

INTRODUÇÃO¹

Salvador Forquilha

Quase quatro anos e meio depois do anúncio oficial dos resultados eleitorais das eleições gerais de 2014, Moçambique ainda continua num complexo processo negocial com vista a pôr termo ao diferendo que opõe a Renamo ao Governo da Frelimo. Se, à primeira vista, este diferendo parece circunscrever-se à não aceitação, por parte da Renamo, dos resultados eleitorais e à sua exigência de governar nas províncias onde ganhou eleições, na realidade, o diferendo parece cristalizar o desafio da inclusão política, económica e social, que Moçambique tem vindo a enfrentar nas sucessivas fases do seu processo de construção do Estado. Aliás, é significativo que alguns assuntos em cima da mesa negocial, nomeadamente a redefinição das regras do jogo político (particularmente o pacote da descentralização, a “despartidarização do Estado”) e as chamadas “questões militares”, remontem, de alguma forma, ao Acordo Geral de Paz, assinado em 1992, com vista a pôr termo à guerra civil. Nesse sentido, a compreensão do problema e o processo da construção da sua solução precisam de ir muito além das balizas marcadas por interesses meramente político-partidários dos dois ex-beligerantes (Renamo e Governo da Frelimo) para tomar em conta o País como um todo na sua diversidade política, económica, social e cultural. Isso permitiria não só um melhor entendimento das dinâmicas dos conflitos recorrentes e sucessivas crises que têm afectado o País como também um desenho de soluções mais ajustadas à realidade.

Neste contexto, a pesquisa, enquanto processo de produção de conhecimento, pode jogar um papel de extrema importância ao interrogar as dinâmicas e opções de desenvolvimento e, com base nisso, sugerir pistas para a construção de respostas aos problemas do País. É isso que o IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos, há mais de dez anos, tem vindo a fazer, através das suas pesquisas e intervenções no espaço público moçambicano, procurando transmitir as principais mensagens provenientes da sua investigação a uma audiência diversificada, visando contribuir não só para o debate sobre elaboração e implementação de políticas como também para o processo de construção de uma cidadania activa. A publicação *Desafios para Moçambique* é exemplo disso.

Esta é a nona edição da série *Desafios para Moçambique*, iniciada em 2010. A maior parte dos artigos que compõem o livro resulta da V Conferência Internacional do IESE, havida em Setembro de 2017, subordinada ao tema “Desafios da Investigação Social e Económica em Tempos de Crise”. As conferências internacionais do IESE, realizadas com alguma regularidade,

¹ Agradecimentos especiais aos membros do Conselho Científico do IESE, particularmente a António Francisco, Luís de Brito e Sérgio Chichava, pelos comentários efectuados ao texto introdutório da presente edição de *Desafios para Moçambique*.

de dois em dois anos, constituem espaços de extrema importância para a disseminação, o debate e a reflexão sobre questões relevantes da investigação económica, social e política desenvolvida não só por investigadores do IESE como também por investigadores de outras instituições de investigação nacionais e estrangeiras. Com uma diversidade e riqueza de temáticas e abordagens teórico-metodológicas, as conferências internacionais do IESE, na verdade, têm sido, igualmente, momentos de reflexão sobre o papel que as Ciências Sociais podem desempenhar, e desempenham, no desenvolvimento das sociedades, particularmente no que se refere a políticas públicas e opções de desenvolvimento. Neste contexto, esta edição de *Desafios para Moçambique* pretende dar continuidade aos ricos debates que decorreram durante a V Conferência do IESE, em 2017, e estabelecer a ponte entre investigação e políticas públicas. Usar resultados de pesquisa em Ciências Sociais para influenciar políticas, a maneira de pensar nos problemas do País, a agenda do debate sobre opções de desenvolvimento é algo de grande complexidade e, por vezes, pouco evidente, sobretudo num contexto como o de Moçambique, onde a produção do conhecimento nas Ciências Sociais é um processo relativamente novo e a cultura de debate franco e sem tabus é ainda bastante incipiente.

Políticas públicas e opções de desenvolvimento são respostas a perguntas/problemas de uma determinada sociedade num contexto específico. Porém, não se trata de umas quaisquer respostas. Trata-se, isso sim, de respostas construídas visando responder a perguntas, também estas construídas. Enquanto respostas construídas, a relevância e o alcance das políticas públicas e opções de desenvolvimento dependem, em grande medida, do tipo de perguntas/problemas a que procuram responder. Ou seja, quanto mais desajustadas do contexto forem as perguntas, maior será a probabilidade de as políticas públicas e opções de desenvolvimento serem desajustadas do contexto. Por isso, o contributo que o IESE pretende dar no debate nacional passa, de uma ou de outra forma, pela criação e pelo fortalecimento da capacidade de pesquisa e de uma “massa pensante” crítica sobre as dinâmicas socioeconómicas e políticas do País.

O livro *Desafios para Moçambique 2018* é constituído por 18 artigos, organizados em quatro secções, nomeadamente Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo.

A secção Política é composta por cinco artigos. O primeiro procura analisar os desafios que os municípios moçambicanos enfrentam relativamente à mobilização de receitas locais. Com base numa pesquisa empírica, o artigo analisa a cobrança de receitas na perspectiva dos municípios respondendo às seguintes questões: quais são os principais desafios que os municípios enfrentam e que limitam a sua capacidade de mobilização de receitas? Em que medida é que a composição da receita municipal é afectada por obstáculos de ordem administrativa? Os resultados apresentados neste artigo fornecem uma nova base para discutir não só o que especificamente poderia ser feito para apoiar a mobilização de receitas nos municípios moçambicanos mas também como distribuir de forma eficaz as competências de geração de receitas entre os diferentes níveis de Governo.

A questão da geração de receitas próprias por parte das autarquias locais é um dos desafios mais importantes do processo da descentralização em Moçambique, na medida em que está ligada não só ao financiamento da provisão de serviços como ao próprio processo de desenvolvimento e sustentabilidade das autarquias locais. Aliás, este assunto é discutido e aprofundado no segundo artigo da secção Política, que fala da urbanização, dos serviços públicos e dos recursos fiscais. Nele, os autores analisam a dinâmica da geração de receitas próprias e a evolução das transferências fiscais alocadas pelo Governo central aos municípios no período de 2009-2015 numa amostra de 16 municípios, que inclui cidades das categorias B, C e D, bem como autarquias do tipo vilas, e exclui, propositadamente, a cidade capital – Maputo. Neste artigo, os autores argumentam que as receitas autárquicas, quer transferidas quer arrecadadas na base tributária própria, não são suficientes para responder aos desafios de financiamento dos investimentos necessários para a melhoria da prestação de serviços públicos básicos. Isso significa que as autarquias locais, em grande medida, são incapazes de satisfazer a demanda para tais serviços, que vai aumentar como consequência da dinâmica demográfica e da urbanização em Moçambique.

O terceiro artigo da secção Política parte de uma constatação: desde as eleições de 1994, sempre houve uma discussão recorrente sobre a legislação eleitoral e, neste contexto, todos os ciclos eleitorais em Moçambique foram precedidos por “novos pacotes eleitorais”. No entanto, e apesar disso, as eleições continuam a ser uma fonte de conflitos políticos e os níveis de abstenção subiram, particularmente a partir das eleições de 2004. O artigo procura explicar as razões pelas quais as eleições em Moçambique não se tornaram o alicerce da democracia. Com uma preocupação metodológica e conceptual, o quarto artigo da secção Política discute os principais desafios dos estudos eleitorais em África, que são, fundamentalmente, de âmbito teórico, conceptual e metodológico. Porém, o autor sublinha que existem também factores de ordem política, económica e social que, em algumas democracias africanas, exacerbam esses desafios e impõem limitações aos estudos eleitorais.

Usando como exemplo as cidades de Maputo e Matola, o quinto e último artigo da secção Política discute o impacto da digitalização na participação política, mais concretamente no comportamento eleitoral em Moçambique. Criticando a teoria de modernização, o artigo defende que, em sociedades pobres, mas em crescimento na digitalização, os conceitos de educação, idade e acesso à informação são pouco relevantes e, por vezes, inválidos, para explicar os níveis de participação e de cidadania democrática. O que é relevante, sustenta o artigo, é o interesse dos cidadãos pela política. Ou seja, argumenta que, quando a democratização e a digitalização ocorrem simultaneamente, o fraco interesse pela política promove apatia e baixos níveis de participação política.

A secção Economia tem cinco artigos. O primeiro discute a questão dos saldos de caixa reportados na Conta Geral do Estado (CGE), mas ausentes do Orçamento do Estado (OE) e

do Plano Económico e Social (PES). De acordo com o artigo, a ocultação dos saldos de caixa, para além das suas implicações para a estabilidade orçamental e eventualmente macroeconómica do País, com possíveis repercussões negativas sobre a protecção social da população, não facilita a consolidação fiscal e orçamental, beneficiando alguns interesses particulares em detrimento da sociedade no geral.

A partir do caso moçambicano, o segundo artigo discute os efeitos macroeconómicos da dívida pública e do serviço de dívida, num contexto de endividamento crescente e crítico do País. Defende-se aqui, tendo em conta a actual estrutura económica de Moçambique, que a dívida pública não devia ser usada para estimular a economia, pois a longo prazo tem efeitos macroeconómicos negativos, anulando os pequenos e limitados efeitos de curto prazo desta estratégia. Por isso, sustenta o artigo, o Governo deveria repensar a sua estratégia de financiamento da economia.

Olhando para a indústria de máquinas, equipamentos e serviços associados, o terceiro artigo discute as relações económicas entre a África do Sul e Moçambique, no contexto da integração económica regional. Especificamente, o artigo analisa se esta relação tem contribuído para o desenvolvimento das capacidades industriais de Moçambique, argumentando que, num contexto de desenvolvimento industrial assimétrico, a integração económica entre os dois países reproduz o carácter subdesenvolvido da estrutura produtiva moçambicana e a sua dependência em relação à pujante economia sul-africana.

O quarto artigo da secção Economia discute o tipo e a qualidade de emprego gerado pelas agro-indústrias florestais e o seu impacto no bem-estar dos trabalhadores, usando o caso da província de Niassa. O artigo argumenta que o tipo de emprego que é gerado nas agro-indústrias florestais em Niassa reflecte o modo de organização produtiva prevalecente em Moçambique, no qual, de uma forma geral, a base de rentabilidade das empresas está assente na exploração dos trabalhadores através do pagamento de salários baixos e de condições sociais de trabalho precárias.

O quinto e último artigo foca-se na questão da terra e nos debates em torno da problemática agrária e rural em Moçambique. O artigo argumenta que o debate sobre a terra em Moçambique exige um melhor entendimento das dinâmicas e dos processos de acumulação centrados na e/ou ligados à terra, dos correspondentes e diferentes processos de formação de classes e as suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. O entendimento destas questões, sustenta ainda o artigo, pode fornecer bases sólidas para um debate mais rigoroso e informado sobre a questão da terra, que vai para além da actual discussão que gira em volta de “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” e da transferência dos títulos de posse entre titulares privados.

A secção Sociedade contém quatro artigos. Com base nos Inquéritos aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar de 1996/97, 2002/03, 2008/09 e 2014/15, o primeiro artigo

analisa a evolução e as tendências da pobreza e do bem-estar em Moçambique, concluindo que, apesar de alguns progressos na redução dos níveis de pobreza, da melhoria de algumas dimensões do bem-estar, como educação, qualidade da habitação, posse de bens e acesso a serviços básicos, o crescimento económico tem sido excludente e desequilibrado, favorecendo mais as cidades em detrimento do campo.

O segundo artigo, com base no exemplo de duas empresas mineradoras de areias pesadas em Nampula, nomeadamente a chinesa Haiyu Mozambique Mining Company Lda. (HMMC) e a irlandesa Kenmare Resources plc., procura mostrar como essas empresas, ao invés de reduzir a pobreza das populações locais, a exacerbam. De acordo com o artigo, para além da degradação do meio ambiente, a presença daquelas empresas monetizou as economias locais encarecendo o custo de vida, sem contrapartidas de emprego. Por isso, o artigo sugere que uma das formas de reduzir o impacto negativo das actividades destas empresas seria não só a realização de acções de responsabilidade social como a introdução de políticas sociais que protejam as populações locais e uma maior fiscalização das suas actividades por parte do Governo, que é acusado localmente de cumplicidade e inércia.

Tomando como exemplo a Açucareira de Xinavane, o terceiro artigo discute as tensões entre trabalhadores e empresas do sector do açúcar, os seus efeitos no modo de vida dos trabalhadores e as estratégias de resistência e protesto destes na luta contra a exploração do grande capital. O artigo argumenta que, embora sejam cada vez mais importantes, a resistência e a contestação têm produzido poucos resultados positivos em virtude do receio de despedimento e de outro tipo de represálias e da incapacidade dos sindicatos em proteger os trabalhadores. O quarto e último artigo da secção Sociedade analisa as desigualdades de género no meio rural, tomando como exemplo a província de Nampula. Especificamente, o artigo aborda as assimetrias de género no acesso a recursos financeiros, terra, saúde, educação, participação política e gestão dos rendimentos nas zonas rurais, mostrando que, de um modo geral, apesar de serem as que mais tarefas agrícolas realizam, as mulheres são as mais desfavorecidas.

A quarta e última secção do livro, Moçambique no Mundo, é composta por quatro artigos. O primeiro discute os acordos de protecção de investimento entre o Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS) e os países africanos. Mais concretamente, trata-se de olhar para os Tratados Bilaterais de Investimento (TBI) dos BRICS com os países africanos e compará-los com os dos doadores “tradicionais” também com os países africanos. O artigo argumenta que, longe de serem um modelo alternativo, como muitas vezes é propalado sob o *slogan* da Cooperação Sul-Sul, os TBI dos BRICS, à semelhança do que acontece com os doadores “tradicionais”, continuam a favorecer os grandes conglomerados multinacionais em detrimento dos países africanos.

O segundo artigo discute a questão da transferência de tecnologia entre o Brasil e Moçambique, tomando como exemplo o caso da fábrica de produção de anti-retrovirais inaugurada em 2012.

O artigo analisa o contexto, as lógicas, as práticas, as acções e os discursos dos actores que estiveram envolvidos na concepção e implementação deste projecto e como isso contribuiu para a construção do conceito brasileiro de cooperação estruturante na área da saúde. O artigo analisa também os constrangimentos impostos pelas crises políticas e económicas no Brasil e em Moçambique na implementação deste projecto.

O terceiro artigo discute o impacto da alta mobilidade na produção de novas realidades territoriais e transformações sociais e económicas nas últimas décadas em Angola e Moçambique. O artigo argumenta que esta alta mobilidade, que se explica antes de mais pelo fim das restrições e imposições à circulação e ao movimento de pessoas em Angola e Moçambique durante o período colonial e, posteriormente, no período pós-colonial, devido à guerra civil, afectou os dois países e está a produzir novas dinâmicas de circulação e mobilidade que, por sua vez, produzem novos espaços residenciais, sociais e económicos, novas relações entre o campo e a cidade e alterações dos fluxos migratórios.

O quarto e último artigo da secção Moçambique no Mundo discute a influência do factor humano na ajuda ao desenvolvimento nos últimos vinte e cinco anos em Moçambique. O artigo analisa os diferentes dilemas enfrentados pelos profissionais de desenvolvimento ocidentais na sua interacção com Moçambique, como eles desenvolveram e moldaram estas relações. Além disso, o artigo olha também para o impacto da descoberta de recursos naturais como o gás e o carvão e do surgimento de fontes alternativas de crédito (Brasil e a China) na relação de Moçambique com os doadores “tradicionais”.

Esta edição de *Desafios para Moçambique* surge num contexto do País marcado essencialmente por três aspectos fundamentais. O primeiro refere-se ao ciclo eleitoral que se avizinha, nomeadamente as eleições autárquicas e as eleições gerais, em 2018 e 2019, respectivamente. À semelhança do que aconteceu noutros ciclos eleitorais, este é, igualmente, precedido de uma revisão da legislação eleitoral, que resulta da emenda constitucional realizada em Maio de 2018, na sequência dos entendimentos alcançados entre o Presidente da República, Filipe Nyusi, e o antigo presidente da Renamo Afonso Dhlakama (falecido a 3 de Maio de 2018). Introduzindo mudanças significativas nas regras do jogo político, nomeadamente no âmbito da descentralização, a emenda constitucional tem grandes implicações não só do ponto de vista eleitoral como também no que diz respeito à configuração do próprio Estado. Estas reformas, certamente, trazem consigo uma série de desafios, no que se refere, por um lado, à sua operacionalização técnica e, por outro, ao seu impacto relativamente à criação e à manutenção da estabilidade política, económica e social do País. O segundo aspecto que marca o contexto da publicação desta edição de *Desafios para Moçambique* é a prevalecente não conclusão do *dossier* das dívidas ilegais e as suas consequências nefastas não só na vida das famílias moçambicanas mais desfavorecidas como também na relação entre Moçambique e os seus parceiros de cooperação. Finalmente, o terceiro aspecto que marca o contexto da publicação

de *Desafios para Moçambique 2018* é o surgimento de um grupo armado, em Cabo Delgado, que, visivelmente, reivindica a prática de um islão radical. Constituído maioritariamente por jovens, o grupo, localmente conhecido pela designação “Al Shabab”, passou para a violência armada contra as instituições do Estado e populações civis a partir de inícios de Outubro de 2017. Desde essa altura, o grupo tem procurado estender as suas acções a mais distritos e localidades circunvizinhas de Mocímboa da Praia, semeando medo e terror localmente, com implicações na segurança, particularmente a nível regional. Se é verdade que as acções armadas do grupo até então se circunscreviam a alguns distritos de Cabo Delgado, também não é menos verdade que o fenómeno representa um grande desafio para a estabilidade política, económica e social do País e levanta uma série de questões sobre factores explicativos para o conflito e a violência recorrentes na história da construção do Estado em Moçambique. Os artigos que compõem este livro, de alguma forma, procuram, com base em abordagens e metodologias diversificadas, reflectir sobre alguns desses desafios presentes na vida política, económica e social de Moçambique.