquica do judiciário em Moçambique torna difícil aos juízes aos níveis mais baixos evitarem interferência política ou actuarem de maneira mais transparente.” Além da manipulação política, o relatório acusa os funcionários da justiça de venderem sentenças e de perderem provas e processos em troca de subornos. Numa declaração sem precedentes, o relatório ataca pessoalmente o Presidente do Tribunal Supremo Mário Mangaze a quem atribui “uma parte significativa da culpa pela lentidão da reforma” do judiciário. Mangaze “foi nomeado em 1988 e a sua comissão foi renovada pelo ex-Presidente Chissano exactamente umas semanas antes das eleições de 2004. É um membro fiel da Frelimo considerado como interlocutor fundamental para os dirigentes políticos quando interesses importantes estão em jogo em relação a casos de tribunal.”⁴⁷

O Banco Mundial e o FMI são especialmente duros em relação ao facto de não se limpar o sector de justiça. Numa nota conjunta do pessoal, dizem: “A fraqueza do sector de justiça e a ausência de transparência continuarão a impedir o desenvolvimento de um sector de justiça viável, em particular devido ao processo lento na aplicação de contratos, que tornam a cobrança de dívidas dispendiosa, lenta e improvável.”⁴⁸

⁴⁷ Spector et al, 2005 (but only released in early 2006)

⁴⁸ ‘Republic of Moçambique: Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Advisory Note’, IMF Country Report No. 07/38, 2007

Mustaq Khan da Escola de estudos africanos e orientais, SOAS, de Londres, diz:

que em todos os países que se desenvolveram com sucesso, desde a Coreia do Sul nos anos 60 até à China em 2002, grassava a corrupção durante os primeiros anos do desenvolvimento capitalista. Porque não há nenhum exemplo de um país em desenvolvimento livre da corrupção na fase inicial de desenvolvimento? A resposta de que a pobreza alimenta a corrupção é errada; os pobres são muitas vezes escrupulosamente honestos. É antes porque o próprio processo de desenvolvimento capitalista gera motivos e incentivos poderosos para corrupção... A construção do capitalismo, embora possa ser necessária para a prosperidade dos países pobres a longo prazo, é ele próprio um processo feio e conflituoso...

Nos países mencionados, a corrupção podia coexistir com o crescimento porque era parte de um sistema de acumulação primitiva através do qual emergia uma nova classe de capitalistas com forte assistência do estado e muitas vezes em conluio com dirigentes do estado. Os funcionários do estado partilhavam alguma desta riqueza mas também eram capazes de disciplinar capitalistas para garantir que a ineficiência se sustentasse a si própria, as infraestruturas não eram excessivamente mal construídas e que os recursos internos não fugiam para bancos estrangeiros. Nos países menos dinâmicos, embora políticos e burocratas também capturassem a riqueza, paradoxalmente muitas vezes capturavam menos em termos absolutos porque não conseguiam disciplinar os capitalistas... e em última análise, não conseguiam gerar crescimento.⁴⁹

Todas as elites usam o estado para seu próprio benefício. Em Moçambique, os chefes na guerra de libertação que se sacrificaram pelo seu país, acreditam que merecem uma confortável velhice. Mas a questão é de equilíbrio – as acções da nomenclatura para se rodearem de conforto são tão

⁴⁹ Mushtaq H Khan, '*Corruption and Governance in Early Capitalism – World Bank Strategies and Their Limitations*', em Jonathan Pincus e Jeffrey Winters, *Reinventing the World Bank*, Cornell University Press, Ithaca (NY, USA) and London, ISBN 0-8014-8792-7.

arrasadoras que vão ao ponto de bloquear o desenvolvimento? Em Moçambique há intocáveis que podem reter para si terras boas e não as cultivarem, cujos apetites de cabritismo fazem subir os custos aos investidores que querem fazer negócios, que podem matar e roubar e distorcer a justiça de tal modo que nunca são levados a um tribunal.

O problema não é novo. Há mais de uma década, em Paz Sem Benefício⁵⁰ defendemos cair em cima da corrupção e, simultaneamente, ligar esta operação a uma amnistia, salários mais altos para os funcionários e o fim do apoio dos doadores à corrupção. Passados onze anos o problema agravou-se. É muito difícil para moçambicanos ou estrangeiros investirem quando os subornos comem os lucros e quando um sistema de tribunais é deixado inoperativo por uma elite predatória, e o resultado é não se poder forçar o cumprimento de contratos ou o pagamento das dívidas. Isto significa por sua vez que os investidores ficam com duas opções. Os empresários locais fixam-se em áreas, particularmente o comércio, que tem altos lucros e rápida rotatividade, já que investimentos a longo prazo parecem muito arriscados. As grandes companhias estrangeiras só investem em enclaves – minas, gás, Mozal, plantações – que ficam totalmente de fora do sistema estatal. Nenhum destes traz desenvolvimento a longo prazo.

Mushtaq Khan argumenta que “transição capitalista não é qualquer coisa que aconteça naturalmente” e que a característica comum de países em desenvolvimento com alta taxa de crescimento é que “as intervenções do estado foram cruciais na gestão do processo através do qual emergiam as novas classes capitalistas, adquirindo capital e tecnologia”.

E continua:

O fluxo de recursos reais para as mãos dos novos capitalistas emergentes foi orquestrada através de diversos mecanismos incluindo controlo do estado sobre a propriedade dos bancos, controlo ou distorção de preços, juros e taxas de câmbio ; e directamente através de taxas e subsídios. Ainda mais importante, particularmente nas economias dinâmicas, foi a disciplina que o estado podia impôr à classe emergente de novos capitalistas, para garantir que estes recursos não eram desperdiçados

⁵⁰ Joseph Hanlon, *Peace without Profit*, Oxford: James Currey, 1996, Chapter 17

significativamente e que os potenciais capitalistas que não se tornaram produtivos os perdiam, e estes recursos podiam ser transferidos para outros.

Khan conclui que ao apoiar e promover uma classe capitalista emergente, o estado deve assegurar “que este processo de apoio é suficientemente disciplinado para que os recursos não sejam desperdiçados... O perigo real é quando capitalistas ineficientes têm sucesso através do suborno e/ou influenciando o estado para capturar os recursos. Quando isto acontece, o custo para a sociedade é muito maior que os recursos desperdiçados com a corrupção. O estado pode estar a criar sistematicamente uma classe de consumidores que dão nas vistas em vez de capitalistas produtivos...”

Isto acontece em Moçambique, e para um pequeno grupo da elite da Frelimo e investidores estrangeiros, está tudo bem. Mas se Moçambique se vai desenvolver, e se a Frelimo deve ser legitimamente reeleita, terá de haver aumento de empregos e de rendimentos. Isto implica pôr os cabritos de dieta e transferir recursos para os capitalistas emergentes que podem ser mais produtivos. Não é problema que a Frelimo tenha dado à elite a primeira oportunidade ou os empréstimos bonificados e lhe tenha permitido ser relativamente rica. O problema é antes que ela tenha sido indisciplinada e livre de condições, ao ponto de dar prioridade ao improdutivo. Certamente, nem todos são corruptos, parte da elite está a pagar os empréstimos e a construir empreendimentos sérios. Mas os cabritos mantêm-se na vanguarda comendo tanto que a maior parte dos investimentos de desenvolvimento são bloqueados. Usando as palavras de Khan parece que o estado cria “sistematicamente uma classe de consumidores que dão nas vistas em vez de capitalistas produtivos, e desperdiçando uma enorme quantidade de recursos a apaparicar uma classe protegida e improdutivo.”

11

Dependência da ajuda e subserviência; o pau e a cenoura¹



O FMI no início de 2007 disse: “Moçambique é uma estória de sucesso na África Sub-Saariana, beneficiando de grandes influxos de ajuda sustentada, de um crescimento forte e de base alargada, e ainda de grande redução da pobreza.”² Um estudo conjunto do governo e dos doadores no início de 2007 disse: “Moçambique é geralmente considerado uma estória de sucesso.”³

Mas o estudo conjunto doadores-governo também “revelou a percepção generalizada que a direcção e apropriação do governo sobre a agenda da ajuda também deixou os doadores no assento do motorista.”⁴ Num estudo de 2004, Tony Hodges e Roberto Tibana dizem que “elevada dependência significa que o processo de orçamento envolve essencialmente apenas dois actores, o executivo e os doadores estrangeiros. O grau de prestação de contas do executivo aos doadores é muito maior do que à sociedade moçambicana.”⁵

¹ Este capítulo baseia-se em parte na pesquisa conjunta com Paolo de Renzio, publicada como Paolo de Renzio e Joseph Hanlon, *Contesting Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*, 2007

² *Republic of Mozambique: Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility ...*, IMF, 2007 p 4.

³ *Donor cooperation strategy with Mozambique*, KPMG, 2007 p 46

⁴ *Ibid.* p 32

⁵ Tony Hodges and Roberto Tibana: *Political Economy of the Budget in Mozambique*, 2004 p8. (Mais tarde publicado em português como *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*, Princípios, Maputo 2005)

Será Moçambique visto como estória de sucesso precisamente porque sucumbiu às exigências dos doadores? Num relatório de 2005 ironicamente intitulado “Perfect Partners” ou Perfeitos Parceiros, Tony Killick, Carlos Nuno Castel-Branco e Richard Gerster disseram:

O governo de Moçambique, como muitos (mas não todos) países que dependem da ajuda, aparentemente acredita que a sua inquestionável necessidade de ajuda estrangeira significa que não está em posição de insistir nas suas próprias prioridades. Embora não se possa escamotear que a posição negocial do governo *vis-à-vis* os seus parceiros de desenvolvimento é, e continuará a ser, muito desigual, queremos salientar que a dependência da ajuda não tem que implicar subserviência e que a ousadia do governo pode contribuir para reverter a assimetria. ... Os doadores estão ansiosos por manter activos e substanciais os programas de assistência a Moçambique, um facto que dá ao governo um genuíno poder negocial.⁶

Moçambique e seus doadores estão simbioticamente ligados; Moçambique precisa do dinheiro e os doadores estão desesperados por uma estória africana de “sucesso”. Mas o único teste real do “sucesso” da ajuda é a redução da dependência da ajuda, como aconteceu com a Europa depois do Plano Marshal ou na Irlanda depois do seu *boom* financiado pela União Europeia. A dependência de Moçambique em relação a ajuda está a aumentar. Carlos Nuno Castel-Branco afirma que:

Ajuda ao desenvolvimento é uma determinante crucial do crescimento económico em Moçambique – mais ainda que o investimento privado – por causa do seu impacto no consumo social e do governo. [Saúde, educação, água, etc] Para manter altas as taxas de crescimento sem mudar a actual dinâmica da atribuição da ajuda, Moçambique precisa de continuar a investir no consumo social e do governo através da ajuda, e esta precisa de se manter operacional ao nível da ajuda dos anos anteriores. Daí resulta que a dependência da ajuda se aprofunda em cada ronda.

⁶ Tony Killick, Carlos Nuno Castel-Branco and Richard Gerster): *Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Moçambique, 2004, 2005* p50

Este ciclo só pode ser quebrado se a ajuda fôr re-atribuída para reforçar as capacidades produtivas através do financiamento público da provisão de serviços básicos produtivos.⁷

Isto, defende ele, exigiria “mudanças fundamentais de visão, políticas e de organização, tanto da parte do governo como dos doadores”.

Neste livro defendemos que uma mudança fundamental como esta é essencial, mas neste capítulo enfatizamos que a relação entre os doadores e a elite da Frelimo tornou-se tão próxima que esta mudança seria difícil. Nas citações do início deste capítulo há frases dos doadores na moda como “sucesso”, “apropriação” (de políticas) e “assento do motorista”, assim como a muito fora de moda “subserviência”. Todas as definições destes termos são muito contestadas e serão discutidas aqui apenas parcialmente. Mas Castel-Branco⁸ nota que “a decisão pelo governo recipiente para, aparentemente, desistir da apropriação para maximizar os fluxos da ajuda e minimizar fricção política interna, reflecte algum grau de propriedade relacionada com a estratégia de sobrevivência num contexto de opções limitadas”. Assim, “prosseguindo uma estratégia activa de não procurar ‘apropriação e liderança’, está a tomar a forma de “ser dono”. Pode parecer racional não ter nenhuma estratégia nem interesse em “propriedade”. Neste capítulo, defendemos que a direcção da Frelimo escolheu este caminho. Vamos justificá-lo em cinco secções:

- Como é medido o “sucesso”, o modelo neo-liberal e social de consumo, e porque é difícil a alternativa uma vez que implica mudar a definição de “sucesso”.
- A subserviência compensa. O objectivo primordial partilhado é maximizar a ajuda e isto requer fazer o que os doadores querem antes que eles peçam. Os doadores podem reforçar isto com um pau grande.
- O factor humano. Como as pessoas que sinceramente desejam o desenvolvimento de Moçambique acabam trancadas numa burocracia que cria dependência.

⁷ Carlos Nuno Castel-Branco, ‘*Aid and Development, A Question of Ownership?*’, 2007. Castel-Branco é Professor associado em Economia do Desenvolvimento na Universidade Eduardo Mondlane e Director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), ambos em Maputo.

⁸ Castel-Branco 2007

- Criando um grupo “comprador” (intermediário) que actua no interesse dos de fora.
- Apoio ao orçamento e como uma rede mais apertada de relações torna mais difícil mudar de direcção.

Concluiremos com uma secção observando uma série de contradições que emergem dentro da política da ajuda.

Para que isto caiba num único capítulo temos de fazer algumas heróicas simplificações. É importante ter em atenção que há um leque de pessoas no governo, na Frelimo, na indústria da ajuda e nas IBWs. Os funcionários do governo mudam e os trabalhadores da ajuda vão e vêm. Centenas de pessoas mudam prioridades, posições, agendas e alianças; ninguém tem poder absoluto, e há poucos que estejam obsessivamente agarrados à sua ideia, o que significa negociação e mudança de posições. Mas tal como as ondas à superfície não podem esconder a maré que está por baixo, assim nós esperamos que esta versão simplificada represente a maré que está subjacente aos acontecimentos.

Medindo sucessos

Claro que o sucesso da ajuda inicialmente é medido pela taxa de crescimento do PIB e pela taxa oficial da redução da pobreza (que nós contestamos no Capítulo 7). Mas há outras duas medidas de sucesso que contam muito mais – ao nível macro, preencher a agenda política neo-liberal do livre mercado e do Consenso de Washington, e a nível micro, fazendo coisas que podem ser contabilizadas, medidas e reportadas na sede dos doadores, como edifícios escolares e estradas. Sobre as questões micro falaremos mais a seguir.

Quando o Banco Mundial quis justificar o aumento da ajuda e as políticas do Banco num relatório à Conferência das NU em Monterrey, sobre Financiamento para o Desenvolvimento de 2002, o seu relatório citou seis países de sucesso onde “política e reformas institucionais tinham despoletado desenvolvimento rápido”. Só havia dois em Africa: Moçambique e Uganda.

“Moçambique emergiu na passada década como um exemplo de reformas bem sucedidas” disse o Banco Mundial.⁹

David Dollar e Craig Burnside definiram muito sobre a política do Banco Mundial nesta área, nos finais dos anos 90 e início dos 2000, e disseram que “o coração do reajustamento estrutural são a disciplina fiscal, a liberalização do comércio e outras políticas pró-mercado.” Explicitamente eles equiparam “boas políticas” com “boas políticas económicas” e definem depois um índice de boa política baseada em apenas três factores: excedentes do orçamento de estado, inflação (como medida da política monetária) e abertura de mercado.¹⁰ O Banco Mundial usa o seu ‘*Country Policy and Institutional Assessment*’ (CPIA) para avaliar a governação. O CPIA de 2003 deu ênfase ao mercado livre, baixas tarifas, “crédito não dirigido” (Ver Capítulo 17) e poucas instituições financeiras estatais.

Medidas de sucesso podem ser muito bizarras. Darius Mans, Director do Banco Mundial para o País em Moçambique, no seu relatório sobre a reunião do Grupo Consultivo (CG) em Maputo, em Outubro de 2001, disse que “ havia acordo generalizado [entre os doadores presentes] de que o sucesso mais significativo dos últimos 12 a 18 meses tinha sido a finalização do PARPA”.¹¹ Assim, para Mans e os doadores, “a acção mais significativa” durante um período no qual houve imensa corrupção e dois assassinatos tinha sido escrever um documento, mas nenhuma acção. O documento é notável por seguir religiosamente o modelo do Banco Mundial para este tipo de relatório, aceitando que a pobreza será reduzida através de baixa inflação, redução da burocracia (usando a expressão inglesa num texto que está em português) para encorajar o crescimento do sector privado, e ênfase no capital humano.¹²

O CG de 2001 enfrentou dois desafios a esta medida do sucesso e rejeitou ambos. Depois do CG, os doadores e as IFIs reuniram-se com a sociedade

⁹ Nicholas Stern, ‘*The role and effectiveness of development assistance*’, 2002. Stern era o Economista Chefe do Banco Mundial e Vice Presidente Sénior de Economia do Desenvolvimento.

¹⁰ Craig Burnside & David Dollar, ‘*Aid policies and growth*’, Policy Research Working Paper, no. 1777, Washington: World Bank, 1997 pp 1, 2, 16. Uma avaliação subsequente da avaliação do Banco Mundial concluiu que os resultados neste documento “não são robustos” e não são “convincentes”. Ver Capítulo 12.

¹¹ Darius Mans, ‘*Chairman’s Report of the Proceedings*’, 2001

¹² *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005*, (PARPA-1), República de Moçambique, 2001

civil. No seu relatório Mans continua: “Várias organizações da sociedade civil, numa declaração conjunta, afirmaram a sua crença em que o reajustamento estrutural e alto crescimento não tinham resultado em redução da pobreza em Moçambique” e clarifica depois que a declaração da sociedade civil foi ignorada. A outra questão, já discutida no Capítulo 10, foram os escândalos bancários e os assassínatos. Os doadores deram dinheiro extra a Moçambique para fechar os buracos na banca e Sérgio Vieira escreveu que isso queria dizer que os doadores reconheciam “o bom desempenho do governo” e isso passa por cima dos assassínatos.¹³ Os doadores e as IBWs estavam a dizer que a elite predadora estava fazendo a “coisa certa” ao redigir um PARPA neo-liberal e que queixas sobre assassínatos e ausência de redução na pobreza não tinham importância e, enfim, Moçambique era um sucesso.

Até certo ponto, isto reflecte uma abordagem de avestruz muito mais vasta em relação à corrupção. Na altura, o CPIA do Banco Mundial mal referia a corrupção e a Noruega¹⁴, Inglaterra e Banco Mundial tinham políticas públicas de não tocar na corrupção passada. Defendiam em vez disso a promoção da reforma institucional e criação de capacidade, na esperança de que as instituições pudessem lidar com a corrupção futura. Um estudo do Banco Mundial na Europa do Leste mostrou que isto não funciona. Permite a impunidade dos grupos de captura do estado e mais tempo para roubar.¹⁵ Mas a abordagem da reforma institucional era importante na medição do “sucesso” de duas maneiras: primeiro significava que a corrupção não conta contra o sucesso, e segundo, permitiu aos doadores e IBWs reportar os seus programas de criação de capacidade e reforma institucional, como “sucessos”.

Em 2003 o Director Executivo do FMI, Horst Kohler, estava em Maputo e disse numa conferência de imprensa “é nossa convicção que o governo, sob a direcção do Presidente Joaquim Chissano, fez um excelente trabalho ao definir e implementar os fundamentos para o crescimento e para a redução

¹³ Domingo, Maputo, 2 December 2001

¹⁴ ‘A investigação e acção judicial sobre casos de corrupção requer muito pessoal e outros recursos, o que implica custos muito acima daqueles que um país pobre se pode permitir. Deve pois ser posta muita ênfase na prevenção da corrupção, elevando o conhecimento e consciência do público e reduzindo o espaço para comportamento corrupto.’ NORAD’s Good Governance and Anti-Corruption Action Plan 2000-2001, Oslo: Norad, 2000, p 20. Descarregado em 31 Julho 2007. <http://www.norad.no/items/1022/38/5792693521/HandlingsplanKorrEngeksl.doc>

¹⁵ Hanlon, 2004

da pobreza”. Quando os jornalistas levantaram a questão das fraudes bancárias e do assassinato de António Siba-Siba Macuácuá, Kohler simplesmente apelou a “reformas mais profundas” no sector financeiro.¹⁶

Desde então tem havido algumas ligeiras mudanças, com a justiça e combate a corrupção a terem lugar na agenda, mas o foco básico macro-económico mantém-se. A 18 de Junho de 2007, o Conselho Executivo do FMI “congratulou as autoridades moçambicanas pelo impressionante desempenho macro-económico e o desempenho em geral satisfatório dos programas” apelando sómente para “reformas institucionais da segunda geração” e mais “reformas no sector público”. Não havia nada sobre corrupção ou agravamento da pobreza, sómente sobre a necessidade de “Reforçar o ambiente de negócios”.¹⁷

Os doadores precisam de uma estória de sucesso em África e não se importam de dar uma definição de “sucesso” de tal forma que garanta que Moçambique é um sucesso.

A subserviência compensa

Carlos Nuno Castel-Branco defende que o objectivo do governo é simplesmente maximizar a ajuda.¹⁸ Há queixas repetidas de que os doadores esperam que os funcionários do governo “saibam” o que se espera deles e adoptem políticas antes de os doadores lhes dizerem para o fazer.¹⁹ Killick

¹⁶ Conferência de Imprensa a 11 Julho 2003; Paul Fauvet, ‘*Glowing praise for Moçambique from IMF*’, AIM, Maputo, 11 Julho 2003.

¹⁷ ‘IMF Executive Board Concludes 2007 Article IV Consultation with Moçambique’, Washington: IMF, Public Information Notice 07/84, 24 July 2007.

¹⁸ Carlos Nuno Castel-Branco 2007

¹⁹ Carlos Nuno Castel-Branco 2007, Carter 2007. Isto ajusta-se a abordagem da Frelimo de forma mais alargada. Falamos uma vez com um membro da Frelimo e da Comissão Nacional de Eleições, CNE, que se queixava da maneira como Afonso Dhlakama chamava os membros da CNE e da Renamo pelo telemóvel para lhes dar instruções detalhadas. Perguntei-lhe então se eles não tinham de recorrer a Frelimo para instruções. “Oh não,” respondeu, “nós sabemos o que temos de fazer. Não precisamos de instruções de cima.” Este princípio aplica-se em sentido muito mais geral. Todos os níveis do aparelho de estado, desde ministros a administradores de distrito, sabem que é pressuposto servir os interesses do partido, e também sabem como bajular os doadores e fazer o que eles esperam que se faça.

defende que “o governo [tem] força negocial genuína” com os doadores e que “a dependência da ajuda não tem de implicar subserviência”. Nos argumentamos mais abaixo que Killck está errado e que a subserviência compensa – provavelmente em 350 milhões de US\$ por ano.

Consideram-se três países que são semelhantes e próximos de Moçambique - Tanzania e Uganda (que tem quase o mesmo produto per capita que Moçambique e estão muitas vezes agrupados com Moçambique como exemplos de “sucesso” das IFIs ²⁰) e o Malawi (que é muito mais pobre que Moçambique). A ajuda média para 2004 e 2005 foi quase idêntica em cada um dos outros três países, a 42 US\$ por pessoa e por ano, mas em Moçambique foi de mais 50%, a 65 US\$ por pessoa e por ano – Moçambique é realmente o querido dos doadores. (A Tabela 2.2 compara a ajuda per capita a Moçambique com os seus vizinhos).

A alternativa Tanzaniana

Tanzania, mesmo sendo por vezes visto como obediente com os doadores, tem tido uma relação mais conflituosa que Moçambique e adoptou um processo de monitoria independente das ajudas. O PNUD diz que a Tanzania “oferece um exemplo instrutivo de como a monitoria independente pode promover uma parceria mais equitativa e uso eficaz da ajuda.”²¹ A Tanzania é o vizinho de Moçambique a norte e os dois países estão muitas vezes associados nas mentes das pessoas por causa da história semelhante de socialismo e partido único e pelo seu papel nos Estados da Linha da Frente, na oposição ao regime colonial rodesiano e ao apartheid na África do Sul.

O Gráfico 11.1 representa a ajuda per capita. Mostra que a Tanzania recebeu sempre ajuda um pouco acima da média dos países da África sub-Sahariana, com excepção de uma redução no período de 1993-1995. O mapa mostra também que, de uma ajuda abaixo da média no início dos anos 80,

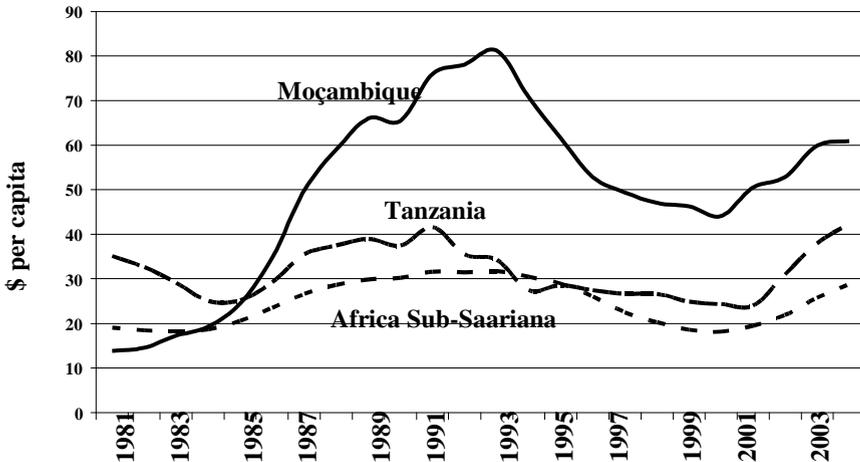
²⁰ Graham Harrison, ‘Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania’ 2001.

²¹ ‘*Independent Monitoring – A Promising Instrument for Mutual Accountability*’, UNDP Bureau for Development Policy, 2005. A experiência tanzaniana é conhecida em Moçambique. Uma revisão conjunta doadores-governo no início de 2007 disse que “a experiência da ... Tanzania vale a pena ser analisada”. (*Supporting Team to the Government and Donor Committee Review*, 2007, p 27)

Moçambique saltou para níveis de ajuda que foram o dobro dessa média é muito acima da Tanzânia. A ajuda a Moçambique subiu particularmente no fim da guerra, mas numa maneira geral Moçambique e Tanzânia seguem a mesma tendência – subida da ajuda nos anos 80, descida nos anos 90 e subida outra vez a partir de 2000. Mas o ponto é que desde os meados da década de 90, Moçambique recebeu mais 20 US\$ de ajuda por pessoa do que a Tanzânia, um valor global superior a 350 milhões de US\$ por ano.

Gráfico 11.1 Ajuda per capita

Média de 3 anos excluindo cancelamento da dívida



Apesar da diferença muito grande que representou a guerra em Moçambique, Tanzânia e Moçambique têm histórias semelhantes relativamente a ajuda. Os dois países começaram a implementar em 1986 programas de reajustamento estrutural do Banco Mundial, passaram do sistema económico socialista a capitalista e depois mudaram para sistemas políticos multipartidários; ambos foram forçados a cortar salários de funcionários públicos e mostraram iguais sinais de substancial corrupção.

Na Tanzânia as relações governo-doadores deterioraram-se e tornaram-se muito tensas durante os primeiros anos da década de 90. Os doadores queixavam-se de problemas de governação e falta de empenhamento com as reformas económicas enquanto o governo acusava os doadores de se intrometerem excessivamente em questões políticas internas.²² O reajustamento estrutural tinha atingido o bem-estar dos cidadãos: por exemplo as matrículas no ensino primário caíram de 93% em 1980 para 69% em 1990.²³ Em visível contraste com a estratégia moçambicana de aceitar em grande medida as exigências dos doadores, os tanzanianos confrontaram os doadores e suspenderam o programa de reajustamento estrutural. A ajuda diminuiu em um terço, numa altura em que ainda estava a subir em Moçambique e era estável em toda a África, como mostra o Gráfico 11.1.

Em 1994 o governo e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca convidou um grupo de economistas experientes para fazerem uma avaliação independente que podia aproximar as duas partes. O grupo era chefiado pelo Professor da Universidade de Toronto Gerald K. Helleiner.²⁴ O seu relatório enfatizava a necessidade do governo da Tanzânia tomar medidas imediatas para “restaurar a sua credibilidade” mas era também muito crítico a respeito de “condicionalidades intrusivas dos doadores” e dizia que a Tanzânia tinha um bom desempenho pelos padrões africanos e não como os doadores afirmavam.²⁵

O relatório de Helleiner era particularmente crítico do Banco Mundial por ser arrogante e “não ter interesse em envolver-se em discussões sérias e de substância” com o governo da Tanzânia. Isto passava-se em 1995, exactamente quando o Banco Mundial assumia a linha dura com Moçambique sobre a privatização dos bancos e o encerramento das fábricas de caju. De facto, muitas das questões que Helleiner levanta no seu relatório, também

²² Philip Courtndage & Blandya Elikana, ‘Donor coordination, partnership and harmonisation’, 2004.

²³ Gerald Helleiner e al, ‘Report of the Group of Independent Advisors on Development Cooperation Issues Between Tanzania and its Aid Donors’, 1995. Conhecido como o “Relatório Helleiner”. Disponível no excelente ‘Tanzania online’, <http://www.tzonline.org>

²⁴ A equipa da Tanzânia incluía Tony Killick do “Overseas Development Institute”, London, que foi a seguir o chefe da equipa em Moçambique onde defendeu que Moçambique não precisa de ser ‘subserviente’ em relação aos doadores.

²⁵ Helleiner Report, 1995

nós as levantamos no nosso livro publicado no ano seguinte: *Paz sem Benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*.

Mas a crítica mais áspera de todas foi feita ao governo pelo “síndrome da dependência da ajuda”, pela “passividade” face a pressão dos doadores, e pela “relutância em dizer ‘não’” aos doadores. O relatório conclui que “os dirigentes da Tanzania precisam de formular uma visão de desenvolvimento” e que “O governo devia impor muito mais autoridade sobre os doadores”.²⁶

O próprio Helleiner fez relatórios para os doadores e governo em 1997 e 1999 que apontavam para a persistência de um conflito entre doadores e governo. Criticava particularmente o FMI “que devia pura e simplesmente retirar-se” e parar de representar “o papel principal a estabelecer condições e de ser o ‘porteiro’ dos maiores fornecedores de finança externa”.²⁷

Foi então que a Tanzania criou um Grupo Independente de Monitoria, presidido pelo Professor Samuel Wangwe e trabalhando através da Fundação (independente) de Investigação Económica e Social de Dar-Es-Salaam, que reportou em 2002 e 2005. O relatório de 2005 notava que na educação, doadores e governo “se degladiavam” enquanto na agricultura a relação “é difícil e nada saudável”. O Grupo disse também que o governo da Tanzania “tem continuado a evitar dizer NÃO” a “parceiros não cooperativos” porque os doadores “dão a funcionários do governo mensagens subtis de que podem reduzir a ajuda se as suas propostas não são aceites”. O grupo acha que o risco é real mas podia ser mitigado.²⁸

Há muita discussão sobre “apropriação” (*ownership*) de políticas, mas em escritos subsequentes Helleiner cita dois comentários de doadores sobre o que significa “ownership” para eles: “‘Ownership’ existe quando os recipientes fazem o que nós queremos que façam mas fazem-no voluntariamente”²⁹ e “Nós queremos que eles tenham a ‘ownership’. Claro

²⁶ Helleiner Report, 1995

²⁷ Gerry Helleiner, ‘*Changing Aid Relationships in Tanzania*’, Dar es Salaam, 23 de Março 1999. Disponível em Tanzania On-line

²⁸ Independent Monitoring Group, ‘*Enhancing Aid Relationships in Tanzania: IMG Report 2005*, 2005.

²⁹ Gerry Helleiner, ‘Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationship in Tanzania?’, 2002.

que eles devem fazer o que nós queremos. Se não, podem ir buscar o dinheiro deles a outro lado”.³⁰

A ajuda à Tanzânia está a aumentar mas continua a ser dois terços da ajuda a Moçambique. A Tanzânia recebe 20US\$ por pessoa e por ano, a menos. Este parece ser o preço de ser apenas ligeiramente menos subserviente, por ter monitoria da ajuda independente e tentar manter algumas políticas nacionais.

O pau grande de reserva

Pelo menos uma vez em cada década os doadores têm agitado o pau grande para mostrar a Moçambique quanto poder eles têm. Nos anos 80, por duas vezes os doadores retiveram a comida e deixaram os moçambicanos a míngua: em 1983, para os obrigarem a juntar-se as IBWs, e em 1986, para pressionarem a darem o acordo ao seu primeiro programa de reajustamento estrutural.³¹

Em 1995 foram as “necessárias condições” do Banco Mundial que impuseram a liberalização do cajú e a privatização das bancas, debaixo da ameaça explícita de cortar a ajuda. Nenhuma das questões eram em si suficientemente importantes para cortar a ajuda e deixar um país que acabava de sair de uma guerra a fome, mas ambas foram salientadas pelo governo como importantes; ao escolher estas questões e ao ordenar quase arbitrariamente o despedimento de 10 000 trabalhadores, os doadores recordaram ao novo governo eleito quem dava as ordens.

Uma década mais tarde os doadores eram mais subtis mas nem por isso menos poderosos. Durante as suas visitas às áreas rurais em 2003 e 2004, Guebuza realçou a falta de crédito rural como a maior barreira ao desenvolvimento do campo. Insistiu na criação de um banco de desenvolvimento como prioridade na sua plataforma eleitoral. (O banco será discutido em mais detalhe no Capítulo 17.) Os doadores ficaram chocados com a ideia de Moçambique ter uma ideia de desenvolvimento independente que não tinha sido previamente sancionada por eles e que desafiava ligeiramente a ortodoxia neo-liberal. Em 2004, mesmo antes de Guebuza ter

³⁰ Helleiner Report, 1995, p 9.

³¹ Joseph Hanlon, *Peace without Profit*, Oxford: James Currey, 1996 pp 90-92.

sido eleito, os doadores fizeram saber que bloqueariam o banco de desenvolvimento. Guebuza usou um discurso no Carter Center, em Atlanta nos EUA, a 9 de Dezembro de 2005 para exprimir o seu desagrado com a oposição dos doadores ao banco de desenvolvimento e para dizer que continuaria a fazer força por ele.³² Era uma tática clássica da Frelimo – Guebuza disse o que queria, em voz alta, mas longe dos ouvidos dos doadores baseados em Maputo, como forma de suavizar a ofensa. No Carter Center, foi ao ponto de criticar os doadores por não darem aos países em desenvolvimento a oportunidade de seguir os seus próprios programas. Disse que o governo de Moçambique devia estabelecer as suas prioridades; os doadores deviam monitorar os seus programas de ajuda mas não interferir nas políticas.

A natureza da oposição do doador ao banco de desenvolvimento era importante. O caminho óbvio, muitas vezes usado, teria sido acolher de bom grado a proposta e asfixiá-la com apoio, garantindo que nunca se concretizasse. Em vez disso, deixaram claro que se oporiam a qualquer tentativa do estado para criar um banco de desenvolvimento. Tal como uma década antes, a questão em si não era importante; através da oposição a uma política central do governo os doadores voltaram a recordar ao novo governo quem tinha passado por cima do poder. A milhares de quilómetros de distância Guebuza podia exteriorizar a sua zanga, mas em Maputo nada seria dito.

Moçambique não avançou com a proposta do banco de desenvolvimento. O Ministro do Plano e Desenvolvimento Aiuba Cuereneia disse-nos em entrevista:³³ “Precisamos de um banco de desenvolvimento. As comunidades não fazem acumulação de capital. Há uma grande necessidade de créditos a médio e longo prazo que a banca comercial não faz” Mas ele compreendia que os doadores tivessem reservas, a que chamou “fantasmas”. Achava que “se nos sentarmos com o FMI e Banco Mundial podíamos afastar os receios e fantasmas deles”. Mas aceitava que “o clima não é favorável” por isso não valia a pena avançar, talvez por mais cinco anos ou mais.

³² Zambeze, Maputo, 15 Dec 2005

³³ Interview, Maputo, 26 October 2006.

O factor humano

O processo da ajuda em Moçambique já tem três décadas e envolveu dezenas de milhares de pessoas; na realidade por vezes assemelha-se a um desses jogos de computador para múltiplos jogadores. As regras e os papéis das pessoas estão constantemente a mudar e novos jogadores que não conhecem a história anterior estão constantemente a chegar enquanto outros saem. Nós usamos frase e substantivos colectivos como “doadores”, “governo”, IFIs, mas de facto estes grupos e instituições são constituídos por milhares de indivíduos. E há uma série de “jogos” a acontecerem dentro do jogo principal, pelo poder, pelos recursos e por hegemonia.

Ao nível mais superficial é um jogo muito desigual - Moçambique é pequeno e fraco, enquanto a “comunidade internacional” é rica e poderosa. Mas o “jogo” é complexo nenhum dos “lados” está unido e há muitos outros “jogos” ou lutas a acontecerem dentro de cada um dos lados. A mudança nas alianças, nos interesses e nas atitudes torna o “jogo” muito instável.

Ao mesmo tempo, a maioria dos indivíduos nos dois lados estão unidos no objectivo comum de desenvolver Moçambique, mesmo apesar das agudas diferenças sobre o caminho para lá chegar. A Frelimo e os seus “parceiros” estrangeiros desenvolveram uma relação próxima e complicada que tenta equilibrar interesses pessoais nos dois lados, com um certo grau de respeito mútuo e real cooperação.

Uma parte importante disto é história, com 20 anos de relações aceitáveis nunca quebradas com as instituições financeiras internacionais, e mais de 40 anos de fortes laços com os países nórdicos. Voltando atrás ao período colonial, a Frelimo tinha uma boa preparação diplomática para criar apoio internacional. Portugal, membro da OTAN, era apoiado pelo Ocidente, particularmente os Estados Unidos. Mas a Frelimo ganhou o apoio tanto da União Soviética como da China (extraordinário para um movimento de libertação nesse tempo de conflito sino-soviético) assim como dos países nórdicos e de movimentos progressistas na Europa e Estados Unidos. Depois da independência este apoio continuou. Moçambique chegou a independência com poucas pessoas qualificadas e graduadas e com ministérios, propriedades e fábricas abandonadas e muitas vezes sabotadas pelos portugueses que saíam. Tornou-se assim dependente de estrangeiros qualificados, chamados

“cooperantes” que vieram não só de países socialistas mas da Itália, Holanda, Suécia e Inglaterra; milhares de alunos do ensino secundário foram educados em Cuba.

Com a intensificação da Guerra Fria com Ronald Reagan no poder, Moçambique tornou-se um campo de batalha das forças em confronto. Nessa guerra por procuração que durou uma década, morreu um milhão de pessoas e muitas das infraestruras de Moçambique ficaram destruídas. A ajuda do Ocidente e da Europa de leste desempenhou um papel fundamental em manter Moçambique com vida; os países da Europa Ocidental em especial, não queriam desafiar directamente o apoio dos EUA a desestabilização de Moçambique mas queriam pelo menos tratar as feridas e não deixar o país morrer. Esta foi a situação que conduziu a dependência total da ajuda que em 1991 chegou a 1 bilião de US\$, talvez 70% do PIB. A meio da década de 80 o apoio soviético declinava e Moçambique intensificou as suas negociações informais com os EUA tentando pôr fim a guerra, juntando-se ao Banco Mundial, autorizando as ONGs americanas a trabalhar em Moçambique, e iniciando a sua rápida viragem para o capitalismo; mas a guerra não parou até à queda do Muro de Berlim. O governo criou uma comissão para tentar coordenar a ajuda e estabelecer algumas prioridades, mas gradualmente perdeu poder para os doadores, particularmente o Banco Mundial e o FMI. (Este período é descrito em detalhe no nosso livro de 1991 *Moçambique: Who Calls the Shots.*)

A maior parte das pessoas das agências de ajuda que chegam a Maputo trazem a vontade de “ajudar”. E a maior parte dos funcionários do governo querem reduzir a pobreza na sua área e ajudar a desenvolver o país. Assim, há um ponto de partida de boas intenções e boa vontade de ambos os lados.

De ambos os lados as pessoas têm famílias e têm carreira. Querem ser elogiadas e promovidas ou garantir o próximo contrato. O pessoal internacional normalmente está em Moçambique por dois ou três anos; querem evitar perturbação ou controvérsia e querem também ser vistos como tendo feito alguma coisa para “ajudar” Moçambique. Promoção, especialmente no Banco Mundial mas também em todos os grandes doadores, está baseada no gasto de dinheiro. A ajuda é uma indústria altamente competitiva, por isso o pessoal dos doadores está debaixo de grande pressão para ganhar visibilidade para a sua agência. Mostrando a bandeira, ganhando acesso

preferencial aos altos funcionários ou a áreas de desenvolvimento, e conseguindo que sejam adoptadas as suas políticas. No lado do governo moçambicano, os funcionários querem ganhar mais apoio para as suas áreas, tanto para o desenvolvimento como para o edifício do império burocrático. O administrador do distrito e o funcionário do doador bilateral estão, pelo menos em parte do tempo, tendo o mesmo pensamento: *como vou fazer o melhor uso da ajuda disponível, e como vou evitar fazer erros, de modo a conseguir uma promoção e um posto melhor da próxima vez*. E a maior parte das pessoas está a fazer uma tarefa em parte para ganhar o salário que lhe permite alimentar-se a si e sua família. *Necessariamente isto tem impacto nas decisões que tomamos e nas questões e nos projectos que promovemos*.

Heilleiner no seu relatório de 1995 sobre a Tanzania tem uma afirmação que se aplica igualmente a Moçambique, quando diz:

O pessoal da agência vai estar sob pressão para assegurar que gasta os seus orçamentos, mesmo se isso implica forçar um pouco para chegar a este resultado, e pode ver como sendo do interesse da sua própria carreira garantir um alto nível de donativos ou créditos ao país. Está também sob pressão para mostrar resultados rápidos e eficiência a curto prazo. Há pouca gratificação para aqueles que estão preparados para sacrificar desempenho a curto prazo, favorecendo progresso mais lento mas mais sustentável.³⁴

Mas na década que se seguiu tem havido uma grande mudança, com as sedes das agências doadoras pedindo uma prestação de contas e relatórios mais detalhados e com uma viragem para a ajuda que pode dar resultados quantificáveis. Desta maneira a gratificação para o pessoal vem de produzir números rapidamente.

Claro que a maior parte dos trabalhadores no terreno – governo ou doadores – tem melhor conhecimento do que é preciso do que as suas sedes. As prioridades dos doadores são estabelecidas em Washington e nas capitais europeias por pessoas que nunca estiveram em Moçambique e estão mais preocupados com o que parece bem aos seus parlamentos e financiadores. Num ano é Género, no ano seguinte é Democracia e depois o HIV/Sida e no outro ano o Ambiente. Nenhuma política está no topo o tempo suficiente

³⁴ Heilleiner Report, 1995

para dar resultados. “Gestão da mudança” e a palavra de ordem e quem quer que continue a apoiar a política do ano que passou, é visto como resistente a mudança. Mas a mesma coisa acontece no governo. As políticas estabelecidas em Maputo podem não ter muita relevância em Memba. Mas em 2005 os novos ministros de Armando Guebuza varreram consultores e peritos e nomearam outros novos; alguém que apoiasse as políticas anteriores e pusesse em causa as novas, era catalogado como apoiante de Chissano a tentar sabotar o novo governo.

Por cima disto tudo, doadores e governo têm muita dificuldade em conseguir ter o dinheiro no terreno a tempo. Os funcionários do governo de nível mais baixo estão sempre a manipular os livros, a tirar a Pedro para pagar a Paulo e a rezar para que o dinheiro acabe por vir, enquanto tentam manter a andar com sucesso projectos velhos que eles disfarçam de programas novos.

Assim, com as melhores ou as piores intenções, ninguém no jogo do desenvolvimento é inteiramente honesto: o desenvolvimento ia encolher para metade se o fossem. Os pedidos desesperados dos doadores do norte, por prestação de contas cada vez mais detalhadas, de facto torna as coisas piores. Ninguém segue todas as regras, preenche honestamente todos os formulários, relata com exactidão, ou espera pela autorização. Mas quando baixar a cabeça e mergulhar se torna regra para conseguir que seja feita alguma coisa, quem é que define a linha de separação? O que é corrupto e não corrupto? Na base é visto muitas vezes como a batalha entre piratas e burocratas; os primeiros são muitas vezes os que mais respondem ao povo, na base de que têm significativos sucessos e falhanços espectaculares, enquanto os últimos respondem às sedes e aos funcionários que pagam as contas, e garante que os relatórios são redigidos e o dinheiro contabilizado.

O interesse de cada um

A maior parte das pessoas na máquina da ajuda, tanto do lado dos doadores como do governo, está ligada a sectores – como estradas rurais ou escolas secundárias ou extensão agrária. Aqueles que acreditam em desenvolvimento, normalmente acreditam na importância do seu sector, querem expandi-lo e melhorá-lo, e querem portanto aumentar a sua porção

nos escassos recursos. De facto, a competição pelos recursos é vista muitas vezes como uma coisa boa, levando ao melhor e mais eficiente uso do dinheiro.

Killick, Castel-Branco e Gerster no seu estudo *Perfect Partners* dizem:

Uma grande parte dos créditos da ajuda que entram no país ainda são gastos fora do orçamento numa porção calculada em metade ou mais da despesa pública. Uma grande proporção da assistência total que vem para o país e constituída por grande número de projectos de assistência ao desenvolvimento descoordenados, muitas vezes impulsionados pelos doadores, que não acrescentam nada a um conjunto coerente, não promovem necessariamente as prioridades do governo de Moçambique e dos quais este tem um conhecimento muito incompleto. Por causa da assistência aos projectos em grande escala, os ministérios sectoriais tendem a orientar-se mais para a atracção de financiamento para projectos do que para realizar uma estratégia geral coerente.³⁵

A educação, por exemplo, tem 26 doadores diferentes.

As rivalidades entre doadores e a rápida rotação de pessoal dos doadores leva estes a darem aval a políticas antagónicas e a apoiarem os seus respectivos clientes dentro dos ministérios. Interesses burocráticos próprios e a criação de feudos pessoais, mesmo pelas razões mais positivas de desenvolvimento, significam tornarem-se o cliente de um padrinho doador, que muitas vezes tem mais dinheiro e portanto mais poder que o ministro. Ao escolherem estar por detrás de um director nacional em vez de outro, doadores como o Banco Mundial defendem que estão simplesmente a apoiar as pessoas mais eficientes – mas isto tende também a querer dizer que apoiam quem não põe em causa as suas políticas.

Para este mundo cheio de boas intenções vem também um conjunto de agendas. Algumas pessoas das agências que chegam a Maputo são mal orientadas e dominadas pela ideologia – desde os da USAID que acreditam sinceramente que um mercado totalmente não regulado vai trazer prosperidade, até aos que promovem o seu deus particular, até os membros das ONGs que querem trabalhar com os “mais pobres entre os pobres”. De ambos os lados há aqueles que só vêem os do outro lado como caricaturas. Alguns doadores vêem todos os moçambicanos como *cabritos* que comem o

³⁵ Killick et al., 2005 p4

que estiver disponível. Do lado do governo, há funcionários para quem todo o estrangeiro das agências doadoras e racista é paternalista, que vêem dizer aos moçambicanos o que devem fazer, ou então ricos e estúpidos que só estão em Moçambique pelas praias.

Três quintos do orçamento do Ministério da Agricultura está coberto pelos doadores através do Proagri, o programa de apoio conjunto com o Ministério da Agricultura, que tem sido um dos mais frágeis politicamente. Os doadores podem não concordar com um programa porque tem diferentes opiniões sobre questões como a extensão agrária, por isso praticamente a única coisa em que podem concordar é financiar a reestruturação do ministério. Killick, Castel-Branco e Gerster notam que o grupo de doadores do programa conjunto Proagri

não tem tido nenhum efeito no desenvolvimento das capacidades agrícolas e teve pouco impacto no desempenho do Ministério relativamente a proporcionar serviços fundamentais (por exemplo, após cinco anos de funcionamento do Proagri, ainda não foi criado qualquer serviço sanitário ou fitossanitário). ... Isto deve-se principalmente às intervenções fragmentadas dos doadores e a continuação do reforço de nichos estabelecidos dos interesses (e *rent-seeking*) que esta fragmentação cria frequentemente.³⁶

Carlos Nuno Castel-Branco³⁷ acrescenta que os doadores do Proagri estabelecem para o programa princípios particularmente ideológicos, incluindo que “o governo não pode providenciar serviços directamente aos produtores: se há serviços a fornecer estes devem ser prestados por companhias privadas, e habilitadas, sob contrato. Uma vez que há poucas companhias nestas condições, poucos serviços foram prestados.

Criando o grupo “comprador”

No final de uma missão do FMI, o chefe da missão Jean Clement disse que Moçambique era “o primeiro da classe”.³⁸ É uma frase esclarecedora.

³⁶ Killick e al, 2005

³⁷ Carlos Nuno Castel-Branco 2007

³⁸ ‘IMF Briefing Wednesday, April 13, 2005’, nenhum autor citado.

Para o FMI, Moçambique é um aluno diligente elogiado por dar a resposta que o professor espera.

É difícil subestimar a importância de aprender e recitar o catecismo. Os doadores, desde ministros da ajuda até ao pessoal local, ficam de facto satisfeitos quando os moçambicanos lhes agradecem efusivamente a ajuda e os conselhos, e quando os moçambicanos papagueiam a retórica. Tudo isto segue nos relatórios até as sedes para os parlamentos e os doadores. Os moçambicanos sabem que isto é essencial para fazer do seu país o querido dos doadores. No parlamento não se debate e não há audiências ao estilo da Tanzânia a questionar as linhas dos doadores: pelo contrário, só há elogios e agradecimentos. A subserviência compensa.

Durante mais de duas décadas as instituições de Bretton Woods e os doadores seus aliados no Ocidente têm vindo a tentar impôr políticas a Moçambique. Muitos funcionários dos doadores e das IBWs acreditam que *sabem* do que Moçambique precisa e na sua pressa de ver mudanças rápidas não têm tempo para discussões com quem eles vêem como moçambicanos corruptos e mal informados. Querem pelo contrário criar uma elite moçambicana que promoveria uma transformação rápida, seguindo o modelo neo-liberal.

Duas décadas de cenouras, paus e pressão sem descanso, criaram um grupo bastante grande com quem os doadores podem trabalhar. O grupo é diversificado. Em parte são funcionários públicos, académicos e funcionários do partido, simplesmente a fazer o seu trabalho e a ganhar a vida. Viram que a política nacional é maximizar a ajuda e que para isso a subserviência é importante. Igualmente há um grande grupo nas ONGs locais ou a trabalhar para as INGOs, fazendo muitas vezes bom trabalho, que sabem que a subserviência paga – não se ganha nada em desafiar uma súbita mudança de política do doador, enquanto transformar o programa (pelo menos no papel) mantém o dinheiro a entrar. Em público, baixam a cabeça e dizem “sim patrão”, mas em privado são muitas vezes muito críticos e procuram maneiras de prosseguir uma agenda de desenvolvimento diferente.

Mas quem está realmente na mira da comunidade doadora é uma pequena elite que pode mudar a política de Moçambique e que de facto acredita na política do doador. Dois grupos chave têm vindo a ganhar o lugar cimeiro.

Mais de duas décadas de ideologia do Consenso de Washington resultaram numa ampla hegemonia. Pessoas fulcrais no Ministério do Plano e Finanças têm sido mandadas para universidades nos EUA onde estudam a economia neo-liberal e muitas vezes trabalham algum tempo com o FMI ou Banco Mundial. Economistas locais e outros investigadores só conseguem contratos de consultoria se seguirem a linha correcta. Sendo o principal grupo de gente educada chega a dominar os ministérios e por vezes tornam-se ministros. Aceitam o ponto de vista que no Capítulo 14 descrevemos como o Culto da Carga, em que o sector privado vai surgir por magia para acabar com a pobreza, se as condições certas forem criadas.

Um aspecto importante da aceitação dos pontos de vista neo-liberais é pensar que, enriquecendo, se está a ajudar a acabar com a pobreza.³⁹ Como pode um funcionário do governo achar mal ter uma grande casa e vários carros quando o Banco Mundial diz que isto é bom para acabar com a pobreza? Nos anos 80 caracterizava-se isto com o filme americano “Wall Street” onde “ganância é uma coisa boa”. Isto corresponde ao mito do desenvolvimento do “trickle down” – pingar. Dando mais dinheiro aos ricos, algum dele irá “pingar” para os pobres. Em 1992 John Kenneth Galbraith depreciou isto como sendo “a metáfora nada elegante que se uma pessoa dá bastante cevada ao cavalo, alguma cai na estrada e vai parar ao bico dos corvos.”⁴⁰ A ideia parecia estar há muito desacreditada. Mas em 2006 o FMI apelou para “uma segunda onda de reformas” em Moçambique e disse que no centro disto estava “uma estratégia agrícola e rural para fomentar o pingar do crescimento para os segmentos mais pobres da população”.⁴¹

Para aqueles que acreditavam na ideologia e para os que estavam desejosos de serem convencidos de que construindo a sua mansão estavam a ajudar a acabar com a pobreza, devia ser cada vez mais óbvio que a política não estava afinal a funcionar e a riqueza não estava a “pingar”. Alguns fecharam os olhos mas não todos.

³⁹ Muito à maneira da canção de Tom Lehrer em 1959 onde descreve o vendedor de suruma, como “vivendo bem vendendo o bom”.

⁴⁰ John Kenneth Galbraith, *The Culture of Contentment*, Boston: Houghton Mifflin, 1992, p 108 ISBN 0-395-57228-2

⁴¹ FMI, ‘Country Report No. 06/46: Republic of Mozambique: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility’ datado de 5 Dez 2005 mas só publicado a 10 Fev 2006, p 7. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18874.0>

No Capítulo 10 defendemos que a Frelimo estava cada vez mais dividida entre o grupo predador e o grupo desenvolvimentista. O grupo mais honesto no grupo desenvolvimentista estava a levantar questões sobre o manifesto fracasso das políticas neo-liberais. Mas para muitos na comunidade doadora, este grupo, em vez de ser visto como honesto, era considerado como resistente às mudanças. Os doadores passaram a patrocinar a elite predadora porque os via como aqueles que diziam e faziam “as coisas certas”.⁴² À medida que o grupo desenvolvimentista era marginalizado, o pequeno mas poderoso grupo predador estava a ser premiado, recebendo companhias privatizadas e empréstimos que não tinha de pagar, e era-lhe mesmo permitido roubar e matar.

Os doadores fazem escolhas. Num ano podem fazer uma ou duas exigências claras que o governo não tem possibilidade de recusar. Estas incluíram a privatização dos bancos, a introdução do imposto de valor acrescentado, IVA, a introdução do pagamento de serviços pelo utilizador, e um limite na dimensão do aparelho de estado. Tudo isto é parte do pacote neo-liberal da economia. Todavia os doadores nunca exigiram, com a mesma força, que Moçambique introduzisse regulamentação sobre o conflito de interesses ou publicação dos bens do presidente e ministros. A elite predadora não deixa de tirar lições da prioridade dada pelos doadores às questões económicas neo-liberais, acima de outras que podiam afectar o grupo predador.

Aprendendo da sua longa história de lidar com estrangeiros mais poderosos, a elite predadora moçambicana aprendeu a não dar mau uso directamente aos fundos do doador; moderação é essencial e o roubo não pode ser demasiado óbvio.⁴³ De algum modo a Frelimo já tinha aprendido o ponto feito em 2004 num discurso pelo Alto Comissário do Reino Unido no Kénia, Edward Clay. Disse ele que os funcionários do governo “podem esperar que nós não vejamos, ou notemos, ou lhes perdoemos um pouco de

⁴² Há também um grupo na comunidade internacional que tem pouco interesse no desenvolvimento de Moçambique e em vez disso vê o país como importante pelos seus minérios e energia, como destino turístico e como localização para investimentos de enclave. Para esses o grupo predador é o parceiro natural.

⁴³ A Dinamarca e a Suécia pediram a reposição dos fundos flagrantemente mal usados pelo Ministério da Educação, o que foi uma maneira de fazer lembrar que o roubo deve ser afastado.

gluttonice, porque eles admitem gostar dos almoços da Oxfam. Mas dificilmente podem esperar que não nos importemos quando a gluttonice deles faz com que vomitem nos nossos sapatos”⁴⁴. O discurso tinha sido visto previamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros britânico,⁴⁵ e portanto reflecte o ponto de vista da maioria dos doadores. A elite predadora da Frelimo raramente vomita nos sapatos do doador é um pouco de gula pode ser perdoada. Guido van Hecken, na altura chefe do gabinete do Secretário de Estado para a Cooperação e Desenvolvimento da Bélgica, disse em 2002 que “a possibilidade de controlar fundos destinados a Moçambique é fácil e transparente”.⁴⁶

Há realmente uma continuidade.⁴⁷ A elite predadora é poderosa mas pequena; são muito poucos os notáveis da Frelimo que ousadamente matam e roubam. Há um grupo que egoísticamente aceita o ponto de vista do “pingar” como justificação para tirar dinheiro com que compra carros e constrói mansões. E há um grupo maior que canta a canção dos doadores para conseguir dinheiro para o seu projecto ou agência.

A comunidade internacional criou uma elite subserviente que primeiro responde aos interesses estrangeiros e cujo estatuto – como ministro, funcionário sénior, chefe da ONG local ou dirigente de companhia – está dependente do patrocínio de agências estrangeiras. Na literatura marxista o termo “burguesia compradora” tem sido usado para um grupo em países periféricos (como Moçambique) que não podem funcionar por si sós como uma classe capitalista nacional e em vez disso enriquecem servindo os

⁴⁴ Texto de um discurso pelo Alto Comissário do Reino Unido no Kénia a um grupo de empresários, e colocado no website da BBC em 14 de Julho 2004 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3893625.stm>

⁴⁵ A BBC de 15 Julho 2004 reportou que Chris Mullin, o ministro britânico dos negócios estrangeiros com responsabilidade para Africa, disse a BBC: “Ouvimos previamente o discurso e demos o OK”. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/áfrica/3896971.stm>

⁴⁶ “Moçambique: ‘As autoridades sabem o que querem’- doadores”, IRIN, 2002

⁴⁷ O grupo internacional também é diverso. No extremo do espectro há alguns que vêem necessidade de transformar Moçambique e comprarão mudança a qualquer preço. O mais comum são os funcionários das IBWs e doadores que genuinamente acreditam que alguns Moçambicanos estão a bloquear a mudança e portanto querem aliar-se aos agentes da mudança e que fecham os olhos às duas espécies de desonestidade – papagueando a retórica do doador e metendo ao bolso o dinheiro do doador.

interesses de companhias estrangeiras, em vez dos interesses do seu próprio povo.⁴⁸

Assim há um acordo implícito. O grupo “comprador” faz tudo o que os doadores e os grandes investidores querem, pelo menos na economia, dizem todas as coisas certas, elogiam copiosamente os doadores e cuidadosamente evitam apropriar-se directamente dos fundos dos doadores. Os doadores aumentam a ajuda e permitem a alguns ministros que mantenham um padrão de vida de alto luxo. E dentro do grupo comprador, permitem a elite predadora principal que roube mais de 100 milhões de US\$ num ano e trafique drogas.

Uma nota pessoal

De ambos os lados há uma lacuna de percepção maior do que muitas vezes se considera – entre como os doadores e o governo se vêem uns aos outros e se vêem a si mesmos. Amigos dos doadores que leram este original consideraram-no demasiado severo para os doadores; dois disseram-nos a mesma coisa: “não me revejo aqui”. No entanto, amigos de Moçambique que leram o capítulo acharam-no um retrato válido dos doadores. Por outro lado, muitos doadores acham a Frelimo irremediavelmente corrupta. Numa página do original em que discutíamos o controlo dos *cabritos*, um funcionário sénior dos doadores rabiscou: “Esta a sonhar”. Do lado de Moçambique, amigos nossos reconhecem o problema mas acreditam que a mudança é possível.

Dois amigos do lado doador perguntaram-me várias vezes: “Quem são estes do grupo desenvolvimentista? Eu não os vejo.” No entanto, durante um ano de pesquisa encontramos dezenas de pessoas, desde ministros a funcionários de distrito, que vemos como parte deste grupo desenvolvimentista. Os doadores preferem não ver que um ministro com

⁴⁸ Era uma classe comerciante chinesa que ajudava os comerciantes ocidentais no sec. 19. Há aqui duas ironias. Primeiro, a palavra “comprador” e originalmente portuguesa e referia-se aos compradores chineses para companhias portuguesas. Segundo, e a inversão disto – alguns moçambicanos tornaram-se compradores para os chineses investidores e comerciantes de madeira. Por analogia desenvolveu-se o conceito de “comprador intelectual” para aqueles que trabalham como funcionários ou consultores para o Banco Mundial e papagueiam a linha neo-liberal contra os interesses do seu próprio povo. Isto relaciona-se com o que Frantz Fanon chamou “colonização mental”, a que o escritor keniano Ngugi wa Thiong’o aludiu no seu livro de 1986 *Decolonising the mind*.

uma grande casa influenciou a nomeação de Siba Siba para limpar o Banco Austral e depois para tentar encontrar os seus assassinos. As pessoas que promoveram a cadeia de valor do caju não foram apenas criativas e determinadas mas enfrentaram interesses investidos e ganharam. O que nunca deixa de nos causar admiração é um grupo de moçambicanos dedicados ao trabalho, que terminaram a sua educação ao mesmo tempo que criavam postos de saúde, ou jornais ou empresas ou ministérios e que vivem agora modestamente mas sentem orgulho em mandar os seus filhos para a universidade. E há uma geração mais jovem, mais educada, que reconhece o poder dos mais velhos na Frelimo e o mundo dos doadores, mas está empenhada em desenvolver a sua comunidade e o seu país e que procura novos caminhos para o futuro.

Os doadores não vêem este grupo por duas razões. Primeiro, tendo construído o seu grupo “comprador” e desenvolvido estreitas relações com ele, muitos na comunidade doadora vivendo em Maputo, não conseguem ver para além deste grupo. Segundo, vimos uma real transformação na atitude dos moçambicanos em relação a comunidade internacional. Há vinte anos os moçambicanos ainda eram honestos com estrangeiros; agora dizem aquilo que acham que os estrangeiros querem ouvir. Reina a subserviência e há pouco desafio ao conhecimento recebido. Nós acreditamos que ouvimos uma estória mais completa porque temos mais tempo para ouvir que os doadores geralmente têm quando falam com o povo, e porque algumas pessoas disseram que tinham lido um dos nossos livros anteriores e achou que representamos os pontos de vista moçambicanos com honestidade.

O ganancioso grupo predador e pequeno mas importante, e nos afirmamos que a comunidade doadora ao longo de duas décadas, intencionalmente ou sem querer, construiu o seu poder. O grupo comprador maior inclui muitos, como as ONGs locais, que não vêem alternativa a fazerem uma aliança com poderes estrangeiros, ricos e poderosos. Por sua vez, há uma zona de penumbra com pessoas que acreditam que para um país pobre num mundo globalizado maximizar os fluxos da ajuda é melhor para Moçambique, e para isso a subserviência é importante – mas sentem-se ressentidos com isso. A comunidade internacional criou o seu aliado “comprador” mas não é Moçambique.

Apoio ao orçamento: fundindo estado e doadores

Os doadores para Moçambique tomaram a dianteira introduzindo sistemas colectivos, começando com os *Sector Wide Approaches*, SWAs, em que se constituía um grupo de doadores reunindo os fundos para um ministério, passando depois a apoio directo ao orçamento geral do estado, GBS. O grupo de doadores do GBS cresceu rapidamente de 9 dos tradicionais doadores amigos de Moçambique em 1999, para 19 quando este livro está a ser escrito. O apoio ao orçamento tem vindo a subir até um terço da ajuda que de facto chega a Moçambique (ver Capítulo 2 e Apêndice 2).⁴⁹ Os doadores do apoio ao orçamento são conhecidos familiarmente por G19 mas formalmente são chamados os Parceiros do Programa de Ajuda (que inclusivamente publicam o seu próprio website muito bom) e em conjunto com o governo desenvolvem os *Performance Assessment Frameworks*, PAFs, para o governo e para os próprios doadores.

A teoria por detrás disto é extremamente positiva. Pondo dinheiro directamente no orçamento do governo, é o governo que decide como ele deve ser gasto e esta decisão é confirmada pelo parlamento quando aprova o orçamento, isto devia aumentar o poder de Moçambique e ao mesmo tempo a prestação de contas públicas. Há também uma esperança de que reduziria o fardo da administração da ajuda, tanto ao governo como aos doadores; isto é um problema para ambos os lados na medida em que os doadores tentam aumentar a ajuda e descobrem que a máquina burocrática, tanto do doador como do recipiente, não conseguem processar a ajuda.⁵⁰

Apesar das melhores intenções, o apoio ao orçamento na realidade agravou três tendências negativas; aumenta o poder dos doadores, a fragmentação das políticas, e o fardo administrativo. Graham Harrison⁵¹ faz

⁴⁹ Não há nenhuma lista estabelecida de doadores mas há provavelmente 60 agências bilaterais e multilaterais trabalhando em Moçambique, bem como mais de 150 organizações internacionais não-governamentais.

⁵⁰ De maneira confusa, estes engarrafamentos são por vezes chamados falta de “capacidade de absorção” e são usados pelos críticos da ajuda para afirmarem que os países pobres na realidade não podem usar a ajuda. Este uso da palavra ‘absorção’ pelo doador é totalmente diferente do uso feito no Capítulo 14, onde o doador e os economistas das IFIs usam “absorção” só para significar dispêndio da parte da ajuda em dólares ou divisas estrangeiras.

⁵¹ Graham Harrison 2001.

notar aquilo a que chamou “políticas da pós-condicionalidade” na qual um grupo de estados como Moçambique, Tanzania e Uganda que são vistos como tendo executado as condições dos doadores particularmente bem, movem-se para uma nova situação onde deixa de haver uma tão nítida divisão entre doadores e governo. Os representantes dos doadores e das IFIs estão no verdadeiro centro da tomada de decisões, dentro dos ministérios e já não de fora, a impôr condições. “A lógica neo-liberal próxima do coração das IFIs, está também próxima dos corações dos técnicos do Ministério das Finanças” nota Harrison. É claro que as condicionalidades e o grande pau não desaparecem completamente, mas em boa parte do desenvolvimento chave e das questões económicas, as ideias dos doadores e as linhas neo-liberais já foram em grande medida interiorizadas.

Estar no coração da tomada de decisões, nítidamente aumenta o poder dos doadores. Num ambiente em que o “projecto nacional” é simplesmente maximizar a ajuda, o sentimento de que os doadores esperam que os funcionários do governo “saibam” o que se espera deles, e adoptem as políticas antes que os doadores lhes digam para o fazer, passa agora para níveis muito mais abaixo e para a tomada de decisões relativamente detalhadas, em ministérios e governos provinciais. Assim os doadores não precisam de dizer aos que redigem o PARPA II que críticas ao modelo económico neo-liberal da primeira versão não são admissíveis; isto é feito saber em conversas informais mas o facto é que os comentários desaparecem da versão final.

Para cada sector há habitualmente um “doador principal” e um representante deste doador está provavelmente em contacto diário com um funcionário sénior do sector; o e-mail aumenta este contacto porque o doador principal pode esperar ser copiado para uso em discussões internas. Muitas vezes consultores e pessoal da assistência técnica são mandados ao ministério, e estão também em contacto regular com o doador principal. Pelo contrário, como Hodges e Tibana⁵² indicam, baixos salários e escassez de pessoal qualificado resultam em que pessoal sénior do governo muitas vezes ganha dinheiro fazendo consultorias para os doadores. Vimos que isto pode estar directamente relacionado com o seu trabalho e para os doadores que estão a trabalhar com ele como parte do processo GBS. SWAp e GBS, significa que

⁵² Hodges and Tibana p 10

os doadores têm acesso prévio às ideias e aos documentos; as preocupações e abordagens dos doadores as questões são parte integrante da formulação de políticas. Com o tempo, torna-se cada vez mais difícil aos funcionários públicos e ao pessoal dos doadores distinguirem entre interesse nacional e interesse dos doadores – e alguns acabam por achar que são a mesma coisa. E mais, doadores e burocratas têm em comum o interesse em manter a discussão fechada; nenhum dos lados quer que o debate seja estendido aos media e ao parlamento e vão sempre argumentar que as questões são “demasiado técnicas” para serem compreendidas por quem não está por dentro e são melhor resolvidas através de conversas informais e íntimas. Hodges e Tibana⁵³ comentam: “Na área da gestão das finanças públicas, vale a pena notar que toda a assistência dos doadores tem estado a nível técnico, dentro do executivo. ... Não tem sido dada nenhuma atenção ao reforço do papel do parlamento... de modo a tornar mais eficiente a supervisão dos deputados sobre o orçamento.” Nem é feita nenhuma tentativa para promover uma apresentação mais clara do orçamento de modo que o parlamento, a sociedade civil e os media possam interpretá-lo melhor.

Os doadores exercem enorme e detalhado poder e estão no coração da formulação de políticas e tomada de decisões, desde a própria concepção das questões e opções, passando pela formulação e política final. Há aqui uma questão real de soberania – até que ponto deviam os não moçambicanos desempenhar um papel tão central? Parece ter-se tornado impossível ter um “projecto” verdadeiramente “nacional de desenvolvimento”.

Combinado com isto há o poder externo. Em 2005 uma delegação de alto nível da Noruega visitou Maputo, e um membro da delegação afirmou numa declaração que “toda a gente sabe” que a pobreza combate-se com investimento em saúde, educação, água e estradas”.⁵⁴ Ora o ponto central deste livro é argumentar contra isto. Mas a Noruega e o sexto maior doador no apoio ao orçamento e tem um peso político substancial no G19. Que moçambicano tomaria a decisão de pôr em causa tão importante doador a dizer que “toda a gente sabe”? Isto funciona a dois níveis. A um nível, muitos funcionários simplesmente aceitam a opinião e não fazem perguntas sobre o

⁵³ Hodges and Tibana p 105

⁵⁴ Carlos Nuno Castel-Branco 2007b

que “toda a gente sabe”: mais um minúsculo passo para a hegemonia doutrinal. Mas e ainda mais insidioso por causa de um clima generalizado de que não se questionam pontos de vista fortemente defendidos pelo doador: se alguém discorda mantém a boca fechada, por medo de perder a promoção ou a consultoria ou de ser empurrado para fora do círculo dos decisores.⁵⁵ Seria fácil rejeitar isto como paranóia mas em 2005 um doador GBS pediu uma alteração de política numa área completamente fora do quadro do apoio orçamental, na base de que o seu mandato cobria toda a política do governo. Uma carta do doador dizia que, como doador GBS “é nossa obrigação observar criticamente as políticas e acções do governo”.

Sobrecarga

O G19 tornou-se o mais poderoso grupo doador e muitos dos novos membros estão com uma pequena quantia em dinheiro no apoio ao orçamento apenas para comprar um assento à mesa; a Grã-Bretanha é o maior doador, pondo 71 milhões de US\$ no orçamento; Portugal é o mais pequeno com apenas 1 milhão e meio. O sistema evoluiu e em 2005 havia uma série de grupos de trabalho conjuntos doadores-governo, a princípio só para questões relacionadas com o orçamento mas tratando da revisão do PARPA e cada vez mais áreas de política do governo. Reuniões e grupos de trabalho têm sido também abertos a sociedade civil.

O sistema de apoio formal ao orçamento envolve uma revisão em Março/Abril do desempenho passado, a definição de novos objectivos para o ano seguinte e acordo de um *aide memoire*, e a revisão de meio período em Agosto/Setembro. A carga de trabalho é imensa. Em Abril de 2006 a elaboração do

⁵⁵ Não é claro se o funcionário norueguês queria mesmo fechar a discussão atirando com “toda a gente sabe”. Podia simplesmente estar a papaguear opinião vinda de cima. Vimos que os ministérios dos negócios estrangeiros e da ajuda e embaixadas locais penalizam aqueles que saem fora da linha, por isso muitos funcionários da ajuda nas suas relações com Moçambique estão apenas a tentar fazer o que “sabem” que os seus superiores esperam deles. Isto é parte dum problema mais vasto em que a Frelimo e a indústria da ajuda são hierarquias em que sucesso e promoção dependem muitas vezes de clientelismo; muitos tentam imaginar o que os seus superiores ou patronos querem deles e tentam fazê-lo em primeiro lugar e mesmo ir mais longe. Assim, muitos consultores e funcionários de nível mais baixo estão simplesmente a tentar ver o que os chefes querem, enquanto muitos funcionários moçambicanos estão a tentar fazer o que pensam que os seus chefes e os doadores querem. Neste clima são quase inevitáveis mal-entendidos, confusões e distorções.

aide memoire envolveu 24 grupos de trabalho e centenas de pessoas durante dois meses em que estas pessoas – muitas delas funcionários governamentais séniores – quase não fizeram outra coisa. Na conferência de imprensa de 13 de Abril de 2006, o Ministro do Plano e Desenvolvimento, Ajuba Cuereneia, queixou-se das noites sem dormir do seu pessoal nas semanas que antecederam a reunião, enquanto a Embaixadora da Suécia, cuja embaixada dirige o lado dos doadores, admitiu estar chocada com a quantidade de trabalho envolvido.

Um ano depois o número de grupos de trabalho tinha aumentado para 29. No anúncio formal dos resultados da revisão, a 30 de Abril de 2007, Cuereneia disse que “um dos princípios do apoio ao orçamento é reduzir o peso administrativo da ajuda estrangeira, mas, como dissemos antes, o processo de revisão conjunta continua a ser extremamente longo e complexo. Isto envolve uma grande quantidade de trabalho de pessoal sénior do governo e dos doadores e devemos encontrar novas formas de trabalhar menos longas e mais simples e que nos deixem mais tempo para executar as decisões tomadas.”

Uma parte crucial do fardo administrativo é o facto de todos os dias chegar a Moçambique uma missão de doadores. Todas elas esperam reunir com ministros e outros altos funcionários deixando-lhes ainda menos tempo para fazer o seu trabalho. Em 2006 os doadores do G19 prometeram reduzir substancialmente o número de missões, mas o número parece estar a aumentar em vez de diminuir.

Pelo facto de Moçambique ser o querido dos doadores e de todos os doadores quererem ter um papel na acção, cada vez mais tempo está a ser tomado pelos doadores a coordenar uns com os outros e com as suas sedes. Para muito pessoal da ajuda, a sua tarefa é quase toda dedicada a alimentar a máquina da ajuda e muito pouco a “ajudar” de facto Moçambique. Um dos efeitos mais chocantes disto é que a maioria do pessoal da embaixada raramente sai de Maputo e não tem a mínima ideia do que é a vida no resto do país; estão demasiado ocupados a falar com outros doadores e a mandar relatórios para as sedes e não ficam com tempo para compreender a realidade do país.

Fragmentação

Um dos efeitos mais importantes da criação desta enorme máquina tem sido a fragmentação. As questões estão divididas entre os 29 grupos de trabalho e é quase impossível conseguir agregar tudo numa política coerente, durante os dois meses do processo *aide memoire*. À medida que o grupo fica maior é cada vez mais difícil chegar a acordo sobre qualquer coisa significativa. Isto leva inevitavelmente a uma combinação dos mais baixos denominadores comuns - normalmente ênfase na administração e procedimentos, mais do que no conteúdo - e compridos menus de exigências de compromisso que quase sempre incluem a série completa das questões predilectas dos doadores. O *aide memoire* de Abril de 2005 tinha 57 critérios de avaliação.

Esta fragmentação do grupo de trabalho liga-se directamente com à fragmentação do processo de orçamentação de Moçambique. Em vez de estabelecer primeiro os objectivos e prioridades alargados para aquele ano, e depois atribuir os fundos de acordo com eles, a orçamentação é feita através do que Richard Batley chama “silos verticais”⁵⁶. O orçamento para cada ano é feito dentro de cada ministério, baseado na despesa do ano anterior, com um pequeno aumento. Os ministérios vão então ter com os doadores para pedir fundos extra, como parte dos projectos dentro do orçamento ou fora do orçamento. E fundamentalmente “uma abordagem incremental mais do que uma base para fazer opções estratégicas sobre necessidades e prioridades em competição”, dizem Hodges e Tibana.⁵⁷ “Em vez de se envolverem em batalhas de políticas no Conselho de Ministros sobre atribuição de recursos, o que exigiria negociação entre necessidades em competição e arriscaria minar a unidade do governo, os ministros preferem negociar fundos adicionais directamente com os doadores.”

Esta fragmentação beneficia a nomenclatura de duas maneiras. Primeiro, a proliferação de critérios de avaliação significa que o governo pode satisfazer a maior parte deles facilmente, e sente que pode sair-se bem sem ter de satisfazer objectivos fundamentais sobre justiça (embora isto possa finalmente estar a terminar, ver mais abaixo). Segundo, o presidente e ministros séniores não precisam de mediar entre interesses em conflito e fazer escolhas entre

⁵⁶ Richard Batley, *Mozambique: The costs of “owning” aid*, 2005.

⁵⁷ Hodges and Tibana. p102

prioridades para caberem dentro do plano geral; em vez disso cada sector trabalha no seu próprio orçamento com os doadores.

Contradições

Vários doadores do G19 estavam a rever a sua estratégia da ajuda a Moçambique em 2006, e havia alguma inquietação sobre as tendências do governo e dos doadores. Em Outubro e Novembro de 2006 houve uma série de “audições” fechadas muito fora do usual, com 17 doadores individuais, com um relatório publicado no início de 2007. Este cita o que os doadores viram como falta de “direcção e apropriação” do governo, e nota que “uma questão emergindo nas revisões e sobre o Governo ultrapassar o problema *psicológico* de deixar os doadores conduzirem a agenda da ajuda.”⁵⁸ Mas tal como na Tanzania, o que os doadores realmente queriam dizer com “direcção e apropriação” do governo, é obscuro.

O relatório admite uma série de factores que tornam difícil ao governo afirmar-se em termos de direcção e apropriação:

- “Agências dos doadores usam os procedimentos da ajuda para prosseguirem uma variedade de objectivos para além da eficácia do desenvolvimento da ajuda: recolher informação e compreender o país, interagir com outros doadores, influenciar a política do diálogo, consolidar as suas vantagens comparativas adquiridas, entre outras.”⁵⁹
- Escolha pelos doadores dos sectores a financiar “está mais relacionado com a gestão da agência e os seus interesses” do que com as necessidades de Moçambique.⁶⁰
- “A visibilidade do doador é, para muitos deles, uma questão importante. As agências de cooperação adoptam e mantêm certas modalidades de ajuda como mecanismos de prestação de contas

⁵⁸ *Supporting Team to the Government and Donor Committee Review*, 2007 p 33, itálicos no original. O comité formal tem seis representantes dos doadores, dois da Grã-Bretanha e dois da Suécia e um da Alemanha e outro da Dinamarca e seis representantes do governo, três do sector de finanças, dois dos negócios estrangeiros e cooperação e um do plano e desenvolvimento.

⁵⁹ Idem p21

⁶⁰ Idem p25

perante os seus círculos no país de origem. Quanto maior fôr a visibilidade, mais ajuda é canalizada para o GBS.”⁶¹

- As preferências do doador “também envolvem políticas (por exemplo educação primária em vez de formação profissional)”⁶²
- Desenvolvem-se, cíclica e regularmente, “modas”. Primeiro era “ter os preços certos”, depois veio a reforma do sector público, mais tarde boa governação.
- As mudanças das percepções próprias dos doadores. “O Proagri foi durante vários anos considerado uma estória de sucesso, e era ‘publicitado’ por muitos doadores como tal nos seus quartéis-generais e em múltiplas formas, mas depois esta percepção mudou.”⁶³

Talvez então não seja surpreendente que “O processo de audição revelou uma percepção generalizada que a direcção e apropriação do Governo sobre a agenda da ajuda tenha deixado os doadores no assento do condutor.”⁶⁴

O relatório, em grande parte por omissão mas também por comentários contraditórios em diferentes capítulos, sem querer realça uma série de contradições. Para este livro é central que os doadores comecem a ver a necessidade de recursos “no lado produtivo da economia”⁶⁵ enquanto os doadores estão a “re-orientar recursos para os sectores sociais. Isto parece exigir uma segunda reflexão uma vez que os sectores sociais estão superlotados com doadores enquanto as suas necessidades financeiras parecem estar satisfeitas.”⁶⁶

O relatório nota que

De modo a criar as capacidades económicas e sociais requeridas para reduzir substancialmente a dependência da ajuda Moçambique pode precisar de começar a equilibrar a colocação da ajuda de forma diferente. O desenvolvimento de capacidades produtivas e competitivas de base ampla vai criar mais oportunidades de crescimento e desenvolvimento; e melhorar a

⁶¹ Idem p35

⁶² Idem p13

⁶³ Idem p39

⁶⁴ Idem p32

⁶⁵ Idem p24

⁶⁶ Idem p24

distribuição de rendimentos pode requerer o desenvolvimento selectivo de capacidades científicas, tecnológicas, de formação, de informação, de gestão e infraestruturas, articulada com perspectivas de investimento produtivo directo, de oportunidades e decisões. Deste modo através do investimento público/privado articulado, a ajuda podia acrescentar-se ao investimento produtivo e assim ajudar a gerar os recursos, capacidades e instituições que são necessárias para eliminar a dependência estrutural da ajuda.⁶⁷

O relatório nota também que se reconhecia que apesar do “Desenvolvimento Económico ser um dos pilares do PARPA II”⁶⁸, as próprias prioridades da agência dos doadores sobrepunham-se as do governo. O apoio ao desenvolvimento do sector privado não é com frequência uma “prioridade dentro da agência doadora”⁶⁹ enquanto a “mudança para financiamento dos sectores sociais ... está em linha com ... as tendências internacionais”.⁷⁰

A contradição é notória – desenvolvimento económico e prioridade do governo e os doadores reconhecem a necessidade, mas é difícil para o governo assumir a direcção nesta questão chave porque a política do doador, na sede, é apoiar o já superlotado sector social. O relatório argumenta que “Moçambique é já um país com uma pesada dependência da ajuda sem uma política da ajuda” e que o governo “deve definir clara e precisamente as suas prioridades”.⁷¹ Mas quando os doadores estão debaixo de tantas pressões, é possível?

Numa outra área as contradições chovem grossas e rápidas. O relatório argumenta que o problema é que “a direcção do governo é fragmentada porque não há um ministério com a responsabilidade geral pela gestão da ajuda.” O relatório apela depois para mais uma instituição – um ministério ou agência – para “gestão da ajuda”.⁷² Há duas décadas Moçambique tinha um Ministério da Cooperação e em 1987 estabeleceu a Comissão Executiva Nacional de Emergência, CENE para coordenar a ajuda dos doadores. O nosso livro de

⁶⁷ Idem p36

⁶⁸ Idem p31

⁶⁹ Idem p31

⁷⁰ Idem p11

⁷¹ Idem pp x, xi

⁷² Idem p xi

1991 *Moçambique: Who Calls the Shots?* era em grande parte sobre como os doadores resistiam à coordenação e lutaram contra a estrutura. Está cheio de estórias da falta de vontade de serem coordenados e de lutas internas dos doadores. O Ministério da Coordenação tinha um corredor inteiro de “conselheiros do ministro” impostos pelos doadores, e todos lutavam uns contra os outros, como cortesãos numa corte medieval, pelos ouvidos do ministro. Para não serem coordenados, os doadores desceram aos ministérios para descobrir clientes entre os funcionários públicos, cuja lealdade podiam comprar com presentes, viagens, e suplementos salariais. Quando dois diferentes doadores queriam diferentes projectos para crianças-soldados, um ia ao Ministério da Saúde e outro ao Ministério da Educação. O Ministério da Cooperação foi finalmente abolido em 1995. Agora, passados 12 anos, os doadores querem-no de volta – talvez porque a indústria da ajuda tem tão pouca memória institucional que não sabe que uma estrutura dessas já existiu e se opuseram a ela. Porque aceitariam agora a liderança do governo?⁷³

Conclusão: sente-se o motorista no assento do condutor

A questão de quem está no assento do condutor evoca uma série de imagens nas quais o condutor muitas vezes não é o dono do carro. Parece que nem os doadores nem a nomenclatura querem realmente o governo no assento do condutor. A elite da Frelimo prefere sentar-se atrás no carro de luxo conduzido pelos doadores, enquanto os doadores vêem o governo como um motorista de taxi que vai onde o mandam ir.⁷⁴

Os doadores reconhecem uma ausência de “apropriação” do governo, mas tal como a expressão “assento do condutor” e assunto para várias interpretações. Há um síndrome de “não foi inventado aqui” em que Moçambique só pode apropriar-se de ideias que lhe são dadas pelos doadores.

⁷³ De facto, o relatório admite que não aceitava a liderança do ministério que foi criado. “As audições indicaram que com a criação do Ministério do Plano e Desenvolvimento no ano passado, a maior parte dos doadores esperava que ele desempenhasse esse papel central e coordenador, mas não está claro se esta expectativa está correcta. Em qualquer caso, não tem sido desempenhado. Mais ainda, muitos doadores não encontram nenhum mérito na criação do MPD” (p33)

⁷⁴ Nem há apenas um carro. Muitas vezes parece que há um engarrafamento, mas de carros diferentes indo todos para o mesmo sítio. .

Com o Presidente Armando Guebuza, Moçambique tentou assumir a liderança em três questões chave do desenvolvimento, e a todas os doadores se opuseram

- O PARPA II estabelece claramente o desenvolvimento económico como a nova prioridade e os doadores responderam com fundos para os sectores sociais.
- Guebuza defendeu a criação de um banco de desenvolvimento para ajudar a promover o sector privado, e os doadores uniram-se para se oporem a ele.
- O governo criou um novo ministério do plano e desenvolvimento para dar um estatuto mais elevado às questões do desenvolvimento, e os doadores de viva voz opuseram-se à decisão e provocaram os funcionários públicos a resistirem à mudança.

Quando Moçambique mostrou a liderança pedida pelos doadores, eles mostraram-se dominadoramente hostis.

Nestas circunstâncias, cair de novo na opção de subserviência para maximizar a ajuda torna-se a forma mais sensata de liderança, apropriação e projecto nacional. Em particular, funciona em benefício da elite predadora, a quem se permite roubar – desde que não vomitem nos sapatos do doador.

A densa rede pós-condicionalidade, de ligações entre doadores, IBWs e funcionários governamentais, combinada com interesses e agendas a puxar em diferentes direcções, levam um notável equilíbrio estável, em que cada um age mais ou menos dentro das regras. Mas houve três ocasiões em que uma parte cruzou a linha invisível e foi colectivamente posta no lugar: vale a pena analisar estas três ocasiões e ver como elas reflectiram um complexo conjunto de questões.

A primeira foi em 1995, quando o FMI ameaçou declarar Moçambique ‘fora da linha’ (o que teria obrigado os doadores a cortarem quase toda a ajuda) porque o governo tinha subido o salário mínimo de 15 para 20 US\$ por mes. Os doadores levantaram-se contra o FMI numa carta pública fora do habitual.⁷⁵ O FMI recuou e isto foi um ponto de viragem que forçou o FMI a condescender no seu ponto de vista ideológico de que a reconstrução pós-guerra tinha de ser restringida porque era inflacionária. A tomada de

⁷⁵ *Peace without profit*, p135

posição foi importante embora houvesse também um contexto. O FMI tinha posto um limite na ajuda a Moçambique, dizendo que mais ajuda era inflacionária, enquanto os funcionários da ajuda locais estavam sob grande pressão das suas capitais para despendarem mais. E isso reflectia a cisão entre o Banco Mundial e o FMI na altura; os doadores não se opuseram à linha dura do Banco sobre o caju e privatização dos bancos.

A seguinte foi em 2001. Carlos Cardoso era bem conhecido e respeitado pelos doadores (embora ele também desafiasse os doadores e em especial as IBWs) e o seu assassinato nitidamente passou por uma linha invisível. Alguns doadores suspenderam o apoio ao orçamento mas rejeitaram as pressões da sociedade civil para medidas mais vigorosas. Depois entraram no jogo as políticas globais. O FMI e o Banco Mundial estavam sob grande pressão do Jubileu 2000, o movimento para o perdão da dívida, porque só tinham cancelado a dívida de dois países, a Bolívia e o Uganda, no âmbito da iniciativa dos países fortemente endividados, HIPC.⁷⁶ Assim a embaixada dos EUA pressionaram com sucesso os doadores para aprovarem o plano estratégico da redução da pobreza, PARPA, de modo que Moçambique seria o terceiro país a ter a dívida cancelada. Foi então que os doadores deram a Moçambique, no Grupo Consultivo em Paris, mais dinheiro do que lhes tinha sido pedido – com efeito devolveram o dinheiro que tinha sido suspenso – o que levou Sérgio Vieira a escrever na sua coluna num semanário local que, ao dar dinheiro extra tão cedo depois do assassinato de Siba Siba, significava que os doadores reconheciam “o bom desempenho do governo” e isto ultrapassava o escândalo da banca e os assassinatos.⁷⁷ Esta foi uma palmadinha na mão do grupo predador muito dispendiosa, dizendo-lhe que tinham saltado a linha invisível, mas o acordo tácito continuava.

O terceiro foi em 2007. Como indicámos no Capítulo 10, o sector da justiça está no coração da captura do estado. Durante uma década o governo tinha protelado as exigências dos doadores nesta área prometendo reformas que desta vez seriam mesmo feitas, e ainda mais estudos. Durante muito tempo o pessoal dos doadores informava as sedes que tinham obtido uma

⁷⁶ Há aqui uma certa ironia. Um de nós (JH) era oficial de políticas no Jubileu 2000 na época, ajudando a direccionar a pressão, mas era também um amigo de Carlos Cardoso.

⁷⁷ *Domingo*, Maputo, 2 Dezembro 2001

importante concessão do governo a respeito da justiça – a promessa de um estudo sobre reforma – e eles já estariam noutra posto antes de alguém se dar conta que nada tinha sido feito. Lentamente porém, diferentes doadores tinham diferentes razões para estarem preocupados com a Justiça. A falta de um sistema de justiça a funcionar significava que não era possível fazer cumprir contratos, o que se torna um bloqueio ao investimento. A corrupção continua séria. E nada tem sido feito sobre a fraude no Banco Austral e o assassinato de António Siba Siba Macuácuá, apesar de intensa pressão da parte de um pequeno grupo de doadores. Nos dois aide memoires conjuntos governo-G19, está registada a falta de acção sobre a justiça. Finalmente, a 24 de Maio de 2007, nove dos doadores do G19 (contando para 38% do apoio ao orçamento) anunciaram que não iam aumentar o seu nível de apoio ao orçamento como tinham prometido, porque o governo não tinha cumprido as suas promessas, em particular a respeito da justiça. Tal como nas duas respostas anteriores quando foi atravessada a linha invisível, aqui também houve diferenças – quatro dos maiores apoiantes do orçamento (Grã-Bretanha, Suécia, Noruega e Comissão Europeia) não se juntaram ao protesto e aumentaram a ajuda como planeado. Mas a declaração pública foi importante e mostrou mais uma vez que a linha tinha sido transposta.

Apesar de não conseguir aumentar o apoio ao orçamento em 2007, a subserviência ainda compensa, e o grupo comprador está agora completamente à vontade. E a nível mais restrito, manter o acordo tácito entre doadores e elite predadora, pode exigir concessões na justiça – mas o acordo não dá mostras de romper.

Entretanto, negociações para o PARPA II e com os doadores do apoio ao orçamento, estabeleceram um modo de trabalhar fragmentado em que centenas de pessoas querem defender interesses sectoriais sem querer saber do quadro geral. É dada pouca importância às críticas à presente política neo-liberal e a ideias novas como o banco de desenvolvimento. Nestas matérias não será permitida nenhuma “liderança e apropriação”. Na Parte III do livro apelamos a uma revisão total das ideias sobre a política de ajuda e desenvolvimento, para reflectir novas ideias dentro e fora de Moçambique. Será a política da ajuda pós-condicionalidade demasiado confortável e introvertida para ser capaz de o fazer? Ou o desafio na justiça indica que as

contradições estão finalmente a abrir brechas criando espaço para uma acção sobre a política de desenvolvimento?

12

|| Na fronteira do mundo



Sendo um pequeno país num grande continente e num mundo ainda maior, as acções dos outros impõem pesados constrangimentos nas escolhas que Moçambique pode fazer, mas também indicam algumas oportunidades. Moçambique tem bastantes vantagens – a terra, o povo e a simpatia dos doadores – mas para o mundo mais alargado é marginal e periférico, afectado por decisões tomadas por pessoas que por vezes nem sabem que ele existe.

Neste capítulo observamos mais em pormenor as forças globais que afectam Moçambique. Começamos com uma embaraçosa e comprometedora avaliação da pesquisa do Banco Mundial – por avaliadores escolhidos pelo próprio economista chefe do Banco Mundial – que mostraram que a pesquisa do Banco era incompetente e preconceituosa. A investigação subjacente às receitas do Banco para Moçambique é, por motivações políticas, mal feita e distorcida. Porque tem de ser assim?

É possível que as Instituições de Bretton Woods (IBWs) e muitos dos países ricos queiram que Moçambique fique pobre e marginal, sustentado pela caridade do norte? Mesmo se essa não é a intenção, funcionários séniores da IBWs e doadores apoiam as estruturas da globalização e as políticas para os países pobres que estão na base da transferência dos recursos dos pobres para os ricos – o PIB per capita dos países ricos era 17 vezes a dos países pobres em 1960, mas em 1995 já era 77 vezes.¹

No mínimo, as IBWs estão a tentar manter uma hegemonia intelectual para a sua opinião sobre o mundo, face à dimensão crescente da pesquisa

¹ Dados do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial da base de dados indicadores, descarregada em 2 de Fevereiro de 2007. “rico” = alto rendimento, “pobre” = baixo rendimento

alternativa que rejeita os seus modelos de desenvolvimento. Mudar a estratégia de desenvolvimento em Moçambique requer pois pensar não só em modelos alternativos, mas reflectir também sobre as agendas não visíveis das IBWs e doadores. Na secção seguinte mostramos duas abordagens que ilustram o modo como a comunidade internacional lida com Moçambique (e outros países pobres): “dando um pontapé no escadote” e “imperialismo pós-moderno”.

Depois da análise da economia política global, passamos a três outras questões globais e regionais.

Pesquisa do Banco Mundial “nem de longe fiável”

Mesmo o *Financial Times*² estava chocado: “O uso pelo Banco Mundial de provas questionáveis para fazer proselitismo das suas políticas de desenvolvimento foi fortemente contestado pela primeira grande auditoria externa do uso da pesquisa pelo Banco.”

Esta é uma notável conclusão de um painel de proeminentes académicos independentes, escolhidos pelo próprio economista chefe do Banco Mundial, para avaliar a sua pesquisa.³ A política do Banco Mundial para Moçambique está totalmente minada porque a investigação por trás destas políticas foi mal feita e é desequilibrada e não fiável. Mesmo quando o FMI diz que a investigação está errada, o Banco Mundial continua a usá-la para fins políticos. A pesquisa continha erros analíticos que podiam ser detectados por um estudante de economia.

O painel independente mandou pesquisa seleccionada do Banco Mundial a académicos eminentes para avaliação. Alguns dos comentários mais comprometedores eram sobre a pesquisa de David Dollar, à mistura com Aart Kray, Paul Collier e Craig Burnside, sobre ajuda, globalização, crescimento e pobreza. Esta pesquisa é absolutamente fundamental para o aconselhamento do Banco Mundial a Moçambique, e nesta medida as opiniões do painel são muito importantes. Os avaliadores dizem que “muita” da

² *Financial Times*, Londres, 21 Dez 2006.

³ ‘*An Evaluation of World Bank Research, 1998 – 2005*’ por um painel chefiado por Angus Deaton, 24 Dezembro 2006, <http://tinyurl.com/yck7wc>. Foi publicada uma análise detalhada do relatório no Boletim do Projecto Bretton Woods n.º 54 <http://brettonwoodsproject.org/researchevaluation54>

investigação por Dollar e outros nesta área “parecem ter defeitos tão sérios que, presentemente, os resultados não podem nem de longe, ser vistos como fiáveis.” No entanto o Banco “proselitizou o novo trabalho sem as precauções apropriadas sobre a sua fiabilidade. ... Nem se corrigiu a si próprio até hoje,” mesmo apesar de estudos do FMI e outros terem mostrado que a pesquisa estava errada.

Um estudo chave, por Burnside e Dollar, citado no capítulo anterior como um importante apoio para a política do Banco Mundial em Moçambique, é rejeitado pelos avaliadores como “não convincente”. Baseia-se num pressuposto que só pode ser aceite com “uma anormalmente generosa suspensão de descrença”, de facto confunde políticas e resultados e usa um índice para a sua regressão “que é pelo menos arbitrário”.

O estudo de Dollar e Kray ‘*Growth is good for the poor*’ que, diz o painel, “é por vezes usado para argumentar que, em presença do crescimento económico, medidas explícitas anti-pobreza são redundantes,” tem tido enorme importância, sendo mesmo parte do apoio intelectual ao PARPA de Moçambique. Apesar de os avaliadores notarem que está longe de provar que o crescimento económico é bom para os pobres, Dollar e Kray *assumem* que os rendimentos dos pobres sobem na mesma medida que o rendimento médio. Os avaliadores citam depois a investigação do Banco por Branko Milanovic, “provando extensa evidência empírica” de aumento do rendimento e desigualdades de consumo no mundo. Depois notam que “mais uma vez, a posição oficial do Banco deu selectiva proeminência a um conjunto de pontos de vista,” os de Dollar e Kray, e ignorou outras investigações.

O painel independente escreveu que “teve críticas substanciais à maneira como a sua pesquisa foi usada para proselitizar em nome da política do Banco, muitas vezes sem fazer uma opinião equilibrada da evidência e sem exprimir o cepticismo que se impunha. Era dada grande proeminência à pesquisa interna favorável às posições do Banco, e a pesquisa não favorável era ignorada.”

O painel continua dizendo:

- “o equilíbrio era menosprezado em favor da advocacia”,
- “havia uma ausência grave de verificação e controlo que podiam separar advocacia e pesquisa” e
- “os resultados eram vendidos sem a precaução e qualificação apropriadas.”

Isto significa que nenhum conselho do Banco Mundial pode ser aceite pelo valor facial porque pode ser baseado em investigação incompetente “vendida” como “advocacia”. A avaliação usa a palavra “proselitizar”, que realça a maneira como o Banco age por vezes com fervor religioso fundamentalista, como vimos com o cajú (Capítulo 5) e veremos na agricultura (Capítulo 15). Tornou-se muito mais importante tratar a investigação do Banco Mundial com cepticismo – para ver se eles estão a esquecer a história ou a fazer mau uso da investigação – e dar muito mais consideração às alternativas.

Pontapé no escadote

Como é possível que alguns dos mais bem pagos economistas do mundo produzam investigação que um estudante de economia rejeitaria? Há uma década atrás, no livro *Paz sem benefício* analisámos a falência das políticas do FMI em Moçambique e através de África, e escrevemos que “os moçambicanos começam agora a insistir que, mesmo que os melhores economistas do mundo possam não ser tão inteligentes como os camponeses, não podem concerteza ser assim *tão* estúpidos. Será que o programa do FMI tem realmente sucesso mas tem outros objectivos e uma agenda diferente daquela que é dita aos moçambicanos?”.⁴

O economista de Cambridge Ha-Joon Chang sugere uma resposta à pergunta:

Contrariamente ao senso convencional, o facto histórico é que os países ricos não se desenvolveram na base de políticas e instituições que agora recomendam, e muitas vezes impõem, aos países em desenvolvimento. Infelizmente isto é pouco conhecido nos dias de hoje, porque os “historiadores oficiais” do capitalismo têm tido muito sucesso ao reescreverem a história. Quase todos os países ricos da actualidade usaram protecção de tarifas e subsídios para desenvolver as suas indústrias. O mais interessante é que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, os dois países que se supõe terem atingido o cimo da economia mundial através de políticas de mercado livre, são na verdade os países que mais usaram, agressivamente, protecção e subsídios.

⁴ Joseph Hanlon, *Paz sem benefício: Como o FMI bloqueia a reconstrução em Moçambique*, Maputo, Centro de Estudos Africanos, UEM, 1996

No seu fascinante livro *Kicking away the ladder*, Chang pergunta: “como é que os países ricos *realmente* se tornaram ricos?” E responde:

A resposta breve a esta pergunta é que os países desenvolvidos não chegaram até onde estão hoje através das políticas nem das instituições que eles recomendam aos países em desenvolvimento. A maior parte deles usou activamente “más” políticas industriais e comerciais, como protecção da indústria em fase inicial e políticas de exportação. ...

Se este é o caso, não estão os países desenvolvidos, debaixo do disfarce de recomendar “boas” políticas, realmente a tornar difícil aos países em desenvolvimento usar políticas e instituições que eles próprios usaram para se desenvolver economicamente nos seus primeiros tempos?⁵

A resposta de Chang é sim, e o título deste livro, em inglês, provém duma citação do economista alemão do século 19, Friedrich List:

É um recurso inteligente e muito comum, quando alguém atinge o cimo da grandeza, derrubar o escadote em que subiu para não deixar aos outros os meios para subirem atrás dele. ...

Qualquer nação que por meio de tarifas protectoras e restrições à navegação levantou o seu poder industrial e a sua navegação a um tal grau de desenvolvimento que nenhuma outra nação pode manter livre concorrência com ela, não pode fazer nada mais ajuizado que derrubar estes escadotes da sua grandeza, para pregar às outras nações os benefícios do comércio livre, e declarar com ar arrependido que até agora andou por caminhos errados mas agora, conseguiu ver a verdade.

Isto soa muito àquilo que o FMI e Banco Mundial estão a dizer. Será possível que o FMI e Banco Mundial estão encarregados pelos seus administradores em Washington de dar um pontapé no escadote?

⁵ Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, 2002 pp2-4. Este livro ganhou o prémio Gunnar Myrdal de 2003, da *European Association for Evolutionary Political Economy*.

Imperialismo pós-moderno

Robert Cooper, um diplomata britânico sênior que ajudou o primeiro Ministro Tony Blair a formular a sua política externa⁶, vai mais longe que Chang. Ele vê, e apoia, as Instituições da Bretton Woods e ONGIs a monitorar e policiar um novo “imperialismo pós-moderno”.

Cooper diz que há três tipos de estados no mundo. Primeiro estão os estados pós-modernos – União Europeia, Canadá, Japão – que “já não querem lutar ou conquistar” e procuram segurança através de acção colectiva transparente e uma gama crescente de instituições internacionais. Há depois os “estados modernos tradicionais” – Estados Unidos, China, Índia – “que se comportam como os estados que sempre fizeram”. Mantêm a guerra como instrumento de política externa e confiam na manutenção de um equilíbrio entre as forças agressivas. Finalmente “o mundo pré-moderno é um mundo de estados falhados” que requerem alguma forma de controlo e intervenção. “Colonização é inaceitável para estados pós-modernos” e as velhas formas de imperialismo já não são possíveis. E continua

O que se precisa agora é de um novo tipo de imperialismo, aceitável para um mundo de direitos humanos e valores cosmopolitas. Podemos distinguir o seu contorno: um imperialismo que, como todos os imperialismos, se destina a trazer ordem e organização mas que hoje assenta no princípio do voluntariado. O imperialismo pós-moderno assume duas formas. Primeiro há o imperialismo voluntário da economia global. Este é usualmente operado por um consórcio internacional através das IFIs como o FMI e o Banco Mundial – é característico do novo imperialismo que é multilateral.⁷ [O segundo é policiamento.] Não são apenas soldados que vêm da comunidade internacional, é polícia, juízes, guardas prisionais, banqueiros centrais e outros. ... E como auxiliares neste esforço – em muitas áreas indispensáveis – estão mais de cem ONGs.

⁶ *Observer*, Londres, 7 Abr 2002

⁷ Robert Cooper, ‘*The Post-Modern State*’, em Mark Leonard, ed, *Re-Ordering the World: The long-term implications of September 11th*, Londres: *The Foreign Policy Centre*, 2002.

Fazendo as perguntas fundamentais

A avaliação independente à pesquisa do Banco Mundial, bem como as considerações sobre o “pontapé no escadote” e a maneira como o papel das IBWs no “imperialismo pós-moderno” é apoiado a alto nível num dos mais importantes doadores, deve levar a algumas perguntas fundamentais sobre as políticas dos doadores e IBWs. Falámos no capítulo anterior que muitos dos que trabalham para as IBWs e indústria da ajuda, acreditam firmemente que os povos pobres e seus governos têm crenças erradas que devem ser mudadas, e que estas mudanças são difíceis de concretizar porque as crenças são sinceras.

Este capítulo sugere que precisamos de virar o telescópio. Talvez haja funcionários da ajuda e das IBWs que estão enganados mas são sinceros – de facto tão sinceros e convictos que há funcionários do Banco Mundial que até interpretam mal e distorcem a investigação que desafia essas crenças.

Finalmente, vale a pena analisar outra vez o “imperialismo voluntário” de Cooper. O que o torna “voluntário” é o facto de ser gerido localmente. Falámos no capítulo anterior sobre o “grupo comprador” de Moçambique – uma elite subserviente que responde primeiro aos interesses estrangeiros e cujo estatuto está dependente do patrocínio de agências estrangeiras, particularmente IBWs e doadores. Moçambique é querido dos doadores e a elite está a ser recompensada. É possível que esteja a ser recompensada pela gestão local do imperialismo voluntário? Isto encaixa nos factos que mostram a elite da Frelimo sendo recompensada pelo seu limitado sucesso em pôr fim à pobreza.

Outros factores globais

Uma série de outras mudanças globais terão também impacto sobre este país pobre da periferia. A mudança dos padrões de comércio internacional mostram a necessidade de mudanças de estratégia e o aquecimento global condicionarão aquilo que é possível. E Moçambique tem de lidar com o comércio regional agora mais aberto.

Durante a segunda metade do século 20 o preço relativo das mercadorias exportadas pelos países pobres caiu, enquanto o preço dos bens manufacturados importados pelos países pobres subiu. Em 2000, os países

pobres tiveram de exportar duas vezes o volume de mercadoria que lhe permite importar a mesma quantidade de bens de consumo de 1980.⁸ Isto levou a uma estratégia de desenvolvimento aceite quase por toda a gente, baseada na industrialização de substituição de importações, promovendo especialmente a produção local de bens de consumo primários como o vestuário. A industrialização deve ser a base para o desenvolvimento – cria empregos e conexões que estão no coração de uma economia dinâmica. Mas as alterações tanto nos bens manufacturados como nas mercadorias, no final do século 20, sugere mudanças na estratégia da industrialização.

Primeiro, os preços reais dos bens manufacturados têm vindo a cair desde 1997, e o declínio é maior para os produtos que provêm de países produtores de baixo rendimento como a Índia e a China. Não são apenas bens como vestuário, mas também produtos do sector de alta tecnologia, e o declínio nos preços tende a continuar, argumenta Raphael Kaplinsky da Open University. Porquê? “A China e outras economias de baixo rendimento caracterizam-se por uma enorme reserva de mão-de-obra, incluindo pessoas cada vez mais educadas e qualificadas. Outro motor potencial da queda dos preços das manufacturas é a crescente concentração do poder de compra global” – os grandes supermercados e cadeias de retalho. Os compradores ricos estão cada vez mais poderosos enquanto os trabalhadores pobres devem cada vez mais lutar por empregos, fazendo diminuir os salários e condições de trabalho, mesmo quando sobem os níveis de educação.

Kaplinsky faz depois uma segunda surpreendente afirmação – por todo o mundo o emprego no sector industrial formal está a *cair*. Nas 17 maiores economias de indústria transformadora, o emprego caiu de 200 milhões para 176 milhões entre 1995 e 2002. Houve grandes quedas no emprego na indústria, não apenas nos países da OCDE, mas também na China e no Brasil. A imensa expansão na exportação de bens manufacturados da China está a ser feita com menos trabalhadores nas fábricas.

A inevitável conclusão pode ser que Moçambique não tem nenhuma chance de competir com a China, Índia e Brasil em bens manufacturados básicos nem este é um caminho para a criação de emprego.

⁸ Isto é, o índice dos termos de comércio manufactura-mercadorias caiu de 100 em 1980 para 50 em 2000. Raphael Kaplinsky, ‘Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference’, 2006

Por outro lado, após décadas de declínio, os preços das mercadorias estão a subir. Em parte isto deve-se a uma procura crescente da China, que está a importar não apenas petróleo e metais, mas também comida – reflectindo a diminuição de terra disponível e a estagnação da produtividade agrícola. Deve-se também pelo facto de os ricos comprarem mais vegetais e fruta fresca e produtos de agricultura especializada. Kaplinsky cita a importância crescente de nichos de mercado para cafés vindos de uma região especializada ou até de determinada plantação. O comércio justo desempenha aqui um papel cada vez mais importante. Isto está directamente ligado com o crescente da certificação e dos padrões ambientais, de saúde e de qualidade mais altos – o conteúdo de conhecimento e de informação que converte uma mercadoria vulgar num bem de consumo de luxo. As cadeias de valor desempenham um papel central e Kaplinsky fala de “produtos de inovação intensiva”. No capítulo 3 vimos o que está a acontecer com o amendoim e o cajú; em entrevistas falámos com pessoas de Nampula que tentam fazer alguma coisa semelhante com o gergelim, tentando elevar os padrões o suficiente para exportar para a China.

A outra componente do lado das mercadorias é elevar os preços do petróleo, movido em parte pela conclusão que as reservas globais de petróleo parecem agora estar a diminuir. Os biocombustíveis – usando óleo de cozinha em lugar de diesel e misturando álcool à gasolina, está a tornar-se cada vez mais importante. Isto tem dois impactos sobre Moçambique. Primeiro, se os preços do petróleo regressam para cima de 80 US\$ o barril, Moçambique pode produzir com lucro biocombustíveis, pelo menos para uso próprio. Segundo, a procura nos EUA e Europa por milho para transformar em álcool já fez subir o preço da alimentação a nível mundial. Muitos biocombustíveis são produzidos a partir de culturas alimentares, elevando os preços quando a procura da China também os está a fazer subir. Isto significa o fim da ajuda alimentar massiva para dispôr dos excedentes alimentares dos países desenvolvidos.

Assim, parece que este pequeno país marginal subitamente aparece com uma série de vantagens na hostil economia global. Comparado com muitos outros países, Moçambique tem excedentes em terra e grande potencial de irrigação (embora as mudanças climáticas também imponham limites, como dizemos mais abaixo). O mercado para culturas industriais e alimentares

está nitidamente em crescimento; muitas destas são boas culturas para camponeses e as pequenas machambas são mais produtivas que as grandes⁹, o que contribui para o interesse em promover a agricultura comercial de pequena escala.

Parece haver um substancial potencial para industrialização e valor acrescentado ligado à agricultura, como a produção de biocombustíveis, e elevação dos padrões de qualidade para os produtos existentes para responder à procura em culturas alimentares de exportação de valor mais alto. E o potencial para interligações é enorme, desde viveiros de plantas a outras actividades para abastecer a agro-indústria, passando pelo processamento e embalagem.

Mudanças climáticas

Todas as previsões são de que Moçambique será afectado negativamente pelas mudanças climáticas. A subida dos níveis do mar afectará todas as áreas costeiras, incluindo as mais importantes do ponto de vista ecológico como os mangais, e algumas ilhas e praias reservadas para desenvolvimento do turismo. As cidades edificadas nas zonas costeiras mais baixas, como a Beira, podem inundar-se com mais frequência. A maior parte das estimativas predizem mais situações climáticas extremas – ciclones e cheias, e secas mais severas. No seu relatório de 2001, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas citava as severas cheias de 2000 em Moçambique como típicas do que se pode esperar.

Aparentemente as mudanças climáticas terão diferentes impactos em diferentes regiões. O Instituto Meteorológico da Holanda, KNMI, mantém uma página web actualizada que resume a investigação e modelos das mudanças climáticas na África Austral.¹⁰ O seu resumo de modelos no fim de 2006¹¹ prevê poucas mudanças nas chuvas no norte de Moçambique e no Vale do Zambeze. Para a região centro, incluindo as produtivas terras altas de Manica, quase todos os modelos prevêm menos chuva, uma estação chuvosa mais curta, e secas mais severas. O KNMI prevê que o sul de

⁹ UNDP, *Human Development Report 1996*, pp 8, 95

¹⁰ http://www.knmi.nl/africa_scenarios/Southern_Africa/

¹¹ Actualizado a 22 e 27 de Dezembro de 2006

Moçambique será o mais duramente atingido; sendo já actualmente a área mais seca, haverá ainda menos chuva e a estação começará mais tarde, com Outubro e Novembro tornando-se mais secos.¹²

O relatório de 2001 do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas¹³ analisa especificamente as principais bacias fluviais africanas e considera alterações na pluviosidade e evaporação. Prevê que o caudal do Limpopo diminua entre 25% a 40%.

Evidentemente que todos estes modelos e previsões não são cenários garantidos pois os nossos conhecimentos sobre mudanças climáticas estão a melhorar rapidamente. Mas, vistos no seu conjunto, parecem sugerir que:

- É preciso aumentar a preparação para as calamidades;
- Devem tomar-se precauções com a urbanização costeira por causa de potenciais danos com tempestades e elevação do nível do mar;
- O desenvolvimento agrícola necessita de esquemas de seguro para compensar perdas causadas pelas intempéries cada vez mais imprevisíveis;
- O caudal do Zambeze pode diminuir mas se fôr administrado ao longo do ano pelas barragens hidroeléctricas vai ficar água suficiente para irrigação;
- O potencial agrícola no sul é muito limitado, com menos chuva e menos água dos rios para a irrigação.

Comércio livre regional

Os acordos da SADC permitem comércio livre com todos os vizinhos em 2015, mas em 2008 tem início o período de comércio quase sem restrições. E isto tem um impacto significativo sobre Moçambique. Do ponto de vista agrícola, poderia levar à integração dos mercados do norte de Moçambique

¹² Parece haver limitações particulares para Moçambique referente a modelos climáticos. O Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas, que publicou o seu relatório de 2007 um mês depois da actualização do KNMI, conclui que os seus modelos não concordam sobre o norte de Moçambique, o vale do Zambeze e o sul de Moçambique, assim como do Zimbabwe e leste da África do Sul, relativamente à precipitação de Dezembro a Fevereiro na região centro Moçambique. *IPCC WGI Fourth Assessment Report, Summary for Policymakers*, Figura SPM-6. pag.20, 2 Feb 2007, http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_PlenaryApproved.pdf

¹³ http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg2/383.htm

com o Malawi, que podia ser bom para os camponeses moçambicanos – se eles conseguissem aumentar a sua produtividade – enquanto o regresso do Zimbabwe à normalidade pode inundar Moçambique com milho competitivo nos bons anos.

Mas o maior problema serão os empreiteiros e fabricantes da África do Sul, com muito mais anos de experiência, que podem produzir com padrões de qualidade muito mais altos a preços mais baixos, e com maior regularidade de fornecimento. A expansão para Moçambique da cadeia de supermercados Shoprite da África do Sul, demonstra o problema – eles procuram abastecer-se localmente mas para muitos produtos os moçambicanos têm dificuldade em competir. Mesmo a nível muito local, produtos de informação e inovação intensiva são importantes e Moçambique tem de correr para apanhar o combóio.

Conclusões – Cavalos de Tróia, elites e espaços

A literatura e a história estão cheias de estórias de ofertas que escondem destruição, nomeadamente a do Cavalo de Tróia. Os sorridentes funcionários do FMI, Banco Mundial, doadores bilaterais e ONGIs podem genuinamente querer “ajudar” Moçambique e podem sinceramente acreditar nas políticas que promovem, mas por vezes são como os vendedores de ervas para curar o SIDA – acreditam, fazem acreditar, e são perigosos. Os próprios avaliadores do Banco Mundial acusam-no de distorcer a investigação para fins políticos, e dizem que importante investigação subjacente às políticas para Moçambique “nem de longe podem ser vistas como fiáveis”.

Porquê? Será que estão a dar o pontapé no escadote? Estão simplesmente a tentar controlar Moçambique e mantê-lo relegado para a periferia? É importante lembrarmo-nos que Robert Cooper não é nenhum radical de olhar louco, é sim alguém que está no coração da política externa britânica e vê o FMI e Banco Mundial como operando parcialmente o novo “imperialismo pós-moderno”, e as ONGIs como “auxiliares indispensáveis”.

Mas o ponto chave deve ser que não há nenhuma razão para aceitar as políticas e a investigação do FMI e Banco Mundial como sendo o evangelho; de facto há todas as razões para questionar e olhar para a agenda que está

por detrás. Quando o PARPA se encaixa tão bem no “imperialismo voluntário”, é altura de ficar apreensivo.

Isto não é afirmar que todos, ou mesmo a maior parte, do que o FMI e Banco Mundial apregoam, é falso. Todas as religiões pregam práticas muito boas ao lado de uma série de absurdos. Os leitores também vão retirar e escolher deste livro. O que interessa é interrogar muito mais de perto as políticas impostas a Moçambique – que agora são aceites de boa vontade – e considerar alternativas muito mais seriamente.

O resto do capítulo analisou o contexto global para repensar. O aquecimento global, a possibilidade reduzida de industrializar para substituir importações, a procura crescente por bens alimentares e o comércio livre regional, apontam para a agricultura comercial de pequena escala e para a agro-indústria como sendo mais importantes a curto prazo do que a industrialização tradicional.

Há evidentemente muitos caminhos para andar para a frente. O importante é desafiar a sabedoria recebida e considerar uma gama mais vasta de alternativas, de modo a que este país na fronteira do mundo encontre a sua rota para o desenvolvimento.

Parte III

Alternativas e o estado desenvolvimentista

13

Questionando o culto da carga



“A nossa política é atrair investidores estrangeiros que trazem capital e não precisam dos bancos moçambicanos para investir. O investidor tem acesso aos mercados e traz conhecimento e tecnologia e mesmo pessoal para formar moçambicanos,” explicou Roberto Albino, director do Centro de Promoção Agrária, CEPAGRI.¹ E citou o açúcar que agora representa mais de 60% da agricultura irrigada de Moçambique e tem sido desenvolvido exclusivamente por investidores estrangeiros.

Aiuba Cuereneia, Ministro do Plano e Desenvolvimento e membro da Comissão Política do Partido Frelimo, expôs a política de desenvolvimento do governo:² “Neste momento acreditamos que ainda é preciso dar prioridade ao capital humano, e portanto, a área social, sem esquecer o sector produtivo. Isto porque a nossa base de partida, nesse capítulo de desenvolvimento de sector humano, é muito baixa. Se nós queremos desenvolver o país, temos de apostar no homem que é o capital principal, e esse homem tem de ter alguma instrução. E nessa instrução é lógico que o estado deve investir. Educação é

¹ Roberto Albino falava num encontro público organizado pela CTA e Frutisul no Hotel VIP em Maputo, 23 Maio 2006.

² Entrevista, Maputo, 26 Outubro 2006.

uma questão do futuro do país”. A segunda área chave é melhorar a infraestrutura – energia, água, estradas – especialmente para apoiar a comercialização agrária. A terceira área é reduzir a burocracia e criar as condições para o negócio. “O sector [privado], ele próprio, tem de crescer. É preciso ter uma classe de gestores séria. O próprio sector privado tem uma responsabilidade muito grande na criação do gestor capaz, o gestor transparente, o gestor credível. Criar uma classe empresarial é um longo processo”. Isto significa, conclui o Ministro, “que nos próximos anos, infelizmente” a maior parte do investimento será estrangeiro.

Criar as condições certas

No século 19, nas ilhas da Melanésia, no Oceano Pacífico, os residentes observaram que os colonos e os missionários estrangeiros construíam ancoradouros e depois chegavam navios trazendo mercadorias. Foi daqui que nasceu aquilo que se chamou o “culto da carga”, no qual as pessoas acreditam que se adoptarem o vestuário e comportamento dos Ocidentais, rezarem ao deus dos cristãos e construir um cais, virão depois os navios com as suas cargas. Estas crenças foram reforçadas durante a Segunda Guerra Mundial quando os soldados chegavam, construíam pistas e a seguir vinham aviões enormes trazendo carga. Era a prova de que a sua fé na carga era válida. Depois da guerra, o povo da ilha construiu mais pistas na esperança de atrair mais carga. E quando a carga afinal não veio, convenceram-se que estavam a fazer os ritos errados ou não estavam a rezar com força suficiente. De vez em quando vinha um sacerdote do culto dizer que tinha tido uma visão de que a carga chegaria em breve e os rituais deviam continuar.³

Há algo de familiar nisto. Se Moçambique realizar os rituais pedidos pelo FMI, Banco Mundial e doadores e se construir o aeródromo apropriado em forma de infraestruturas, com capital humano e sem burocracia, pode esperar que os investidores hão-de vir com a carga que põe fim à pobreza. A fé é reforçada pelo facto de que, recitando o catecismo correctamente, entraram 11 biliões de US\$ em ajuda. E tem havido investimentos em energia,

³ O conceito não é restrito às ilhas do Pacífico. No teatro dos Gregos e dos Romanos da antiguidade as peças por vezes terminavam com o que a frase em latim descreve como *deus ex-machina* (deus vindo numa máquina), em que o deus é colocado no palco por uma grua ou outra peça de maquinaria de palco.

açúcar e tabaco. Assim, se a maioria do povo ainda é pobre, é preciso prosseguir com mais rituais e melhorar a pista.

O principal artigo de fé na versão neo-liberal, das Bretton Woods e do investidor estrangeiro do Culto da Carga, é que há investidores e empreendedores que mágicamente vão surgir, desembarcar e acabar com a pobreza. Em 2002, o Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural da altura, Hélder Muteia, enunciou explicitamente esta ligação quando disse: “Temos de ser capazes de responder a um investidor que aqui chega e diz ‘Quero 10 000 ha para cultivar soja e o meu avião vai partir daqui a dois dias’”.⁴

Na primeira parte deste livro mostrámos que tem havido desenvolvimento. Há mais bicicletas, embora a maioria das pessoas ainda ande a pé. E como se viu no Capítulo 7, a esmagadora maioria dos moçambicanos não foi ainda retirada da pobreza. O Culto da Carga não está a funcionar e uma pista melhor e mais orações não vão fazer o desenvolvimento descer do céu.

A luta contra a pobreza baseia-se no trabalho e na iniciativa, disse o Presidente Guebuza repetidamente em discursos através do país. “Na luta contra a pobreza deve começar-se por cavar os recursos que temos, fazendo uso deles, em vez de esticarmos a mão sem tentarmos” disse em Lichinga.⁵ “Temos que combater títanicamente contra a arrogância de acharmos que os outros é que têm de mudar, nós não.”

Criar as condições certas para os investidores estrangeiros é uma versão moderna do Culto da Carga e é estender a mão a pedir. Altos funcionários à espera de investidores estrangeiros, são pouco diferentes de camponeses à espera da ajuda alimentar. Um primeiro passo na luta titânica pela mudança é abandonar a crença no Culto da Carga e mudar para usar os recursos próprios de Moçambique. Há cada vez mais investigação de académicos da Europa e do Sul, assim como relatórios das agências das NU como a UNCTAD, sugerindo vias para o fazer. Nos capítulos finais deste livro vamos dar ênfase a seis pontos importantes:

⁴ Entrevista com Hélder Muteia, Maputo, 29 Abril 2002; ver também Joseph Hanlon, “*Renewed Land Debate and the ‘Cargo Cult’ in Moçambique*”, 2004

⁵ Savana, 24 Abril 2006

- O ESTADO DEVE TER UM PAPEL ACTIVO. Todos os países em desenvolvimento com sucesso têm envolvido extensivamente o estado na economia e é o estado que promove e cria o capitalismo com sucesso.
- INVESTIR NA ECONOMIA. Capital humano e infraestruturas são necessários mas não suficientes. Desenvolvimento económico vai requerer investimento massivo na economia pelo governo e doadores. Moçambique está numa posição única para o fazer durante a próxima década.
- OS EMPRESÁRIOS CRIAM-SE, NÃO CAIEM DO CÉU. Moçambique não tem uma classe capitalista. Há poucas pessoas com dinheiro para investir e poucos empresários com sucesso. A lacuna empresarial causada pela era colonialista e socialista, vão requerer intervenção activa em formação, apoio permanente e financiamento. Muitos sucumbirão pelo caminho, mas estar a par significa que Moçambique não pode esperar uma geração ou mais para que os empresários surjam organicamente.
- AGRICULTURA E AGRO-PROCESSAMENTO SÃO A BASE DO DESENVOLVIMENTO. A retórica aqui está correcta mas precisa nova forma de pensar como se criam agricultores comerciais, mercados e segurança alimentar e como se promovem novas culturas.
- A PROCURA PRECISA DE MAIS ATENÇÃO. A economia de Moçambique é fraca porque os pobres são tão pobres que não podem comprar bens e serviços, e as políticas neo-liberais não ajudam para facilitar a procura de bens e serviços. Os pobres precisam de rendimento que possam gastar, o que vai aumentar a procura de bens e estimular o crescimento económico.
- EMPREGOS SÃO FUNDAMENTAIS. O modelo neo-liberal parte do princípio que o auto-emprego por agricultores de subsistência, artesãos e pequenos vendedores, vai pôr comida na mesa para a maioria das pessoas. Isto resulta em que estas pessoas ganham muito pouco e continuam na pobreza absoluta. A maioria dos agricultores de subsistência são ineficientes e não qualificados. Vender coisas a outros tão pobres como ele, nunca dará para viver bem. Na maior parte dos inquéritos as pessoas põem empregos como a sua mais

alta prioridade, e estão certos – podem ganhar mais empregados do que em auto-emprego, mesmo quando são pagos muito abaixo do salário mínimo. Deve-se enfatizar mais a criação de empreendedores e agricultores comerciais que, por sua vez, criarão empregos.

Como isto deve ser feito, deve ser decidido pelos moçambicanos com base nas experiências e condições locais. O objectivo principal deste livro é apoiar e promover debate dentro de Moçambique sobre como levar em frente o apelo do Presidente Guebuza para a mudança de mentalidades, deixando de estender a mão pela ‘carga’ e em vez disso, construir a partir dos recursos locais.

Há muitos caminhos em frente, e nesta parte final do livro damos exemplos e indicamos possibilidades ilustradas pela experiência de outros países. Não vale a pena reinventar a roda; Moçambique pode aprender de experiências doutras partes do mundo. Mas como dissémos no capítulo anterior, devia haver uma desconfiança saudável dos conselheiros enviados pelo Banco Mundial, que faz proselitismo pelo “Culto da Carga” e promove investigação duvidosa; e dos consultores enviados pelos doadores, que podem estar só a “dar o pontapé no escadote”. Em vez disso, Moçambique tem mais a aprender de outros países do sul como Brasil, Índia e China – bem como dos seus vizinhos em África – que lutam com os mesmos problemas. Do Norte, todavia, podem ser úteis duas experiências. Primeiro, os países da social-democracia como os nórdicos, promoveram níveis mais altos de desenvolvimento e maior equidade através duma cuidadosa mistura de estado e mercado. Segundo, as histórias dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha e outros países industrializados da primeira hora – e não os mitos do Culto da Carga do Banco Mundial acerca destes países – mostram uma diversidade de caminhos nos quais o estado apoiou (e continua a apoiar) desenvolvimento do capitalismo doméstico.

Saltar da carruagem dos ODMs

Os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio, ODMs, tornaram-se o foco primário e cada vez mais estreito da comunidade internacional porque satisfazem três diferentes necessidades dos doadores:

- A NECESSIDADE DE AUMENTAR os gastos nos sectores sociais é óbvia. A falta de educação é por si só, provavelmente, o maior obstáculo ao desenvolvimento.
- PRESTAÇÃO DE CONTAS tornou-se cada vez mais importante para os doadores. Todos os ODMs são mensuráveis, portanto os países pobres podem reportar aos doadores, que podem reportar aos eleitores, que X raparigas puderam ir para a escola devido à ajuda. Isto facilita o aumento dos níveis da ajuda.
- A IDEOLOGIA NEO-LIBERAL está satisfeita porque a ajuda adicional vai em larga medida para os sectores sociais e para criar “capital humano” e portanto não requer qualquer papel do estado na economia. Portanto os ODMs cabem perfeitamente no Culto da Carga.

Moçambique está fortemente dependente da ajuda, e pode esperar que continuem grandes fluxos de ajuda pelo menos na próxima década – mesmo tendo em conta a inconstância dos doadores. Um estudo dos doadores em 2007 dizia que “é claro que os fluxos de ajuda para Moçambique vão provavelmente aumentar ligeiramente nos próximos quatro anos”.⁶ Mas o objectivo a longo prazo deve ser um desenvolvimento que aumente a produção interna e reduza a necessidade de ajuda. Assim, a questão chave deve ser: como se gasta a ajuda de modo a reduzir a dependência? Isto requer crescimento económico substancial e sustentável, de base alargada e não apenas em enclaves. Mas há o perigo de que a pressão sobre os ODMs, sectores sociais, e a espera pelo investimento estrangeiro, atrapalhem o crescimento económico e, em vez disso, provoquem dependência permanente da ajuda.

Tony Killick, um economista respeitado e membro do *Overseas Development Institute* de Londres, disse que “em contraste, há 20 anos atrás quando os sectores sociais eram negligenciados, houve uma viragem massiva na ajuda dos sectores produtivos para os sectores sociais. Hoje são os sectores

⁶ Revisão do Grupo de Apoio ao Comité do Governo e Doadores, 2007, p 14. Note-se que os doadores em privado prevêem um significativo aumento na ajuda mas dizem que foram obrigados a usar a expressão ‘slight increase’ (ligeiro aumento) no relatório por causa da falta de compromissos firmes para confirmar as previsões.

produtivos que são negligenciados. A carruagem de pegar tudo aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, foi demasiado longe.”⁷

Isto é confirmado em 2006 pelo estudo anual encomendado pelos doadores do apoio ao orçamento (PAPs – Parceiros de Apoio ao Programa). Os doadores dizem que a sua ajuda se mantém na condição de o governo prosseguir com políticas e orçamento pró-pobres. Quando se lhes pergunta o que querem dizer com políticas pró-pobres a resposta comum foi: “as que produzem educação, saúde, água e saneamento e outras infra-estruturas essenciais”. Mas o relatório prossegue perguntando se políticas e orçamento deviam ser “pró-pobres” ou antes “pró-desenvolvimento”? O relatório continua perguntando se distribuindo altos níveis de bem estar que dependem fortemente da ajuda, “a ajuda está a contribuir para reduzir a pobreza ou apenas a mitigar os seus efeitos”? Se Moçambique precisa de ajuda para providenciar estes serviços, então ao promover um sistema de serviços sociais dependentes da ajuda, os doadores aumentam, em vez de eliminar, a dependência da ajuda? Isto leva o estudo a perguntar se a despesa do governo deve “aumentar apenas em educação, saneamento e obras públicas?” Ou devia o governo “estar mais envolvido na promoção e no comércio, investigação e inovação, coordenação da informação e coordenação das cadeias económicas e produtivas?”⁸

O estudo continua depois a colocar uma série de questões fundamentais. Se o governo redirecciona as finanças públicas de educação geral, para

⁷ Falando num seminário “*The Macroeconomics of Scaling Up Aid*”. Overseas Development Institute, London, 11 Dezembro 2006. Esta ênfase aparece também no relatório de 2005 da Commission for África, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, London: Commission for África, 2005. Numa revisão deste relatório, Ankie Hoogvelt comenta que “ao ler o relatório fica-se com a impressão que a agenda económica é relegada para terceiro lugar (depois da governação e da saúde) e que só trata da criação de melhor ambiente de negócios para o sector privado, de transporte e de diversificação da agricultura para exportação.” Isto é parte daquilo que ela descreve como “modelo emergente” de serviços sociais nos países pobres, onde a ajuda “deve ser primariamente (se não mesmo exclusivamente) focada na infraestrutura social.” O “caminho para o crescimento económico [deve] vir primariamente de investir nas pessoas...” to come primarily from investing in people. ...Portanto o que falta são algumas reflexões sobre desenvolvimentismo nacional, ou uma agenda abrangente para o desenvolvimento económico” (Ankie Hoogvelt, “*Postmodern Intervention & Human Rights: Report of the Commission for Africa*”, *Review of African Political Economy*, 32(106) 2005: pp595-599)

⁸ “*Review of the PAP’s Performance in 2005 and PAP’s PAF Matrix Targets for 2006, Final Report*”, Maputo, Ernst & Young, 2006 pp 45-46.

irrigação e formação profissional relacionada com manutenção de barragens, gestão da água e agricultura irrigada, em que medida pode um PAP (doador) argumentar que isto é uma estratégia de crescimento menos pró-pobre? E se os recursos são redistribuídos da saúde para promover inovação industrial e agro-industrialização promovidas pelo Governo de Moçambique, baseadas em pequenas e médias empresas que produzem mais daqueles recursos que hoje são escassos e só podem ser providenciados pela ajuda – será isto uma estratégia de crescimento menos “contra a pobreza”?⁹

Killick (em baixo) responde a esta pergunta dizendo que mais ajuda devia ser gasta em tecnologia, produção de bens, e mesmo subsídios e investimento no sector produtivo. De facto ele acredita que o modo como a ajuda está a ser manejada esmaga o sector privado e prejudica o crescimento económico.

Definindo palavras-chave

Antes de entrar em detalhe no debate sobre como pode a ajuda ser usada, é importante fazer um desvio e olhar para a economia da ajuda e nós definimos quatro termos: procura, oferta, transaccionáveis e Doença Holandesa.

“OFERTA” são os bens e serviços disponíveis para comprar a um dado preço, enquanto “PROCURA” é a vontade ou capacidade para comprar esses produtos e serviços a esse preço. O desenvolvimento económico devia envolver o crescimento da oferta e procura em paralelo. Uma das controvérsias da economia contemporânea é se a prioridade deve ser dada à oferta ou à procura. Um elemento forte do “*Washington Consensus*” ou políticas “neo-liberais” promovidas pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Banco Mundial e FMI, é a prioridade no lado da oferta – promovendo um sector de produção capitalista livre e sem amarras para aumentar a oferta de bens e serviços. O FMI, numa declaração de 18 de Dezembro de 2006, disse que em Moçambique havia necessidade de “um clima de investimento melhorado pela redução dos custos de fazer negócios ... [e] por resolver a remanescente rigidez para flexibilizar

⁹ *Review of the PAP's Performance in 2005 and PAP's PAF Matrix Targets for 2006, Final Report*, Maputo, Ernst & Young, 2006 pp 45-46.

o mercado de trabalho.”¹⁰ O argumento é que expandindo os negócios, criam-se mais empregos e rendimentos. Killick também observa o lado da oferta mas de um modo muito diferente.

Em África, a flexibilidade do mercado do trabalho tem significado salários mais baixos e mais insegurança, que reduzem mais do que aumentam a procura interna. Por isso o UNCTAD e os economistas do outro lado dão ênfase à procura, e argumentam que o crescimento virá de um aumento da demanda em bens e serviços, e que serão criados e expandidos negócios para ir ao encontro da procura. Falamos disto na parte final deste capítulo. Mas o medo dos economistas do lado da oferta é que se a procura sobe sem a oferta subir também, o resultado é a inflação porque os preços sobem para absorver o dinheiro disponível.

Moçambique não existe isolado no mundo, pelo que bens e serviços são importados e exportados. Os economistas falam de “TRANSACCIONÁVEIS” que são bens e serviços que podem ser exportados ou substituídos por importações. “NÃO-TRANSACCIONÁVEIS”, são portanto bens e serviços produzidos e consumidos internamente que não são substitutos próximos de bens e serviços de importação e exportação. A maior parte deles, mesmo alimentos de base como o milho, são transaccionáveis. Muitos serviços, a construção e os bens perecíveis como peixe fresco, são absorvidos internamente e não transaccionados internacionalmente, portanto são “não transaccionáveis”. A fronteira entre as duas categorias é pouco nítida. O ponto para os economistas é que o preço dos bens transaccionáveis é parcialmente determinado por um mercado cada vez mais globalizado, enquanto o preço dos não-transaccionáveis é determinado quase inteiramente pela procura interna.

Oficialmente, a economia moçambicana baseia-se na moeda nacional, o Metical, mas é óbvio que o dólar americano e o rand circulam livremente e os preços locais são muitas vezes determinados pelo seu equivalente em dólares ou randes – a taxa de câmbio. Se a taxa de câmbio cai (isto é um dólar custa mais Meticais), os bens importados tornam-se mais caros; mas é mais fácil exportar, porque os produtos moçambicanos são mais baratos em dólares.

¹⁰ *IMF Executive Board Completes Fifth Review Under the Three-Year PRGF Arrangement for Mozambique* ..., comunicado de imprensa 06/289, Washington: IMF; <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06289.htm>

Mas se sobe a taxa de câmbio, as importações ficam mais baratas mas é mais difícil exportar.

Isto leva-nos ao conceito da “DOENÇA HOLANDESA”, uma expressão cunhada pela revista *The Economist* para explicar porque é que a descoberta de gás natural nos anos 60 levou a uma queda na produção e exportação de bens manufacturados. A explicação era que uma vez que a Holanda (que tinha então a sua própria moeda) vendia o gás a outros países, criou uma reserva de divisas estrangeiras, que levou a um aumento da taxa de câmbio. Os bens transaccionáveis holandeses deixaram de ser competitivos e portanto as exportações diminuíram.

Há muitos exemplos de outros países que sofreram a Doença Holandesa quando subitamente começaram a ter grandes receitas provenientes da exportação de minérios ou de altas exorbitantes do preço do petróleo. O FMI e muitos economistas partiram do pressuposto que grandes quantias de ajuda podiam ter o mesmo efeito de um rendimento súbito obtido de recursos minerais mas, talvez surpreendentemente, não há provas de que a ajuda cause a Doença Holandesa.¹¹

Apertando o sector privado

Tony Killick conclui que grandes quantias de ajuda podem ter dois efeitos económicos que restringem directamente o sector produtivo interno. O primeiro é uma taxa de câmbio sobrevalorizada que torna difícil exportar e competir com as importações. O segundo é que o crédito é apertado e os juros são mantidos elevados.

O valor do Metical tem-se mantido estável, entre 20 e 26 para o dólar, desde 2001, mas podia argumentar-se que o valor do Metical é demasiado alto e que há um certo grau de Doença Holandesa. No capítulo sobre Manica (Capítulo 4) dizia-se que o óleo de girassol local não podia competir com o óleo de palma importado. E Moçambique nitidamente sofre de racionamento de crédito e juros tão altos, que é impossível pedir empréstimos para investimentos de longo prazo. Há duas respostas a isto. Uma é que Moçam-

¹¹ Mick Foster e Tony Killick, *What would doubling aid do for macroeconomic management in Africa?*, 2006. Afirnam que “O estudo de Moçambique também não encontrou nenhum sinal do problema Doença Holandesa.”

bique é tão pobre que nem se devia preocupar e, em vez disso, como acontece, põe a tónica na construção de infraestruturas básicas e em saúde e educação. A segunda, extraída de Tony Killick e outros, é que há necessidade de olhar mais de perto como a ajuda é usada e como é tratado o sector produtivo interno.

Porque razão a ajuda pode constranger o sector produtivo? Tony Killick e Mick Foster¹² indicam que a ajuda vem em dólares, euros ou libras, mas é muitas vezes gasta em Meticais. Por exemplo, muito da despesa na saúde e educação é para salários em Meticais, e a ajuda em dólares não é necessária para pagar salários. Mas se o governo imprimisse dinheiro extra para pagar os salários, isso seria inflacionário porque aumentaria a procura sem aumentar a oferta. Assim, se a ajuda não é inflacionária, é importante garantir que os valores, *tanto* em dólares *como* em Meticais, sejam gastos. É óbvio que se a ajuda é directamente usada para importações, por exemplo para medicamentos anti-retrovirais, isto não é problema. Mas quando é usada para despesas em moeda local, tem de ser feita alguma coisa com os Dólares para compensar; se não fôr, há o perigo da Doença Holandesa. Killick e Foster concluem que Moçambique gastou todo o valor em Meticais proveniente do grande aumento da ajuda entre 2000 e 2002, mas sómente dois terços do valor do dólar (que é melhor do que a maior parte dos países do estudo, mas podia ajudar a explicar a taxa de câmbio ligeiramente sobrevalorizada).

A maior prioridade do FMI tem sido o controlo da inflação e no período inicial do pós-guerra Moçambique não estava autorizada a gastar a ajuda extra. Mais tarde passou a ser exigido colocar grandes somas de dólares nas reservas em vez de os gastar em importações. Um aspecto importante da política de inflação do FMI tem sido sempre controlar a oferta em dinheiro, e isto tem sido feito pela restrição do crédito ao sector privado. Killick e Foster¹³ dizem que uma resposta habitual é tentar “esterilizar” algum do

¹² Tony Killick e Mick Foster, *The Macroeconomics of Doubling Aid to Africa and the Centrality of the Supply Side*, 2007

¹³ Killick e Foster e outros economistas usaram a palavra “absorver” para a utilização de divisas estrangeiras nas importações, e a palavra “dispende” para o aumento na despesa do governo. Achamos isto confuso, especialmente quando a indústria da ajuda usa “absorção” num sentido muito mais lato, muitas vezes para incluir aquilo que Killick e Foster chamariam “despesa”. Assim, referimos apenas despesa em dólares para “absorção” e despesas em metical para “despesa”.

dinheiro da ajuda. “Uma abordagem é subir os juros, aumentando o custo do crédito e reduzindo a procura agregada. Uma via mais indirecta é absorver a liquidez doméstica vendendo títulos do Tesouro aos bancos e ao público. Isto provavelmente também faz subir os juros”. Os dois métodos são usados em Moçambique e, como dizem Killick e Foster, “estas abordagens à esterilização doméstica funcionam restringindo o crédito ao sector privado.”

A ajuda não precisa de agredir o sector privado

Aumentar a ajuda tem atingido o sector privado através da restrição do crédito e dos juros altos. Mas Killick e Foster dizem que isto não é forçoso, basta gerir a ajuda com mais cuidado. Há dois elementos chave. Primeiro, garantir que todos os dólares e libras são usados de facto para importações e segundo, agir para apoiar o sector produtivo. O primeiro parece a inversão total das ideias de há duas décadas atrás, mas o enorme fluxo da ajuda significa que a moeda forte já não é tão escassa. Um elemento chave é encorajar investimento em infraestrutura – estradas, água, electricidade e telefone – que têm um substancial conteúdo em importações. Killick e Foster¹⁴ dizem que “há forte evidência de que o investimento público estimula a produção e formação de capital no sector privado – afirma que “há forte evidência que os investimentos públicos estimulam a produção e formação de capital no sector privado, especialmente quando se relaciona com transportes e outros investimentos infraestruturais.” Os investimentos em infraestrutura também reduzem custos, ajudando a tornar os negócios mais eficientes e competitivos relativamente às importações.

O Banco Mundial agora apoia a infraestrutura como parte das suas medidas do lado da oferta, mas Killick e Foster vão mais longe. Eles defendem que o governo precisa de “políticas conscientes” para apoiar o sector dos bens transaccionáveis. De facto, “não se encontrou praticamente nenhuma evidência de ajuda a ser usada para promover desenvolvimento do sector privado. Isto significa que é dentro do sector privado que a maioria das exportações e substitutos de importações são produzidos, enquanto os não transaccionáveis vêm do sector público”.¹⁵ Com efeito, tem havido uma grande

¹⁴ Killick and Foster, 2007

¹⁵ Killick and Foster, 2007

viragem de longo prazo no uso da ajuda fora dos investimentos directamente produtivos em favor das despesas correntes e de investimento nos sectores sociais.”¹⁶ Isto reflecte o peso cada vez maior dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio, ODMs. “O problema não é com os ODMs em si mas com a relativa negligência dentro deles do ODM nº 1 – a erradicação da pobreza e da fome extremas. Para dar maior atenção a estes seria necessário dar uma prioridade mais alta ao crescimento económico, como a mais poderosa influência sobre os níveis de pobreza.”¹⁷

“A viragem nos anos recentes foi deixar de usar a ajuda directamente no desenvolvimento produtivo, para favorecer antes a saúde, educação e outros gastos sociais, é outra fonte de preocupação. Os não-transaccionáveis tornaram-se a produção favorita, aumentando o perigo de Doença Holandesa.”¹⁸ E continuam: “Na ausência de crescimento acelerado da economia, as melhorias massivas nos padrões educacionais estão aptos meramente para levar à inflação, sub-emprego e ambição frustrada. A questão está em *equilíbrio* na composição do investimento, um equilíbrio que no presente não é bem conseguido.”¹⁹

Eles enfatizam que “só infraestrutura não será suficiente” (um ponto mostrado pela pesquisa citada no Capítulo 7) e que a política deve incluir apoio directo aos produtores de transaccionáveis. Devia incluir “alguma forma de subsídio para compensar produtores de transaccionáveis com qualquer desincentivo que possa resultar de influxos de ajuda.”²⁰ Killick insiste em que há um perigo real de corrupção que deve ser verificado, e que os subsídios devem ter como objectivo tornar as empresas competitivas. Mas indica também que a necessidade de gastar os dólares e libras significa que é uma boa altura para investir em equipamento importado para a produção e para tecnologias melhoradas, e que isto devia ser co-financiado ou subsidiado pelo estado.”²¹

¹⁶ Foster e Killick, 2006 ODI; baseado num estudo de 7 países incluindo Moçambique.

¹⁷ Foster e Killick, 2006 ODI; baseado num estudo de 7 países incluindo Moçambique.

¹⁸ Foster & Killick, 2006 ODI; baseado num estudo de 7 países incluindo Moçambique

¹⁹ Killick & Foster, 2007

²⁰ Foster & Killick, 2006

²¹ Killick & Foster, 2007

Os próximos cinco a dez anos são um período único durante o qual a ajuda vai fazer com que Moçambique tenha um excedente de dólares. Agora é a altura para importar os bens de capital para criar a produção. No capítulo de Manica chamámos a atenção para a falta de investimento em árvores de fruto. Mas esta é a altura de importar a maquinaria de limpeza de terrenos, bombas de irrigação, equipamento para viveiros de árvores, etc. É também a altura de recrutar peritos estrangeiros para treinar moçambicanos em centros de desenvolvimento de negócios.

As fronteiras com outros países da SADC estão agora em grande parte abertas e muitas empresas moçambicanas não são competitivas. Há necessidade de um empurrão para melhorar qualidade e produtividade, através de tecnologia melhorada e formação, assim como abaixamento de custos de produção.

É também a altura para ser ousado. Alguns anos de importação de fertilizante subsidiada elevaria drasticamente a produção e criaria um grupo de agricultores que podiam usar os fertilizantes com proveito. O fertilizante é mais caro do que nos países vizinhos porque se importa pouco. O subsídio devia ter em vista baixar o preço para igualar os países vizinhos e o que ele podia ser se fosse importado como carga de navio em vez de ser por contentores. Subindo o consumo, as empresas privadas importariam em quantidade e o subsídio deixaria de ser preciso. Mas é preciso subsidiar para dar o arranque ao uso de fertilizantes.

Tudo isto é ajuda do lado da oferta – aumentar a produção e a oferta de bens – mantendo-se dentro do pensamento tradicional, mas porque envolve subsídio e estado, indo muito mais longe do que permite o Consenso de Washington.

Aumentando a procura

“A procura interna dá só por si a maior contribuição para o crescimento económico. Mas a generalizada e persistente pobreza significa que a procura é pequena e isto inibe o crescimento”, explica o relatório da Conferência das NU para o Desenvolvimento e Comércio, UNCTAD, *Least Development Countries Report 2006*. A maior parte dos doadores e instituições financeiras internacionais dão ênfase à oferta, mas “as políticas que procuram engendrar uma cura para o lado da oferta nos Países Menos Desenvolvidos (LDCs na

abreviatura em inglês) sem dar a devida atenção às dinâmicas da procura, provavelmente falham.”²² A UNCTAD defende que “o crescimento dos rendimentos na agricultura podem dar um estímulo importante para o investimento na indústria transformadora e serviços dentro dos países muito pobres.” A UNCTAD analisou o crescimento de 15 países no período de 1993-2003, e concluiu que, embora Moçambique tivesse o índice mais alto de crescimento geral, o consumo interno era um dos mais baixos em termos de percentagem de crescimento. Em média, o consumo privado é de 51% da procura para os 15 países, mas em Moçambique é só de 16% (o mais baixo com excepção da Zâmbia).²³

A UNCTAD nota que “no Vietnam e no Bangladesh, é possível verificar um ciclo virtuoso em que o estímulo da procura pelo crescimento na agricultura induz investimento, empreendedorismo e emprego em actividades não agrícolas, particularmente nos não-transaccionáveis.”²⁴ Intervenções do lado da oferta como as de Killick e Foster, que aumentam a produção agrícola, também desempenham um papel importante aumentando a procura. No próximo capítulo veremos uma série de medidas para estimular temporariamente e directamente, a procura. Mas a conclusão clara a tirar de Killick e da UNCTAD é que mais ajuda deve ser direccionada para os sectores produtivos, particularmente para aumentar drásticamente a produtividade e o rendimento dos camponeses.

A razão principal para aumentar a procura rural é porque ela vai estimular a economia local e a maioria das compras são de bens e serviços locais, o que significa que há um efeito multiplicador pois o dinheiro continua a ser gasto e cria mais procura. Há todavia o problema potencial de usar a ajuda para estimular a procura, porque gastando em meticais mas sendo a ajuda em dólares estes devem ser gastos também. Isto prova não ser um problema porque o estado de fraqueza da indústria moçambicana significa que todos os bens manufacturados têm substancial conteúdo importado e outros produtos, desde fertilizantes a bicicletas,²⁵ são totalmente importados.

²² Killick & Foster, 2007

²³ Falando num seminário *The Macroeconomics of Scaling Up Aid*. Overseas Development Institute, ODI, 11 Dez 2006

²⁴ Charles Gore e al, *The Least Developed Countries Report 2006*, Geneva: United National Conference of Trade and Development, 2006 pp 263, 280

²⁵ pp 264, 5

Conclusões: dinheiro e economia

A estratégia de desenvolvimento de Moçambique é baseada na crença de que se fôr criado capital humano, construída a infraestrutura e reduzidas as restrições sobre negócios, os investidores (sobretudo estrangeiros) vão aparecer milagrosamente e acabar com a pobreza. Isto assemelha-se aos Cultos da Carga das ilhas do Pacífico, que acreditam que se construírem um aeródromo e fizerem as cerimónias certas, os aviões hão-de chegar. É como construir para forasteiros desconhecidos e mitológicos – no caso do Pacífico, pistas de aterragem para aqueles que trazem carga, e no caso de Moçambique, criar as condições certas para investidores que vão trazer desenvolvimento. Mas ninguém sabe o que estes evasivos investidores pretendem. O primeiro conjunto de condições não funcionou e o IMF recomenda agora “uma segunda geração” de reformas. Durante quanto tempo vai Moçambique aceitar as curas mágicas destes sacerdotes do Culto?

O Presidente Armando Guebuza tem apelado aos moçambicanos para que deixem de estar de mão estendida à espera da carga de donativos e em vez disso, mudem a sua maneira de pensar e façam coisas com os recursos que têm. Uma das definições de desenvolvimento citada no Capítulo 8 foi “a procura de vias alternativas de transformação social”. Respondendo aos dois apelos, este capítulo começa com uma exploração de maneiras de pensar diferentes e alternativas.

Nova maneira de pensar olhará para dentro de Moçambique, para encontrar os meios de transformar recursos e energias criativas que estimulem directamente o crescimento da economia – e deixar de estar de mão estendida para míticos investidores estrangeiros. Isto requer por sua vez um reconhecimento de que a carruagem dos ODMs levou a um desequilíbrio na utilização da ajuda, e é necessário regressar ao uso de alguma ajuda e de fundos do orçamento do estado nos sectores produtivos.

Moçambique está na posição invulgar de que um grande influxo de ajuda significa que, pelo menos para a próxima década, terá uma boa quantidade de dólares para gastar e que isto devia encorajar importações. Gastar em dólares é importante também para reverter a maneira como a ajuda faz subir a taxa de câmbio e a esterilização da ajuda restringe o crédito ao sector privado e agrava as taxas de juro.

Por sua vez isto implica aumentar importações de insumos agrícolas como fertilizantes, todos os tipos de maquinaria e ainda tecnologia e conhecimentos especializados. Pagar salários a especialistas do Brasil, Índia e outros países durante a próxima década, pode ajudar Moçambique a criar novas indústrias, novas exportações agrícolas e uma nova classe de empresários. Aqui impõe-se uma gestão cuidadosa. Encorajar uma adopção rápida de novas tecnologias pode requerer alguns subsídios iniciais, por exemplo para fertilizantes. E pode ser necessário a curto prazo proteger certos sectores que Moçambique está a tentar criar, como óleos vegetais, contra importações baratas. Se se pretende que as novas indústrias de Moçambique sejam competitivas regional e globalmente, deve haver uma rápida expansão em qualidade e produtividade. Mas, pelo menos para os próximos anos, Moçambique tem os dólares para mandar gente para fora para formação e para ganhar experiência prática e também para importar computadores e testar o equipamento necessário pelos novos padrões mais elevados.

Finalmente, chamámos a atenção para os constrangimentos da procura. As pessoas são demasiado pobres mesmo para comprar os bens e serviços que já estão disponíveis. No próximo capítulo, vamos analisar formas de aumentar a procura a curto prazo, e nos capítulos que faltam, em formas de dar mais dinheiro às pessoas aumentando a produção dos camponeses nas suas machambas e criando empregos.

Mas haverá pouco crescimento económico e desenvolvimento se Moçambique ficar à espera, de mão estendida, pelos investidores. Em vez disso, Moçambique precisa de ser o investidor na sua própria economia.



14

Aumentar a procura e relançar a economia

Os pobres são pobres porque não têm dinheiro.

Esta simples frase dá uma parte significativa da explicação dos problemas económicos em Moçambique. Como se demonstrou no Capítulo 7, a grande maioria dos pobres nas zonas rurais é demasiado pobre para fazer os investimentos mais básicos, que lhe permitam sair da pobreza. Num mercado de Lichinga pode ver-se uma mulher sentada atrás de um monte de vegetais e peixe seco que custam meia dúzia de Meticais, mas a maioria das pessoas que passam são demasiado pobres para os comprarem. Há mais bicicletas, mas um terço delas não funcionam; as pessoas são demasiado pobres para as reparar. Nas áreas rurais, o rendimento médio em dinheiro (exclui a comida produzida para consumo da família) não ultrapassa 31US\$ por pessoa por ano – ou 15 Meticais por *semana*. Não dá para comprar muito no mercado.

No Capítulo anterior demos a opinião da UNCTAD de que “a procura interna constitui só por si a maior contribuição para o crescimento da economia” e que criar bom ambiente de negócios não ajuda quando as pessoas não têm dinheiro para comprar.

Parece portanto óbvio que uma forma de fazer arrancar a economia é dar dinheiro às pessoas para que possam comprar coisas. Com isso outros vão crescer, a fazer e a vender mais, desencadeando um *boom* económico local. Mais adiante veremos três possíveis problemas – desconfiança dos pobres, crença de que países pobres não podem dar dinheiro e a preocupação com a inflação. Mas primeiro vamos considerar como se pode pôr dinheiro nas mãos dos pobres.

Um método já está a ser usado – manutenção de estradas com trabalho intensivo está a ser cada vez mais aplicado em estradas secundárias e terciárias. Como dissemos no Capítulo 8, isto produz estradas de melhor qualidade e paga salários locais. Mas, como dissemos nesse Capítulo, o governo admite que não está a reparar sequer um terço da rede de estradas por constrangimentos de orçamento. O mesmo problema afecta uma série de outros possíveis investimentos como poços, represas e sistemas de irrigação, que podiam ser construídos com métodos locais de trabalho intensivo. Nas cidades podiam ser feitos exercícios semelhantes para obras de estradas, recolha de lixo com *tchovas*, plantação de árvores e mesmo jardinagem. A maior parte das vias urbanas não são pavimentadas e podem ser mantidas com métodos semelhantes de trabalho intensivo; foram feitas experiências em Maputo com estradas feitas de blocos (uma forma moderna de calçada) que podem ser construídas e mantidas à mão e que parecem aguentar melhor que as comuns estradas pavimentadas. (A foto ao alto neste Capítulo mostra uma dessas equipas de estradas em Ribáuè verificando as suas bicicletas antes de irem para casa ao fim do dia.)

O FMI e o Ministério das Finanças estão naturalmente preocupados com a grande expansão do serviço público. Mas isto podia ser tratado como obras públicas temporárias destinadas sobretudo a estimular a economia local. Podia ser incluído pelo governo e doadores no orçamento de investimento, em vez de estar nas despesas correntes. O salário mínimo na agricultura é apenas de 1126 Meticais por mês, mas três ou quatro meses na estação seca quando há menos trabalho na machamba, podia fazer enorme diferença no orçamento das pessoas pobres – e a um custo relativamente pequeno.

O trabalho voluntário continua a estar na moda para doadores e governo. A opinião é que o povo tem mais empenho se está a construir uma escola ou posto de saúde, o que provávelmente é verdadeiro. Mas optando por uma visão de maior alcance, haveria maior impacto económico local se as pessoas fossem pagas pelo trabalho.

Isto podia ser levado a cabo em áreas de maior capital intensivo, como furos de água e electrificação, que têm componentes substanciais de trabalho não qualificado ou semi-qualificado, mas também requer trabalho qualificado e equipamento importado como fios e perfuradoras. No capítulo anterior dissemos que a curto prazo importar não é problema por causa do excedente

da ajuda em dólares. Podia igualmente ser ligada a formação prática na obra em electricidade, abertura de furos etc. Quando o dinheiro para estes programas especiais se acaba, após alguns anos, a esperança é que a economia tenha sido suficientemente estimulada e haja procura por aqueles que já são remediados, para poços ou electrificação, de modo que estas pessoas possam continuar no sector privado. (No Capítulo 17 veremos mais de perto o que é preciso para criar empreiteiros e empresários.)

Existe uma história longa de projectos de obras públicas. Durante a grande depressão dos anos 30, os Estados Unidos criaram o *Civilian Conservation Corps*, que deu emprego a mais de 600 000 pessoas e plantou mais de 3 biliões de árvores. Em comunidades próximas dos acampamentos do CCC, as compras locais impediram muitos pequenos negócios de falir.¹ Mais recentemente houve projectos de obras públicas depois das cheias no Bangladesh, em regiões afectadas pela guerra como o Afeganistão e a República Democrática do Congo e, mais recentemente, nas regiões afectadas pelo tsunami da Indonésia e Sri Lanka.

A Índia deu um passo muito mais radical, com o seu Esquema Nacional de Garantia de Emprego Rural, que começou em 2006 em 200 dos distritos mais pobres e atrasados. O esquema garante 100 dias de trabalho por ano com salário mínimo por cada unidade familiar. O salário mínimo da Índia é de 35 Meticias por dia, mais baixo que o salário mínimo de Moçambique. O programa é pago pelo governo central mas é organizado a nível local e usado para obras públicas e para criar infraestruturas na aldeia como estradas e barragens, e ainda para elevar o nível de vida dos pobres. O governo central prometeu expandir o programa e alguns estados indianos, como Bihar, já usaram os seus próprios recursos para expandir o programa para outros distritos.²

Não parece haver uma razão que impeça um programa assim de ser experimentado em Moçambique, talvez prometendo menos dias (digamos 25)

¹ História do *Civilian Conservation Corps*, St Louis: *National Association of Civilian Conservation Corps Alumni*, <http://www.cccalumni.org/history1.html>, descarregado a 12 April 2007.

² *India launches anti-poverty deal*, BBC news Fevereiro 2006 [vhttp://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4671328.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4671328.stm); ⁷*Peer Learning Workshop, Bihar, A Report*, 26-28 Agosto 2006, Rajgir, Bihar, <http://www.empowerapoor.com/downloads/7th%20PLW%20Bihar.pdf>; descarregados em 11 Abril 2007.

e pagando apenas o salário mínimo agrícola. Mesmo assim, isto podia injectar dezenas de milhões de dólares nas economias rurais e tirar muita gente da pobreza absoluta,

Outra opção é seguir o exemplo do Zimbabwe depois da independência (e os EUA como se vai ver no próximo capítulo) e fixar e garantir um preço mais alto para o milho. Como vimos no Capítulo 4, isto estimulou a economia rural. Há limites para estes e outros planos já que não se pretende distorcer as economias ao longo das fronteiras de Moçambique, com o Malawi, Zâmbia e Zimbabwe. Mas um preço garantido não muito acima do preço na fronteira, podia ser possível.

Transferências de dinheiro em Moçambique

Nos países industrializados é agora aceite que os pobres deviam simplesmente receber dinheiro: em alguns países abonos em dinheiro para crianças, pobres, deficientes físicos, idosos e desempregados, são para cima de 10% do PIB. Conhecido por “transferências sociais” ou “protecção social”, tem sido dito que é impraticável nos países em desenvolvimento. Mas as ideias dos países ricos estão a mudar, uma vez que os doadores usam cada vez mais a “protecção social”. A agência britânica de cooperação, DfiD, deu um forte apoio à protecção social e cita como objectivos explícitos das transferências de dinheiro “facilitar crescimento económico” e “esímulo aos mercados locais”.³ Uma edição inteira do jornal *Development Policy Review* (Setembro 2006) foi dedicado às transferências de dinheiro. Uma série de experiências incluindo em Moçambique, mostra que se podem fazer.⁴

O Instituto Nacional de Acção Social, INAS, (no Ministério da Mulher e da Acção Social) administra um programa de “subsídio de alimentação”, que na realidade é um donativo em dinheiro para 75,000 pobres idosos, 15% dos moçambicanos com mais de 65 anos. Dois terços dos beneficiários foram mulheres. O subsídio é de 70 Meticais por indivíduo por mês. O programa também atinge 5000 doentes crónicos ou incapacitados. Tem alguns problemas

³ Katie Fawkner-Corbett, *Social Protection: An Essential Public Service*, 2006.

⁴ Joseph Hanlon, *It is possible to just give money to the poor*, *Development and Change*, 35 (2), 2004, pp. 375-383; reimpresso em Jan Pronk e al, *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Oxford: Blackwell 2004, pp 181-200.

incluindo a identificação dos recipientes, a exigência de que os beneficiários tenham cartões de identificação que são difíceis de obter, incapacidade para chegar até às zonas rurais e os relativamente altos custos de administração.⁵ Ainda assim, tem esperança de alcançar 130 000 pessoas em 2008.⁶

Apesar dos seus problemas, o INAS é importante por três razões. Primeiro, Moçambique já demonstrou que pode distribuir dinheiro de um modo razoavelmente eficaz. Segundo, o grupo alvo são precisamente aqueles que não podem trabalhar e portanto não beneficiam dos esquemas de trabalho que acima se sugerem. Terceiro, a maioria dos esquemas de trabalho são rurais, enquanto até agora o INAS é sobretudo urbano; como dizia um estudo do INAS, “As áreas urbanas de Moçambique têm uma população verdadeiramente destituída que sobrevive abaixo dos níveis minimamente aceitáveis de consumo.”⁷

Moçambique tem tido a experiência de duas outras grandes transferências de dinheiro. A maior foram pagamentos de dois em dois meses durante dois anos, para 93,000 soldados desmobilizados depois da guerra. Os pagamentos foram de 7US\$ para cerca de metade e quantias maiores para patentes mais altas. Os custos administrativos eram baixos e os soldados iam de boa vontade para as sedes dos seus distritos receber o pagamento. O dinheiro parece ter sido particularmente importante para relançar a actividade económica das zonas afectadas pela guerra. Um estudo demonstrou que estes pagamentos em dinheiro deram “um novo ímpeto à vida social, especialmente nas áreas rurais”.⁸

O outro foi um subsídio da USAID de 1 500 Meticais (na época 90 US\$) para 160 mil famílias rurais vítimas das cheias de 2000. O dinheiro foi

⁵ Anuário Estatístico 2004; Revista Alvo, 2006; Maimuna A. Ibraimo, *The gender dimensions of Mozambique's budget, 2003*; Stephen Devereux et al, *Making Cash Count*, London: Save the Children and HelpAge International, and Brighton (UK): Institute of Development Studies, 2005.

⁶ Notícias 12 Maio 2007.

⁷ Jan Low, Jamês Garrett e Vitoria Ginja, *Can cash transfer programs work in resource-poor countries? The experience of Mozambique*, 1999 p 56

⁸ Frances Christie e Sam Barnes, *Report of the Reintegration of Demobilised Soldiers in Mozambique 1992-92*, 2001; Irae Lundin e al, *Reducing costs through an expensive exercise: The impact of demobilisation in Mozambique, 2000*

dado apenas a mulheres chefes de família. A utilização do dinheiro foi muito diversificada, indo algum para consumo básico (18% de bens domésticos como pratos e mantas, 12% em roupas e 7% em comida) e algum foi para investimento (14% para gado, 9% para materiais de construção, 8% para sementes, 4% para equipamento da machamba). Inicialmente o dinheiro foi gasto a nível local mas muito foi gasto em objectivos de longo prazo.⁹

Moçambique tem portanto uma experiência adequada de gerir um sistema de subsídios em dinheiro, se o quiser fazer.

A Ministra de Assuntos da Mulher e Acção Social, Virgília Matabele, quer reduzir o número de pessoas a receber subsídios alimentares. “O que estamos a dar às pessoas são esmolas”.¹⁰ Mas há dois argumentos contra isto. Primeiro, como dissemos, o artigo 25 da Declaração dos Direitos Humanos diz que “todos têm o direito a um padrão de vida adequado, à sua saúde e bem estar e da sua família.” Quando o governo está a dar subsídios em dinheiro não está a fazer caridade ou a dar esmolas, está a cumprir o seu papel de garantir os direitos humanos dos seus cidadãos. Portanto, e na base dos direitos humanos apenas, o governo devia aumentar e não diminuir o número de subsídios. Segundo, e igualmente importante, está o ponto macro-económico mais vasto – o crescimento económico é constringido por falta de procura e dar dinheiro às pessoas é uma via importante para estimular a economia.

Matabele prossegue dizendo que os subsídios deviam ser substituídos por actividades de geração de rendimento. Na prática ambos devem andar a par (e algumas vezes defende-se que toda a gente devia ter uma pequena transferência de dinheiro, aquilo que os Sul-africanos chamam “subsídio de rendimento básico”). Se as pessoas produzem bens, então deve haver alguém que os possa comprar, o que significa pôr dinheiro na comunidade para fazer a economia arrancar. Seria muito melhor ver o subsídio alimentar por este prisma, em vez de o ver como “esmola”.

⁹ J Miller, *Mozambique 1999-2000 Floods, Impact Evaluation: Resettlement Grant Activity*, 2002. Note-se que por causa de demoras nos EUA, o dinheiro foi distribuído nove meses após as chuvas. Por essa altura a maior parte dessas pessoas já tinha reconstruído as suas casas e machambas. Assim, muito do investimento deve ter sido novo investimento.

¹⁰ Falando no conselho coordenador do ministério, 10 de Maio de 2007, em Nhamatanda, Sofala. Citado pela AIM, a Ministra apela por menos subsídios de alimentação.

Protecção social noutros países

Existem hoje nos países pobres muitos programas de “protecção social”. Os mais comuns são semelhantes aos do INAS em Moçambique, com critérios de elegibilidade rigorosos que visam apenas os mais pobres. A Etiópia, por exemplo, tem um programa de obras públicas financiado pelos doadores, que se destina às famílias mais pobres e também dá subsídios em dinheiro aos que não podem trabalhar, que é de 10% do total; o subsídio é de 3,50 US\$ (4 Meticais) por pessoa por mês.

Há porém um número crescente de programas visando um grupo, por exemplo todas as crianças, todos os velhos ou os que estão em ARV (tratamento anti-retroviral para HIV/Sida). O Botswana paga uma pensão de 27US\$ (675 Meticas) por mês a todos com mais de 65 anos. O Lesoto introduziu uma pensão de 25US\$ (625 Meticais) por mês para todos com mais de 70 anos, apesar da oposição do FMI. Algumas são condicionais. A *Bolsa Escolar* no Brasil e a *Oportunidades* no México são subsídios às famílias pobres cujos filhos têm uma assiduidade na escola superior a 85%. O Bangladesh, a Nicarágua, as Honduras e a Colômbia têm programas semelhantes.¹¹

Pagar subsídios em dinheiro após calamidades é agora muito mais habitual, desde o Irão à Etiópia, ou ao Quênia, por duas razões. Primeiro, as necessidades das pessoas são frequentemente muito diversas – numa cheia, há quem perca o celeiro e há quem perca o telhado, Segundo, a ajuda em alimentos e outras mercadorias pode criar conflitos com os mercados locais, enquanto dinheiro vivo estimula a oferta local onde existem mercados.

Três dos países vizinhos de Moçambique têm programas de subsídios em dinheiro. A África do Sul dá uma pensão a todos os idosos excepto os mais ricos e um abono para todas as crianças pobres. A Zâmbia tem um programa financiado por doadores que dá 8US\$ (200 Meticais) por unidade familiar por mês, a 10% das famílias mais pobres, em 143 aldeias. O Malawi tem um programa experimental em que os pobres recebem dinheiro em vez de donativos de comida.¹²

¹¹ John Farrington e Rachel Slater, *Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain*, 2006; Stephen Devereux e al, 200

¹² Stephen Devereux e al, 2005; Chris McGreal, *Britain backs revolutionary aid experiment*, Guardian, Londres 16 Fev 2007.

Os críticos das transferências de dinheiro em geral preocupam-se que os pobres usem mal o dinheiro e que este precisa de ser estritamente controlado por pessoal doador ou da função pública, altamente bem pago. Mas há uma grande variedade de estudos que demonstram que os pobres usam o dinheiro sensatamente. Um estudo para a *HelpAge International* e *Save the Children UK* comenta:

É possível que algum dinheiro transferido possa ser mal usado, esbanjado em álcool por exemplo... No entanto há poucas provas empíricas para apoiar este (bastante condescendente) pressuposto e é importante realçar que não encontramos evidência deste tipo de abuso da parte dos beneficiários em qualquer dos programas do nosso estudo de caso. Pelo contrário, indivíduos e famílias parecem tomar decisões cuidadosas e estratégicas sobre como usar este rendimento adicional no melhor interesse da família, seja imediatamente (comprando mais comida e mercearias) seja a longo prazo (comprando galinhas, ou um cabrito, investindo em insumos para a machamba ou pagando a escola para os netos.)¹³

Mesmo transferências de dinheiro com alvos específicos têm impactos económicos mais vastos. As pensões no Lesoto e África do Sul melhoram a saúde e a assiduidade à escola das crianças. O abono para as crianças no México melhora a saúde da família inteira.¹⁴

Não visar só os mais pobres

Parece óbvio que os donativos em dinheiro devem ser encaminhados para os mais pobres mas pensando melhor, talvez não seja assim tão óbvio. Há quatro problemas relacionados com isto: custos, corrupção, a amplitude da pobreza e possível conflito social. Em Moçambique, o INAS já conhece os dois primeiros. A dificuldade em distinguir os que “merecem” dos que “não-merecem”, de fazer verificações regulares e de manter uma lista actualizada, requer bastante pessoal; o custo de decidir para quem vai o

¹³ Stephen Devereux e al, 2005; “Mercearias” são artigos como açúcar, sal, sabão, petróleo, velas, óleo, etc.

¹⁴ Armando Barrientos e Jocelyn DeJong, *Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?*, 2006.

dinheiro e de o entregar, pode ser igual ao do próprio subsídio. O INAS e o seu predecessor, (Gabinete de Apoio à População Vulnerável) tiveram problemas com pessoas não elegíveis que recebiam os abonos, devido a fraca administração e corrupção. Qualquer esquema em Moçambique que requeira aprovação de um funcionário enfrenta problemas de corrupção – alguns chefes e régulos incluirão a sua família na lista dos beneficiários ou pedem uma percentagem do dinheiro, enquanto que, se forem adoptados os sistemas do Brasil ou do México, serão os professores a pedir subornos ou favores sexuais das alunas para assinar o papel que diz que elas tiveram assiduidade superior a 85%.

O terceiro problema, que veio à superfície com a tentativa de os doadores seleccionarem os 10% mais pobres em aldeias da Zâmbia, é que em muitas aldeias e bairros peri-urbanos, toda a gente é pobre – a maioria das pessoas vive abaixo da linha da pobreza absoluta. Porém, visando os verdadeiramente mais pobres, significa separar os famintos dos que apenas têm severa malnutrição. Como dissemos no Capítulo 7, a maioria das pessoas rurais são muito pobres e não têm nada de seu. Assim, escolher os verdadeiramente mais pobres significa que podem acontecer uma ou duas coisas – as pessoas que recebem os subsídios perdem toda a dignidade porque foram identificados como os mais miseráveis; ou então temos os que ficam invejosos e dizem: “sou tão pobre como a Maria, a ela deram-lhe o subsídio e a mim não.”

Um estudo no Malawi pelo *Overseas Development Institute*, ODI, de Londres, concluiu que houve problemas sérios com a selecção de alvos:

O conceito de seleccionar alvos (beneficiários) é alheio à maior parte das comunidades do Malawi rural. Uma consideração importante para os participantes eram as implicações que a escolha de beneficiários teria para a harmonia social. Eles sentiram que podia criar tensão nas relações sociais porque toda a gente ia querer beneficiar destes esquemas já que a maioria dos habitantes da aldeia são pobres. Chamaram a atenção para o facto de que as discussões sobre a selecção evocava medo de feitiçaria e discussões azedas.¹⁵

¹⁵ Sarah Levy com Carlos Barahona e Blessings Chinsinga, *Food security, social protection, growth and poverty reduction synergies: the starter pack programme in Malawi*. 2004.

O grupo do estudo tentou simular exercícios de selecção dos beneficiários mas encontrou resistência. Num local, os participantes concordaram em “jogar o jogo” mas disseram que os seleccionados só actuariam como canais para receber os benefícios que deviam ser partilhados. [Noutro, a tentativa de simular selecção de beneficiários] deparou-se com um problema prático. Uma vez terminada a quota dos “muito pobres” e “muito vulneráveis” e os participantes tinham de escolher entre os membros do grupo dos “pobres”, era muito mais difícil decidir. Como ninguém neste grupo parecia mais merecedor do que outro, a tendência de alguns participantes era seleccionarem-se a si próprios ou a familiares seus.¹⁶



No conjunto, isto sugere que o caminho é ter menos preocupação com a selecção dos beneficiários e, em vez disso, dar os subsídios a grandes grupos fáceis de definir. Em Moçambique, os três grupos mais fáceis de identificar são as crianças (8.4 milhões abaixo dos 15 em 2005), os idosos (500,000 com mais de 65 ou 300,000 com mais de 70), e pessoas em tratamento com ARVs (40,000). Sem critérios de elegibilidade complicados, as pessoas só precisam de ter bilhetes de identidade para estarem dentro das condições.

Para Moçambique, beneficiar crianças faz mais sentido que beneficiar assiduidade à escola, por causa da contínua escassez de lugares nas escolas. Pode ser politicamente importante excluir os 20% a 30% de não pobres destes grupos mas o custo – em corrupção e administração – seria equivalente às quantias poupadas. Além disso, o *Inquérito aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar*¹⁷ mostrou que as crianças e os idosos têm mais probabilidades do que a média de serem pobres. Uma maneira de excluir os remediados seria garantir que o dinheiro fosse obrigatoriamente recebido num banco, nos correios ou outro sistema de entrega, pelo próprio que tivesse de deixar as impressões digitais. Os não pobres diriam certamente que não

¹⁶ Levy 2004

¹⁷ *Inquérito aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar – Quadros Definitivos*, Instituto Nacional de Estatística, 2003

valia o tempo perdido na viagem e na fila e optariam em sair do sistema sem terem de ser expulsos.

Um estudo de subsídios em dinheiro concluiu que os problemas administrativos associados são tão grandes que “afinar a selecção e condicionalidade...pode no geral ser uma abordagem da redução da pobreza menos económica que a introdução de formas mais grosseiras de selecção e condicionalidades e conseguir melhores níveis de execução.”¹⁸

Um último ponto é que uma vez que os idosos, as crianças, os doentes de HIV/Sida e os deficientes estão incluídos, praticamente todas as famílias em Moçambique receberiam algum dinheiro. Isto leva à sugestão óbvia de que toda a gente em Moçambique teria um um subsídio de rendimento básico de, digamos, meio dólar (12 Meticais) por semana. Este subsídio seria dado como um abono de família, de preferência à mulher sénior da unidade familiar, e para simplificar a administração, podia ser dado uma vez por mês ou de dois em dois meses.¹⁹ Este subsídio custaria 100 milhões de US\$ por ano, que é menos de 10% da ajuda a Moçambique – exactamente o último aumento anual – mas teria um enorme impacto sobre a pobreza e criaria a procura para estimular o crescimento económico.

Questões técnicas

Os cépticos levantam três questões sobre subsídios universais ou a grupos grandes – que não se pode fazer num país pobre, que seria inflacionário e que cria dependência. Com o subsídio da desmobilização, Moçambique já tinha provado que se pode fazer.²⁰ Foram dados aos ex-soldados livos de cheques ou vales que eles descontavam de dois em dois meses. No fim da guerra mais de metade das sedes de distrito tinha dependências de banco ou estações de correio que trocavam o cheque. A maioria destas dependências fecharam com a privatização. Mas subsídios de grandes grupos, por exemplo para crianças, ou um subsídio para toda a gente, estimularia a abertura de dependências bancárias nas capitais de distrito. O governo podia dar a administração por contrato, e uma condição podia ser dependências de banco ou dos correios, em todas as capitais de distrito. Isto por sua vez motivaria as

¹⁸ Farrington e Slater, 2006

¹⁹ Hanlon, 2004.

²⁰ Ver Hanlon 2004 para mais detalhes

pessoas para abrirem contas bancárias e encorajaria as poupanças rurais e o investimento. Moçambique mostrou que é possível emitir milhões de cartões de eleitor a um preço relativamente baixo. Discute-se um “cartão inteligente” que também pode ser usado como cartão de saúde, de eleitor, etc.²¹ Podia ser igualmente usado como o cartão de beneficiário.

Há outras maneiras de distribuir dinheiro. O Malawi e a Namíbia entregam o dinheiro com um carro blindado ou um camião com um cofre. Os dois países usam cartões e ATMs; no Malawi têm também um leitor de impressões digitais para confirmar a identidade. O custo é relativamente baixo e não seria difícil para Moçambique criar um sistema idêntico.

A inflação é a próxima questão. Pode-se lidar com ela mas é preciso certo cuidado. A nível local, se um grande número de pessoas de repente recebe um subsídio, isto pode facilmente fazer subir os preços da alimentação e outros artigos no mercado local. Até certo ponto subir os preços da alimentação pode não ser mau, já que esse dinheiro vai ser ganho pelos produtores locais e preços mais altos podem estimular mais produção. Mas grandes saltos nos preços também podem ser muito prejudiciais. Para isto há três respostas e todas devem ser seguidas. Primeiro, e mais simplesmente, comerciantes e outros empresários precisam de saber com antecedência que vai entrar mais dinheiro e eles devem prevenir-se com reservas de mercadorias. Devem ter a possibilidade de assistência para isso. Nos subsídios em dinheiro depois das cheias de 2000, a USAID criou um fundo especial de crédito para armazenistas, para lhes permitir fazer encher os armazéns e deixar que lojas e comerciantes fizessem reservas extra a crédito. A segunda resposta é monitorar a situação de perto; se os preços da alimentação sobem, então o passo inicial é falar aos comerciantes nas áreas vizinhas sobre a alta de preços, na esperança que eles reajam e se não fôr suficiente, o governo precisará de ter capacidade de resposta e vender alguma comida a preços normais. A terceira resposta é fasear os grandes subsídios ao longo de vários anos. Foi o que a África do Sul fez com as crianças, começando com as de 1 a 5 anos em 2002, juntando as de 7 e 8 anos em 2003, as de 9 e 10 em 2004 e as de 11 e 13 em 2005.²² Não só torna mais fácil implantar os sistemas de registo e pagamento, como permite que a economia local se adapte.

²¹ *Notícias*, 13 Abril 2007.

²² A. Barrientos e J. DeJong, *Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?*, 2006.

A outra metade da questão da inflação surge quando os subsídios são pagos com dinheiro da ajuda. O subsídio é em Meticais, mas a ajuda é em Dólares ou Euros. Como ficou claro no capítulo anterior, para evitar inflação essas divisas devem ser gastas em importações. Algumas das compras que os beneficiários fazem têm elementos importados – fertilizante, alfaias, petróleo, etc. – e há um efeito em cascata – quando as pessoas compram mais alimentos, os agricultores usam o rendimento extra para comprar mais coisas, algumas delas com conteúdo importado. Mas isto precisa de ser monitorado, porque se o gasto em Dólares fica atrás do gasto em Meticais, o governo precisa de encorajar outras importações, e esperemos que sejam insumos e equipamento para também estimular a economia local.

Dependência é a terceira questão – o receio de que as pessoas fiquem com o dinheiro e deixem de trabalhar. Embora meio dólar por pessoa por semana possa duplicar o rendimento em dinheiro de muitas famílias rurais, é demasiado pequeno para dissuadir as pessoas de trabalharem ou de cultivarem para vender. O oposto parece ser verdade – as pessoas pobres têm poucos bens e tentam poupar um pouco para as emergências mas não podem investir; os pobres, frequentemente estão endividados. As pequenas transferências em dinheiro aliviam parte desta situação de crise e permitem que as pessoas investam, nem que seja só na compra de umas galinhas. O ODI, num dos mais detalhados estudos sobre transferências de dinheiro, diz que estas “além de proporcionarem segurança (safety nets) e aumentarem a procura, (transferências de dinheiro) reduzem a vulnerabilidade o risco facilitando assim o envolvimento dos pobres em empreendimentos mais produtivos. Reduzem também os perigos de o capital ser desviado de actividades produtivas para resolver necessidades críticas domésticas.”²³

Continuidade é crucial para isto. As pessoas precisam de saber que o dinheiro continuará a chegar regularmente durante os anos a seguir. Com isso os comerciantes investem em reservas, camponeses e artífices produzem mais, e as pessoas em geral desistem das suas reservas de emergência e investem esse dinheiro.

No estudo do ODI sobre transferências em dinheiro, Paul Harvey conclui que as transferências são um sucesso: “As pessoas gastam o dinheiro

²³ John Farrington, Paul Harvey e Rachel Slater, *Cash Transfers: Just giving them the money?* 2005.

que lhes é dado com bom senso, os projectos em dinheiro não resultaram em aumentos de preço sustentados e as mulheres têm conseguido participar e têm uma palavra a dizer sobre como gastar o dinheiro”.²⁴

Conclusão

A UNCTAD diz que “a procura doméstica constitui por si só a maior contribuição para o crescimento económico”. Mas a maior parte dos moçambicanos são desesperadamente pobres e não conseguem comprar, pelo que em Moçambique a procura é muito limitada. A resposta óbvia é dar dinheiro aos pobres.

Um primeiro passo seria expandir drasticamente projectos de obras públicas de trabalho intensivo, como construção de estradas e de sistemas de irrigação. Isto está limitado pelo interesse em limitar o crescimento do serviço público, mas podiam ser tratados como projectos temporários e de curta duração não envolvendo pessoal permanente, mas que podia levar dinheiro para as áreas rurais. Os custos seriam cobertos pelo orçamento de investimento em vez da conta de salários. Seria perfeitamente possível seguir o exemplo da Índia e oferecer um mês de salário a cada família em Moçambique.

O segundo passo são transferências básicas de dinheiro, não apenas aos muito pobres mas a todas as crianças, idosos, ou doentes em tratamento ARV. De facto, faria mais sentido dar meio dólar por semana a cada moçambicano.

Medidas do lado da oferta não são suficientes para estimular o crescimento quando os pobres são tão pobres. Comece-se por dar dinheiro aos pobres.

²⁴ Paul Harvey, *Editorial: mini special issue on cash transfers*, 2006.

15

Agricultura e o novo papel do Estado



A agricultura é a base da nossa economia, tendo por objectivos gerais a satisfação das necessidades em alimentação do povo, o abastecimento de matérias primas à indústria e garantir um nível de exportação necessário para o desenvolvimento económico do País. ... a agricultura, criando a maior parte do excedente, constitui a fonte principal de acumulação para o nosso desenvolvimento.

Frelimo 3º Congresso, 3-7 Fevereiro 1977.¹

A economia agrária contribui directamente para a redução da pobreza em Moçambique. A maioria dos pobres em Moçambique vive nas zonas rurais.

PARPA II, 2 Maio 2006.²

O crescimento agrícola é o principal determinante na redução da pobreza rural.

Banco Mundial 23 Fev 2006.³

Há três décadas que vem sendo reconhecido que a agricultura ocupa o lugar central no desenvolvimento de Moçambique. A agricultura ainda sustenta 80% da população moçambicana.⁴

¹ Directivas Económicas e Sociais, 3º Congresso da Frelimo, 3-7 de Fev de 1977.

² PARPA II, Maputo, 2 May 2006, 231.

³ *Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Washington: Banco Mundial, 2006 p23.

⁴ Banco Mundial, *Mozambique Country Economic Memorandum*, Relatório No 32615-MZ, 4 Agosto 2005, p xiii.

Houve crescimento na produção depois do fim da guerra, mas resultou em grande medida do regresso a casa da população deslocada e da reabertura de terra que durante muitos anos não tinha sido usada. O Banco Mundial avisa que este crescimento não é sustentável⁵ porque não houve modernização na agricultura. Mais de 30 anos após a independência, a maior parte dos camponeses cultivam a terra exactamente como o fizeram os seus avós.

Das famílias camponesas moçambicanas, 99,6% têm pequenas parcelas de apenas 1,2 de hectares em média, porque apenas com uma enxada não conseguem cultivar mais do que isso. Dos restantes, 0,33% são agricultores médios com 6,6 hectares e uma diminuta percentagem, 0,07% são grandes agricultores com uma média de 282 hectares.⁶ A maioria dos camponeses cultivam em primeiro lugar para seu consumo próprio, todos praticamente produzem qualquer tipo de grão, mas os que vendem são menos de um quarto, e muitos cultivam feijão e/ou amendoim mas também só um quarto vende.

Há cinco razões pelas quais este padrão rural deve ser transformado, e pelas quais a agricultura é central para o desenvolvimento de Moçambique:

- **SUBSISTÊNCIA.** Embora esteja longe de ser auto-suficiente, metade da população de Moçambique vive em grande medida daquilo que produz. Os níveis de produtividade nas machambas de subsistência são tão baixos que muitas pessoas não conseguem sequer cultivar uma dieta adequada para toda a família. Para elevar os padrões de vida mais básicos incluindo a nutrição, do grupo mais vasto de moçambicanos, é necessário aumentar a produtividade.
- **EMPREGOS.** Os camponeses querem e precisam de empregos. A expansão da agricultura comercial podia criar empregos e promover o desenvolvimento rural.
- **ALIMENTAÇÃO.** A população rural continuará a ser a mesma e o crescimento populacional será nas áreas urbanas, particularmente vilas. A maioria dos agregados familiares compram milho e o mercado rural

⁵ *Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Washington: Banco Mundial, 2006.

⁶ Paulo Mole, *Smallholder Agricultural Intensification in Africa – Mozambique Micro Study Report*, Maputo: 2006. Estudo e sondagem para Áfrint (Africa Food Crisis Study), Universidade de Lund.

de milho é tão grande como o urbano.⁷ Quanto mais pessoas do campo tiverem emprego, mais a população urbana que está a crescer rapidamente, aumentará a procura de comida comercializada.

- **MATÉRIAS PRIMAS.** A produção de biocombustíveis, óleo de cozinha, amêndoas e outros agro-produtos, necessitam de matéria prima.
- **EXPORTAÇÃO.** Há mudanças radicais na economia global causadas pelo aumento drástico de importações da China e Índia. A procura mundial por biocombustíveis está a provocar a subida de preços dos cereais e oleaginosas. Ao mesmo tempo, o baixíssimo custo da produção industrial chinesa faz com que seja menos viável a tradicional industrialização de substituição de importações. Pela primeira vez desde a independência faz sentido em Moçambique dar prioridade às culturas de processamento e exportação. (Ver Capítulo 13).

Como desenvolver o país tem sido assunto de azeda argumentação desde a independência, provocando paralisia e inação. As lutas de políticas no governo produziram substituições regulares de ministro e nenhuma política agrícola coerente. As controvérsias entre doadores foram tão intensas que não foi possível incluir uma política como parte do programa de ajuda multi-doador PROAGRI. Com diferentes missões de agricultura em Moçambique a discordarem, o Banco Mundial nem mesmo internamente conseguiu acordo.

Neste capítulo, defendemos que devem estar subjacentes a qualquer política rural quatro componentes:

- **A POPULAÇÃO RURAL** com as suas necessidades e compreensão deve ter um papel mais central na formulação da política. Os camponeses já têm uma abordagem de sistemas, mercados e empregos, que são fundamentais em quaisquer mudanças.
- **UM SALTO TECNOLÓGICO** é necessário para aumentar a produtividade e a qualidade.
- **AGRICULTORES COMERCIAIS**, produzindo para o mercado, estarão à frente na criação de empregos e introdução de novas tecnologias e necessitam de apoio especial. A política deve reconhecer o leque de agricultores,

⁷ David Tschirley, Danilo Abdula e Michael Weber, *Towards Improved Maize Marketing and Trade Policies to Promote Household Food Security in Central and Southern Mozambique*, 2006.

desde os que cultivam essencialmente para o mercado, até aos que vendem alguma produção alimentar e comercial (que em pequena escala são também “agricultores comerciais”), até aos que produzem principalmente a sua própria comida; é preciso um leque de respostas para diferentes necessidades.

- INTERVENÇÃO ESTATAL para apoiar agricultores, cadeias de valor agrícolas e criação de emprego, são parte essencial das outras três componentes.

População rural, empregos e rendimento

Os camponeses não são auto-suficientes; compram alimentos e bens de consumo doméstico como sabão, óleo de cozinha e vestuário, e precisam de dinheiro para saúde e educação. O dinheiro vem da venda de produtos da machamba, pequeno comércio, ou trabalho assalariado – muitas vezes de trabalhadores emigrantes (em número significativo no final da era colonial significativo mas que agora está muito menos disponível) e também de trabalho eventual ou sazonal como o *ganho-ganho* – trabalho na terra de outros, ao dia. O PARPA II indica que “o padrão de vida da família rural depende da complexa relação entre a produção familiar e trabalho assalariado, agrícola e não-agrícola.”⁸

Na era do planeamento central ignoravam-se as complexas redes familiares e o papel do trabalho assalariado; os camponeses eram tratados como agricultores de “subsistência” auto-suficientes. A guerra reduziu o abastecimento de bens e alimentação, o que tornou os camponeses mais pobres ainda mais desesperados por ganhar dinheiro.⁹

A guerra acelerou também a diferenciação que continuou no pós-guerra.¹⁰ As famílias mais pobres perderam o acesso às terras melhores e à irrigação de pequena escala, e cada vez mais deixou de poder comprar alfaias básicas. (Capítulo 7) O maior inquérito feito em Moçambique ao mercado de trabalho

⁸ PARPA II, 527

⁹ Marc Wuyts, *The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction*, 2001. Marc Wuyts esteve anteriormente ligado ao Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane e é uma das pessoas mais conhecedoras do desenvolvimento em Moçambique.

¹⁰ M. Wuyts, 2001

rural ¹¹ conclui que “a desigualdade rural é muito significativa.” O trabalho assalariado foi importante para as famílias rurais remediadas mas metade das pessoas, nos piores empregos, só conseguiam 20 dias ou menos de trabalho assalariado por ano. Deste modo o inquérito conclui que “um aumento no número de dias por ano em que pudessem encontrar trabalho, teria um significativo impacto nos seus padrões de vida” e que “empregos decentes” podem transformar o padrão de vida mesmo dos mais pobres, especialmente mulheres camponesas.¹² Há muitos problemas relacionados com baixos salários, más condições de trabalho e o enorme poder discricionário de que gozam os empregadores, e fala-se disto no Capítulo 17. Mas não pode haver nenhum desenvolvimento de base alargada em Moçambique que exclua os camponeses mais pobres, e o trabalho assalariado será fulcral para pôr fim à pobreza.¹³ No Capítulo 14 também salientamos o papel da criação de emprego no campo para aumentar a procura de bens de consumo.

Os jovens são um grupo cada vez mais importante, havendo muito mais crianças das zonas rurais a conseguir pelo menos a instrução básica. Em Manica e Nampula há relatos de “milhares” de pessoas que aparecem quando se ouve falar de que há empregos na agricultura ou agro-indústria.¹⁴ Sem novos empregos nas áreas rurais, os jovens mudam-se para as vilas e tentam ganhar a vida o melhor que podem, muitas vezes nos limites da legalidade.

¹¹ O Inquérito ao Trabalho Rural em Moçambique entrevistou 2638 assalariados em Manica, Nampula e Zambézia, em 2002-3. A amostragem não foi aleatória mas dirigida, para cobrir uma grande variedade de trabalhadores e empregadores rurais. Christopher Cramer, Carlos Oya e John Sender, *Lifting the Blinks: A New View of Power and Poverty in Mozambican Rural Labour Markets*, documento de trabalho do projecto Mozambique Rural Labour Market Survey project, Londres: School of Oriental and African Studies, 2007.

¹² Ver também John Sender, Carlos Oya, e Christopher Cramer, *Women Working for Wages: Putting Flesh on the Bones of a Rural Labour Market Survey in Mozambique*, 2006

¹³ Aqui, nós e Chris Cramer explicitamente discordamos de David Tschirley e Rui Benfica que argumentaram “que seria muito difícil usar mercados de trabalho assalariado como instrumento de política para aliviar a pobreza”. (David Tschirley e Rui Benfica “Sector Familiar Agrícola, Mercado de Trabalho Rural e Alívio da Pobreza Rural em Áreas com Abundância de Terras em África: Evidência de Moçambique”, 2001 e *Smallholder Agriculture, Wage Labour, and Rural Poverty Alleviation in Mozambique: What does the Evidence Tell Us?*, 2000). De facto usamos os dados deles para mostrar a importância dos empregos

¹⁴ Christopher Cramer, Carlos Oya e John Sender, *Lifting the Blinks: A New View of Power and Poverty in Mozambican Rural Labour Markets*, documento de trabalho do projecto Mozambique Rural Labour Market Survey, 2007.

Encontrar formas de os jovens terem uma vida melhor que os seus pais, através de empregos ou melhores tecnologias agrícolas, devia ser uma prioridade.

Perto de metade da população vê emprego, rendimento e alimentação, como os piores problemas que o país enfrenta, como mostra a Tabela 15.1. Na mesma sondagem, 51% da população disse que o fosso entre ricos e pobres estava a ficar “pior” e 61% disse que o governo estava a “falhar” na criação de emprego.

Tabela 15.1 Problemas mais importantes¹⁵

Na sua opinião quais são os maiores problemas que o país enfrenta?

	Urbano	Rural	Total
Desemprego	33%	25%	29%
Pobreza, falta de comida	14%	18%	16%
Educação	7%	10%	9%
Saúde	7%	9%	8%
Água	5%	5%	5%

Seca, estradas, crime e corrupção seguem-se com 4% cada.

Camponeses preguiçosos?

Os camponeses acusam o governo que, por sua vez, vê as coisas de maneira diferente. “A falta de hábitos de trabalho está a perpetuar a fome. Temos de trabalhar mais e mais arduamente,” disse o Presidente Armando Guebuza numa série de comícios na província da Zambézia em Abril de 2007. “Há muitos preguiçosos em Moçambique. Temos de admitir que não trabalhamos muito.” São pessoas que “descansam sem terem feito nada, e acabam cansados por descansarem tanto”. Criticou a “apatia massiva em relação ao trabalho, por todo o país”. Na Zambézia há muito mais terra que podia ser cultivada, e rios que podiam ser usados para irrigação, mas que não estão a ser usados porque os camponeses são preguiçosos e apáticos.¹⁶

¹⁵ Tabela A1.1 e TIA 1995-6 e 2001-2.

¹⁶ Gustavo Mavie, “Falta de hábito ao trabalho perpetua fome no país - considera Presidente Armando Guebuza”, Notícias 19 Abril 2007

O respeitado jornalista Gustavo Mavie, chefe da agência noticiosa AIM, que viajou com o Presidente, disse que Guebuza estava realmente a “quebrar o gelo” – dizendo o indizível ao responsabilizar os camponeses pelo subdesenvolvimento. Mavie notou que em Mopeia, Guebuza deu a entender que podia ser preciso recorrer a “persuasão”. “Temos de passar a trabalhar mais arduamente”. “Há muitos preguiçosos no país”. “Temos de admitir que não trabalhamos muito”. “Passam a vida a descansar até se cansar”. “Descansam sem ter feito nada, e ficam cansados de tanto descansar”. Isto podia ser visto como alusão à Operação Produção que Guebuza usou para levar para o campo os “improdutivos” das cidades em 1983.

Aiuba Cuereneia, Ministro do Plano e Desenvolvimento e efectivamente o número dois no governo, defende a necessidade de mudar a mentalidade camponesa.¹⁷ “As pessoas têm horizontes temporais muito curtos e não investem. A pobreza não é só relativa a dinheiro, mas há também a pobreza de ideias. Ainda tem reservas da sua capacidade de produção mas não usam esta reserva para aumentar a machamba. É preciso “mudança de mentalidade das pessoas.” “Antigamente dizer que não tem comida era motivo de desprezo na comunidade”. Por causa da guerra e da ajuda alimentar, comunidades inteiras ficam à espera da comida gratuita, disse.

A direcção da Frelimo, os conselheiros de Guebuza e muitos dos jornalistas, são cada vez mais pessoas da classe média urbana e alguns deles têm vindo a adoptar a linha do camponês preguiçoso. Mas também parece terem sido mal informados por Guebuza. Num discurso ele afirmou que se importava comida do Malawi por causa da preguiça. Mas, no mesmo dia, apareceu um artigo no *Notícias* queixando-se de que tinham sido exportadas para o Malawi 13,000 toneladas de comida só de um distrito, porque não havia em Moçambique mercado para essa comida. uma vez que os moçambicanos não têm dinheiro para comprar a comida essencial.¹⁸

A linha do “camponês preguiçoso” não fica sem resposta. A União Nacional dos Camponeses, UNAC, assinalou o Dia dos Camponeses (18 de

¹⁷ Entrevista em Maputo 20 Out 2006.

¹⁸ *Notícias*, 13 Abr 2007. Em Murrupula, na província vizinha de Nampula, 70,000 toneladas de milho, mandioca e feijão da colheita de 2005/2006 nunca foram vendidas e apodreceram porque os camponeses eram demasiado pobres para as comprar e as estradas eram tão más que os comerciantes também não apareciam para comprar. *Notícias*, 13 Jul 2007.

Abril de 2007), dizendo que os camponeses não podem trabalhar mais se não tiverem mais apoio do governo. O uso de fertilizante, sementes melhoradas, tracção animal e irrigação, é muito baixo em Moçambique porque muitos camponeses são tão pobres que não podem comprar insumos agrícolas. A UNAC disse que na região, e em vários países do mundo, os governos ofereciam crédito agrícola, insumos e apoio à comercialização, de que Moçambique também precisava para tornar a agricultura familiar lucrativa.

Em viagens para Gaza e Inhambane em Maio e Junho de 2007, as declarações do Presidente sobre a necessidade de os camponeses trabalharem mais para resolver os seus problemas, confrontaram-se com insistentes pedidos para que o governo contribua mais. Num comício uma pessoa na audiência disse ao Presidente que “O povo de Homoíne gosta de si, Senhor Presidente, estamos satisfeitos pela sua visita, mas gostaríamos que mandasse resolver o problema da água, expansão da energia eléctrica, assim como da degradação das ruas na vila e aquelas que fazem ligação das sedes do distrito e das localidades”.¹⁹

Em Xai-Xai, Gustavo Djedje, director da Universidade Pedagógica, UP, lamentou o facto de a reparação de estradas, por exemplo, ocorrer apenas quando se avizinham visitas de nível presidencial, tendo referido que gostaria que doravante se pudesse passar das reabilitações espontâneas e de ocasião, para intervenções regulares e duradouras. Anastácio Matavele, coordenador do Fórum das Organizações Não Governamentais em Gaza, FONGA, disse que a produção agrícola só iria aumentar se houvesse mais crédito rural e se o governo apoiasse toda a cadeia desde a produção até à comercialização. O empresário local Mansur Daúde disse: “Em tempos existia a Mecanagro que tinha a missão de alugar e prestar assistência técnica ao equipamento agrícola, como tractores e outra maquinaria. Considero que esta prática, bastante positiva para os agricultores, devia ser retomada”. Assok Lalji, presidente da Associação de Empresários do Xai-Xai, disse que a pobreza nas áreas rurais via-se pelo facto de as lojas destruídas durante a guerra nunca terem sido reabilitadas e os homens jovens que estavam a ser empurrados para a cidade, sem emprego; e que havia uma onda de criminalidade no Xai-Xai. O estado devia proporcionar emprego para estas pessoas.²⁰

¹⁹ *Noticias*, 2 Junho 2007

²⁰ *Noticias*, 2 Junho 2007

Assim, a mensagem da base é que os camponeses só podem trabalhar mais arduamente se tiverem mais apoio de modo a que o seu esforço seja proveitoso. Não são necessários apenas insumos, mas apoio para toda a cadeia de produção e comercialização. Foi repetido também ao Presidente que embora as coisas estivessem a melhorar, a vasta maioria da população rural continua desesperadamente pobre. De facto, uma razão pela qual o Presidente nota apatia nos camponeses pode simplesmente ser falta de comida. Os camponeses começam a trabalhar às 4 da manhã antes do nascer do sol e quem apenas come uma refeição por dia provavelmente está cansado e às 11 horas senta-se debaixo duma árvore quando passa a delegação presidencial. Mas já fizeram antes 7 horas de trabalho duro. Um pouco de fertilizante e alguma semente melhorada tornariam o trabalho mais produtivo, significando mais comida e tornando talvez possível mais trabalho árduo na próxima estação.

Na armadilha das falsas crenças

Depois do papel omnipresente do estado nos finais dos anos 70 e princípios dos 80 – grandes machambas estatais, planeamento central, preços tabelados e um organismo de comercialização – os anos 90 viram as Instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI) e os doadores excluírem o estado totalmente, através da privatização e da sua retirada da comercialização, abastecimento e preços. Moçambique fez tudo o que lhe era pedido. “Moçambique destaca-se na África Austral pelo seu compromisso, na política e na prática, com a abertura de fronteiras.”²¹ “A tarifa The trade-weighted média é de 9 por cento, uma das mais baixas do continente.” “Hoje o Ministério da Agricultura formula políticas e regulamentos e o sector privado fornece insumos e mercados.”²² Mas isto falhou.

O Banco Mundial admite que

O desmantelamento das organizações do estado que eram responsáveis pelo aprovisionamento de insumos para a agricultura e que compravam e comercializavam a produção, criou um vazio.

²¹ Tschirley e al, 2006

²² *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006 p vi,x

Na sua infância, o sector privado ainda tem de encontrar um custo efectivo e lucrativo para chegar às áreas rurais.²³

O prestigiado *Institute of Development Studies* na Universidade de Sussex argumenta que por toda a África

Os ganhos da liberalização em África têm sido muito desiguais, limitados ou ausentes. Os agricultores mais pobres perderam o apoio (ineficiente e muitas vezes corrupto) que era oferecido pelos organismos de comercialização paraestatais e a investigação e extensão agrária do governo, mas raramente conseguiram novos apoios, mercados ou oportunidades de produção.²⁴

Da mesma maneira, o *Overseas Development Institute*, um dos mais importantes conjuntos de peritos em desenvolvimento da Grã-Bretanha, defende que em África não é possível depender inteiramente dos mercados, em parte por causa dos altos custos de transacção e riscos não protegidos por seguros.²⁵ Demasiadas vezes o “mercado” e o “sector privado” não significam competição e melhores serviços, mas em vez disso, têm “um comerciante local a subir o preço dos insumos, comprando ao preço mais baixo possível, e sem interesse em ir a áreas que no passado eram visitadas rotineiramente por funcionários do governo.”²⁶

O fracasso do mercado neo-liberal totalmente livre no desenvolvimento rural é agora evidente, mas o governo e o Banco Mundial ainda professam a sua fé cega na dependência sem sucesso do “mercado livre” De facto o PARPA II apela à “transferir a prestação de serviços públicos para o sector privado.” No entanto há sugestões de que esta fé pode estar a vacilar porque o PARPA II também apela para investimentos conjuntos com o sector privado e para que o estado “faça investimentos que estimulem agro-negócios (apoio para o sector familiar abastecer a agro-indústria com matéria prima de qualidade e na quantidade requerida e quando é necessária).”²⁷

²³ *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006.

²⁴ Ian Scoones e al, *New directions for African agriculture*, 2005.

²⁵ Steven Were Omamo e John Farrington, *Policy Research and African Agriculture: Time for a Dose of Reality?*, 2004.

²⁶ John Howell, *Farm subsidies: a problem for Africa too*, 2005.

²⁷ PARPA II, 528.

Mas o Banco Mundial continua fundamentalista. Confrontado com os óbvios fracassos da política agrícola neo-liberal do pós-guerra, só pode fazer apelo “a um ambiente de negócios mais favorável” e a “maior flexibilidade dos mercados de mão-de-obra.”²⁸ No Capítulo 14 falámos do “Culto da Carga” e da crença de que se for feita a pista de aterragem correcta, os míticos forasteiros virão aterrar para desenvolver Moçambique e pôr fim à pobreza; este é um exemplo claro da fé cega do Banco Mundial no Culto da Carga.

Talvez a contradição mais aguda seja aquela em que o Banco Mundial conclui que a extensão rural é altamente eficaz no aumento do rendimento do campo, e que os serviços de extensão do governo são mais pró-pobre do que os das ONGIs ou do sector privado.²⁹ A resposta parece óbvia mas no modelo neo-liberal fundamentalista do Banco não é permitida.³⁰ Assim o Banco está limitado a dizer apenas que “os novos métodos de oferecer serviços de extensão precisam de ser explorados. Talvez o sector público possa treinar trabalhadores do sector privado que podem por sua vez dar conselhos de extensão enquanto vendem insumos.”³¹

Quando mesmo o Banco Mundial se reduz a dizer que “talvez” se possa encontrar forma de os vendedores do sector privado fazerem aquilo que os extensionistas do estado manifestamente fazem melhor, é tempo de parar. Finalmente, os fracassos do passado e as contorções que é preciso fazer para dar a volta a uma política ideologicamente motivada tornam-se tão óbvios que o fundamentalismo precisa de ser desafiado. É tempo de dizer que a terra anda mesmo à volta do sol, não o contrário.³²

A pilha de estudos da agricultura em Moçambique no chão do nosso escritório tem mais de um metro de altura. Muitos dizem o que “devia ser feito” e as suas respostas são frequentemente muito diferentes. No entanto,

²⁸ *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, World Bank, 2006 pp xiv, 189.

²⁹ *Mozambique Agricultural Development Strategy*, Apêndice 5.

³⁰ Ao pesquisar para este livro, houve doadores que repetidamente nos disseram que o modelo neo-liberal já não era aplicado, e que o modelo pós-pós-consenso de Washington era muito diferente. Mas em agricultura, como em outras áreas, este relatório de 2006 revela poucas mudanças.

³¹ PARPA II, 209.

³² Em 1633 a Inquisição da Igreja Católica Romana ordenou a Galileu Galilei que se retractasse da sua opinião de que a terra andava à volta do sol, porque a Bíblia diz que a terra “não se pode mover” enquanto “o sol se levanta e se deita”.

a maior parte aponta as mesmas questões e atribui um papel muito maior para o estado. Isto é também o que as pessoas têm dito ao Presidente Guebuza, e devia ser o ponto de partida para desenvolver uma nova estratégia de desenvolvimento rural.

Elevar o nível tecnológico

Banco Mundial e governo concordam quanto ao problema subjacente. É essencial aumentar a produtividade o que não aconteceu porque tem havido poucos aperfeiçoamentos na tecnologia agrícola.³³ Níveis muito baixos de tecnologia resultam em que a maior parte dos camponeses não consegue cultivar o suficiente para se alimentar devidamente, nem ganhar um rendimento básico em dinheiro. Na realidade parece que a produtividade do trabalho agrícola está em declínio.³⁴ Quase todo o trabalho na machamba é feito à mão, sem nada mais que uma enxada. Tem havido um aumento ligeiro no uso de adubos e pesticidas, sobretudo por camponeses que cultivam algodão e tabaco no regime de cultura por contrato. A irrigação aumentou um pouco, em grande medida para vegetais, e há mais famílias com bois para tracção, mas são mais usados para transporte do que para lavrar a terra. O crédito só é disponibilizado a 3% das famílias rurais, e a menos de 5% das associações de camponeses; e os serviços de extensão só chegam a 13% das

Tabela 15.2 Tecnologia agrícola³⁵

% de famílias camponesas que:	1995-6	2001-2
Usa adubo químico	1%	4%
Usa estrume	3%	6%
Usa tracção animal	7%	11%
Tem irrigação	4%	11%
Emprega trabalho de machamba	19%	16%
Educação do chefe de família	1.9 anos	2.2 anos

³³ *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial 2006 pp 2,41; PARPA II, 2 May 2006, 525.

³⁴ *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006 p 61.

³⁵ João Pereira e al, *Round 3 Afrobarometer survey in Mozambique*, 2005. Baseado em amostra nacional aleatória estratificada representativa, de 1 299 moçambicanos.

unidades familiares.³⁶ A Tabela 15.2 mostra o problema. A Tabela A1.1 no apêndice mostra a divisão por grupo de rendimento.

O Presidente Armando Guebuza fala da necessidade de uma nova Revolução Verde em Moçambique. Simon Maxwell, director do *Overseas Development Institute*, faz notar que a primeira Revolução Verde, na Ásia dos anos 60, “beneficiou muito de investimentos históricos em estradas e irrigação...com novos investimentos adicionais e subsídios numa escala dificilmente concebível hoje – mais de 10% do PIB agrícola em alguns casos. Houve subsídios de água, electricidade e fertilizantes em larga escala, bem como importantes investimentos em estradas.”³⁷ Uma Revolução Verde africana seria muito diferente por causa de significativas diferenças nas condições físicas e dos mercados mundiais; de qualquer modo seria preciso subsidiá-la substancialmente. Isto ainda é tabú nas discussões em Maputo dominadas pelos doadores, mas todos os países doadores dão enormes subsídios aos seus próprios agricultores. O desenvolvimento da agricultura precisa de subsídios, e a questão chave é escolher aqueles que são eficientes e podem ir sendo reduzidos a longo prazo.

Os três sectores que se sobrepõem, a agricultura de subsistência, a produção de alimentos para venda local e agricultura comercial, têm níveis de necessidades substancialmente diferentes, mas os problemas centrais são os mesmos – falta de insumos (principalmente sementes e fertilizante), falta de extensão e uma incipiente estrutura de mercado.

Sementes

A maioria dos camponeses moçambicanos guarda simplesmente sementes da colheita do ano anterior para usar na sementeira seguinte, e raramente usa novas variedades mais produtivas. Um inquérito mostrava que apenas 4% das famílias usava semente de milho híbrido³⁸ e 1% usava

³⁶ Coughlin, Peter. 2006. *Agricultural Intensification in Africa - Infrastructure, Policy and Institutional Framework - When Do Problems Signal Opportunities?* Maputo: EconPolicy Research Group. Study e inquérito para Afrint (Africa Food Crisis Study), Universidade de Lund.

³⁷ Simon Maxwell, *Farming and the poor: seven new challenges*, 2004.

³⁸ Os agricultores podem guardar milho das variedades de polinização aberta e semeá-las no ano seguinte; isto não se pode fazer com o milho híbrido cujas sementes têm de ser compradas todos os anos.

variedades melhoradas de polinização aberta.³⁹ Um estudo mostrava que as variedades melhoradas de polinização aberta podiam elevar a produtividade em um quarto. Se todos os camponeses usassem esta semente melhor, o valor adicional podia ser de 29 milhões de US\$ por ano.⁴⁰ As sementes híbridas e o fertilizante podiam aumentar muito mais os rendimentos das colheitas. Mais camponeses usariam insumos modernos se pudessem; têm sido preferidas variedades melhoradas de mandioca, girassol e batata doce e os agricultores nas zonas de fronteira compram semente de milho melhorado no Malawi. Mas semente, adubos e agro-químicos não estão largamente disponíveis e são bastante mais caros em Moçambique que nos países vizinhos.

As políticas de ajustamento estrutural dos anos 80 e 90 tiveram dois efeitos. Primeiro, tal como no resto de África, a investigação do governo foi destruída na maior parte dos países de modo que há poucas sementes novas apropriadas e disponíveis para venda.⁴¹ Segundo, a privatização da indústria de sementes nos anos 90 levou ao seu quase total colapso porque teve dificuldades em conseguir lucros. Os camponeses não têm meios de comprar sementes a nível comercial, enquanto os preços baixos ao produtor e o alto custo dos insumos significam que melhores sementes nem sempre conseguem ser lucrativas. Para preencher esta lacuna, certas ONGIs começaram a distribuir sementes gratuitas o que limita ainda mais um potencial mercado.

Um estudo da *Michigan State University* para o Ministério da Agricultura concluiu que o estado terá de investir substancialmente em mais investigação agrícola e desenvolvimento de semente.⁴² Nos anos mais recentes a investigação do governo começou a recuperar mas precisa de um reforço muito maior para apoiar os três níveis – subsistência, alimentação doméstica e culturas de exportação. O estudo de Michigan também recomendava o regresso da multiplicação e distribuição de sementes pelo estado. E “uma vez que há poucas perspectivas imediatas para a multiplicação e distribuição

³⁹ Paulo Mole, *Smallholder Agricultural Intensification in Africa – Mozambique Micro Study Report*, Maputo: 2006. Estudo e inquérito para Afrint (*Africa Food Crisis Study*), Universidade de Lund.

⁴⁰ Depois de deduzir o custo da semente comprada. David D. Rohrbach e al *Investment Priorities for the Development of Mozambique's Seed System*, 2001.

⁴¹ Ian Scoones e al, 2005.

⁴² Rohrbach, David e al. 2001. *Investment Priorities for the Development of Mozambique's Seed System*: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Michigan State University, Report 44E.

comercial ... o sector público tem poucas opções a não ser aceitar esta responsabilidade.”⁴³ Em 2007 Calisto Bias, director-geral Instituto de Investigação Agrária, IIAM, anunciou um primeiro passo nesta direcção – tinham sido identificadas duas variedades de milho híbrido de alto rendimento⁴⁴ Mas só tinham produzido 170 toneladas de semente, menos de 2% do que era necessário.

Fertilizante

Na cimeira do Fertilizante Africano em Abuja, Nigéria, de 9 a 13 de Junho de 2006, os chefes de estado concordaram que o fertilizante devia ser subsidiado e as redes de distribuição expandidas de modo a aumentar o acesso a eles. O Malawi e a Zambia já subsidiavam substancialmente os insumos, e isto por vezes infiltra-se pelas áreas de fronteira com Moçambique, pelo que subsídios nos insumos em Moçambique não provocariam distorções através das fronteiras. Este é um argumento para Moçambique se juntar aos seus vizinhos no desenvolvimento de políticas agrícolas comuns.

Durante os anos 80 a companhia estatal Interquímica importava todos os agro-químicos e conseguia comprar em grandes quantidades obtendo o preço mais baixo possível. Com a privatização o mercado fragmentou-se, com agentes a comprarem quantidades relativamente pequenas, às companhias multinacionais. É muito mais barato comprar fertilizante por carga de navio e para alguns fornecedores a encomenda mínima é de 10 000 toneladas. O maior negociante em Moçambique só consegue vender metade disto.

Mais ainda, vários estudos mostraram que as margens do negociante sobre pesticidas e outros agro-químicos em Moçambique são três vezes mais altas que nos países vizinhos. As concessionárias de tabaco e algodão por vezes também fazem preços mais altos do que o normal.⁴⁵ Para algumas culturas como mangas, os agro-químicos podem constituir até um terço dos

⁴³ Rohrbach e al, 2001...

⁴⁴ *Notícias*, 30 Maio 2007

⁴⁵ Coughlin, P. 2006. *Agricultural Intensification in Africa - Infrastructure, Policy and Institutional Framework - When Do Problems Signal Opportunities?* Maputo: EconPolicy Research Group. Study e inquérito para Afrint (Africa Food Crisis Study), Universidade de Lund.

custos de produção, e assim os elevados custos em Moçambique tornam estes produtos não competitivos.

Uma maneira de começar seria o governo subsidiar os preços dos fertilizantes e agro-químicos até ao custo da importação por grosso e garantir a distribuição pelo menos às capitais provinciais onde estariam à venda ao público a preço tabelado. O objectivo seria baixar substancialmente os preços actuais.

Isto ajudaria os agricultores de maior escala mas os mais pobres não conseguem poupar o suficiente e pedir emprestado não é realista. donativos em dinheiro (Capítulo 5) podiam permitir-lhes comprar insumos. Uma alternativa seria dar “kits” ou “ag-packs” contendo as sementes e fertilizantes básicos para os mais pobres, todos os anos.

Extensão

“Em média, o acesso à extensão rural aumenta a produção agrícola em cerca de 8,4% nas zonas rurais em Moçambique,” conclui um estudo do Banco Mundial.⁴⁶ “A extensão agrária em Moçambique está a beneficiar sobretudo os camponeses pobres”. Os agricultores que receberam conselhos de extensão tiveram o dobro das probabilidades de introduzir novas variedades em relação aos que não os receberam. “Os extensionistas tiveram muito sucesso na promoção de pesticidas naturais [que têm] um forte e significativo impacto nas condições de vida” e na promoção da conservação dos solos.⁴⁷ “É nítido que os conselhos de extensão melhoram as condições de vida,” conclui o Banco Mundial.⁴⁸ “O constrangimento maior é a cobertura limitada”.

Os doadores limitaram os trabalhadores da extensão pagos pelo governo até apenas 700, na base de que a extensão devia ser feita pelo sector privado. Em 2004 havia 260 extensionistas privados trabalhando para as companhias de algodão e tabaco, e 1300 a trabalhar para ONGIs, embora muitos estivessem a organizar grupos de camponeses e não a fazer extensão agrícola.

⁴⁶ *Impacts of Extension Services in Rural Mozambique*, Banco Mundial, 2005.

⁴⁷ *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial 2006 apêndice 5.

⁴⁸ *Impacts of Extension Services in Rural Mozambique*, Banco Mundial, 2005

Apesar do grande número de extensionistas das ONGIs, mais pessoas referiram contactos com os extensionistas do governo.⁴⁹ Além disso, os extensionistas governamentais eram colocados nas zonas mais pobres, enquanto os trabalhadores das ONGIs são mandados para as zonas menos pobres.

O Banco Mundial mostra que a extensão ajuda dois grupos alvo, os camponeses mais pobres a produzirem a sua própria comida, e os remediados a transformarem-se em agricultores comerciais.⁵⁰ A pesquisa do Banco mostra assim que a coisa mais útil que o governo podia fazer rapidamente era aumentar substancialmente o seu serviço de extensão, dar formação adicional aos extensionistas existentes e aumentar os salários. Mas quanto em 1999 o governo estava a tentar aumentar o número de extensionistas para 1024, o Banco Mundial bloqueou a proposta dizendo – como ainda faz – que a extensão deve ser privada. Um antigo funcionário do Ministério da Agricultura disse-nos que “os doadores estão a impor a contratação externa sem perceber que não é possível fazer isso.”

Um estudo recente da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, FAO, concluiu que o rácio de extensionistas pagos pelo governo para trabalhadores agrícolas, nos países em desenvolvimento, habitualmente varia de 1:1 800 a 1:3 000 e nos países desenvolvidos da Europa, América do Norte e Ásia, os rácios em média são cerca de 1:400. O estudo diz que é essencial um rácio de 1:1 000 “para disseminar conhecimento ... em comunidades rurais onde a maioria dos agricultores é analfabeta e onde os meios de comunicação modernos não estão disponíveis”.⁵¹ Para Moçambique, o rácio de extensionistas funcionários públicos é mais ou menos de 1:10 000.

No capítulo anterior apontámos para a necessidade de gastar mais dinheiro nas áreas rurais; recrutando e formando milhares de extensionistas poria imediatamente os seus salários nas áreas rurais, e o estudo do Banco Mundial mostra que seria um investimento lucrativo. Um outro estudo do

⁴⁹ *Impacts of Extension ...*

⁵⁰ *Impacts of Extension ...* 55.

⁵¹ Johannes Roseboom, *Agricultural research and extension funding levels required to meet the Anti-Hunger Programme objectives*, 2004.

Banco Mundial ⁵² diz que os baixos salários fazem com que seja difícil para o governo atrair e manter pessoal qualificado, por isso aumentar os salários seria uma ajuda.

Não às intervenções isoladas

As pessoas que vivem nas áreas rurais vêem os problemas num contexto de sistemas. Os camponeses dizem claramente que são o mercado, e os altos custos e riscos envolvidos, que os impedem de investir em sistemas mais produtivos. Quando se pede que ponham por ordem os obstáculos à intensificação da agricultura, em primeiro lugar vem preço baixo e flutuação de preços ao produtor. As famílias camponesas não gostam do mercado livre que acompanhou o ajustamento estrutural e a liberalização e dizem preferir os tempos em que o governo fixava preços e intervinha no mercado.⁵³ A seguir vêm os custos elevados ou mesmo a falta dos insumos. O problema seguinte que citam é a falta de trabalho, porque os jovens mudam-se para as zonas urbanas devido aos baixos rendimentos do campo. Isto precisa de ser considerado no contexto da abordagem de sistemas usado nos anos 80 pelo Zimbabwe (Capítulo 4), que subiu os rendimentos rurais e reverteu a imigração urbana.

Peter Coughlin num estudo sobre intensificação agrícola em Moçambique conclui com “uma lição há muito conhecida: os camponeses aceitam nova tecnologia se ela for barata e lucrativa e os riscos foram baixos”⁵⁴ O facto de não o fazerem em Moçambique torna claro que estas três condições não estão satisfeitas. A pobreza é uma questão muito real; metade das unidades familiares do campo são tão pobres que não conseguem poupar dinheiro de uma estação para a outra⁵⁵ e simplesmente não se podem permitir o risco de pedir emprestado dinheiro para insumos. O problema não se limita a Moçambique. O UNCTAD no seu *Least Developed Countries Report 2006*⁵⁶ aponta para “a penetrante insegurança económica a nível da família associada

⁵² *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial 2006.

⁵³ Mole, 2006.

⁵⁴ Coughlin, 2006. Estudo e inquérito para Afrint (Africa Food Crisis Study), Universidade de Lund.

⁵⁵ Mole, 2006.

⁵⁶ UNCTAD, *Least Developed Countries Report 2006*, p 110

com a pobreza generalizada [que] afectam adversamente o empreendedorismo já que ele leva a curto-termismo e limita o assumir riscos.”

Só os camponeses remediados, com alguma propriedade e contactos urbanos, podem tirar vantagem de mudanças individuais fragmentadas, como melhores estradas e mercados, que vem da actual ênfase sobre capital humano, infraestrutura e mercado livre. A vasta maioria da população rural é simplesmente demasiado pobre. Qualquer redução significativa em pobreza rural vai exigir uma abordagem coerente que proporciona tecnologia aperfeiçoada, diminui o risco e garante mercados e preços estáveis – tudo ao mesmo tempo.

Criando agricultores comerciais

O PARPA II recomenda “promover políticas que contrariem o êxodo rural resultante da falta de oportunidades locais de desenvolvimento de actividades comerciais que permitem às famílias rurais melhorar as condições e padrão de vida dos seus membros “Também faz apelo a que” o desenvolvimento da agricultura seja orientado para a transformação gradual de famílias camponesas em agricultores comerciais e para o apoio aos agricultores comerciais para se tornarem mais produtivos e competitivos.⁵⁷

A maior parte dos camponeses produzem em primeiro lugar para si próprios e vendem um pouco dos excedentes, ou produzem uma cultura comercial como caju ou algodão a um nível baixo e em pequena escala. Grande parte da contribuição das ONGIs é também no lado da produção, na esperança de que peixe e vegetais vão melhorar a dieta dos mais pobres. A agricultura comercial envolve uma mudança de foco na pergunta “o que é que eu posso produzir?” para “o que é que eu posso vender?” Os agricultores mudam para novas variedades e novas culturas que têm alto valor de mercado, vão ao encontro da procura com quantidades suficientes e de maneira atempada, e têm controlo financeiro suficiente para fazer de facto um lucro razoável. A qualidade torna-se especialmente importante – no ponto mais baixo significa garantir que o milho vendido nos mercados das vilas está suficientemente seco para poder ser armazenado, enquanto no ponto mais

⁵⁷ PARPA II, 237, 526

acima, como no caso dos amendoins e do caju, significa estar de acordo com as rigorosas normas da União Europeia.

Há já pelo menos 400 000 agricultores comerciais em Moçambique, no sentido quer de ganhar uma porção significativa do seu rendimento na venda de produtos da machamba ou de terem um relacionamento formal com uma companhia concessionária. Menos de 5% de produtores de milho são responsáveis por 50% da produção e 70% das vendas; a sua produtividade por hectare é o dobro da das famílias que vendem relativamente pouco. Entre 250 000 e 400 000 agregados familiares estão envolvidos no cultivo a contrato de tabaco, algodão ou cana de açúcar.

Mas nem todos os que tentam agricultura comercial são bem sucedidos. O Capítulo 6 mostra que metade dos produtores de tabaco só chegam ao ponto de equilíbrio entre ganhos e perdas ou perdem mesmo dinheiro – e podiam ganhar mais trabalhando para outros agricultores, mesmo aos níveis do *ganho-ganho* mais baixos do que o salário mínimo..

Isto leva-nos directamente à linha seguida por vários anos por João Carrilho, antigo Vice- Ministro da Agricultura, segundo a qual Moçambique devia aceitar a realidade de aumentar a diferenciação rural e tentar trabalhar com ela, em vez de a contrariar, para reduzir a pobreza. Ele defende que 25% das famílias camponesas podem ser transformadas em sérios agricultores comerciais produzindo safras de alto valor comercial e que vão criar o emprego rural tão essencial.⁵⁸ A longo prazo e tal como no resto do mundo, a maior parte das pessoas terão de abandonar a agricultura. Mas a curto prazo, os relativamente baixos salários tornam sensata a produção de trabalho intensivo, sendo suficientemente altos para ter um grande impacto na redução da pobreza.

“Em suma, o modelo de desenvolvimento rural a favor dos pobres enfatiza o aumento da produtividade entre a faixa do sector familiar comercial que já tem alguma ligação com o mercado e que tem maior probabilidade de reagir a investimentos e incentivos de política. Nesse processo, os camponeses que consigam aumentar a sua produtividade e rendimentos irão procurar

⁵⁸ João Carrilho e al, *Qual é o Papel da Agricultura Familiar Comercial no Desenvolvimento Rural e Redução da Pobreza em Moçambique*, 2003.

mais mão-de-obra localmente, a qual poderá ser fornecida pelos seus próprios vizinhos, o que irá beneficiá-los directamente.”⁵⁹

Para fazer isto, defende Carrilho, é preciso:

- um mercado seguro a um preço razoável;
- criar um sentido de produção de qualidade como via para aumentar os ganhos;
- extensão e assistência técnica;
- disponibilidade de insumos;
- políticas económicas que defendam o pobre, por exemplo garantindo que a distribuição de terra se mantém relativamente equitativa e não há pessoas sem terra; e
- crédito, particularmente crédito sazonal.

Esta última questão é retomada no próximo capítulo mas é claramente um dos maiores problemas. O PARPA II recomenda “Criar mecanismos alternativos para o financiamento agrário (capital de risco, seguro agrário e fundo de garantia, linhas de crédito para os agro-negócios)”.⁶⁰ Com o crescimento do rendimento em dinheiro, torna-se mais premente a necessidade de um lugar onde depositar as poupanças.

Contratos e agricultura de concessão

Em Moçambique intensificação e aumento de produção e produtividade só ocorreram nas culturas de contrato, nomeadamente tabaco, algodão e cana de açúcar.⁶¹ Estes produtores por contrato são os maiores utilizadores de fertilizantes e agro-químicos. Os esquemas de produtores externos satisfaz todas as condições apresentadas por João Carrilho. Uma grande companhia fornece os insumos ao produtor a crédito, dá serviços de extensão agrária e garante a compra da safra.

Há dois sistemas que se sobrepõem. São dados direitos exclusivos, uma “concessão”, a companhias de tabaco e algodão, para tratarem com camponeses da área, habitualmente um distrito. Os camponeses que levam o pacote de insumos devem vender a safra à companhia concessionária. Foi

⁵⁹ João Carrilho e al

⁶⁰ PARPA II, 532

⁶¹ Mole, 2006

usado um sistema semelhante pelo organismo estatal dos cereais do Zimbabwe para o milho (Capítulo 4). Uma vez que cada família camponesa deve assinar um acordo com a companhia, não há competição e também reduz os custos para uma companhia que lida com grande número de pequenos produtores.

A alternativa é a companhia entrar num contrato individual, habitualmente com agricultores maiores. Em Manica alguns farmeiros comerciais (zimbabwuanos e moçambicanos) entraram em contratos com companhias de tabaco e paprika. Podem envolver grandes quantias em dinheiro e a companhia-mãe pode supervisionar os contratados de perto. (Ver Capítulo 4).

Todos os sistemas de produção externa confrontam dois problemas de corrupção. Por um lado a companhia concessionária ou contratadora tem controlo total e há sempre queixas sobre os preços baixos que paga e sobre classificação injusta – todos os agricultores dizem que produzem alta qualidade enquanto a companhia contratadora tem interesse em reclamar que a qualidade é má e paga menos. Um estudo concluiu que as companhias concessionárias de algodão em Moçambique pagam o preço mais baixo da região e levam juros muito altos.⁶² Por outro lado os produtores são tentados a vender a outros que não forneceram nenhum apoio mas que oferecem preços mais altos para a colheita final; isto é conhecido como vender por fora ou “side-selling”. Os produtores de tabaco de Tete, por exemplo, venderam abertamente tabaco no Malawi dizendo que o preço mais alto que lá ofereciam era prova de que a companhia concessionária os estava a enganar.

Os dois problemas só são resolvidos com uma boa relação entre o produtor e a companhia, embora conselhos de arbitragem possam ser uma ajuda. Os contratos também podem ser assinados com associações de produtores onde a associação monitora tanto os preços como a venda por fora. Um problema chave com todos os contratos agrícolas em Moçambique é que o fraco sistema legal torna impossível tornar os contratos obrigatórios e por isso, um bom investimento para o governo seria estabelecer um sistema de arbitragem justo e acessível.

⁶² J. Ruotsi, *Agricultural Marketing Companies as Sources of Smallholder Credit in Eastern and Southern Africa*, 2003.

Até agora, sistemas de contrato e concessão só têm sido usados significativamente para produtos que estão ligados às grandes companhias internacionais – algodão, tabaco e açúcar. Mas há um imenso potencial para outras culturas de exportação incluindo chá, gergelim, feijão boer, amêndoas e alguns frutos, assim como matérias-primas para a agro-indústria, particularmente óleo de cozinha e biocombustíveis.⁶³ Um estudo do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola das Nações Unidas, FIDA, surgiu fortemente a favor do sistema de concessões como sendo benéfico para os pequenos agricultores moçambicanos, apesar dos problemas com as concessionárias de algodão.⁶⁴

Quando certas culturas nunca foram experimentadas ou se faz uma tentativa para desenvolver novos mercados, faria sentido que o estado subsidiasse os primeiros comerciantes. Uma maneira seria seleccionar uma cultura e um distrito piloto, por exemplo o gergelim no Búzi, e lançar um concurso público de um contrato de cinco anos para uma companhia desenvolver essa cultura.⁶⁵ O concurso devia explicar claramente as responsabilidades – por exemplo que no final do ano a companhia devia ter 2 000 produtores contratados e mercado de pelo menos 400 toneladas. Podia ser tentado uma centena de experiências com 20 culturas diferentes, algumas teriam sucesso em alguns lugares, e depois do ensaio podia estabelecer-se uma nova série de culturas e novos produtores comerciais.

Uma estrutura alternativa, que podia ser melhor para árvores, seria o sistema do Incaju para caju, onde uma agência estatal trabalha com uma cultura de exportação específica, e trata com todos os segmentos da cadeia de valor, em cooperação com bancos locais e peritos estrangeiros. O Incaju não tem tido de lidar muito com plantação de árvores ou grandes plantações, mas uma agência estatal para novas culturas, como mangas ou macadamia,

⁶³ A estratégia do Banco Mundial para Moçambique dá ênfase à promoção de agricultura por contrato para culturas comerciais. *Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006 p xiii.

⁶⁴ J. Ruotsi, 2003...

⁶⁵ Experiências por uma companhia privada no Búzi, em 2004 e 2005 sugerem que o gergelim é aqui uma boa cultura. Alguns produtores do sector familiar ganharam para cima de 100 US\$, e o rendimento pode ir até 300 US\$/ha, embora se ponha o problema de qualidade. Podia ser preciso um reforço do governo para passar da inicial experimentação privada para produção em grande escala.

precisaria de o fazer. Isto iria requerer mais apoio de desenvolvimento empresarial do que aquele que presentemente é dado pelo Incaju, mas o modelo parece razoável.

Nenhum produtor comercial, grande ou pequeno, vai arriscar uma cultura que pode não vender. Inicialmente, o governo podia assegurar a compra de uma safra se não houvesse mercado seguro. Para culturas de exportação, o mercado global tem um papel que o estado assume em todo o mundo, tal como o xarope de árvore-da-maple no Canadá (Capítulo 4). Na maioria dos casos, isto não é uma tarefa para o próprio governo, mas antes para companhias privadas pagas pelo governo. A garantia seria limitada a cinco anos; se a experiência resultasse não seria necessário um subsídio do governo e podia ser tratado como uma concessão de algodão ou associação de caju.

Pode ser preciso algum grau de protecção. Uma queda temporária no mercado internacional de óleo de palma destruiu tentativas locais de fazer óleo de girassol.⁶⁶ Se forem preenchidas as lacunas na cadeia de valor, os produtores moçambicanos de frango podem provavelmente competir com o frango congelado do Brasil numa base de qualidade; os consumidores pagarão um pouco mais pela frescura e sabor. Mas quando os frangos congelados estão próximos do fim do seu prazo de validade, os comerciantes mundiais lançam-nos a preços muito baixos e os produtores locais não podem competir. A produção local de açúcar já está protegida, porque os investidores estrangeiros o pediram: os investidores locais em agro-indústria merecem protecção semelhante.

Mercados globais em mudança

Os preços mundiais de mercadorias estão em expansão. Os preços do milho atingiram o patamar mais alto da década e o uso do grão de milho para fazer etanol para biocombustível nos Estados Unidos provavelmente significa o fim da interferência no mercado local proveniente da ajuda alimentar dos

⁶⁶ O óleo de palma da Malásia caiu para o mais baixo preço de 250 US\$ por tonelada em 2001, comparado com mais de 430 US\$ em 1999 e 2003. O preço do óleo de girassol local estava entre estes dois preços, assim ficava fora do mercado quando não conseguia vender devido a uma queda temporária do preço do óleo concorrente. Isto sugere a necessidade para tarifas de protecção quando preços das importações concorrentes descem subitamente, ou subsídios para manter as fábricas a trabalhar face a uma concorrência de curto prazo.

EUA (mas podia fazer com que os países reconsiderassem a questão das reservas alimentares). De facto, com o preço do barril de petróleo a mais de 80 US\$ pode parecer valer a pena produzir localmente substitutos do diesel como a jathropa, girassol e outras oleaginosas, mesmo se não forem exportadas. Várias culturas podiam ser usadas para fazer etanol como aditivo para gasolina. A China está a tornar-se um grande importador de alimentos e de um certo número de culturas como o gergelim e o açúcar. Moçambique podia ser um produtor competitivo, embora grandes países agrícolas como o Brasil e a África do Sul possam ser importantes concorrentes.

Tanto para exportação como para os mercados locais, a questão é qualidade. Apesar da campanha do “Made in Moçambique”, os consumidores locais comprarão sumos de frutos da África do Sul enquanto a qualidade for mais alta; Moçambique precisa de produzir sumos mais baratos e pelo menos de qualidade comparável e depois precisa de os comercializar junto dos consumidores locais. Os mercados de exportação estão a mudar rapidamente, exigindo qualidade e padrões de saúde mais altos, assim como de despistagem da origem, mesmo para mercadorias a granel; o gergelim de Moçambique não tem um padrão de qualidade suficientemente alto para ser vendido na China. Os padrões de saúde exigem enorme expansão de facilidades laboratoriais. Despistagem da origem significa um nível de manutenção de registos que os agricultores moçambicanos não conseguem sequer imaginar.

Finalmente há os chamados nichos de mercado aos quais o comércio justo e o amendoim e caju orgânicos começam a chegar. (Ver Capítulo 3). Raphael Kaplinsky da *Open University* na Inglaterra estudou cadeias de valor e indica a importância crescente dos produtos de muito alta qualidade, muitas vezes identificado com um lugar específico como o café da Montanha Azul da Jamaica, ou mesmo dum país como o café da Costa Rica. Tal como os bons vinhos são identificados não só pelo país mas também pela região e produtor, também os consumidores ricos estão cada vez mais a comprar bananas, lã e uma variedade de outros produtos com etiquetas semelhantes. Isto exige melhorias substanciais do produto em termos de variedades e de controlo de qualidade do produto para dar ao consumidor a confiança de que está a comprar produto de alta qualidade, e ainda um grande investimento em comercialização e publicidade. Pode exigir também romper com os cartéis tradicionais de publicidade. A chave de tudo isto, defende o autor, é uma

abordagem pro-activa e não ficar simplesmente à espera das forças do mercado.⁶⁷

Produtos de alimentação apresentam problema especial

As culturas alimentares, em particular milho, apresentam problemas especiais. Têm grande volume e baixo valor, são grandemente afectados pelo estado do tempo e têm preços muito variáveis, chegando os preços mais altos a serem cinco vezes os preços mais baixos. Os comerciantes privados e mesmo as associações não gostam deles por causa dos custos e riscos envolvidos. Tradicionalmente, quem lidava com eles eram os organismos de comercialização que ofereciam preços garantidos e por vezes também insumos. Como demonstrou Mette Masst (Capítulo 4), no início dos anos 80, o Zimbabwe teve sucessos espectaculares juntando insumos e extensão e garantindo a compra através de um organismo de comercialização – ao ponto de ser um dos poucos exemplos de sucesso em reverter a imigração urbana.

Eliminar as instituições estatais de comercialização, transferir o risco do estado para o camponês, e criar mais espaço para o sector privado e mercado livre, foram as primeiras exigências das políticas neo-liberais extremas das IBWs em África nos anos 80.⁶⁸ A experiência de sucesso do Zimbabwe terminou e a fome chegou ao Malawi. Motoristas moçambicanos da empresa estatal de comercialização, Agricom, arriscaram literalmente as suas vidas durante a guerra para chegar às zonas rurais e comprar o milho dos camponeses; mas quando a guerra terminou, a empresa estatal foi encerrada.

O argumento foi de que as empresas de comercialização eram ineficientes por três razões:

⁶⁷ Raphael Kaplinsky, *How can agricultural commodity producers appropriate a greater share of value chain incomes?*, 2003.

⁶⁸ A ironia é que ao mesmo tempo os organismos estatais de comercialização no Sul foram destruídos em nome do “mercado livre”, estando o poder de compra no Norte concentrado numas poucas cadeias de supermercados em cada país e um pequeno cartel de compradores da maior parte das culturas, o que estabelece as regras e determina os preços (como notado por Kaplinsky, 2003). O Banco Mundial não se queixa do papel destes. Mais uma vez, se de propósito ou por acaso, a política do Banco Mundial diminuiu o poder do Sul numa altura em que o poder do norte estava a aumentar.

- Na teologia do Banco o sector privado é sempre mais eficiente que as companhias do estado porque as pessoas do sector privado trabalham mais e são melhores gestores porque são motivados pelo lucro;
- Os organismos de comercialização estatal praticam preços fixos nacionais o que significa que embora cheguem aos camponeses em áreas remotas, os agricultores perto das cidades recebem menos do que receberiam num “mercado livre”; e
- Os organismos de comercialização estatal armazenavam grandes quantidades de grão a um custo substancial, mesmo fazendo reservas para os anos de seca, quando os camponeses em princípio podiam armazenar grão sem nenhum custo para a economia.

As empresas de comercialização não têm muitos dos defeitos que lhes são atribuídos, e pelo menos funcionavam, o que é mais do que pode ser dito do actual sistema que falhou por toda a África. E quem perde são os camponeses..

Os camponeses moçambicanos não melhoraram as suas reservas de alimentos; o pobre vende rapidamente depois de ter colhido porque está desesperado por dinheiro e também por causa das suas perdas pós-colheita. Estas são tão elevadas que podiam ganhar menos do que os funcionários pensam se guardassem o seu grão, nem que fosse só por seis meses. O Banco Mundial conclui que “as flutuações sazonais dos preços são causadas principalmente por falta de meios para financiar e armazenar a produção.”⁶⁹ Assim Moçambique podia reduzir drasticamente perdas se houvesse silos profissionalmente geridos nas capitais provinciais e nas principais áreas de produção do grão.⁷⁰ Isto podia também baixar os preços do milho nos meses de Janeiro e Fevereiro, quando muitas famílias do campo compram e podia portanto ter impacto contra a pobreza.

Até agora, a ideologia anti-empresa estatal de comercialização mantém-se firme. O ministro da Indústria e Comércio António Fernando, respondendo

⁶⁹ *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial 2006 Apêndice 6

⁷⁰ Tschirley e al, 2006, recomendam “mercados terminais em Maputo, Beira e talvez outras cidades chave” com melhor armazenagem.

a perguntas na Assembleia da República, disse que o governo se opunha à construção de uma reserva de alimentação de emergência. Disse que para constituir uma reserva de 83 mil toneladas de milho e feijão eram precisos 70 milhões de US\$. O governo considera que é mais efectivo em termos de custo usar esse dinheiro para melhorar a rede de estradas para transportar o grão através do país.⁷¹ A política é portanto depender do mercado para mover excedentes de grão para áreas com defice. Mas as mudanças globais podiam obrigar a repensar. Regionalmente, Moçambique é um produtor tradicional de excedentes de milho e oleaginosas; a África do Sul já o é, e o Zimbabwe podia ser. Os dois são importantes produtores de comida e outros vizinhos são deficitários. Cidades e vilas estão a crescer rapidamente como mercados importantes, enquanto a subida de rendimentos leva à procura de rações para animais. A região (excepto África do Sul) é grande importadora de óleo de cozinha porque há poucas refinarias usando as oleaginosas locais.⁷² As oleaginosas são importantes também para biocombustível. O problema será competir com a África do Sul e Zimbabwe, pelo menos nos bons anos, com a integração regional. O aquecimento global provavelmente vai reduzir e tornar mais variável a produção de milho em África. Ao mesmo tempo, está a crescer a sua procura para a Ásia e como biocombustível, significando menos ajuda em alimentos enquanto os vizinhos de Moçambique estão a exportar mais para fora do continente. É provável que Moçambique descubra que num ano de escassez será mais caro importar grão para consumidores urbanos e rurais. As reservas de grão podem ser o caminho para reduzir perdas pós-colheita, garantir aos camponeses um mercado para o milho e outros alimentos de base, de modo a fomentar a produção e garantir abastecimento nos maus anos. O governo não precisa de administrar as reservas; podia contratar para isso companhias privadas, cooperativas e associações – e providenciar crédito, formação e monitoria de qualidade da armazenagem. Isto provavelmente significa também regressar aos preços mínimos e a servir de comprador de último recurso. Se Moçambique pretende tornar-se num grande produtor de milho, o governo deve assumir uma parte maior do risco.

⁷¹ *Build more roads, not a food reserve*, AIM 3 Maio 2007, 12507E.

⁷² *Mozambique Agricultural Development Strategy – Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006 Apêndice 6.

Os Estados Unidos podem servir de modelo. Os subsídios para o milho em 2005 foram de 9,4 bilhões de US\$,⁷³ mais que o dobro da ajuda oficial dos Estados Unidos à África nesse ano.⁷⁴ Estes subsídios têm duas vertentes, crédito subsidiado e pagamentos directos “como parte da ‘rede de segurança’ na eventualidade de preços baixos da produção.”⁷⁵ A rede de segurança consiste em dar aos agricultores um subsídio até cerca de 3 Meticais por kilo, que é o preço normal a que os camponeses moçambicanos vendem o seu milho. Um programa semelhante de subsídio para amendoim custou apenas 276 milhões de US\$ em 2005 e pagou aos agricultores até 10 Meticais/kg. É exactamente o que os camponeses pretendem: uma mistura de crédito subsidiado com preços garantidos.

Conclusão: assumir risco e criar empregos

O fracasso na transformação da agricultura faz desta uma tarefa vital mas, como os camponeses já sabem, ela exige pensamento interligado, não fragmentado. Trabalho assalariado e rendimento não proveniente da machamba são essenciais para todas as famílias rurais, o que torna crucial a criação de empregos. A agricultura é importante porque a maioria dos moçambicanos ainda vive nas áreas rurais ou pequenas vilas, e o quadro global está a mudar, com os preços dos produtos manufacturados a descer e os preços das mercadorias a subir e com tendência a manterem-se altos. A agricultura e o agro-processamento parecem agora uma estratégia de desenvolvimento muito mais sensata.

O modelo da agricultura e comercialização dominadas pelo estado não funcionaram. Mas o modelo da retirada absoluta do estado da agricultura e

⁷³ O *Environmental Working Group* tem uma base de dados de subsídios à agricultura: <http://farm.ewg.org/fram>

⁷⁴ O ODA para África, dos EUA, em 2005 era de 4.2 bilhões de US\$, segundo números do DAC. Mas nos 5 anos de 2001 a 2005, toda a ajuda dos EUA à África em geral e a Moçambique em particular foi cancelamento da dívida, assistência técnica, e ajuda alimentar e de emergência. Assim, nos termos estabelecidos no Capítulo 2, em 2001-5 os EUA deram ajuda zero que podia de facto ser usada em Moçambique e em África.

⁷⁵ *Direct and Counter-cyclical Payment Programme*, United States Department of Agriculture, Farm Service Agency, Março 2006.

comercialização, com os produtores a assumirem todos os riscos enquanto esperam por um negócio justo com os comerciantes privados, tem sido um desastre. Moçambique tem um sistema agrícola que é insustentável e não pode pôr fim à pobreza. O estado tem de regressar e assumir um papel activo, não dominante como no passado mas a trabalhar em parceria com o sector privado, incluindo associações e cooperativas, olhando mais para o fracasso do mercado e as lacunas no sistema, assim como para as cadeias de valor.

O “sector privado”, mesmo nos Estados Unidos, inclui grande número de cooperativas e associações. Por vezes chamado o “terceiro sector” ou “empresas sociais”, são organizações firmemente enraizadas no mercado, mas que têm como objectivo beneficiar os seus membros em vez de donos exteriores, e muitas vezes têm objectivos mais vastos do que o mero lucro. Governo e doadores podem querer dar tratamento especial às cooperativas e associações na base da redução da pobreza e porque elas podem promover a transição para a agricultura comercial.

Os camponeses não são nem estúpidos nem preguiçosos. Mas têm fome e estão limitados na quantidade de trabalho que podem fazer e depois de tantos projectos governamentais e de ONGIs que falharam, também são, sensatamente, avessos ao risco. Apesar disso os camponeses aceitam nova tecnologia se ela for barata e proveitosa e se os riscos forem baixos – especialmente se há um mercado seguro.

É necessária intervenção em três diferentes níveis de produção:

- **PRODUÇÃO DE SUBSISTÊNCIA** na qual metade dos moçambicanos cultivam a maior parte da sua alimentação mas necessitam desesperadamente de aumentar a produtividade e também precisam de rendimento em dinheiro.
- **AGRICULTORES COMERCIAIS.** Moçambique podia criar um milhão de agricultores comerciais produtivos e lucrativos e que dessem emprego aos seus vizinhos, que por sua vez estimulariam um crescimento mais alargado na economia rural.
- **ALIMENTAÇÃO** para consumidores urbanos e rurais pode ser garantida num mundo em mudança apenas com acções que garantam os mercados e promovam a produção pelas machambas comerciais a vender em grandes quantidades e agricultores de subsistência vendendo pequenos excedentes.

O ponto central deste livro é que governo e doadores devem investir directamente na economia e especialmente na agricultura. Há muitas possibilidades e muita competição de ideias e interesses. Mas o que é necessário é um debate sobre quebrar as algemas do fundamentalismo do Banco Mundial e decidir *como* investir em agricultura. Alguns princípios parecem evidentes:

- As políticas devem ser consistentes e ser continuadas durante pelo menos cinco anos. A intervenção do estado causa grandes mudanças ao contexto dentro do qual funcionam as famílias camponesas e os comerciantes privados; eles precisam de tempo para se adaptarem e alguma garantia de que as políticas vão continuar.
- Expandir os serviços de extensão, o que até agora não tem sido permitido.
- Investigação, adaptação de novas variedades às condições locais, desenvolvimento de sementes, multiplicação e distribuição que não se tenha mostrado de interesse para o sector privado e que deve ser retomada pelo estado.
- O estado deve assumir a maior parte do risco – através de seguros, garantias, sendo um comprador de último recurso, etc.
- São inevitáveis algum subsídio, por exemplo para fertilizantes e provavelmente alguma protecção tarifária.
- Para novas culturas devem ser encorajados concessões e contratos, inicialmente subsidiados se necessário.
- O Incaju podia ser usado como modelo de agências de apoio para outras culturas de exportação.
- Com cuidado, o estado pode fazer mais para apoiar a comercialização.

O “mercado” continua muito fragmentado para produtos de alimentação, insumos agro-industriais e culturas de alto valor de exportação. Somente o estado pode preencher as lacunas, recuar e observar o sistema completo e ligar as falhas na cadeia de valor. Habitualmente não faz isto ele próprio, mas tenta encontrar uma empresa, estrangeira ou local, para o fazer – com subsídio e outro apoio se necessário.

O estado e os camponeses empobrecidos não podem esperar pelo mercado para encher os vazios e acabar com a pobreza. O estado desenvolvimentista deve ter um papel intervencionista e activista, apoiando

e empurrando o sector privado, incluindo os grupos de produtores, para transformar a agricultura em Moçambique.



A “inexistência de um banco de desenvolvimento e o desinteresse demonstrado pelos bancos comerciais, recentemente privatizados, em financiar o crédito ao sector rural, tem efeitos desastrosos, no financiamento ao desenvolvimento, particularmente às empresas agrárias” – avisava o relatório Agenda 2025.¹ Publicado em 2003, foi uma tentativa de um grupo muito alargado de 14 líderes de opinião moçambicanos² para criar uma visão de desenvolvimento para as próximas duas décadas.

Vindo de um grupo que representava os dois partidos políticos, académicos e banqueiros, dizer que tinha uma ampla representatividade seria dizer o óbvio. Mas o relatório era também mais subtil do que a retórica normal sobre falta de crédito; incluía discussões sobre riscos e garantias e via a necessidade de um banco de poupanças:

As empresas precisam de fundos concessionais e capacitação e controle gestor que facilitem o investimento produtivo a médio e longo prazos, algo que o sistema bancário não está capacitado para fazer.

¹ Agenda 2025, Maputo, 2003, p 59

² Reunida em 2001 pelo antigo Presidente Joaquim Chissano, mas com apoio do PNUD, do Carter Center e de várias outras agências, os seus 14 membros incluíam 2 académicos, Julieta Langa, Directora da Faculdade de Letras da UEM e Lourenço do Rosário, reitor do Instituto Politécnico e Universitário, ISPU; dois antigos governadores do Banco de Moçambique, Prakash Ratilal e Eneas Comiche (também membro da Comissão Política do Partido Frelimo); dois membros da Renamo-União Eleitoral, o economista David Aloni e o advogado Máximo Dias; o clérigo muçulmano Aminuddin Mohamad; e o bispo católico Tomé Makhweliha. O relatório foi aprovado por unanimidade na Assembleia da República.

A carência de fundos para investimentos pode ser superada através da constituição de um banco de desenvolvimento e de fundos de garantia ao crédito e de sociedades de capitais de risco, orientados para o investimento produtivo, envolvendo o sector público e privado e ainda o estabelecimento de linhas de crédito.

As linhas de crédito especiais deverão ser reservadas às actividades que actualmente não são elegíveis pelo sistema bancário por se tratar de actividades de elevado risco. As transacções financeiras iriam apoiar a realização de investimentos produtivos de médio e longo prazo no sector da agricultura, pescas, agro-processamento, indústrias transformadoras e exportação de bens que incorporem valor acrescentado nacional e produzam emprego.

O facto de a agricultura em Moçambique ser determinada por condições climáticas adversas aumenta a probabilidade do risco de produção. Um banco de desenvolvimento e fundos de garantia de crédito podem desempenhar importante função na provisão de capital em termos concessionais para formação, aquisição de equipamentos e *know-how*, para elaborar estudos e pesquisas de mercados internos e externos, pesquisa e desenvolvimento, ajudando desta maneira os agricultores a reduzirem os custos e o risco dos mercados.

Um banco de desenvolvimento é vital para a captação da poupança rural.³

Ainda mais relevante, a Agenda 2025 deu igual importância à formação e elevação dos padrões tecnológicos:

Embora os fundos concessionais sejam importantes, o factor decisivo são os empresários e os gestores que têm que estar habilitados a criar liquidez nas suas empresas e a aperfeiçoar a gestão. ... Devem ser formados massivamente empresários, gestores e técnicos que elevem a produção e que valorizem os recursos nacionais, com especial atenção para a indústria de transformação de recursos primários para a exportação. A economia tem que

³ Agenda 2025, Maputo, 2003, p 107

exportar mais e isso implica que as empresas têm que ser apoiadas para a sua reorganização e modernização.⁴

No ano seguinte, a plataforma da sociedade civil G20, no seu Relatório Anual da Pobreza, de 2004, endossou o apelo da Agenda 2025 por um banco de desenvolvimento. Antes das eleições de 2004, Armando Guebuza fez do banco de desenvolvimento uma parte fundamental da sua campanha. Na sua maneira muito cautelosa, o PARPA II abriu a porta para um banco de desenvolvimento, pondo a tónica na necessidade de aumentar o acesso ao crédito e criar novos instrumentos de crédito, bem como capacitar pequenos empresários em conhecimentos técnicos e de negócios. Fala sobre a necessidade de investimento público em organizações e instituições rurais, e diz que o estado deve compartilhar o investimento privado.⁵ O PARPA II compromete-se a investir dinheiro do estado em actividades económicas, o que se assemelha muito a um banco de desenvolvimento.

O entusiasmo pelo banco de desenvolvimento é movido pela falta de interesse dos bancos comerciais. Os novos bancos privatizados fecharam dependências fora das grandes cidades e em 2007 apenas 28 dos 128 distritos tinha banco. Há um problema tanto de falta de crédito como de um lugar onde depositar dinheiro; nas áreas de cultivo de tabaco, onde algumas famílias podem ganhar centenas de dólares, elas são obrigadas a simplesmente enterrar o dinheiro. Prakash Ratilal indica que o problema do empréstimo está de facto a piorar todos os anos. No início dos anos 90 a agricultura recebia 35% do crédito total; em 1999 tinha descido para 20%; e em 2005 tinha caído para apenas 8%. O crédito para a indústria está igualmente em declínio, enquanto aumenta o crédito para o comércio.

O Presidente Guebuza fez repetidos apelos à banca para participar na luta contra a pobreza abrindo dependências pelo menos nas capitais de distrito. Mas o antigo ministro das Finanças Abdul Magid Osman, na altura presidente do segundo maior banco moçambicano, o BCI Fomento,⁶ disse claramente

⁴ Agenda 2025, Maputo, 2003, pp 103.

⁵ PARPA II, Maputo 2006, 501, 505, 506, 528, 529

⁶ O BCI Fomento resultou da fusão em 2003 entre dois bancos moçambicanos, o Banco Comercial de Investimentos, BCI e o Banco de Fomento, para se tornar no segundo maior banco, com 20% do mercado. Pertence a dois bancos portugueses, a Caixa Geral de Depósitos (42%) e Banco Português de Investimento (BPI, 30%). O Dr. Abdul Magid Osman era Presidente do Conselho de Administração e o seu grupo, SCI, tinha 28%, até 2007.

que isso não ia acontecer. Argumentou que Moçambique é tão pobre que não há dinheiro suficiente nas zonas rurais para ser poupado de modo a justificar a abertura de dependências na maioria dos distritos; quanto aos empréstimos, os projectos comercialmente viáveis não têm dificuldade em obter financiamentos dos bancos comerciais existentes ou de agências dos doadores.⁷

O banqueiro sul-africano Ainadin Cader está de acordo. Não há falta de financiamento local para projectos bancáveis. O problema, aliás em todo o mundo, é que os bancos comerciais não financiam principiantes. O que eles querem é fazer crescer e expandir negócios já lucrativos. E não perdem tempo com aqueles que ainda não produzem lucros.

Considerar apoio a novos negócios até ao ponto em que já são lucrativos e podem procurar a banca comercial, é exactamente o papel de um banco de desenvolvimento. E como esclarece a Agenda 2025, isto implica um largo leque de apoio e formação para além de financiamento – que os bancos comerciais não se podem dar ao luxo de oferecer.

Dinheiro não é o único problema

Mansur Daúde está no ramo do turismo em Xai-Xai e queixou-se acerca dos estrangeiros que dominam a indústria turística em Gaza porque, disse ele, conseguem crédito barato na África do Sul e noutros lados: “Tomam de assalto tudo que há de bom, deixando transparecer a falsa impressão de serem melhores que nós. Mas apesar disto já mostrámos a nossa grande capacidade de trabalhar e precisamos sim de financiamentos, com juros bonificados, para melhorarmos as nossas estâncias de modo a competir em pé de igualdade com estes novos investidores”⁸

Daúde pode ser uma excepção, mas também é verdade que alguns dos sul-africanos que abrem pequenas estâncias mostraram-se arrogantes e incompetentes. Mas muitos dos colegas de Daúde não são tão bons como os operadores estrangeiros com experiência: precisam de formação e apoio a longo prazo se querem chegar aos padrões e consistência exigidos, não só pelos turistas estrangeiros mas também pela elite moçambicana que agora

⁷ *Notícias*, 30 Junho 2006.

⁸ “População de Gaza aguarda visita do PR com expectativa”, *Notícias*, 2 Junho 2007.

tem experiência de turismo na África do Sul e outros países. E muitos dos colegas de Daúde, precisam além disso de formação em negócios se querem operar com lucro num mercado competitivo.

Mas Daúde exprime a opinião generalizada entre os moçambicanos de que crédito barato é a solução mágica. Nas passadas duas décadas o governo tem criado uma série de Fundos de Fomento⁹ – fundos para promoção de desenvolvimento – que dão crédito barato. Alguns têm tido um impacto significativo. O FARE por exemplo melhorou o comércio rural no norte. Mas de um modo geral não têm tido muito êxito. Têm sofrido de custos administrativos muito altos¹⁰, maus níveis de recuperação, e de serem acusados de dar empréstimos a pessoas ligadas à elite da Frelimo, que os consideram “a fundo perdido” mais do que empréstimos que têm de ser reembolsados.

Dinheiro barato em si não é resposta e todas as propostas sérias para um banco de desenvolvimento como as da Agenda 2025, indicam as outras componentes do pacote.

Não reinventar a roda

O G20 no seu Relatório Anual da Pobreza de 2005, recomendava: “O mundo é prenhe de experiências bem sucedidas de instituições financeiras de desenvolvimento, pelo que não se precisa inventar a roda senão usar das facetas positivas destas iniciativas em função da realidade concreta do cliente depositante moçambicano e do tomador de risco de investimento.” O Banco de Desenvolvimento da África Austral, DBSA, da África do Sul, é citado muitas vezes como modelo.

Prakash Ratilal aponta um grupo de instituições brasileiras, dirigidas pelo BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. É uma companhia estatal que em 2005 emprestou 20 biliões de US\$ – o dobro

⁹ Como o Fundo de Apoio à Reabilitação Económica, FARE com 35 milhões de US\$ do Banco Africano de Desenvolvimento que desde 1995 tem vindo a apoiar o comércio rural; o Programa de Desenvolvimento Empresarial, PODE; o Fundo de Fomento Agrário, FFA; o Fundo de Fomento de Hidráulica Agrícola, FFHA; o Fundo de Fomento Pesqueiro, FFP; e o Fundo de Fomento à Pequena Indústria, FFPI.

¹⁰ Nos três anos entre 1999-2001, o Fundo de Fomento Agrário gastou mais de 70% do seu orçamento em administração e menos de 30% em empréstimos. “*Refocusing the Fundos do Fomento*”, Ebony Consulting International, Woodmead, África do Sul, 2003.

da quantia emprestada nesse ano pelo Banco Mundial – ao juro quase simbólico de 0,68% e fez um lucro de 1,4 bilhões de US\$. O BNDES fornece a maior parte do crédito de longo prazo no Brasil, a maior parte do crédito de investimento rural e quase todo o crédito para comprar equipamento e maquinaria feitos no Brasil.¹¹

Duas importantes instituições relacionadas são o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE, um instituto de promoção de pequenas empresas que fornece incubadoras, financiamento e treino e ainda congrega pequenas empresas de sectores relacionados com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA, a agência estatal de pesquisa agrária.

O impacto destas agências estatais nos padrões de vida e na economia do Brasil tem sido extraordinário. Por exemplo, num período de 35 anos promoveram a criação de frangos, fazendo do Brasil o maior exportador de frangos do mundo em 2004. Os custos de produção são tão baixos que o preço do frango importado do Brasil era inferior ao custo de produção de um frango moçambicano. Entretanto, o consumo interno de frango no Brasil cresceu 6,5 vezes.¹²

Nos primeiros anos do século 21 viu-se um forte crescimento tanto em empregos como em salários no Brasil. O BNDES reporta que as companhias a quem fez empréstimos aumentaram postos de trabalho e salários em mais de 50% comparado com as firmas sem empréstimos do BNDES; para pequenas e médias empresas, o apoio do BNDES promoveu um crescimento particularmente rápido. “Melhorar o acesso ao crédito é um importante elemento no crescimento de emprego e rendimento”, reporta o BNDES. Os seus créditos no período após 2000 levaram a um substancial aumento da mecanização agrícola, da produtividade e da área plantada. “A melhoria do acesso ao crédito é um elemento importante para o crescimento de emprego e da renda.” “A recente experiência de financiamento agrário brasileiro mostra

¹¹ Visão do Desenvolvimento, BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2007.

¹² “*Frango agora tem passaporte brasileiro*”, 15 Julho 1996; http://www.br/noticias/banco_de_noticias/1996/julho/bn.2004-11-25.6630062235/mostra_noticia

a relevância que têm os instrumentos de crédito direccionados nas economias em desenvolvimento, como o Brasil”, defendeu o BNDES.¹³

O primeiro banco de desenvolvimento foi provavelmente a *Reconstruction Finance Corporation*, RFC, criado pelos Estados Unidos em 1930 para direccionar crédito às empresas durante a depressão; bancos para habitação e agricultura que faziam parte da RFC, continuam a operar. Depois da Segunda Guerra Mundial, tanto a Alemanha como o Japão criaram bancos de reconstrução que continuam a operar; o KfW da Alemanha é maior que o Banco Mundial. O BNDES foi criado em 1952 sobre este modelo e defende que continua a ser essencial porque nos países em desenvolvimento os bancos comerciais têm pouco interesse em dar empréstimos como crédito de desenvolvimento a longo prazo.¹⁴

Por todo o mundo, desde os países em desenvolvimento até aos países capitalistas avançados, os bancos de desenvolvimento funcionam. Desempenharam um papel fulcral a construir e reconstruir economias. Moçambique – e os doadores de Moçambique – deviam perguntar como é que o BNDES fez tanto para estimular a economia e ter uma taxa tão baixa de créditos não recuperados e que lições pode Moçambique aprender.

Oposição

Apesar do sucesso evidente dos bancos de desenvolvimento noutros países, desde os EUA ao Brasil, e do amplo consenso sobre a necessidade de um banco similar em Moçambique, existe uma forte oposição a ele. O FMI há muito que argumenta contra o que chama “crédito direccionado (*directed lending*) para sectores prioritários”, que é exactamente o que fazem os bancos de desenvolvimento. Num discurso em 2006, na África do Sul, o primeiro Vice-director do FMI, John Lipsky, admitiu que apesar de muitos países terem reduzido o crédito direccionado, os bancos comerciais não se dispuseram a preencher a lacuna. Apesar da reforma “em muitos países africanos, os

¹³ “Visão do Desenvolvimento”, Rio de Janeiro: BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, n.º 11 (30 Ago 2006), n.º 17 (25 Out 2006).

¹⁴ “Visão do Desenvolvimento”, BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2007.

sectores financeiros não estão a funcionar bem.” Lipsky defende que são precisas mais reformas. Mas o FMI cada vez tem menos capacidade para aguentar a sua linha.¹⁵

O FMI opôs-se fortemente ao banco de desenvolvimento no Vietname, que hoje é o segundo maior banco depois do banco de agricultura. Mas o FMI não tem nenhuma autoridade sobre o Vietname e foi portanto obrigado a aceitar um compromisso:

Como primeiro princípio, a política de empréstimo devia ser direccionada e não devia competir com projectos que podiam ser levados a cabo em termos comerciais.

Neste contexto, a política de empréstimo devia ser restringida somente àqueles projectos para os quais a participação privada numa base comercial podia não ocorrer (isto é, devido a falha do mercado ou à predominância de motivos sociais sobrepondo-se ao lucro), mas que apesar disso se pode esperar que produzam uma corrente positiva de retornos líquidos sócio-económicos.¹⁶

Isto é particularmente interessante porque, embora com relutância, aceita o conceito básico subjacente a um banco de desenvolvimento proposto em Moçambique.

A 31 de Maio de 2006, o Conselho Executivo do FMI, de modo pouco habitual, dividiu-se a respeito do Brasil. Alguns directores queriam que o Brasil reduzisse o empréstimo direccionado. O próprio relatório do FMI diz depois que “Muitos outros Directores, todavia acautelaram que o âmbito para reduzir a dependência no empréstimo direccionado dependeria de progressos no desenvolvimento do capital interno e mercados de crédito” –

¹⁵ O Banco Mundial usa o seu *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) para avaliar “boa governação”. O seu CPIA de 2003 (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2003.pdf>) incluía explicitamente “crédito não direccionado” como um critério. Mas o CPIA de 2005 (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2005Questionnaire.pdf>) foi inteiramente reescrito e a ênfase foi revertida. Crédito direccionado deixou de ser mencionado enquanto os novos critérios eram juros baixos e crédito adequado à economia. A pontuação de Moçambique nas 16 categorias do CPIA é a mais baixa para o “sector financeiro”. (<http://www1.worldbank.org/operations/IRAI/AFR/Moçambique.pdf>).

¹⁶ Carol Baker, Patrizia Tumbarello, e Khaled Sakr, *Vietnam: Selected Issues*, 2006.

por outras palavras, uma vez que a banca comercial não dá empréstimos a mais longo prazo, então o BNDES teria de o fazer.¹⁷

No Uganda levantou-se uma questão semelhante. O esquema Bonna Bagagawale dá empréstimos subsidiados aos pobres das zonas rurais do Uganda, mas o FMI caracterizava isto como “crédito direccionado”. No dia 15 de Dezembro de 2006 os directores “sublinharam a necessidade de desenvolver fontes de capital a longo prazo e notaram o esforço para promover serviços financeiros em áreas rurais, mas acautelam contra crédito direccionado pelo governo em apoio a estas iniciativas.¹⁸ Mas o Uganda, tal como Moçambique, já não tem um programa FMI completo e, em vez dele, usa o Instrumento de Apoio à Política, PSI, uma versão mais fraca do envolvimento do FMI, onde o FMI dá a aprovação que os doadores pedem, mas não empresta de facto dinheiro. O Uganda decidiu confrontar o FMI e ir por diante com o programa. O funcionário do Ministério das Finanças Ruhinda Maguru, disse “o governo está a olhar para o programa Bonna Bagagawale como a maneira de preencher a lacuna causada por falhas do mercado na prestação de serviços financeiros onde o sistema bancário convencional não consegue chegar, com juros aceitáveis.¹⁹

Assim parecia possível a Moçambique confrontar também o FMI sobre isto se quisesse, já que a falha do mercado existia e era nítida a falta de crédito rural.

Os doadores também se opuseram

Talvez o mais surpreendente é a total oposição dos banqueiros locais e da comunidade doadora, ao banco de desenvolvimento. Abdul Magid Osman, na altura presidente do BCI Fomento, foi explícito na sua oposição ao banco de desenvolvimento, porque temia que este competiria com o seu banco – em depósitos e empréstimos lucrativos.²⁰

A oposição dos doadores parece ter cinco origens – ideologia, micro-crédito, competição, ineficácia dos fundos e corrupção do passado. A USAID

¹⁷ *IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Brazil*, Washington: IMF, 2006.

¹⁸ *IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Uganda*, FMI, 2007.

¹⁹ Bretton Woods Project, *Reading from the script – the IMF's PSI invades Africa*, 2007.

²⁰ *Notícias*, 30 Junho 2006.

assume a linha ideológica mais forte e tem feito campanha aberta contra o banco de desenvolvimento. Opõe-se a qualquer papel do estado no crédito, mas argumenta também que se a terra fosse privatizada, podia ser usada como garantia e podia atrair mais financiadores privados.²¹ Alguns outros doadores seguem igualmente a linha conservadora das IBWs de que o estado não tem nenhum papel possível na banca.

O micro-crédito está muito na moda com os doadores, alguns dos quais o vêem como alternativa a um banco de desenvolvimento. Discutiremos isto a seguir.

Abdul Magid Osman e Prakash Ratilal apontam para uma terceira área fundamental – os doadores não querem perder controlo sobre a utilização do dinheiro. Ambos dizem que a maioria dos países doadores têm os seus próprios bancos de desenvolvimento que fazem uns tantos investimentos em Moçambique, habitualmente em total secretismo. Não têm nenhum interesse em sofrer a competição de um banco de desenvolvimento nacional que actuaria com mais transparência. Alguns fizeram investimentos mal pensados, como a Suécia e a Holanda com a Vilmar Roses (ver Capítulo 4). De facto, os bancos de desenvolvimento os doadores tendem a mostrar os problemas da banca estatal. Osman vai mais longe quando diz que é pouco realista esperar que os doadores deixem que o seu dinheiro seja colocado num banco de desenvolvimento, porque os doadores nunca delegam as decisões sobre investimentos.²²

Quarto, é que retornos e pagamentos dos Fundos do Fomento têm sido mais baixos do que o planeado. Isto reflecte em parte opções políticas; o FARE, por exemplo, tem de dar crédito em todos os distritos do país e nem sempre há projectos viáveis. E muitos dos fundos tiveram problemas de corrupção com funcionários do partido recebendo empréstimos que não pagavam. Os doadores receiam que estas formas de envolvimento político continuem num futuro banco de desenvolvimento.

A quinta área está no centro da oposição dos países nórdicos. O saque do BCM e Banco Austral e os assassinatos de Carlos Cardoso e António Siba Siba Macuácuá, envolveram pessoas a alto nível dentro da Frelimo. E apesar

²¹ Ashook Memon, *Are development banks really necessary?*, 2006.

²² *Notícias*, 30 Junho 2006.

de uma forte pressão ao longo de mais de cinco anos, estas pessoas têm total impunidade. Assassínio, roubo em grande escala e flagrantes violações da lei empresarial e bancária, não são punidas. Para algumas embaixadas, o precedente da impunidade coloca qualquer futuro banco de desenvolvimento em risco; se ninguém é punido pelo Banco Austral ou Siba Siba, o que pode evitar o saque do novo banco de desenvolvimento? Para essas embaixadas, qualquer promessa de que vai haver mudança nas atitudes soam a falsas promessas, uma vez que nem sequer há uma acção judicial para amostra. O que vêem é que, pelo menos neste momento, a Frelimo precisa de proteger alguns dos seus dirigentes mais corruptos e mantem-nos dentro do partido e isto sobrepõe-se mesmo à necessidade de um banco de desenvolvimento. Isto cria por sua vez um precedente impossível – corruptos no partido saberão que se forem quadros suficientemente importantes podem manter o partido como refém, roubarem e matarem com impunidade. Mesmo se o banco de desenvolvimento fôr gerido por privados, o procurador ou o ministro da justiça podem bloquear a acção judicial de pessoas chave, tal como acontece agora. Para certos diplomatas nórdicos isto significa que qualquer banco de desenvolvimento está condenado.

A comunidade internacional tem-se oposto fortemente ao banco de desenvolvimento e a natureza desta oposição é controversa. Normalmente, quando os doadores se opõem a qualquer coisa, afogam-na em estudos. É fácil dizer “o banco de desenvolvimento é uma boa ideia mas evidentemente precisa de ser trabalhada”. Diferentes doadores podem encomendar estudos a dezenas de consultores diferentes e podem passar-se anos enquanto a questão é debatida dentro do governo e entre o governo e os doadores – como aconteceu com a política agrícola, por exemplo. Num discurso no Carter Center a 9 de Dezembro de 2005, o Presidente Guebuza apelou aos doadores para ouvirem um pouco mais do que Moçambique diz que quer, e pararem de pedir tantos estudos de viabilidade.²³ Assim, para assumir esta postura frontal, mais do que pedir outros estudos, é visto por muitos observadores moçambicanos e estrangeiros como sendo igual ao cajú em 1995 – uma

²³ *Development Cooperation Forum: Achieving More Equitable Globalization*, The Carter Center, 2007.

demonstração de força ao rejeitar uma coisa que Moçambique diz ser uma peça fundamental da sua plataforma de desenvolvimento.

O bloqueio do banco de desenvolvimento causou um enorme desagrado do lado moçambicano. O Presidente Guebuza no seu discurso no Carter Center explicou: “Privatização significa privatizar para o estrangeiro, e aos empresários nacionais que não têm os recursos não é dada a oportunidade de ter esses recursos, de serem parte daqueles que podem desempenhar um papel na criação de riqueza e de empregos no seu país. “Um banco de desenvolvimento ajudaria a restabelecer o equilíbrio. Mas

dizem-nos que não podemos ter um banco de desenvolvimento em Moçambique porque tivemos problemas com o banco de desenvolvimento que tínhamos há dez anos, problemas relativos a gestão e outras questões sérias. Quer isso dizer que, se fizemos alguma coisa errada há dez anos, não podemos ter a oportunidade de transformar essa experiência em qualquer coisa útil, que possa beneficiar mais o nosso povo. Penso que o que estava mal no passado é uma lição para melhorar no futuro. Na Europa os povos criaram instituições para evitar as guerras no seu continente porque tinham passado por duas guerras no século passado e, porque foi uma má experiência, não a querem repetir. Assim, seja qual for o erro no passado, deve ser tomado como lição, e nós africanos, também somos capazes de aprender.”²⁴

Na discussão no Carter Center, os moçambicanos disseram que “os doadores estão a desencorajar activamente” e “subrepticamente”, o banco de desenvolvimento. Um amigo do lado dos doadores disse-nos: “não somos de modo nenhum subreptícios – somos totalmente abertos na nossa oposição a ele.” O Carter Center reporta que Prakash Ratilal disse na reunião:

“Disseram-nos para seguir o exemplo de países de sucesso como a China, Índia e Brasil, mas todos estes países têm banco de desenvolvimento.” E expressou a sua grande frustração porque os doadores internacionais negaram a Moçambique um banco de desenvolvimento que podia oferecer ao sector privado apoio financeiro e técnico para melhorar a qualidade da procura de crédito,

²⁴ Idem

apesar do Brasil ter manifestado que apoiaria com gestores profissionais.

O consenso entre muitos participantes no fórum, foi que a presente agenda política internacional não dá prioridade nem atribui recursos suficientes para estimular uma actividade significativa ao sector privado.²⁵

O Presidente Guebuza declarou: “somos os primeiros interessados na solução dos nossos problemas. Sentimo-los todos os dias e é por isso que precisamos de ter o nosso próprio programa de desenvolvimento.”

Mas o governo não confronta os doadores directamente sobre isto. A Primeira Ministra Luísa Diogo disse na reunião anual do sector privado em Maio de 2006 que “a criação de um banco de desenvolvimento não pode ser uma prioridade”²⁶ enquanto o Ministro do Plano e Desenvolvimento Aiuba Cuereneia, nos disse que não ia prosseguir com o banco enquanto o clima fôr tão desfavorável.²⁷

Alternativas

A escassez crítica de financiamento rural e de desenvolvimento é em geral reconhecida e tem havido várias alternativas. Nesta secção vamos ver quatro delas – micro-crédito, Malonda, Gapi (o único banco de desenvolvimento existente), e finalmente os 7 milhões de Meticais entregues a cada distrito.

Micro-crédito

Depois do aparente sucesso do Grameen Bank²⁸ no Bangladesh e outras instituições de micro-crédito na Ásia, os doadores promoveram activamente o micro-crédito em Moçambique, vendo nele uma alternativa ao banco de desenvolvimento. Mas até agora o seu impacto tem sido mínimo. Em 2005 havia 32 instituições de micro-crédito com 67,312 beneficiários de empréstimo

²⁵ Ibid.

²⁶ *Zambeze*, 11 Maio 2006.

²⁷ Entrevista, Maputo, 26 Out 2006.

²⁸ Prof. Muhammad Yunus e Grameen Bank receberam o Prémio Nobel da Paz de 2006.

e dívidas de mais de 16 milhões de US\$. O campo cada vez mais tende a ser dominado por três grandes bancos de micro-crédito com investimento substancial dos doadores, que operam sobretudo em Maputo e Matola. Um estudo para o PNUD de Fion de Vletter²⁹ estimava que o empréstimo médio era de 400US\$ mas três dos emprestadores tinham empréstimos médios abaixo dos 30US\$. Os operadores maiores parecem financeiramente estáveis, mas alguns dos mais pequenos têm taxas de recuperação abaixo dos 70%.

As poupanças tornam-se cada vez mais importantes e houve instituições de micro-crédito que tiveram 63,793 depositantes em 2005.

Apesar do rápido crescimento e apoio dos doadores, tem sido muito pequena a contribuição do micro-crédito para o desenvolvimento e melhoria de vida dos muito pobres. Os que pedem empréstimos são sobretudo urbanos - Maputo, Matola, e Beira representam 49% dos beneficiários e 69% do dinheiro emprestado vai para pessoas de meia-idade e escalão superior do rendimento. Três quartos de todos os beneficiários desistem rapidamente, quase sempre porque têm dificuldades em pagar a dívida e os pobres são os que têm muito mais probabilidade de desistir.³⁰

Os juros dos empréstimos vão de 4% até para cima de 10% por mês e continuam a subir, sendo muito elevados para empréstimos a longo prazo. Por isso poucos são utilizados para produção. Um seminário sobre micro-crédito na Namaacha a 5 e 6 de Julho de 2007, disse que nas áreas rurais o micro-crédito foi unicamente para o comércio em detrimento do sector produtivo, e que na realidade estava a inibir o desenvolvimento rural.³¹

Os empréstimos em Maputo são quase sempre para negociantes ou pessoas que têm pequenos bares e bancas de alimentos. O estudo de Maputo mostrava que os beneficiários com sucesso melhoraram as suas próprias vidas mas não criaram novos empregos. O pequeno grupo que fez empréstimos e teve sucesso, tinha à partida um certo nível de educação e de treino em gestão empresarial. Começaram com empréstimos pequenos e cresceram até empréstimos maiores; aumentaram o tamanho dos *stocks* e o volume de

²⁹ Fion de Vletter, *Microfinance in Mozambique*, 2006.

³⁰ Gabrielle Athmer e Fion de Vletter, *The Microfinance Market in Maputo, Mozambique: Supply, Demand, and Impact* 2006; de Vletter 2006.

³¹ *Notícias* 7 Julho 2007.

vendas.³² Mas os que tinham menos experiência empresarial tiveram problemas em pagar os empréstimos, e a conclusão do seminário da Namaacha foi que a razão principal das desistências dos beneficiários era o facto de não conseguirem fazer lucros por falta de conhecimento e experiência de negócios. O Governador do Banco de Moçambique Ernesto Gove, disse ao seminário que “O dinheiro de doadores não deve servir somente para capacitar as instituições, mas também os beneficiários dos serviços de micro-finanças, porque se não fizermos isso não estamos a reduzir a pobreza mas sim a multiplicá-la.”³³

Malonda como investidor

O micro-crédito teve algum sucesso inicial no apoio aos pequenos comerciantes rurais, dando-lhes dinheiro para comprarem produtos agrícolas para venderem depois a comerciantes maiores das cidades. Várias agências com fundos do governo e dos doadores, incluindo a Amoder (Associação Moçambicana para o Desenvolvimento Rural) e a Malonda Foundation, emprestaram dinheiro a comerciantes rurais. Isto aumentou a compra de produtos agrícolas e parece ter estimulado a produção em algumas áreas – o que é útil em qualquer circunstância. Mas não foi empréstimo coordenado com a cadeia de valor nem apoio directo a produção.

A Suécia contou com a experiência dos seus próprios fundos de desenvolvimento dos anos 40 e 50 para criar a Malonda (*negócio* em yao, a língua do norte do Niassa). Muitos países têm restrições em relação a investir fundos da ajuda directamente em negócios que fazem lucros e assim a Suécia criou a Fundação Malonda e uma empresa Malonda que investe em contratos em *joint venture*, com efeito partilhando riscos e lucros durante uma estação em particular. “E também conhecido como um *royalty loan* em que a maior parte do rendimento vem da partilha nos lucros e não de juros elevados. Os principais contratos foram com duas grandes companhias de comércio para ajudar negociantes mais pequenos a comprar milho. Os preços do milho são altamente voláteis, mas ao longo de seis anos o lucro da Malonda nestes contratos foi em média 14%, apenas com um mau ano – 2006/7 quando

³² Athmer & de Vletter 2006; de Vletter 2006

³³ *Notícias* 7 Julho 2007

houve excedentes de milho e preços baixos. Mais recentemente a Malonda entrou em joint ventures com pequenas indústrias e uma bomba de gasolina.³⁴ A Malonda também dá apoio técnico às pequenas empresas com quem tem contratos em joint venture. Isto por sua vez levou à criação de um centro de desenvolvimento de empresas, Nakosso (*negócio* na língua local emacua, no sul do Niassa).

Malonda oferece um modelo de como os doadores podiam trabalhar, através de *joint venture*, *royalty loans*, e serviços de apoio às empresas.

GAPI

A única instituição financiadora do desenvolvimento, significativa e de sucesso em Moçambique é a Gapi (anteriormente GAPI, Gabinete de Apoio à Pequena Indústria). Integra a oferta de financiamento e serviços a empresas, e apoia a cadeia de valor completa em vez de credores individuais. No caso do cajú (ver Capítulo 5), apoia tanto as fábricas como os comerciantes e pode apoiar os comerciantes precisamente porque sabe que as fábricas comprarão a castanha em bruto.

O GAPI foi fundado em 1984 e em 2004, já como Gapi SARL, sociedade de investimentos, tinha 300 credores com empréstimos de 26 000US\$ em média. Agricultura, agro-processamento e compra e venda de colheitas, constituem metade da sua carteira de negócios. A pesca representa 11%. Uma parte importante da sua actividade é financiamento por grosso a agências mais pequenas de micro-crédito, como Ikuru e associações, que por sua vez emprestam o dinheiro a pequenos negociantes.

Dois terços do seu dinheiro vem de agências doadoras sob a forma de crédito para empréstimo, importante em termos de alavanca e parceria, mas também tem causado problemas quando os doadores não podem cumprir as suas promessas e a Gapi tem de correr (nem sempre com sucesso) para encontrar outros doadores. Têm sido recusados bons clientes porque não estão dentro dos critérios muito estreitos dos doadores. E mantem-se ainda na insegurança; por exemplo a USAID tem sido inovadora em prestar grandes

³⁴ Fion de Vletter, “O Programa Malonda no Niassa em Moçambique, uma Iniciativa de Desenvolvimento do Sector Privado”, 2007. Malonda também promove investimento estrangeiro através de *joint-ventures* em florestas.

garantias para empréstimos, que se tornaram essenciais em sectores como o caju, mas pode retirar as suas garantias sem aviso.

A Gapi é lucrativa, mas há um subsídio implícito nos juros que os doadores cobram e porque os doadores subsidiam o lado empresarial do desenvolvimento. A chave do sucesso do Gapi é fornecer apoio directo e contínuo a empresas “bancáveis” e garantir a reposição do empréstimo, com ênfase na preparação de um plano de negócios seguido de gestão básica de empresas. António Souto, fundador do GAPI e agora director executivo da Gapi, sublinha a importância de monitorar e acompanhar de perto as pequenas empresas. Sem visitas regulares, pressões familiares podem resultar em que seja gasto dinheiro num casamento em vez de pagamento do empréstimo.

Tornar as empresas “bancáveis” é dispendioso e pode consumir 30% do valor de um empréstimo. Souto calcula que custa entre 35 000 e 70 000US\$ em custos não recuperáveis criar uma empresa de dimensão média, bancável, e que se pode manter a si própria. Mas não pára aqui. Ele diz que passou centenas de horas ajudando empresas a crescer até prescindirem do apoio da Gapi, através de contactos com a IFC e bancos de desenvolvimento dos doadores como o Norsad, que pode conceder financiamento de expansão para firmas com sucesso.

Nos finais de 2007, após vários anos de negociação, esperava-se que fosse criado um experiente banco rural que seria em parte propriedade da Gapi e maioritariamente de três agências estrangeiras incluindo o banco holandês de agricultura, o Rabobank. O banco seria pequeno relativamente às necessidades, mas seria um primeiro passo importante. Entretanto, um estudo confidencial recomendava à Gapi que fosse mais proactiva. Por exemplo, em Manica (ver Cap. 4) a Gapi devia procurar mais activamente novas cadeias de valor para culturas como café, macadamia, goiabas e mangas.

Fundos dos distritos – banco de desenvolvimento pela porta de trás?

O fundo de 7 milhões de Meticais (ver Capítulo 8) foi inicialmente para despesas gerais aprovadas pelos Conselhos Consultivos (CCs). Nos meados de 2007 tinha-se tornado um fundo de desenvolvimento económico para geração de renda, criação de emprego e produção de alimentos, a nível de distrito. São propostos projectos e fundos “devem ser concedidos a Associações, Micro-Empresas e Singulares que tenham potencial para

emergirem como empresários locais e desde que as propostas de projectos sejam viáveis, sustentáveis e recomendados pelos Conselhos Locais”. Há regras a mudarem enquanto este capítulo é escrito, mas aparentemente os distritos dariam empréstimos assim como insumos e equipamento a crédito.

Os “7 milhões” foram um importante avanço. Foi a primeira vez que se deu tão grande prioridade à criação de emprego. Pela primeira vez havia fundos de investimento para empresas, disponibilizados incondicionalmente e decididos a nível local. E o dinheiro não estava sujeito aos altos juros do micro-crédito e podia portanto ser usado para investimento produtivo.

Precisamente por causa da importância deste dinheiro para o investimento produtivo local, havia também uma grande preocupação sobre a maneira em que estava a ser posto em prática. Nos meados de 2007 ainda não havia instruções claras sobre como avaliar projectos e riscos, como monitorar o progresso, que taxas de juro podiam ser aplicadas, etc. Um grande problema com os “7 milhões” era que os distritos não tinham capacidade técnica para administrar o dinheiro (embora o governo central tenha dado prioridade à colocação de técnicos nos distritos), para avaliar a viabilidade das propostas, ou para dar assistência às empresas locais.

Alguns distritos concluíram em 2006 que era possível usar o dinheiro para projectos económicos, e havia uma evidente procura. O dinheiro era gasto em insumos agrícolas tais como semente melhorada, juntas de bois para lavrar, gado bovino e caprino, construção de pequenas represas e moageiras de milho, bem como projectos não agrícolas como bancas de mercado, negociantes, produção de sal, fabrico de blocos, fabrico de carvão e pesca. Alguns usaram o dinheiro para comprar equipamento. Mas houve problemas; eram aprovados projectos que não eram praticáveis e não conseguiam gerar lucro suficiente para repôr os empréstimos, alguns empreiteiros locais fizeram obras de má qualidade. O governador de Inhambane, Francisco Itai Meque, cancelou em Março de 2007 todos os gastos dos “7 milhões”, em parte devido a corrupção incluindo preços exagerados para o gado.³⁵ Em Muecate, Nampula, foi emprestado dinheiro para 40 iniciativas incluindo vendedores de mercado, criação comercial de frangos, uma oficina de carpintaria, e até um grupo musical. Mas o criador

³⁵ *Notícias*, 3 Abril 2007

de frangos, King Frango, descobriu que eram precisas oito semanas e não três, para conseguir frangos com 1,5 kg de peso para venda, portanto estava a perder dinheiro, enquanto a carpintaria não conseguia vender a mobília que fazia. O Administrador de Distrito Carlos Amade disse que, depois de seis meses, só um terço dos empréstimos tinham sido pagos.³⁶

Pode argumentar-se que um terço é de facto muito bom para empréstimos feitos a empresários inexperientes e o dinheiro pode ter valido a pena porque deu experiência a empresários emergentes. Mas o perigo é que os “7 milhões” se transformem apenas em mais um Fundo de Fomento e estejam a alimentar o mito moçambicano de que o único problema é a falta de dinheiro. Como a Gapi já demonstrou que, a principal necessidade para negócios a longo prazo é formação e apoio técnico.

Destinando os “7 milhões” apenas para empregos e produção alimentar provocou substancial controvérsia. No interior do governo, os técnicos queixavam-se em privado de que não havia capacidade para gerir um fundo de empréstimo, e que a razão original dos 7 milhões tinha sido dar mais liberdade às comunidades locais. Rogério Siteo, editor do diário estatal Notícias, de Maputo, usou a sua coluna para avisar que “Muitas são as lições negativas inscritas ao longo da construção deste país quando a política foi colocada no ‘posto do comando’ em detrimento da componente técnica.” “Como reduzir o emergente desânimo e relativa frustração dos técnicos nos ministérios, face à sua reduzida intervenção nas decisões políticas.”³⁷

Os doadores temiam ter sido ludibriados quando o governo converteu os “7 milhões” num banco de desenvolvimento pela porta das traseiras. Em Maio de 2007 uma declaração do Banco Mundial opunha-se a esta utilização dos 7 milhões de Meticais. Parecia deixar uma porta aberta ao dizer que “O Banco Mundial não se opõe a que as comunidades locais usem os fundos para actividades económicas”. Mas logo a seguir voltava à linha tradicional do Banco Mundial ao dizer que essas “actividades económicas” só podiam incluir “bens públicos”, como estradas e outras infraestruturas. “Bens públicos” incluindo créditos, investimentos produtivos ou serviços à agricultura, podiam ser prestados pelo sector privado ou ONGs, não pelo

³⁶ Notícias, 5 Abril 2007

³⁷ Notícias, 11 Maio 2007.

governo.³⁸ Apenas concordava com dois tipos de investimento do governo no sector produtivo – os serviços à agricultura podiam ser prestados por uma parceria público-privada “onde o risco é subsidiado” pelo governo, assim como o governo podia subsidiar instituições comerciais de micro-crédito.

Um banco de desenvolvimento é essencial

Tal como na agricultura no capítulo anterior, o Banco Mundial só pode propôr acções que já tenham provado ser fracassos – neste caso, mais micro-finanças, que como vimos acima provaram ser totalmente inúteis para produção e agricultura. Como mostra o próprio estudo do Banco Mundial (Ver Capítulo 12), a sua recomendação é política e baseada em pesquisa distorcida. Assim, o primeiro passo é ignorar o Banco a respeito dos “7 milhões”.

Os “7 milhões” assemelham-se cada vez mais aos Fundos de Fomento, o que vai ao encontro do mito simplista de que o único problema é falta de dinheiro e que o crédito subsidiado resolverá todos os problemas. Deixa a tomada de decisões totalmente na mão de políticos o que, mais uma vez, vai encorajar empréstimos direccionados politicamente e sem nenhuma formação em negócios. De todas as coisas que a Gapi e qualquer banco de desenvolvimento fazem, os fundos distritais não fazem. Este é o pior resultado possível e uma oportunidade desperdiçada. Mas apareceu porque os doadores escolheram exercer o seu poder neste assunto e dizem não ao banco de desenvolvimento. Tal como o caju há dez anos, parece uma demonstração de força. No entanto, como argumentámos no Capítulo 11, mais uma vez e sem ser essa a sua intenção, os doadores agiram em benefício dos *rent-seekers* dentro da Frelimo criando o ambiente propício a que lhes seja

³⁸ *World Bank position note on District Budget Allocation (OILL) and Rural Finance Discussion*, Banco Mundial, 2007. Este é um documento para o grupo de trabalho de descentralização dos doadores, escrito por vários membros do pessoal do Banco e demonstrando certas contradições e divergências entre eles. É também um importante exemplo de como as agências usam frases enganadoras – o Banco pode dizer que o dinheiro pode ser usado para “actividades económicas” definindo a frase de modo a excluir aquilo que muitas pessoas tratariam como “actividades económicas”, incluindo todas as utilizações planeadas pelo governo para os “7 milhões”.

dado dinheiro dos “7 milhões” incondicionalmente – em vez de lhes ser exigido o desempenho de um banco de desenvolvimento devidamente constituído.

Parte da oposição dos doadores ao banco de desenvolvimento é puramente ideológica, incluindo o zelo dedicado à defesa do micro-crédito e a recusa cega em permitir o envolvimento do estado na economia. Mas alguns doadores são mais flexíveis, vêem a insensatez de prosseguir políticas falhadas e estão provavelmente desejosos de apoiar o governo na criação de alguma espécie de banco de desenvolvimento ou fundo de promoção. Para estes doadores, o principal obstáculo são receios de “*rent-seeking*” e corrupção.

Cabritos, arrogância e inexperiência

Tanto do lado das IBWs como do governo houve falhas e corrupção no passado e nenhum dos lados aceita total honestidade e transparência. Durante a guerra, os bancos do estado “emprestaram” dinheiro a companhias estatais para as manter a funcionar e ninguém esperava recuperar esse dinheiro. Nos finais dos anos 80 e princípios dos 90, houve empréstimos em grande escala à elite do governo, por vezes com a conivência do Banco Mundial. Tal como foi indicado no Capítulo 10, as IBWs empurraram os bancos para dar crédito duvidoso nos finais dos anos 80 e no início dos 90 e a seguir forçaram o governo a privatizar os bancos como parte da obsessão com privatização não questionada – apesar de avisos sobre as consequências. O que se seguiu foi que parte da elite da Frelimo usou a oportunidade para roubar e matar. Nem a Frelimo nem os doadores têm as mãos limpas.

Foi isto que provocou o presente impasse. A Frelimo não se pode permitir perturbar a unidade partidária levando à justiça figuras de alto nível que roubaram e mataram. Mas os doadores vêem isto como manifestação de impunidade e garantia de que a Frelimo nunca pode controlar os seus *cabritos* (Ver Capítulo 10). Se ninguém é julgado por matar Siba-Siba, será que alguém tem suficiente coragem para tentar fazer um banco de desenvolvimento honesto? Pode a Frelimo olhar os seus mais gananciosos membros com cifrões a piscar nos olhos? Incidentes como o scanner (Capítulo 10) e os problemas em curso com os Fundos de Fomento sugerem aos doadores que o *cabritismo* continua poderoso e há demasiadas pessoas a sentirem que têm o direito de pôr as unhas de fora e receber dinheiro.

Mas a questão é também mais subtil e retoma o mito vulgar de que tudo o que é preciso é crédito fácil. As pessoas que foram suficientemente inteligentes para ganhar a guerra de libertação e governar, sentem que também são capazes de usar dinheiro com sucesso para gerir empresas. O mito do crédito fácil é em parte *self-serving*, mas só em parte – visto de fora, fazer negócios parece fácil. Mesmo o antigo combatente esquece como foi difícil adquirir conhecimentos de guerrilha e como os que não conseguiram aprender o suficiente pagaram um preço alto. Assim, nisto há também arrogância.

Nenhum banco de desenvolvimento pode funcionar a longo prazo se grandes quantidades de dinheiro saíem e não voltam a entrar. Realisticamente, qualquer partido no poder num país pobre tem de premiar os seus membros chave. Mas um ponto discutido no estado de partido único (Capítulo 9) foi que a Frelimo também precisa de ser re-eleita e que isso depende em parte do desenvolvimento económico e da criação de empregos, e portanto do sucesso de um banco de desenvolvimento.

Esta é certamente uma área de negociação e compromisso. A nós parece-nos estranho que os doadores, em particular os Nórdicos, não tenham procurado um canal diplomático secundário para sair disto. Depois da guerra Moçambique não houve uma comissão da verdade (ao contrário da África do Sul) porque existia o sentimento geral de que era preferível pôr de lado essa história de horror e começar de novo. Talvez seja altura de pôr de lado a má história dos bancos e olhar em frente – tendo em conta as lições do passado.

Deve ser possível por exemplo, assegurar a administração moçambicana privada do banco de desenvolvimento, com algum conjunto de regras ou leis que podiam – através da publicação de listas de empréstimos a serem pagos ou dando à direcção do Banco o poder de levar à justiça – reduzir a oportunidade de corrupção e impunidade. A ênfase do Presidente Armando Guebuza na transparência a propósito dos “7 milhões”, sugere que ele está disposto a que sejam tornados públicos tanto os projectos absurdos como o dinheiro que vi parar à família do administrador ou o cabritismo em geral. Mas os doadores não puseram isto na mesa.

Podem ser possíveis dois tipos de compromisso tácito. Uma opção seria dizer que as pessoas da Frelimo podem ir para a frente da fila, mas espera-se que paguem o empréstimo como qualquer pessoa – e tomar parte na mesma

formação técnica e de gestão como qualquer outro devedor. O partido podia então querer usar uma das suas companhias para tornar os dirigentes do partido mais bancáveis e ajudá-los a obter e a pagar empréstimos bancários. Outra opção podia se dizer que era permitido *rent-seeking* numa certa medida, mas que isso ficaria a cargo dos Fundos de Fomento e companhias da Frelimo já existentes, enquanto o novo banco de desenvolvimento teria de se pautar por padrões mais altos.

Quando o dono de uma pequena empresa compra um grande e moderno 4x4, trata-se de inexperiência, arrogância ou corrupção? Isso não tem realmente importância se o dinheiro devia ter sido usado para outra coisa na empresa. Controlo apertado, como a Dimon fez com os zimbabwuanos (Ver Capítulo 4) e como faz a Gapi com os seus devedores, é essencial em qualquer sistema de crédito. Paulo Negrão, um agricultor de citrinos e antigo piloto de avião diz que não se pode pôr num avião o combustível de um ano. Em vez disso, verifica-se depois de cada voo se está tudo bem e o avião está em boa forma e só depois se põe o combustível para o próximo voo. É o mesmo com os empréstimos – só se liberta de cada vez uma pequena porção do empréstimo, e só se liberta mais depois de comprovado o bom uso da porção anterior.

Por definição, um banco de desenvolvimento está a emprestar a pessoas que não conseguem crédito de um banco comercial – porque ainda não são bancáveis ou porque ainda não se podem permitir os juros comerciais. Portanto não é um sinal de desconfiança dizer que o ponto de partida é um controlo rigoroso sobre os que pedem o empréstimo, sejam eles quem forem. O banco de desenvolvimento, por sua vez, está por definição a assumir os riscos mais altos, portanto é lógico que as agências doadoras que financiam o banco peçam um alto grau de transparência e auditorias frequentes.

Como criar um banco?

A necessidade de um banco de desenvolvimento é uma das linhas políticas mais amplamente aceites dentro de Moçambique. Mesmo Abdul Magid Osman, antigo presidente do BCI Fomento que não queria competição de um real banco de fomento, recomendava um fundo governamental de investimento, partilha do risco e subsídio.

Mas o ponto mais forte, como insistia a Agenda 2025, é que o dinheiro por si só, não resolve o problema. “Devia haver treino massivo de empreendedores, gestores e técnicos.” Um funcionário do Banco Mundial simpático à ideia argumentava que não devia chamar-se “banco de desenvolvimento” mas outra coisa qualquer, como “companhia de desenvolvimento de empresas”. O banco, agência ou companhia deve oferecer em grande escala formação e guias para orientar os novos empresários, precisará de criar e apoiar cadeias de valor, e precisará também de fazer pesquisa e desenvolvimento sectorial – como fez o Brasil com os frangos, por exemplo.

Como seria posto a funcionar este banco? Implica criar um equilíbrio muito complexo. O ponto de partida é que deve ser uma instituição moçambicana como a Gapi ou Ikuru, e deve ser chefiado por um moçambicano com uma real visão de desenvolvimento – não uma pessoa para um lugar do partido.

Segundo, depois da experiência do Banco Austral, a comunidade internacional não vai apoiar uma instituição deste tipo sem rigoroso controlo de auditoria e acesso aberto aos livros, o que também significa ser muito claro à partida sobre para onde vão os subsídios – por exemplo serviços de desenvolvimento empresarial e juros subsidiados.

Terceiro, foram precisas duas décadas para construir a Gapi, que tem sucesso mas é pequena comparada com as necessidades. Criar um banco de desenvolvimento, a curto prazo vi requerer um número significativo de técnicos estrangeiros bem escolhidos. A Gapi trabalha em parceria com outras agências que prestam apoio técnico, e tanto no cajú como nos citrinos a Gapi apoiou-se em peritos externos para resolver problemas. Nisto, António Souto reitera a impotência para a Gapi e instituições moçambicanas manterem o controlo e recrutarem pessoas conforme forem sendo precisas para projectos específicos, como os antigos cooperantes. Isto contrasta fortemente com a “assistência técnica” a ordem dos doadores, que parece reproduzir-se a si própria de tal modo que os estrangeiros nunca podem ser substituídos, como Souto diz ter acontecido nas agências de micro-crédito apoiadas pelos doadores. Os bancos de desenvolvimento da África do Sul, do Brasil e outros, podem ser contratados e há um fundo comum de executivos reformados cada vez maior interessados em trabalhar em África.

Peritos estrangeiros não só formariam pessoal local como podiam começar a desenvolver novos produtos locais. Tal como o banco de desenvolvimento do Brasil fez do país o líder mundial da exportação do frango congelado, um banco moçambicano podia criar a exportação de gergelim ou mangas para a China ou Índia. Um banco de desenvolvimento podia criar novos produtos e cadeias de valor, e inicialmente contratar pessoas para dar o arranque inicial. Certamente que podiam ter fracassos e reveses, inevitáveis em qualquer novo negócio e muito mais provavelmente em agro-negócios. Mas se o lema fôr abertura e transparência como tem acontecido com o cajú por exemplo, então o banco podia cometer os seus erros e aprender as suas lições, conservando a sua integridade.

Em vez de criar um grande banco de desenvolvimento, tendo o do Brasil como modelo, a alternativa podia ser criar mais cinco Gapis. Cada uma podia ser regional e ligada talvez apenas a uma ou duas agências doadoras; a supervisão e transparência são essenciais, como essencial é o controlo moçambicano, para evitar a dependência permanente do doador.

Como afirmámos no Capítulo 13, os dólares estão disponíveis portanto esta é uma excelente altura para angariar ajuda estrangeira. Moçambique pode comprar um banco de desenvolvimento se o decidir fazer.

Como mostram os capítulos iniciais, Moçambique não está a desenvolver-se suficientemente depressa e o governo deve intervir na economia. Emprego está no topo da lista de exigências na maior parte das sondagens, especialmente de jovens, e a Frelimo tem de responder a isto – tal como fez com os “7 milhões”. Mas toda a gente que se interessou por isto, desde a equipa da Agenda 2025 à Gapi, enfatiza que o crédito é apenas uma pequena parte dum pacote maior, que inclui “treino massivo”. Isso tornará o banco de desenvolvimento diferente de um Fundo de Fomento. Sem este pacote Moçambique não se pode desenvolver e governo e doadores precisarão realmente de se juntar. Levou uma década a encontrar uma maneira criativa para vencer o impasse do cajú; o banco de desenvolvimento é essencial e requer o mesmo pensamento criativo.

17

Estado desenvolvimentista constrói o capitalismo



Colonialismo e um breve namoro com o socialismo significa que, por fortes razões históricas, Moçambique não tem uma tradição empreendedorística e empresarial. Se Moçambique quer construir uma burguesia nacional, produtiva e empreendedora, capaz de criar emprego, o estado tem de tomar parte activa na criação do capitalismo interno – tal como o fizeram, nos séculos 19 e 20, os estados hoje industrializados. Nos clichés contemporâneos, no mercado livre o terreno do jogo tem uma inclinação para o lado dos que já têm dinheiro e experiência, o que, no caso de Moçambique, são na maior parte os estrangeiros. Só o estado pode nivelar o terreno do jogo através de um misto de intervenção activa, subsídios e regulamentação. Isto, historicamente, tem sido o papel do estado desenvolvimentista.

Seria certamente mais fácil e mais confortável continuar a presente política de “comprador” ou capitalismo parasita, ou o *rent-seeking* no qual a elite cobra simplesmente uma fatia da ajuda externa ou dos investidores estrangeiros mais experientes. E, como dissémos nos Capítulos 11 e 16, os doadores e IBWs não se sentiriam desconfortáveis se assim acontecesse. Poucos defendem agora o socialismo (aliás poucos admitem tê-lo feito alguma vez). Mas há moçambicanos nacionalistas e desenvolvimentistas que desafiam igualmente o mito neo-liberal de que o mercado, só por si, vai acabar com a

pobreza e desenvolver Moçambique. Êles próprios vêem, como defendemos no Capítulo 7, que isso não está a acontecer.

Abdul Magid Osman, antigo presidente do banco BCI-Fomento, mostra como exemplo a província da Zambézia, onde novas infraestruturas como estradas, electricidade e telefones não fizeram aparecer o investimento. Até agora houve investimento apenas no processamento agrícola básico – caju, algodão, chá e feijão boer.¹ Diz ele:

As forças do mercado *per se* não vão criar uma forte agro-indústria nem automaticamente aumentam a produtividade. A experiência de muitos outros países mostra que o desenvolvimento rural e a criação de agro-indústrias requerem intervenção e programas específicos. Por exemplo na Índia, o crescimento em produtividade resultou de um programa gigantesco – a Revolução Verde e uso generalizado de fertilizantes vendidos a preços subsidiados, para além da protecção aduaneira à indústria indiana. O governo indiano participa ainda, a fundo perdido, no investimento em indústria nas zonas rurais.²

Com uma pequena ajuda da família

A importância da falta de uma tradição empreendedora não deve ser subestimada quando se consideram as lacunas que é preciso preencher. Abdul Satar Mahomed Hanifo é um exemplo de uma geração mais nova de empreendedores. Tem 44 anos e só fez a escola primária; o pai tinha uma loja. Contou-nos que começou a fazer transportes no fim da guerra, levando produtos alimentares do porto de Nacala para o campo de refugiados no Malawi, por conta do Programa Mundial de Alimentação, PAM. Com o camião vazio no regresso, começou a comprar bolacha de uma pequena fábrica no Malawi, propriedade de um primo, para vender em Nampula. O primo perguntou porque é que comprava tantas caixas de bolachas e quando Hanifo explicou, o primo sugeriu que as fabricasse ele mesmo e vendeu-lhe a crédito uma máquina em segunda mão. Ele por sua vez, reconstruiu um velho armazém e não tardou a fabricar 40 caixas por dia, empacotadas à mão. Depois comprou uma máquina para pôr creme nas bolachas e fazer bolachas-

¹ *Feijão boer*, para fazer “dhal”; um investimento feito parcialmente pelo próprio Osman.

² *Notícias* 30 Junho 2006.

sanduíche. Acrescentou maquinaria vinda da Índia para fazer caixas e novas máquinas de fazer bolacha. Verificou que havia um mercado para pacotes de 4 bolachas-sanduíche custando 1Mt que as crianças da escola ou pessoas pobres conseguem comprar como um mimo. Expandiu para rebuçados e esparguete e agora emprega quase 50 pessoas e vende para o país todo.

No final da guerra Hanifo também comprou uma velha plantação de sisal. Tínhamos atravessado de carro a sua plantação a caminho de uma outra entrevista, e ficámos impressionados pelo grau de organização e pela limpeza dos campos e também pela extensão do novo plantio. Procurámos a sua pista para descobrir quem estava a investir em sisal. A fábrica tinha sido danificada durante a guerra mas a maquinaria podia ser reparada, e ele encontrou alguns dos que tinham trabalhado lá antes da guerra e percebiam de sisal. Encontrou um antigo gerente de uma plantação de sisal que pertencera a uma companhia portuguesa. “Mesmo agora ainda não conheço completamente a fábrica velha e todos os pormenores do sisal. É preciso aprender com estes velhos e eles agora estão a formar os mais novos”. O novo dono começou a renovar a plantação e a importar peças e equipamento novo, usando um empréstimo de um exportador de sisal. “O sisal é trabalho duro”, diz ele, por isso está a pagar salários acima do salário mínimo e a dar água e cuidados de saúde aos trabalhadores; sem isto, ele admite que não conseguiria conservar o pessoal.³

Hanifo ainda faz transporte, e quando o encontrámos estava na oficina de camiões. Ele administra pessoalmente os negócios; “Estou aqui”, diz simplesmente. “Os meus filhos mais velhos estão na universidade na África do Sul, mas eu estou aqui”. A razão pela qual a plantação de sisal faliu com a administração anterior, foi porque os donos tentaram geri-la a partir de Portugal dependendo de gestores contratados em Nampula. Como não tem um grande escritório, para a entrevista fomos a casa dele que é grande mas não luxuosa ou ostensiva. Hanifo salientou a importância de estar constantemente a reinvestir os lucros. Por exemplo, “pode-se cortar o sisal durante até 20 anos mas as novas plantas levam cinco anos para produzir e por isso é preciso estar sempre a renová-las”. Além disso ele está

³ O inquérito ao mercado de trabalho confirmou que os cortadores de sisal de Nampula recebiam acima do salário mínimo. Cramer e al., 2007

continuamente a experimentar, procurando novas culturas incluindo algodão, feijão ou jatrofa. Mas a chave final do seu sucesso é que “Eu nunca usei financiamento bancário. Todo o dinheiro veio da minha família”.

Esta é uma estória de empreendimento típico da África Oriental. Um homem jovem, criativo, inteligente e trabalhador, de origem asiática, foi capaz de, em 15 anos, criar empresas que agora empregam mais de 2000 pessoas. Mas teve a possibilidade de beneficiar do dinheiro, conselhos e experiência de uma família alargada. Se tinha problemas, a ajuda estava à mão. Por toda a África de Leste existe ressentimento contra as vantagens empresariais dos comerciantes asiáticos, que ainda conseguem aproveitar dos privilégios que tiveram na época colonial. Na província de Nampula isto conjuga-se com a existência de um pequeno grupo de comerciantes de origem asiática com um estilo de vida de ostentação de riqueza, que são francos acerca de não pagarem direitos de importação dos bens que vendem, que estão alegadamente relacionados com o tráfico da droga e que são protegidos pelos bons contactos com altos quadros da Frelimo. Mas tal como a Frelimo não pode ser julgada inteiramente pelos seus membros que saqueiam os bancos, também a comunidade asiática de negócios não deve ser julgada pelos seus membros mais corruptos. O ponto não está em criticar Abdul Satar Mahomed Hanifo, mas antes perguntar como se fazem centenas de Hanifos.

A herança colonial é ainda um pesado fardo em Moçambique. Embora subordinada à hierarquia colonial portuguesa, as pessoas de origem asiática eram privilegiadas porque podiam ter negócios (embora com restrições substanciais). Pelo contrário, poucos moçambicanos negros estavam autorizados a ser donos de um negócio ou indústria. Quando chegámos pela primeira vez a Moçambique, nos finais dos anos 70, era chocante a ausência de vendedores de rua; no Malawi, nos autocarros e estações de combóio, havia gente a vender amendoins e bananas, mas não em Moçambique. Não havia comida à venda na rua para os mais pobres, só bares e restaurantes formais para a classe média. No tempo colonial, a maioria dos camponeses levavam a sua produção aos comerciantes tradicionais, portugueses ou de origem asiática, quer para vender quer para trocar por outros bens de consumo. Licenciamento rígido e apartheid em vigor na prática, resultou em que a maioria das pessoas estava pouco familiarizada com os mecanismos do comércio.

Como jornalista para a revista *New Scientist*, um de nós (JH) foi a Portugal em 1975 depois da revolução, para entrevistar engenheiros e cientistas. Na altura fiquei chocado pelo facto de engenheiros se verem a si próprios como gestores qualificados, normalmente para fiirmas estrangeiras. O seu objectivo era sentarem-se num gabinete com janela envidraçada, acima do piso das lojas. Os engenheiros portugueses não sujam as mãos, não reúnem com o pessoal de nível abaixo que é quem faz os encontros com os trabalhadores. Tudo tem de ser asséptico; ser gestor quer dizer uma casa grande, um carro bonito, um gabinete envidraçado, remexer em papéis umas horas por dia, com outros a fazerem o trabalho.⁴ Esta foi, em grande medida, a herança de quatro décadas de fascismo, quando tudo era planificado e o pensamento independente era desencorajado. Este era também o papel dos gestores portugueses em Moçambique. Mesmo na loja mais pequena, o proprietário português só se sentava na caixa registadora e mandava os negros fazerem as coisas, enquanto nas empresas maiores o gerente nunca tocava nas máquinas. Com poucos outros modelos de comportamento, é difícil ficar surpreendido pelo facto de muitos moçambicanos assumirem que essa é a maneira de conduzir uma empresa – tirar o dinheiro para uma boa casa e um carro bonito e esperar que outros façam o trabalho ou resolvam os problemas. A privatização só reforçou isto na medida em que os bens foram simplesmente postos nas mãos das pessoas, independentemente de elas saberem ou não o que fazer com eles.

A era socialista foi altamente contraditória em termos empreendedorísticos e de gestão. A luta armada foi certamente conduzida por quem a fazia; não se dirige uma guerra de guerrilha a partir de gabinetes. A fuga dos portugueses e, antes disso, a sua sabotagem antes de partirem, significou que muitas das pessoas chave da Frelimo eram lançadas na resolução de problemas de pequenas e grandes empresas e faziam-no de maneira muito prática, indo buscar os conhecimentos tácitos dos trabalhadores. Finalmente, as pessoas foram forçadas a criar novas instituições como um banco central por exemplo.

⁴ Tenho de admitir que não é fenómeno meramente português. Nos anos 60 nos EUA e nos 70 na Inglaterra, escrevi sobre companhias de computadores a abrirem, onde todo o capital inicial era gasto em carros de desporto caríssimos e escritórios espalhafatosos, e nenhum dinheiro para desenvolver sistemas de computador. JH

Dentro de dois anos a economia estava a girar, muitas pessoas aprenderam com sucesso gestão básica de negócios enquanto trabalhavam. Em paralelo, muitas das lacunas comerciais eram preenchidas por comerciantes asiáticos que se mudaram para as cidades para tomar conta de lojas abandonadas pelos portugueses e por alguns moçambicanos negros que tomaram conta ou abriram novas, lojas rurais e negócios urbanos.

Mas a posição era confusa por causa da planificação central e da guerra. A experiência da maioria dos dirigentes da Frelimo era o planeamento português fascista e o planeamento central da Europa de Leste, e assim a passagem para uma economia de planeamento central parecia inteiramente razoável. A tarefa dos gestores era executar o plano, o que, para os melhores, encorajava criatividade para resolver problemas e quebrar obstruções mas não encorajava abordagens empresariais; de facto, quando cumprir o plano a todo o custo é o objectivo da administração, poucas pessoas prestam atenção às perdas e lucros. A guerra só veio juntar-se ao problema; nenhuma companhia pode fazer lucro quando tem de pagar pela segurança e as viaturas são regularmente destruídas, mas era essencial manter as empresas em funcionamento tanto quanto possível.

Tudo considerado, é notável o número de companhias estatais que mostraram ser bem geridas – electricidade, telecomunicações, caminhos de ferro e várias empresas estatais de comércio. O movimento cooperativo das zonas verdes foi também importante e de sucesso. E na nova era capitalista, muitos dos melhores gestores e empreendedores aprenderam o ofício como dirigentes de companhias estatais.

A guerra teve um impacto particularmente devastador nos empresários negros mais jovens nas áreas rurais. Com a abertura dos finais dos anos 70 e início dos 80, as lojas rurais eram tomadas por uma nova geração de empreendedores e havia agricultura comercial em pequena escala. Mas os guerrilheiros da Renamo atacavam especificamente os remediados, queimando lojas e destruindo tractores; muitos dos novos empresários eram deixados com empréstimos que não podiam pagar. Mesmo se sobreviviam, alguns não tinham capacidade nem vontade de recomeçar os negócios.

Assim, o colonialismo, o socialismo e a guerra não criaram um grande fundo de empreendedores que pudesse tirar vantagem da viragem para o capitalismo dos finais dos anos 80 e início dos 90. Houve um crescimento

real em comércio e informalização, promovido por um sistema bancário recentemente privatizado com um foco muito urbano, e, uma década mais tarde, a promoção do micro-crédito. Em visível contraste com os anos 70, as ruas encheram-se de pessoas a venderem.

Mas não houve crescimento na produção. Nenhuma das componentes necessárias estava disponível. Poucas pessoas pensam em termos de mercados; como vimos em Nampula, as pessoas ainda perguntam: “O que posso produzir?” e não “O que posso vender?” Muito poucas pessoas fazem mesmo a mínima ideia de como começar. Juros altos (impostos pelo FMI) e desinteresse dos banqueiros, significam que é impossível obter créditos a longo prazo para investimentos produtivos. Voltando à estória de Abdul Satar Mahomed Hanifo e as suas bolachas, o ponto fundamental é que ele subiu do comércio e transporte para a produção. Mesmo ele, teve de ser empurrado para dar o primeiro passo; admite que não era ideia sua fazer ele as bolachas. Sentia-se feliz a dizer-me como foi ter com muitas pessoas a pedir ajuda. Ele é fora do comum mas não é único – há milhares de moçambicanos como ele. Moçambique precisa de promover esta transição do comércio para a produção e isso significa que o estado e agências relacionadas terão de prestar toda a ajuda que Hanifo conseguiu obter da família e amigos.

Na capa fazemos homenagem a Fielito Julião com os seus fardos de cana de açúcar na bicicleta, porque mostra iniciativa e imaginação. Mas também aprendemos pelo Capítulo 7 que só os camponeses remediados se podem dar ao luxo de andar de bicicleta – mesmo para fazer o que faz Fielito Julião é preciso ter já alguma coisa – a própria bicicleta, os contactos em Nampula, que lhe permitam vender a cana do açúcar, etc. – o que significa que antes de começar ele já está no grupo de remediados na sua aldeia. O risco é partilhado com a família alargada.

Julião retrata a contradição que está no cerne deste livro. A um certo nível, está o modelo clássico da iniciativa pela qual o sector privado conduz o desenvolvimento. Mas a outro nível, é o modelo de um fracasso estrutural – um homem com alguma educação e vindo do grupo dos camponeses remediados, que ainda tem de ganhar a vida empurrando uma bicicleta carregada pelo monte acima, dia após dia. Moçambique só estará na via do desenvolvimento quando Julião estiver à frente de uma empresa lucrativa –

uma machamba comercial, uma empresa de transporte ou uma pequena fábrica – e a dar emprego a outros.

Risco, aprendizagem & criação de empresários

No resto deste capítulo observamos dois lados da mesma moeda: primeiro, o que é preciso para construir o capitalismo moçambicano, com a tónica na mitigação do risco e na aprendizagem. Mas o objectivo é desenvolvimento para todos os moçambicanos, não simplesmente criar um grupo de remediados e assim, a segunda face da moeda é promover trabalhadores e camponeses. Ao fazê-lo, especificamente reconhecemos que não há “um capitalismo”, e que o capitalismo nos Estados Unidos, na Suécia e na Índia parecem coisas muito diferentes. O modelo neo-liberal de capitalismo selvagem do Banco Mundial e do Consenso de Washington não é o único.

No modelo de desenvolvimento neo-liberal, o risco é empurrado para o nível mais baixo. Os camponeses carregam com todos os riscos das culturas – espera-se que façam empréstimos para comprar insumos, que aguentem todos os riscos climáticos, depois armazenem a produção por meses ou anos até os negociantes lhes oferecerem os melhores preços. “Flexibilidade do mercado de trabalho” significa que os salários são empurrados para baixo e espera-se que os trabalhadores sejam contratados e despedidos facilmente. Espera-se que camponeses e trabalhadores tenham reservas e poupanças para se manterem nos tempos difíceis.

Mas sabemos pela experiência que isto não funciona. Os sucessos de Moçambique foram o tabaco e o caju, onde o risco é partilhado. Na indústria e nos serviços, para usar construtores locais e exportar produtos processados, é necessário elevar os padrões de qualidade. Ao nível prático, um gerente de armazém com um silo adequado terá uma taxa menor de perdas que um camponês com o seu silo de estacas e teto de palha. A competição industrial requer trabalhadores qualificados que aprendam e estejam motivados e empenhados. Isto só vem com segurança do emprego.

Risco partilhado, investimento e aprendizagem, são essenciais para o desenvolvimento económico e estão intimamente ligados. A todos os níveis, desde o empresário ao camponês, os aumentos de produção e produtividade

exigem experimentação de métodos novos, novas culturas e novos produtos. Experimentação e inovação é encorajada se o risco for partilhado; com o presente modelo é encorajada a cautela. Individualizando o risco e empurrando-o para o nível mais baixo, também força cada indivíduo a criar níveis excessivos de poupança, como seguro para os tempos difíceis. Se o risco for partilhado, este é dinheiro que pode ser investido. Finalmente, o desenvolvimento requer aprendizagem em enorme escala nas décadas que se seguem – sobre métodos agrícolas, comerciais e industriais, e especialmente métodos empresariais e um pensamento virado para o mercado. Mas a todos os níveis, do camponês ao empresário, as pessoas devem sentir que vale a pena investir muito tempo e dinheiro no processo de aprendizagem, o que por sua vez exige algum grau de segurança e a crença em que o investimento terá recompensa.

Um estudo do Banco Mundial nota que a exportação de hortícolas e fruta oferece potencial para as famílias camponesas, mas indica que “os produtores de menor escala não se podem permitir expor-se a todos os riscos dos primeiros estágios da cultura e desenvolvimento industrial. Inicialmente, os fundos da ajuda internacional e o sector comercial deviam suportar estes riscos.”⁵

Chris Foy, o responsável pela Aquifer que está a investir em arroz e horticultura em Manica (Ver Capítulo 4) disse-nos que uma razão pela qual espera que a Moçfer funcione é que “nós assumimos o risco para mostrar que todas as partes da cadeia de valor funcionam, antes de pedir a outros que para assumirem o risco. Assumindo o risco podemos oferecer uma forma mais confiável de parceria.”⁶

Na secção final, analisamos o risco ao nível de trabalhadores e camponeses. Aqui é preciso considerar o risco ao nível dos empresários. Como mostraram estes exemplos, um passo seria as empresas maiores como a Moçfer, e as companhias concessionárias, partilharem riscos com pequenos produtores comerciais. O governo pode encorajar este tipo de apoio através de seguros e várias formas de apoio sugeridas no Capítulo 15 para companhias de concessão e contrato que lidam com novas culturas.

⁵ Sergeant e Bjerg, 2005.

⁶ Entrevista, Londres, 6 Maio 2006.

Talvez a necessidade maior seja ajudar empresas a moverem de pequenas e/ou informais, com uns poucos trabalhadores, até uma coisa maior com dezenas ou centenas de empregadas. Muitos pequenos empresários acham que ganham um rendimento certo e sustentam a família, pelo que não vêem necessidade de arriscar tudo e expandir-se. Espalhar o risco significa pedir-lhes que arrisquem qualquer coisa mas não tudo. Em particular, isto envolve apoio para a expansão, compra de novo equipamento, ocupação de novas instalações e entrada em novos mercados. Fundos de garantia de empréstimos e juros subsidiados são um bom começo porque partilham o risco. Financiamento para infraestruturas, estradas, água, electricidade e mesmo construções, são coisas normais em muitos países. Mas risco partilhado deve querer dizer partilhado mesmo; o empresário deve aceitar algum do risco, apresentar um plano viável e concordar em ser monitorado para garantir que cumpre com o contrato – de outro modo seria demasiado fácil tratar o apoio como simplesmente donativos para amigos e camaradas de partido.

Aprendizagem

A parte realmente difícil é imaginar o que fazer a seguir. A pequena carpintaria do Monapo (Capítulo 3) conseguiu uma reputação de fazer e vender mobília razoável, está formalmente registada na cidade e até paga impostos. Gostaria de subir para outro nível e sabe que precisa de electricidade e algumas ferramentas eléctricas. Mas este grupo de carpinteiros não faz a menor ideia de como avançar – como conseguir electricidade, que tipo de construção e como construí-la, que tipo de ferramentas, como manter registos adequados e como expandir o seu mercado. Vão certamente precisar de empréstimo e, evidentemente, participação financeira do governo seria uma ajuda. É a sua falta de conhecimentos, mais do que a falta de fundos, que os impede de crescer.

Banco Mundial e doadores, sob o modelo neo-liberal, insistem muito em que seja criado o que chamam “ambiente propício à criação de empresas”, que significa menos regulamentos, e facilitação no estabelecimento e funcionamento de uma empresa. Embora estrangeiros não falantes de português achem a burocracia moçambicana tortuosa, ela não é nunca a primeira questão levantada pelos moçambicanos. Os seus problemas são muito

mais a falta de habilitações, dinheiro e mercado; conseguem lidar com a burocracia mas têm dificuldade em descobrir o que fazer a seguir.

Um modelo muito usado são centro de desenvolvimento empresarial, sistemas de apoio às empresas, ou incubadoras. Nos EUA há mais de 1000 delas, onde recebem subsídios substanciais do governo nacional e estadual e das agências de desenvolvimento económico local. Muitos outros países seguiram modelos semelhantes. Os centro de desenvolvimento empresarial prestam apoio de gestão, assistência legal, aconselhamento, formação e serviços relacionados e muitas vezes, prestam ajuda directa com a papelada. Num estudo de incubadoras de sucesso, Rustan Lalkaka e Pier Abetti descobriram que elas são particularmente úteis na partilha de instalações e serviços de apoio, ajudando a ganhar acesso a serviços externos e capital inicial, e influenciando outros tipos de apoio.⁷

Num estudo de âmbito alargado sobre incubadoras, Lalkaka e Abetti descobriram que quase todas foram fundadas pelo estado⁸ e que muitas tiveram sucesso na criação de empresas e empregos. Mas lançam uma série de avisos, dois dos quais são relevantes para Moçambique. Primeiro, fazem notar que “novos empregos e crescimento económico são criados por empresas e não pela administração da incubadora. Em alguns países a tendência é gastar mais no esforço de preparar planos (que é relativamente

⁷ Rustan Lalkaka e Pier Abetti, *Business incubation and enterprise support systems in restructuring countries*, 1999,

⁸ O *Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development* baseado no Banco Mundial, em 2001 fez um rascunho *Business Development Services [BDS] for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention* que defendia que os serviços deviam ser prestados pelo sector privado numa base lucrativa. Embora em linguagem do Banco se defenda que “subsídios do doador a longo prazo para oferta ou procura de BDS provavelmente distorcem os mercados de BDS e eliminam a oferta de serviços comerciais”, apesar disso o documento aceita que “podem justificar-se subsídios a curto-prazo como investimento no desenvolvimento de mercados BDS” É uma concessão importante em termos de Moçambique, onde poucos doadores investiram em BDS. O documento faz a interessante afirmação de que os serviços BDS devem basear-se mais em “necessidades apercebidas” tal como vistas pelas pequenas empresas, e não nas “necessidades reais” tal como os doadores as vêem. Isto também tem implicações para Moçambique onde a “necessidade apercebida” é muitas vezes de dinheiro, por exemplo dos 7 milhões de Meticals em vez de capacitação empresarial como planeamento e guarda-livros.

fácil), do que na implementação com as companhias (o que é difícil).” Outro aviso semelhante diz que “em alguns países há a tendência para aumentar a burocracia e prestar mau serviço. O conceito de incubação, como um processo de educação e valor acrescentado, deve ser procurado desde o início.”

Habitualmente as incubadoras estão ligadas a fontes de financiamento e de melhoria tecnológica, muitas vezes ligadas às necessidades de um agrupamento específico. Há muitas vezes tentativas de as ligar a instituições de ensino e atrair estudantes de engenharia para ajudar a elevar o nível tecnológico da firma. Centros de negócios precisam também de ligações próximas com partes interessadas locais. Em alguns países como o Brasil, as incubadoras vêem como seu papel mais importante o grupo específico e a rede, aproximando pessoas de negócios relacionados de modo a aprenderem uns dos outros e melhorarem juntos.⁹

As incubadoras são vistas muitas vezes como sendo apenas para alta tecnologia, mas Lalkaka defende que “a maioria das incubadoras serve clientes diversos enquanto uma geração nova foca o agro-negócio, produtos de cozinha, eco-turismo, artes e necessidades sectoriais especiais.” As incubadoras do Brasil estão a mover-se para fora da tecnologia inovadora e na direcção de “incubadoras de negócios mistos para ir ao encontro das necessidades de comunidades rurais, com base em conhecimentos, recursos e mercados locais.” O Brasil também se direccionou especificamente para mulheres, levando a “empresas de mulheres e a mulheres em posições de direcção nas administrações de incubadoras.”¹⁰

Incubadoras em outros países podem ser parques tecnológicos ou propriedades industriais muito elaborados, mas isto não parece no início muito relevante para Moçambique. O que se precisa é qualquer coisa muito mais simples, a nível local, nas vilas distritais como Sussendenga e Nametil, talvez ligado com a rede de “telecentros” em expansão. Podiam fornecer alguns dos básicos – secretária, telefone e e-mail, fotocópias e um computador muito simples com os sistemas mais simples de processamento e contabilidade e impressoras básicas. O histórico baixo nível educacional significa que muitas

⁹ Um bom resumo da experiência brasileira em incubadoras é “Empresas inovadoras: Condições para sua geração e fatores de competitividade”, Silvia Frick 2005 (descarregado em 7 de Junho de 2007).

¹⁰ Rustam Lalkaka, “Best Practices” in *Business Incubation: Lessons (yet to be) Learned*, 2001.

pessoas com pequenos negócios só têm a educação primária e muitos precisam de ajuda até para escrever uma carta.

Os centros de negócios precisariam de oferecer uma mistura de serviços e formação. Podiam estar directamente envolvidos nos “7 milhões”, ajudando aqueles que se querem candidatar ao dinheiro, com o plano de negócios. Um elemento chave será apoiar com requerimentos – de licenças, de electricidade, etc. – e nos concursos para contratos locais. Um “agrupamento específico” seria juntar os pequenos empreiteiros locais para os ajudar a calcular estimativas de preços e maneiras de elevar a qualidade.

Os próprios centros de desenvolvimento precisam de estar em redes de desenvolverem ligações fortes e bases de conhecimentos. Não se pode esperar que os centros locais respondam a todas as perguntas possíveis, mas se fizerem parte de redes podem estar aptos a usar telefone, e-mail e internet para encontrar todas as respostas.

Um outro modelo é o de “trabalhadores que vão aos clientes” ou “empresas de extensionistas” como os extensionistas agrários, que não ficam em gabinetes mas deslocam-se às empresas com quem estão a trabalhar. Novas empresas precisam de envolvimento directo, e de longo prazo. Uma das agências internacionais estabeleceu-se como serviço de consultoria em Moçambique (e alguns outros países). Mas empresas em desenvolvimento no Monapo e outras partes precisam de muito mais do que consultores.

Foi proposto um modelo diferente na candidatura governo/CTA/G20 à *US Millennium Challenge Corporation* em 2004. Propunha-se a contratação de peritos para trabalhar a tempo inteiro durante vários meses, até dois anos, com empresas principiantes ou estabelecidas para darem assistência na gestão diária e tomada de decisões, assim como em programas de aperfeiçoamento e treino.¹¹ Isto é semelhante ao apoio à cooperativa de produtores Ikuru. (Ver Capítulo 3).

Há muitas outras variações na abordagem da aprendizagem empresarial e Moçambique pode querer experimentar mais do que uma. Nenhuma delas é simples ou barata. Mas os países capitalistas de sucesso seguem modelos

¹¹ *Program to Promote Business, Investment and Employment in Mozambique. Country Proposal of the Republic of Mozambique to the Millennium Challenge Corporation*, Governo da República de Moçambique, *Confederation of Economic Associations – CTA*, e Sociedade Civil no Observatório da Pobreza – G20, 2004.

como estes – e o estado paga. Precisa de ser visto como investimento e não subsídio. Se os doadores e o governo levam a sério a criação rápida do capitalismo, a próxima década precisa de assistir a formação intensiva e apoio directo a nível local. Donde vêm os formadores e trabalhadores de extensão? Alguns serão contratados na Índia ou Brasil. Há um fundo disponível de pessoas reformadas no norte com experiência de negócios que gostariam de viver em Nampula ou Manica por um ano ou dois, se ONGs ou agências da ajuda o quisessem organizar. Na Ucrânia foram estabelecidas incubadoras com um par de directores, um local outro estrangeiro, passando o director local a tomar conta em dada altura.¹² Nem mesmo é necessário que o mesmo sistema esteja em Nametil e Vila Manica; diferentes agências podem tentar diferentes modelos de centros de desenvolvimento empresarial. Mas o ponto é conseguir extensionistas empresariais no terreno onde fazem falta.

E sobre os trabalhadores?

A primeira obrigação de qualquer negócio é não perder dinheiro. Qualquer empresário tenta manter os custos baixos apertando salários e pagamentos aos fornecedores. Isto acontece a nível global, na medida em que as grandes cadeias de supermercados mantêm preços ao consumidor baixos ao mesmo tempo que tentam aumentar os lucros, o que só podem fazer se pagarem menos pelos bens que compram a Moçambique e outros países. E ao nível local, pequenos empresários sem experiência, muitas vezes eles próprios marginalizados, tentam espremer os que estão por baixo. Isto é predicado de todo o modelo neo-liberal conduzindo àquilo que é muitas vezes chamado “corrida para o fundo”, onde a maneira de uma companhia competir é pagar salários mais baixos e oferecer piores condições de trabalho. Ao nível local, a pobreza é tão grande e a escassez de dinheiro tão desesperada que milhares fazem bicha por empregos com miseráveis condições de trabalho e salários mesquinhos; camponeses venderão o seu milho a qualquer preço para conseguir dinheiro para medicamentos ou outras necessidades.

Se o desenvolvimento económico significa alguma coisa em Moçambique, deve ser acerca de melhorar o padrão de vida de camponeses

¹² Lalkaka e Abetti, 1999

e trabalhadores. Se isto for conseguido promovendo o desenvolvimento capitalista, então em paralelo devem existir sistemas de apoio que garantam que a maioria da população ganha e não apenas um punhado de gente. Em parte isto consegue-se fazendo cumprir leis e regulamentos e em parte pela organização colectiva. Se o estado e os doadores querem promover desenvolvimento do capitalismo, devem promover igualmente as estruturas que defendem os interesses daqueles que vendem o seu trabalho e os seus produtos.

Evidentemente que se tem de encontrar um equilíbrio. O poder do capital trans-nacional é tal que põe os países a competirem uns com os outros, e se os salários e preços das mercadorias em Moçambique são demasiado altos, então também as companhias vão para outro lado. Empregos com salários altos não servem para nada se a produção não conseguir ser vendida. Mas há duas forças de valor contrário. Primeiro, pressão por padrões internacionais de trabalho e de normas de saúde significam que as companhias dentro do comércio internacional, como fábricas de descasque de caju, devem providenciar instalações sanitárias adequadas e cumprir os requisitos de salário mínimo; a etiqueta de comércio justo eleva um pouco mais estes padrões. Segundo, a necessidade por mais alta qualidade a todos os níveis aumenta a importância de conhecimentos e aprendizagem, que por sua vez tornam mais importante ter uma força de trabalho estável e experiente; estabilidade e lealdade passam a ser mais importantes que flexibilidade.

Ao nível local, o equilíbrio é diferente. Um objectivo do desenvolvimento devia ser mover as pessoas do sector informal para o formal, precisamente por causa de maior protecção e para trazê-las para o sistema fiscal. Por definição o sector formal está mais regulamentado e a lacuna entre os dois sectores não pode ser tão grande que desencoraje os empregadores a passarem de um para outro. Isto significa provavelmente uma regulamentação mais apertada ao sector informal, particularmente nas áreas de saúde e segurança e nos impostos, combinado com um sistema regulador mais suave para empresas mais pequenas no sector formal.¹³

¹³ A distinção entre formal e informal é muito vaga. Fora das grandes cidades, muitas pequenas empresas estão de certa maneira registadas com a administração local e pagam mesmo os impostos locais, mas podem não estar formalmente registadas como companhias com o governo central. Assim, o movimento de formal para informal passa por muitas fases intermédias.

Regulamentação

Regulamentação e inspecção são os principais papéis do estado na protecção de trabalhadores e camponeses. Uma das protecções mais importantes em Moçambique tem sido a legislação do salário mínimo. O salário mínimo é fixado anualmente no meio do ano pelo governo. Em Maio de 2007, o salário mínimo industrial e de serviços foi significativamente aumentado, 1443 Meticias por mês em 2006, para 1645 Mt por mês (63.60 US \$). O salário mínimo agrícola também subiu mas num valor mais pequeno, de 1024 Mt para 1126 Mt (43.60 US \$). Isto significa que o real salário mínimo mais do que triplicou desde que foi empurrado para baixo 20 US \$ pelo FMI no início dos anos 90. O salário mínimo industrial subiu 30 US\$ em 1998, acima de 40 US\$ em 2005, e acima de 50 US\$ em 2005.

Christopher Cramer do SOAS em Londres diz que o inquérito ao mercado de trabalho rural mostrava que os empregadores “na prática exerciam uma grande dose de discricção. ... O poder relativamente fraco de negociação por parte dos assalariados, especialmente trabalhadores domésticos e agrícolas, significa que um grande número deles vive com salários miseráveis e irregulares, sem qualquer protecção ou benefícios extra salário,” Também encontraram uma “variedade espantosamente grande” de salários e sistemas de pagamento. Muitos trabalhadores da machamba recebem muito pouco e são pagos por tarefa; “uma mulher que tenha dificuldade em cumprir a tarefa imposta pelo empregador trará com ela crianças ou mulheres da família para ‘ajudar’ com o trabalho.”¹⁴ As Tabelas 17.1 e 17.2 mostram a grande diversidade de rendimentos, com muitos trabalhadores agrícolas ganhando menos de metade do salário mínimo e empregados domésticos apenas cerca de um quarto.

¹⁴ Cramer e al. , 2007

Tabela 17.1 Salários agrícolas, mediano, 2002/3¹⁵

	Dia, Mts	Mês, Mts	Dia, US\$	Mês, US\$
Mínimo oficial	22^a	560	0.93	23.63
Pequeno empregador (1-10 empregados)	10	250	0.42	10.55
Empregador médio (11-50 empregados)	10	350	0.42	14.77
Grande empregador (50+ empregados)	15	460	0.63	19.41

a = baseado em 26 dias de trabalho por mês

Tabela 17.2 Salários rurais não agrícolas, mediano, mensal, 2002/3¹⁶

	Mts	US\$
Mínimo oficial	812	34.26
Motorista de transporte	875	36.92
Construção	725	30.59
Hotel/pensão	475	20.04
Restaurante	300	12.66
Trabalhador doméstico	200	8.44

Apesar destes salários muito baixos, Cramer salienta que o salário mínimo estabelece um marcador importante. As machambas maiores, especialmente as que são propriedade de estrangeiros, pagam próximo do salário mínimo, e trabalhadores qualificados podem receber bastante mais. Cramer nota que os maiores empregadores estão mais visíveis e expostos, e que as grandes machambas comerciais “estão constantemente envolvidas em tensões sociais e conflitos legais e sofrem invasões nas suas terras”. Isto pressiona-os a pagar salários razoáveis e a manter os trabalhadores do seu lado. Mesmo para os empregadores mais pequenos, o salário mínimo tem “alguma influência”.

Publicidade é a arma mais poderosa, diz Cramer. Poucas pessoas nas províncias conhecem realmente o que é o salário mínimo. Ele advoga

¹⁵ Idem

¹⁶ Ibid.

campanhas de informação pública na rádio para explicar às pessoas sobre salários mínimos e condições de trabalho. Isto provocaria mais pressão social sobre os empregadores maus.

O Ministério do Trabalho sob a actual ministra Helena Taipo, tem feito mais inspecções e caído em cima das violações da lei do trabalho. A ministra visitou fábricas de caju em Nampula, em Setembro de 2006 e descobriu algumas sem sanitários adequados, roupas de protecção, ou kits de pronto-socorro apropriados. E pagavam abaixo do salário mínimo. Segundo ela, o governo quer “apoiar a indústria do caju, mas exige que os empregadores criem condições básicas de saúde, higiene e segurança.” Se se espera aumentar a produtividade, os trabalhadores precisam de incentivos.¹⁷

Saúde e segurança são áreas chave onde os trabalhadores necessitam de maior protecção. Por exemplo, o uso de pesticidas ainda é muito limitado, mas é raro os trabalhadores disporem do vestuário protector.

Concessões e inspecções

É preciso ter mais regulamentação e inspecções sobre as concessões de culturas. Há azedas disputas com produtores a dizerem que as companhias classificam demasiado por baixo o seu tabaco e, ao mesmo tempo, sobrecarregam nos preços dos insumos e nos juros dos empréstimos; as companhias de tabaco queixam-se das vendas por fora e desvios dos insumos. No tabaco já há comissões locais de arbitragem, que em princípio devem incluir avaliação independente da qualidade da cultura e que parecem funcionar em algumas áreas mas não noutras. Mas a diferença de tratamento dos camponeses pela Dimon e pela MLT (ver Capítulo 6) apontam para uma questão mais vasta sobre a responsabilidade mais ampla das companhias concessionárias. As questões de saúde e segurança em torno da aspersão por pesticidas são uma questão particular tanto com o algodão como com o tabaco.

Uma vez que as concessões parecem ser um importante caminho para avançar, é necessário haver mais discussões sobre o papel das companhias. Poderão, por exemplo, ser utilizadas para vender fertilizantes localmente?

¹⁷ *AIM Reports* No.327, 28 Setembro 2006, Brighton (UK): Mozambique News Agency, AIM

Têm mais responsabilidade em apoiar outras culturas como parte da rotatividade?

De momento os acordos de concessão são em grande medida decididos em segredo pelo Ministério da Agricultura. Todo o processo precisa de ser mais aberto, e de maneira que a nível local se conheçam muito melhor as regras para todas as partes envolvidas. Requer-se um melhor sistema de arbitragem. E há provavelmente necessidade de serviços específicos de inspeção para concessões com poder para verificar se as companhias estão a cumprir com as suas responsabilidades.

O Banco Mundial apoia mais companhias concessionárias mas diz que o governo deve:

- “Estabelecer compromissos claros para as companhias concessionárias e reforçar o controlo do seu desempenho.”
- “Introduzir metas de desempenho claras e obrigatórias e impor penalidades para o não-cumprimento das metas acordados para os próximos cinco anos”.
- “Ter consultores acreditados para rever o desempenho das concessionárias.”¹⁸
- Publicar “dados chave sobre o desempenho das companhias e sobre a tendências expressas nos seus dados, pressionando-as para desempenho melhor.”¹⁹

Um estudo do Banco avisa que “o sistema regulador provou ser inadequado em algumas áreas, notavelmente no escrutínio da qualidade das companhias concessionárias prospectivas e monitoria do seu desempenho.”²⁰

Os inspectores do governo são uma das mais importantes protecções para trabalhadores e pequenos produtores. Qualquer expansão rápida de empregos e agricultura de concessão, requerem um crescimento igual no número de inspectores. Precisarão de ser formados para desempenhar devidamente as suas tarefas. E precisam também de salários adequados e,

¹⁸ *Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006, p 173

¹⁹ *Mozambique Study on Contract Farming and Supply Chain Finance*, Banco Mundial, 2005

²⁰ Idem

nas áreas rurais, pelo menos de motocicletas (com capacete e combustível) para se locomoverem. Os doadores salientam constantemente a sua vontade de ajudar os mais pobres, e estes inspectores vão apoiar directamente os mais vulneráveis, por isso assume-se que os doadores apoiam este programa. Mas se não for o caso, devem estar no orçamento do governo.

Nesta altura, corrupção e burocracia levantam as cabeças. A polícia de trânsito é notória por parar carros e pedir subornos, e tem havido queixas de inspectores do trabalho e de outros sectores. É fácil um inspector ter uma conversa com o gerente e, a troco de algum dinheiro, concordar em fechar os olhos. Por outro lado, os inspectores fiscais que aplicam regras muito obscuras, são acusados de impor multas excessivas por violações aparentemente pequenas. Um sistema judicial largamente ineficaz, torna difícil desafiar qualquer destes tipos de má conduta. Ligações ao partido Frelimo também têm o seu papel. Por isso a introdução e reforço de serviços de inspecção está afogada em problemas.

Uma vez que há tão grandes lacunas entre os ricos e os funcionários públicos comuns, mantem-se a grande tentação de corrupção. Mas há dois métodos que podiam ajudar. Uma seria acabar imediatamente com as multas e optar em vez disso por notificações obrigatórias, escritas e públicas. Por exemplo, uma companhia de caju pagando abaixo do salário mínimo podia ter um mês para corrigir o problema. O outro é a transparência, com registos abertos de inspecções e reuniões. Notificações obrigatórias deviam ser afixadas na fábrica, de modo que toda a gente soubesse o que se espera. Isto funcionaria de várias maneiras. Na eventualidade de uma violação real, envergonharia o empregador, especialmente se saísse na imprensa local. É frequente os empregadores queixarem-se de serem acusados de violações mesquinhas como forma de extrair subornos; se fosse requerida uma notificação obrigatória e a violação fosse de facto mesquinha, a publicidade seria como uma importante forma de verificação. Um inspector de fábrica não podia partir não tendo notado a ausência de instalações sanitárias, se a visita à fábrica fosse registada e publicamente conhecida. Finalmente, permitiria comparações ao mostrar que alguns empregadores estavam a ser tratados com mais rigor do que outros. A ideia não é nova, já é usada em eleições onde os resultados são afixados em cada assembleia de voto, o que tem sido muito importante para criar uma cultura de abertura no processo eleitoral.

E finalmente, é uma questão social. Um novo serviço de inspecção devia criar uma cultura de orgulho e integridade. Um inspector apanhado a ser subornado devia ser exposto à vergonha pública.

Acção colectiva

Mas trabalhadores e camponeses não podem depender de inspectores, do governo ou doadores, para os protegerem. Terão de se defender a eles próprios através de sindicatos e associações. Tal como empresas e empresários precisam de treino e apoio, assim também é preciso treinar sindicatos e associações. Precisam de aprender a organizar e criar associações e conhecer os detalhes das leis e regulamentos relevantes. Inspectores e organizadores não terão provavelmente mais que o ensino primário, o que implica sérios esforços para conceber uma formação acessível e apropriada. Tal como são precisos serviços de desenvolvimento para empresas, também são precisos serviços de desenvolvimento organizacional – aliás cobrindo muitas áreas comuns.

Um estudo do fundo internacional das Nações Unidas para desenvolvimento agrícola, IFAD, conclui que:

Ao formar cooperativas e associações de camponeses, os pequenos agricultores podem tornar-se clientes atractivos para produção por contrato e provisão de crédito para insumos pelas companhias. Associações que funcionam bem podem reduzir os custos e riscos das actividades e fazer as operações diárias de entrega de crédito, abastecimento de insumos, extensão e colheita de produtos muito mais fácil de gerir. Porém, em muitas áreas os pequenos agricultores precisam de apoio técnico e formação de modo a criar e operar associações eficientes. Isto envolve muitas vezes custos mais altos do que as companhias conseguem ou estão preparadas para pagar. Uma intervenção justificada do doador é contratar especialistas intermediários, como empresas de consultoria e ONGs, para apoiar as associações e cooperativas durante o seu estágio inicial de operação.²¹

²¹ J. Ruotsi, 2003 p127

O Banco Mundial recomenda “aumentar o profissionalismo das associações camponesas através de um grande programa de capacitação.”²²

A sugestão do Banco Mundial de acreditar consultores para rever o desempenho é interessante; tais consultores não seriam “neutros” mas representariam os interesses de trabalhadores e membros de associações. Mas o ponto de António Souto sobre consultores no Capítulo 18 é relevante aqui. Os consultores, pessoal de ONGs ou pessoas com contratos de assistência técnica do doador, em Moçambique, são, em primeira instância, responsáveis perante quem lhes paga. Mesmo que o dinheiro venha indirectamente de um doador, essas pessoas precisam de ser contratadas pela associação ou sindicato e representarem os seus interesses, especialmente ao capacitar para trabalhar sem ajuda de fora. Estas pessoas podiam ser recomendadas ou mesmo enviadas por organismos sindicais internacionais ou associações de camponeses em países como o Brasil. Podia ser uma maneira de transpor a lacuna, pelo menos a curto prazo.

Os organizadores precisam de facilidades básicas como telefones e motocicletas, tanto como de formação. Estão também sujeitos às tentações de corrupção, por isso precisam de operar com algum grau de transparência. Estruturas democráticas são importantes para manter os dirigentes de sindicatos e associações, responsáveis perante os seus membros.

Um elemento chave de acção colectiva é a informação. As pessoas precisam realmente de mais informação sobre direitos dos trabalhadores e salários mínimos, bem como sobre os perigos relativos a pesticidas e outros químicos. Quanto mais as pessoas sabem, mais podem fazer exigências efectivas a empregadores e companhias concessionárias.

Organizações efectivas serão capazes de negociar a classificação do tabaco ou sanitários na fábrica de caju e reduzir assim os conflitos que requerem inspectores e árbitros.

O Banco Mundial no seu documento de estratégia da agricultura defende explicitamente que “para o número crescente de pequenos agricultores que participam em esquemas de culturas por contrato, é essencial reforçar o seu poder de negociação para melhores preços ao produtor e para melhorar as

²² *Mozambique Study on Contract Farming and Supply Chain Finance*, Banco Mundial, 2005.

indústrias que acrescentam valor. ... Os agricultores precisam de se organizar em associações de produtores de modo a terem poder para negociar com companhias.”²³

Conclusão: criando e regulamentando capitalismo

No mundo contemporâneo o desenvolvimento económico de Moçambique deve vir através de processos de mercado. Mas por razões históricas, Moçambique é uma economia de mercado sem capitalistas. Compete ao estado desenvolvimentista criar o capitalismo e também determinar a natureza desse capitalismo. Os empresários não nascem como flores silvestres depois das chuvas, mas crescem como árvores de fruto; devem ser plantadas e cuidadosamente tratadas até estarem suficientemente maduras para sobreviverem sozinhas. Isto exige um enorme grau de formação e apoio, numa base diária, de modo a ajudar os empresários a criar e expandir negócios. E uma das lições fundamentais é que os empresários não se limitem a sentar-se nos escritórios e em vez disso saiam, façam as coisas acontecer e envolvam-se activamente na vida da empresa. Como parte do pacote, o estado deve assumir uma parte significativa dos riscos, através de seguros, fundos de garantia, crédito subsidiado e investimentos conjuntos. Os empresários devem prestar contas da ajuda que recebem e devem também partilhar dos riscos. No período anterior ao envolvimento do estado, o importante era “escolher os ganhadores” – tentando identificar produtos ou indústrias que teriam sucesso e que podiam portanto ser promovidos, normalmente como indústria estatal. Na nova fase do estado desenvolvimentista, rejeita-se esta linha e confia-se mais no sector privado e nos empreendedores. Mas o estado deve ser proactivo e muito mais ágil que no passado, com três tipos de intervenção:

- Apoio para criar empresários, através de incubadoras financiadas pelo estado e serviços de extensão de negócios.
- Ajuda na promoção de novas culturas e produtos. São provavelmente essenciais subsídios para encorajar empreendedores a entrarem em novas áreas – através de novos tipos de concessões, novo agro-

²³ *Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, Banco Mundial, 2006, pp XI, XII.

processamento, etc. – para arrancar com um crescimento económico rápido. Aqui o estado tenta identificar lacunas no mercado, mas apenas até ao ponto de incentivar o sector privado na direcção certa.

- Procura de lacunas em cadeias de valor. Aqui a direcção é assumida pelo sector privado que identifica uma cultura, produto ou mercado como caju, mas que não pode ser produzido por causa de lacunas no abastecimento ou cadeia de valor. O estado, proactivamente, preenche esta lacuna, de preferência dando subsídios ou garantias ao sector privado, mas em alguns casos como comercialização global, talvez contratando uma agência.

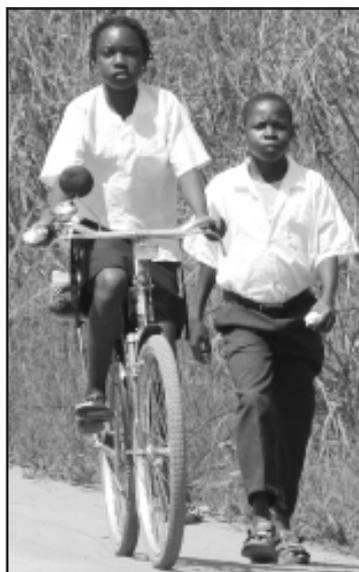
O ponto chave aqui é que há um terreno intermédio – não é escolhendo ganhadores mas também não é recuando para tentar criar apenas as condições certas ou o “ambiente propício” - a pista no culto da carga. O estado estaria a assumir um papel proactivo e intervencionista, mas não o papel dominante e controlador.

O cerne do desenvolvimento económico é criar empregos e elevar o padrão de vida da maioria dos moçambicanos. Empresários, empresas e exportações são um meio para isto, não um fim em si mesmas. Isso significa que ao construir um capitalismo mais justo, o estado deve prestar igual atenção em apoiar os interesses dos pequenos agricultores e dos trabalhadores. Em parte isto será através de serviços de inspecção novos e transparentes, e em parte através da promoção de sindicatos e associações. Os empresários precisam de apoio a longo prazo, como os inspectores e organizadores precisam também dele, de modo a que os dois lados cresçam juntos para criar uma economia vibrante que eleve o nível de vida de todos.

Os doadores e investidores estrangeiros dão uma ajuda, mas esta é uma tarefa para moçambicanos e em especial para o governo. O estado desenvolvimentista pode criar um capitalismo nacional e desenvolvimentista.

18

Pode Moçambique deixar de estender a mão e tornar-se um estado desenvolvimentista?



A foto que abre esta página é prova de desenvolvimento. A rapariga e o rapaz, beneficiários de uma enorme expansão da educação, regressam da escola rural para casa. Ela conduz uma bicicleta relativamente nova. É um facto, há mais bicicletas e mais salas de aula. Mas o rapaz, tal como a maioria do povo, anda a pé. E ambos têm poucas probabilidades de terem um emprego quando deixarem a escola. Tem havido desenvolvimento, mas não suficiente. Quinze anos depois do fim da guerra a maioria das pessoas continua desesperadamente pobre, e mesmo os que saíram da pobreza estão em situação precária com fortes possibilidades de voltar a ela, como demonstramos no Capítulo 7.

Sim, há mais bicicletas, mas o salto no desenvolvimento que se podia esperar depois da guerra, não aconteceu. Qual foi o erro? Uma resposta pode estar numa declaração conjunta do governo e doadores a 30 de Abril de 2007,¹ que diz: “É urgente aprovar e executar uma estratégia de

¹ *Revisão Conjunta 2007 Aide-Mémoire*, República de Moçambique e Parceiros de Apoio Programático, 2007, p 23

desenvolvimento rural.” Quinze anos após o fim da guerra Moçambique não tem uma estratégia aceitável de desenvolvimento rural.

Em lugar de uma estratégia de desenvolvimento, Moçambique tem uma série de crenças e suposições. Aquela que está no centro de todas, reza que se Moçambique cria capital humano (saúde e educação) e infraestrutura (estradas e electricidade), os investidores estrangeiros vôm para cá e uma dinâmica classe empresarial interna vai emergir. Ligado a isto, está um pressuposto que implica transferir o fardo e a responsabilidade do governo para cima dos mais pobres. Em vez de organismos estatais de comercialização e armazéns nacionais para cereais, os camponeses devem agora armazenar a sua colheita e suportar os riscos do mercado e do clima. Muito mais pessoas devem estar a viver do seu auto-emprego e do “sector informal”, em vez de empregos no sector formal.

As IBWs, FMI e Banco Mundial, criaram uma hegemonia intelectual centrada no seu modelo neo-liberal baseado no não intervencionismo, mercado livre, pequeno governo e investimento estrangeiro – e mais recentemente com uma rede de segurança social agregada aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Estas suposições e crenças podem ser assumidas com toda a sinceridade mas o facto é que são, ao mesmo tempo, muito convenientes para a elite moçambicana e para os doadores. As elites moçambicanas, a quem é dito que enriquecendo estão a ajudar os pobres, ficam muito satisfeitas acreditando; os camponeses não devem estender a mão a pedir, mas os “cabritos” podem estender as garras a uma fatia da ajuda internacional. E para os doadores, é muito agradável ajudar os pobres moçambicanos construindo estradas e escolas.

Mas há um problema. A malnutrição e a mortalidade materna estão a aumentar; 15 anos após o fim da guerra e a vasta maioria dos agricultores ainda são camponeses de enxada que usam a tecnologia mais rudimentar. Metade dos moçambicanos acham que o seu padrão de vida está a descer (Tabela 7.8), e esta percepção parece corresponder ao real. Há de facto mais bicicletas mas a maioria das pessoas ainda anda a pé. Dez anos de um crescimento económico recorde ainda não trouxe *melhorias económicas* à maior parte dos moçambicanos.

O Presidente Armando Guebuza está certo ao dizer repetidamente que “na luta contra a pobreza deve-se começar por cavar os recursos que temos,

fazendo uso deles em vez de esticarmos a mão sem tentarmos.”² Mas Moçambique até agora adoptou a estratégia das IBWs que consiste em estender a mão à espera que os investidores estrangeiros aterrem e acabem com a pobreza. Não está a funcionar. Num discurso em Lichinga, o Presidente também disse: “Temos que combater titanicamente contra a arrogância de acharmos que os outros é que têm de mudar, nós não.”³ Este livro defende que o Presidente Guebuza tem razão e que a elite moçambicana deve deixar de estender a mão ao investimento estrangeiro em vez de procurar maneiras de criar empreendedores nacionais. Isso obriga a que o estado seja intervencionista, e que a elite, tal como os camponeses, trabalhe mais. Vai principalmente perturbar as relações amigáveis com os doadores e obrigar a repensar a aceitação passiva das políticas das IBWs.

Nem todos subscrevem os mitos

Dentro de Moçambique, a “luta titânica” para mudar a maneira de pensar já começou. O primeiro questionamento público das ideias estabelecidas veio em 2003 com a publicação da Agenda 2025 (ver capítulo 17). O grupo que a elaborou incluía 14 personalidades eminentes moçambicanas, de que faziam parte um membro da Comissão Política da Frelimo, um economista destacado da Renamo, clérigos e académicos proeminentes. No entanto, este grupo atacou abertamente a política de ajustamento estrutural das IBWs e o favorecimento do investimento estrangeiro, recomendando ao mesmo tempo um banco de desenvolvimento e uma política económica com mais intervenção do estado. O FMI e Banco Mundial são mesmo indicados como “ameaças ou elementos inibidores do desenvolvimento”. O relatório nota que

desde 1987 o País adoptou medidas de ajustamento estrutural no contexto de acordos com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. A despesa pública foi drasticamente reduzida relativamente à receita. Houve cortes substanciais nos sectores da educação, saúde e construção; foram privatizadas empresas estatais. ...

² *Savana*, 24 Abril 2006.

³ *Savana*, 24 Abril 2006.

As políticas macroeconómicas de natureza neo-liberal introduzidas na década de 90, salientando o aspecto financeiro/ monetário, foram implementadas na ausência de políticas de apoio complementares de acções a nível microeconómico e do sector produtivo, levando a um aumento no sector comercial em detrimento da industrialização. ... as principais fábricas e PME's fecharam. Em consequência, a "informalização" dos sectores produtivo e comercial espalharam-se por todo o País. ...

O paradigma que Moçambique tem estado a aplicar não alterou a situação económica e social do país, o mesmo sucedendo com os outros países africanos que implementaram programas similares.⁴

O relatório alerta para possível "instabilidade social" e salienta a necessidade das IBWs "acordar(em) programas mais realísticos e ajustáveis às reais necessidades do País."⁵

"A economia está adquirindo contornos mais limitados e menos diversificados, com menos oportunidades para desenvolver ligações, emprego e capacidades produtivas e tecnológicas de base alargada," diz o estudo. Os sectores mais dinâmicos da economia estão em declínio. "Parte do parque industrial foi destruído durante a guerra e o remanescente foi privatizado; muitas das fábricas recentemente privatizadas estão encerradas ou transformadas em armazéns."⁶

A comissão da Agenda 2025 de que faziam parte ex-governadores do banco central, atacaram depois a velha doutrina do FMI – manter a inflação muito baixa, o que implica manter as taxas de juro altas. Em lugar disso devia dar-se peso igual à criação de emprego e ao controlo da inflação. Os sectores produtivos têm sido prejudicados pelos juros elevados e devia ser permitida uma inflação maior: "Enfatizar o caminho sustentável para a estabilização pode demorar mais tempo a baixar a inflação para os níveis almejados, mas o benefício é, entretanto, um maior crescimento e a criação de postos de trabalho e, conseqüentemente, a redução da pobreza."⁷

⁴ *Agenda 2025*, Maputo, 2003, pp 48, 49, 61, 102, 103

⁵ *Agenda 2025*, Maputo, 2003, pp 48, 49, 62, 107

⁶ *Agenda 2025*, Maputo, 2003, pp 50-2, 57

⁷ *Agenda 2025*, Maputo, 2003, pp 47, 102

Finalmente, a Agenda 2025 insurge-se contra o favorecimento do investimento estrangeiro. “Moçambique concede incentivos para atrair investimento directo estrangeiro” mas “Não existe um plano de *empowerment* aos empresários nacionais oriundos de segmentos tradicionalmente desfavorecidos”. O resultado é que a “Actividade económica é dominada por estrangeiros” enquanto “se acentua a dependência da África do Sul.” As decisões de investimento são determinadas “pelas estratégias corporativas estrangeiras,” enquanto os “Moçambicanos não possuem, de uma forma geral, capacidade financeira para competirem com os seus parceiros estrangeiros.”. O estudo conclui que

Sem prejuízo da crescente inserção de Moçambique na globalização, a estabilidade social e política do País requer a prática de uma política de discriminação positiva e de *empowerment*, concebida para habilitar, técnica e financeiramente, o empresariado moçambicano emergente. A gestão deste processo deve ser rigorosa, abrangente e transparente.

O Estado tem um papel no apoio à modernização das empresas e na permanente defesa das empresas nacionais.⁸

Nada mais se ouviu do pensamento radical deste órgão, aliás conservador, e o relatório foi sepultado pelos doadores e elite local; as vozes questionando os mitos não foram caladas. Com as preparações para o PARPA II, foram levantadas mais questões. O documento de base sobre crescimento económico para o PARPA II, para Julho de 2005, esclarece que para o PARPA I (2001-2005):

A filosofia implícita advoga que a economia é propulsionada pela iniciativa privada e pelas forças de mercado. Ao Estado cabe o papel de fornecer bens públicos básicos, criando um ambiente propício ao crescimento económico e ao desenvolvimento humano.

[Mas] A estratégia de deixar o sector privado desenvolver-se *sozinho* através das forças de mercado criou distorções em desfavor dos pequenos e médios produtores em toda a estrutura da economia. ... As pequenas e médias empresas continuam com

⁸ *Agenda 2025*, Maputo, 2003, pp 52, 57, 101, 106

dificuldade em crescer; o sector produtivo manufactureiro local continua estagnado – excepto grosso modo as indústrias de bebidas e moagens.⁹

O resultado tem sido uma economia com mega-projectos que empregam relativamente poucas pessoas e pagam poucos impostos, e um grande sector informal. Falta um sector intermédio que seriam pequenas e médias empresas formais; as que havia, nos sectores tradicionais dos têxteis e confecções e de metalurgia, fecharam e não foram substituídas. O crescimento económico falha na criação de empregos.

O documento recomenda uma abordagem muito mais intervencionista: “o Estado tem um papel muito importante no tocante ao apoio, expansão, e dinamização do sector privado para alcançar a meta de crescimento amplo, rápido e sustentável. Continua dizendo que “a estratégia económica do PARPA II devia dar prioridade aos incentivos para o crescimento da actividade produtiva local.” E recomendava “uma discussão mais aberta no concernente às questões estratégicas”.

Esta discussão continuou com o rascunho do PARPA II. O primeiro rascunho largamente circulado concluía que “Excluindo os grandes projectos, o sector formal da economia também não mostrou sinais de crescimento assinaláveis. As forças de mercado e o sector privado, por si sós, revelaram-se incapazes de garantir o crescimento dinâmico e articulado da produção agrícola com os outros sectores económicos;” A desigualdade está a acentuar-se.¹⁰

Este questionamento às suposições partilhadas pelas IBWs, doadores e elite moçambicana, provou que não era aceitável e não sobreviveu na redacção final do PARPA II. Mas mostrava as opiniões dos especialistas dentro do Ministério do Desenvolvimento e Planificação que, pelo menos na primeira versão, estavam preparados para denunciar que o Rei vai nú.

Entretanto a sociedade civil, através da plataforma do G20, começou igualmente a questionar os pressupostos dos doadores e da elite. O Relatório Anual da Pobreza 2004, o último a ser escrito pelo falecido José Negrão, diz:

⁹ *Crescimento Económico e Estabilidade Macro (Grupo 1.1) - Contribuição inicial à elaboração do PARPA II*, Maputo 18 Julho 2005. Itálicos no original.

¹⁰ *Plano de Acção para a redução da pobreza absoluta, 2006-2009 (PARPA II) versão preliminar*, Maputo 7 Nov 2005.

“O Moçambicano não é pobre, mas ficou ou está pobre, podendo sair dessa situação logo que tenha possibilidade para o fazer”.¹¹ Isto conduz a uma definição de pobreza muito mais baseada nas condições e que não é um problema individual:

Pobreza é “a impossibilidade das famílias, da associações e das empresas terem acesso às condições que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas e perspectivar o seu crescimento e desenvolvimento no mais breve período possível”.

O relatório de 2004 baseava-se num grande inquérito que descobriu o ponto óbvio de que a principal razão para a pobreza era a falta de dinheiro. Muito dos inquiridos disseram que a família não tinha comida nem água suficientes, chegando a um nível tal que violava os seus direitos humanos. Havia uma exigência generalizada de uma política do governo para promover pequenas e médias empresas, e em particular, para o governo baixar os juros e partilhar os riscos, de modo a criar empregos e rendimentos.

“A redução da pobreza passa necessariamente pelo acesso ao rendimento através do emprego”, dizia o G20 no seu Relatório Anual da Pobreza 2005.¹² O governo deve dar prioridade a actividades que gerem emprego. O relatório também recomendava um banco de desenvolvimento.

Abdul Magid Osman, na altura presidente do banco BCI-Fomento, concluiu uma palestra pública em 2006 apelando à comunidade internacional que aceitasse que “em Moçambique só é possível combater a pobreza se a classe empresarial moçambicana tiver as mesmas oportunidades que têm nos países desenvolvidos”. Apelou à comunidade internacional que aceitasse que “não seria justo pedir aos empresários em Moçambique que fizessem os milagres que não eram feitos nos países deles” porque “o desenvolvimento depende de um enorme apoio público (nacional e internacional).”¹³

Num contexto global

Os doadores de Moçambique e a elite local podem não querer ouvir, mas a nível internacional a disposição também já é outra. Bush, Wolfowitz e os neo-conservadores de Washington mostraram que a linha do Consenso de

¹¹ *Relatório Anual da Pobreza 2004*, Maputo: G20, 2004, p 7

¹² *Relatório Anual da Pobreza 2005*, Maputo: G20, 2 June 2006.

¹³ *Notícias*, 30 Junho 2006.

Washington neo-liberal não passava de cobertura para a arrogância e ganância. A pesquisa do Banco Mundial subjacente às políticas em Moçambique tem vindo a demonstrar que “nem de longe é confiável” e é politicamente motivada. A América Latina, a China e a Índia, mostram caminhos diferentes. E como vimos no capítulo 14, a UNCTAD e teóricos académicos estão a avançar com linhas diferentes, mais intervencionistas. Frases dos anos 70, como “estado desenvolvimentista” voltam a estar em moda.

A rejeição do modelo do estado desenvolvimentista e intervencionista dos anos 70 pareceu ser uma resposta a problemas reais mas falhou porque era ideologicamente motivada, como parte da Guerra Fria, e pelo movimento em direcção a um capitalismo mais global. Os organismos de comercialização agrária por toda a África podem ter sido ineficientes e pagarem aos camponeses uma fatia miserável dos preços de exportação mas os seus sucessores do mercado livre pagam ainda menos e deixam-nos muitas vezes sem nenhum mercado. Em vez de trazerem eficiência, o fim do apoio à indústria local destruiu empregos e trouxe a desindustrialização.

A agenda para os anos 2010 será a que tenta misturar o melhor dos anos 70 e 90, ao mesmo tempo que procura evitar os excessos e os fracassos. O estado intervencionista e desenvolvimentista está de volta – não para substituir o mercado mas para intervir directamente no mercado. O capitalismo funciona muito bem a obter lucros e a desenvolver novos produtos e novas necessidades, mas como se viu nos passados 30 anos, o capitalismo primitivo torna os ricos mais ricos e os pobres mais pobres, e tem pouco interesse nos pobres porque eles não têm dinheiro para gastar.

Como vai Moçambique posicionar-se neste novo pensamento internacional? Em Moçambique as mudanças dos anos 80 e 90 reflectiram também as reais preocupações sobre a impraticabilidade das abordagens dominadas pelo estado e sobre corrupção e roubos massivos no sistema bancário.

Ninguém voltaria aos dias do planeamento central, das machambas estatais gigantes, e das promessas de uma fábrica têxtil estatal para cada província. Mas o ponteiro rodou para o extremo oposto no qual não pode haver nenhum envolvimento do estado na economia e isso acabou por ser um grande desastre. Agora o novo estribilho é a “parceria público-privada”

que aceita explicitamente um papel para o sector público – isto é, do estado. Em Moçambique onde o sector privado ainda é tão pequeno, o estado deve ter uma parte muito grande e o “privado” deve incluir todos os actores não-estatais, incluindo associações e cooperativas.

Que papéis para o novo estado intervencionista?

O tema principal deste livro tem sido argumentar que aquilo a que chamámos a visão de desenvolvimento baseada no culto da carga, precisa de ser substituído por uma nova visão de desenvolvimento na qual o estado promove crescimento económico e os moçambicanos, não os investidores estrangeiros, são os condutores. Não há um caminho único. Mas Moçambique não está sózinho, nem é único a enfrentar um desafio. Pode aproveitar da experiência da Ásia e América Latina e recrutar especialistas e formadores de todo o mundo.

O sector do caju (Capítulo 5) mostra o que é possível; o sucesso resultou de um especialista da Índia usando tecnologia indiana apropriada, juntando-se a empreendedores moçambicanos, a um departamento do governo intervencionista e agências progressistas do Norte – e da rejeição sem alarde do modelo imposto pelo Banco Mundial. A criação da cadeia de valor de Nametil a Londres significou um processo de tentativa e aperfeiçoamento e apoio continuado para reforçar o empreendedorismo a todos os níveis – associações de camponeses, Ikuru e processadores.

Será o caju um “modelo” que pode ser aplicado a outros produtos? Talvez, por exemplo às macadamias. Mas o modelo real é de uma rede de uma série muito vasta de pessoas e organizações (nacionais e internacionais), de financiamento imaginativo e partilha do risco, e de uma agência estatal intervencionista assumindo parcialmente a liderança e parcialmente o apoio aos empreendedores.

Pensar em termos de cadeia de valor, que foi tão importante para o caju, podia ser aplicado a uma série de outros sectores, como peixe ou frangos, onde inicialmente o estado podia ter de apoiar alguns dos elos da cadeia, como a produção de pintos ou o processamento de peixe. O estado sairia, logo que a cadeia se mostrasse bem sucedida.

Outros sucessos também têm lições a aprender. O tabaco provavelmente fez mais pela redução da pobreza no campo do que qualquer outra intervenção.

Os camponeses querem cultivar tabaco porque conseguem insumos a crédito (uma forma importante de partilha de riscos), recebem serviços de extensão eficientes e têm mercado garantido. As companhias de tabaco têm direitos exclusivos em certas áreas. O algodão funciona da mesma maneira. Tanto o tabaco como o algodão têm mercados internacionais estabelecidos, mas não há razão nenhuma para não se desenvolverem esquemas de cultivo por contrato para o gergelim, girassol e uma série de outras culturas, através de diversas formas de parceria público-privada.

Não há planos detalhados e o estado desenvolvimentista intervencionista precisará de ser flexível de modo a poder intervir onde a ajuda é necessária. Algumas áreas parecem importantes:

- **PREENCHER AS LACUNAS.** Onde os empresários já estão em actividade e com sucesso, as agências do governo devem estar preparadas para preencher as lacunas em termos de financiamento, tecnologia, treino e comercialização. Não precisa de fazer estas tarefas, pode subcontratá-las a empresas ou ONGs.
- **PARTILHAR O RISCO.** Empurrando o risco para o nível mais abaixo, para os camponeses, trabalhadores e pessoas no sector informal, só produz atitudes cautelosas, conservadoras e não desenvolvimentistas. O risco deve ser partilhado através de seguros, empréstimos garantidos, compras garantidas e outras redes de segurança. As garantias podem não ser directas, podem ser indirectas via bancos e indústria seguradora.
- **IMPULSIONAR A PROCURA RURAL.** A melhor maneira de impulsionar a economia rural é providenciar rendimentos aos pobres das zonas rurais através de projectos de trabalho intensivo, como construção de estradas, e um uso mais alargado de transferências de dinheiro. Dar dinheiro aos pobres não é dar “esmolas”, é ir ao encontro dos seus direitos humanos.
- **EMPREGOS SÃO A PRIMEIRA PRIORIDADE.** Os inquéritos mostram que as pessoas consideram o emprego como a sua maior necessidade e têm razão; para a maioria das pessoas emprego, mesmo mal pago, é melhor que o “sector informal” ou produzir a sua comida na machamba.
- **REGULAMENTAÇÃO E PROTECÇÃO.** Trabalhadores e camponeses devem ser protegidos através de uma série de regulamentos de saúde e

segurança, salários mínimos, sindicatos e comités de arbitragem para preços de culturas comerciais.

- **MOSTRAR LIDERANÇA.** A principal diferença entre a era do plano central e a nova era de parceria público privada é que o governo responde a lacunas identificadas pelos sectores privado e associativo. Porém, onde houver uma área que não atraiu o interesse privado, o governo pode tomar a dianteira, seja para promover o sector, seja para fazer o trabalho de base.
- **APOIAR APRENDIZAGEM E EXPERIMENTAÇÃO.** A história colonial e socialista produziu a maior lacuna é que as pessoas não terem as qualificações para serem empresários eficientes e o governo tem de preencher essa lacuna com agências de desenvolvimento de negócios que treinam, ensinam e apoiam novos empresários. Da mesma maneira devia haver apoio para as empresas experimentarem novas ideias e métodos aperfeiçoados.
- **PASSAR A UM ESTADO EM APRENDIZAGEM.** O envolvimento na economia terá inevitavelmente uma alta taxa de falências; sectores inteiros provarão não ser lucrativos ou viáveis, ao mesmo tempo que intervenções individuais muitas vezes não funcionam. Mais do que esconder os projectos de menor sucesso ou de se envolver em lutas políticas sobre eles, é essencial usá-los para aprender e melhorar. Isto implica um grau mais elevado de transparência para empréstimos, contratos e projectos. E significa uma revisão e avaliação, formalizada e independente. Ainda mais difícil, requer sistemas que recompensem a inovação, os riscos e o debate e que não penalizem os fracassos.

Nada disto é fácil. Requer uma mentalidade totalmente nova. Mas o Presidente Armando Guebuza também faz notar que a luta de libertação também não foi fácil de vencer. Exigiu novas maneiras de pensar e agir, e um grau de criatividade de que muitos não se consideravam capazes. Desenvolver Moçambique não é um desafio menor, em especial quando é tão evidente que as velhas maneiras de pensar não funcionam.

“Liderança e apropriação” podem ser económicos?

Os doadores também precisam de uma nova mentalidade. Têm de aceitar que o ponteiro deve voltar para o desenvolvimento económico e que, pelo

menos a ajuda *adicional*, deve ir para os sectores económicos e não para os sectores sociais. Isto apresenta três problemas para os doadores. Primeiro, estatísticas e fotografias de meninas na escola são justificações fortemente emocionais servindo para aumentar a ajuda e as agências da ajuda precisam de convencer os seus próprios eleitores e parlamentos sobre a importância de empregos e crescimento económico. Segundo, exige que se aceite que a pobreza em Moçambique é profunda e difícil de lidar e se reconheça o fracasso das actuais tentativas de resolver o problema. Terceiro, exige que os principais doadores europeus se distanciem das políticas falhadas das IBWs, pelo menos em privado e em Moçambique.

Devia ser dada mais atenção aos métodos usados noutros sítios, como os subsídios do milho nos Estados Unidos e os bancos de desenvolvimento na Alemanha e Brasil, bem como os sucessos do Zimbabwe no passado, com o milho dos camponeses, nos anos 80. Nenhum deles esteve isento de problemas e todos vão contra a actual ideologia das IBWs, mas funcionaram. É preciso dar muito mais atenção à experimentação e à procura daquilo que funciona, independente de estar ou não dentro dos dogmas fundamentalistas das IBWs. Podiam ser úteis para o pessoal dos doadores outros aspectos de intervencionismo económico da história dos seus países – os Estados Unidos na grande depressão, a Europa depois da segunda guerra mundial, os estados nórdicos nos anos 50 e 60.

Intencional ou não, a comunidade internacional fomentou uma cultura de subserviência. A reclamação dos doadores de que pretendem “liderança e apropriação” pelos moçambicanos, simplesmente não é credível. A subserviência será lentamente substituída por liderança, somente se alguns dos doadores mais flexíveis, especialmente entre os mais antigos amigos de Moçambique, deixarem claro que estão preparados para apoiar uma viragem na despesa do governo, do dinheiro da ajuda para o desenvolvimento económico e intervenção directa na economia. Os doadores estão preocupados com a corrupção, mas podiam dar um sinal de mudança afastando-se dos alvos macroeconómicos e colocando a ênfase na transparência. Seria simples mudar de “nenhum subsídio” para “subsídios transparentes”, combinado com apoio público ao compromisso da *African Fertiliser Summit* de fertilizantes subsidiados. (Ver Capítulo 15). Os moçambicanos vêem que, até agora, a subserviência tem compensado: para

mudar isso, alguns doadores precisarão de tomar a dianteira em abrir espaço económico.

Há também oportunidades para as ONGIs e doadores bilaterais mais orientados para projectos. Um bom ponto de partida seria aumentar o apoio para sindicatos, para criarem capacidade organizacional na saúde e segurança dos trabalhadores. Outro, seria a criação de centros de desenvolvimento empresarial, não apenas com consultores mas com pessoas capazes de trabalhar directamente com a empresa e que providenciam o financiamento inicial. Apoio a empresas e associações como a Ikuru na comercialização, teria um importante impacto. Outra opção é levar dinheiro para as áreas rurais através de construção de estradas com trabalho intensivo e de transferências de dinheiro. Mas estas intervenções só funcionarão se criarem de facto capacidade moçambicana, o que, por sua vez, requer duas coisas. Uma seria compromisso a longo prazo – dez anos, não três. Outra é que os de fora – especialistas e consultores – devem trabalhar para as instituições moçambicanas e serem responsáveis perante elas.

A maioria do pessoal dos doadores e ONGIs em Moçambique “quer” realmente ajudar o país a reduzir a pobreza. Aquilo que mais pode ajudar é o pensamento liberto do que era até agora tradicional e o abandono dos pressupostos baseados unicamente em infraestrutura e capital humano. Precisam de encontrar em vez disso, as vias para promover desenvolvimento económico e, em especial, de apoiar um desenvolvimento conduzido pelos empresários moçambicanos em vez de investidores estrangeiros.

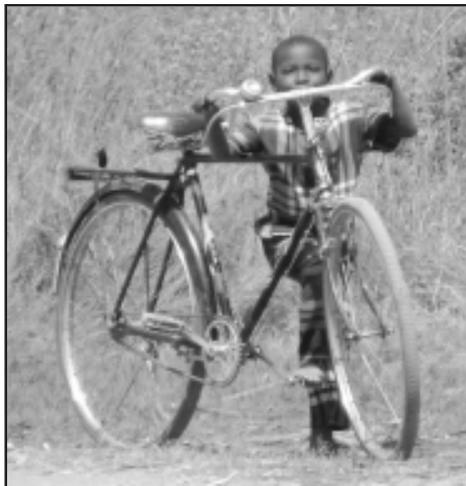
Conclusão: uma visão positiva de desenvolvimento

No Capítulo 8 chamámos a atenção para a definição de Robert Chambers do desenvolvimento como sendo “boa mudança” e sem dúvida tem havido boa mudança para os moçambicanos. Há mais bicicletas. Mas uma conclusão fundamental deste livro é que não tem havido boa mudança suficiente. No Capítulo 8 também, passámos à definição de desenvolvimento de Alan Thomas. Este realçou a importância de uma “visão” de uma sociedade melhor e do caminho para chegar a ela. Moçambique tem uma curiosa visão negativa de desenvolvimento, caracterizada pela frase “luta contra a pobreza absoluta”. É como se “pobreza absoluta” fosse uma doença crónica. E ao mesmo tempo

cria-se a consciência caritativa de que quem é “absolutamente pobre” precisa de ajuda e doações.

Esta visão negativa está reflectida na ênfase sobre a criação de infraestruturas e capital humano e depois na esperança de que os investidores estrangeiros e o sector privado acabem com a pobreza. É como esperar que o doente recupere de uma doença e ganhe forças. É uma visão passiva do que os moçambicanos podem fazer: sentarem-se e ficarem à espera dos doadores e do sector privado. É o mundo em que há peixe mas não há redes. (Ver Capítulo 4).

Um primeiro passo importante seria adoptar uma visão positiva – de criação de empregos, modos de vida e rendimentos – e não o fim de alguma coisa má mas antes do início da construção de um futuro económico melhor. O “estado desenvolvimentista” é aquele que assume um papel activo na construção do futuro melhor. A Agenda 2025, o Observatório da Pobreza, o Presidente Guebuza e mesmo o PARPA II, apontam para um Moçambique onde o governo promove activamente empresariado – empresários individuais, agricultores comerciais e associações – e lidera um desenvolvimento económico de base alargada.



Fielito Julião que figura na capa do livro, os marceneiros que fazem mobília em Monapo, a Ikuru, os que estão envolvidos no caju, os agricultores comerciais do Chimoio Marcos Mainato e João Ferrão, e milhares de outros moçambicanos, já são empresários. Moçambique não precisa de esperar por investidores estrangeiros a aterrarem nos seus aeroportos. Quem pode desenvolver Moçambique já cá está. Mas precisa de treino, apoio a longo prazo e crédito – que o estado desenvolvimentista pode organizar e providenciar.

Não há respostas fáceis e este livro não oferece nenhuma. Serão necessárias muitas discussões e algumas escolhas difíceis sobre que tipo de visões positivas e estratégias intervencionistas são mais apropriadas. Mas o primeiro passo é ouvir o Presidente, usar as pessoas e recursos locais e deixar de estender a mão a pedir ajuda e investimento estrangeiro.

Apêndice 1

Ajuda

Em 1990, próximo do fim da guerra, Moçambique era o 6º país no mundo mais dependente da ajuda, que representava 41% do PIB. Desde então os níveis de ajuda mantiveram-se altos; em 2004 a ajuda era apenas de 20% do PIB, mas ainda fazia de Moçambique o 14º país mais dependente da ajuda, segundo o PNUD. A ajuda de 63US\$ per capita em 2004 era mais baixa que em 45 outros países (sobretudo mais pequenos), incluindo nações bastante ricas como Israel, mas era quase duas vezes a média de 33US\$ para os países menos desenvolvidos e para a África Sub-Sahariana.¹ Moçambique continua claramente a ser o querido dos doadores.

Os dados mais detalhados da ajuda foram reunidos pelo Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE.² Desta base de dados foram extraídas quatro tabelas para dar detalhes da ajuda a Moçambique desde a independência. Infelizmente, as várias bases de dados não condizem sempre e portanto em alguns casos tive de fazer suposições que são explicadas em baixo.

A Tabela A1.1 dá o total da ajuda a Moçambique segundo a informação dos próprios doadores e financiadores. A ajuda é conhecida como “*Official Development Assistance (ODA)*” e inclui donativos e empréstimos “concessionais” “tendo como objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e previdência social”. Um empréstimo é tratado como “concessional” se pelo menos 25% dele fôr de facto donativo (efectivamente uma porção muito pequena). Na Tabela A1.2 mostramos a ajuda dividida em donativos e empréstimos; os pagamentos dos empréstimos na linha final são mostrados como números negativos. Nem toda a “ajuda” chega realmente a Moçambique. Uma parte do cancelamento da dívida conta como ajuda (e contou para metade da “ajuda” total a Moçambique em 2002). A assistência técnica conta como ajuda, apesar de boa parte dela ir para

¹ UNDP, *Human Development Report 2006*, ed Kevin Watkins, New York: UNDP and Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, Tabela 18.

² www.oecd.org/dac/stats

consultores do país doador, seleccionados pelo país doador, e para carros, despesas gerais, etc. Esta é uma das áreas da ajuda mais em disputa. A *Action Aid International* afirmava que “dois terços do dinheiro do doador é ajuda ‘fantasma’ que não está de facto disponível para redução da pobreza nos países em desenvolvimento”.³ Moçambique também tem pouco controlo sobre a ajuda alimentar e outra ajuda de emergência, que é em grande parte determinada pelo doador. Na Tabela A1.1 definimos portanto uma nova categoria de ajuda que está de facto “disponível” para Moçambique usar. Nos seis anos de 1999-2004, 18% da ajuda a Moçambique foi cancelamento da dívida, 16% foi assistência técnica, e 7% foi ajuda alimentar de emergência (em parte ligada às cheias de 2000). Isto deixou Moçambique com apenas 59% da ajuda que realmente podia usar. Assim, enquanto a ajuda pós-guerra tem andado consistentemente em 1,1 bilião de US\$ por ano, Moçambique na realidade só pode usar 700 milhões de US\$.

A antiga União Soviética, URSS, foi o maior doador a Moçambique nos três anos chave (1984-1986) durante a guerra. A URSS não desagregava ajuda de emergência e assistência técnica, assim ao compilar a Tabela A1.1 assumimos proporções iguais às dos outros doadores. O Gráfico 2.1 no capítulo 2 e tabelas A1.2 e A1.3, incluem a ajuda da URSS que está excluída de algumas das tabelas do Comité de Assistência ao Desenvolvimento, mas não doutras.

A Tabela A1.3 divide a ajuda por doador, incluindo a URSS. Note-se que o número para o FMI é negativo no período do pós-guerra – o que significa que durante todo o período pós-guerra o FMI tirou de Moçambique mais 7 milhões de US\$ do que deu. Assim, neste livro, nós não tratámos o FMI como “doador”.

A Tabela A1.4 baseia-se num conjunto diferente de dados. Embora as primeiras três tabelas sejam para a ajuda que foi de facto dada, esta tabela é só para a ajuda prometida. Também cobre apenas o período a partir de 1990. Mas tem a vantagem de ter uma divisão muito mais detalhada do objectivo

³ “Isto incluía perdão da dívida, dinheiro gasto no país doador em emigrantes mas contado como ajuda, assistência técnica, administração excessiva e custos de transacção, e não ajuda a países pobres”. A Irlanda estava na escala mais baixa com 13%, de ajuda “fantasma”, o Reino Unido, os Nórdicos e a Holanda com cerca de 1/3, mas a França e os Estados Unidos chegavam a 90%. Romily Greenhill e Patrick Watt, “Ajuda Real: uma Agenda para fazer a ajuda funcionar”, Joanesburgo: Action Aid International, 2005.

da ajuda. Note-se que a assistência técnica (16% da ajuda total), não está tratada como categoria separada neste conjunto de dados, mas está incluída simplesmente como parte da ajuda destinada aos vários sectores.

Nesta tabela há diversos pontos relevantes:

- O cancelamento da dívida é um quinto de toda a ajuda projectada.
- apoio directo ao orçamento está a crescer, embora talvez não tão rapidamente como os doadores sugerem.
- A ajuda aos sectores sociais está a crescer rapidamente, enquanto a ajuda aos sectores produtivos tem caído drasticamente.

Finalmente nota-se que, a partir das tabelas A1.1 e A1.4 e do Gráfico 2.1, é significativo o declínio na ajuda durante o período 1995-2001, mas é muito rápida a subida na ajuda dada e prometida depois do mesmo período.

Tabela A 1.1 Ajuda (ODA) dada a Moçambique (1975 a 1993)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
Excluindo URSS																				
Ajuda Total (ODA, líquido)	21	70	80	105	146	169	144	208	211	259	300	421	668	920	820	1003	1069	1463	1179	
Da qual																				
Perdão da dívida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	20	44	154	168	33
Assistência Técnica	4	7	12	27	33	38	46	50	44	47	51	70	73	92	100	92	135	195	224	
Ajuda alimentar e emergência	8	14	18	19	39	24	34	33	58	82	86	78	121	156	121	112	149	135	69	
Disponível para Moçambique.	8	49	50	59	74	107	64	125	109	130	163	273	473	651	579	755	631	966	852	
Incluindo URSS																				
Ajuda Total (ODA, líquido)	21	70	82	107	147	171	158	217	219	294	354	547	735	978	884	1061	1103	1463	1179	
Disponível para Moçambique	8	49	51	60	75	108	70	130	114	147	193	355	521	692	625	799	651	966	852	

Tabela A 1.1 Ajuda (ODA) dada a Moçambique - (1994 a 2006)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	<i>Média Anual</i>								
														Durante guerra	Pós guerra							
														81-86	87-92	93-99	00-06					
Excluindo URSS																						
Ajuda Total (ODA, líquido)	1200	1064	888	948	1040	805	877	933	2203	1037	1235	1277	1611	257	1189	1018	1310					
Da qual																						
Perdão da dívida	40	120	75	118	199	58	31	153	1045	7	7	4	138	0	81	92	198					
Assistência Técnica	239	233	190	162	150	156	174	166	201	225	209	189	219	51	137	194	198					
Ajuda alimentar e emergência	26	97	62	65	57	49	139	122	58	51	72	39	46	62	159	61	75					
Disponível para Moçambique.	895	614	561	602	634	543	533	492	899	753	942	1045	1208	144	811	671	839					
Incluindo URSS																						
Ajuda Total (ODA, líquido)	1200	1064	888	948	1040	805	877	933	2203	1037	1235	1277	1611	298	1245	1018	1310					
Disponível para Moçambique	895	614	561	602	634	543	533	492	899	753	942	1045	1208	168	851	671	839					

Fonte: OECD DAC International Development Statistics Online, consultado a 24.11.2006

Ajuda real, como reportada pelos doadores

Não havendo dados no cálculo da ajuda disponível, assumimos que assistência técnica, e emergência & comida, estão na mesma proporção para a ajuda da URSS

Gráfico 2.1 inclui URSS.

Tabela A 1.2 Ajuda (ODA) dada a Moçambique, donativos e empréstimos - (1975 a 1995)

\$ million	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Ajuda Total (ODA total, líquido)	21	70	82	107	147	171	158	217	219	294	354	547	735	978	884	1061	1103	1463	1179	1200	1064	
Donativos (ODA total donativos)	20	44	73	94	114	114	133	150	167	229	237	342	516	670	708	842	1015	921	861	876	1003	
Empréstimos (ODA empréstimo, líquido)	1	27	9	13	33	57	25	67	52	65	117	205	219	308	176	219	88	543	318	324	61	
(líquido = novo menos os pagamentos)																						
Novos empréstimos a Moçambique	1	27	9	13	33	57	25	67	54	69	121	211	230	345	210	270	245	646	369	379	272	
Pagamentos de empréstimos por Moçambique	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	-4	-4	-6	-11	-37	-34	-51	-157	-103	-51	-55	-32	

Ajuda real, como reportada pelos doadores. Números incluem URSS.

Tabela A 1.2 Ajuda (ODA) dada a Moçambique, donativos e empréstimos - (1996 a 2005)

\$ million	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ajuda Total (ODA total, líquido)	888	948	1040	805	877	933	2203	1037	1235	1277	1611
Donativos (ODA total donativos)	631	680	824	1467	903	831	2026	829	1039	977	1241
Empréstimos (ODA empréstimo, líquido)	257	268	216	662	26	102	177	197	185	288	-1152
(líquido = novo menos o pagamentos)											
Novos empréstimos a Moçambique	326	279	282	180	194	162	304	250	246	363	406
Pagamentos de empréstimos por Moçambique	-69	-18	-45	-53	-46	-47	-46	-43	-50	-63	-36

Ajuda real, como reportada pelos doadores. Números incluem URSS.

Fonte: OECD DAC International Development Statistics Online, consultada a 24.11.2006

Tabela A 1.3 Ajuda (ODA) dada a Moçambique, por doador

milhões \$

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Todos os doadores	21	70	82	107	147	171	158	217	219	294	354	547	735	978	884	1061	1103
Bilateral	11	35	67	77	116	137	125	176	170	228	277	451	606	795	646	809	804
<i>da qual</i>																	
USA	0	9	8	9	19	9	6	2	13	16	47	30	55	60	34	62	60
Alemanha	0	0	0	0	1	2	2	3	2	7	5	11	30	25	21	37	65
Itália	0	0	1	2	2	3	8	27	33	34	28	56	135	287	80	106	59
Inglaterra	0	0	5	11	14	11	11	3	2	5	9	9	35	52	35	43	38
Suécia	9	15	26	26	40	36	32	46	37	31	34	69	54	89	100	136	135
França	0	0	0	0	0	1	3	5	10	12	20	29	39	25	42	72	81
Holanda	0	1	3	7	10	18	18	30	17	29	25	36	51	49	35	41	24
Noruega	0	4	6	8	9	11	12	16	18	15	21	32	35	45	49	52	69
Dinamarca	1	1	9	8	12	11	9	5	8	9	6	14	15	16	15	24	22
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	43	100
Japão	0	0	2	0	0	5	0	8	7	6	4	16	18	15	51	17	16
Suíça	0	0	0	0	1	2	1	2	3	4	4	3	23	6	7	26	28
Canadá	0	3	0	2	2	1	2	6	3	11	5	5	24	30	27	34	30
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Espanha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	16
Finlândia	0	0	3	2	3	3	4	4	4	5	3	5	10	18	30	27	24
Austrália	0	0	1	0	0	0	0	1	4	2	1	3	5	11	12	8	8
Áustria	0	0	0	0	0	0	2	2	0	3	3	1	4	1	5	4	2
Bélgium	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	2	1	1	2
URSS	0	1	2	2	2	2	15	9	9	35	54	125	67	58	64	58	34
Multilateral	9	36	14	30	31	34	33	41	49	66	77	95	129	183	238	252	300
<i>Da qual</i>																	
Banco Mundial (IDA)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	24	49	41	50	69	56
Comissão Europeia Commission	0	1	1	6	5	7	11	4	15	21	25	33	26	67	90	81	103
Banco Africano de Desenvolvimento	0	0	0	1	0	2	2	8	2	3	9	4	7	4	17	14	14
Agências árabes & governos	1	26	3	3	5	22	3	9	5	4	6	4	-2	0	0	-3	0
FMI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	25	16	12	42
Nações Unidas	8	9	10	19	21	24	19	26	29	40	38	37	36	50	70	78	85
<i>Das quais</i>																	
PAM	4	3	2	10	8	10	5	11	12	20	12	9	12	19	24	34	36
UNICEF	0	1	1	2	2	2	1	1	2	3	4	7	7	11	10	16	16
UNHCR	3	3	3	4	4	5	0	0	0	1	1	0	0	3	5	5	4
PNUD	0	1	2	3	4	5	8	9	7	8	8	10	8	12	14	16	22
Outras das NU	0	0	1	2	2	3	5	5	7	9	12	11	10	5	17	9	7

Fonte: OECD DAC International Development Statistics Online, accessed 24.11.2006 and 15.03.2008

Ajuda real, declarada pelos doadores

Tabela A 1.3 Ajuda (ODA) dada a Moçambique, por doador

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	pós-guerra	
															1975-92	1993-2006
1463	1179	1200	1064	888	948	1040	805	877	933	2203	1037	1235	1277	1611	8610	16296
1009	816	736	700	555	620	711	592	624	724	1663	700	735	761	941	6539	10878
52	61	73	96	45	71	70	71	116	92	160	135	110	85	109	491	1294
36	136	101	111	41	40	85	52	48	41	157	38	39	43	65	248	996
250	97	94	27	35	20	111	12	13	13	446	15	27	22	30	1112	962
41	7	39	36	35	72	53	49	83	185	48	63	66	81	99	325	957
97	72	74	54	61	52	32	51	46	43	45	57	68	79	92	1012	826
80	52	33	43	21	45	37	34	16	15	432	17	15	14	9	418	782
54	43	42	54	46	43	48	44	62	87	52	47	55	64	60	449	746
73	59	72	52	52	55	49	37	38	33	39	54	61	68	64	476	733
27	32	36	45	47	30	48	52	47	48	52	66	67	65	71	212	707
161	105	39	59	51	89	62	53	33	34	24	19	24	23	22	332	637
39	19	43	40	30	38	41	63	20	34	70	35	19	15	107	204	573
19	19	30	27	27	18	22	18	25	23	22	21	28	25	22	131	326
29	29	17	6	13	9	13	12	8	14	9	27	27	56	49	215	290
0	0	1	2	2	6	8	9	15	19	29	40	49	48	54	1	284
11	17	4	17	17	7	11	8	24	12	34	23	32	29	34	43	267
23	10	13	12	11	10	12	15	12	11	12	22	26	25	28	168	217
13	9	13	12	7	7	6	10	9	6	7	5	2	1	2	69	94
2	4	5	4	3	6	5	4	5	2	21	3	5	4	7	29	79
1	3	3	1	7	1	1	1	3	10	3	9	11	12	13	12	77
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	534	
454	363	464	364	333	328	330	213	253	208	539	337	500	515	669	2071	5417
106	93	176	160	220	147	128	78	94	53	297	159	194	243	244	399	2287
89	83	101	79	62	71	84	89	79	74	138	90	151	163	175	587	1438
34	38	32	43	32	56	68	14	13	57	73	32	91	73	162	121	784
4	2	1	2	2	0	0	4	4	16	3	14	18	15	2	91	84
63	15	11	-14	-14	20	10	-3	30	-20	-11	-9	-20	-25	5	173	-27
159	135	145	95	30	30	35	26	28	32	35	47	45	40	48	757	771
															0	0
101	59	48	16	0	4	3	2	3	2	6	9	5	6	8	331	172
26	27	20	18	14	9	7	7	7	8	6	8	9	9	9	111	158
11	31	55	44	0	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	51	145
16	12	18	9	9	10	15	9	6	6	4	9	9	7	7	155	129
6	7	4	8	6	6	9	8	11	14	17	20	21	15	20	109	167

Tabela A 1.4 Ajuda (ODA) prometida a Moçambique, por tipo

\$ mn	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total ODA prometido	718	859	1655	920	961	796	664	850	729
do qual									
perdão da dívida	25	120	541	179	59	276	57	189	215
comida e emergência	93	148	173	155	66	80	60	39	116
Restante	601	592	941	585	835	441	547	622	398
do qual									
apoio ao orçamento	45	39	109	39	210	67	93	136	69
sectores sociais	118	258	196	151	264	203	195	240	178
infraestrutura	141	115	205	136	278	72	96	129	60
Sectores produtivos	252	41	71	134	54	52	92	26	46
Detalhado									
Social	118	258	196	151	264	203	195	240	178
Educação	7	141	36	12	19	6	36	33	40
Saúde	9	45	51	5	59	149	60	42	20
População	27	22	21	0	1	9	15	14	21
Água & saneamento	64	27	20	22	90	8	20	21	54
Governo & sociedade civil	1	6	25	80	84	14	47	121	37
Infraestrutura económica	141	115	205	136	278	72	96	129	60
Transporte & comunicações	116	81	156	124	224	41	58	100	20
Energia	25	34	48	8	44	31	38	28	33
Banca & negócios	0	0	1	3	10	0	0	1	7
Sectores produtivos	252	41	71	134	54	52	92	26	46
Agricultura, Florestas, Pescas	156	29	64	50	53	47	63	21	45
Industria, Minas, Construção	96	11	6	83	2	3	29	4	2

Fonte: OECD DAC *International Development Statistics Online*, consultado em 24.11.2006 e 15.03.08
Ajuda prometida, não é ajuda dada de facto, como é reportado pelos doadores.

Tabela A 1.4 Ajuda (ODA) prometida a Moçambique, por tipo

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média Anual			% da ajuda total			
								90-2	93-9	00-06	90-2	93-9	00-06	
1132	1364	1103	2146	1038	1175	1411	1317	1078	864	1365				
153	203	155	1151	35	22	80	84	229	161	247	21%	19%	18%	
94	185	100	93	59	57	38	31	138	87	80	13%	10%	6%	
885	975	849	902	944	1096	1293	1203	711	616	1038	66%	71%	76%	
26	287	31	291	88	357	380	253	64	91	241	6%	11%	18%	
384	389	284	409	488	403	530	584	191	231	441	18%	27%	32%	
251	178	284	96	244	185	159	173	153	146	188	14%	17%	14%	
146	43	138	51	46	87	130	142	121	79	91	11%	9%	7%	
384	389	284	409	488	403	530	584	191	231	441	18%	27%	32%	
103	61	63	149	76	54	197	131	61	36	104	6%	4%	8%	
44	103	71	56	97	98	98	119	35	54	92	3%	6%	7%	
23	19	57	46	100	91	104	127	23	12	78	2%	1%	6%	
139	37	31	46	6	26	64	76	37	50	41	3%	6%	3%	
68	143	54	98	180	120	51	105	11	64	107	1%	7%	8%	
251	178	284	96	244	185	159	173	153	146	188	14%	17%	14%	
192	104	206	24	117	129	72	118	117	108	110	11%	13%	8%	
18	25	67	67	95	24	62	50	36	29	56	3%	3%	4%	
41	48	11	5	32	31	25	6	0	9	23	0%	1%	2%	
146	43	138	51	46	87	130	142	121	67	85	11%	8%	6%	
145	31	89	40	16	44	118	121	83	46	61	8%	5%	4%	
1	8	49	6	30	35	5	18	38	20	21	4%	2%	2%	

Apêndice 2

Investimento e outras Tabelas

Mais de 2 bilhões de investimento estrangeiro entraram em Moçambique desde o fim da guerra como se vê na Tabela A2.1; grande parte dele foi a partir de 1998. Isto fez de Moçambique o 11º maior destino do investimento estrangeiro na África Sub-Sahariana, como mostra a Tabela A2.2, o que fica abaixo do nível da vizinha Tanzânia e da Etiópia. (A África do Sul é o principal destino do investimento, e os cinco países a seguir são todos produtores de petróleo. Mas o investimento em Moçambique está também relacionado com energia – electricidade e gás.) Os dados destas duas tabelas são da conferência das NU para comércio e desenvolvimento, a UNCTAD.

Tabela A2.1 Moçambique, investimento directo estrangeiro (milhões de US\$)⁴

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Existências									15	15	17	19
Fluxo	6	4	2	7	-13	0	2	2	4	0	2	2
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Existências	17	17	18	25	29	32	42	64	89	121	156	201
Fluxo	-3	0	2	6	5	3	9	23	25	32	35	45
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
Existências	274	338	573	955	1094	1350	1697	2034	2278	2386		
Fluxo	73	64	235	382	139	255	347	337	245	108		

Fonte: UNCTAD Base de dados do Investimento directo estrangeiro, consultada em 25.11.06

⁴ UNCTAD Foreign Direct Investment data base, accessed 25.11.06

Tabela A2.2 Investimento estrangeiro na África Sub-Sahariana⁵

Total IDE, bilhões de US\$, 1998-2005 inclusive

África Sub-Sahariana, países acima dos 2 bilhões de US\$

África do Sul	18.4
Nigéria	14.7
Angola	13.2
Sudão	7.6
Guiné Equatorial	6.9
Chade	3.4
Tanzania	3.4
Congo	2.3
Etiópia	2.3
Costa do Marfim	2.1
Moçambique	2

Fonte: UNCTAD base de dados do Investimento Directo Estrangeiro, consultada em 25.11.06

O Capítulo 15 considera a agricultura em detalhe. A Tabela A2.3 dá uma divisão mais detalhada sobre machambas, de acordo com o rendimento das famílias rurais. Note-se que os camponeses remediados têm as machambas maiores, têm mais probabilidade de usar melhor tecnologia e recrutam mais mão-de-obra – e esta diferença aumentou entre 1996 e 2002.

Tabela A2.3 Características das machambas moçambicanas⁶

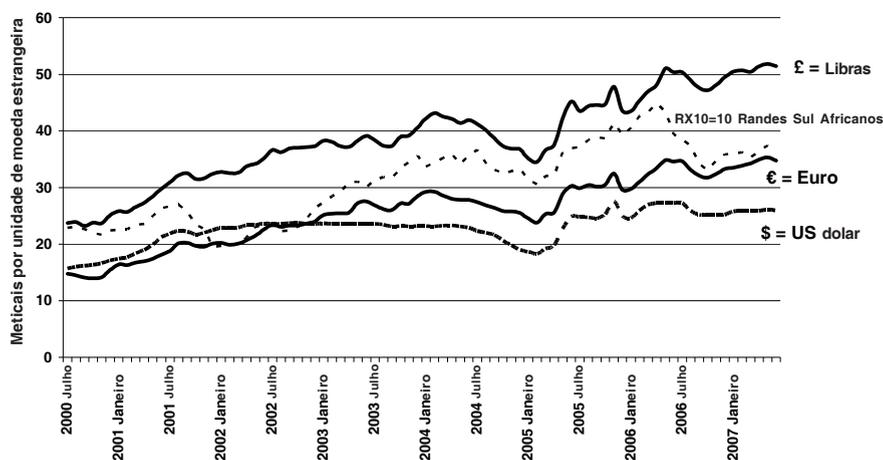
Quinto do rendimento líquido da família	Área cultivada(ha por família)		Usa Tracção Animal (%)		Usa Adubos Químicos (%)		Usa Estrume (%)		Usa Irrigação (%)		Recruta Mão-de-obra (%)	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002
1 – mais pobre	0.9	1.1	4	11	0	2	2	5	3	8	12	8
2	1.1	1.2	5	8	1	2	3	5	3	8	12	9
3 - médio	1.3	1.3	8	8	1	3	5	5	4	9	18	14
4	1.3	1.4	7	10	1	4	3	6	4	11	24	16
5 – mais alto	1.7	1.7	9	18	3	9	3	10	5	18	28	36
Total	1.3	1.3	7	11	1	4	3	6	4	11	19	16

⁵ UNCTAD Foreign Direct Investment data base, accessed 25.11.06

⁶ Duncan Broughton, 2006, from TIAs

O Metical tem-se desvalorizado consistentemente contra a maioria das moedas estrangeiras. No entanto, desde 2000 o Dólar US tem-se desvalorizado também e portanto o Metical tem-se mantido estável contra o Dólar US. O Gráfico A2.1 mostra sete anos de variação cambial. Note-se que o Dólar US caiu contra a £ e o € em mais de 20% em 2005 e 40% em 2007. Isto teve efeitos drásticos nas estatísticas da ajuda, e significa que o aumento da ajuda de 2004 foi em grande medida causado pela desvalorização do Dólar US, mais do que pela ajuda a ser aumentada.

Gráfico A2.1 Taxas de Câmbio do Metical
Meticais por unidade



Bibliografia

Muitos dos documentos publicados noutros lados e não disponíveis em outros websites foram colocados em: www.open.ac.uk/technology/mozambique/

- Abe, Akiko. 2008. "Social Capital Formation and Local Capture in Decentralisation: The Case of Zambézia, Mozambique", *Progress in Development Studies*.
- Abrahamsson, Hans, and Anders Nilsson. 1995. *Mozambique: The Troubled Transition*. Londres: Zed
- Adam, Yussuf. 1997. "Relatório da Segunda Fase do Estudo Participativo da Pobreza em Moçambique". Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- Adam, Yussuf, e Mariamo Abdula. 2002. "Base line para monitoria do impacto da reabilitação de estradas rurais". Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- Adam, Yussuf, Humberto Coimbra, e Dan Owen. 1995. "A pobreza em Moçambique. Um estudo participativo sobre a pobreza". Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- Addison, Tony, ed. 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Adedeji, Adebayo, Reginald Green, e Abdou Janha. 1995. "Pay, Productivity and Public Service". New York: Unicef and UNDP,
- Adenew, Berhanu, e Fayera Abdi. 2005. "Land registration in Amhara region, Ethiopia". In *Securing Land Rights in Africa*. London: iied,
- Agriculture and Agri-Food Canada. 2004. "Canada's Maple Syrup Industry - fact sheet". Ottawa
- Åkesson, Gunilla, e Virgulino Nhate. 2005. "Rapid Poverty Assessment - Niassa, Mozambique". Maputo: Embassy of Sweden,
- . 2006. "Estudo Sócio-Económico e do Impacto na Pobreza do Projecto de Electrificação Rural Ribáuè/Iapala, Nampula, Mozambique". Maputo: Embassy of Sweden,
- Åkesson, Gunilla, e Anders Nilsson. 2006. "National Governance e Local Chieftaincy A multi-level Power Assessment of Mozambique from a Niassa perspective". Maputo: SIDA & Swedish Embassy in Maputo,
- Araújo, M.G.M de, e I.M. Raimundo. 2003. "Towards a sustainable waste urban management: The Maputo City Council and its urban dwellers". In *Sustainable Planning & Development*, editado por C. A. Beriatos, C. A. Brebbia e H. Coccossis. Southampton: Wit Press,
- . 2003. *Towards a sustainable waste urban management: The Maputo City Council and its urban dwellers*. Editado por C. A. Beriatos, C. A. Brebbia and H. Coccossis, *Sustainable Planning & Development*. Southampton: Wit Press
- Arndt, Channing, Sam Jones, e Finn Tarp. "Aid and Development: The Mozambican Case"
- Artur, Luis, e Nazneen Kanji. 2005. "Satellites and subsidies: learning from experience in cashew processing in northern Mozambique". London: IIED, <http://www.iied.org/NR/agbioliv/documents/SatellitesandSubsidiesKanji.pdf>
- Ashley, Caroline, e Simon Maxwell. 2002. "Rethinking rural development". In *ODI Briefing paper*

- Associação Comercial, Industrial e de Agricultura dos Investidores de Manica (ACIAIM). 2005. "Commercial Agriculture, Manica Province",
- Athmer, Gabrielle, e Fion de Vletter. 2006. "The Microfinance Market in Maputo, Mozambique: Supply, Demand, and Impact". Maputo: The Netherlands Platform for Microfinance, www.microfinance.nl
- Baker, Carol, Patrizia Tumbarello, e Khaled Sakr. 2006. "Vietnam: Selected Issues". Washington: IMF, Country Report No. 06/20; datado de 22 de Setembro, 2005 e publicado em Janeiro de 2006,
- Baleira, Sérgio, e Christopher Tanner. 2004. "Relatório final da pesquisa sobre os conflitos de terra, ambiente, e florestas e fauna bravia". Matola: FAO Centro de Formação,
- Barrientos, Armando, e Jocelyn DeJong. 2006. "Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?" *Development Policy Review* 24 (5):537-552.
- Batley, Richard. 2005. "Mozambique: The costs of 'owning'" *Public Administration and Development* 25:415-424.
- Benfica, Rui, David Tschirley, e Liria Sambo. 2002. "Agro-industry and smallholder agriculture: Institutional arrangements and rural poverty reduction in Mozambique": Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Benfica, Rui, David Tschirley, e Liria Sambo. 2002. "The Impact of Alternative Agro-industrial Investments on Poverty Reduction in Rural Mozambique". Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Michigan State University, Report 51E,
- Benfica, Rui, Julieta Zandamela, Arlindo Miguel, e Natércia de Sousa. 2005. "The Economics of Smallholder Households in Tobacco and Cotton Growing Areas of the Zambezi Valley of Mozambique". Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Michigan State University, Research Report 59E,
- Birgegard, Lars-Erik. 2006. "A Review of the Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty, 2006-2009"
- BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. 2007. "Visão do Desenvolvimento". Rio de Janeiro: BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, nº 28,
- Bollinger, Lori, e John Stover. 1999. "The economic impact of AIDS in Mozambique". Uma publicação de "the Policy Project", projecto conjunto com The Futures Group International (Washington), Research Triangle Institute (Research Triangle Park, NC, USA), and Centre for Development and Population Activities (Washington) <http://www.policyproject.com/pubs/SEImpact/mozambique.pdf>
- Bolnick, Bruce. "Economic Growth as an Instrument for Poverty Reduction in Mozambique: Framework for a Growth Strategy"
- Bosten, Emmy. 2006. "China's engagement in the construction industry of southern Africa: the case of Mozambique". In *Asian and other Drivers of Global Change*. St Petersburg: Workshop "Asian and other Drivers of Global Change",
- Boughton, Duncan, D. Mather, D. Tschirley, T. Walker, B. Cunguara, e E. Payongayong. 2006. "Changes in Rural Household Income Patterns in Mozambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture's Contribution to Poverty Reduction". Maputo: Ministry

- of Agriculture and Michigan State University, Report 61E,
- Boutros-Ghali, Boutros. 1995. *The United Nations and Mozambique 1992-95*. Vol. V, *UN Blue Book Series*. New York: United Nations
- Brennan, Tom e Richard Lockwood. 1985. "Evaluation of OFDA Grant ASB-0000-G-SS-4108 to Care/Mozambique to establish an emergency assistance logistical unit". Washington: US Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA),
- Bretton Woods Project. 2007. "Reading from the script - the IMF's PSI invades Africa". *Update* 54.
- Brück, Tilman, and Katleen van der Broeck. 2006. "Growth, Employment and Poverty in Mozambique". In *Issues in Employment and Poverty - discussion paper 21*
- Burnside, Craig & David Dollar. 1997. "Aid polices and growth". Washington DC: World Bank, Policy Research Working Paper 1777,
- Buur, Lars, e Helene Maria Kyed. 2005. "State Recognition of Traditional Authority in Mozambique". Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper 28,
- Byerlee, D., X. Diao, e C. Jackson. 2005. "Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth". Washington: World Bank,
- Cabral, Lidia, Amélia Cumbi, e Lluís Vinyals. "Study of off-budgets in the health sector". Maputo: Ministries of of Finance, Health, and Planning and Development,
- Carrilho, João, Rui Benfica, David Tschirley, e Duncan Boughton. 2003. "Qual é o Papel da Agricultura Familiar Comercial no Desenvolvimento Rural e Redução da Pobreza em Moçambique". Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Michigan State University, Relatório n.º 53P,
- Carter Center. 2007. "Development Cooperation Forum: Achieving More Equitable Globalization". Atlanta, GA: Relatório da conferência 7-9 Dezembro 2005,
- Cassamo, Sergio e al. 1998. "Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Assessment (1996-97)". Maputo: Ministério do Plano e Finanças, Universidade Eduardo Mondlane e International Food Policy Research Institute,
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 2003. "Economic Growth in Mozambique: Re-evaluation of the evidence with emphasis on the dynamics of industrial production" apresentação em PowerPoint, 5 de Maio de 2003,
- . 2003. "Indústria e industrialização em Moçambique: Análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento". Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- . 2004. "What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique". In *Stability, poverty, reduction and South African Trade and investment in Southern Africa conference-extended version of a presentation*. Pretoria: SARP/HSRC,
- . 2004. "Business and productive capacity development in economic growth and industrialisation".
- . 2005. "A Evolução da Economia Nacional". Apresentação em Moçambique - Ambiente de Investimento, Conferência Económica BIM, 14 de Setembro 2005, em Maputo.
- . 2005. "Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa de Moçambique". London: School of Oriental and African Studies, London University,

- . 2006. “Como Está a Economia Moçambicana?” Maputo: ISCTEM,
- . 2006. “Processos, Efectividade e Estratégias de Assistência Externa em Moçambique: Em que ponto estamos?” Apresentação em Novas Estratégias para o País e Efectividade da Ajuda Externa, 12-13 June.
- . 2006. “Investimento Público e Privado: Seu Impacto no Emprego e Redução da Pobreza”. Apresentação em 2^a Conferência Económica “Planeamento e Estratégias para o Combate à Pobreza”, 11 Oct 2006, Maputo.
- . 2007. *Aid and Development, A Question of Ownership?* Maputo
- Castel-Branco, Carlos Nuno e al. 2005. “Macroeconomics of Scaling up aid flows: Mozambique case study”. Maputo: Ernst & Young,
- Chambers, Robert. 2004. “Ideas for development: reflecting forwards”. In *IDS Working Paper 238*. Brighton (UK): Institute of Development Studies,
- Chang, Ha-Joon. 2003. “Kicking Away the Ladder: Neoliberals Rewrite History”. *Monthly Review* 54 (8):10-16.
- Chang, Ja-Hoon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press 1-84331-027-9.
- Chapman, Rachel. 2004. ‘A Nova Vida: The Commoditization of Reproductive Health in Central Mozambique’, *Medical Anthropology* 23(3):229-61
- Chemane, Fidélia. 2004. “O papel das agências de cooperação internacional no processo de descentralização em Moçambique”, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.
- Chilundo, Arlindo, Boaventura Cau, e Marlino Mubai. 2005. “Land registration in Nampula and Zambezia provinces, Mozambique”. Em *Securing Land Rights in Africa*. London: IIED
- Chonguica, Ebenezário. 2003. “Natural resources management priorities for the Agricultural Sector Programme Support (ASPS) in Mozambique”: Danida,
- Christian Aid. 2007. “How can small producers drive pro-poor economic development in Mozambique?” Utrecht: Consultants for Development Programmes,
- Christian Aid, e Trocaire. 2005. “Donor Co-ordination & Aid Effectiveness in Mozambique”. London: Christian Aid,
- Christie, Frances, and Sam Barnes. 2001. “Report of the Reintegration of Demobilised Soldiers in Mozambique 1992-92”. Maputo: UNDP,
- Christie, Frances, and Joseph Hanlon. 2001. *Moçambique e as Grandes Cheias de 2000*. Maputo: Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane.
- Collier, Paul. 1997. “Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace: An Introduction”. Oxford: Centre for the Study of African Economies,
- Collier, Paul, e al. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank
- Commission for Africa. 2005. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. London: Commission for Africa
- Comité de Conselheiros. 2003. “Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação”. Maputo
- Community Development Fund. 2004. “Improving nutrition and household food security in

- Manica province, Mozambique”. Maputo: Community Development Fund, Concern, e al. 2007. “The Politics of the District Budget”. Maputo. Apresentação escrita por um grupo de organizações da sociedade civil, composto de nove ONGIs e uma ONG moçambicana, interessada em governo local, e distribuída em Maio de 2007.,
- Conselho de Ministros. 2001. “Plano de acção para a redução da pobreza absoluta, 2001-2005”. Maputo: Conselho de ministros, República de Moçambique,
- . 2005. “Programa quinquenal do governo para 2005 – 2009”. Maputo.
- . 2005. “Proposta da Estratégia anti-corrupção (2005-2009)”. Maputo.
- . 2006. “Plano de acção para a redução da pobreza absoluta 2006-2009”. Maputo.
- Cooper, Robert. 2002. “The Post-Modern State”. In *Re-Ordering the World: The long-term implications of September 11th*, edited by M. Leonard. London: The Foreign Policy Centre.
- Correia, Augusto, e Lucas Muidingui. 2004. “Comunicação: Programa de Gestão Comunitária de Recursos Naturais (GEREN)”. Maputo: SNV, GEREN,
- Coughlin, Peter E. 2005. “Agricultural intensification in Mozambique”. Maputo: EconPolicy Research Group and African Food Crisis Study of Lund University,
- . 2006. “Agricultural intensification in Mozambique - Infrastructure, Policy and Institutional Framework: When do problems signal opportunities?” EconPolicy Research Group,
- Courtnadge, Philip, and Blandya Elikana. 2004. “Donor coordination, partnership and harmonisation”. Apresentação em Aid Management Tools Workshop, 13 Setembro, em Ouagadougou, Burkina Faso.
- Cramer, Christopher, Carlos Oya, e John Sender. 2007. “Lifting the Blinkers: A New View of Power and Poverty in Mozambican Rural Labour Markets”. London: School of Oriental and African Studies,
- Cramer, Christopher, Howard Stein, and John Weeks. 2006. “Ownership and Donorship: Analytical Issues and a Tanzanian Case Study”. *Journal of Contemporary African Studies* 24:416-432.
- Cruzeiro do Sul. 2006. “Análise Multidimensional da Pobreza em Três Aldeias do Norte de Moçambique”. Maputo: Cruzeiro do Sul,
- Davis, Diane, e Viviane Brachet-Márquez. 1997. “Rethinking Democracy: Mexico in Historical Perspective”. *Comparative Studies in Society and History* 39 (1):86-119.
- de Brito, Luis. 1995. “Comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique”. Em *Moçambique: eleições, democracia e desenvolvimento*, edited por B. Mazula. Maputo.
- de Renzio, Paolo, e Joseph Hanlon. 2007. “Contesting Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence”. Oxford: University College, Managing Aid Dependence Project, GEG Working Paper 2007/25, http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/DerenzioandHanlon_Mozambiquepaperrev120107.pdf
- de Sousa, Clara. 1999. “Rebuilding Rural Livelihoods and Social Capital: Mozambique’s Experience”. Helsinki: Wider, Working Paper 171,

- de Sousa, Ragendra Berta. "Reflections on the major components of rural development in Mozambique". New York: Cornell University,
- de Sousa Santos, Boaventura, e João Carlos Trindade, eds. 2003. *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. 2 vols. Porto: Edições Afrontamento.
- de Sousa Santos, Boaventura e Teresa Cruz e Silva, ed. 2004. *Moçambique e a Reinvenção da Emancipação Social*. Maputo: Centro de Formação Jurídica Judiciária.
- de Tollenare, Marc. 2006. "Democracy Assistance to Post-Conflict Mozambique: Intentions and Outcomes". The Hague: Netherlands Institute of International Relations,
- de Vletter, Fion. 2006. "Microfinance in Mozambique". Maputo: UNDP e Mozambique Microfinance Facility,
- . 2007. "O Programa Malonda no Niassa em Moçambique, uma Iniciativa de Desenvolvimento do Sector Privado". Maputo: SIDA,
- Deaton, Angus. 2006. "An Evaluation of World Bank Research, 1998 – 2005". Washington, DC: World Bank, <http://tinyurl.com/yck7wc>
- Deloitte & Touche ILA (Africa), and Deloitte Touche Tohmatsu Sisteconta. 1997. "Cashew Marketing and Liberalisation Impact Study". Maputo: Ministério do Turismo, Comércio e Indústria,
- Denmark, Ministry of Foreign Affairs. 1999. "Final Report". In *Evaluation of Danish Support to Promotion of Human Rights and Democratisation. Country Case Study: Mozambique*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs,
- . 2002. "Support to agricultural private sector development": Denmark, Ministry of Foreign Affairs,
- Devereux, Stephen e al. 2005. "Making Cash Count". London: Institute of Development Studies, HelpAge International e Save the Children UK,
- Diao, Xinshen, e Paul Dorosh. 2007. "Demand Constraints on Agricultural Growth in East and Southern Africa: A General Equilibrium Analysis". *Development Policy Review* 25 (3):275-292.
- Dinerman, Alice. *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Postcolonial Africa The case of Mozambique, 1975-1994*, Routledge Studies in Modern History. London e New York: Routledge 0 415 77-17 3.
- Donovan, Cynthia. 2004. "Agricultural growth and poverty reduction in Mozambique".
- Dupraz, Jean, Geoff Handley, e Olivia Wills. 2006. "Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis". Maputo: UNICEF,
- Ebony Consulting International. 2003. "Refocusing the Fundos do Fomento": EbonyConsultingInternational,
- ECI/Africa Consulting. 2003. "Independent Programme Impact Assessment (PIA) of the UNCDF Local Development Programme". Woodmead, South Africa
- ECON, Centre for Economic Analysis. 2001. "Mid-term review of institutional support to national directorate of energy (DNE) in Mozambique". Oslo: NORAD,
- . 2002. "Review of Institutional support to UTIP in Mozambique". Oslo: NORAD,
- Economic Commission for Africa. 2005. "Economic Report on Africa 2005". Addis Ababa.
- Economist Intelligence Unit. 2005. "Country Report Mozambique". London.

- El-Bushra, Judy. 2006. "Power, agency and identity: turning vicious circles into virtuous ones". Em *Civil War, Civil Peace*, ed Helen Yanacopulos and Joseph Hanlon. Milton Keynes e Oxford: Open University e James Currey.
- Erdmann, Gero, e Matthias Basedau. 2007. "Problems of Categorizing and Explaining Party Systems in Africa". Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, Working paper 40,
- Ernst & Young. 2006. "Review of the PAP's Performance in 2005 and PAP's PAF Matrix Targets for 2006, Final Report". Maputo
- Evans, Brendon. 2006. "Commercial Agriculture: Manica Province" Palestra em Garuso, Manica, 24 Outubro 2006.,
- Evans, Peter. 1989. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses". *Sociological Forum* 4 (4).
- Farrington, John, Paul Harvey, e Rachel Slater. 2005. "Cash Transfers: Just giving them the money?" Em *ODI Opinions*. London: ODI,
- Farrington, John, e Rachel Slater. 2006. "Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain?" *Development Policy Review* 24 (5):499-511.
- Fauvet, Paul, e Marcelo Mosse. 2003. *É proibido pôr algemas nas palavras - Carlos Cardoso e a Revolução Moçambicana*. Maputo: Ndjira
- Fedelino, A, G Schwartz, e M. Verhoeven. 2006. "Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?" Washington, DC: IMF, Report WP/06/106,
- Fivawo, Anna, Roberto Simonetti, e Marc Wuyts. 2006. "Banking on Rural Productive Capabilities: The GAPI experience in Mozambique". Geneva: UNCTAD, Documento de base, UNCTAD *Least Developed Counties Report 2006*,
- Flowers, Ken. 1987. *Serving Secretly*. London: John Murray
- Foster, Mick, e Tony Killick. 2006. "What would doubling aid do for macroeconomic management in Africa?" London: ODI, ODI Briefing paper,
- Fowler, Alan. 2005. "Development for security? A critical review of counter-terrorism measures, international aid and civil society". Durban: University of Kwazulu-Natal, Centre for Civil Society,
- Fozzard, Adrian. 2002. "How, when and why does poverty get budget priority?" London: Overseas Development Institute,
- Francisco, António. 1999. "Crescimento económico, com ou sem desenvolvimento humano?" Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- . 2005. "Preparação da Metodologia do PARPA II". Maputo: Mozambique, Ministério do Plano e Finanças,
- . 2006. "Desenvolvimento humano em Moçambique está a piorar! Evidências trágicas contrariam Relatório do PNUD". Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- Frelimo. 1977. "Directivas Económicas e Sociais, 3º Congresso da Frelimo".
- Frick, Sílvia. 2007. *Empresas inovadoras: Condições para sua geração e factores de competitividade 2005* [Acedido 7 June 2007]. www.iees.org.br/files/Empresas%20inovadoras.
- G20. 2004. "Relatório anual da pobreza". Maputo: G20,
- . 2005. "Annual Poverty Report, 2005". Maputo: G20 (Civil Society Platform),

- . 2005. “Relatório Anual da Pobreza (RAP)”. Maputo: G20,
- . 2005. “Primeiros comentários do G20 ao PARPA II”. Maputo: G20,
- Galbraith, John Kenneth. 1992. *The Culture of Contentment*. Boston: Houghton Mifflin ISBN 0-395-57228-2.
- Galli, Rosemary Elizabeth. 2003. *Peoples’ Spaces and State Space: Land and Governance in Mozambique*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Lexington Books 07391 0632 5.
- Galtung, Johan. 1971. “A Structural Theory of Imperialism”. *Journal of Peace Research*, 8 (2):81-117.
- Gaspar, Manuel da Costa, e al. 1998. “Moçambique Inquérito Demográfico e de Saúde 1997”. Maputo: Instituto Nacional de Estatística,
- Gastrow, Peter, e Marcelo Mosse. 2002. “Mozambique: threats posed by the penetration of criminal networks”. Artigo em *Organised Crime, Corruption and Governance in the SADC region*, 18-19 Abril, no Institute of Security Studies, Pretoria.
- Gêmo, Hélder. 2007. *Recursos Humanos na Extensão Agrária Pública em Moçambique (1987-2006)*. Maputo: Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
- Gêmo, Hélder, Carl Eicher, e Solomon Teclerariam. 2005. *Mozambique’s Experience in Building a National Extension System*. East Lansing (USA): Michigan State University Press
- Gore, Charles e al. 2006. “The Least Developed Countries Report 2006”. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD),
- Governo da Província de Manica. 2003. “Plano estratégico de desenvolvimento da província de Manica”. Chiomo.
- . 2005. “Balanço do sector agrário na província de Manica”. Chimoio: Governo da Província de Manica, Direcção Provincial de Agricultura,
- Governo Distrital de Chiúre, Província de Cabo Delgado. 2005. “Programa de planificação e finanças distritais Chiúre”. Pemba.
- Greenhill, Romilly, e Patrick Watt. 2005. “Real Aid: An Agenda for Making Aid Work”. Johannesburg: ActionAid International,
- Grupo de Trabalho Temático das Instituições. 2005. “Autarquias como instituições locais de governação”: Grupo de Trabalho Temático das Instituições,
- Guebuza, Armando. 2005. “Comunicação sobre o Estado da Nação, apresentada na Assembleia da República, na caminhada contra a pobreza”. Maputo,
- . 2005. “No combate contra a pobreza”. Maputo: Comunicação apresentada na abertura da sessão do Conselho de Ministros Alargado, 8 de Julho 2005,
- Hall, Margaret, e Tom Young. 1997. *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*. London: Hurst
- Hammonds, Rachel, e Gorik Ooms. 2004. “World Bank policies and the obligation of its members to respect, protect and fulfill the right to health”. *Health and Human Rights* 8 (1):26-60.
- Handa, Sudhanshu. 2002. “Raising primary school enrolment in developing countries. The relative supply and demand”. *Journal of Development Economics* 69:103-128.
- Handa, Sudhanshu, e Kenneth R. Simler. 2000. “Quality or quantity? The supply-side determinants of primary schooling in rural Mozambique”. Washington D.C.:

- International Food Policy Research Institute,
Handa, Sudhanshu, Kenneth R. Simler, and Sarah Harrower. 2004. "Human capital, household welfare and children's schooling in Mozambique". Washington D.C.: International Food Policy Research Institute,
- Hanlon, Joseph. 1984. *Mozambique: The Revolution under Fire*. London: Zed Books 0 86232 244 8.
- . 1986. *Beggar Your Neighbours*. London: CIIR and James Currey 0-85255-305-6.
- . Joseph. 1991. *Mozambique: Who Calls the Shots?* London: James Currey 0 85255 346 3.
- . 1996. *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Oxford: James Currey 0 85255 800 7.
- . 1997. *Guia Básico Sobre as Autarquias Locais*. Maputo: Ministério da Administração Estatal e AWEPA
- . 2000. "Power without responsibility: the World Bank & Mozambican cashew nuts". *Review of African Political Economy* 27 (83):29-45.
- . 2001. "Matando a Galinha dos Ovos d'Ouro" Publicado originalmente em português no *Metical*, Maputo, de 17 Setembro a 3 Outubro de 2001,
- . 2002. "Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique". *Review of African Political Economy* 91:53-72.
- . 2004. "Do donors promote corruption? the case of Mozambique". *Third World Quarterly* 25 (4):747-763.
- . 2004. "Renewed Land Debate and the 'Cargo Cult' in Mozambique". *Journal of Southern African Studies* 30 (3):603-625.
- . 2004. "It is possible to give money to the poor". *Development and Change* 35 (2):375-383.
- Hanlon, Joseph, e Sean Fox. 2006. "Identifying fraud in democratic elections: A case study of the 2004 Presidential Election in Mozambique". London: LSE (UK), Crisis States Working Paper no 8, <http://www.crisisstates.com/Publications/wp/WPseries2/wp8.2.htm>.
- Hanlon, Joseph, Ângelo Matusse, e Rosita Alberto. 2001. *Os 'Laboratórios' do Processo Moçambicano de Autarcização*. Maputo: AWERPA
- Harrison, Graham. 2001. 'Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania'. *Development and Change* 32 (4):pp 657-679.
- Harvey, Paul. 2006. "Editorial: mini special issue on cash transfers". *Disasters* 30 (3):273-276.
- Helleiner, Gerry. 2002. "Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationship in Tanzania?" *Journal of Human Development* 3 (2):251-261.
- Helleiner, Gerald e al. 1995. "Report of the Group of Independent Advisors on Development Cooperation Issues Between Tanzania and its Aid Donors". Dar es Salaam: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Conhecido como o "Helleiner Report".
- Hilmarsson, Hilmar. 1995. "Cashew Pricing and Marketing in Mozambique". Maputo: World Bank,
- Hodges, Tony, e Roberto Tibana. 2004. "Political Economy of the Budget in Mozambique": Oxford Policy Management,

- . 2005. “A Economia Política do Orçamento em Moçambique”. Maputo: Princípios, Honwana, Alcinda. 2002. *Espíritos vivos, tradições modernas*. Maputo: Promedia
- Honwana, Alcinda, e Filip De Boeck. 2005. *Makers & Breakers Children and Youth & Postcolonial Africa*. Oxford: James Currey 0 85255 434 6.
- Hoogvelt, Ankie. 2001. *Globalization and the Postcolonial World 2nd edition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2002. “Globalization and Post-modern Imperialism”. *Globalizations* 3 (2):159-174.
- . 2005. “Postmodern Intervention & Human Rights: Report of the Commission for Africa”. *Review of African Political Economy* 106:595-619.
- Horn Welch, K., M. McMillan, e D Rodrik. 2002. “When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique”. London: Centre for Economic Policy Research, CEPR Discussion Paper no. 3519, <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP3519.asp>
- Howell, John. 2005. “Farm subsidies: a problem for Africa too”. Em *ODI Opinions*. London: Overseas Development Institute,
- Ibraimo, Maimuna A. 2003. “The gender dimensions of Mozambique’s budget”. Maputo: UNIFEM,
- Independent Monitoring Group. 2005. “Enhancing Aid Relationships in Tanzania: IMG Report 2005”. Dar es Salaam: Economic and Social Research Foundation,
- Instituto Nacional de Estatística. 2002/3. “Vitimização em Moçambique 2002/3”: Maputo.
- . 2003. “Inquérito Aos Agregados Familiares Sobre Orçamento Familiar, Quadros Definitivos”. Maputo
- . 2003. “Características Sócio-económicas das comunidades rurais em Moçambique 2002/3”. In *Relatório Final*. Maputo.
- . 2005. “Índice de preços no consumidor Moçambique 2004”: Maputo.
- Instituto Nacional de Estatística e Ministério da Saúde. 2005. “Moçambique: Inquérito Demográfico e de Saúde 2003”, Maputo.
- International Monetary Fund (IMF, FMI). 2005. “IMF Executive board completes third review under the three-year PRGF arrangement for Mozambique and approves US\$2.3 million disbursement”: IMF Press Release 05/282,
- . 2005. “Reaping the full benefits of tax reform in Mozambique”. *International Monetary Fund Survey* 34 (19):308-309.
- . 2005. “Staff report for the 2005 article IV consultation, second review under the three-year arrangement under the poverty reduction and growth facility, request for waiver of performance criteria, and modification of performance criteria”. Washington.
- . 2005. “The macroeconomics of managing increased aid inflows: Experiences of low-income countries and policy implications”: Washington: IMF Policy development and Review Department,
- . 2006. “IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Brazil”. Em *Public Information Notice No. 06/69*. Washington:
- . 2006. “Republic of Mozambique: Letter of Intent, etc.” Washington, 3 Abril 2006,
- . 2006. “Republic of Mozambique: Third review under the three-year arrangement under the poverty reduction and growth facility ...” Washington: IMF 06/46,

- . 2006. “Republic of Mozambique: Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility”. Washington: IMF Country Report No. 06/254:, Datado de 1 Junho 2006 e publicado em Julho 2006,
- . 2007. “Republic of Mozambique: Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility ...”. Washington.
- . 2007. “IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Uganda”. Em *Public Information Notice No. 07/8*. Washington
- . 2007. “Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper - Joint Staff Advisory Note” IMF Country Report No. 07/38,
- Ireland Development Cooperation. 2004. “Mozambique country strategy paper 2004-2006”:
- IRIN. 2002. “Mozambique: ‘Authorities know what they want’- donors”. 9 April.
- Isaksen, Jan, Anette Staaland, e Bernhard Weimer. 2005. “Poverty in Mozambique: Discourse, analysis and monitoring” Maputo: Norway, Embassy in Mozambique & NORAD,
- Jakobsen, Halvdan, Yussuf Adam, e J. Castilla. 1994. “National family sector agricultural development programme pre-programme”. Maputo: PNUD, FAO, e Governo de Moçambique.
- James, Robert C., Channing Amdt, e Kenneth R. Sinclair. 2005. “Has economic growth in Mozambique been pro-poor?” Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Purdue University, e International Food Policy Research Institute.
- Johnson, Phyllis, e David Martin. 1986. *Destructive Engagement*. Harare: Zimbabwe Publishing House,
- Johnston, Anton. 2005. “Grupo de parceiros para o desenvolvimento (DPG)”. Maputo: Sweden, Embassy in Mozambique,
- Johnston, Anton, Ana Chichava, e Joaquim Sousa Cruz. 1997. “Promoting sustainable poverty reduction at local level”. Maputo: Governo de Moçambique e ASDI.
- Johnstone, Rouja, Boaventura Cau, e Simon Norfolk. 2004. “Legislação florestal em Moçambique: Cumprimento e impacto em comunidades residentes na floresta”. Maputo: IIED e Terrafirma,
- José, André Cristiano, Sara Araújo, e Ambrósio Cuahela. 2004. “A administração da justiça em Macossa: As redes de resolução de conflitos”. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária e Centro de Estudos Sociais,
- Kaarhus, Randi, e Pamela Rebelo. 2003. “The role of civil society organisations in the health sector in Mozambique”. Oslo: NORAD,
- Kanji, Nazneen. 2004. “Corporate Responsibility and Women’s Employment: The Cashew Nut Case”. Em *Perspectives on Corporate Responsibility for Environment and Development*. London: IIED,
- Kanji, Nazneen, Lorenzo Cotula, e Thea Hilhorst. 2005. “Can land registration serve poor and marginalised groups?” Em *Securing Land Rights in Africa*. London: IIED,
- Kanji, Nazneen e al. 2004. “Liberalisation, Gender and Livelihoods: The Mozambique Cashew Case. Summary Report”. London: International Institute for Environment and Development (IIED),
- Kaplinsky, Raphael. 2003. “How can agricultural commodity producers appropriate a greater

- share of value chain incomes?” apresentação em simpósio da FAO sobre State of Research and Future Directions in Agricultural Commodity Markets and Trade, 15-16 Dec, em Roma.
- . 2006. “Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference”. *World Development* 34 (6):981-995.
- Khan, Mushtaq H. 2002. “Corruption and Governance in Early Capitalism - World Bank Strategies and Their Limitations”. Em *Reinventing the World Bank*, edited by Jonathan Pincus and Jeffrey Winters. Ithaca (NY, USA) e London: Cornell University Press.
- Killick, Tony, Carlos Nuno Castel-Branco, e Richard Gerster. 2005. “Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004”. Maputo: PAPs e GoM,
- Killick, Tony, e Mick Foster. 2007. “The Macroeconomics of Doubling Aid to Africa and the Centrality of the Supply Side”. *Development Policy Review* 25 (2):167-192.
- Klaassens, Erik e al. 2006. “PSOM Evaluation 2005 Final synthesis report”. Rotterdam: ECORYS-NEI para Netherlands Ministry of Foreign Affairs (DGIS/DDE),
- Klaus, Werner. 2002. “Geração descentralizada de energia para o desenvolvimento rural na Província de Manica”. Chimoio
- Klesner, Joseph. 2001. “The End of Mexico’s One-Party Regime”. *Political Science and Politics* 34 (1): 107-114.
- Koponen, Juhani. 2003. “Between Integration and Exclusion”. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Kruse, Stein-Erik. 2002. “The roles of Civil Society Organisations in Sector programmes”. Em *SWAPS and Civil Society*. Oslo: NORAD,
- Kulipossa, Fidelx Pius. 2004. “Progress towards the implementation of decentralization policies in Mozambique”. Maputo: Governo de Moçambique
- Lalá, Anícia, e Andrea Ostheimer. 2003. “How to remove the stains on Mozambique’s democratic track record.” Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung,
- Lalkaka, Rustam. 2001. “ ‘Best Practices’ in Business Incubation: Lessons (yet to be) Learned”. Apresentação feita no “International Conference on Business Centres: Actors for Economic & Social Development”, UE, Brussels, 14-15 Nov 2001.
- Lalkaka, Rustan, e Pier Abetti. 1999. “Business incubation and enterprise support systems in restructuring countries”. *Creativity and Innovation Management* 8 (3):197-209.
- Landau, Luis. 1998. “Rebuilding the Mozambican Economy, Country Assistance Review”. Washington, DC: World Bank Operations Evaluation Department,
- Lawson, Andrew, Paolo de Renzio, e Mariam Umarji. 2005. “Current status of PFM systems & processes, overview of reforms and perspectives for 2006”. Maputo: SAL Consultoria e Investimentos Lda. e Overseas Development Institute,
- Levy, Sarah com Carlos Barahona e Blessings Chinsinga. 2004. “Food security, social protection, growth and poverty reduction synergies: the starter pack programme in Malawi”. London: ODI,
- Logan, Carolyn, Tetsuya Fujiwara, e Virginia Parish. 2006. “Citizens and the State in Africa: New Results from Afrobarometer Round 3”. Cape Town: The Institute for Democracy

- in South Africa (IDASA), Working Paper 61,
- Lopes, Armando Jorge, Salvador Júlio Siteo, e Paulino José Nhamuende. 2002. *Moçambicanismos*. Maputo: Livraria Universitária Universidade Eduardo Mondlane
- Low, Jan, James Garrett, e Vitória Ginja. 1999. "Can cash transfer programs work in resource-poor countries? The experience of Mozambique". Washington DC: International Food Policy Research Institute,
- Lubi, Mary, and Eby Thachil. 2000. "Cashew nut shell liquid (CNSL) - a versatile monomer for polymer synthesis". *Designed Monomers and Polymers* 3 (2):125-153.
- Lucas, Sarah. 2005. "Mozambique: Field Report". In *MCA issues in Mozambique*.
- Lundin, Irae, M Chachiuva, A Gaspar, H Guebuza, e G Mbilana. 2000. "'Reducing Costs Through an Expensive Exercise': the Impact of Demobilisation in Mozambique". In *Demobilization in Sub-Saharan Africa*, ed K. Kingsma. Basingstoke e London: Macmillan.
- Maast, Mette. 1996. "The Harvest of Independence", Roskilde University, Roskilde, Denmark.
- Macamo, Elísio. 2006. "Political Governance in Mozambique". Maputo: DfID (UK),
- Malauene, Denise, Arlindo Chilundo, and Boaventure Cau. 2005. "Land registration in Maputo and Matola cities, Mozambique". Em *Securing Land Rights in Africa*. London: IIED,
- Manning, Carrie. 2002. *The Politics of Peace in Mozambique: Post-conflict Democratization, 1992-2000*. Westport e London: Praeger 0 275 97686 6.
- . 2005. "Assessing Adaptation to Democratic Politics in Mozambique". Em *The Fate of Africa's Democratic Experiments: Elites and Institutions*, ed L Villalon e P Von Doepp, Bloomington: Indiana: Indiana University Press.
- Manoel, Álvaro, Teresa Dabán, Hervé Joly, e Maria Méndez. 2005. "Republic of Mozambique Selected Issues and Statistical Appendix". Washington, DC: IMF, Report 05/311, Datado de 8 Junho 2005, publicado em Agosto 2005.,
- Mans, Darius. 2001. "Chairman's Report of the Proceedings". Maputo: World Bank,
- Marpattia, A.A, R Moussie, A-M Ainger, and D. Archer. 2007. "Confronting the Contradictions The IMF, wage bill gaps and the case for teachers": ActionAid,
- Marshall, Monty G, e Keith Jagers. 2005. "Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004, Dataset Users' Manual"
- Martel, Pierre e Leila de Oliveira, 2006. "Vulnerability Assessment 2006 (Baseline) Aspects of Health and Nutrition", Version 6, Dezembro, Maputo: Technical Secretariat for Food Security and Nutrition (SETSAN) and Vulnerability Assessment Group (GAV).
- Martinez, Javier. 2006. "Implementing a sector wide approach in health: the case of Mozambique". London: HLSP Institute,
- Massingarella, Claudio e al. 2004. "Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)". Maputo: Ministério do Plano e Finanças,
- Massuanganhe, Israel Jacob. 2005. "Decentralization and district development: Participatory & Multi-sectoral framework for decentralized policies and local development strategies to achieve Millennium development goals": UNDP Mozambique,
- Mavie, Gustavo. 2007. "Falta de hábito ao trabalho perpetua fome no país - considera Presidente Armando Guebuza". *Noticias*, 19 Abril 2007.

- Maxwell, Simon. 1999. "What can we do with a rights-based approach to development". London: Overseas Development Institute, ODI briefing paper 1999(3),
- . 2004. "Farming and the poor: seven new challenges". Em *ODI Opinions*. London: Overseas Development Institute,
- Mazive, Almiro. 2006. "População de Chifunde insurge-se contra empresa Moçambique Leaf Tobacco". *AIM*, 6 May.
- Mazula, Brazão, ed. 1995. *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo.
- , ed. 2002. *Moçambique - 10 Anos de Paz*. Maputo: CEDE - Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento.
- . 2003. "A Democracia Contestada" Palestra na Amecon, Associação Moçambicana de Economistas, Maputo, 24 Setembro 2003,
- , ed. 2006. *Moçambique: Eleições Gerais 2004*. Maputo: Observatório Eleitoral.
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik, e Karen Horn Welch. 2002. "When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique". Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 9117, <http://www.nber.org/papers/w9117>
- Menon, Ashook. 2006. "Overview of the financial system in Mozambique: Are development banks really necessary?" Maputo: USAID,
- Middleton, Nick. 1994. *Kalashnikovs and Zombie Cucumbers - Travels in Mozambique*. London: Phoenix 1 85799 247 4.
- Miller, J. 2002. "Mozambique 1999-2000 Floods, Impact Evaluation: Resettlement Grant Activity". Maputo: USAID,
- Ministério da Administração Estatal. 2007. "Proposta de Regulamento Sobre Organização e Funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais (4ª Versão)". Maputo, 23 de Maio de 2007,
- Ministério da Agricultura. 2006. "Prioridades de Desenvolvimento Agrário 2006-2009". Maputo.
- Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, e Ministério da Educação. 2002. "Extensão e Educação: Uma aliança de Contribuição para o desenvolvimento da agricultura em Moçambique". Maputo.
- Ministério da Agricultura e Pescas. 1999. "Projecto de desenvolvimento pecuário na província de Maputo". Maputo: Ministério de Agricultura e Pescas e SOFRECO,
- Ministério da Educação. 2003. "Estudo de custos e eficácia externa do ensino técnico - profissional em Moçambique". Maputo: Ministério da Educação e Austral Consultoria e Projectos, Lda,
- Ministério das Finanças. 2005. "Memorandum of economic and financial policies of the Government of Mozambique for the third review under the PRGF arrangement". Washington.
- Ministério da Indústria e Comércio. 2001. "Insumos Agrícolas para o sector familiar na zona norte estudo de mercado". Maputo.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento. 2005. "Por uma Estratégia de desenvolvimento rural adequada e viável para Moçambique (2006-2020)". Maputo.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento, e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD). 2005. "Relatório da missão de Assistência Técnica em

- desenvolvimento rural regional ao DNDR no processo de formulação da estratégia de Desenvolvimento Rural em Moçambique”. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, e Equipa da Estratégia de Desenvolvimento Rural,
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças. 2007. “Orientações para a preparação do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital para 2008”. Maputo Junho de 2007,
- Ministério do Plano e Finanças. 2004. “Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)”. Maputo. (Massingarela, Claudio e al)
- Ministério da Saúde. 2005. “Relatório sobre a Revisão dos dados de Vigilância Epidemiológica do HIV Ronda 2004”. Maputo.
- . 2005. “Moçambique Inquérito Demográfico e de Saúde 2003”. Maputo: Instituto Nacional de Estatística,
- Ministério do Turismo. 2004. “Plano estratégico para o desenvolvimento do turismo em Moçambique”. Maputo: Ministério do Turismo,
- Mole, Paulo. 2006. “Smallholder Agricultural Intensification in Africa - Mozambique Micro Study Report”. Maputo: Econ Policy,
- Mosley, Paul, e Suleiman Abrar. 2005. “Budget support, conditionality and poverty”. Em *Sheffield Economic Research Paper Series*. Sheffield: University of Sheffield,
- Nadeau, E.G, e M.J. Novoa. 2004. “Evaluation of Clusa’s rural group enterprise development program in Mozambique”. Maputo: USAID & NCBA/Clusa,
- Nasir, John, Manju Kedia Shah, e Chad Leechor. 2002. “Mozambique industrial performance and climate assessment”. Maputo: The World Bank and CTA - Associação dos Empresários em Moçambique.
- Newitt, Malyn. 1995. *A History of Mozambique*. London: Hurst & Company 1 85065 172 8.
- Nutt, David e al. 2007. “Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse”. *Lancet* 369:1047-53.
- Omamo, Steven Were, e John Farrington. 2004. “Policy Research and African Agriculture: Time for a Dose of Reality?” Em *Natural Resource Perspectives 90*. London: Overseas Development Institute,
- Ooms, Gorik, e Ted Schrecker. 2005. “Expenditure ceilings, multilateral financial institutions, e the health of poor populations”. *The Lancet* 365:1821-1823.
- Osman, Magid. 1990. “Economy and social recovery” Palestra em encontro da European Campaign on South African Aggression Against Mozambique and Angola, Paris, 23 Nov 1990,
- Page, Sheila. 2007. “Policy space: Are WTO rules preventing development?” London: Overseas Development Institute,
- Panos. 1994. “Tobacco: The Smoke Blows South”. London: Panos, Report 13,
- Paulo, Vincente. 2003? “O programa de planificação e finanças descentralizadas – Historial”. Nampula
- Pereira, João e al. 2006. “A comparative series of national public attitude surveys on democracy, markets and civil society in Africa, Summary of results, Round 3 Afrobarometer

- survey in Mozambique”. Cape Town: IDASA (The Institute for Democracy in South Africa),
- Perumalpillai-Essex, Jeeva e al. 2006. “Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth”. Washington: World Bank, 32416-MZ,
- Pfeiffer, James. 2003. “International NGOs and primary health care in Mozambique: the need for a new model of collaboration”. *Social Science & Medicine* 56:725-738.
- Philip, George. 2002. “The Presidency, the Parties and Democratization in Mexico”. *Democratization* 9 (3):131-149.
- Pijnenburg, Bart. 2004. “Keeping it Vague - Discourses and Practices of Participation in Rural Mozambique”, Wageningen University.
- Pitcher, M. Anne. 2002. *Transforming Mozambique - The Politics of Privatisation, 1975-2000*: Cambridge University Press 0 521 82011 1.
- Pitoto, Raúl, e Gilead Mlay. 2007. “Análise de Rendimento e Dinâmica da Pobreza nas Zonas Rurais de Moçambique 2002-2005, Resultados Preliminares com base no TIA 02 e TIA 05” Apresentação em Power Point, Maputo, 1 Feb 2007,
- PLAAS. 2005. “Minutes on Workshop on agendas for land & rural policy research: Political & methodological challenges”. Bellville: University of the Western Cape,
- Pomerantz, Phyllis. 2005. “A little luck and a lot of trust: Aid relationships and reform in Southern Africa”. Em *At the frontlines of development: Reflections from the World Bank*, ed Indermit Gill e Todd Pugatch. Washington: World Bank.
- Poulton, Colin, Jonathan Kydd, e Andrew Dorward. 2006. “Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa”. *Development Policy Review* 24 (3):243-277.
- Pradhan, Sanjay e al. 2000. “Anticorruption in Transition - A Contribution to the Policy Debate”. Washington: World Bank, <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/0/D74DB51B2D46615D8525695B00678C93?OpenDocument>
- Procopio, Lia Quartapelle. 2005. “General budget support as conditional aid. The case of Mozambique”, School of Oriental and African Studies, University of London, London.
- Pronk, Jan, e al. 2004. *Catalysing Development? A Debate on Aid*. Oxford: Blackwell
- Raposo, Egidio Guilherme Vaz. 2006. “Do ‘Consenso de Washington’ aos desafios da Globalização Económica Neoliberal. Para uma análise histórica do reajustamento estrutural e do papel das instituições na economia política Moçambicana, 1983 aos nossos dias”. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane,
- Ratilal, Prakash. 2006. “Comentários ao documento ‘Development Bank and Mozambique’”. Maputo
- Rebelo, Manuel Salvador da Conceição. 2005. “TEXMOQUE e a Indústria em Moçambique, 1973-1994”, História, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.
- Rebelo, Pamela, Nanna Thue, e Lise Stensrud. 2002. “Study of future Norwegian support to civil society in Mozambique”. Maputo: Norwegian Embassy,
- Reis, Elisa P, e Mick Moore. 2005. *Elite Perceptions of Poverty and Inequality*. London e New York:

- Zed Books 1 84277 639 8.
- República de Moçambique. 2001. “Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA I)”. Maputo, Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros Abril de 2001,
- . 2005. “Mozambique Governance Indicators: trends and comparisons, 1996-2004”. Maputo
- . 2005. “Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta: 2006-2009 (PARPA II) Draft”. Maputo, rascunho 7 Novembro 2005,
- . 2006. “Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta: 2006-2009 (PARPA II) Draft”. Maputo, rascunho 27 de Abril de 2006,
- . 2006. “Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta: 2006-2009 (PARPA II)”. Maputo, Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros aos 2 de Maio de 2006,
- . 2006. “Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; Report on the Millennium Development Goals”. Maputo
- República de Moçambique, e Associação dos Empresários em Moçambique - CTA, e Sociedade Civil no Observatório da Pobreza - G20. 2004. “Program to promote business, investment and employment in Mozambique”. Maputo
- República de Moçambique e Parceiros de Apoio Programático. 2007. “Revisão Conjunta 2007 Aide-Mémoire”. Maputo
- Rohrbach, David D. e al. 2001. “Investment Priorities for the Development of Mozambique’s Seed System”: Ministério da Agriculture e Desenvolvimento Rural e Michigan State University, Report 44E,
- Rolim, C., A.S. Franco, B. Bolnick, e P. Andersson, eds. 2002. *A Economia Moçambicana Contemporânea*. Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério de Plano e Finanças.
- Romeo, Leonardo, e Teodoro Waty. 2006. “Formulation of a ‘Decentralization policy and strategy document’”. Maputo: UTRESP,
- Roseboom, Johannes. 2004. “Agricultural research and extension funding levels required to meet the Anti-Hunger Programme objectives”. Rome and Rijswijk (The Netherlands): FAO,
- Ross, Elisabeth. 2006. “Livelihoods and coping mechanisms in Machaze district”: Concern WorldWide,
- Rowden, R, e N. Thapliyal. 2007. “IMF Still Blocking Progress” Washington: ActionAid International, <http://www.ifwatchnet.org/?q=en/node/2731>
- Ruotsi, J. 2003. “Agricultural Marketing Companies as Sources of Smallholder Credit in Eastern and Southern Africa”. Rome: IFAD,
- Saunders, Bryan e Kathryn. 2006. Carta pessoal 30 Oct 2006.
- Scanteam. 2005. “Alignment, harmonisation and coordination in the energy sector, Mozambique”. Oslo: Scanteam,
- . 2005. “Review of the Norwegian assistance to the energy sector in Mozambique”. Oslo: Scanteam,
- Scanteam, e The Bridge Group. 1999. “Review of Norwegian assistance to the petroleum sector in Mozambique”. Oslo: NORAD,

- Scoones, Ian e al. 2005. "New directions for African agriculture". Em *IDS Policy Briefing 24*. Brighton, (UK): Institute of Development Studies,
- Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE). 2006. *Eleições Gerais 2004*. Maputo: Secretariado Técnico de Administração Eleitoral. Livro e CD-rom
- Sender, John, Christopher Cramer, e Carlos Oya. 2005. "Unequal Propects: disparities in the quantity and quality of labour supply in Sub-Saharan Africa". In *The World Bank Employment Policy Primer*. Washington: World Bank,
- Sender, John, Carlos Oya, e Christopher Cramer. 2006. "Women working for wages: putting flesh on the bones of a rural labour market survey in Mozambique". *Journal of Southern African Studies* 32 (2):313-333.
- Sergeant, Andrew, e Bodil Bjerg. 2005. "Horticulture Sector Development Study": Accord Associates e Rambøll Denmark do World Bank,
- Serra, Carlos. 2003. *Cólera e catarse*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane
- Serrano, Rodrigo. 2002. "Participation, transparency, and downward accountability in district planning in Mozambique". In *Input for design of the 'Decentralized Planning and Finance Project'*. Washington: World Bank,
- SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional). 2006. "Vulnerability Assessment 2006, Version 6". Maputo, Dezembro 2006,
- Seuane, Sónia Marisa James. 2005. "Aspectos de género e o Impacto do HIV/SIDA sobre os direitos das mulheres e das crianças no acesso a terra e recursos naturais". Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária,
- SIDA. 2003. "Making markets work for the poor. Framework for SIDA's private sector development"
- . 2003. "Improving livelihoods of rural poor: strategic guidelines for SIDA support": SIDA,
- Siegle, Joseph, Michael Weinstein, e Morton Halpern. 2004. "Why Democracies Excel". *Foreign Affairs* 85 (5):57-71.
- Simler, Kenneth, e Virgulino Nhate. 2005. "Poverty, inequality and geographic targeting: evidence from small-area estimates in Mozambique": International Food Policy Research Institute,
- Sitoe, Tomás A. "Proposta de Revisão do PARPA"
- Smart, Teresa. 1983-4. *Livro de Matemática - Ensino Técnico, Nível Médio*. 4 vols. Maputo: Secretaria de Estado da Educação Técnico-Profissional,
- Sogge, David. 2006. "Papering Over the Gaps - Dutch Policy and Post-Independence Fragility in Angola, Guinéa-Bissau and Mozambique": University of Coimbra, Report 262,
- Sousa, Clara de. 1999. "Rebuilding rural livelihoods and social capital: Mozambique's experience": World Institute for Development Economics Research,
- Spector, Bertram. 2005. "Corruption Assessment: Mozambique. Final Report". Maputo: United States Agency for International Development (USAID),
- Stern, Nicholas. 2002. "The role and effectiveness of development assistance". Apresentação em UN Conference on Financing for Development, 18-22 March, em Washington, DC.
- Sulemane, J. "Economia Mundial" apresentação em Power Point, provavelmente de 2005,

- Supporting team to government and donor committee review, e KPMG. 2007. "Donor cooperation strategy with Mozambique". Maputo: KPMG and Swedish International Development Cooperation Agency (ASDI),
- Swennenhuis, Joss. 2005. "Drought mitigation project Machaze district Manica province": Concern WorldWide,
- Tarp, Finn, Channing Arndt, e Henning Tarp Jensen. 2002. "Facing the development challenge in Mozambique". Em *The Elusive Quest for Growth in Mozambique*. Washington: International Food Policy Research Institute,
- Thomas, Alan. 2006. "Reflections on development in a context of war". In *Civil War, Civil Peace*, ed Helen Yanacopulos e Joseph Hanlon. Milton Keynes e Oxford: Open University e James Currey.
- Tschirley, David, Danilo Abdula, e Michael Weber. 2006. "Towards Improved Maize Marketing and Trade Policies to Promote Household Food Security in Central and Southern Mozambique". Maputo: Michigan State University e Ministério da Agricultura, Research Report 60E,
- Tschirley, David, e Rui Benfica. 2000. "Smallholder Agriculture, Wage Labour, and Rural Poverty Alleviation in Mozambique: What does the Evidence Tell Us?" Maputo: Michigan State University e Ministério da Agricultura, Research Report 41E,
- . 2001. "Sector Familiar Agrícola, Mercado de Trabalho Rural e Alívio da Pobreza Rural em Áreas com Abundância de Terras em África: Evidência de Moçambique". Maputo: Michigan State University e Ministério da Agricultura, Relatório n° 41P,
- Tschirley, David, Afonso Osório Ofiço, e Duncan Boughthon. 2005. "Mozambique Country Study (of Cotton Market Systems)": Michigan State University and INIA,
- Tvedten, I., M. Paulo, and C. Rosario. 2006. "'Opitanha' Social Relations of Rural Poverty in Northern Mozambique". Bergen: CMI,
- UNCTAD. 2006. "The Least Developed Countries Report 2006". New York and Geneva.
- UNDP. 1996. "Human Development Report 1996". New York.
- UNDP, Bureau for Development Policy. 2005. "Independent Monitoring - A Promising Instrument for Mutual Accountability" <http://www.devoid.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1190>
- Unicef. 1989. "Children on the Front Line The impact of apartheid, destabilisation and warfare on children in southern and South Africa". New York.
- . 1989. "Children on the Front Line, 3rd edition". New York.
- United Nations. 2002. "Relatório do encontro de reflexão sobre metodologias e estratégias de intervenção no apoio à comercialização agrícola". Nampula.
- . 2002. "Millennium development goals, Mozambique":
- Unwin, Tim. 2004. "Beyond budgetary support, economic growth and absolute poverty." Department of Geography, Royal Holloway, University of London, Egham, Surrey
- Vaux, Tony. 2006. "Strategic Conflict Assessment – Mozambique". Maputo: DfID,
- Vijfhuizen, Carin e al. 2003. "Gender, Markets and Livelihoods in the Contest of Globalisation - Phase 1: Nampula". London: IIED,
- Walker, Tom e al. 2004. "Determinants of Rural Income, Poverty, and Perceived Well-being in

- Mozambique in 2001-2002”: Ministry of Agriculture & Rural Development and University of Michigan, Research Report 57E,
- Walker, T. e al. 2006. “Priority Setting for Public-Sector Agricultural Research in Mozambique with the National Agricultural Survey Data”. Maputo: Institute of Agricultural Research of Mozambique,
- Wallis, Darren. 1998. “The end of the PRI in Mexico?” *Politics* 18 (3):165-171.
- Waterhouse, Rachel, e Carin Vijfhuizen, eds. 2001. *Strategic Women Gainful Men Gender, land and natural resources in different rural contexts in Mozambique*. Maputo: Núcleo de Estudos de Terra (NET); Faculdade de Agronomia e Florestas, Universidade Eduardo Mondlane; e ActionAid-Mozambique.
- Watkins, Kevin, ed. 2006. *Human Development Report 2006*. New York and Basingstoke (UK): UNDP e Palgrave Macmillan.
- Weimer, Bernhard, Leloba Lda, e Madeira Lda. 2004. “Capacity building for participatory district planning and financing in Manica province, Mozambique”. Maputo: CONCERN,
- Weinstein, Jeremy. 2002. “Mozambique: a Fading UN Success Story”. *Journal of Democracy* 13 (1):141-156.
- West, Harry G. 2005. *Kupilikula - Governance and the Invisible Realm in Mozambique*. Chicago and London: The University of Chicago Press 0 226 89405 3.
- Whiteside, Martin, e Filipa Gouveia. 2003. “The Role of Groups and Associations in Agricultural Livelihood Development in Northern Mozambique - Experience from CARE Programmes”. Nampula: CARE International em Mozambique,
- Wiles, Peter, Kerry Selvester, e Lourdes Fidalgo. 2005. “Learning lessons from disaster recovery: The case of Mozambique”. In *Disaster Risk Management. Working Paper Series No.12*. Washington D.C.: The World Bank,
- World Bank. 1991. “Public sector pay and employment review”. Washington DC: World Bank, 9815-MOZ,
- World Bank. 2005. “Impacts of Extension Services in Rural Mozambique”
- . 2005. “Mozambique Study on Contract Farming and Supply Chain Finance”
- . 2005. “Proposed market-led smallholder agricultural development project”. Maputo.
- . 2005. “International development association program document for a proposed credit in the amount of SDR 83.3 million to the Republic of Mozambique for a second poverty reduction support operation”. Washington.
- . 2005. “Mozambique Country Economic Memorandum”. Washington, Report 32615-MZ,
- . 2006. “Mozambique Agricultural Development Strategy - Stimulating Smallholder Agricultural Growth”. Washington, 32416-MZ,
- . 2006. “*Best Health Buys*” *Address the Most Deadly Global Health Problems*. [Acedido 27 Marco do 2006]. <http://media.worldbank.org/secure/dcpp/pr032806-en.php>.
- . 2006. “Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 20.8 million to the Government of Mozambique for a technical and vocational education and training project”. Washignton.
- . 2007. “World Bank position note on District Budget Allocation (OIII) and Rural

- Finance Discussion”. Maputo, May 2007,
- . 2007. “Country Partnership Strategy for the Republic of Mozambique”: Washington, 39395-MZ,
- World Bank e Ministério das Finanças de Moçambique. 2005. “Mozambique country economic memorandum. Sustaining growth and reducing poverty”. Washington: World Bank, 3615-MZ,
- World Bank e IMF. 2007. “Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper - Joint Staff Advisory Note”. In *IMF Country Report No. 07/38*. Washington
- World Vision. 2002. “Ovata 3 Project”: World Vision Mozambique,
- Wuyts, Marc. 1984. “Money and socialist transition”. Apresentação feita na *Conference of Socialist Economists, July, Manchester, UK*.
- . 1986. “Money and planning for socialist transition: The Mozambican experience”, Open University, Milton Keynes.
- . 2001. “The Agrarian Question in Mozambique’s Transition and Reconstruction”. Helsinki: Wider (UN University),
- Wuyts, Marc, Helena Dolny, and Bridget O’Laughlin. 2001. “Assumptions and partnerships in the making of a country strategy. An evaluation of the Swedish-Mozambican experience”: SIDA, Department for Africa and Department for Evaluation and Internal Audit,
- Wuyts, Marc, e Finn Tarp. 2005. “The Mozambican Economy: past, present and future”. Maputo: AMECON, Apresentação no lançamento do projecto de “Assistência técnica para desenvolvimento institucional do Gabinete de Estudos”.

Relatórios Anuais e Documentos

- Anuário Estatístico*, publicado anualmente no ano seguinte à data do título 1985-1994 Maputo: Direcção Nacional de Estatística, Maputo; 1995 - Instituto Nacional de Estatística, Maputo.
- Discurso anual do Procurador Geral da República à Assembleia da República.
- Human Development Report*, UNDP
- Least Developed Countries Report*, UNCTAD
- Mozambique National Human Development Report, Moçambique Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano*, publicado em 1998-2001 no mesmo ano da data do título e datado de 2005 e publicado em 2006, PNUD, Maputo.
- Plano Económico e Social do Estado; Orçamento do Estado*. Os documentos incluem as propostas do Conselho de Ministros, o discurso da Primeira Ministra à Assembleia da República), pareceres de várias comissões parlamentares e a versão final.
- Relatório Anual da Pobreza*, G20 plataforma das organizações da sociedade civil,
- Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado*, Tribunal Administrativo, Maputo, ano seguinte

Periódicos

AIM Reports, AIM, Brighton (UK), quinzenal
AIM, Maputo, serviço diário
Canal de Moçambique, Maputo, diário por fax
Domingo, Maputo, semanário
Financial Times, Londres, diário
Guardian, Londres, diário
Mail & Guardian, Joanesburgo, semanário
MediaFax, Maputo, diário por fax
Metical, Maputo, diário por fax (fechou em 2001)
MoçAmbiente, Maputo, irregular (fechou em 2001)
Mozambique Business - Daily Investor Intelligence, Maputo, diário, e-mail
Mozambique Political Process Bulletin, Maputo, AWEPA, irregular
Mozambiquefile, AIM, Maputo, mensal
Notícias, Maputo, diário
O País, Maputo, semanário
Observer, Londres, semanário
Revista AL VO, Ministério da Mulher e da Acção Social, irregular
Savvana, Maputo, semanário
Zambeze, semanário

Bases de dados On-line

Environmental Working Group Farm Subsidy Database: <http://farm.ewg.org/fram>
OECD DAC <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>
Polity data series, George Mason University: <http://www.cidcm.umd.edu/polity/>.
Royal Netherlands Meteorological Institute (KNMI), http://www.knmi.nl/africa_scenarios/Southern_Africa/
UNCTAD Foreign Direct Investment data base <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3135>
World Bank QuickQuery <http://sima-ext.worldbank.org/query/>