

em conjunto com todos os intervenientes relevantes, uma estratégia integrada em relação ao desenvolvimento na primeira infância». [g] Por vezes, a recitação do bom e do desejável extingue-se em exortações como «revitalizar o comércio rural» ou «estimular a criação de emprego».

O problema deste tipo de planos reside na sua falta de foco. Os autores tentam incluir tudo o que imaginam que um bom governo deve fazer. Os governos moçambicanos têm respondido obedientemente a todas as questões levantadas nos PARP (Planos de Ação para a Redução da Pobreza), mas o esforço de qualquer governo para alcançar todos os objetivos neles delineados esgotar-se-á simplesmente, mesmo com a melhor vontade do mundo. Além disso, nada indica que, caso ficasse entregue a si próprio, o governo de Moçambique selecionaria qualquer um deles como prioridades suas.

A Frelimo e os doadores

Ao contrário de Angola, cujos rendimentos resultantes da venda de petróleo lhe têm permitido ignorar a maior parte das pressões dos doadores, Moçambique não tem outra alternativa senão seguir (ou parecer seguir) a orientação e as mudanças de orientação dos doadores dos quais depende. Por conseguinte, os apoios têm afluído ao país: tal ajuda atingiu 1,6 mil milhões de dólares em 2006 e ultrapassou 2 mil milhões de dólares em 2014. Embora o ex-presidente Guebuza tenha formulado a opinião de que Moçambique deveria tornar-se menos dependente do auxílio externo, existem escassos sinais de que tal possa acontecer - a ajuda externa representou 50% do orçamento anual do Estado em 2015.

Muito deste auxílio externo é condicional. Espera-se que o governo siga as diretivas do Banco Mundial e do FMI, assim como as mudanças de orientação e tónica da comunidade de doadores - por exemplo, adotando os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio ou as políticas de conservação da natureza subjacentes à criação dos parques transfronteiriços, cumprindo os PARP (Planos de Ação para a Redução da Pobreza) ou, de um modo geral, acatando as práticas ocidentais de «boa governança». Parte da ajuda externa chega por intermédio de ONG que se dedicam a questões como a saúde, a educação, a formação para a capacitação, o desenvolvimento rural ou o ambiente. Estas ONG trazem consigo recursos e criam alguns postos de trabalho; por outro lado, podem trabalhar em estreita articulação com o governo, embora por vezes não o façam, e há quem sugira que, em geral, a sua atividade serve para enfraquecer a autoridade do governo. No ano de 2006, a ONG norte-americana Care dispunha de um orçamento maior do que o do departamento agrícola da província

onde estava a operar.^[9] A atividade das ONG (financiada somente durante determinado período) pode, neste sentido, comprometer a capacidade governamental de implementar políticas coerentes de longa duração.

Por outro lado, Elizabeth Lunstrum avançou com a sugestão contraintuitiva de que os parques transfronteiriços, em vez de «esvaziarem» o governo (como acontece com alguns programas patrocinados pelos doadores), têm permitido, na verdade, que o mesmo retome o controle sobre importantes áreas do país.^[10] A deferência pode ser, em larga medida, um exercício burocrático. Moçambique debate-se com problemas ambientais, tal como outros países noutras regiões do globo. As florestas estão a ser delapidadas; o pau-ferro e o ébano locais têm sido pilhados sem qualquer controlo; a caça ilegal está a esvaziar os parques naturais; a pesca ilegal está a provocar a pilhagem dos mares; as barragens do rio Zambeze estão a modificar profundamente a ecologia do seu vale; a prospeção ilegal de ouro está a provocar a total destruição de paisagens. Solucionar estes problemas conta-se entre as prioridades dos doadores e - pelo menos, no papel - do governo. «As reservas naturais de Moçambique são cada vez mais alvo de atividades furtivas dirigidas contra a vida animal, a flora e os lugares selvagens, privando as comunidades locais dos frutos dessas riquezas naturais», afirmou Celso Correia, o ministro da Terra, do Ambiente e Desenvolvimento Rural, em março de 2016, por ocasião da formatura de setenta e seis novos fiscais de um parque natural.^[11] Foram inúmeras as disposições legislativas que deram origem aos parques e às reservas naturais (incluindo os parques transfronteiriços); o Parque Natural da Gorongosa, famoso durante o período colonial, está a ser recuperado e dirigido pela Carr Foundation. Foi criada uma reserva marinha em redor do arquipélago das Quirimbas e existem reservas florestais destinadas a promover uma gestão sustentável dos recursos florestais. Todavia, a capacidade governamental para proteger o ambiente - quando a pilhagem de recursos é uma das formas mais diretas de as pessoas pobres mitigarem a sua penúria - é simplesmente insuficiente. Por outro lado, a natureza patrimonial da política determina que muitas vezes os funcionários de topo façam vista grossa ao que esteja a acontecer, enquanto outros beneficiam diretamente das práticas ilegais.

Durante o período colonial, as autoridades portuguesas adotavam frequentemente medidas - contra a escravatura ou o trabalho forçado, por exemplo - «para inglês ver», enquanto as antigas práticas se mantinham por detrás de uma fachada de complacência. Trata-se, neste caso, de outro legado cultural da época colonial. O governo moçambicano acata oficialmente as exigências da comunidade de doadores e tenta aparentemente ir ao encontro das suas preocupações. A prática quotidiana, porém, pouco se altera. A submissão aos doadores internacionais manter-se-á apenas

enquanto Moçambique necessitar de auxílio, facto pesadamente admitido pela Economist Intelligence Unit quando, em fevereiro de 2013, comentou que a descoberta de gás natural iria provavelmente reduzir a dependência do país em relação à ajuda externa, mas ter como efeito o abrandamento da pressão internacional em defesa de uma «boa governança».

A fachada de obediência ficou rudemente exposta, em 2016, quando foram abruptamente revelados os empréstimos não declarados contraídos por membros da elite, sem o conhecimento do FMI, através de empresas fictícias. A corrupção, corrente na elite da Frelimo há décadas, fora sempre perdoada, devido ao aparente cumprimento das diretivas do Fundo Monetário Internacional, mas o FMI ameaçou suspender, desta feita, o financiamento, até à conclusão de uma auditoria completa aos empréstimos e às empresas através das quais tinham sido movimentados.

Megaprojetos e emprego

Um dos principais objetivos do ajustamento estrutural e das políticas ditadas pelo FMI e pelo Banco Mundial era aumentar o investimento direto estrangeiro. Para estimular esse aumento, foram abolidas as barreiras à importação, criadas Zonas Francas Industriais na Beira, em Maputo e em Nacala, e implementado um Regime Especial de Investimento no vale do Zambeze, isentando as empresas do pagamento de impostos durante três anos. Esta medida traduziu-se em mais de dois mil milhões de dólares de investimento direto estrangeiro desde 1998, data em que estas políticas entraram plenamente em vigor. Esperava-se que os benefícios visados nessas medidas fossem numerosos e diversificados: aumento das receitas estatais (apesar de os impostos pagos serem tão limitados) e das ofertas de emprego; melhoria das infraestruturas; produtos derivados como educação e formação para a capacitação fornecidas por empresas estrangeiras.

Deste fluxo de investimento estrangeiro resultaram diversos megaprojetos, que determinaram completamente a evolução da economia moçambicana desde o fim da guerra civil. Tais projetos foram, em larga medida, do agrado dos governos da Frelimo do pós-guerra, herdeiros, neste aspecto, dos regimes anteriores. «A preferência do governo por projetos de grande escala e capital intensivo», escreveu Anne Pitcher, «não era apenas uma preocupação socialista, mas também uma obsessão colonial.»^[12] O primeiro a dar frutos depois da guerra civil foi a construção, em Maputo, da fábrica de alumínio da Mozal, que começou a laborar em 2000. Este investimento volumoso, resultante da iniciativa de um consórcio formado por capitais australianos, britânicos, japoneses e sul-africanos, representou, em 2013, mais de 30% das

exportações de Moçambique e consumiu 45 % da produção elétrica do país. Em relação aos restantes projetos, contam-se entre os mais significativos: a exploração das reservas de carvão e gás natural; a construção de uma nova via-férrea e a expansão do porto de Nacala; a projetada barragem do Zambeze e o investimento na agricultura comercial em larga escala.

O gás natural e o carvão são os mais óbvios ativos negociáveis de Moçambique. O carvão foi descoberto em meados do século XIX e explorado pelos Portugueses durante o período colonial, mas a descoberta de gás natural - cuja verdadeira dimensão só foi determinada em 2010 - é muito mais recente. As reservas de gás natural colocam Moçambique na lista dos dez países que possuem as maiores reservas mundiais, tendo o investimento na sua extração e liquidação começado logo após 2011. Contudo, a exploração de gás natural liquefeito tem sido adiada; as incertezas em torno do preço do petróleo afetam o desenvolvimento desta indústria e os seus expectáveis benefícios. Além disso, parece que o governo moçambicano utilizou as perspectivas de receitas da venda de gás natural para negociar empréstimos não declarados, os quais comprometeram significativamente as finanças públicas do país.

O carvão é extraído na província de Tete e transportado, desde o período colonial, por via-férrea, até ao porto da Beira. A mina de Moatize é controlada pela empresa brasileira Vale; em 2010, os campos carboníferos de Benga - uma expansão significativa da produção de carvão - foram financiados por um consórcio brasileiro e indiano, que anunciou o seu projeto de construção de uma central termoelétrica a carvão na província de Tete. Na mesma altura, uma nova linha férrea, financiada pela União Europeia, passava a ligar os referidos campos carboníferos ao porto de Nacala, um trajeto que implicava atravessar o Maláui, mas que era menos suscetível de ser afetado por inundações do que o da Beira. Foi então construído um terminal de armazenagem de carvão em Nacala, logo seguido, em 2016, de uma central elétrica flutuante (gerida e detida por uma empresa turca) que veio reforçar o fornecimento de eletricidade ao Norte de Moçambique e à Zâmbia. A semelhança do gás natural, as exportações de carvão também foram afetadas pela queda dos preços, mas estimava-se que aumentassem para 27,2 milhões de toneladas em 2017, altura em que as receitas provenientes da venda de carvão representariam 1,7 % do PIB. Entretanto, comunidades inteiras foram deslocadas, à medida que aumentavam as áreas destinadas às minas a céu aberto e às empresas de mineração, arrastando o governo e as comunidades locais para litígios em torno de reinstalações e compensações.^[13] A prospeção de gás e a exportação de carvão, embora sejam importantes para o futuro de Moçambique, dificilmente prometem a prosperidade que o petróleo proporcionou a Angola. Isto poderá querer dizer que Moçambique vai

beneficiar significativamente, sem se deparar com as dificuldades amiúde resumidas de forma quase abreviada na expressão «doença holandesa». Todavia, estas indústrias são extremamente mecanizadas e empregam um número reduzido de técnicos. O seu efeito na criação de emprego é limitado - as minas de carvão representam somente 0,6 % dos postos de trabalho existentes na província de Tete. A Economist Intelligence Unit advertiu que a «(...) extração de minérios envolve capitais intensivos e pode agudizar as desigualdades e aumentar a frustração entre a maioria daqueles que não vão beneficiar diretamente desta atividade».^[14] Parte do problema reside, segundo a Economist Intelligence Unit, no facto de «(...) o mercado de trabalho em Moçambique sofre[r] de lacunas significativas, em todos os níveis, no tocante às competências».

O mesmo poderá dizer-se se o investimento da China na nova barragem do Zambeze for por diante. Muitas pessoas terão de ser deslocadas, reinstaladas e, em teoria, compensadas, ao passo que só uma ninharia da receita gerada reverterá a favor das comunidades envolvidas. A China também financiou a ponte suspensa que liga Maputo a Catembe e projeta um investimento de mil milhões de dólares num novo porto no Sul de Moçambique. Relativamente poucos moçambicanos obterão um emprego em qualquer um destes projetos, uma vez que a China emprega habitualmente a sua própria força de trabalho nestes empreendimentos.

Entre os projetos mais avultados está incluído o investimento na agricultura comercial. Nem todo este investimento pode ser caracterizado como investimento estrangeiro, uma vez que extensas áreas de cultivo - sobretudo em regiões bem irrigadas - têm sido adquiridas por *moçamóicanos*. *A agricultura comercial produz açúcar, tabaco, citrinos, bananas e òiocomòusíveis*, enquanto o caju e o algodão - cultivados por camponeses desde o período colonial - são comercializados e transformados por companhias concessionárias a quem são outorgados direitos de monopólio em determinadas regiões - um sistema que faz lembrar aquele que os Portugueses implementaram nos anos 1930 e que tem sido objeto de muitas críticas na literatura académica. A agricultura comercial tem provavelmente um impacto maior no desemprego do que os megaprojetos de construção, pois gera trabalho assalariado que complementa os rendimentos oriundos da agricultura familiar.

A agricultura comercial também contribui para a diversificação das exportações moçambicanas. Moçambique incorre, desde o fim da guerra civil, num enorme défice das suas balanças comercial e de pagamentos - outra razão para a sua dependência contínua em relação à ajuda externa. As suas principais exportações são alumínio, carvão, energia hidroelétrica, madeira, algodão, camarão, caju, açúcar e citrinos, embora estes produtos não cubram sequer o valor das importações, entre as quais

estão incluídos não só equipamentos técnicos de todo o tipo, mas também uma miríade de bens de consumo, sem excluir os alimentos. As lojas de Maputo estão bem abastecidas, mas o seu aprovisionamento é feito com bens sul-africanos. Moçambique não dispõe simplesmente das indústrias que fornecem o mercado de bens de consumo e, na realidade, muitos maputenses fazem compras do outro lado da fronteira, na África do Sul. Por conseguinte, um observador imparcial poderá concluir que o investimento direto estrangeiro tem resultado num crescimento significativo do PIB de Moçambique, mas a maior parte do emprego criado destina-se a cidadãos estrangeiros, e a maioria dos lucros das empresas também não reverte(m) a favor dos Moçambicanos. A criação de investimento direto estrangeiro tem sido bem-sucedida, mas as projetadas oportunidades de desenvolvimento não se concretizaram.

Camponeses: as machambas⁶² familiares

Desde os tempos do domínio colonial, as políticas adotadas pelos sucessivos governos em relação ao campesinato - cujo peso demográfico é estimado recorrentemente em cerca de 75 % da população - são fundamentais para os debates em torno da pobreza estrutural em Moçambique. Os estudos disponíveis acerca deste extenso sector da população oferecem diversas explicações para o insucesso de sucessivos regimes políticos - não só na resolução dos problemas associados à pobreza rural, mas também na sua compreensão. No entanto, apesar destes estudos, as soluções continuam a revelar-se esquivas.

Quem compõe, exatamente, o «campesinato»? Segundo Merle Bowen, existe «(...) uma visão simplista da estrutura da classe agrária que assenta num modelo dualista que opõe um campesinato tradicional orientado para a subsistência a um sector terciário moderno em larga escala (...)», quando, na verdade, a população rural forma «(...) uma sociedade rural regionalmente diversa e diferenciada». As políticas seguidas desde 1992 parecem ter sido definidas a partir desta noção incorreta. Sob pressão dos doadores, os governos procuraram, por um lado, tomar medidas em prol do agronegócio privado e extensivo, e, ao mesmo tempo, tornar possível «(...) uma maior estabilidade da propriedade fundiária e a reconstrução do sistema de regulado» para o campesinato. Os decisores políticos, dominados por esta dicotomia, têm fracassado na resposta às necessidades dos diferentes sectores da sociedade rural e «(...) imposto

⁶² Terrenos de cultivo [N. T.].