

# Economia, Política e Desenvolvimento

Economia, Política e Desenvolvimento

# Economia, Política e Desenvolvimento

Revista Científica Inter-Universitária

FICHA TÉCNICA DA REVISTA

**Director:** Eduardo J. Siteo (eduardo.siteo@uem.mz)

**Editor:** Gerhard Liesegang (gerhard.liesegang@uem.mz)

**Sub-editor:** Gil Lauriciano (gilaur64@yahoo.co.uk)

**Revisor Linguístico:** Gilberto Matusse (gilberto.matusse@gmail.com)

**Conselho Científico**

**Presidente:** José Paulino Castiano (josecastiano@hotmail.com) - U.Pedagógica (UP)  
 Adriano Niquice (adriano.niquice@yahoo.com.br) - U.Pedagógica (UP)  
 João Mosca (joão.mosca@yahoo.com) - A Politécnica  
 Vitória de Jesus Langa (vajesus@apolitecnica.ac.mz) - A Politécnica  
 Boris Tanana - ISCTEM  
 José da Silva (dasilva113@hotmail.com) - ISCTEM  
 Carlos Shenga (cshenga@yahoo.com) - ISAP  
 Hilário Langa (hilario.langa@yahoo.com) - ISAP  
 Thomas Kring (thomas.kring@undp.org) - PNUD  
 Alice Madeira (alice.madeira@undp.org) - PNUD  
 Silvério Ronguane (silveriosamuel@hotmail.com) - ISRI

**Secretariado Técnico**

Nobre de Jesus Canhanga (nobre.canhanga@uem.com) - UEM-CAP  
 Francisco da Conceição (conceicaofra@yahoo.com.br) - UEM-CAP  
 Sáula Pinto (saula.pinto@uem.mz) - UEM-CAP

**Produção:**

Centro de Análise de Políticas (CAP), Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane (FLCS/UEM)

Apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**N.º de Registo:**

046/GABINFO-DEC/2009

**Tiragem**

2000 exemplares

**Impressão:**

Académica, Lda.

ÍNDICE

Nota do Editor	1
Prefácio do IV Número da Revista Científica Inter-Universitária	5
Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional JOSÉ ANTÓNIO DA CONCEIÇÃO CHICHAVA	11
Migração e Integração Regional: Reflexões a partir da Política Comercial Económica LODOVICO SIDÓNIO PASSO	31
Multilateralismo e Regionalismo na Ordem Económica Internacional: OMC e SADC: <i>O Processo de Integração Regional na SADC</i> ELÍSIO BENEDITO JAMINE	53
Desafios da Integração Regional: A Migração e o Sistema de Protecção Social na SADC SAMUEL QUIVE	79
Padrões da Migração Laboral Indocumentadas de Moçambique para a África do Sul RAMOS CARDOSO MUNAMOHA	99

**VOLUME1**

**NÚMERO 4**

**JANEIRO 2011**

# Economia, Política e Desenvolvimento

**Revista Científica Inter-Universitária**



## ÍNDICE

Nota do Editor	1
Prefácio do IV Número da Revista Científica Inter-Universitária	5
Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional JOSÉ ANTÓNIO DA CONCEIÇÃO CHICHAVA	11
Migração e Integração Regional: Reflexões a partir da Política Comercial Económica LODOVICO SIDÓNIO PASSO	31
Multilateralismo e Regionalismo na Ordem Económica Internacional: OMC e SADC: <i>O Processo de Integração Regional na SADC</i> ELÍSIO BENEDITO JAMINE	53
Desafios da Integração Regional: A Migração e o Sistema de Protecção Social na SADC SAMUEL QUIVE	79
Padrões da Migração Laboral Indocumentadas de Moçambique para a África do Sul RAMOS CARDOSO MUNAMOHA	99



## **NOTA DO EDITOR**

Este número traz cinco artigos, que abordam o problema da integração regional de Moçambique na África Austral. Quatro dos artigos debruçam-se sobre a SADC, e um foca exclusivamente as migrações de um país para outro. Entretanto, um dos artigos que trata das questões da SADC tem também como temática subjacente o problema da mobilidade da Segurança Social entre os países da região.

O enfoque sobre a SADC justifica-se pelo facto de que em Novembro de 2010 foi inaugurada a nova sede da SADC em Gaborone, Botswana<sup>1</sup>. O trigésimo aniversário da SADCC/SADC foi celebrado em Agosto, na cimeira de Windhoek, com sinais, para alguns observadores, de que a organização é refém da situação no Zimbabwe e é afectada também pela exclusão de Madagáscar. A cimeira deveria demonstrar alguns progressos na Área de Comércio Livre estabelecida em 2008 depois de preparativos iniciados em 2000, ou mesmo em 1996. Moçambique é talvez um dos países onde os cidadãos menos notaram sinais do impacto da SADC, sendo, por isso, necessária a partilha de informação. A SADCC/SADC é considerada uma estrutura de integração regional da “segunda vaga”, que teve início em 1970, antes da independência de Moçambique, e, portanto, antes do estabelecimento dos “Estados da Linha da Frente” como movimento político contra uma tentativa da África do Sul de criar um bloco hegemónico (CONSAS). Este agrupamento esteve bem visível no tempo de Samora Machel, particularmente em 1977, quando havia cimeiras e reuniões várias vezes ao ano. Da Linha de Frente passou-se, em 1980, para a SADCC e desta, em 1992, para a SADC.

O artigo de José António da Conceição Chichava, escrito em 2008, esteve um ou dois anos em circulação restrita e foi incluído aqui pelo seu valor informativo. O artigo esboça, primeiro, a evolução da economia moçambicana desde a independência nacional e introduz, depois, o conceito de vantagem e desvantagem competitiva, que surgiu da vantagem comparativa, que é um conceito bem mais antigo. Estas vantagens têm de ser transformadas em oportunidades dentro do contexto da SADC.

O segundo artigo, o de Ludovico Sidónio Passo, foca a integração e a política comercial. Embora escrito e debatido há algum tempo, mantém o seu valor informativo, porque a estrutura das economias não mudou significativamente. O autor explica e discute também a teoria do comércio livre e suas implicações na área política e mostra que em Moçambique parece faltar uma política industrial e instrumentos para ajudar indústrias nascentes, o que talvez esteja agora em preparação.

---

<sup>1</sup> Ver *Domingo*, 21 de Novembro 2010, páginas centrais, reportagem de Bento Venâncio “Que vantagens trouxe a integração regional na SADC”.

O artigo de Elísio Bento Jamine debate o tema “Multilateralismo e regionalismo na Ordem Económica Internacional: OMC e SADC e o processo da integração regional na SADC”. Este artigo traz uma informação bastante actualizada e abrangente, não obstante o enfoque no comércio. Jamine mostra as origens do GATT, apostado no Livre Comércio, em 1947, até à sua transformação em OMC, em 1995. Para o autor, a SADCC/SADC é considerada uma estrutura de integração regional da segunda vaga, que nasceu como “Linha da Frente”, como movimento político contra uma tentativa da África do Sul de criar um bloco hegemónico (CONSAS). Da linha de frente passou-se para a SADCC e desta, em 1992, para SADC. Das actividades de estruturação da SADC, Jamine passa o enfoque, de novo, para a escala mundial, questionando se a consolidação da SADC podia ser a base de obstáculos para o comércio livre. O único desenvolvimento novo ao nível mundial que o artigo não comenta é o de que actualmente a União Europeia é confrontada com uma crise dos sistemas bancário e de finanças, sem que o Euro seja realmente afectado.

Na óptica do editor, na sua qualidade de docente, os artigos de Ramos Muanamoha e de Elísio Bento Jamine podem ser recomendados como material didáctico nos diferentes campos do saber que abordam estas matérias.

O artigo de Samuel Quive resulta da elaboração de uma contribuição apresentada num espaço de reflexão e debate de ideias sobre a necessidade de fazer convergir as políticas de Segurança social para facilitar a mobilidade dos trabalhadores, evitando que estes percam direitos quando se movimentam de um país para outro.

O último artigo deste número da revista é o de Ramos Muanamoha. Ele baseia-se na tese de doutoramento do autor, apresentada na Universidade de Kwazulu-Natal. Em 2009, o antigo presidente da Universidade, Jacobs, considerou esta tese uma contribuição para o conhecimento a ser destacada. A tese e o artigo focam a migração indocumentada de Magude e Chókwè para a África do Sul, principalmente para a zona de Gauteng. Com base em investigações qualitativas, Muanamoha esboça o perfil social dos migrantes.

Todos os artigos mostram as necessidades de planificação e de criação de instituições para permitir uma convergência e harmonização dentro da SADC com vantagens para todos os membros.

Avaliando os números anteriores da revista que temos estado a produzir, penso que se fizeram progressos na forma e conteúdos dos artigos. Entretanto, continuaremos a trabalhar no sentido de uniformização ou padronização de vários aspectos da *Revista* procurando sempre elevar os padrões de qualidade, aproximando-nos assim do sistema de Cambridge. Talvez, no futuro, os resumos devam ser também apresentados em língua inglesa. Esta recomendação faz sentido no actual contexto da integração



regional, cuja concretização os países da SADC, e Moçambique em particular, estão cometidos. Esta recomendação facilitaria o trabalho dos bibliotecários e pesquisadores que têm consultado a revista, tendo em conta as informações que nos chegam, confirmando que a *Revista* já está sendo procurada por bibliotecas fora do espaço moçambicano e de língua portuguesa.

Gerhard Liesegang, PhD

Professor Auxiliar

Editor da Revista



## **PREFÁCIO DO IV NÚMERO DA REVISTA CIENTÍFICA INTER-UNIVERSITÁRIA**

Celebramos, com este número da nossa *Revista Científica Inter-Universitária*, a consumação do primeiro volume deste nosso empreendimento, que data de Dezembro de 2009. Os nossos leitores poderão ter notado que naquele primeiro número adoptamos uma perspectiva ecléctica, abordando diferentes dimensões da pobreza e do desenvolvimento a partir de reflexões ancoradas nas disciplinas científicas de Geografia Humana, Antropologia, Sociologia e Ciência Política.

Tivemos depois o segundo número, que esteve fundamentalmente dedicado à temática da Reforma da Administração Pública em Moçambique, trazendo a um fórum público mais alargado um conjunto de textos que foram apresentados e debatidos na 1ª Conferência Nacional da Administração Pública em Moçambique, realizada em 2009, na Cidade de Maputo. Com esta opção visávamos dar corpo à filosofia da nossa *Revista Científica Inter-Universitária*, que consagra a possibilidade de num dos números da mesma inserirmos textos/documentos/reflexões que tenham tido origem em contextos de seminários/conferências que sejam relevantes para a comunidade académica/política do nosso País, para além do ambiente restrito em que tais documentos tenham sido engendrados.

No entanto, no número que se seguiu, adoptámos, pela primeira vez, a estratégia de termos uma linha de orientação temática com dois ou mais textos/documentos/reflexões representativos, ainda que com a inclusão de textos que dissertem sobre outros assuntos para benefício dos leitores que queiram desenvolver uma perspectiva analítica mais ampla. Naquele número demos destaque à problemática da pobreza urbana, com três documentos magníficos da lavra de duas investigadoras da Universidade de Innsbruck, Áustria: Ute Ammering e Anne Merklein. Esta circunstância peculiar de termos textos sobre o nosso País elaborados por estudiosos de outros quadrantes enquadra-se na nossa filosofia mais ampla, de criação/estabelecimento e consolidação de laços de diálogo construtivo com a família académica/científica que transcenda as fronteiras do nosso País.

Na sequência da tradição iniciada no terceiro número da nossa Revista decidimos, para este número, trazer à ribalta textos/reflexões que discutem os desafios/oportunidades de/para Moçambique no contexto da integração regional na África Austral. Neste conjunto de textos, encontramos a obra de José António da Conceição Chichava, que – directo ao assunto – discute “*As vantagens e desvantagens competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional*”. Sobre as vantagens competitivas de Moçambique Chichava aponta:

“A localização geoestratégica de Moçambique na região Austral de África constitui uma vantagem competitiva, nomeadamente, os sistemas e relações estabelecidas durante o colonialismo com os países do *hinterland*. Os portos Moçambicanos, com as vias-férreas e estradas ligando a maior parte dos países membros da SADC, para além de constituir a espinha dorsal dos corredores de desenvolvimento de Mtwara, Niassa, Beira e Maputo, constituem a essência da vantagem competitiva de Moçambique no âmbito da integração regional. (...) Também constituem vantagens competitivas do País as grandes potencialidades na produção de energia, principalmente largos hidro-recursos, carvão, gás natural e biomassa”.

Alicerçado numa estratégia analítico/histórico/teórica que percorre o domínio da produção de políticas públicas em Moçambique “tendentes a reconstrução e desenvolvimento do País” desde a independência – onde é dada ênfase ao “papel de Moçambique desde os primórdios da libertação, com a criação dos Países da Linha da Frente, da Conferência de Coordenação para a África Austral (SADCC) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)” – José A.C. Chichava aponta também o que considera como sendo as desvantagens competitivas de Moçambique no contexto da integração regional:

“Constitui uma desvantagem competitiva do país a situação de **Indústrias Relacionadas e de Suporte**, pois, não obstante a campanha **Made in Mozambique**, a indústria moçambicana precisa de uma grande reestruturação e desenvolvimento. Há muitos factores que contribuem para o estágio atrasado da indústria em Moçambique. A falta de empreendedores arrojados, os altos custos do capital para investimentos, as altas taxas de tributação ao rendimento, a falta de cultura, mentalidade e capacidade empresarial associados a uma visão de curto, médio e longo prazo, são de entre muitos factores que podem condicionar o surgimento, desenvolvimento e consolidação de um sector empresarial forte e dinâmico.”

O conteúdo do texto de José A.C. Chichava é igualmente desenvolvido por Lodovico Sidónio Passo, com um documento teórico/analítico com o título “*Moçambique e a Integração Regional: Reflexões a partir da Política Comercial e Económica*”. Como o próprio Lodovico afirma logo no começo da sua reflexão, “Considera-se, neste caso, que a integração do País na SADC tornou-se estrutural pela inter(dependência) dos seus parceiros e, portanto, irreversível, remetendo-nos à questão de ‘ganhos relativos ou absolutos’”. Trata-se de um texto com uma utilidade imediata para estudantes/estudiosos, sobretudo de Relações Económicas Internacionais, Política Externa ou Economia Política Internacional, pela maneira como apresenta, de forma descritiva/sumária, os fundamentos/métodos/dimensões/instrumentos orientadores da

integração económica regional. Todavia, a robustez argumentativa de alguns dos apontamentos de Lodovico Passo nem sempre está imediatamente assegurada como, por exemplo, naquela passagem em que afirma: “*Em Moçambique, predomina o argumento político sobre o livre comércio. Em virtude da visão política, é inegável que Moçambique é parte do processo regional de integração económica*”. O factor geoestratégico parece aqui mais facilmente mobilizável como categoria analítica/explicativa do que o que Lodovico designa de “argumento político”.

Surge-nos, depois, o texto de Elísio Benedito Jamine, subordinado ao tema: “*Multilateralismo e Regionalismo na Ordem Económica Internacional: O Processo de Integração Regional na SADC*”. Como o autor indica, “Analisa-se neste trabalho o processo de integração da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), na perspectiva de liberalização ou não do comércio, à luz da OMC [leia-se Organização Mundial do Comércio, ES] ”. Este é um texto que retoma algumas das categorias teóricas/analíticas já discutidas por Lodovico Passo, essencialmente no que tange aos desafios decorrentes da concepção e implementação do Protocolo Comercial da/na SADC, bem como o historial sobre a SADCC/SADC, com um olhar mais centrado nas vicissitudes de Moçambique nestes processos, também constante da reflexão de José A.C. Chichava. Mas a novidade que Elísio Jamine traz respeita à sua análise do “*multilateralismo*” na equação que contrasta o sistema multilateral de comércio e as lógicas e tendências do regionalismo (ou da regionalização?), tal como tipificados pelas intervenções da OMC/GATT e SADCC/SADC.

Para benefício dos estudantes, é preciso indicar que a circunstância decorrente do facto de Elísio Jamine ter lido e absorvido a obra da lavra de José A.C. Chichava apresentada acima – ainda que legitimamente reconhecida na sua *bibliografia* – tê-lo-á levado a “inovar” para além do conteúdo imediatamente perceptível, numa passagem argumentativa que Chichava apresenta. Senão vejamos:

**Chichava aponta:** “A experiência e resultados de uma análise da situação da SADC mostram uma impropriedade tendência de convergência na abordagem das políticas económicas e de gestão macroeconómica a nível da sub-região. Há um generalizado consenso na estabilização e ajustamento económico, mesmo acreditando que tais políticas, sozinhas, não serão suficientes para se atingirem os objectivos de crescimento e desenvolvimento”; &

**Jamine conclui:** “A experiência e resultados da SADC mostram uma impropriedade tendência para a liberalização comercial e certa convergência na abordagem das políticas económicas e de gestão macroeconómica ao nível da região. (...) Verifica-se uma tendência para a convergência em termos de crescimento, o que alimentou certo optimismo e consenso quanto à estabilização e ajustamento macroeconómico entre os Estados da SADC,

mesmo acreditando que tais políticas, sozinhas, não serão suficientes para que se atinjam os objectivos de crescimento e desenvolvimento”.

Claro que os empréstimos teóricos/argumentativos de outros autores são parte integrante da *Ciência Normal* como argumenta Thomas Kuhn [*The Structure of Scientific Revolutions, 1957. 1962 ed. University of Chicago Press*], mas devem ser expressos/reconhecidos no texto como tais. Caso contrário, o analista cai no logro do *plagiarism*. É, obviamente, mais grave ainda quando o autor acrescenta apontamentos que estão ausentes da argumentação original sem indicar a categoria de razões que substanciam tal procedimento.

O texto seguinte inserido neste número é da autoria de Samuel António Quive, que se debruça sobre “*Desafios da Integração Regional: A migração e o Sistema de Protecção Social na SADC*”. Trata-se de um documento sobretudo eclético, que discorre sobre uma categoria temática específica no contexto da integração regional na SADC, abarcando a conceituação/problematização de protecção social, princípios básicos da segurança social, a administração da segurança social na SADC, segurança social básica/obrigatória/complementar, financiamento da segurança social na SADC e áreas cobertas e beneficiários da segurança social na SADC. É um apontamento sobretudo descritivo/informativo sobre esta temática e poderá, por isso, constituir matéria-prima analítica/interpretativa/explicativa para quem queira aprofundar estas matérias na análise do processo de integração regional da/na SADC.

O último texto que trazemos aqui para os nossos leitores resulta do exercício académico/meticuloso de Ramos Cardoso Muanamoha, atinente aos “*Padrões de Migração Laboral Indocumentada de Moçambique para a África do Sul*”. Muanamoha tem como ponto de partida a circunstância de que “...nas últimas décadas, o número de trabalhadores migrantes moçambicanos contratados para a indústria mineira da África do Sul declinou. Ao contrário, houve um aumento de migrantes indocumentados”. Para no fim concluir que

“Os resultados da pesquisa indicam que, durante o período de referência 1980-2004, a migração indocumentada das áreas de estudo ocorreu como resposta não apenas à escassez de oportunidades de emprego, mas também à violência política que afectara o país desde a segunda metade da década de 70. Esta violência intensificara-se no sul de Moçambique nos meados da década de 80. (...) Desde princípios da década de 90, a violência política terminou. Todavia, a migração indocumentada por razões económicas continuou a ocorrer no sul de Moçambique, em particular nas áreas de estudo. A maioria dos migrantes eram homens. O número de mulheres envolvidas na migração laboral indocumentada era relativamente menor, comparado com o dos homens. A maioria das mulheres não migrava por razões de emprego. Elas migravam para

se juntarem aos seus maridos, que tinham estado a trabalhar na África do Sul. O emprego parece ter sido uma consequência de se estar no lugar certo em momento certo. Em geral, as mulheres constituíam a segunda onda de migração”

O texto de Ramos é particularmente recomendável para os estudantes que se encontram na posição de elaborarem os seus projectos de pesquisa [particularmente de fim de curso] pela maneira didáctica como o problema é formulado, incluindo a explicitação da metodologia e a subsequente actividade rigorosa de recolha e análise da evidência empírica validadora alicerçada num *corpus* teórico sólido e ajustado ao problema da pesquisa.

Resta-me, pois, aqui e agora, convidar o leitor a dialogar com estes autores e estas obras para adensar a sua compreensão sobre os desafios da integração regional da/na SADC para Moçambique, a região e todo o continente Africano, sem descurar, é claro, a pertinência das ilações a serem daqui tiradas para o entendimento da dinâmica destes processos a um nível mais global.

Eduardo J.. Siteo, PhD

Professor Auxiliar

Director da Revista





## **Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional**

*José António da Conceição Chichava*

**Resumo:** Depois da independência, Moçambique percorreu um longo percurso para consolidar o desenvolvimento e as relações políticas com os estados da região. No contexto da integração regional, o país aderiu à Conferência de Coordenação para a África Austral (SADCC), que mais tarde se transformou em Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Nos esforços para a integração económica, o artigo identifica as vantagens competitivas e os mecanismos para transformar as desvantagens competitivas em oportunidades que permitam um processo de convergência e integração económica bem sucedido.

**Palavras-chave:** integração económica, SADC.

## **Introdução**

O processo de descolonização teve uma importante influência nos esquemas de integração económica regional em África. Forças centrífugas emergindo de esforços para a criação das nações africanas e a fragilidade das respectivas economias encorajaram a visão de que a integração económica regional, nomeadamente a liberalização do comércio intra-regional, podia servir como um meio para alcançar os objectivos de crescimento e desenvolvimento. Aliás, a integração regional pode servir de resposta aos constrangimentos criados pela ordem económica internacional. Daí que seja imperioso que África reestruture as suas economias regionais, estimule a industrialização e a modernização, de forma que os respectivos países possam ter vantagens de economias de escala e possam beneficiar da produção feita no continente.

Em 1980, a OUA lançou o Plano de Acção de Lagos como um quadro unificador que levaria a esforços de integração convergentes em três sub-regiões: a África Ocidental, a *Comunidade Económica dos Estados Africanos do Ocidente (ECOWAS)*, estabelecida em 1975; a África Austral e do Leste, a *Área de Comércio Preferencial para os Países Africanos do Leste e Sul*, formada em 1984, que mais tarde se transformaria em COMESA; e a África Central, a *Comunidade Económica dos Países da África Central (CEEAC)*. A África Austral tem experimentado o estabelecimento de esquemas de cooperação e integração económica, sendo os mais conhecidos o COMESA (*Common Market for East and Southern Africa*), com 21 membros, e a SADC (*Southern Africa Development Community*), actualmente com 14 membros.

Os países da SADC apresentam uma grande diversidade e são caracterizados por uma diversidade nas riquezas naturais, nas prioridades no desenvolvimento, nas estruturas de produção, nos padrões do comércio, na alocação de recursos e nas afiliações internacionais. À excepção da África do Sul, as restantes economias dos países membros da SADC, tomadas individualmente, são tão pequenas que têm um papel periférico na economia mundial. É dentro deste contexto que o processo de integração económica regional exige dos seus países membros a adopção de medidas de liberalização e estabilização económica que propiciem a convergência económica a longo prazo, a convergência macroeconómica e a convergência da política macroeconómica.

Este artigo propõe-se analisar os desafios que se colocam para Moçambique nos seus esforços de integração económica à luz desta realidade. Inicia-se a discussão com uma resenha histórica do país e das políticas de desenvolvimento económico e social adoptadas após a independência nacional; seguidamente, discute-se a integração económica internacional, como forma de se enquadrar os compromissos da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); e termina-se com a

identificação das vantagens e desvantagens para Moçambique no âmbito da integração regional.

**Resenha histórica de Moçambique independente e das políticas de desenvolvimento económico e social: a herança colonial e o sonho da vitória sobre o subdesenvolvimento**

À altura da independência nacional, Moçambique herdou uma estrutura económica caracterizada por:

- a) Uma integração do País na divisão internacional do trabalho como:
  - Fornecedor de mão-de-obra barata;
  - Provedor de serviços para a região, dada a sua localização estratégica, com os portos de Maputo, Beira e Nacala, ligando através de linhas férreas e estradas os países do *hinterland* (Suazilândia, África do Sul, Zimbabwe, Zâmbia e Malawi);
  - Receptor do capital estrangeiro;
  - Produtor de matérias-primas e fornecedor de serviços para servir o desenvolvimento de outras economias: África do Sul e, sobretudo, Portugal.
- b) Uma forte dependência do exterior, traduzida pela necessidade de importar praticamente todos os bens de equipamento e uma parte muito considerável dos bens de consumo destinados à satisfação das necessidades primárias.
- c) Uma forte dependência do exterior, traduzida pela necessidade de exportar produtos primários ou com pequeno grau de transformação industrial, cujas cotações eram e continuam a ser fortemente dominadas pelos interesses do comprador, apresentando o comércio externo saldos fortemente negativos. Estes saldos eram compensados por invisíveis provenientes de serviços prestados aos países vizinhos, de tudo resultando uma Balança de Pagamentos sistematicamente positiva com o estrangeiro e sistematicamente negativa com Portugal (a Metrópole).
- d) Uma estrutura económica subdesenvolvida e desequilibrada, com uma grande maioria da população vivendo nas zonas rurais (sem condições mínimas) e produzindo apenas com a enxada.
- e) Uma agricultura atrasada, indústria rudimentar e estruturas ferro-portuárias deterioradas.
- f) Um carácter totalmente discriminatório do ensino, o que conduziu, naturalmente, à marginalização de moçambicanos no acesso ao ensino, com maior gravidade para os níveis médio e superior.
- g) Uma cobertura sanitária muito pobre, essencialmente reduzida aos grandes centros urbanos.

Inspirando-se na sua base de apoio durante a luta pela libertação nacional, e acreditando poder resolver os problemas de subdesenvolvimento a médio prazo, Moçambique optou por um sistema de economia central, visando rentabilizar os escassos recursos humanos, financeiros e materiais, em termos de capacidade de gestão

macroeconómica e investimentos de carácter produtivo. Foram formuladas as primeiras políticas de desenvolvimento económico e social em Fevereiro de 1977, durante a realização do III Congresso da FRELIMO, que serviriam mais tarde de base para a elaboração e aprovação, em 1979, do Plano Prospectivo Indicativo (PPI) para o período 1980-1990.

O PPI era definido como guia de acção e instrumento fundamental para a construção de uma economia socialista relativamente desenvolvida. Para esse objectivo eram defendidos três eixos centrais na materialização do PPI: (i) a socialização do campo e o desenvolvimento agrário através do desenvolvimento acelerado do sector estatal agrário (com base na grande exploração agrária e na mecanização, a realizar principalmente através dos grandes projectos) e da cooperativização do campo (transformação de milhões de camponeses num forte campesinato socialista edificado sob novas relações de produção; fortalecer, expandir e apoiar a criação de cooperativas e envolver os camponeses num modo de vida colectivo nas Aldeias Comuns); (ii) a Industrialização, com maior enfoque no desenvolvimento da indústria pesada; e (iii) a formação e qualificação da força de trabalho, através da adopção de normas e metodologias que permitissem a massificação da formação dos trabalhadores, incluindo a alfabetização e educação de adultos (FRELIMO, 1980).

Antes sequer de terminar a organização e sistematização da estratégia de construção da nação e do plano de reconstrução nacional, Moçambique teve de desviar parte dos seus recursos para enfrentar uma acção de desestabilização desencadeada pelo regime minoritário da Rodésia do Sul e coordenada pelo regime do *apartheid* da África do Sul. Os ataques militares directos aos objectivos económicos e sociais desencadeados contra Moçambique viriam a transformar as acções de desestabilização numa guerra civil, que acabou dilacerando o país por cerca de 16 anos.

Foi na necessidade de se precaverem das ameaças destes regimes e encontrar uma plataforma de concertação política que Moçambique e outros países da região, nomeadamente Tanzânia, Zâmbia, Botswana e Angola, formaram uma organização informal denominada "*Países da Linha da Frente*", cujo objectivo era isolar politicamente o regime da África do Sul e coordenar esforços para a libertação do Zimbabwe e da Namíbia, através de apoio aos respectivos movimentos políticos de libertação (ZANU-PF e SWAPO). Com a libertação do Zimbabwe, em 1980, os Países da Linha da Frente encontraram as condições para criarem a SADCC (*Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral*), tendo como grande missão a libertação económica da África Austral.

A SADCC foi formada em 1980 por nove países: Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe, tendo como principais objectivos a redução da dependência económica, particularmente da África do Sul, a

cooperação entre os estados membros em projectos sectoriais que concorressem para o balanceamento das respectivas economias. Nesse contexto, Moçambique ficou com a responsabilidade de coordenar a implementação dos projectos de transportes e comunicações, um dos sectores mais activos da SADCC, em termos de investimentos e realizações. Chegou a ser necessária uma estrutura de coordenação das actividades do sector, dada a complexidade e o papel estratégico dos transportes e comunicações na economia dos países da região. Foi assim que se constituiu a SATCC – o Secretariado de Coordenação para o Sector de Transportes e Comunicações, com sede em Maputo.

### **A viragem política e económica de Moçambique**

Uma combinação de factores internos e externos inviabilizou a implementação do Plano Prospectivo Indicativo, instrumento através do qual se “sonhava” acabar com o subdesenvolvimento de Moçambique em 10 anos, e, a partir de 1982, a produção global do país, que havia recuperado da crise de transição (1974-77), começa a registar um declínio quase em queda livre.

De entre alguns factores internos que concorreram para esta situação, salientam-se:

- (i) reduzido número de técnicos moçambicanos, erros e insuficiências próprias de quadros que adquirem experiência de direcção e gestão político-económica no próprio processo de gestão macroeconómica e social;
- (ii) calamidades naturais (cheias e secas cíclicas) e falta de capacidade para as mitigar;
- (iii) actos de agressão e destruição de infra-estruturas económicas e a consequente instabilidade, particularmente nas zonas rurais;
- (iv) calamidades naturais, actos de agressão e de destruição e acções sistemáticas de desestabilização económica e social.

No que aos factores externos diz respeito, podem ser eleitos os seguintes:

- (i) não confirmação de Moçambique como membro de pleno direito do Conselho de Ajuda Mútua Económica (CAME);
- (ii) aplicação integral de sanções ao regime rebelde de Ian Smith, em cumprimento da Resolução 253 (1968), aprovada em 29 de Maio de 1968 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- (iii) redução do recrutamento de mineiros moçambicanos para uma terça parte do nível anterior e rescisão unilateral, por parte da África do Sul, do acordo que tinha com Moçambique, sobre o pagamento dos salários dos mineiros em ouro;
- (iv) diminuição drástica da utilização dos caminhos-de-ferro e dos portos moçambicanos pela África do Sul, o que, a par do encerramento de fronteiras

com a Rodésia do Sul, reduziu para metade o tráfego ferroviário internacional através de Moçambique entre 1975 e 1981.

Em 1983, o IV Congresso da FRELIMO reuniu-se para analisar a crise económica e social que o país vivia e decidiu adoptar novas Directivas Económicas e Sociais para contrariar o declínio. O IV Congresso reconheceu que a vitória sobre o subdesenvolvimento assentava no apoio concentrado e integrado do sector de produção familiar, em especial na actividade agro-pecuária, assegurando os recursos necessários em instrumentos de trabalho, meios de produção e bens essenciais para a troca no campo. Por outro lado, recomendava uma forte combinação dos pequenos e grandes projectos para o combate à fome e o aumento de receitas em divisas para o país.

Materializando as directivas do congresso, foi aprovado um Plano de Acção Económica (PAE), através do qual se iniciou um processo de liberalização de preços, que, aos poucos, foi marcando os primeiros momentos da introdução da economia de mercado em Moçambique.

Ainda no âmbito da implementação das decisões do IV Congresso, Moçambique desencadeou uma ofensiva diplomática destinada a “abrir as portas do ocidente” e a negociar a ajuda ao desenvolvimento nacional. Assim, o presidente Samora Machel visitou os Estados Unidos e o Reino Unido, em 1983, e o país iniciou negociações com as instituições de Bretton Woods. Em 1984, à busca de condições de segurança para o seu próprio desenvolvimento, assina com a África do Sul o Acordo de Nkomati, um acordo de não agressão e boa vizinhança. No mesmo ano, Moçambique é aceite como membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), o que permitiu ao país começar a receber uma significativa assistência bilateral das instituições internacionais de ajuda ao desenvolvimento.

A adesão às instituições de Bretton Woods permitiu ao país beneficiar de um programa de recuperação e transformação económica. Em Janeiro de 1987, iniciava em Moçambique a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), que em 1989 integrou também a componente social (PRES). O PRE, que era inspirado e condicionado pelas políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, tinha como objectivos principais os seguintes:

- Reverter a queda da produção nacional;
- Assegurar à população das zonas rurais receitas mínimas e um nível de consumo mínimo;
- Reinstalar o balanço macroeconómico através da diminuição do défice orçamental;
- Reforçar a balança de transacções correntes e a balança de pagamentos.

O PRE tinha por objectivo liberalizar a economia e sucessivamente deixá-la orientar-se para o mercado.

Para que isso acontecesse, era imprescindível que medidas políticas ao nível financeiro, monetário e comercial fossem tomadas. As empresas estatais deviam ser reestruturadas e, tanto quanto possível, privatizadas. Deviam ser introduzidos critérios rígidos de rentabilidade em toda a gestão económica. Deviam ser depositados mais esforços na agricultura privada, de pequena escala e familiar, através de melhores termos de troca e de um aumento de oferta de bens. O comércio devia ser liberalizado e o sistema de preços fixos abolido.

O IV Congresso marcou, de facto, a viragem do sistema económico de planificação central para uma economia de mercado. Em simultâneo, o país assistiu ao abandono do sistema político monopartidário para um pluralismo político, através da reforma constitucional de 1990.

### **A integração económica internacional**

A integração económica pode ser vista como o processo através do qual dois ou mais países se juntam numa relação económica mais estreita do que cada um deles tem com o resto do mundo. Nem sempre é clara a sua distinção com a cooperação económica, na medida em que todos os esquemas de integração podem ser vistos como formas de cooperação económica (Smit & McCarthy, 2000). No entanto, enquanto a cooperação tem uma aplicação mais geral e limitada a acordos comerciais, a integração vai para além do movimento de bens, serviços e factores de produção. Ela inclui o desmantelamento de fronteiras económicas, tais como tarifas e controlo migratório, e tem como objectivo económico geral elevar o nível de vida nos países participantes, sobretudo quando leva a uma substituição da produção doméstica de alto custo por importações de outros países membros do acordo (Krugman & Obstfeld, 2006). Aliás, a teoria de integração económica refere-se a uma política comercial de deliberadamente reduzir ou eliminar as barreiras comerciais ente os países que se juntam para tal como forma de, através da intensificação das trocas comerciais, se permitir uma maior especialização dos países membros (Hine, 1994). A integração económica internacional pode ter também um propósito político de reforçar as relações de segurança, paz e boa vizinhança entre os países participantes.

A integração económica deve ser feita de forma gradual, como forma de ir preparando os países membros para criar as condições necessárias, mas nem sempre suficientes para a integração. Essa é a chamada fase de convergência económica, período no qual os países concorrentes à integração cumprem metas acordadas sobre um conjunto de



indicadores de desempenho económico e social necessários para um processo harmonioso e aceitável para os países membros. O grau de integração económica vai desde acordos e/ou arranjos de comércio preferencial, criação de áreas de comércio livre até uniões aduaneiras, mercados comuns e uniões económicas.

### **Ambiente económico na região austral de África e os desafios da integração**

As tendências e os desenvolvimentos globais indicam que os países ou grupos de países que têm implementado com sucesso políticas de liberalização comercial e económica estão a ter um crescimento económico significativo e um aumento do bem-estar das suas populações. Dadas as mudanças na ordem económica internacional, a criação de grandes mercados tornou-se sinónimo de um aumento no Investimento Directo Estrangeiro (IDE), bem como no conseqüente crescimento económico, pois os investidores procuram economias de escala e mais-valias no processo produtivo. Então, é caso para se afirmar que os mercados têm de ser competitivos nos níveis nacionais, regionais e internacional.

Os desenvolvimentos no continente africano mostram que muitas comunidades económicas ou blocos económicos regionais estão a integrar os seus mercados com algumas uniões aduaneiras estabelecidas há muito tempo, enquanto outras estão em fases avançadas de se transformarem em mercados comuns. No seio da SADC, existe a União Aduaneira da África Austral (SACU), que está a beneficiar do Acordo de Cooperação em Comércio e Desenvolvimento entre a África do Sul e a União Europeia. Cinco Estados da SADC estão na Zona de Comércio Livre do Mercado Comum dos Estados da África Oriental e Austral (COMESA), que previa o estabelecimento de uma união aduaneira até 2004.





Com os acontecimentos políticos ocorridos na região austral de África durante a década de 90, nomeadamente a independência da Namíbia, a democratização na África do Sul e no Congo (ex-Zaire), a SADC viu a sua organização passar de 9 para 14 países membros, com a adesão da Namíbia, em 1990, da África do Sul, em 1994, das Maurícias, em 1995, e das Seychelles e da República Democrática do Congo, em 1997.

Em 1992, a SADCC – num exercício no âmbito da cooperação económica mas não de integração – foi convertida, através do acordo de Windhoek, em SADC, um esquema de integração económica tendente a aumentar o comércio intra-regional com olhos virados para o estabelecimento de um mercado comum. Em 2002 as economias da SADC aceleraram o seu crescimento para 3,2% ao ano, não obstante o abrandamento de crescimento experimentado noutras regiões do continente e no mundo. As economias da SADC que têm registado altas taxas de crescimento incluem Angola (13,8%), Moçambique (8%) e Tanzânia (6,2%). A melhoria no crescimento do PIB nas economias da SADC é referida como ficando a dever-se, entre outros factores, aos dividendos associados com o clima de paz e estabilidade política, crescimento da produção do petróleo (no caso de Angola) e melhoria da gestão das políticas macroeconómicas na maioria dos países membros da SADC. Apesar de se registar uma redução da contribuição da África do Sul no PIB da região, de 73%, em 2005, para 68%, em 2007, a melhoria de desempenho desta que é a mais alta economia da região tem contribuído sobremaneira para uma maior estabilidade económica na região da SADC.

**SADC – Alguns Indicadores Económicos e da População em 2007**

	População (em milhões)	PIB <i>per capita</i>	Peso no PIB da região (%)	Importações (em US Biliões)	Exportações (em Biliões)
África do Sul	46,9	11 110	68	57,6	56,5
Angola	15,9	2 335	6	5,8	13,5
Botswana	1,8	12 387	4	4,8	3,5
Congo, RD	57,5	714	2	1,6	1,4
Lesoto	1,8	3 335	0,4	1,1	0,6
Madagáscar	18,6	923	2	1,1	2,1
Malawi	12,9	667	1	0,9	0,5
Maurícias	1,2	12 715	2	2,8	2,0
Moçambique	20,0	1 242	3	2	1,5
Namíbia	2,0	7 586	2	2,1	1,8
Suazilândia	1,1	4 824	1	1,5	1,8
Tanzânia	38,3	744	5	2,4	1,5
Zâmbia	1,7	1 023	2	2	1,5
Zimbabwe	13,0	2 038	1,6	2,6	1,9
<b>Total</b>	232,7		100	88,3	90,1

Fonte: Construídos a partir de Dados do Secretário Executivo da SADC, 10 de Março de 2008; MIC, 20 06; Estados Membros da SADC

Em 2005, o PIB combinado da SADC atingiu 330 biliões de dólares americanos, para, em 2006, atingir os 350 biliões. A taxa correspondente do crescimento do PIB na SADC situou-se entre -10,3%, no Zimbabwe, e 15,9 %, em Angola, tendo sido a média anual de 5,7%. Moçambique e Botswana atingiram um crescimento médio anual de cerca de 8%, tendo o da Tanzânia sido de 7%.

No entanto, o desempenho das economias da SADC tem sido afectado de uma forma adversa pelos preços do petróleo e dos produtos primários. Muitas, senão todas as

economias da SADC, têm experimentado alguma instabilidade macroeconómica devido a altas taxas de inflação (sendo o caso extremo o Zimbabwe, com 200 000% de inflação registada em finais de Março de 2008) e escassos recursos externos, provocados pelos aumentos dos preços de petróleo. Os preços em pelo menos seis países da SADC foram também afectados por desastres naturais, nomeadamente as secas e as cheias.

A instabilidade política também continuou a ter um impacto negativo (casos da República Democrática do Congo e do Zimbabwe) nas taxas de crescimento económico da região. O desempenho sectorial das economias da SADC continua fraco em face dos desafios que são trazidos pela competição global. Esta fraqueza é de natureza estrutural, mas ela está associada ao baixo investimento em infra-estruturas, fábricas e equipamento, tecnologias e conhecimento. Os serviços, um dos mais dinâmicos sectores das economias modernas, têm tido um impacto muito limitado no desenvolvimento global das economias da SADC, dada a sua concentração nos centros urbanos. Por isso, as economias da SADC precisam de continuar a apostar e lutar pela diversificação, para além de sistemas de produção mais modernizados e dinâmicos. Isto só pode ser conseguido através do aprofundamento e consolidação das reformas económicas que levem à integração das respectivas economias. Este processo inclui a harmonização e racionalização de políticas que privilegiem o desenvolvimento sustentável e a implementação do Protocolo Comercial da SADC.

A SADC está a implementar um Protocolo sobre trocas comerciais que conduzirá à Zona de Comércio Livre até 2008. O Protocolo Comercial da SADC foi assinado por 11 estados membros, em Agosto de 1996, e entrou em vigor em 25 de Janeiro de 2000, um mês após a sua ratificação por dez desses Estados, tendo em conta que o mínimo de ratificações exigido é  $\frac{3}{4}$ . Os seus objectivos são a criação, a nível sub-regional, de uma Zona de Comércio Livre (FTA), priorizando a livre circulação de mercadorias e serviços, ao fim de um período de transição, através de um calendário negociado e mutuamente acordado de eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio dentro da região.

A disparidade e complexidade das economias da SADC, que já foram muitas vezes referidas atrás, levaram a que o processo de ratificação do Protocolo Comercial e as negociações relativas ao desarmamento tarifário e à eliminação de barreiras não-tarifárias se arrastassem por um período longo. Basta apenas afirmar que a vontade política do Protocolo Comercial foi expressa em 1996, mas só em 2000 é que se iniciou a sua implementação. Aliás, fica claro que a conciliação de interesses políticos e económicos dos países membros não é uma tarefa fácil. Mais difícil se torna quando os países membros envolvidos têm estruturas económicas e estágios de desenvolvimento diferenciados, com pouca ou quase nenhuma complementaridade

entre eles. Por isso, a promoção da integração entre os países membros da SADC terá que reconhecer a diversidade e as disparidades existentes entre as respectivas economias, no que respeita ao grau de desenvolvimento das forças produtivas, dotação de recursos e capacidades.

### **A necessidade da integração económica da SADC**

A experiência e resultados de uma análise da situação da SADC mostram uma impropriedade tendência de convergência na abordagem das políticas económicas e de gestão macroeconómica a nível da sub-região. Há um generalizado consenso na estabilização e ajustamento económico, mesmo acreditando que tais políticas, sozinhas, não serão suficientes para se atingirem os objectivos de crescimento e desenvolvimento.

A experiência das economias dos países membros da SADC, desde a fase de cooperação política, criação da SADCC, libertação política e democratização da região, até à necessidade da edificação da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), fez crescer um sentimento comum da importância de alguns factores para um crescimento e desenvolvimento sustentável, nomeadamente:

- i)* Uma ordeira e transparente gestão económica para alcançar uma estabilidade interna e externa, com redução da vulnerabilidade e utilização plena das capacidades instaladas;
- ii)* Uma estabilidade monetária com baixa inflação, taxas de juro positivas, mas baixas, aliadas a uma estabilidade das taxas de câmbio;
- iii)* Altos índices de poupança e investimento, para garantir um crescimento sustentável;
- iv)* Baixos défices orçamentais, possíveis de financiar numa base sustentável, sem perigar investimentos privados;
- v)* Abordagem de uma economia de mercado com ênfase no crescimento de exportações e diversificação de exportações não tradicionais, assim como uma eficiente substituição de importações que não sejam dependentes de uma protecção prolongada;
- vi)* Desenvolvimento de estratégias que fortaleçam os pequenos empresários agrícolas no uso de todas as potencialidades produtivas e de emprego das empresas de pequena escala e do sector informal;
- vii)* Fortalecimento do clima, facilidades e incentivos para o investimento;
- viii)* Racionalização do Governo e do sector público, focalizando o papel do Estado e dos seus serviços naquelas actividades onde eles podem ter um desempenho mais eficiente.

Directa e/ou indirectamente, a taxa de crescimento de um país membro da SADC tem um efeito forte e significativo na taxa de crescimento dos países vizinhos. Os países que não tiverem sucesso em estabilizar as suas economias têm pouca oportunidade de alcançar um crescimento a longo prazo ou de aliviar a pobreza.

### **Os desafios da convergência na SADC**

A adopção da abordagem da convergência pela SADC implicou, e ainda implica, um cometimento dos seus membros no sentido de trabalharem em conjunto para:

- (i) gerir as suas economias de forma a atingir os objectivos da estabilização, crescimento, desenvolvimento e competitividade em todos os países membros;
- (ii) implementar políticas macroeconómicas comuns, cujas trajectórias, efeitos e resultados possam ser medidos por metas (ou bandas) para indicadores específicos ou critérios.

Em matéria de convergência económica, a SADC definiu como metas para os seus países membros o seguinte:

- Índice de inflação de um só dígito até 2008; 5% até 2012; e 3% até 2018;
- Relação entre o défice orçamental e o PIB inferior a 5% até 2008, e 3% até 2012, devendo manter-se como uma referência na faixa de 1% até 2018;
- O Valor Actual Líquido da dívida pública e da dívida pública garantida deve situar-se em menos de 60% do PIB, até 2008, devendo manter-se durante todo o período do plano (2018);

As quatro etapas para a implementação da convergência económica na sub-região da SADC pressupõem:

1. A troca de informações sobre o desempenho macroeconómico corrente dos estados membros;
2. O estabelecimento de um conjunto de indicadores para monitorar o desempenho económico de cada estado membro;
3. O estabelecimento de metas e/ou bandas (intervalos) para os diferentes indicadores macroeconómicos; e
4. Um consenso sobre as formas de encorajar os estados membros a alcançarem as metas e estar nos intervalos das bandas acordadas.

Em resumo, os objectivos macroeconómicos da SADC que precisam de ser desenvolvidos para um contexto macroeconómico estável e flexível são os seguintes:

- (i) baixa inflação e estabilidade monetária;
- (ii) baixo e sustentável défice orçamental;
- (iii) menor dependência de concessões financeiras e financiamentos de défices;
- (iv) regime de taxas de câmbio reais estável e mais competitivo.

### **As metas para a integração regional na SADC**

Como forma de tornar o processo de integração mais célere, os países membros da SADC acordaram que as negociações sobre o estabelecimento da União Aduaneira da SADC deviam iniciar em 2005, após o cumprimento de pré-requisitos, tais como garantir a criação da Zona de Comércio Livre, realização de estudos sobre o impacto da União Aduaneira e, em seguida, iniciar as negociações sobre a criação de uma tarifa externa comum. O problema de afiliação múltipla em várias organizações também foi referido e vem sendo considerada prioritária a sua resolução por cada país membro. Foi neste sentido que Moçambique se retirou do COMESA (*Common Market for East and Southern Africa*), argumentando ser apenas na SADC que tentará realizar os seus interesses de desenvolvimento de curto, médio e longo prazos.

A SADC, através do seu Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional, fixou as seguintes metas a desenvolver na área prioritária de Comércio, Liberalização Económica e Desenvolvimento (RISDP, 2003):

- Zona do Comércio Livre, até 2008;
- Conclusão das negociações sobre a União Aduaneira, até 2010;
- Conclusão das negociações sobre o Mercado Comum da SADC, até 2015;
- Diversificação da estrutura industrial e das exportações, com maior ênfase na mais-valia em todos os sectores económicos, até 2015, tomando em linha de conta os seguintes factores:
  - Diversificação (aumento de exportações não tradicionais) e manutenção dos níveis de crescimento das exportações em pelo menos 5% por ano;
  - Aumento das trocas comerciais intra-regionais em pelo menos 35%, até 2008;
  - Aumento na transformação industrial para 25% do PIB, até 2015;
  - Criação da União Monetária da SADC, até 2016: Introduzir uma moeda regional para a União Monetária, até 2018.

## **Moçambique e os esforços para a integração regional**

Moçambique é um dos países pioneiros das ideias de integração regional, na medida em que esta pode representar uma alternativa para as economias pequenas, no sentido de ajudar a enfrentar os constrangimentos impostos pela ordem económica internacional. O grau de abertura de uma economia para com o exterior pode determinar a sua habilidade para a integração regional, o que pode propiciar mais criação do comércio e aumento do bem-estar das populações.

Moçambique tem-se mostrado activo no âmbito da integração regional. Participou activamente na negociação da maior parte dos acordos e protocolos no âmbito da SADC e tem, por outro lado, uma variedade de acordos multilaterais, regionais e bilaterais, que permitem ao país acesso preferencial a muitos mercados, incluindo os EUA e a União Europeia. Moçambique assinou acordos bilaterais de investimento com a África do Sul, Portugal, Zimbabwe, Maurícias, França, Itália, China, Egipto, Indonésia, Argélia, Suíça, Alemanha, Holanda, Suécia, Dinamarca, Reino Unido, Cuba e EUA (SARPN, 2004: 23).

## **As vantagens e desvantagens competitivas de Moçambique na SADC**

As teorias das vantagens comparativas (vantagem da especialização da produção de cada país em função dos seus recursos naturais ou do seu avanço tecnológico) desenvolvidas, em 1817, pelo economista David Ricardo, e mais tarde explicadas por Eli Heckscher, em 1919, e Bertil Ohlin, em 1933, deixaram de servir como explicação para o desenvolvimento do comércio internacional, sendo, em parte, substituídas pela teoria da vantagem competitiva desenvolvida por Michael Porter (Hill, 1998; WTO, 2001).

Porter defende que a competitividade nacional depende da produtividade nacional. Mas como nenhum país é competitivo em todos os sectores, e porque as economias são altamente especializadas, o sucesso de cada país depende da forma como as empresas de sectores inter-relacionados, “os clusters”, se organizam para competir a nível global, pois são as empresas que concorrem, e não os países (Porter, 1990). Assim, para avaliar a posição competitiva de uma economia podem ser usados 4 aspectos de base do modelo de Porter: (1) as Condições dos Factores; (2) as Condições da Procura; (3) as Indústrias Relacionadas e de Suporte; e (4) a Estratégia, Estrutura e Rivalidade Empresariais.

Quanto às *Condições dos Factores* em Moçambique, ou seja, os factores de produção necessários para competir a nível da região, a localização geo-estratégica de Moçambique na região Austral de África constitui uma vantagem competitiva, nomeadamente, os sistemas e relações estabelecidas durante o colonialismo com os países do *hinterland*. Os portos moçambicanos, com as linhas férreas e estradas ligando a maior parte dos países membros da SADC, para além de constituírem a espinha dorsal dos corredores de desenvolvimento de Mtwara, Niassa, Beira e Maputo, constituem a essência da vantagem competitiva de Moçambique no âmbito da integração regional.

Sob o conceito de Iniciativas de Desenvolvimento Espacial, Moçambique está a transformar os Corredores de Transportes em Corredores de Desenvolvimento, criando zonas francas especiais e atraindo investidores nacionais e estrangeiros para projectos na área da agricultura e pecuária, indústria, turismo e biodiversidade. Merece realce o facto de 10% da área do país ser destinada para gestão da fauna bravia, incluindo parques nacionais (como é o exemplo dos Parques Transfronteiriços do Limpopo e dos Libombos) e parques safaris.

Também constituem vantagens competitivas do país as grandes potencialidades na produção de energia, principalmente largos hidro-recursos, carvão, gás natural e biomassa. Basta referir que a hidroeléctrica de Cahora-Bassa tem um potencial estimado em 2075 megawats, dos quais só cerca de 15% estão sendo consumidos no país, através da empresa de electricidade (EDM), que, mesmo adicionados aos consumos da MOZAL, não ultrapassariam os 50%. Com a barragem de Mpanda Nkuwa, este potencial aumentará em mais 2600 megawats.

A dimensão energética de Moçambique, no âmbito das vantagens competitivas, também engloba

- o pipeline que transporta combustíveis do Porto da Beira para o Zimbabwe;
- o gasoduto que transporta gás natural de Temane (Inhambane) para Secunda, na África do Sul;
- o futuro pipeline que transportará combustível do Porto de Maputo para Joanesburgo, na África do Sul;
- o mega-projecto de alumínio, que também estabelece a integração entre Moçambique e a África do Sul.

Pode ser identificada como uma desvantagem competitiva, neste grupo das condições dos factores, a falta de disponibilidade de mão-de-obra qualificada, fruto da herança colonial e da guerra de desestabilização, bem como, também, de opções políticas que continuam a adiar a reformulação curricular de todo o sistema de ensino, para que dê primazia ao ensino técnico-profissional, ao ensino profissionalizante que prepare os



graduados para os desafios imediatos do sector produtivo nacional e os que se colocam em cada canto do país, em particular nas zonas rurais.

Quanto às *Condições de Procura*, não obstante o país ter altos índices de pobreza absoluta (54%) em 2003, esforços do governo e das próprias populações têm sido desenvolvidos, e, a cada ano que passa, apesar do aumento da diferença entre pobres e ricos, o número de moçambicanos com crescente melhoria do seu nível de vida tem estado a aumentar no campo e nos centros urbanos. O contacto constante com a mais dinâmica economia da região (a África do Sul) tem estado a contribuir para a emergência de um grupo de clientes moçambicanos exigentes e capazes de pressionar e influenciar o sector produtivo nacional para a inovação e qualidade. É uma vantagem competitiva que se está erguendo e que tem impacto para o processo de integração regional.

Constitui uma desvantagem competitiva do país a situação de *Indústrias Relacionadas e de Suporte*, pois, não obstante a campanha *Made in Mozambique*, a indústria moçambicana precisa de uma grande reestruturação e desenvolvimento. Há muitos factores que contribuem para o estágio atrasado da indústria em Moçambique. A falta de empreendedores arrojados, os altos custos do capital para investimentos, as altas taxas de tributação ao rendimento, a falta de cultura, mentalidade e capacidade empresarial associados a uma visão de curto, médio e longo prazo, são de entre muitos factores que podem condicionar o surgimento, desenvolvimento e consolidação de um sector empresarial forte e dinâmico.

No que concerne à *Estratégia, Estrutura e Rivalidade Empresariais*, há já sinais positivos de se estarem a revolucionar as condições que regulam a criação, organização, desenvolvimento e gestão das empresas em Moçambique, bem como a forma de dirimir conflitos entre elas. As medidas de reforma que o governo tem estado a implementar desde 2001 na simplificação de procedimentos, requisitos e regulamentos de actividade têm estado a contribuir para a melhoria do ambiente de negócios no país, que ainda constitui uma desvantagem competitiva no âmbito da integração regional.

### **Os desafios de Moçambique para com as desvantagens competitivas**

Tal como para muitos países da nossa região, o principal desafio de Moçambique, como país de democracia recente, é manter a paz, estabilidade política, segurança, democratização e continuidade dos esforços tendentes à redução dos níveis de pobreza absoluta. É importante referir que nem todas as condições para mitigar as desvantagens competitivas de um dado país ficam apenas dependentes das políticas domésticas desse país. A estabilidade política e segurança de Moçambique dependem também da região. Os resultados dos processos eleitorais deste ano (Zimbabwe e Angola) e do próximo (África do Sul, Botswana, Malawi, Maurícias e Namíbia) podem funcionar como catalisadores ou minar os esforços de integração regional na SADC.

Neste contexto é urgente que no país sejam tomadas medidas políticas e implementadas acções concretas que apostem na valorização e incentivo do trabalho, no apoio às iniciativas dos agentes económicos e na regulação das forças do mercado pelo Governo. Afigura-se de extrema importância a revisão curricular do ensino em Moçambique, priorizando a educação técnico-profissional, alinhando os conteúdos e programas com as necessidades e realidade do país, para além da harmonização com a região da SADC.

Moçambique precisa de continuar a ter uma estabilidade macroeconómica, com taxas de crescimento de cerca de 7 a 8% ao ano, inflação de um dígito, redução do défice orçamental, redução dos custos das transacções e de investimentos, aumento da competitividade das nossas indústrias com uso de mão-de-obra intensiva. Paralelamente, torna-se necessário consolidar a criação e funcionamento das instituições democráticas, implantando a governação descentralizada e participativa, a transparência na tomada de decisões e a introdução de mecanismos de prestação regular de contas. Só agindo desta forma será possível reduzir as percepções sobre a corrupção e melhorar o ambiente de negócios no país, o que, por sua vez, galvanizará o investimento nacional e estrangeiro, que, com a participação de todos os moçambicanos, contribuirá para a redução da pobreza e aumento do bem-estar – ingredientes necessários para um processo de convergência e integração económica regional bem sucedido.

### **Considerações finais**

Através de um percurso que Moçambique teve de percorrer depois de alcançar a sua independência, analisaram-se as primeiras medidas de políticas tendentes à reconstrução e desenvolvimento do país, que depois foram inviabilizadas com a guerra de desestabilização. Nesse contexto, foi dada ênfase ao papel de Moçambique, desde os primórdios da libertação, com a criação dos Países da Linha da Frente, da Conferência de Coordenação para a África Austral (SADCC) e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Nos esforços para a integração económica analisaram-se os compromissos dos países membros, e particularmente Moçambique. Identificaram-se as vantagens competitivas do país para a integração regional e as medidas que devem ser tomadas para transformar as desvantagens competitivas em oportunidades que permitam um processo de convergência e integração económica bem sucedido.

**Bibliografia**

FRELIMO (1980). *Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo e Indicativo para (1981 – 1990)*, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

HILL, C. (1998). *Global Business Today*, McGraw-Hill, London & New York.

HINE, RC (1994). *International Economic Integration*. In GREENAWAY, D & WINTWERS, LA (1994) (Eds). *Surveys in International Trade*, Blackwell, Oxford.

KRUGMAN, PR & OBSTFELD, M. (2006). *International Economics: Theory & Policy*, 7th Edition, Pearson International, Boston & London.

MIC – Ministério de Indústria e Comércio. (2006). “*O Protocolo Comercial da SADC*”, documento da apresentação feita numa Conferência em Maputo.

PORTER, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations and Firms*, Free Press, London.

RISDP – Regional Indicative Strategic Plan (2003). SADC Secretariat, Gaborone.

SARPN (2004). *Mozambique: Diagnostic Trade Integration Study*. Vol 1 (Nov) <http://www.tcb-project.com>.

SMIT, BW & McCARTHY, CL (2000). 2nd Edition, *International Economics*, Heinemann, Johannesburg.

WTO – World Trade Organization (2001). *WTO International Trade Statistic*, WTO, Geneve.

## **Migração e Integração Regional: Reflexões a partir da Política Comercial e Económica**

*Lodovico Sidónio Passo*

**Resumo:** A crescente transformação económica e social que se tem verificado em Moçambique e o imperativo do combate à pobreza, bem como a actual conjuntura internacional, caracterizada pela globalização, pelo questionamento das relações multilaterais e a tendência crescente de blocos regionais coloca novos desafios à política externa e de cooperação para o país. Com esta finalidade e, segundo Moçambique (2005), os interesses nacionais são promovidos e defendidos valorizando as capacidades e potencialidades locais, bem como a localização geo-estratégica do país que conferem ao país uma posição privilegiada no contexto regional e internacional. O presente artigo discute as opções do país no âmbito da integração regional, à luz da assinatura do protocolo comercial em 1996. Considera-se que a integração do país na SADC tornou-se estrutural pela (inter) dependência dos seus parceiros e, portanto, irreversível, remetendo-nos à questão de “ganhos relativos ou absolutos”. Assim, muitas incertezas continuam a levantar-se, como é habitual em face de quadros de transformação. **Palavras-chave:** Moçambique; SADC; Integração Regional; Política Comercial; Economia Internacional.

## **Introdução**

Quando um país se adianta em relação aos outros, sente-se naturalmente estimulado a valer-se do seu poder político e económico para se adiantar ainda mais.

Ha-Joon Chang

Os acontecimentos do passado mostram que um dos objectivos da criação da Conferência para Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC) foi o de reduzir a dependência económica dos países da região em relação à África do Sul e manter a estabilidade política e económica. Com o processo de globalização da economia e com uma dinâmica que se manifesta pela integração das economias através das comunidades económicas ou blocos económicos regionais e da liberalização do comércio no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), discutem-se as vantagens dos países da região relativamente à entrada da África Sul no bloco regional, em 1994. Refere-se que a vantagem de Moçambique se encontra na sua economia relativamente diversificada em comparação com os países menos desenvolvidos da África Austral, dispondo de recursos como a agricultura, os transportes, a indústria transformadora, o sector energético, a pesca, o turismo e as transferências de salários, que constituem contribuições importantes para a economia.

Deste modo, vale lembrar que o desenvolvimento das relações económicas com o resto do mundo é fundamental para o sucesso na materialização dos objectivos de crescimento e desenvolvimento económico e social de Moçambique. Porém, esses objectivos precisam de ser articulados para que os benefícios das políticas contribuam para o bem-estar de toda a sociedade. O objectivo do presente trabalho é analisar as opções de Moçambique no âmbito da integração regional e, com base na política económica e comercial, discutir as relações de (inter) dependência a nível regional.

Para a concretização do presente trabalho, a análise e interpretação dos dados privilegiaram o uso do método dialéctico sobre a literatura corrente, na medida em que permitiu discutir as questões teóricas e as razões que explicam a adesão de Moçambique aos vários protocolos regionais, para, no final, aferir as opções que impuseram a necessidade de adopção do protocolo comercial. Não menos importante foi a análise comparativa, pois ela permitiu fazer uma comparação do estágio de outros blocos regionais, mediante exemplos das vantagens específicas de cada Estado membro, procurando incentivar ou descartar iniciativas similares.

## **Abordagem da Integração Económica segundo a Economia Internacional**

A integração económica é, ao mesmo tempo, um processo e uma situação. De acordo com Montenegro (1970), na primeira acepção, abrange medidas destinadas a abolir a discriminação entre unidades económicas pertencentes a estados nacionais diversos. Na segunda, é a ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais. Essa definição, dada por Bela Balassa (1961), filia-se no pragmatismo anglo-saxónico e é implicitamente neoliberal, pois enfatiza a ausência de discriminações ou a sua progressiva eliminação nas relações económicas internacionais. Ao contrário, Erbs (1970) define a integração económica fazendo recair a tónica sobre os fins, já que a integração é, sobretudo, um fenómeno político.

## **Fundamentos sobre a Integração Regional**

A literatura corrente refere que o mercado regional repousa sobre seis princípios fundamentais, sendo três de natureza política e três de natureza económica:

*Natureza Política:* *a)* igual oportunidade, isto é, todos os participantes têm assegurado o pleno desenvolvimento de seus recursos e possibilidades e, se forem pequenos e atrasados, terão tratamento adequado a esse menor desenvolvimento económico relativo; *b)* voluntariedade, ou seja, que cada país membro resolve, por livre arbítrio, participar da forma de integração no momento que julgar melhor; e *c)* não exclusividade, que significa que não haverá, dentro da área integrada, blocos cerrados, sendo os acordos acessíveis a todos.

*Natureza Económica:* *a)* produtividade, o que significa que a área integrada buscará o aumento da produtividade em regime de livre concorrência para atingir progressiva especialização das actividades produtivas; *b)* concorrência; *c)* especialização. O mercado regional será assim, multilateral e competitivo.

Na fundamentação teórica da integração regional dos países subdesenvolvidos, ocorre o choque entre a escola Marshalliana-Viner-Haberler e a de Nurkse-Myrdal-Prebisch, ou seja, entre os neoclássicos e desenvolvimentistas. Enquanto os neoclássicos (neoliberais), focalizando os países desenvolvidos, vêem na eficiência estática o objectivo da União Aduaneira, os seus adversários, enfatizando os países subdesenvolvidos, pugnam pela maximização da taxa de desenvolvimento económico (Bela Balassa, citado por Montenegro 1970). Contudo, os efeitos realocacionais da liberalização do comércio podem ser importantes nas regiões industrialmente desenvolvidas. Nas áreas subdesenvolvidas, porém, o mecanismo de mercado e dos preços não desfruta da mesma eficiência, capaz de operar uma mudança radical na alocação de recursos de modo mais racional. Daí a política de desenvolvimento servir-se do planeamento, ao qual se subordina a liberalização do comércio.

## **Métodos de Integração Regional**

Há dois métodos de integração regional (Bela Balassa 1961 *citado por* Montenegro 1970): o *liberal* ou funcional e o *dirigista* ou institucional. O *Liberal* é aquele em que há remoção de todas as restrições quantitativas ao fluxo de mercadorias, serviços e pagamentos através das fronteiras, bem como eliminação de obstáculos ao movimento dos factores de produção - capital e trabalho. No que tange aos pagamentos, há plena convertibilidade de moedas. Esse método é defendido pelos partidários do livre-câmbio, para quem a integração deve ser obtida pelo mecanismo de preços e um mínimo de intervenção do Estado. Os funcionalistas pugnam por instituições necessárias somente à eficiente cooperação económica, enfatizando a soberania nacional. O *Dirigista* é o método em que há coordenação e harmonização das políticas governamentais para a consecução da integração. Os seus defensores crêem no sucesso apenas a nível regional, pois, a nível internacional, seria necessário o funcionamento de um órgão supranacional que limitasse as soberanias nacionais.

A síntese da análise teórica da Economia Internacional descreve os processos de integração económica como um conjunto de medidas de carácter económico e comercial que têm por objectivo promover a aproximação e, eventualmente, a união entre as economias de dois ou mais países. Os princípios da Economia Internacional dividem o processo de integração económica em cinco etapas (Bela Balassa, 1961; Montenegro, 1970; Maia, 2001; Brum & Heck, 2005; Arndt et al., 2007):

1. **Área de Livre Comércio:** é aquela em que as tarifas e restrições quantitativas são abolidas entre os países membros, mantendo cada um, porém, as suas próprias tarifas em relação aos países não membros;
2. **União Aduaneira:** é a que se caracteriza pela abolição das discriminações no sector de movimentação de mercadorias, constituindo-se um único território aduaneiro e uma tarifa comum perante países não membros. A Área de Livre Comércio e a União Aduaneira diferem no facto de que, enquanto a primeira admite tarifas próprias para cada país membro em relação ao país extrazonal, a segunda fixa tarifa única em relação a países não membros;
3. **Mercado Comum:** além do que foi estabelecido na União Aduaneira, o Mercado Comum permite o movimento livre dos factores de produção, isto é, de capital e trabalho, entre os membros e a harmonização dos padrões e práticas comerciais, juntamente com uma política comercial comum tripartida que vai além de uma simples tarifa externa comum;
4. **União Económica e Monetária:** é aquela em que os membros do mercado comum também harmonizam as suas políticas económicas, incluindo alguma coordenação de monitoria e política fiscal, também os transportes e políticas de concorrência. Assim, os países membros mudam as suas legislações para as tornar coerentes com os princípios estabelecidos na União Económica. A União Europeia criou e reforçou o Parlamento Europeu para atingir os objectivos mencionados;



5. **União de Integração Total:** neste estágio, os países membros do bloco concordam com as condições estabelecidas na união económica e vão além. Adoptam uma política monetária comum, o que possibilita a criação de um Banco Central do bloco e uma moeda única. Para que essas medidas tenham êxito, é necessário que as economias dos países membros mantenham padrões coerentes, como taxa de juros, défice orçamental, nível de inflação e dívida pública.

Assim, este conjunto formado pela união entre países e a sua integração económica reflecte o actual cenário global, em que inúmeros acordos de liberalização de comércio surgem na óptica de aumento da produção e da riqueza nacional, visando atingir um alto grau de desenvolvimento socioeconómico (Brum & Heck, 2005). Actualmente, a SADC está entre a primeira e a segunda etapas desta progressão. A principal barreira para passar da tarifa preferencial para o comércio livre dentro da união aduaneira é a abolição de todas as restrições internas no comércio e estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC). No entanto, existem vários outros factores que precisam de ser considerados na determinação da amplitude e profundidade da proposta da união aduaneira e na decisão sobre como colher e distribuir as receitas comuns.

#### **Sobre a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC): Contexto Histórico**

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é um bloco regional que surgiu em substituição da SADCC<sup>2</sup>, que surgiu dos Países da Linha da Frente<sup>3</sup>, com um cariz eminentemente político, para dar maior dinamismo ao projecto das independências de outros países da região.

Os Países da Linha da Frente (PLF) estavam conscientes de que a independência política não era por si só suficiente, e a experiência positiva adquirida no trabalho conjunto foi aproveitada e transformada numa cooperação mais ampla, com vista ao desenvolvimento económico e social. Na cimeira inaugural da SADCC, apelou-se para uma região integrada e para o melhoramento das estruturas dos transportes. O objectivo era o de “criar alicerces para o desenvolvimento de uma nova ordem económica na África Austral e criar uma comunidade unida”. Assim, o trabalho da SADCC reforçou a necessidade de cooperação regional em matéria de desenvolvimento económico, e a Declaração “Rumo à Comunidade do Desenvolvimento da África Austral”, adoptada em Windhoek, Namíbia, a 17 de Agosto de 1992, pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, apelou a todos os países e povos da região para desenvolverem uma visão de um futuro partilhado e comum<sup>4</sup>. Esta declaração culminou com a criação da SADC.

---

<sup>2</sup> Southern Africa Development Coordination Conference, na sua versão inglesa.

<sup>3</sup> Três países independentes da África Austral, cujos líderes (os presidentes Seretse Khama, do Botswana; Kenneth Kaunda, da Zâmbia, e Julius Nyerere, da Tanzânia) realizaram consultas entre si no início da década de 1970, vieram a ser conhecidos como países ou Estados da Linha da Frente (SADC Today Volume 8 No. 3, Agosto 2005).

<sup>4</sup> Mais detalhes disponíveis em: <http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/portview.asp?vol=107&pubno=v8n1> Acesso em 24 de Julho de 2009 17h00min.

A visão de um futuro que garanta um bem-estar comum, melhoria dos níveis dos padrões e qualidade de vida, liberdade e justiça social, paz e segurança é o lema da SADC. Esta visão partilhada está ancorada nos princípios e valores comuns e afinidades histórico-culturais entre os povos da África Austral. Os principais objectivos da SADC são (i) promover o crescimento e desenvolvimento económico sustentável e equitativo que garanta o alívio da pobreza na região; (ii) promover o desenvolvimento auto-sustentado na base da auto-suficiência colectiva e da interdependência entre os Estado membro; (iii) promover valores e sistemas políticos comuns; (iv) consolidar, defender e manter a democracia, a paz, a segurança e a estabilidade; (v) promover e otimizar o emprego produtivo e a utilização de recursos da região; e (vi) combater o HIV/SIDA e outras doenças.

A SADC é composta por 14 países (*Vide mapa 1, abaixo*). Os países membros, em 1991, através do Plano de Lagos e depois Tratado de Abuja, tomaram a decisão de entrar no processo de integração, adoptando como fórmula a integração do continente através das comunidades económicas regionais existentes. Importa lembrar que dos membros, Angola, Madagáscar (suspensão) e República Democrática do Congo não ratificaram o Protocolo Comercial (PC). Embora Angola tenha feito declarações públicas com intenção de aderir ao PC, um dos argumentos avançados por este país membro da SADC será a percepção de não haver ganhos no jogo do neoliberalismo engendrado pelo PC.

**Mapa 1. Os Estados membros (destacados no mapa)**

1. Angola
2. Botswana
3. Ilhas Maurícias
4. Lesoto
5. Madagáscar
6. Malawi
7. Moçambique
8. Namíbia
9. República da África do Sul
10. República Democrática do Congo
11. Suazilândia
12. Tanzânia
13. Zâmbia
14. Zimbabwe



**Fonte:** [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

## **Principais Instrumentos Orientadores da Integração Regional**

Um número considerável de acordos e protocolos foram ao longo do tempo aprovados, visando criar bases para a integração regional dos países, dos quais se destaca o Protocolo Comercial ou Zona de Tarifa Preferencial, assinado em 1996, que entrou em vigor em 2000. Este documento preconizou a redução gradual de tarifas e a remoção das barreiras não tarifárias até 2008, altura em que 85% dos bens passaram a ter tarifa zero, dando lugar ao estabelecimento da Zona de Comércio Livre na região, iniciada em 1 de Janeiro de 2008. Dos 14 países da SADC, apenas Angola e o Congo Democrático não ratificaram o Protocolo do Comércio (MIC, 2002 & Banco de Moçambique, 2007).

De acordo com os dados do Banco de Moçambique (2007), desde Janeiro de 2008, 85% dos produtos constantes na pauta aduaneira em vigor em Moçambique encontram-se já liberalizados, tendo nesta fase sido excluídos alguns produtos com impacto na produção doméstica e que deverão ser liberalizados gradualmente até 2012. Importa referir que os produtos liberalizados continuam sujeitos ao pagamento do IVA na importação e outros impostos sobre o comércio externo. Além disso, o protocolo comercial não cobre os bens de segunda mão que continuarão com as taxas em vigor e para efeitos de verificação nos postos fronteiriços, os importadores terão que apresentar apenas um certificado de origem do produto em causa.

## **Os Instrumentos de Orientação**

**O *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP)**, aprovado em 2004, na Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da SADC, realizada em Arusha, é considerado o instrumento aglutinador das acções e metas de todos os sectores de actividade, com os seguintes objectivos específicos: *(i)* providenciar uma direcção estratégica para uma implementação eficiente dos programas e acções, de acordo com uma agenda coerente e abrangente das políticas sociais e económicas durante os próximos 15 anos; e *(ii)* alinhar os objectivos e metas de desenvolvimento abrangentes de longo prazo com as respectivas políticas e definir as áreas prioritárias de intervenção.

**O *Finance and Investment Protocol* (FIP)**, assinado pelos chefes de Estado e de Governo, em Agosto de 2006, com vista a melhorar o ambiente económico na região e promover o investimento público e privado. O FIP contém as bases principais para a harmonização dos objectivos gerais de política na região.

### **Situação macroeconómica dos países da SADC**

Estima-se que a SADC é composta por 240 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto de USD 350 biliões. A África do Sul produz cerca de 70% do PIB regional, sendo que os restantes países detêm cada um uma produção abaixo dos 10% do total do PIB da região, com Angola (a segunda maior economia da SADC) a ter uma contribuição de 7%, enquanto o Lesoto (a menor economia regional) tem um PIB abaixo de 0,5%. Moçambique é a 5ª economia da SADC, representando 3%. Em termos do rendimento *per capita* o Botswana (USD 5790), a África do Sul (USD 5321), e as Maurícias (USD 5220) lideram a lista dos países da região, onde a República Democrática do Congo, com uma renda *per capita* de USD 709, aparece como o país mais pobre. Moçambique ocupa a 10ª posição, com USD 1459.

Existe uma grande discrepância entre os países membros, em termos de distribuição do PIB por sectores de actividades. Na África do Sul, Maurícias e Suazilândia, mais de 60% do PIB provém da indústria manufactureira, enquanto em países como Angola e Botswana, o sector mineiro contribui com mais de 80% do PIB. Na RDC, Madagáscar e Tanzânia, a agricultura contribui com mais de 60%. Em Moçambique, a agricultura contribui com 25% na estrutura do PIB. Excluindo o Zimbabwe, que possui taxas de inflação acima de 1000%, a média da inflação na SADC ronda os 7,5 a 8,4% (Banco de Moçambique, 2007).

É notável na SADC, tanto as diferenças como as semelhanças entre os países (Arndt, 2007). Existem diferenças relativas em relação ao intervalo de adesão dos países pobres e de baixa renda, como a República Democrática do Congo (RDC), Malawi, Moçambique e Lesoto, e os intervalos de adesão dos países de rendimento médio, como Botswana, África do Sul e Maurícias. A área total da região é de 9,8 milhões de km<sup>2</sup>, que é ligeiramente maior do que a China ou os EUA. A RDC, Angola e África do Sul compõem perto de 50% da área total, ao mesmo tempo Lesoto, Maurícias e Suazilândia compõem menos de 0,5% da área (Consulte a tabela 1). Além disso, o tamanho do mercado global da SADC é pequeno. Até mesmo incluindo a África do Sul, o mercado total é menor do que o da Turquia ou da Bélgica.

Grandes diferenças no nível de desenvolvimento económico e no tamanho da população também são evidentes. Assim, a média do PIB *per capita* no Botswana, Maurícias e África do Sul (11 000 para US\$ 12 700) é aproximadamente 16-18 vezes o da RDC, Malawi e Tanzânia e 10-13 vezes de Moçambique, Madagáscar e Zâmbia. Os diversos níveis de renda são reflectidos em diferentes graus de urbanização, com Angola, Botswana e África do Sul tendo a maioria da população urbana, enquanto Lesoto e Malawi são ainda predominantemente rurais (Tabela 1). A ajuda é relativamente sem importância para as economias da SACU, mas é um factor importante para a RDC, Madagáscar, Malawi e Moçambique, onde ela varia de 18 a 28 % do PNB (op.cit).

Tabela 1. Estatística para 2005

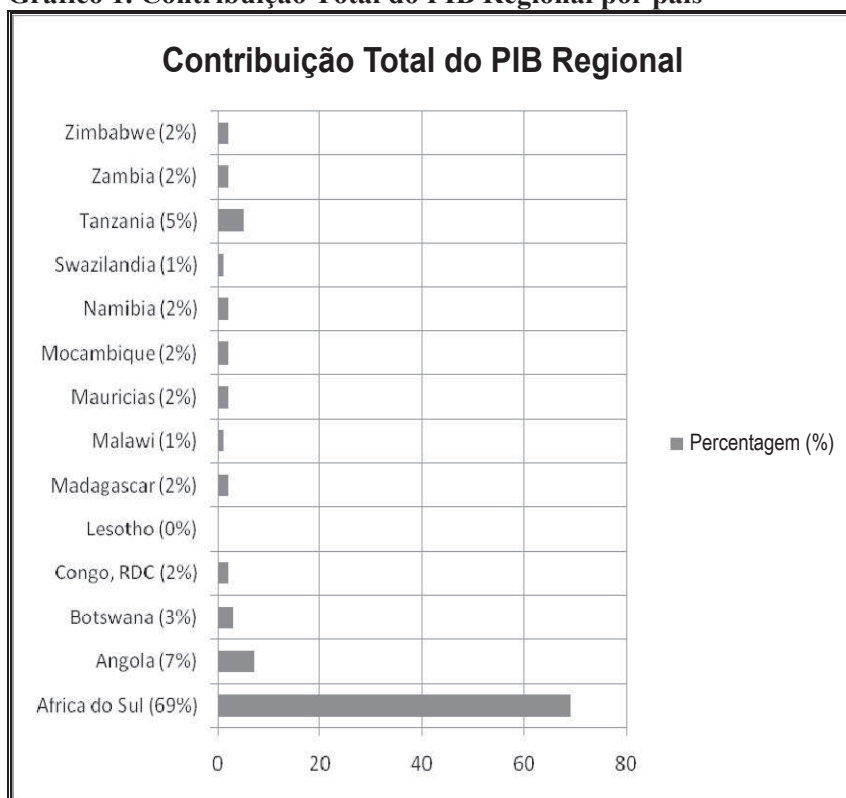
	População (milhões de habitantes)	População Urbana (% do total)	Área (km <sup>2</sup> )	Contribuição (% do GINI)	PIB Per Capita (PPP)
África do Sul	46,9	59,3	1 219 090	0,3	11 110
Angola	15,9	53,3	1 246 700	1,5	2 335
Botswana	1,8	57,4	581 730	0,7	12 387
RDC	57,5	32,1	2 344 860	26,9	714
Lesoto	1,8	18,7	30 350	3,9	3 335
Madagáscar	18,6	26,8	587 040	18,7	923
Malawi	12,9	17,2	118 480	28,4	667
Maurícias	1,2	42,4	2 040	0,5	12 715
Moçambique	19,8	34,5	801 590	20,7	1 242
Namíbia	2,0	35,1	824 290	2,0	7 586
Suazilândia	1,1	24,1	17 360	1,7	4 824
Tanzânia	38,3	24,2	945 090	12,5	744
Zâmbia	11,7	35,0	752 610	13,9	1 023
Zimbabwe	13,0	35,9	390 760	11,4	2 038

Fonte: Banco Mundial: Indicadores de Desenvolvimento Mundial *apud* Arndt (2007).

Nota: O GINI representa a Renda Nacional Bruta, o PIB é com base na abordagem da Paridade do Poder de Compra das moedas (PPP).

Tomando por base a situação macroeconómica, os países da SADC diferem grandemente em termos de indicadores macroeconómicos e estrutura industrial, bem como na situação geral de pobreza. Contudo, a região dispõe de vários recursos que podem ser aproveitados e comercializados pelo bloco e o resto do mundo para reduzir a pobreza e melhorar a cooperação regional. A disparidade em geral é evidente na dimensão económica, medida pelo PIB na tabela 1 e no gráfico 1, abaixo. Em 2005, a África do Sul contribuiu com 69% da renda total da região. Em contrapartida, a menor economia, o Lesoto, contribuiu com 0,4% da renda regional, e a sua economia era 161 vezes menor do que a da sua vizinha África do Sul. A economia mais próxima da África do Sul em termos de PIB é Angola, mas mesmo essa economia é 11 vezes menor (Arndt & Banco de Moçambique, 2007).

**Gráfico 1. Contribuição Total do PIB Regional por país**



**Fonte:** Cálculos de Arndt et al. (2007), com base nos dados do Banco Mundial: Indicadores de Desenvolvimento Mundial. Elaboração própria.

A teoria económica revela que o comércio internacional é a chave para a integração regional. De acordo com SADC (2007), uma das principais questões que afecta a política comercial nos países da região, de forma individual e no conjunto, é o facto de que os países membros participam em vários acordos de comércio comum, incluindo a Comunidade da África Oriental (East African Community - EAC) e a União Aduaneira da África Austral – SACU. Cada país possui uma política industrial própria (contendo os objectivos gerais e específicos locais). Além disso, os Estados membros pertencem a múltiplos blocos, alguns com União Aduaneira própria.

Tais diferenças no desenvolvimento e na dimensão económica representam desafios para a formação da União Aduaneira, onde a harmonização de algumas políticas e a implementação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) é necessária. Diferenças de desempenho macroeconómico na região também inibem a negociação de políticas comuns. Isto é explicitamente reconhecido no Plano Estratégico Indicativo para o Desenvolvimento Regional (RISDP na sua versão inglesa), que apela para a convergência macroeconómica sobre uma série de indicadores: inflação, rácio do défice orçamental para o PIB e garantia do valor nominal da dívida pública do PIB.

## **Situação de Moçambique na Zona de Comércio Livre da SADC**

O papel de Moçambique na SADC centra-se particularmente no desenvolvimento dos Transportes e Comunicações, Cultura, Informação e Desportos. Todavia, o país atravessa uma nova fase de desenvolvimento económico e social, caracterizada por profundas mudanças em todas as esferas da vida. Com a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, e do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), em 1990, o fim da guerra de desestabilização e o Acordo Geral de Paz (AGP), em 1992, e a materialização das medidas preconizadas no Programa do Governo (2005-2009), o sector socioeconómico e comercial tem conhecido melhorias significativas no seu desempenho, que se traduzem na redução do índice de pobreza, manutenção da estabilidade macroeconómica e no início da reabilitação de lojas nas zonas rurais, no crescimento da produção agrária comercializada, da oferta de bens e serviços e das exportações e na alteração da estrutura das importações, onde o domínio dos bens de consumo perdeu o seu peso a favor das matérias-primas, equipamento e peças.

A literatura revela que o processo de integração regional evita a marginalização da economia mundial, estimula a eficiência do sector produtivo nacional e oferece a possibilidade ao sector de exportações de recolher os benefícios de um mercado regional alargado. De acordo com Moçambique (2006), o país está empenhado no sucesso do processo de integração regional. A sua retirada do Mercado Comum para a África Oriental e Austral (COMESA) e a nomeação recente de uma figura política proeminente como Secretário Executivo da SADC são prova do compromisso de Moçambique para com a SADC.

O início de implementação da Área de Livre Comércio (ALC) na SADC data de 1 de Janeiro de 2008, permitindo deste modo a entrada – sem cobrança de tarifas de importação – de produtos diversos provenientes dos restantes países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Trata-se de medidas inseridas no âmbito do início do funcionamento da (ALC), no contexto da integração económica regional. Os países membros da ALC são África do Sul, Botswana, Lesoto, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Zâmbia, Tanzânia, Zimbabwe e Madagáscar. Os produtos, para beneficiarem de tarifa zero no acto da importação, devem ser originários dos países membros da SADC. Assim, os produtos devem ser acompanhados de um certificado de origem. O certificado de origem para o Protocolo Comercial da SADC é o documento que comprova que um produto é originário de um país membro da SADC (Diploma Ministerial n.º. 141/2001 de 26 de Setembro).

Moçambique continua empenhado na liberalização do comércio. A ALC<sup>5</sup> da SADC foi efectivada em Janeiro de 2008, mas problemas relacionados com as regras de origem<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Associação comercial entre dois ou mais países, entre os quais são extintas todas as tarifas e quotas de importação, subsídios de exportação e outras medidas governamentais semelhantes. Cada país, entretanto, continua livre para determinar as formas de comércio com as demais nações (Sandroni: 1989; pp. 13).

<sup>6</sup> É o nível necessário de transformação do produto para que se considere produzido num dos países da região. Para mais detalhes vide: [www.mic.gov.mz](http://www.mic.gov.mz) e [www.alfandegas.gov.mz](http://www.alfandegas.gov.mz).



limitaram o tratamento livre de direitos dentro da SADC. Em Novembro de 2007, Moçambique e outros membros da SADC assinaram um Acordo de Parceria Económica (APE) provisório com a União Europeia (UE). Os membros da SADC-APE continuarão a beneficiar do acesso livre a quotas e direitos ao mercado da UE e, em base recíproca, baixarão as tarifas aduaneiras sobre as importações da UE. Este acordo começou a vigorar em Moçambique a partir de Janeiro de 2009, sujeito à aprovação do Parlamento. Prosseguem as negociações com a UE visando um APE definitivo.

O estudo sobre a União Aduaneira da SADC considera o seguinte:

SADC countries are determined to pursue deeper cooperation and integration as a means of addressing the region's economic and social problems. There are wide variations with regard to sizes of the countries, incomes and poverty levels. These variations notwithstanding, the formation of a regional integration scheme is a dynamic one and requires constant review to ensure that the gains from the process are shared equitably by member states (SADC, 2007).

Moçambique tem uma posição estratégica relativamente aos seus vizinhos do interior. As infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias providenciam o acesso ao mar ao Malawi e ao Zimbabwe (através dos portos de Nacala e da Beira) e à África do Sul, a norte, (através do porto de Maputo). O desenvolvimento dos corredores da Beira e de Nacala, infra-estruturas prioritárias da SADC, beneficiará o país, facilitando um aumento considerável dos volumes de tráfego (Moçambique, 2006). Os empresários regionais investiram em muitos dos projectos que impulsionam o crescimento económico de Moçambique.

Assim, o Protocolo sobre Trocas Comerciais da SADC e a decisão da Cimeira da SADC relativa à criação de uma União Aduaneira foram acolhidos como constituindo passos importantes rumo à integração regional e como uma oportunidade para o crescimento das exportações na Região. Embora a exportação dos mega-projectos tenha alterado o cenário das exportações de Moçambique, a África do Sul e o Zimbabwe são os parceiros regionais da comercialização regional em termos da exportação energética, e o comércio de bens tradicionais com outros países vizinhos aumentou nos últimos anos (Moçambique, 2006). Moçambique descartou a possibilidade de adesão à União Aduaneira da África Austral (SACU), visto que os Estados da SACU (África do Sul, Suazilândia, Lesoto e Botswana) são considerados “South Africa’s Economic Hostages” e possuem mais perdas do que ganhos. Faz tempo que esses países já renunciaram às suas políticas monetárias a favor da África do Sul. A diferença entre a SACU e a SADC reside no facto de que a SACU é somente uma organização com fins comerciais, económicos e financeiros (tem uma agenda restrita), enquanto a SADC tem uma agenda alargada, isto é, inclui a componente política, económica, financeira, comercial, bem como militar, além dos diversos



projectos sectoriais. A decisão de Moçambique foi a de não fazer parte de nenhuma outra organização regional que não seja a SADC.

As autoridades estão a focalizar a sua atenção na questão dos planos da SADC para uma integração mais profunda, com o mercado comum até 2015 e a união monetária até 2018. Contudo, presentemente isto não representa uma prioridade. Os benefícios de um mercado comum, com a liberalização total de bens e serviços, a circulação livre dos factores de produção são claros para os responsáveis políticos. A redução dos custos das transacções e a harmonização dos procedimentos jurídicos e do enquadramento regulador resultará certamente em benefícios para o sector privado moçambicano. Contudo, a participação plena no processo de integração dependerá muito, por um lado, da capacidade dos políticos manterem a estabilidade económica e social do país, e, por outro, da resolução dos problemas estruturais que abrandam o potencial total do sector produtivo.

Relativamente à mobilidade da mão-de-obra, é provável que Moçambique continue a ser um país exportador de mão-de-obra para a região. Contudo, a experiência de outros acordos de integração regional comprova que, geralmente, o tratado garante a circulação da força de trabalho, o que, na realidade, raramente é cumprido. Os países encontram sempre maneiras de inverter a regra, impondo requisitos que dificultam o fluxo dos trabalhadores.

A união monetária representa um resultado desejável do processo de integração, mas há certo cepticismo sobre a calendarização. A união monetária inclui a impossibilidade do uso da Política Monetária e Cambial para a concretização dos objectivos nacionais de desenvolvimento social e económico. Assim, não é provável que, até 2018, as autoridades estejam preparadas para suportar os custos da união monetária (Moçambique, 2006 *passim*).

Contudo, a abertura do mercado nacional aos produtos da região está na ordem de 85% dos produtos constantes da Pauta Aduaneira em uso no país. Entretanto, tais produtos estarão sujeitos a outros pequenos pagamentos, como seja o imposto do comércio externo, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) sobre as importações, no quadro do cumprimento do Protocolo Comercial da SADC. De entre as mercadorias totalmente isentas de cobrança de tarifas, constam animais vivos, como suínos, bovinos, galináceos, mamíferos; manteiga e produtos agrícolas, como a ervilha e o grão-de-bico, para além da mandioca e batata-doce. Por outro lado, as mercadorias com isenção gradual são o alho, o repolho e a alface, que terão a sua taxa de 20% inalterada até 2012.

### **Argumentos macroeconómicos sobre a integração regional**

Do ponto de vista macroeconómico, aqueles que apoiam a integração regional da SADC destacam uma enorme importância simbólica para a última etapa, que consistirá na formação de uma área de moeda comum como a da União Europeia e dos 50

estados norte-americanos. À saída de vários conflitos passados nos países da região (com destaque para Moçambique, África do Sul, Angola, Namíbia e República Democrática do Congo), segundo os que apoiam a integração regional da SADC, não existirá uma melhor prova de que a página negra da história será definitivamente virada com a adopção da união aduaneira, mercado e moeda comum. Também se ressaltam as vantagens económicas da integração e, principalmente, da moeda comum: as empresas não precisarão mais de se preocupar com a flutuação da taxa de câmbio, as pessoas, ao viajar pelos países da região, não terão de se preocupar com o câmbio nem com o visto de entrada. Juntamente com a eliminação de outros obstáculos ao comércio entre os países da zona económica regional, que vem ocorrendo desde 1996, a união contribuirá, argumentam, para a criação de uma grande, se não a maior, potência económica regional (Blanchard, 2004).

Por outro lado, outros receiam que o simbolismo da união/integração traga custos económicos. Destacam que uma integração baseada numa união aduaneira, mercado e moeda comum implicaria a adopção de uma política monetária comum, e que isso significaria taxas de juros iguais nos países da região. E se, questionam eles, um país mergulhar em profunda recessão enquanto outro estiver no meio de um crescimento acelerado (exemplo, Angola, África do Sul, Moçambique e Botswana)? O primeiro país precisará de taxas de juros menores para estimular a demanda de produto, e o segundo de juros mais elevados para conter a expansão. Se a taxa de juros tiver de ser a mesma em todos os países, o que acontecerá? Não existe o risco de que o primeiro país venha a atravessar um longo período de recessão ou de que o outro não consiga controlar a sua expansão?

Tome-se o exemplo da União Europeia: ao longo da década de 90, a dúvida era se a Europa deveria adoptar o Euro. Agora, a dúvida já não existe: o Euro chegou para ficar. Até ao momento, nenhum país está na iminência de uma recessão profunda; portanto, o sistema ainda não foi, de facto, testado. Os custos totais e os benefícios da adopção do Euro ainda permanecem uma incógnita (Blanchard, 2004 & World Economic Outlook, 2008).

### **Teoria e Política Económica Internacional e os Argumentos do Livre Comércio**

De entre os argumentos a favor do livre comércio advogados pela economia internacional, procuramos destacar a eficiência e ganhos adicionais do livre comércio, o argumento político e o argumento do bem-estar nacional. Eles ajudam a perceber as dinâmicas da integração regional na SADC.

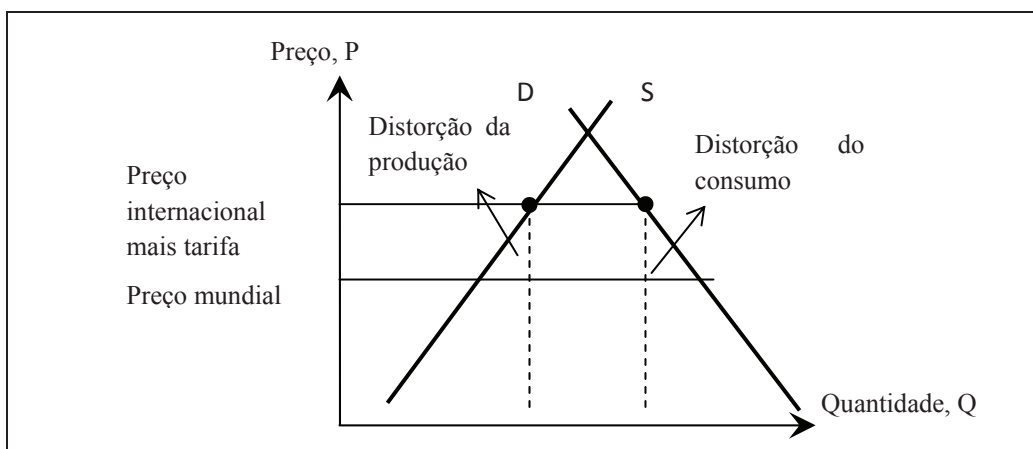
De acordo com Krugman & Obstfeld (2001), poucos são os países que aceitam o comércio totalmente livre. Com efeito, presume-se que Hong Kong seja a única nação moderna sem tarifas ou quotas de importação, mas, com o seu retorno à China, que é francamente proteccionista, em 1997, a situação pode ter mudado. Entende-se que, desde a época de Adam Smith, os economistas têm defendido o livre comércio como um ideal no qual a política de comércio se deveria empenhar. Os motivos desses

argumentos não são tão simples como a ideia em si. Assim, os modelos teóricos sugerem que o livre comércio evita as perdas de eficiência associadas à protecção. Muitos economistas acreditam que o livre comércio produz ganhos que vão para além da eliminação das distorções de produção e consumo. Mesmo entre os economistas que acreditam que o livre comércio não seja uma política perfeita, muitos crêem que ele é melhor que qualquer outra política que o governo pretenda adoptar.

### **Eficiência e Livre Comércio**

O argumento da eficiência para o livre comércio é simplesmente considerado o inverso da análise custo-benefício de uma tarifa. O gráfico 1 (abaixo) mostra o aspecto básico de um país pequeno como Moçambique, que não consegue influenciar os preços das exportações estrangeiras. Uma tarifa gera uma perda líquida para a economia medida pela área dos dois triângulos; ela distorce os incentivos económicos dos produtores e dos consumidores. Por outro lado, um deslocamento para o livre comércio elimina essas distorções e aumenta o bem-estar nacional. Krugman (1992), em *A era do conformismo*, escreve que a regra básica da política comercial é os produtores exercerem mais peso do que os consumidores. Os benefícios de uma restrição ao comércio costumam concentrar-se num grupo de produtores relativamente pequeno, bem organizado e bem informado, enquanto o seu ónus, via de regra, se dilui num grande e difuso grupo de consumidores. Por isso, os beneficiários de uma restrição comercial costumam ser politicamente bem mais efectivos do que as vítimas.

**Gráfico 1: o argumento da eficiência para o livre comércio**



Fonte: Krugman & Obstfeld (2001). Elaboração própria.

### **Argumento Político para o Livre Comércio**

O argumento político para o livre comércio reflecte o facto de que um compromisso político com o livre comércio pode ser uma boa ideia na prática, mesmo que em princípio existam políticas melhores. Os economistas quase sempre argumentam que as políticas de comércio na prática são dominadas por políticas de interesse especial, em vez da consideração dos custos e benefícios nacionais. Os economistas podem mostrar, às vezes, que, na teoria, um conjunto selectivo de tarifas e subsídios às exportações pode aumentar o bem-estar nacional, mas, na realidade, qualquer órgão do governo que pretenda implantar um programa sofisticado [*ou de interesse de grupo*] de intervenção no comércio, provavelmente pode ser apadrinhado por grupos de interesse e convertido num meio de distribuição de renda a gestores politicamente influentes. Se esse argumento for correcto, será melhor defender o livre comércio sem excepções, mesmo que nos patamares puramente económicos o livre comércio possa nem sempre ser a política mais adequada (Krugman & Obstfeld, 2001).

### **Argumento do Bem-Estar Nacional contra o Livre Comércio**

A maioria das tarifas e quotas de importação e outras medidas de política de comércio é estabelecida principalmente para proteger a renda de determinados grupos de interesse. Os políticos frequentemente comentam que as políticas estão sendo estabelecidas com base no interesse da nação como um todo, e, às vezes, podem estar a falar a verdade. Apesar de os economistas quase sempre argumentarem que os desvios do livre comércio reduzem o bem-estar nacional, existem, de facto, alguns fundamentos teóricos para acreditar que políticas de comércio agressivas podem, às vezes, aumentar o bem-estar da nação como um todo (Krugman & Obstfeld, 2001).

Resumindo, uma restrição comercial, como uma tarifa, leva a distorções da produção e do consumo. Para o caso de Moçambique, onde se vive uma diversificação de consumo e uma especialização da produção quase nula, poucos esforços foram e têm sido feitos para incluir os custos totais das distorções originadas pelas tarifas e quotas de importação na economia nacional. Essa situação reflecte dois factos: *a)* na SADC, Moçambique é relativamente mais dependente do comércio do que outros países da região e *b)* com algumas excepções, o comércio moçambicano é totalmente livre – pelo seu estado actual de dependência económica. Por outro lado, estima-se que o país perde mais de 10% da renda nacional potencial devido a distorções causadas pela sua política comercial.

Neste caso, constata-se uma (in) eficiência económica por parte da política comercial moçambicana em relação ao livre comércio. A curiosidade verifica-se no facto de a manifestação do livre comércio provir do lado dos consumidores (*demand side*) e dos importadores, e não dos produtores. Nesse caso, o poder e organização dos importadores imperam e advogam o livre comércio pelo seu desejo de aceder ao mais remoto mercado local. Mesmo assim, a Autoridade Tributária (AT) de Moçambique

constatou que dois anos após a introdução da Área de Livre Comércio, a iniciativa ainda não beneficia os importadores nacionais, o que reforça a nossa crença.

### **Ganhos do Livre Comércio**<sup>7</sup>

Vale a pena começar por lembrar que grande parte dos economistas acredita que alguns cálculos, apesar de registarem ganhos substanciais do livre comércio em alguns casos, não reflectem totalmente a questão. Nos países pequenos, em geral, e nos países em desenvolvimento, particularmente, como Moçambique, muitos economistas argumentam que existem ganhos importantes não contabilizados na análise custo-benefício convencional.

Krugman (2001) escreve que o verdadeiro ganho do livre comércio é o aumento da eficiência da economia mundial, contrapondo-se ao proteccionismo, uma vez que neste, na medida em que as nações limitam as suas exportações recíprocas, elas bloqueiam o processo mutuamente benéfico de especialização nos produtos para os quais os seus conhecimentos e recursos se ajustam particularmente bem. Além disso, fragmentam os mercados, impedindo firmas e indústrias de beneficiarem da economia de escala. De acordo com o mesmo autor, uma nação proteccionista costuma ser menos produtiva, e, portanto, mais pobre do que se adoptasse o livre comércio. A regra também se aplica à economia mundial.

De acordo com Krugman & Obstfeld (2001), um tipo de ganho adicional envolve economias de escala. Os mercados protegidos não apenas fragmentam a produção internacionalmente, como também, reduzindo a concorrência e aumentando os lucros, levam muitas empresas a entrar na indústria protegida. Com a proliferação de empresas em mercados domésticos restritos, a escala de produção de cada uma torna-se ineficiente. Outro argumento para o livre comércio é o de que, ao incentivar as empresas a procurar caminhos para exportar ou concorrer com as importações, o livre comércio oferece mais oportunidades para aprendizagem e as inovações do que um sistema de comércio “gerenciado”, no qual o governo dita em grande medida o padrão das importações e exportações.

Esses argumentos adicionais para o livre comércio não são quantificados. Se os ganhos adicionais do livre comércio são tão grandes quanto alguns economistas acreditam, os custos do comércio distorcido por tarifas, quotas, subsídios às exportações e outros são correspondentemente maiores que as medidas convencionais da análise custo-benefício.

---

<sup>7</sup> Os ganhos adicionais do livre comércio descritos aqui são, segundo Krugman & Obstfeld (2001), referidos às vezes como ganhos “dinâmicos”, porque o aumento da concorrência e das inovações pode necessitar de mais tempo para ter efeito do que a eliminação das distorções da produção e do consumo.

## **Quadro das Relações Comerciais e Desenvolvimento da Indústria Nacional**

De acordo com Cooper & Massell (1965), o objectivo-chave de muitas economias ao aderirem a uma União Aduaneira é aprimorar o seu próprio desenvolvimento industrial. Assim, a capacidade de concretizar esses objectivos depende da vantagem comparativa do país e o potencial para aumentar os ganhos decorrentes do comércio através de fluxos de comércio regional. Grandes diferenças em vantagens comparativas são susceptíveis de conduzir a um bem-estar, melhorando a Autoridade de Transparência Regional – RTA na sua versão inglesa (Evans et al. 2006). Ao mesmo tempo, as estruturas de produção e fluxos de comércio divergentes podem complicar a formação da União Aduaneira, particularmente onde uma Tarifa Externa Comum conduzirá a uma substancial interrupção da produção percebida como não para facilitar o desenvolvimento industrial do país.

O desenvolvimento económico e social do país pressupõe, de entre outros, o aumento das exportações e substituição das importações. Existe, pois, um potencial considerável de produtos exportáveis, cujo aproveitamento importa assegurar. De acordo com Moçambique (2005), na acção externa, a prioridade continuará a ser a consolidação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral – SADC –, instrumento essencial para o desenvolvimento equilibrado e integrado dos países da região. A sua progressiva integração reforçará o ambiente favorável à paz, principalmente no que diz respeito à criação de mecanismos de prevenção, gestão e resolução de conflitos, combate conjunto ao crime organizado e de gestão comum e mutuamente vantajosa das capacidades e recursos regionais.

As relações económicas com o exterior baseiam-se principalmente nas trocas comerciais, que são cada vez mais utilizadas como um dos instrumentos para o crescimento económico e para a redução da pobreza. Segundo Moçambique (2005), para que o comércio internacional cumpra esse papel é crucial a sua integração nos planos de desenvolvimento económico nacional, de redução da pobreza e uma maior coordenação intergovernamental e das políticas e programas sectoriais.

Um indicador comum do potencial da criação e diversificação do comércio é a semelhança na estrutura de produção em todos os integrantes do bloco. O modelo padrão da União Aduaneira de Viner remete-nos para uma gama de produtos semelhantes nas economias nacionais, maiores possibilidades de substituição da produção, e o mais provável para isso seria a criação do comércio (Evans et al. 2006). Assim, estruturas de produção semelhantes também facilitariam o acordo sobre a Tarifa Externa Comum, bem como as políticas industriais nacionais e regionais. Contudo, nas economias da SADC, excepto a África do Sul, tem-se colocado um elevado grau de importância sobre o papel da política industrial na determinação da política comercial.

Nesse caso, seria interessante enfatizar que a política comercial moçambicana deveria dar prioridade à questão do fortalecimento, primeiro, da política nacional, bem como da integração nacional para uma melhor competição no contexto regional. A política comercial moçambicana destaca especialmente a promoção da comercialização para

fortalecer o crescimento da produção agrícola e da indústria nacional orientada para o abastecimento do mercado interno. Embora se pretenda apoiar as iniciativas regionais e internacionais que contribuam para a cooperação e integração económica ao nível da região, a contribuição para a melhoria da balança comercial através do aumento das exportações e diminuição das importações não será possível à custa da integração, porque não se sabe onde se localiza a nossa *infant industry*, ou seja, indústria nacional nascente.

### **Considerações finais**

Em Moçambique, predomina o argumento político sobre o livre comércio. Em virtude da visão política, é inegável que Moçambique é parte do processo regional de integração económica. Com isso, uma das opções do país seria tirar partido da sua situação geográfica privilegiada, dos seus abundantes recursos naturais e de outras vantagens comparativas e competitivas que possui, de modo a beneficiar do acesso de forma competitiva ao mercado regional. Pelo que se verifica no terreno, essas vantagens ainda não produzem ganhos substanciais para a economia nacional e bem-estar social, bem como para a competitividade regional. Assim, a não assinatura do Protocolo Comercial seria vantajosa para o país, visto que alguns Estados se aperceberam das desvantagens das políticas neoliberais do livre comércio (exemplo: Angola e Ilhas Maurícias). Com efeito, primeiro, mostrar-se-ia necessário, entre outros aspectos, o desenvolvimento de uma agricultura forte, capaz de fortalecer a indústria nascente, e a criação de uma área de turismo de eleição, reforçando assim a posição do país no mercado regional.

Contudo, concorda-se com a ideia da colocação do comércio internacional como instrumento de desenvolvimento e do combate à pobreza, de melhoria da produção, aumento da produtividade e competitividade local e depois regional. Nesse caso, os recursos ociosos existentes no país (trabalho, terra e matérias-primas) precisam de ser aproveitados para fortalecer a economia nacional e beneficiar da expansão do comércio intra-regional. Assim, a progressiva industrialização poderia, ao mesmo tempo, oferecer ao país possibilidade de criar e desenvolver novos produtos, cada vez mais competitivos, para exportações intra-regionais e para o sector industrial da economia mundial.

A SADC passará para o Mercado Comum a partir de 2015. A condição de êxito para o sucesso do Mercado Comum é que os países integrantes tenham aproximadamente o mesmo padrão de vida e atravessem o mesmo estágio de desenvolvimento. Caso contrário, surgem problemas de desequilíbrio comercial insolúveis (Coyle, 1964). Com efeito, o apoio ao desenvolvimento da agricultura e da produção industrial nacional, a contribuição para a redução do desequilíbrio nas trocas comerciais com o exterior e para o desenvolvimento regional, a participação na satisfação das necessidades básicas das populações e a valorização dos recursos do país só serão possíveis com a adopção de uma política e estratégia comercial adequada. Para Krugman (1992), a regra básica da política comercial é os produtores exercerem mais peso do que os consumidores –



fenómeno que em Moçambique não se observa. Por outro lado, se a Política Económica do Estado é dirigida para a construção das bases fundamentais do desenvolvimento, melhoria das condições de vida do povo [...] e consolidação da unidade nacional, através da participação dos cidadãos, bem como da utilização eficiente dos recursos humanos e materiais, não será com a ratificação dos PC no âmbito da integração regional que isso se conseguirá. Experiências revelam o declínio do neoliberalismo, como descreve (Santos, 2004).

O ambiente macroeconómico resultante das disparidades e mudanças impõe a necessidade da formulação de uma Política e Estratégia Comercial favorável à promoção da iniciativa de todos os intervenientes (produtores nacionais) no contexto de transição para uma economia de mercado regional. Contudo, com a disparidade do padrão de vida nos países da região, analisada através do PIB *per capita* nas estatísticas para 2005 da tabela 1, bem como a contribuição total do PIB regional por país, no gráfico 1, pode-se dizer que Moçambique não estaria em condições de ratificar o protocolo comercial sobre a integração regional, dada a sua baixa contribuição para a economia regional e fraca competitividade dos produtos nacionais em relação aos da África do Sul. Assim, assistimos a um país pressionado pelo efeito influência da principal potência regional. Sobre esse efeito, Alfred Marshall escreveu que o país rico pode, com pequeno esforço, suprir os países pobres com os implementos da agricultura ou caça que dobram a eficiência do trabalho deste último e que o país pobre não poderá por si só produzir, ao passo que o país rico poderia, sem grande dificuldade, produzir por si mesmo a maioria dos bens que compra à nação pobre ou, em qualquer hipótese, obter bens ou produtos substitutivos. Será o medo de Moçambique deixar de se contentar com pouco?

Este facto reforça a nossa crença de que uma das opções de Moçambique seria não aderir ao Protocolo Comercial. Isto daria margem para potenciar a indústria nacional ao ponto de torná-la competitiva. Nesta fase, seria aceitável pensar numa integração justa, ao exemplo de Angola, que não ratificou o protocolo comercial da SADC, numa tentativa de desenvolver a indústria nacional. As análises das experiências internacionais conduzem-nos a um número limitado de opções de escolha para Moçambique e métodos alternativos para colecta de receitas para os Estados membros.



## **Bibliografia**

- ARNDT, C. et al. (2007). Evaluation of an Appropriate Model for a SADC Customs Union. Draft Final: Report Commissioned by the SADC Secretariat, Development Network Africa.
- BANCO DE MOÇAMBIQUE (BM). (2007). Relatório Anual. Número 16/Ano 16, CDI-Banco de Moçambique, Dezembro.
- BELA BALASSA. (1970). The Theory of Economic Integration. Londres, 1961 *apud* MONTENEGRO, Abelardo F. Pontos de Economia Internacional. 2ª Edição, São Paulo: Sugestões Literárias S/A.
- BLANCHARD, O. (2004). Macroeconomia. 3ª Edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- BRUM, A. & HECK, C. (2005). Economia Internacional: uma síntese da análise teórica. Ijuí: Ed. Unijuí.
- COOPER, C. and MASSELL, B. (1965). Towards a general theory of customs unions for developing countries. *Journal of Political Economy*.
- DAVID, C. (1964). O Desenvolvimento em Ação. Rio de Janeiro, 1964 *apud* Montenegro (1970).
- ECONOMIC RESEARCH BUREAU (UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM). (2007). SADC Customs Union Study: Assessment of Compatibility of National Trade Policies. Draft Final Report. Lusaka, August.
- ERBS, R. (1970). L'Intégration Economique Internationale, 1962 *apud* Montenegro, 1970.
- EVANS, D. et al. (2004). A Framework for Evaluating Regional Trade Agreements: Deep Integration and New Regionalism. University of Sussex. mimeos.
- EVANS, D. et al. (2006). Assessing regional trade agreements with developing countries: Shallow and deep integration, trade, productivity and economic performance, University of Sussex, DFID Project.
- HIROCHI, K. (1970). Latin American Economic Integration *apud* MONTENEGRO.
- KRUGMAN, P. & OBSTFELD, M. (2001). Economia Internacional: teoria e política. 5ª Edição São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- MAIA, J. (2001). Economia Internacional e Comércio Exterior. 7ª Edição, São Paulo: Atlas.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO (MIC). (2001). Diploma Ministerial nº. 141/2001. Maputo, 26 de Setembro.

MONTENEGRO, A. (1970). Pontos de Economia Internacional. 2ª Edição, São Paulo: Sugestões Literárias S/A.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2006). A Concretização das Metas de Convergência Macroeconómica da SADC. Avaliação do Desempenho e Avaliação do Plano de Implementação. GFA Consulting Group, Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2005). Proposta de Programa de Governo para 2005 – 2009. Maputo, Março.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (1998). A Política e Estratégia Comercial. Resolução Nº. 25/98 de 1 de Julho de 1998 e oficialmente publicada no Boletim da República, I Série, Número 26. Maputo.

RISDP. (2004). Plano Estratégico Indicativo para o Desenvolvimento Regional. Arusha.

SADC Today (2005). Volume 8 No. 3, Disponível em: [www.sardc.net](http://www.sardc.net).

SANDRONI, P. (1989). Dicionário de Economia. São Paulo: Best Seller.

SANTOS, T. (2004). Do Terror à Esperança: auge e declínio do neoliberalismo. - Aparecida, Idéias & Letras. São Paulo.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK (WEO). (2008). Update - *Global Economic Slump*. New York.

Portais Electrónicos

[www.sadc.int](http://www.sadc.int)

<http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/portview.asp?vol=107&pubno=v8n1>

[www.mic.gov.mz](http://www.mic.gov.mz)

[www.bmz.de](http://www.bmz.de)

## **Multilateralismo e Regionalismo na Ordem Económica Internacional: OMC e SADC: *O Processo de Integração Regional na SADC***

*Elísio Benedito Jamine*

**Resumo:** Uma das preocupações fundamentais da Organização Mundial do Comércio (OMC) é a proliferação do regionalismo, a qual foi objecto de vários estudos e interpretações. Duas tendências de interpretação são usualmente identificadas: por um lado, os blocos regionais são identificados como complemento à OMC, como *building block*, na busca de liberalização do comércio internacional; por outro, os blocos regionais caracterizam-se como blocos proteccionistas (*stumbling-blocks*) e acarretam prejuízos a países terceiros, e, conseqüentemente, ao projecto de liberalização do comércio. Analisa-se neste trabalho o processo de integração da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), na perspectiva de liberalização ou não do comércio à luz da OMC. **Palavras-chave:** OMC, GATT, SADC, regionalismo, integração regional, livre comércio.



## **Introdução**

Em 1983, Bergsten<sup>8</sup> assinalava que o enorme progresso feito no sentido da liberalização do comércio internacional vinha claudicando desde meados da década de 1970, Bergsten (2006). Bergsten observava que apesar dos importantes compromissos assumidos na *Cimeira do Tóquio* de negociações comerciais, no GATT, foram sugeridas medidas proteccionistas novas ou mais severas para sectores importantes como, por exemplo, os de têxteis e confecções, além da continuada protecção dos subsídios agrícolas (Maior, 2004). Já em 2006, Bergsten defendia o “*Plan B for World Trade: Go Regional*” e observava que, com a suspensão da Cimeira de Doha, se criavam riscos enormes para a economia mundial, daí a necessidade de um plano alternativo de liberalização, ou seja, a adopção de acordos regionais e bilaterais. Cline (1983), por sua vez, afirmava que “o sistema internacional de comércio está sob grande pressão e parece provável que permaneça sob maior pressão no futuro previsível”. Bhagwati (1999), de forma mais precisa, constatava que o sistema mundial do comércio estava “em perigo”, ameaçado pelos defensores do “comércio administrado, do unilateralismo agressivo e do regionalismo”. Lamy (2007), no discurso de abertura da conferência sobre a “multilateralização do regionalismo”, caracterizou a proliferação dos acordos regionais de comércio como “*breeding concern*”. Lamy ressaltava que o ponto central não era o facto de o regionalismo ser boa ou má coisa, mas o de que era necessário olhar para a maneira como os acordos regionais operavam e para os efeitos que têm na abertura do comércio e na criação de oportunidades económicas. Para o autor, dever-se-ia reflectir se o regionalismo tem prejudicado as relações comerciais baseadas no multilateralismo.

Os acordos regionais têm proliferado à escala mundial, em termos de alcance, cobertura e número, que continuam crescendo. De acordo com cálculos realizados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), mais de metade do comércio mundial desenvolve-se actualmente com o amparo de acordos deste género, que se estendem a todos os continentes. Considera-se que a repercussão dos acordos regionais na configuração e desenvolvimento do comércio mundial constitui um dos maiores desafios do sistema internacional de comércio. Vários analistas têm referido que a relação entre o regionalismo e o multilateralismo se converteu numa questão “sistémica fundamental”. Apesar dos vários estudos produzidos pela OMC sobre a compatibilidade ou não do regionalismo com as normas da OMC, a questão ainda não está clara, principalmente para os regionalismos emergentes. Os analistas e os Estados-parte da OMC divergem na interpretação em relação à questão sobre se os acordos regionais complementam ou não a OMC.

O objectivo deste trabalho é reflectir sobre os acordos regionais e o sistema multilateral do comércio, olhando particularmente para o caso específico da OMC e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Procura-se analisar o bloco regional da SADC perante o sistema multilateral do comércio, na perspectiva do sim ou não à liberalização comercial nos moldes da OMC. O trabalho encontra-se

---

<sup>8</sup> C. Fred Bergsten, Director do Instituto Nacional de Economia dos EUA, “*Peterson Institute for International Economics*” (IIE).

dividido em três secções: a primeira aborda o estabelecimento do sistema multilateral do comércio; a segunda debruça-se sobre o novo regionalismo e a criação da SADC, e a terceira analisa as tendências de liberalização do comércio da SADC. A seguir a estas secções apresentam-se as considerações finais.

### **Sistema Multilateral de Comércio e os Países da África Austral**

Os Estados Unidos da América (doravante EUA) tomaram um papel de liderança na construção do sistema do comércio actual (Ostry, 1997). O período compreendido entre as duas grandes guerras (1920 a 1945) é considerado por vários autores como o período da “crise do capitalismo”, (Matsushita, citado por Nakada, 2002). A base da economia liberal, que havia sido fortemente abalada com a Primeira Guerra Mundial, provocou a queda da Bolsa de Valores de *Wall Street* em 1929. A Inglaterra (1931) e os Estados Unidos da América (1933) desistiram do sistema de padrão ouro. Isto fez com que se paralisasse o mecanismo multilateral de compensação, induzindo à corrida para a desvalorização cambial. Para além disto, houve uma queda no volume do comércio internacional, acarretando, por um lado, o surgimento do nacionalismo económico, motivado pelo interesse de proteger a indústria e, por outro, o mercado interno em detrimento das exportações de terceiros países.

Em 1930, os EUA adoptaram a lei “*Smoot-Hawley Tariff*”, que aumentou as tarifas alfandegárias e restringiu as importações, e adoptaram também a lei “*Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA)*”, que autorizou o Presidente a negociar a redução de tarifas com outros Estados numa base não discriminatória e que fortaleceu o regime proteccionista americano Ostry (1997: 57/58). Disso teria resultado a formação de blocos económicos nos países para proteger a indústria nacional, causando uma forte queda no comércio internacional, influenciando também o início da Segunda Guerra mundial (Wilcox, 1949 citado por Nakada, 2002).

No final da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional, sob a liderança dos EUA, esteve de acordo no tocante ao estabelecimento de uma estrutura jurídico-institucional de âmbito mundial. Este compromisso tinha o objectivo de disciplinar as relações económicas entre os Estados. Tratava-se de esforços dos aliados para construir uma economia mundial e um processo de liberalização económica multilateralmente administrada e que cobrisse também a conduta dos Estados na área financeira. Em 1944, foram concluídos os Acordos de *Bretton Woods*, nos EUA, tendo em vista a criação de um ambiente de maior cooperação na área da economia internacional e financeira, baseada no estabelecimento de três instituições internacionais. A primeira instituição seria o Fundo Monetário Internacional (FMI), com a função de manter a estabilidade das taxas de câmbio e assistir os países com problemas da balança de pagamentos, através do acesso a fundos especiais, para, assim, desestimular a prática da época de se recorrer a restrições ao comércio cada vez que surgissem desequilíbrios nas balanças de pagamento. A segunda seria o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – *International Bank for Reconstruction and*

*Development* – (doravante BIRD)<sup>9</sup>, para os países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. A terceira seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), com a função de coordenar e supervisionar a negociação de um novo regime para o comércio mundial, com base nos princípios do multilateralismo e do liberalismo.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o FMI e o BIRD foram criados, mas a OIC acabou por não ser estabelecida, uma vez que a Carta de Havana,<sup>10</sup> que delimitava os seus objectivos e funções, nunca chegou a ser ratificada por um dos seus principais membros, os EUA. Na verdade, a Carta de Havana não foi ratificada pelo Congresso dos EUA da época devido a objecções à liberalização por parte de Senadores defensores do protecionismo, que temiam que a nova instituição iria restringir excessivamente a soberania do país na área do comércio internacional. Sem a ratificação dos EUA, a OIC estava votada ao fracasso.

Uma das saídas encontradas para este impasse, o da não ratificação pelos EUA, foi o estabelecimento de um Acordo Provisório, a 30 de Outubro de 1947, entre 23 países, ou “partes contratantes”, como enfatizam Curzon e Curzon (1974: 300). Este Acordo Provisório adoptava apenas um segmento da Carta de Havana, aquela relativa às negociações de tarifas e regras sobre o comércio. No caso dos EUA, tal negociação não dependia da aprovação do Congresso, pois a autorização já tinha sido dada ao poder executivo. Este segmento da Carta, designado de “Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio”, GATT (do inglês *General Agreement on Tariffs and Trade*), era um arranjo temporário a ser incorporado na futura OIC. Por falta de uma estrutura institucional, foi necessário fazer uma improvisação, usando o artigo XXV, intitulado “*Joint Action by the Contracting Parties*”, como a base legal para que se tornasse uma organização internacional sem um acto constitutivo e com um secretariado improvisado. De simples acordo, o GATT transformou-se, na prática, embora não legalmente, num órgão internacional, com sede em Genebra, passando a fornecer a base institucional para diversas rondas de negociações sobre comércio e a funcionar como coordenador e supervisor das regras do comércio até ao fim da Ronda de Uruguai, com a criação da actual OMC.

Importa referir que o desenvolvimento do GATT ocorreu sem a participação da maioria dos países em desenvolvimento da África, uma vez que na altura ainda eram colónias. Nos meados da década de 1950, o número de membros do GATT cresceu, como resultado da independência das colónias. Isso foi possível, em parte, graças ao engenho do artigo XXVI, conforme advoga Tussie:

“Article XXVI provides that if a colonial power had previously accepted the General Agreement with respect to its colonies, when independence was obtained, the new states

---

<sup>9</sup> Mais tarde dividido entre o Banco Mundial (BM) e o Banco para Investimentos Internacionais.

<sup>10</sup> O fórum negocial, que se estendeu de Novembro de 1947 a Março de 1948, ocorreu em Havana, Cuba, e culminou com a assinatura da Carta de Havana, na qual constava a criação da OIC. O projecto de criação da OIC era ambicioso, pois, para além de estabelecer disciplinas para o comércio de bens, continha normas sobre emprego, práticas comerciais restritivas, investimentos estrangeiros e serviços.

should be deemed to be a contracting party. A system was established by which such former colonies become de *facto* members pending final decisions as to their commercial policy”; (Tussie, 1987: 25).

O GATT, para além de ser um fórum de negociações, tornou-se também árbitro das regras de liberalização do comércio negociadas entre as partes. Casos de conflitos eram levados a painéis criados pelo próprio GATT, que podiam autorizar medidas de retaliação. Mas um dos principais problemas do antigo GATT era que as partes que perdiam o painel podiam bloquear a sua adopção, uma vez que a prática era adoptar decisões por consenso. Para além disso, o GATT exercia forte pressão política para que as partes do acordo cumprissem as regras pré-estabelecidas. De 1947 a 1995, quando a OMC foi fundada, o GATT foi palco de sete rondas de negociações comerciais. As cinco primeiras – a de Genebra, 1947; a de Annecy, 1949; a de Torquay, 1951; a de Genebra, 1956; a ronda Dillon, 1960-61, e a ronda Kennedy, 1963-67 – tiveram como objecto a redução negociada de barreiras tarifárias. As duas últimas – a ronda Tóquio, que se prolongou de 1973 a 1979, e a ronda Uruguai, que teve início em 1986 e terminou em 1994 – contaram com uma agenda muito mais ampla e diversificada (Cruz, 2005).

A Cimeira de Uruguai foi a mais ambiciosa e complexa das negociações estabelecidas no âmbito do GATT. A pauta de negociações da Cimeira de Tóquio não foi suficiente, o que fez com que na Cimeira de Uruguai fosse negociada uma área mais ampla. A Cimeira iniciou em 1986, na cidade de Punta del Este (Uruguai), e terminou formalmente em 1993, sendo assinada em Abril de 1994 pelas partes contratantes, na cidade de Marraqueche, em Marrocos. O objectivo da ronda era, além da diminuição das tarifas, integrar as regras do GATT os sectores antes excluídos, como agricultura e têxteis, bem como introduzir tais regras em novos sectores, como serviços, medidas de investimentos e de propriedade intelectual. Essas áreas costumavam ser comercializadas com regras especiais para cada país, preservando o protecção ao comércio. Cerca de 100 países participaram na Cimeira de Uruguai, o que mostra o interesse em negociações sobre o sistema multilateral do comércio. Dentre os vários temas negociados na Cimeira de Uruguai, há que destacar o ponto que referia a criação da OMC, que substituiria o antigo órgão internacional, o GATT, um simples secretariado de um acordo multilateral, por uma nova organização internacional. Esta ronda, conforme caracteriza Ostry

“was so extraordinarily difficult because finishing unfinished business is tough by definition and also because it marked a watershed in the evolution of a new multilateral rules-based system. In addition, the experience of the endless and frustrating negotiations to launch the negotiations made it clear that the birth defects of the GATT needed some attention and consequently the negotiation agenda included the functioning of the GATT system (...)”; (Ostry, 1997: 176).



Entretanto, devido às dificuldades do andamento das negociações e o aumento dos conflitos comerciais, viu-se a necessidade de criar um sistema comercial que solucionasse as questões com maior eficiência. No final da década de 1990, na Conferência de Bruxelas, as negociações da Cimeira de Uruguai ficaram paralisadas, quando, na realidade, deveriam ser encerradas. O Secretário do GATT da época, Arthur Dunkel, apresentou a proposta chamada *Dunkel Draft*,<sup>11</sup> que serviu para dar impulso às negociações com base nessa proposta. Foi nessa sequência que o Canadá propôs a criação da OMC, contando com o apoio do Japão e da Comunidade Europeia (CE). Os EUA, por sua vez, conseguiram apoio do Congresso, o que resultou na criação da OMC como organização, a partir de Janeiro de 1995 Jackson & Skykes (1997: 3-4). Meio século depois do aborto da OIC, a OMC tornou-se uma organização internacional que se equipara ao FMI e ao BM, e que veio completar o sistema de *Bretton Woods*.

Por sua vez, a OMC aperfeiçoou e incorporou as regras do GATT e estabeleceu outras sobre temas que ganharam importância no decorrer do século XX, como o comércio de serviços e as questões relacionadas aos direitos da propriedade intelectual. Só a partir da constituição da OMC é que sectores importantes, como o agrícola e o têxtil, passaram a integrar plenamente o sistema, estando assim sujeitos a regras de liberalização não discriminatórias. Além disso, a organização aumentou consideravelmente o número de países que passaram a guiar a sua prática de comércio exterior com base nas regras negociadas internacionalmente.

### **O novo regionalismo e a criação da SADC**

Paralelamente ao desenvolvimento do sistema multilateral, assistia-se ao desenvolvimento do regionalismo. O fenómeno regionalismo é associado a dois períodos históricos, conhecidos como primeira e segunda ondas do regionalismo.<sup>12</sup> A primeira onda do regionalismo iniciou no pós Segunda Guerra Mundial, e, embora o seu vigor tenha sido maior até à década de 1970, engloba também os acordos e organizações regionais criados até ao início da década de 1980.<sup>13</sup>

Nas décadas de 1950 e 1960, foram criados vários blocos regionais de comércio, na maioria entre países em desenvolvimento, que tiveram, de modo geral, escasso impacto

---

<sup>11</sup> Cf. The Institute for International Legal Information, *“The Dunkel Draft”* from the GATT Secretariat (New York: William S. Hein & Co., 1992), citado por Nakada, 2002: 31.

<sup>12</sup> Vide os artigos de Raimo Vaeyrynen (Vaeyrynen, 2003), Arvind Panagryya (Panagryya, 1999), Björn Hettne (Hettne, Inotai & Sunkel, 1999, 2000a e 2000b) e Edward Mansfield & Helen Milner (Mansfield & Milner, 1997, 1999); citado por Herz & Hoffmann, 2004: 170. Apesar de o fenómeno do regionalismo ser um tema actual no debate das relações internacionais, ele não é uma característica nova e exclusiva do sistema vigente. Manifestações de regionalismo podem ser percebidas ao longo da história, sendo cada processo caracterizado por uma forma própria, de acordo com o contexto histórico e político no qual está inserido. Para maiores detalhes sobre o regionalismo antes do período aqui sugerido, vide Matlli, 1999: 1-3.

<sup>13</sup> Alguns exemplos incorporam membros de mais de uma região. A classificação considerou a região onde se encontra a maioria dos membros. Vide Herz & Hoffmann, 2004: 170.

sobre a estrutura do comércio internacional. A grande exceção foi a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia (CEE), a qual levaria, quase quatro décadas mais tarde, à constituição da União Europeia (UE). Esta onda de regionalismo foi considerada a “*primeira onda*”, a qual tendia a ser fechada, proteccionista, e se manifestava como resultado de um impulso político, governamental.

A primeira onda da regionalização foi votada ao fracasso. As acções dos EUA foram até certo ponto factor de peso para o fracasso da regionalização. Para Bhagwati (1995), “os EUA estavam preocupados com o fortalecimento do multilateralismo decorrente do GATT, posicionando-se ao contrário dos movimentos de integração regional”. Suas acções consistiam no engajamento na desregulamentação e liberalização no âmbito global. Para além das acções dos EUA, a crise económica global – proporcionada pelo fim do Sistema de *Bretton Woods* –, as crises do petróleo e da dívida do terceiro mundo – que provocaram uma profunda mudança na conjuntura internacional –, a estratégia proteccionista de substituição de importações levada adiante pelos países da América Latina e Ásia – deixando o regionalismo para o segundo plano –, a estagnação do processo de integração europeia, sendo elementos que tiveram um profundo impacto sobre os fluxos económicos internacionais, contribuíram para o fracasso da regionalização, (Herz & Hoffmann, 2004).

Para Cline (1983), nos inícios da década de 80, aumentou a pressão sobre um sistema internacional de comércio que já não satisfazia inteiramente as aspirações de nenhuma categoria dos países. Em última análise, os países ricos mostravam a sua pouca disposição para respeitar as normas que eles mesmos tinham estabelecido, enquanto os países pobres insistiam em que, antes de serem alteradas, elas fossem cumpridas naquilo que interessava às economias menos avançadas. Em certo sentido, tinha havido uma inversão de posições, com as grandes potências económicas procurando modificar um sistema entendido como insuficiente, enquanto os países em desenvolvimento insistiam em obter, primeiro, o cumprimento de promessas feitas e defraudadas.

Foi dentro desse pano de fundo que, na década de 1980, ocorreram dois desenvolvimentos cujas implicações para o futuro do sistema do comércio multilateral ainda não estão totalmente claras – a proliferação da regionalização numa escala até então desconhecida e a inclusão dos chamados “novos temas” na agenda do comércio internacional (Maior, 2004). As mudanças sistémicas decorrentes do fim da Guerra-fria e da globalização, que se (re) instauram neste contexto, reforçaram os motivos para a *segunda onda* da regionalização, caracterizada pela literatura como *regionalização aberta*. O seu marco principal é o final da Guerra-fria.

O fim da Guerra-fria produziu novas atitudes viradas para a cooperação internacional e para a descentralização internacional. O colapso do sistema bipolar e o fim do antagonismo que o caracterizava constituem uma das explanações óbvias para o regionalismo e mesmo para as outras formas de cooperação. A descentralização do sistema internacional que se seguiu ao final da Guerra-fria fortificou o argumento da regionalização. As organizações regionais dos países industrializados que já possuíam um nível elevado de institucionalização, caso da CE, ampliaram a sua esfera de acção e

incorporaram novos membros. Ademais, as duas superpotências do período da Guerra-fria inovaram as suas políticas, colocando o regionalismo como tema importante das suas agendas, diferentemente das posições anteriores, como ilustra Bhagwati:

The main driving force for regionalism today is the conversion of the United States (...). The conversion of the United States is of major significance. As the key defender of multilateralism through the postwar years, its decision now to travel the regional route (in the geographical *and* the preferential senses simultaneously) tilts the balance of forces at the margin away from multilateralism to regionalism. This shift has taken place in the context of an anti-multilateralist ethos that has reflected alternative but nonetheless eventually reinforcing views; (Bhagwati, 1995: 29).

Com o fim da Guerra-fria, para além da acentuada mudança da economia global e do papel impulsionador das grandes potências, verificou-se o declínio da “solidariedade colectiva” no terceiro mundo e o processo da democratização. As políticas de liberalização e democratização criaram condições favoráveis à interdependência regional e internacional. Isto assim é porque, apesar de a democracia não ser fundamental para a integração, o ambiente político democrático ajuda a criar condições necessárias para a interdependência nos diferentes níveis. No período da década de 1990, foram criadas novas organizações e acordos de integração regional, e foram revigoradas outras já existentes. No caso da África Austral, em 1992, (re) surgiu a SADC.

### **SADC: Origem e Evolução**

A história da SADC é caracterizada por conflitos influenciados pela Guerra-fria e impulsionados pela postura sul-africana e suas políticas de tentativa de dominação da África Austral. Estas políticas sul-africanas constituíram o principal ímpeto para a formação da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC), onde os Estados da região se aliaram para se contraporem à África do Sul dirigida pelo regime do *apartheid*. Apesar de o Plano de Acção de Lagos (lançado em 1980) da Organização da Unidade Africana (OUA) ter encorajado o princípio de cooperação económica sub-regional numa perspectiva *building block* e como passo gradual para o estabelecimento da “União Económica Continental” em 2000, a identidade inicial da SADCC foi mais política do que económica. No entanto, como refere Leistner (1992) “*that is not to say that economic development was not a real concern*” (isto não quer dizer que o desenvolvimento económico não era uma preocupação real).

No período anterior à década 1970, as relações regionais foram essencialmente caracterizadas pelo activismo regional sul-africano e pelas suas tentativas de dominação político-económica da região (engendradas pelo Partido Nacional Africânder, de minoria branca). A actuação sul-africana, liderando e conformando de

acordo com os seus interesses políticos (ligados à manutenção do regime do *apartheid*) e económicos (norteados pela dominação da região), constituiu factor de peso na dinâmica das relações político-económicas intra e extra-regionais. A condição *sui generis* da economia sul-africana<sup>14</sup> possibilitou a criação dos primeiros grupos económicos e instituições regionais no princípio do século XX.<sup>15</sup>

As políticas sul-africanas, com a subida ao poder do Partido Nacional Africânder, foram essencialmente viradas para a manutenção do regime sul-africano. Este regime contou com um forte favorecimento do Ocidente na persecução de suas políticas. Esta aliança com o Ocidente justificava-se pelos interesses que este tinha na região Austral de África. Para além dos recursos minerais considerados estratégicos para o Ocidente, existia a preocupação da protecção da rota do Cabo da Boa Esperança, considerado *choke point* entre os Oceanos Atlântico e Índico, que constitui a rota estratégica de passagem do petróleo proveniente dos países Árabes com destino à Europa e à América. Por outro lado, os movimentos de libertação e alguns Estados já independentes, como a Tanzânia, contavam com o apoio do bloco socialista.

O período anterior à década de 1970, relativamente estável para os interesses sul-africanos, foi caracterizado pelo crescimento económico sul-africano e pela consolidação da política do *apartheid*, mas veio a ser interrompido em meados da década de 1970.<sup>16</sup> A independência das colónias portuguesas (Angola e Moçambique), em 1975, altera radicalmente a ordem regional, que era favorável aos interesses sul-africanos. Os dois novos Estados independentes tornam-se determinantes para os movimentos de libertação da região: o Congresso Nacional Africano (ANC) e o Congresso Pan-Africano (PAC), na África do Sul; a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), na Namíbia (então Sudoeste Africano); a União Africana do Zimbabwe (ZANU) e a União Africana do Povo do Zimbabwe (ZAPU), no Zimbabwe (então Rodésia). É no contexto imediato à independência destes Estados que emerge a organização dos Estados da Linha da Frente (ELF), o embrião da SADCC.

O objectivo dos ELF consistia em coordenar e apoiar os movimentos de libertação da região que se opunham aos regimes de minoria branca da Rodésia e da África do Sul,

---

<sup>14</sup> A partir da descoberta das minas de diamantes de Kimberley e dos jazigos de ouro em Witwatersrand no terceiro quartel do século XIX, a África do Sul constituiu-se em centro de gravitação do desenvolvimento regional, não só pela grandeza relativa da sua economia, mas também pela importância e natureza das relações com os países vizinhos. As similaridades do modelo de desenvolvimento e de dominação colonial nos diversos países da região e os fluxos generalizados de trabalho migratório para a África do Sul explicam, em grande medida, o tipo de estrutura económica e as relações de interdependência estabelecidas até aos finais dos anos trinta, particularmente em relação a minas e plantações no sector moderno, extensão da administração e da rede comercial, cobrança de impostos, trabalho forçado, culturas compulsivas, imigração de colonos. Centros urbanos baseados em serviços e na exportação, bem como uma rede de estradas, ferrovias e portos abrangendo o conjunto da região foram também estabelecidos.

<sup>15</sup> Em 1910, foi criada a União Alfandegária da África Austral (SACU), a qual integrava a África do Sul, o Botswana, o Lesoto, a Suazilândia e a Namíbia. Mais tarde foi estabelecida a então Federação da África Central (1953-1965).

<sup>16</sup> Entre 1962 e 1972, a África do Sul conheceu um período de relativa acalmia a nível interno e regional, a qual permitiu um crescimento económico. Nesse período, as condições de vida das populações negras melhoraram razoavelmente, com o fosso entre os brancos e negros a diminuir. A partir de 1973, o país começou a entrar num período de recessão, com o preço do ouro a cair no mercado mundial, ao mesmo tempo em que a crise petrolífera fez subir os preços do petróleo.

bem como apoiar a independência da Namíbia. Enquanto o regime rodesiano começava a tomar consciência da fragilidade da sua posição, a África do Sul traçava a sua política para a região, que se traduziu na *Total National Strategy* (estratégia nacional total), necessária para combater o *Comunist Total Onslaught* (assalto comunista total).<sup>17</sup> A *Total National Strategy* consistia num documento estratégico composto por 12 pontos, dos quais o principal, na esfera económica regional, era o estabelecimento de uma Constelação dos Estados da África Austral (CONSAS), que visava transformar os Estados da região em satélites económicos da África do Sul, tendo em vista a consolidação da dependência que tinham em relação à economia sul-africana.

A dependência económica dos Estados da região em relação à África do Sul é histórica e estrutural e manifestava-se de diversas formas. A África do Sul supria grande parte das importações dos outros países, além de importar o que eles produziam. A maioria do fluxo comercial era escoada pelo sistema de transporte sul-africano. Esta dependência variava em cada Estado da região. Na década de 1980, o grau de dependência em relação à África do Sul variava muito entre os Estados individuais, de dependência e vulnerabilidade absoluta (caso dos *BSL-States* e da Namíbia),<sup>18</sup> dependência média (Zimbabwe, Moçambique, Zâmbia) até dependência relativa ou não existente (caso de Angola e Tanzânia e República Democrática do Congo). Os Estados independentes mais próximos da África do Sul, como os *BSL-States*, eram dirigidos por regimes moderados e que funcionavam como *reféns económicos da África do Sul*, integrados na SACU e quase sem opções económicas. Embora esta dependência se observasse em vários sectores, a maior preocupação dos Estados da região era a dependência no sector de transportes e comunicações, do qual dependia o fluxo comercial – escoamento das exportações e importações –, principalmente dos Estados do *hinterland* (sem costa marítima) da região, e no sector do emprego, através do envio da mão-de-obra.

Com a CONSAS, a estratégia sul-africana era de maior aproximação com estes Estados. Para além de ofuscar os movimentos anti-*apartheid* e garantir o reconhecimento dos *homelands* (Bantustões), a África do Sul pretendia aprofundar a ligação económica de modo a garantir o seu controlo político e económico da região, tal como demonstravam os pronunciamentos do Primeiro-Ministro Pieter Willem Botha, “*constellation was appropriate, because in a constellation the stars remained in fixed positions in relation to each other*”.<sup>19</sup> Esta estratégia, juntamente com a política da *détente*<sup>20</sup>, lançada no mesmo contexto, falha, por não conseguir convencer

---

<sup>17</sup> Na percepção sul-africana, o *communist total onslaught* era conduzido pela URSS, com um objectivo último de derrubar o regime sul-africano e controlar os recursos da região. Em 1977, as chefias militares sul-africanas apresentaram o *White Paper on Defense* (“O Livro Branco de Defesa”), documento que apelava à necessidade de se dar uma resposta adequada ao *communist total onslaught*. De acordo com este documento, era necessário adoptar uma “estratégia total” para fazer face à ameaça do “assalto total”.

<sup>18</sup> *BSL-States* (Botswana, Suazilândia e Lesoto).

<sup>19</sup> Discurso de P. W. Botha; citado por Hill, 1983: 183.

<sup>20</sup> Política de aproximação com os vizinhos.

os Estados da região a aderir à Constelação, bem como devido ao impulso dado aos ELF pela independência do Zimbabwe, onde o nacionalista Robert Mugabe assume o poder.

Será em reacção às políticas sul-africanas, particularmente a CONSAS, e sob a égide dos ELF que se estabelece a SADCC em 1980.<sup>21</sup> Os objectivos da SADC consistiam em *i)* redução da dependência económica dos Estados membros, particularmente, mas não exclusivamente, da África do Sul; *ii)* criação e reabilitação de redes de transportes e infra-estruturas de telecomunicações enquanto pré-condição para uma genuína e equilibrada integração regional; *iii)* mobilização de recursos para promover a implementação das políticas nacionais, inter-estatais e regionais; *iv)* acção coordenada para garantir a cooperação internacional com o suporte dos projectos da SADCC, (SADC, RISDP, 2003). Embora os objectivos explícitos da SADCC fossem económicos, a forte identidade política e militar dos ELF influenciou a nova organização, ou seja, os ELF imprimiram um forte cariz político à SADCC.

O principal objectivo da SADCC consistia na redução da dependência em relação à África do Sul, que serviria também como uma espécie de isolamento. Na persecução dos seus objectivos, a SADCC adopta um modelo de cooperação funcional, baseado numa abordagem sectorial. Entretanto, consciente dos resultados dos esquemas de integração em África – como é o caso dos *Preferential Trade Agreements* (PTA)<sup>22</sup> – e em outras regiões do mundo, a SADCC optou por soluções via cooperação e coordenação de políticas, ao invés de uma “integração de mercados” que desse ênfase à liberalização comercial. Zacarias (1991) lembra-nos que, embora se tenha criado uma unidade de coordenação do sector do comércio na SADCC em 1985, não se deu a devida importância ao desenvolvimento do comércio entre os membros da SADCC, sendo que, desde o princípio da sua criação, a SADCC rejeita a ideia de integração ou fomento do livre comércio e concentra os seus esforços na cooperação, onde cada Estado coordena um sector.

A prioridade foi atribuída ao sector dos transportes e comunicações, considerado crucial para a redução da dependência em relação à África do Sul. Na tentativa de alcançar esse objectivo, a SADCC mobilizou apoio internacional. Dessa mobilização, passa a contar principalmente com um vultoso apoio externo para os seus projectos e programas, com destaque da CEE, dos EUA e países Nórdicos. A forte participação dos países ocidentais no apoio à SADCC justificava-se pela necessidade que aqueles tinham de continuar a manter a sua influência na região.

---

<sup>21</sup> Tornaram-se membros da SADCC Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

<sup>22</sup> Os PTA são o antecedente da COMESA. A 21 de Dezembro de 1981, numa reunião de Chefes de Estado e de Governo, em Lusaka, foi assinado o tratado que estabeleceu a *Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States* “Área de Comércio Preferencial”. Esta primeira organização tinha o objectivo de atingir uma redução gradual e eventual eliminação de tarifas e de outras barreiras ao comércio regional. O tratado que estabeleceu os PTA visava a sua transformação num Mercado Comum, o que aconteceu a 5 de Novembro de 1993, quando foi assinado, em Kampala (Uganda), o tratado que estabelece a COMESA e que foi ratificado um ano depois, em Lilongwe, no Malawi.



Os objectivos da SADCC e a sua operacionalização desafiavam e confrontavam-se com as intenções sul-africanas, ao conduzir ao fracasso a ideia da CONSAS e às tentativas de desvincular-se da economia sul-africana. Ao insucesso na implementação da *Total National Strategy* sul-africana na sua vertente económica, a CONSAS, seguiu-se um período de desestabilização dos Estados da SADCC, com maior ênfase para aqueles que representavam perigo para a África do Sul em termos económicos, políticos e ideológicos, ou seja, Moçambique e Angola. A desestabilização tinha em última instância o objectivo de inviabilizar a SADCC na persecução dos seus objectivos, através do ataque aos países que poderiam oferecer alternativas económicas aos outros países da região. Esta desestabilização foi acompanhada por aliciamentos económicos, na tentativa de convencer os Estados a colaborarem com a África do Sul. A partir deste momento, as relações regionais vão tomar um carácter conflituoso em razão da postura sul-africana.

Os eventos internacionais ocorridos no final dos anos 80 indicaram claramente a impossibilidade de a África do Sul manter por muito mais tempo o regime do *apartheid* e a pressão sobre os países vizinhos. O fim da Guerra-fria e a nova fase de globalização económica mundial forçaram mudanças substanciais no sub-continente africano. No início da década de 1990, assistiu-se à independência da Namíbia, à pacificação em Moçambique e, mais recentemente, ao fim da guerra civil em Angola e, principalmente, às negociações entre o ANC, de Nelson Mandela, e o Partido Nacional Africânder. Os eventos mencionados influenciaram decisivamente a transformação da SADCC em SADC.

Em 1992, em Windhoek, capital da Namíbia, os países participantes assinaram o Tratado que transformou a SADCC em SADC, redefinindo objectivos, ampliando o campo para a cooperação e incluindo a componente de integração.<sup>23</sup> Os princípios básicos do Tratado são *i)* igualdade soberana de todos os Estados membros; *ii)* solidariedade, paz e segurança; *iii)* direitos humanos, democracia e estado de direito; *iv)* equidade, equilíbrio e benefício mútuo; e *v)* resolução pacífica das disputas. É em conformidade com estes princípios que se norteia a cooperação e integração.

Ao longo dos anos, o Tratado da SADC foi sofrendo emendas, já previstas no próprio Tratado. Em termos de objectivos estabelece: *i)* a promover o crescimento económico sustentável e equitativo e o desenvolvimento socioeconómico que irá garantir o alívio da pobreza e sua erradicação, melhorar o padrão e a qualidade de vida dos povos da África Austral e apoiar os socialmente desfavorecidos, através da integração regional; *ii)* promover valores políticos comuns, sistemas e outros valores que são transmitidos através de instituições que sejam democráticas, legítimas e eficazes; *iii)* consolidar, defender e manter a democracia, paz, segurança e estabilidade; *iv)* promover o desenvolvimento auto-sustentado com base na auto-suficiência colectiva e na interdependência dos Estados; *v)* alcançar a complementaridade entre as estratégias e programas nacionais e regionais; *vi)* promover e maximizar o emprego produtivo e a

---

<sup>23</sup> Na década de 1990 a SADC viu seus membros aumentarem de 9 para 14 membros, com adesão da Namíbia, em 1990, da África do Sul em 1994, das Maurícias, em 1995, e das Seychelles e RDC, ambos em 1997.

utilização dos recursos da região; *vii*) alcançar a utilização sustentável dos recursos naturais e a protecção eficaz do ambiente; *viii*) reforçar e consolidar as afinidades históricas, sociais e culturais e as relações entre os povos da região; *ix*) combater o HIV/SIDA e outras doenças transmissíveis ou mortais; *x*) assegurar que a erradicação da pobreza seja abordada em todas as actividades e programas da SADC; e *xi*) integrar o género no processo de construção da comunidade.

Para alcançar esses objectivos, o Tratado requer que a SADC: *i*) harmonize as políticas sócio-económicas e a política e planos dos Estado membro; *ii*) encoraje os povos da região e as suas instituições a tomarem iniciativas para o desenvolvimento de laços económicos, sociais e culturais em toda a região e a participarem plenamente na implementação dos programas e projectos da SADC; *iii*) crie instituições e mecanismos apropriados para a mobilização dos recursos necessários para a execução dos programas e operações da SADC e suas instituições; *iv*) desenvolva políticas que visem a eliminação progressiva dos obstáculos à livre circulação de capitais e de mão-de-obra, de bens e serviços e dos povos da região, em geral, entre os Estado membro; *v*) promova o desenvolvimento dos recursos humanos; *vi*) promova o desenvolvimento, transferência e domínio da tecnologia; *vii*) melhore a gestão e o desempenho económico através da cooperação regional; *viii*) promova a coordenação e a harmonização das relações internacionais dos Estados membros; *ix*) assegure o entendimento, cooperação e apoio internacional e mobilize o fluxo de recursos públicos e privados para a região; e *x*) desenvolva outras actividades em que os Estado membro possam decidir em prol dos objectivos do Tratado.<sup>24</sup> O Tratado da SADC criou também instituições regionais para lidarem com os programas regionais.

Consciente das desigualdades económicas, a partir de 1994, a SADC promoveu novas iniciativas políticas, desenvolveu programas e adoptou vários protocolos<sup>25</sup>, com vista ao aprofundamento da integração. Dessas iniciativas, destaca-se o início do concerto regional para a liberalização comercial, cujo culminar foi a adopção do Protocolo Comercial em 1996, tido como motor da integração. Embora tenha sido adoptado em 1996, este Protocolo só entrou em vigor em 2000, depois da sua ratificação por dois terços dos Estado membro, nomeadamente África do Sul, Botswana, Lesoto, Namíbia, Malawi, Maurícias, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe. Destes, apenas a Zâmbia e Madagáscar não tinham ratificado antes da entrada em vigor. Em Março de 2003, Angola aderiu ao Protocolo Comercial. No entanto, pediu adiamento da sua implementação até 2010 para que pudesse reforçar à produção doméstica de bens não petrolíferos, que continua baixa, como resultado dos anos da guerra e estagnação económica. Os Estados não signatários incluem a RDC e as Seychelles. As

---

<sup>24</sup> Ns. 1 e 2 do Artigo 5. Tratado da SADC.

<sup>25</sup> Até à presente data, vários protocolos foram aprovados. Neles se incluem protocolos de combate ao tráfico ilícito de drogas; contra a corrupção; controle de armas de fogo, munições e outros materiais relacionados; cultura, informação desporto; género e desenvolvimento; educação e formação; energia; extradição; pescas; florestas; saúde; imunidades e privilégios; assuntos jurídicos; mineração; auxílio judiciário mútuo em matéria penal; cooperação política, defesa e segurança; cursos de água partilhados (revisto); turismo; comércio; transportes, comunicações e meteorologia; tribunais e regras de procedimento; conservação de vida selvagem e execução da lei.



Seychelles fizeram declarações públicas manifestando a intenção de subscrever o Protocolo e têm participado como assistente em algumas sessões negociais. A RDC tem-se mantido à margem do processo.

Os atrasos sucessivos da implementação do Protocolo deveram-se à complexidade das negociações relativas à eliminação das barreiras ao comércio (com incidência sobre as barreiras tarifárias), à harmonização de procedimentos, às Regras de Origem para os produtos da SADC, mecanismos de resolução de disputas, cooperação aduaneira, facilitação do comércio, definição e criação de mecanismos institucionais. Ademais, a negociação do Tratado de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação entre a África do Sul e a UE também influenciou na morosidade do processo negocial para a implementação do Protocolo Comercial.

Neste âmbito, com o alcance do consenso nas diversas matérias sobre o Protocolo e o início da sua implementação, a SADC inaugura um novo período, caracterizado pela predominância da agenda neoliberal, amplamente enfatizada pela OMC. As relações comerciais e os benefícios associados ao Protocolo Comercial foram vistos a partir do ponto de vista de um verdadeiro regime de liberalização do comércio na região, com o fim de, para além de incrementar o comércio, diminuir as assimetrias de desenvolvimento existentes na região, ou seja, os Estados da SADC prevêem que este protocolo venha a ser o instrumento que incrementará os ganhos económicos na região, ao mesmo tempo que reiteram o compromisso do aprofundamento da integração regional.

### **A Organização Mundial do Comércio e a Regionalização**

As SADC, tal como outros blocos regionais da década 1990 tenderam a ser mais abertos em termos de integração económica, bem como mais abrangentes nos seus objectivos. Porém, o inter-relacionamento entre os arranjos regionais e o multilateralismo trouxe o debate sobre a implicação do regionalismo para o processo multilateral de liberalização que desembocou na questão “*building blocks*” ou “*stumbling-blocks*” – compatibilidade ou antagonismo. Na prática, ficava claro que a tendência da regionalização buscava realizar a liberalização comercial, como forma de criar condições que levassem ao aumento da competitividade, economias de escala e desregulamentação do comércio, requeridos pela OMC.

As regras da OMC com respeito aos acordos regionais provêm do GATT aprovado em 1947 (artigo XXIV) e da interpretação dada a esses dispositivos durante a Ronda de Uruguai que criou a OMC. Essas normas atribuem à OMC mandato para monitorar a execução do princípio da Cláusula da Nação Mais Favorecida concedida em casos de formação de Uniões Aduaneiras e Áreas de Livre Comércio. Cabe assim à OMC verificar se esses acordos regionais preenchem os requisitos necessários para a obtenção de um tratamento que fuge da regra geral de multilateralismo comercial. Essa verificação consiste basicamente em determinar se o esquema de integração, ao estabelecer preferências regionais, não prejudica os demais membros da OMC.

Especificamente, o artigo XXIV, parágrafo 5, possibilita a formação de arranjos regionais nos seguintes modos:

The provision of this Agreement shall not prevent (...) the formation of customs union or a free trade area or adoption of an interim agreement necessary for the formation of customs union or a free trade area, (Finger, 1995: 131).

O entendimento sobre o artigo XXIV especificou a forma pela qual esse mandato da OMC deve ser exercido. Após reconhecer que os acordos regionais de comércio aumentaram em número e em importância, o entendimento estipulou o procedimento a ser seguido tanto no exame quanto na elaboração de recomendações. Especificou também os casos em que o sistema de solução de controvérsias pode ser invocado. O acordo tornou os membros da OMC responsáveis pela observação de todos os dispositivos do GATT 1994.

Pouco depois de concluída a Ronda Uruguai, o Secretariado da OMC preparou um estudo<sup>26</sup> em que mostrava as dificuldades encontradas, durante a vigência do GATT 1947, no exame da compatibilidade dos acordos regionais com as regras multilaterais. Entre outros problemas, o estudo apontava para o facto de que tal exame se fazia de forma dispersa, por meio de grupos de trabalho do Secretariado *ad hoc*. Para facilitar o trabalho do Secretariado, os autores sugeriam que fosse constituído um Comité que centralizasse as tarefas de exame de compatibilidade.

O entendimento foi, portanto, para além do GATT, concedendo à OMC força para tornar obrigatório o cumprimento do artigo XXIV. A complexidade da matéria e a necessidade de compreender, nas circunstâncias actuais, a dimensão do regionalismo coberto pelo *standard* do artigo XXIV levaram ao estabelecimento do Comité de Acordos Regionais de Comércio, em substituição dos diferentes grupos de trabalho *ad hoc* anteriormente estabelecidos, com a finalidade de fazer o exame de tais acordos, tendo recebido também o mandato para examinar as implicações dos acordos regionais para o sistema multilateral de comércio. O comité vem-se reunindo desde meados de 1996, tendo procedido ao exame de acordos importantes como o Tratado Norteamericano de Livre Comércio (NAFTA), a CE ampliada (após a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O estudo do Secretariado da OMC sobre a regionalização salientou as dificuldades de aplicação do Artigo XXIV.

Na primeira reunião Ministerial da OMC, realizada em Singapura, em 1996,<sup>27</sup> a questão da regionalização tornou-se tópicu controverso. O texto resultante das discussões demonstrou tanto a preocupação dos que temem os efeitos dos acordos regionais, quanto a visão de que estes são complementares ao sistema da OMC. Assim, o parágrafo da Declaração Ministerial sobre a questão inclui, de um lado, uma

---

<sup>26</sup> Regional and the World Trading System, World Trade Organization, Geneva, April 1995.

<sup>27</sup> OMC. Declaração Ministerial de Singapura, Bruxelas - Luxemburgo 1997, Boletim UE 12-1996.

reiteração da “primazia do sistema multilateral de comércio” e, de outro, uma renovação do “compromisso de assegurar que os acordos regionais de comércio complementem o sistema multilateral de comércio e sejam compatíveis com as suas regras”.

Na SADC, os assuntos de liberalização do comércio receberam, no passado, menos atenção, em comparação com outros blocos africanos, como o *Common Market of Eastern and Southern Africa* (doravante COMESA) ou mesmo a *Southern African Customs Union* (SACU), devido às suas profundas raízes políticas e à ênfase na cooperação para o desenvolvimento, que dava importância à abordagem sectorial, bem como à percepção de “*não ganhos*” no tocante à abordagem comercial. Somente com a adopção do Protocolo Comercial, em 1996, as atenções se viraram para o comércio e integração dos mercados.

O Protocolo Comercial da SADC tem sido um dos instrumentos-chave para o processo de liberalização comercial. A SADC não dispõe de programas dedicados para lidar de forma sistemática com os assuntos da OMC para a região. Apesar de que o Secretariado da SADC tem organizado algumas actividades direccionadas para a OMC, a participação dos países nas negociações da OMC não tem reflectido a coligação regional, mas sim o interesse nacional dos Estados ou de coligações extra-regionais, como demonstra a coligação IBAS (Índia-Brasil-África do Sul).

Em resposta ao pedido dos Estados membros da SADC e com a assistência técnica da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), algum apoio foi dado ao comércio de serviços, que consistiu na identificação dos principais sectores de serviços e no estabelecimento de uma base legal para facilitar a liberalização intra-regional de comércio de serviços. Para além disso, foi efectuado um estudo sobre as medidas de apoio à agricultura, com o objectivo de facilitar a posição regional nestes assuntos. Os dados obtidos do estudo seriam também usados mais tarde como material de base para as negociações na OMC. Na recém-fracassada Cimeira de Doha, apesar de as negociações terem incluído questões novas, como a agenda para o desenvolvimento, os países africanos não foram incluídos nos círculos restritos de negociação, em Genebra. Como consequência, a maior parte da pauta negocial dos países da SADC, e dos países africanos em geral, acabou sendo deixada para um segundo plano.

Os esforços da OMC no apoio à liberalização comercial da SADC têm-se ultimamente concentrado na reforma legislativa, ou seja, na reforma de leis nacionais e regionais, com vista a uma maior liberalização e incremento do comércio regional. A OMC ressalva a necessidade de adequar as políticas domésticas às adoptadas internacionalmente, conforme ilustra Lamy:

With the foundations that a solid domestic framework provides in place, an African country can add an international dimension to contribute to development and successful integration into the world economy (...). Regional economic integration will increase the stability of economic policy and

the legal framework, provide a multiplier effect on growth, and should be complementary to multilateral trade liberalization, (Lamy, 2001: 14-15).

Fica implícito que, para que a África Austral se integre na economia mundial, tem forçosamente que se adequar às regras do comércio da OMC. Como resultado dessas considerações, a SADC tem vindo a envidar esforços de revisão e adequação dos seus principais instrumentos de comércio regional.

### **SADC Proteccionismo ou liberalização?**

O principal instrumento para a criação do livre comércio na SADC é o Protocolo Comercial. Os objectivos do Protocolo consistem em *i)* liberalizar ainda mais o comércio intra-regional de bens e serviços, com base em acordos de comércio justos, mutuamente equitativos e benéficos, complementados por protocolos em outras áreas; *ii)* garantir uma produção eficiente dentro da SADC, reflectindo as actuais e dinâmicas vantagens comparativas dos seus membros; *iii)* contribuir para melhorar o clima de investimentos domésticos, transfronteiriços e estrangeiros; *iv)* melhorar o desenvolvimento económico, diversificação e industrialização da região; e, por último, *v)* estabelecer uma Área de Livre Comércio (doravante ALC) na região. (SADC, Protocolo Comercial, Artigo 2).

Na implementação do Protocolo Comercial, a eliminação das barreiras ao comércio figurou como prioritária para a criação da ALC. Neste processo, cada país apresentou uma proposta de calendário de redução de tarifas com base na respectiva pauta aduaneira e na tabela de direitos em vigor em Julho de 1998. Todos os países haviam adoptado o Sistema de Harmonização instituído pela Convenção de Kyoto,<sup>28</sup> havendo uma grande compatibilidade entre as pautas aduaneiras. Como resultado das negociações e reconhecendo as disparidades económicas na região, os Estados distribuíram-se em grupos, e as linhas tarifárias ou produtos foram classificados em categorias.

Os calendários de eliminação das tarifas obedeceram ao princípio de assimetria, segundo o qual os países da região não têm tratamento igual, ou seja, os países mais avançados deviam fazer maiores concessões do que os menos avançados. Obedecendo a este princípio, os países da SADC foram divididos em três grupos, nomeadamente o Grupo I (Países mais desenvolvidos, composto pelos membros da SACU - África do Sul, Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia); Grupo II (Países em desenvolvimento - Maurícias e Zimbabwe) e Grupo III (Países menos desenvolvidos, também designados de MMTZ – Malawi, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia).

---

<sup>28</sup> A Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros de 1973 (Revista), ou simplesmente “Convenção de Kyoto”, estabelece a base legal internacional para a simplificação e a harmonização dos regimes aduaneiros dos Estados parte, de acordo com os padrões internacionais. Procura eliminar divergências entre os regimes aduaneiros e as práticas adoptadas pelos Estados parte que possam acarretar entraves ao comércio internacional.

Os produtos foram classificados de acordo com quatro categorias de tarifas (A, B, C e E), tendo também sido aplicados diferentes prazos para as reduções tarifárias:

- i) Categoria A – produtos para liberalização imediata. Todas as linhas tarifárias desta categoria devem passar à tarifa zero no primeiro ano de implementação da redução de tarifas;
- ii) Categoria B – Produtos para liberalização gradual. Devem ser liberalizados entre o ano 1 e o ano 8. Os produtos desta categoria seguiram o princípio da assimetria, onde a SACU apresentou uma única oferta pelo facto de os cinco países que a integram estarem vinculados, por força da União Aduaneira, a uma tarifa externa comum. Para este grupo de países, a redução de tarifas foi de parcelas iguais do ano 1 ao ano 8; para o grupo dos países em desenvolvimento, as linhas tarifárias foram reduzidas em parcelas iguais do ano 4 ao ano 8; e para os MMTZ, as linhas tarifárias foram reduzidas em parcelas iguais do ano 6 ao ano 8;
- iii) Categoria C – produtos sensíveis,<sup>29</sup> os quais representam 15% ou menos das linhas tarifárias e a sua redução somente começa depois de oito anos, sendo que os países mais desenvolvidos devem efectuar o desarmamento aduaneiro entre os anos 9 e 12, devendo terminar a meio do período; e
- iv) Categoria E – produtos excluídos da lista. Esta categoria consiste em alguns produtos como, por exemplo, as espécies em risco de extinção, armas de fogo ou drogas objecto de convenções internacionais.

Seguindo estes parâmetros estabelecidos, a SADC iniciou a implementação da ALC em 2000. Em 2004, uma Revisão de Meio-termo da implementação das disposições do Protocolo Comercial revelou que os Estados membros estavam a implementar o Protocolo, mas que o progresso era bastante fraco. Foram revistos vários aspectos, entre os quais se destacam as regras de origem, incluídas no Anexo I do Protocolo Comercial. Esta Revisão foi reforçada com a adopção do *Regional Indicative Strategic Development Plan* “Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento da SADC”<sup>30</sup> (RISDP) em 2003, que reiterou a criação de uma ALC em 2008, ao mesmo tempo que estabelecia a agenda do aprofundamento da integração nos 15 anos seguintes, que incluía i) o estabelecimento da ALC em 2008; ii) as negociações para o estabelecimento da União Aduaneira (UA) da SADC em 2010; iii) as negociações para o estabelecimento do Mercado Comum (MC) da SADC em 2015; iv) o estabelecimento da União Monetária e do Banco Central da SADC em 2016; e v) o lançamento da Moeda Comum em 2018.

---

<sup>29</sup> A sensibilidade de um determinado produto é definida em função da sua importância para o país, segundo um dos três critérios base: o seu impacto sobre o nível de emprego; a necessidade de proteger indústrias nascentes ou em desenvolvimento ou ainda sectores estratégicos; e o seu impacto no nível de cobrança de receitas fiscais.

<sup>30</sup> SADC. *Southern African Development Community: Regional Indicative Strategic Development Plan*. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2003.

Uma das principais recomendações da Revisão de Meio-termo do Protocolo da SADC foi a de que, para o cumprimento da implementação, os Estados membros efectivassem a redução de tarifas no dia 1 de Janeiro de cada ano. A eliminação das tarifas correu em ritmos diferentes. Em geral, os países mais desenvolvidos reduziram as suas tarifas a cada ano entre 2000 e 2008. A África do Sul, juntamente com outros países da SACU – Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia –, removeu a maioria das tarifas em 2000. Países de renda média, como as Maurícias, reduziram gradualmente as suas tarifas a cada ano entre 2000 e 2008. Para os países menos desenvolvidos, como Moçambique e Zâmbia, as reduções tarifárias foram introduzidas ao longo de 2007 e 2008. Madagáscar apenas acedeu ao Protocolo em 2006 e foi-lhe concedido mais tempo para recuperar, embora actualmente suspenso da SADC. O Zimbabwe tem sido afectado pela crise política e económica, o que dificulta a implementação do Protocolo.

Os Estados concordaram também em eliminar todas as Barreiras Não Tarifárias (BNT) e não impor quaisquer novas, excepto onde for necessário por motivos de saúde, moral pública e segurança nacional. As outras barreiras ao comércio incluem as técnicas (BTC – Barreiras Técnicas ao Comércio), referentes aos padrões, tanto para a segurança alimentar, como para especificações técnicas (como a qualidade). Foi estabelecida uma área-chave de cooperação neste ramo: a cooperação da SADC na Padronização, Garantia de Qualidade, Reconhecimento e Metrologia.

Foram também estabelecidas as regras de origem da SADC. Para que um produto seja considerado originário de um Estado da SADC, deve atender a um dos critérios previstos nas regras de origem (Protocolo Comercial, Regra 2 do Anexo I): *i)* os produtos devem ser “totalmente produzidos ou obtidos”<sup>31</sup> num determinado Estado da SADC; ou *ii)* os produtos devem ter sido “trabalhados ou processados” num Estado da SADC, utilizando materiais não originários, desde que esses materiais tenham sido processados em um ou mais Estados da SADC. Para o efeito da implementação dos critérios referentes às regras de origem, os Estados membros da SADC consideram-se como um único território, aplicando, deste modo, o tratamento cumulativo.<sup>32</sup>

Os Estados da SADC concordaram também com o processo de resolução de disputas comerciais regido pelo Anexo VI do Protocolo Comercial. Os bons ofícios, a conciliação e a mediação são procedimentos que devem ser usados de forma voluntária e em qualquer momento pelos Estados em disputa. Os procedimentos que envolvem bons ofícios, conciliação e mediação deverão ser confidenciais e poderão ser solicitados a qualquer momento por um Estado-parte em disputa. O Anexo VI do Protocolo também estabelece os procedimentos e os prazos de consulta, os procedimentos para conciliação e mediação até à decisão final a ser implementada pelos Estados em disputa.

---

<sup>31</sup> Os produtos totalmente produzidos ou obtidos no Estado da SADC incluem, por exemplo, os produtos minerais extraídos do solo ou leito dos Estados-parte, os produtos vegetais colhidos dentro do Estado membro, animais vivos nascidos e criados dentro do Estado membro, entre outros definidos no âmbito do Protocolo Comercial.

<sup>32</sup> Este critério de acumulação ocorre quando um produto é manufacturado em mais de um Estado membro.



No âmbito da negociação do Protocolo Comercial, tornou-se necessário definir com rigor as instituições e mecanismos que iriam assegurar internamente a coordenação entre os vários sectores dos Estados com o sector privado. Ao abrigo do Protocolo, foram estabelecidas as seguintes instituições: *i)* o Comité de Ministros responsável pelos assuntos de comércio – que supervisiona a implementação do Protocolo Comercial; *ii)* o Comité de Oficiais Seniores – que funciona como um órgão técnico consultivo e é composto por Secretários Permanentes responsáveis pelo comércio; *iii)* o Fórum de Negociação Comercial (*Trade Negotiation Forum* - TNF) – responsável pela condução das negociações comerciais da SADC, da monitorização dos efeitos da liberalização do comércio e ligação da liberalização comercial à cooperação regional em outros sectores; *iv)* Unidade de Coordenação Sectorial – consiste em unidades técnicas e subcomissões criadas para áreas técnicas específicas.

Com base na implementação das disposições do Protocolo Comercial e as metas estabelecidas pelo RISDP, a SADC logrou, desde Janeiro de 2008, constituir-se como ALC, o que possibilita que os produtores e os consumidores não paguem tarifas de importação de cerca de 85% de todo o comércio de produtos da região dos 12 países que fazem parte do Protocolo. A ALC da SADC veio adequar-se aos desígnios da OMC, nos termos do artigo XXIV (GATT, 1994), interpretada no sentido de que pelo menos 85% do comércio intra-SADC seria livre de taxas, e nenhum sector importante seria excluído. As linhas tarifárias remanescentes serão quase completamente eliminadas até 2012.

A experiência e resultados da SADC mostram uma imprevista tendência para a liberalização comercial e certa convergência na abordagem das políticas económicas e de gestão macroeconómica ao nível da região. O desempenho económico regional tem mostrado melhorias. O rendimento do mercado da SADC é de cerca de US\$ 432 biliões e compreende uma população de cerca de 248 milhões (2007). A África do Sul constitui a maior economia com um PIB de US\$ 283 biliões, representando cerca de 65% do total do mercado da SADC. O maior país em termos de população é a RDC, com cerca de 61 milhões de habitantes. Em contraste, o Botswana, as Maurícias, a Namíbia e a Suazilândia têm populações de não mais que 2 milhões. O PIB *per capita* também tem variado consideravelmente. Para o Botswana, o PIB *per capita* é de US\$ 7 694 por ano, para Moçambique é de US\$ 369 por ano, enquanto para Malawi e RDC é estimado em US\$ 264 e US\$ 166 respectivamente.<sup>33</sup> A região inclui algumas economias dinâmicas, como é o caso específico de Angola, que tem registado uma taxa de crescimento de cerca de 21%. Outros países, como Malawi, Moçambique e Tanzânia tiveram um crescimento do PIB de 7% e acima. Os restantes países tiveram um crescimento do PIB que não ultrapassou os 6%.<sup>34</sup> Porém, no período da implementação da ALC, verifica-se uma tendência para a convergência em termos de crescimento, o que alimentou certo optimismo e consenso quanto à estabilização e ajustamento macroeconómico entre os Estados da SADC, mesmo acreditando que tais

---

<sup>33</sup> Não estão incluídos os dados referentes as Seychelles, por se encontrarem num processo de reintegração na SADC.

<sup>34</sup> SADC, Free Trade Area Handbook, 2008.

políticas sozinhas não serão suficientes para que se atinjam os objectivos de crescimento e desenvolvimento.

Embora haja muito optimismo quanto à convergência regional, vários desafios continuam permeando a consolidação da SADC. Esses desafios incluem as crises políticas dos Estados membros, como são os casos do Zimbabwe e Madagáscar; a assimetria económica dos Estados, onde se verifica uma forte preponderância da África do Sul; bem como a múltipla pertença a outros organismos de integração regional e a proliferação de múltiplos acordos de comércio. Uma das principais preocupações da SADC no âmbito do seu aprofundamento reside na múltipla adesão dos seus membros a organismos similares, bem como a existência de vários acordos de comércio preferencial bilaterais intra e extra regionais.

A maior parte dos Estados da SADC são parte de outros organismos regionais que já adoptaram a ALC. Dos 11 membros da SADC que estão implementando o Protocolo Comercial, cinco são também membros do COMESA e participam da ALC do COMESA (Malawi, Maurícias, Suazilândia, Zâmbia e Zimbabwe). A Tanzânia pertence à *East Africa Community* “Comunidade da África Oriental” (EAC), que consiste numa União Aduaneira e possui uma tarifa externa comum. Botswana, Lesoto, Namíbia, África do Sul e Suazilândia pertencem à União Aduaneira da SACU. Para além disso, a maior parte desses países têm ou entraram em acordos preferenciais de comércio bilaterais intra-regionais ou com Estados terceiros, fora da região, com a excepção do Lesoto e da Zâmbia.

A vigência destes acordos bilaterais e com terceiros, bem com a múltipla associação de Estados da SADC em outros organismos regionais com objectivos similares aos da SADC levantam uma certa conflitualidade com os objectivos da SADC, em geral, e com o Protocolo Comercial, em particular. Esta conflitualidade surge com intensidade entre a SADC e o COMESA, uma vez que a SACU funciona dentro da SADC. Existe uma persistente indefinição de mecanismos de coordenação económica que dificultam uma harmonização de políticas regionais que protejam os interesses da região. Além disso, há sobreposição dos mandatos e objectivos das duas organizações, o que tem revelado uma duplicação de programas e actividades.

Na base deste ambiente de incertezas e no cumprimento das recomendações da União Africana contidas no Tratado de Abuja,<sup>35</sup> em Outubro de 2008, as três organizações da África Oriental e Austral iniciaram estudos para estabelecer mecanismos de coordenação para a formação da ALC COMESA-EAC-SADC. Estes esforços estão inseridos no contexto da formação da “Comunidade Económica Africana”, com vista à formação dos “Estados Unidos da África”. Este sonho africano data da OUA, fortemente reavivado pela União Africana, e os Estados africanos têm enfatizado na agenda da África o rápido estabelecimento desta união, embora alguns sejam mais cautelosos ao abordar a questão. A União Africana tem ensaiado métodos de funcionamento do tipo federal, tem estabelecido propostas de exército único, Comunidade Económica Africana, Parlamento Pan-Africano. Estas decisões até certo

---

<sup>35</sup> OAU. Treaty Establishing the African Economic Community; June 3rd 1991 Abuja, Nigeria.



ponto têm apanhado de surpresa as sub-regiões. No entanto, é preciso frisar que a SADC tem sido mais pragmática quanto ao processo de integração em África: defende o gradualismo, que começa pela consolidação e fortificação dos blocos sub-regionais.

### **Considerações finais**

É quase consenso que o sistema multilateral de comércio, OMC, está cumprindo o seu longo papel para a consecução do livre comércio a nível mundial, lembrando que, se o processo de barganha multilateral falhar, o caminho a seguir será nos níveis regionais. A OMC, com o mesmo estatuto jurídico e poder político das demais organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, é hoje encarada como uma organização encarregue de supervisionar o comércio internacional e implementar os acordos negociados nas rondas multilaterais, além de coordenar a negociação de novas regras.

A OMC baseia-se em princípios de comércio internacional desenvolvidos ao longo dos anos e consolidados em acordos comerciais estabelecidos nas negociações multilaterais no âmbito do GATT, este último formado com forte influência dos EUA. Como consequência, os mais importantes fluxos comerciais do mundo actual estão agora subordinados às regras da OMC. Sendo assim, os antigos e novos instrumentos de política comercial só podem ser utilizados se estiverem de acordo com essas regras, sendo que a actual SADC não foge muito dessa tendência.

A SADCC, na década de 1980, exprimiu uma regionalização mais direccionada para aspectos políticos e de desenvolvimento sem muita consideração aos aspectos comerciais. Na década de 1990, com a instauração da SADC, enquanto mecanismo de integração regional, a tendência da África Austral tem sido no sentido de desenvolver uma visão da regionalização aberta e orientada para a liberalização comercial, desregulamentação dos mercados e a progressiva integração no sistema económico internacional.

As experiências da SADC no domínio da cooperação regional até então adquiridas, combinadas com as transformações internas, regionais e globais à escala mundial, tornaram a cooperação e a integração económica um imperativo para os Estados da SADC, com particular ênfase na busca de formas mais eficazes da sua consolidação. O argumento da criação de um mercado regional é visto como tendo um impacto positivo no aumento das trocas comerciais intra-regionais, mas também criaria as condições necessárias para despoletar novos investimentos, indústrias mais produtivas e competitivas, tendo em vista o abastecimento dos mercados regional e internacional. Porém, os ganhos da integração nunca são iguais entre os Estados.

Entretanto, apesar do papel da OMC como “supervisor” dos acordos regionais, ainda se duvida se a SADC é um *stumbling block* ou um *building block* para a formação de um livre comércio à escala global, embora a tendência tenha indicado essa vertente. Esta dúvida persiste pelo facto de a SADC ainda se encontrar no seu estágio inicial de liberalização, sendo prematura uma análise mais acabada.

Os desafios são múltiplos para a SADC, e eles se misturam entre os de carácter económico, político e social. Além disso, esses desafios incluem-se nos diferentes níveis: o nacional, o regional e o internacional. A SADC é chamada a articular os seus interesses regionais com os da formação da Comunidade Económica Africana. Pelo facto de a SADC defender o gradualismo, terá que entrar em processos complexos de negociação com o COMESA e a EAC como um dos passos graduais para o estabelecimento de uma Comunidade Económica Africana.

## **Bibliografia**

- BERGSTEN, C. (2006). Plan B for World Trade: Go Regional. *Financial Times*.
- BHAGWATI, J. (1999). *The World Trading System at Risk*. Princeton University Press, New Jersey.
- BHAGWATI, J. (1995). Regional and Multilateralism: An Overview. In: Melo, Jaime de & Panagariya, Arvind (eds.). *New Dimensions in Regional Integration*. Centre for Economic Policy Research/Cambridge University Press, New York.
- CHICHAVA, J. (s/d). As vantagens e Desvantagens Competitivas da Integração de Moçambique na África Austral. Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.
- CLINE, W. (ed.), (1983). Trade Policy in the 1990's. Institute for International Economics, Washington.
- CRUZ, S. (2005). Comércio Internacional em Mundo Partido: O Regime do GATT e os Países em Desenvolvimento. *Cadernos CEDEC* nº 77. São Paulo.
- CURZON, G. CURZON, V. (1974). GATT: Traders's Club. In: Cox, Robert W. e Jacobson, (eds), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*. Yale University Press, New Haven.
- FINGER, J. (1995). GATT's Influence on Regional Arrangements. In: Melo, Jaime de & Panagariya, Arvind (ed.). *New Dimensions in Regional Integration*. Centre for Economic Policy Research/Cambridge University Press, New York.
- HERZ, M. e HOFFMANN, A. (2004). *Organizações Internacionais: Histórias e Práticas*; Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro.
- HILL, R. (1983). Change in South Africa: Blind Alleys or New Directions? Rex Collings, London.
- INTERNATIONAL CONVENTION ON THE SIMPLIFICATION AND HARMONIZATION OF CUSTOMS PROCEDURES. (1973). United Nations Treaty Series. <[http://untreaty.un.org/unts/60001\\_120000/11/6/00020276.pdf](http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/11/6/00020276.pdf)> (Acesso em 18 de Julho de 2009).
- JACKSON, J. and SYKES, A. (1997). *Implementing the Uruguay Round*. Oxford University Press, New York.
- LAMY, P. (2007). Proliferation of Regional Trade Agreements “breeding concern”. Speech “WTO Multilateralizing Regionalism Conference”. Geneva.
- LAMY, P. (2001). The Challenge of Integrating Africa into the World Economy. In: Christopher Clapham, Greg Mills, Anna Morner and Elizabeth Sidiropoulos. *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*. South African Institute of International Affairs, Pretoria.
- LEISTNER, E. (1992). Designing the Framework for a Southern African Development Community. In: *Africa Insight*, Vol 22, no. 1, Institute of South Africa, Pretoria.
- MAIOR, L. (2004). A Crise do Multilateralismo Econômico e o Brasil. *RBPI/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*.
- MATTLI, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*; Cambridge University Press; United Kingdom, Cambridge.
- NAKADA, M. (2002). *A OMC e o Regionalismo*. Aduaneiras, São Paulo.
- OAU. (1991). Treaty Establishing the African Economic Community. Abuja, Nigeria.
- OMC. (1997). Declaração Ministerial de Singapura, *Boletim EU*. Bruxelas - Luxemburgo.

- OAU. (1980). *Lagos Plan of Action for Economic Development of Africa: 1980-2000*. Nigeria.
- OSTRY, S. (1997). *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?* University of Chicago Press, Chicago.
- REGIONAL AND THE WORLD TRADING SYSTEM*, (1995). World Trade Organization, Geneva.
- SADC, (2008). *Free Trade Area Handbook*.
- SADC, (1992) *Southern African Development Community Treaty* (as emmended).
- SADC. (1996) *Southern Africa Development Community Trade Protocol*.
- SADC. (2003) *Southern African Development Community: Regional Indicative Strategic Development Plan*. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat.
- TUSSIE, D. (1987) *The Less Development Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT*, Frances Pinter Publishers Ltd, London.
- WTO, (1995) *Regional and the World Trading System*, *World Trade Organization*. Geneva.
- [www.comesa.int/](http://www.comesa.int/)
- [www.eac.int/](http://www.eac.int/)
- [www.sacu.int/](http://www.sacu.int/)
- [www.sadc.org/](http://www.sadc.org/)
- ZACARIAS, A. (1991). Efeitos das Transformações Este-Oeste sobre a Política Americana à África Austral. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre Moçambique na África Austral*. ISRI, Maputo, pp. 139-154.

## **Desafios da Integração Regional: A Migração e o Sistema de Protecção Social na SADC**

*Samuel Quive*

A Segurança Social é um conceito que implica uma acção da sociedade, no sentido de conceder ajuda aos seus membros para que não mergulhem em crises ou carências sociais. A ajuda pode ter várias “faces”, variando entre materiais, espirituais (redes de solidariedades sociais), entre outros. O actual esquema de Segurança Social dos países membros da SADC cria desigualdades entre os indivíduos nacionais e estrangeiros no concernente ao acesso aos benefícios provindos dela. Tendo em conta o processo de integração regional em curso, há necessidade de se criar mais esforços para que haja uma extensão que permita a portabilidade dos benefícios da Segurança Social pelos cidadãos dos países membros, integração e realce da integridade pessoal e colectiva. **Palavras-chave:** integração regional, migração, sistema de protecção e assistência social e SADC

## **Introdução**

A Integração Regional na SADC abre a possibilidade de resposta a uma multiplicidade de fenómenos políticos, culturais, sociais e económicos, que são transversais às migrações dentro da região e o acesso à Protecção Social dos migrantes que se estabelecem nos países membros da SADC.

Propondo-se a abordar assuntos ligados aos desafios da Integração Regional na SADC, concretamente em relação à mobilidade das pessoas (migrações) dentro da região, pretende-se problematizar o sistema de Segurança Social adoptado pelos países membros da região e o nível de intervenção que este poderá ter na população emigrante que reside nestes países. O trabalho irá focalizar também os possíveis impactos para a força laboral moçambicana, bem como o impacto da mobilidade no sistema moçambicano de Segurança Social.

Parte-se do princípio de que as migrações, sejam elas permanentes e/ou temporárias, legais e/ou ilegais, dentro dos países membros da SADC, quando se lhes não dá a devida atenção, podem traduzir-se em consequências negativas, tanto para os próprios indivíduos migrantes, seus agregados familiares deixados na terra de partida, assim como para os países de origem e de chegada.

Para melhor exposição e análise do tema escolhido, ***“Desafios da Integração Regional: A migração e o Sistema de Segurança Social na SADC”***, faz-se relevante a compreensão dos fenómenos a tomar em consideração num contexto de integração, particularmente os ligados ao sistema de Segurança Social na SADC, tendo como análise o seu enfoque nos indivíduos emigrantes de cada país, estratégias de funcionamento, nível de cobertura, etc., e, por último, a compreensão das vantagens e/ou desvantagens que Moçambique pode tirar deste processo.

## **Contextualização**

De acordo com OIT (1998), “a designação de Segurança Social foi oficialmente usada pela primeira vez na legislação dos Estados Unidos da América de 1935. Após a Segunda Guerra Mundial, um número crescente de países introduziu e desenvolveu programas sociais de bem-estar e, subsequentemente, o BIT<sup>36</sup> utilizou amplamente a designação “Segurança Social» em várias Convenções e Recomendações da OIT.”

A problemática da Segurança Social a nível da SADC enquadra-se na proposta lançada em Agosto de 2003, no tratado da SADC, de criar uma Declaração dos Direitos Sociais fundamentais na SADC. Embora o código da Segurança Social para a SADC realce que a Segurança Social, enquanto um projecto abrangente, surge em 2003, o mesmo já não se pode dizer em relação à Segurança Social em cada Estado membro da SADC.

---

<sup>36</sup> Bureau Internacional do Trabalho, 2001.

A nível dos Estados membros da região, a existência de programas de Segurança Social registou-se antes mesmo de eles alcançarem as suas independências. Contudo, genericamente, a Segurança Social que era disponibilizada no período colonial tinha como grupo alvo a comunidade de trabalhadores expatriados brancos e, em menor escala, alguns trabalhadores indígenas considerados assimilados, para o caso de Moçambique. Acresce a isto o facto de que estas políticas eram providenciadas pelas metrópoles, daí o processo de sua implementação seguir um modelo que apenas dava acesso à Segurança Social aos que trabalhassem no sector formal.

Considerando a exiguidade percentual de africanos negros que trabalhavam no sector formal na maioria dos países da África, e em particular da região da SADC, a Segurança Social apenas conseguia cobrir um reduzido número da população indígena ou africana (mesmo depois destes países alcançarem as suas independências, visto terem continuado com o modelo europeu de Segurança Social).

Actualmente, com a independência de todos os países da região, o mercado de trabalho está mais aberto, tanto para os nacionais destes países, assim como para os migrantes. Isto cria um novo desafio aos sistemas de Segurança Social, pois os migrantes devem ser segurados nos países de origem e de chegada. Será que a região, e especificamente Moçambique, está preparada para este desafio? Antes de abordarmos estas questões com profundidade, vamos apresentar alguns conceitos que vão acompanhar este trabalho, começando pelo de política social.

### **Abordagem conceptual**

O conceito de Segurança Social passa pelo entendimento, *a priori*, de que ele se insere no universo de um ainda mais abrangente, que é o de Política Social. Para Alcock (2003), *política social* é uma tomada de decisão com um papel específico no desenvolvimento e implementação de medidas políticas de modo a influenciar as circunstâncias sociais, indo, deste modo, ao encontro das necessidades dos indivíduos. A política social tem foco específico sobre políticas de bem-estar dos cidadãos.

Na mesma linha de raciocínio, Kleinman (2002) refere que uma *política social* é um instrumento de provisão colectiva de serviços sociais: educação, serviços de saúde, incluindo seguro social e, talvez, habitação. Sendo um instrumento de intervenção usado pelo governo, ela é traçada com o objectivo de influenciar a vida dos indivíduos, servir de guia nas acções e comportamentos, bem como contribuir para a distribuição de recursos económicos em geral.

Alcock (2003) considera o Estado/Governo como o agente que tem a responsabilidade principal de garantir o bem-estar à sociedade, através da provisão de serviços sociais. Kleinman (2002) acrescenta ainda que os principais beneficiários dos serviços prestados pelo Estado são as pessoas necessitadas (idosos, doentes, pessoas portadoras de deficiência, desempregados, etc.), embora estes serviços afectem e beneficiem os indivíduos em geral. Este autor sustenta também que as políticas sociais incluem

medidas de protecção social (pensões, benefícios para desempregados e pessoas incapacitadas), provisão de serviços (saúde, educação, habitação, serviços sociais pessoais, etc.), políticas contra a pobreza, políticas de inclusão social, etc.

## **Protecção Social**

Após termos apresentado as diferentes abordagens sobre o conceito de política social, voltamos ao conceito de **Protecção social**, que, de acordo com o Código de Segurança Social para a SADC (2004), se refere “a medidas públicas e privadas ou mistas destinadas a proteger indivíduos e famílias da insegurança de rendimentos provocada por contingências como o desemprego, a lesão laboral, a maternidade, a doença, a invalidez, a velhice, a morte, etc”.

Olhando para a definição da OIT (1998), percebe-se que a *Segurança Social* trata da protecção que a sociedade proporciona aos seus membros, através de uma série de medidas públicas contra as carências económicas e sociais que, de outra forma, poderiam ocorrer em consequência da supressão ou redução substancial dos rendimentos, em resultado de doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego, invalidez, velhice e morte; da prestação de assistência médica; e da concessão de subsídios a famílias com descendentes a cargo.

Para Faleiros (1991), as medidas levadas a cabo para garantir a Segurança Social dos indivíduos podem apresentar-se sob a forma de um benefício ou de um serviço, cabendo, deste modo, ao sistema de Segurança Social manter os rendimentos, proporcionar cuidados de saúde, providenciar benefícios às famílias, etc. Tais medidas concorrem para o melhoramento das condições de vida dos indivíduos, tendo em conta o seu desenvolvimento humano. Para tal, o sistema de Segurança Social engloba vários serviços, nomeadamente o seguro social<sup>37</sup>, a assistência social<sup>38</sup>, as prestações financiadas pelas receitas gerais do Estado, as prestações familiares e os fundos de previdência<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Este sub-conceito baseia-se no princípio do agrupamento de riscos do mesmo tipo, implicando uma contribuição para um fundo comum por parte de todos os envolvidos e abrangidos pelo regime. O contribuinte, ao preencher os requisitos estabelecidos para o pagamento da prestação, por exemplo, se sofre de uma doença e pagou contribuições suficientes durante determinado período de tempo, as suas necessidades (ou pelo menos parte delas) são cobertas através do fundo de seguro.

<sup>38</sup> A assistência social é dada usando os impostos colectados para financiar vários programas que atribuem prestações como um direito, desde que sejam satisfeitas as condições de necessidade prescritas. Regra geral, os “recursos” como o rendimento e o capital são tidos em conta quando se calculam as prestações a pagar.

<sup>39</sup> Segundo a OIT (1998), fundos de previdência são formas de protecção social que respondem às necessidades especiais de grupos de indivíduos com opiniões convergentes, que pretendam fazer poupanças para poderem assumir despesas futuras.



Estes serviços ou benefícios estão também ligados às regalias adicionais concedidas pelas entidades patronais, nomeadamente aos esquemas de compensação dos trabalhadores (relativamente a acidentes ou doenças profissionais) e a outros programas complementares que se tenham desenvolvido no âmbito da Segurança Social, (OIT, 1998).

### **Integração Regional**

O conceito de integração regional é, para Evans et al (1999), “um movimento para estabelecer ligações entre e em meio de um grupo de países dentro de um determinado espaço geográfico, motivado por interesses comuns e compartilhados para cooperação nas áreas de comércio e outros sectores económicos, com vista a alcançar uma zona de livre comércio e, subseqüentemente, estabelecer uma união alfandegária”.

Segundo o mesmo autor (idem), os países soberanos consideram a necessidade de integrar ou cooperar regionalmente apenas se perceberem ganhos colectivos no acordo, sendo que “o benefício fundamental da integração económica está na utilização de vantagens comparativas pelos Estados Membros”.

De realçar que, embora a dimensão económica esteja acima mais evidenciada, o processo de integração regional compreende várias outras dimensões, a saber: cultural, política, social, dentre outras.

No que toca ao acesso à Segurança Social pelos indivíduos emigrantes em cada país membro da SADC num contexto de integração, isto implica que os indivíduos emigrantes devem ter a possibilidade de gozar dos mesmos benefícios sociais e igualdade de oportunidades a vários níveis, significando que o sistema geral da sociedade – os serviços sociais, de saúde, as oportunidades de educação, de trabalho, etc. – deve estar acessível a estes indivíduos.

### **Migração**

O conceito de migração refere-se ao movimento de pessoas, grupos ou povos de um lugar para outro. De um modo geral, na actualidade, as migrações são causadas pela globalização, superpopulação de certos países ou regiões, violação de direitos, desemprego, desorganização das economias tradicionais, perseguições, discriminação, xenofobia, conflitos internos, desigualdade económica entre os países e entre o hemisfério norte e o hemisfério sul<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> [Http://www.migrante.org.br/glossario.html](http://www.migrante.org.br/glossario.html). Acedido no dia 28.11.2007.

### **Princípios Básicos da Segurança Social**

Relativamente aos princípios da Segurança Social, identificamos seis, considerados principais pela OIT, nomeadamente:

- a) alívio à pobreza – aqui, considera-se que os indivíduos passam a ter acesso aos recursos que de outro modo não teriam;
- b) universalidade de cobertura – estabelece que todo o indivíduo tem direito à protecção em caso de risco social;
- c) equidade no acesso – preconiza que o acesso ao sistema baseia-se na renda e capacidade de cada um;
- d) eficiência na gestão dos fundos – preconiza o equilíbrio financeiro dos fundos;
- e) solidariedade – envolve dois pressupostos: (a) o de que o indivíduo deve tomar consciência de sua responsabilidade enquanto membro da sociedade, e o estrutural, em que (b) todos os indivíduos são chamados a participar deste sistema;
- f) promoção do Bem-estar Social.

Analisando o código de Segurança Social para a SADC, notamos que os princípios fundamentais são os seguintes:

- a) solidariedade e redistribuição;
- b) geometria variável – segundo o qual, um grupo de Estados membros pode adiantar-se em termos de actividades, e, conseqüentemente, as experiências adquiridas contribuem para o desenvolvimento de outros Estados membros;
- c) responsabilidade de actores múltiplos – focaliza a questão de partilha de responsabilidades entre os governos, instituições públicas e actores privados, cabendo ao governo a responsabilidade global.

### **SADC: Origem, Objectivos e Estrutura Sócio-económica**

A SADC – sigla inglesa para Southern Africa Development Community – é uma organização sub-regional de integração económica dos países da África Austral, que foi estabelecida em Agosto de 1992, em Windhoek, na Namíbia, pelos Chefes de Estado e de Governo da região austral de África. Neste encontro, os mesmos assinaram um tratado que estabelecia a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), tendo como Estados Membros a África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe, República Democrática de Congo e Seychelles.

A SADC – com sede em Gaborone, Botswana – tem como línguas oficiais o Inglês, o Francês e o Português. Os seus objectivos podem ser resumidos nos seguintes pontos fundamentais:

- a) alcançar o desenvolvimento e crescimento económico, aliviar a pobreza, aumentar o padrão e a qualidade de vida dos países da África Austral e dar apoio aos socialmente desamparados por meio da integração regional;

- b) desenvolver valores, sistemas e instituições políticas comuns;
- c) promover e defender a paz e segurança;
- d) promover o desenvolvimento sustentado a partir da autoconfiança colectiva e da interdependência dos Estados membros;
- e) alcançar a complementaridade entre estratégias e programas nacionais e regionais;
- f) promover e maximizar a produtividade, o emprego e a utilização dos recursos da região;
- g) alcançar o uso sustentável dos recursos naturais e a efectiva protecção do meio ambiente;
- h) fortalecer e consolidar as antigas afinidades históricas, sociais e culturais e os elos entre os povos da região.

Os países membros somam uma população de aproximadamente 210 milhões de pessoas e um PIB de aproximadamente 226 biliões de dólares, valor este que, embora não seja muito alto (semelhante ao da Suécia), já é significativo, especialmente levando-se em conta as economias dos países vizinhos<sup>41</sup>.

A estrutura fundamental da economia regional africana (SADC) é externamente dependente e apresenta uma base de produção interna fraca, exceptuando a África de Sul. A dívida externa da região é enorme, sendo, em parte, explicada pela dependência externa a que os Estados membros estão sujeitos. Outra característica importante da economia política da SADC está ou reside na cultura fortificada de movimentos humanos, simbolizada pela migração.

Dentro da SADC, de acordo com a experiência, existem quatro tipos principais de migração, a saber:

- i) migração de contrato de trabalhadores semi-qualificados, principalmente para as minas sul-africanas;
- ii) migração irregular em busca de trabalhos, como os vendedores ambulantes, trabalhadores domésticos ou trabalhadores agrícolas;
- iii) os refugiados, que normalmente residem em outros países fugindo da perseguição política ou sendo deslocados vigorosamente devido a conflitos internos violentos; e
- iv) dreno de cérebros, que é a migração de profissionais altamente qualificados, o que chega, na maior parte dos casos, a provocar o dreno de recursos, por parte de um Estado de provisão, e o ganho de recursos, por parte de um Estado acolhedor.

Diante destas formas de migração na região, é necessário encontrar formas adequadas de protecção social, que garantam aos migrantes um bem-estar, tanto nos países hospedeiros, assim como nos de origem, quando regressarem.

---

<sup>41</sup> <http://pt.wikipedia.org/?title=SADC> Acedido no dia 28. 11.2007

Outro aspecto é o facto de que a região tem uma grande taxa de pobreza, que atinge quase todos os países, embora em diferentes graus. Além disso, um grande problema que os países da SADC enfrentam tem a ver com a pandemia do HIV-SIDA, que se estima atingir mais de um quarto da população<sup>42</sup>. Estes problemas, sem que a sociedade se aperceba, também vêm forçar a migração dentro da região, colocando novos desafios ao processo de integração regional.

### **A Integração Regional na SADC**

O processo de integração regional a nível da África inicia nos anos 70. No que diz respeito à SADC, com a libertação da Namíbia (1990) e da África de Sul (1994), os Estados da região empenharam-se afincadamente na “construção” de uma cooperação regional, a fim de garantir uma integração fundada no desenvolvimento de uma comunidade económica e integração política.

Normalmente, a integração regional se manifesta

- a) pelo estabelecimento de uma zona de livre comércio, envolvendo a remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias;
- b) pelo estabelecimento de uma união aduaneira pela qual todas as restrições ao comércio e ao movimento de agentes dentro da área são removidas;
- c) e pela harmonização de políticas económicas, monetárias, fiscais, sociais e outras políticas sectoriais.

A integração também é influenciada pelo desejo de promover uma frente comum de defesa. Deste modo, a integração regional na SADC, apesar de ter fundamentos internos, enquadra-se também no processo que se tem assinalado em toda a história moderna, caracterizado pela formação de blocos de países como estratégia de autodefesa e desenvolvimento sócio-económico. Como exemplos claros, temos a União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

De acordo com o protocolo comercial da SADC, os objectivos da integração regional são os seguintes:

- a) liberalizar ainda mais o comércio intra-regional de bens e serviços, com base em acordos de comércio justos, mutuamente equitativos e benéficos, complementados por protocolos em outras áreas (como a de energia), para

---

<sup>42</sup> <http://pt.wikipedia.org/?title=SADC> . Acedido no dia 28.12.2007

- garantir uma produção eficiente dentro da SADC, reflectindo as actuais e dinâmicas vantagens comparativas dos seus membros;
- b) contribuir para melhorar o clima de investimentos domésticos;
  - c) intensificar o desenvolvimento económico, a diversificação e a industrialização da região; e, por último
  - d) intensificar o processo de integração regional através do aumento do comércio intra-regional e facilitando o comércio entre fronteiras.

Embora estes pontos sejam relevantes, é preciso sublinhar que uma integração regional envolve vários outros aspectos, talvez muito mais complexos, que influenciam directamente o bem-estar social da população.

Um exemplo disso, e abordando um aspecto de interesse específico neste trabalho, é o facto de que uma das consequências da integração regional é a crescente mobilidade das pessoas e bens entre os Estados membros. Neste contexto, torna-se importante frisar que a mobilidade pressupõe que os indivíduos podem pretender estabelecer-se, temporária ou permanentemente, em novos territórios dentro da região. Quando isto acontece, é preciso que os países membros estejam à altura de integrá-los socialmente nos seus sistemas de Segurança Social, não só como uma forma de criar um ambiente de crescimento económico dos países membros da SADC, mas também uma harmonia social e de bem-estar dos indivíduos em geral. Note-se que o enquadramento destes migrantes nos sistemas de Segurança Social da região tem a ver também com a forma como a Segurança Social é administrada.

### **Administração da Segurança Social na SADC**

Segundo a OIT (1998), “a administração da segurança social existe apenas com o objectivo de proporcionar um serviço eficaz e eficiente aos seus clientes. A estrutura dos regimes de segurança social determina muitas vezes o seu modo de administração. Assim, os regimes que oferecem prestações universais sujeitas a condições de recursos são, na maioria dos casos, geridos directamente pelo Estado”.

No entanto, várias fórmulas são possíveis, desde a administração directa realizada por um ministério, até à gestão pelo sector privado.

Outro modelo de administração da Segurança Social tem a ver com os regimes que, geralmente, são administrados por uma instituição pública controlada por um conselho de direcção ou de administração cuja autonomia é sempre reconhecida por lei. Este conselho é habitualmente bipartido ou tripartido: para além dos empregadores, os trabalhadores e o Estado, outros beneficiários (banqueiros, médicos, juristas etc.) podem aqui ser representados.

A administração diária do regime é assegurada por um director executivo, que pode ser nomeado pelo conselho ou pelo ministro.

Olhando para a realidade da SADC, e de acordo com a sua minuta do Código de Segurança Social, a administração da Segurança Social, no que diz respeito à estrutura e organização, é de carácter formal e mista, onde se destaca o Estado, ou ainda a existência de uma instituição que se dedica à prestação de tais serviços.

Recorrendo ao documento produzido pelo Encontro Regional dos Especialistas em Segurança Social, realizado em Joanesburgo, no dia 2 de Outubro de 2007, temos o exemplo da experiência zambiana, que se caracteriza pela existência de um Ministério do Trabalho, que integra um departamento de Segurança Social, com a responsabilidade de definir as políticas e fazer um acompanhamento da implementação da política social a nível do país. Existe ainda um alto comissariado para a Segurança Social, desdobrado em comissões locais, que desempenham a função de supervisionar as instituições de Segurança Social.

Em Moçambique, de acordo com o decreto nº 17/88, de 27 de Dezembro, a administração do regime de Segurança Social para os assalariados é confiada ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Há que acrescentar que a nova lei de protecção social, Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro, indica a existência de um sistema de protecção social baseado em três níveis:

1. **Segurança Social Básica** – que abrange os cidadãos nacionais incapacitados para o trabalho, sem meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas, nomeadamente:
  - a) pessoas em situação de pobreza absoluta;
  - b) crianças em situação difícil;
  - c) idosos em situação de pobreza absoluta;
  - d) pessoas portadoras de deficiências, em situação de pobreza absoluta;
  - e) pessoas com doenças crónicas e degenerativas.
2. **Segurança Social Obrigatória** – que compreende os regimes e a respectiva entidade gestora e se concretiza através de prestações previstas nos artigos 19 e 21 da Lei nº 4/2007, de 7 de Janeiro. A Segurança Social obrigatória abrange os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, nacionais e estrangeiros residentes em território nacional e as respectivas entidades empregadoras.
3. **Segurança Social Complementar** – que abrange, com carácter facultativo, as pessoas inscritas no sistema de Segurança Social Obrigatória. Ela visa reforçar as prestações de Segurança Social obrigatória através de modalidades sujeitas à homologação pelo órgão de supervisão, por proposta da entidade gestora.

Este sistema de protecção social é de carácter público, juridicamente dotado e goza de uma autonomia administrativa e financeira, gozando ainda de património próprio. A mesma Lei avança ainda que “a gestão do INSS é confiada a um conselho de administração, que obedece à constituição tripartida, através da representação em igual número do Estado, entidades empregadoras e sindicatos.” Os outros subsistemas de Segurança Social são geridos pelos Ministérios de Finanças e da Mulher e

Coordenação da Acção Social. A coordenação geral do sistema de protecção social em Moçambique foi encarregue à Comissão Consultiva do Trabalho, uma comissão que assessora o Governo de Moçambique em assuntos de trabalho e económicos, o que, de facto, poderá tornar o assunto da protecção social marginal. O ideal seria a criação de um Conselho Superior de Protecção Social, como acontece em muitos países da região.

Por exemplo, num dos países membros da SADC – neste caso, o Botswana – existe uma instituição estatal que se responsabiliza pela Segurança Social, designada Ministry of Local Government and Lands, que, por sua vez, tem uma Divisão para os Assuntos e Desenvolvimento das Comunidades (Division of Social and Community Development).

Se atendermos à visão da OIT (1998), segundo a qual “a administração ideal é aquela que seja, em simultâneo, eficaz e eficiente, que trabalhe com os seus clientes proporcionando apoio, aconselhamento e serviços de primeira qualidade”, somos levados a concordar com a existência de um órgão que coordena e superintende a protecção social. Contudo, a administração e a implementação da Segurança Social na SADC, muitas vezes, são feitas de maneira fragmentada, o que conduz a uma prestação de serviços fracos e ineficientes<sup>43</sup>.

O Código de Segurança Social para a SADC propõe, para colmatar esta situação, a criação de um Comité Independente de Peritos, especializado e com capacidade pessoal, representação equitativa, composto por um mínimo de 7 pessoas e um máximo de 12, a ser renovado passados 6 anos.

### **Financiamento da Segurança Social na SADC**

Relativamente à questão do financiamento da Segurança Social, importa frisar que existem muitos posicionamentos em relação ao modelo considerado justo. Por um lado, temos o Banco Mundial, que em muitos países elogiou a privatização dos sistemas de pensões e o seu financiamento por capitalização individual e completa. Noutra vertente, encontramos a OIT (Organização Internacional do Trabalho), que advoga um financiamento da Segurança Social baseado na capitalização parcial colectiva, isto é, existe uma comparticipação entre os beneficiários e as instituições, sendo que o valor da percentagem das contribuições deve ser fixado com a comparticipação das partes.

Na SADC, o financiamento da Segurança Social obedece a um sistema misto, pois, na sua maior parte, envolve o Estado, as empresas e o sector privado, neste caso, ONG, instituições de caridade, entre outros organismos sociais. Este facto é notório na África do Sul e em Moçambique, apenas para elucidar.

---

<sup>43</sup> Código de Segurança Social para SADC, Maio de 2003.



### **Áreas Cobertas e Beneficiários da Segurança Social na SADC**

A OIT (1998) preconiza que a convenção 102 possui um total de nove prestações, em que todos os países do mundo se podem basear. Tais prestações contemplam:

- a) cuidados médicos;
- b) prestação por doença;
- c) prestação por maternidade;
- d) prestação de desemprego;
- e) prestação familiar;
- f) prestação por acidentes de trabalho;
- g) pensão de invalidez;
- h) pensão de velhice; e
- i) pensão de sobrevivência

De acordo com o artigo 10 da Declaração dos Direitos Sociais Fundamentais, na SADC, têm direito à protecção social todos os trabalhadores da região e as pessoas que não tenham conseguido ingressar, ou reingressar no mercado laboral.

É importante referir que nos termos das disposições do artigo 3 da mesma Declaração, os Estados membros comprometem-se a observar os direitos básicos referidos na Declaração, incluindo os direitos à protecção social, prescritos no artigo 10. Ainda de acordo com o mesmo Código de Segurança Social na SADC, podemos notar que ela cobre as seguintes áreas:

- a)* Seguro para questões de acidentes e doenças laborais – é da responsabilidade dos Estados membros garantir uma cobertura obrigatória. Esta cobertura deve envolver todo o tipo e espécies de acidentes, independentemente do local em que tiverem ocorrido (formal ou informal), doenças e acidentes que tenham uma ligação directa com actividades laborais. E mais, o tipo de doenças relacionadas com actividades laborais deve estar em consonância com a lista da convenção OIT<sup>44</sup> sobre saúde e segurança no trabalho. A Segurança Social em Moçambique considera apenas os acidentes de natureza laboral, excluindo as doenças de natureza profissional. Esta questão poderá constituir mais um desafio.
- b)* Desemprego e sub-emprego – os Estados membros da SADC devem assegurar aos que estão em situação de confirmado desemprego, procurando trabalho, afastados dos seus empregos, a desempenhar actividades geradoras de rendimento um apoio, que pode ser por meio de uma Assistência Social, de modo a permitir-lhes viverem acima dos níveis da pobreza. Noutra vertente, o código insta os Estados membros a proporcionarem protecção adequada no que se refere à perda de emprego, incluindo protecção contra o despedimento

---

<sup>44</sup> Para mais detalhe, consulte a Convenção Internacional do Trabalho - 102



arbitrário e/ou injusto aos seus cidadãos. Isso envolve o pagamento de subsídios de seguro social, indemnização por despedimentos injustos, entre outros. Moçambique precisaria de encarar este desafio com muita seriedade.

- c) Reforma de velhice – a Segurança Social na SADC deve observar uma cobertura universal aos idosos. Uma das soluções avançadas pelo código é a disponibilização da assistência social, seguro social e subsídios sociais. Estas medidas são vistas como visando a manutenção da dignidade humana, prevenção da miséria e protecção do idoso contra abusos.
- d) Morte e Sobreviventes – na SADC, a Segurança Social prevê que os Estados membros assegurem que os esquemas de Seguro Social proporcionem protecção às contingências da morte. Dentre esses subsídios, destaca-se o de falecimento, para custear as despesas do funeral, subsídios aos sobreviventes (sujeitos a condições de qualificação), que podem ser efectuados em pagamentos periódicos destinados à manutenção dos sobreviventes. A sua cobertura abarca dependentes legais e, quando justificável, os dependentes de facto.
- e) Pessoas Portadoras de Deficiência – neste caso, as pessoas portadoras de deficiência, independentemente da origem e natureza do seu estado, têm direito à Segurança Social. Aqui, os apelos dos Estados uns para os outros têm sido no sentido de assegurar que as pessoas portadoras de deficiência beneficiem da rede de mecanismos de Segurança Social, bem como garantir a igualdade de acesso e cobertura às pessoas nesse estado. Moçambique cobre apenas os deficientes em situação de pobreza absoluta, mas que se encontrem isolados e não tenham apoios de terceiros.
- f) Género – o código avança que os Estados membros devem assegurar que, no contexto da Segurança Social, as mulheres tenham acesso igual ao dos homens à atribuição de benefícios. Isto traz a necessidade de se criar uma legislação não discriminatória, que, conseqüentemente, possa abolir leis, costumes e práticas que conduzam à discriminação.

Esta disposição permite-nos localizar linhas de concordância entre as áreas que a OIT preconiza como sendo as básicas e as que acabam por ser levadas a cabo pelos países membros da SADC, ou seja, que muitas das áreas de cobertura da Segurança Social na SADC vão de encontro ao que está plasmado pela OIT. A questão de género é extremamente importante, pois, até há pouco tempo, a lei de Segurança Social em Moçambique ainda não considerava a maternidade.

### **CrITÉRIOS de Acesso à Segurança Social na SADC**

De um modo geral, uma das primeiras condições para ter acesso à Segurança Social prende-se com a ocorrência de uma eventualidade para cujo cobro o indivíduo requeira prestação, isto é, é necessário que a eventualidade tenha ocorrido. O segundo critério é ser membro contribuinte para o sistema de Segurança Social. Num terceiro plano, o contribuinte deve estar inscrito por um período mínimo ou residir no local por um dado

tempo. O quarto item tem a ver com a necessidade de o requerente demonstrar que cumpre os requisitos plasmados na lei para a atribuição da prestação.

Outro dado importante tem a ver com o facto de o direito à Segurança Social estar condicionado às questões de nacionalidade, isto é, o seu acesso é baseado na ideia de ser cidadão nacional. A título de exemplo, a assistência social é financiada pelos impostos nacionais. Deste modo, a assistência social restringe-se apenas aos cidadãos nacionais. Na SADC, os critérios de acesso seguidos não se distanciam dos que arrolamos anteriormente.

### **Protecção Social na SADC: que desafios para Moçambique?**

Em Moçambique, o sistema de protecção social ainda enferma de um problema que remonta ao período anterior à independência: o nível de cobertura dos diversos grupos sociais e áreas de actuação ainda é baixo. Ainda são poucos os beneficiários, bem como os contribuintes deste sistema.

Em parte, isto é resultado da pobreza e do desemprego que se faz sentir, estando uma grande percentagem da população no sector informal e, deste modo, fora da área de actuação do sistema de Segurança Social, uma vez que um dos critérios para o acesso é ser membro contribuinte do sistema, o que, na maioria dos casos, só acontece para os que são trabalhadores, principalmente do sector formal.

Esta condição vai de encontro com a conceitualização de Segurança Social da OIT, que gira em torno da protecção de pessoas empregadas no sector formal. Porém, isto não se ajusta a este país, onde os níveis de desemprego e o número de indivíduos trabalhando no sector informal são altos. Segundo Kasente (1997), os empregados no sector formal constituem geralmente menos de 20 por cento da força laboral. Consequentemente, os sistemas de protecção social apenas alcançam uma pequena percentagem e, portanto, contribuem para o crescimento de disparidades nos rendimentos entre os ricos e os pobres ou entre a população urbana e a rural.

Esta situação de incompatibilidade entre os critérios para o acesso à Segurança Social e a real situação dos indivíduos não só se faz sentir em Moçambique, mas, numa forma geral, em toda a região da SADC. Citando um exemplo concreto, Mukuka et al. (2000), escrevendo sobre a situação da Zâmbia, observam que “as formas públicas organizadas de segurança social não são apenas inadequadas, mas também abrangem pequenos grupos de trabalhadores industriais urbanos e cobrem uma parte insignificante das demandas requeridas para a segurança social no país”.

Isto vem provar que os esquemas de seguro social embora existam na maioria dos países da região, ainda encontram-se pouco desenvolvidos e com um alcance insignificante, o que faz afirmar que estes esquemas ainda não são comuns na África Austral e apenas provêm protecção contra uma gama limitada de contingências.

Moçambique introduziu o seu sistema de Segurança Social em 1990, o qual prevê protecção contra as contingências da velhice e da invalidez. O Zimbabwe introduziu o seu sistema em 1994 e prevê protecção contra a velhice, a invalidez e a morte. A Namíbia também introduziu os seus sistemas em 1994, seguindo o *enactment* da Lei de Segurança Social de 1994. O sistema namíbio prevê protecção contra uma larga gama de contingências, as quais incluem a velhice, a doença, a invalidez, a maternidade, lesões ou danos físicos, Coetzee (1997).

Embora se note que os sistemas de alguns países da região englobam mais elementos do que os de outros, ainda não há nenhum que seja suficientemente abrangente e, muito menos, universal. Contrariamente ao nível de cobertura e campo de acção, que continuam limitados, os riscos sociais são cada vez mais imprevisíveis, de tal modo que, em qualquer momento e circunstância, eles podem ocorrer. Por outro lado, existem cada vez mais grupos sociais que se encontram desabrigados e sem nenhuma protecção social.

Um dos maiores problemas do seguro social é que ele é concebido com base nas necessidades futuras e, portanto, ignora as necessidades imediatas dos pobres. Por causa da prevalência da pobreza em África, e em específico Moçambique, a maioria das pessoas luta para sobreviver numa base diária. Logo, as atenções giram em torno da satisfação das suas necessidades imediatas, tais como alimentação, vestuário, abrigo, educação e saúde.

Em tais circunstâncias, faz pouco sentido focalizar exclusivamente as atenções sobre as contingências futuras. Os baixos salários também fazem com que seja extremamente oneroso para os trabalhadores contribuírem para qualquer esquema de seguro social, pois o desejado é ir de encontro às necessidades imediatas. Consequentemente, os trabalhadores podem ser relutantes em participar nos esquemas de seguro social, Kaseke (2002).

### **O migrante e o acesso à Segurança Social na SADC**

Como já foi acima analisado, com o processo de integração regional ao nível da SADC, teremos o aumento da mobilidade de bens e pessoas para os diversos países deste bloco. O movimento de pessoas, em particular, põe os indivíduos em contacto com novos espaços e valores e cria a necessidade nalguns deles de se estabelecerem em regiões que não são as de sua origem. Sally Peberdy<sup>45</sup> (Conference Report, 2007:2) aponta “razões económicas e políticas como causas da migração”, sendo que as migrações são feitas particularmente por indivíduos em busca de melhores condições de vida ou ainda do seu primeiro emprego.

---

<sup>45</sup> From the Southern African Migration Project (SAMP)

As migrações criam, segundo Makiwane<sup>46</sup> (Conference Report, 2007), tanto para os que migram como para os que são deixados para trás, novas necessidades de Segurança Social. Embora Fezile enfatize que “na região da SADC, os migrantes não podem ser excluídos das políticas sociais dos países membros, e aos migrantes *invisíveis*, deve-se torná-los *visíveis*”, pois, no contexto actual, em que em cada país da região a Segurança Social e os outros benefícios sociais ainda não estão universalizados, acaba tornando-se difícil, aos emigrantes, o acesso a esses benefícios.

Segundo o relatório da conferência<sup>47</sup> realizada na África do Sul, “o trabalhador emigra tendo como expectativas melhores oportunidades, por exemplo, de emprego e melhores condições de vida que as do seu país de origem”, mas, na maioria dos casos, acaba enfrentando piores situações que as do seu país.

Como exemplo, tem-se o facto de que, “devido ao seu estatuto negativamente conotado, os direitos dos migrantes são geralmente inferiores aos gozados pelos cidadãos nacionais; o direito à segurança social é muitas das vezes ignorado, estando o seu acesso dependente do estatuto do emigrante no país de hospedagem”<sup>48</sup>. Isto faz com que a maioria dos trabalhadores migrantes estejam numa situação constrangedora e não tenham cobertura da Segurança Social nos países de acolhimento, acabando também por não estar cobertos no país de origem.

Na conferência realizada na África de Sul, reconheceu-se que, embora existam instrumentos internacionais que proíbem a discriminação baseada na nacionalidade e, embora o código da SADC sobre a Segurança Social encoraje os Estados membros a providenciarem-na aos não-cidadãos, eles não são suficientemente fortes para garantir os direitos sócio-económicos dos migrantes. Existem critérios para acesso à Segurança Social, e só em poucos casos o emigrante consegue preencher tais critérios.

Na condição de exclusão também se encontram os agregados familiares em que o chefe emigra para outras regiões à procura de oportunidades de emprego. O mesmo acontece ao trabalhador migrante que, embora tenha preenchido os critérios para o acesso à Segurança Social no país de acolhimento, decida regressar ao país de origem após longos anos de contribuição.

Isto deve-se, em parte, ao facto de os sistemas de Segurança Social não serem *portáteis*, isto é, os direitos de pensão que são acumulados numa determinada entidade patronal, num dado país, não são levados com o trabalhador, caso deixe de trabalhar nesse país.

Ainda para Makwane (2007), “a ligação entre a segurança social e a migração significa maior capacidade de gestão de riscos sociais para os emigrantes, mas, sobretudo, para os que ficam no país de origem”. Isto, embora seja uma situação óptima desejada e, em

---

<sup>46</sup> CEO of the South African Social Security Agency

<sup>47</sup> Migration and Social Security in the SADC Region: prospects and challenges (International Conference). Organized by: The CICLASS, Faculty of Law, University of Johannesburg, South Africa. 3-4 October 2007.

<sup>48</sup> Idem:3

certos casos, havendo um esforço para ser posto em prática, ainda está longe do ideal. Estes e outros problemas fazem com que haja uma necessidade de se criar um instrumento efectivo para a integração dos emigrantes nos sistemas de Segurança Social. Segundo Faleiros (1991) e, à luz do Código de Segurança Social da SADC, os principais objectivos da Segurança Social são manter os rendimentos, proporcionar os cuidados de saúde e providenciar benefícios às famílias.

Se tivermos em conta estes pressupostos, julgamos ser de extrema importância que haja, ao nível da SADC, uma portabilidade dos benefícios da Segurança Social, de tal modo que, em qualquer situação, os cidadãos dos países membros tenham acesso a eles. No caso concreto de Moçambique, sairiam a ganhar principalmente os mineiros, os comerciantes vulgarmente conhecidos como mukheristas, os camionistas, os trabalhadores das plantações, entre outros que se deslocam, por exemplo, para a vizinha África do Sul. O mesmo aconteceria em relação aos outros países com os quais mantemos estreitas relações, como o Zimbabwe, o Malawi, a Zâmbia e a Tanzânia.

Ao considerar estes e outros aspectos não mencionados, mais benefícios trar-se-iam, de forma equitativa, para os cidadãos da região que emigram para os países membros. Deste modo, adoptando o Código de Segurança Social da SADC, Moçambique e os restantes países membros estariam a cumprir com os princípios internacionais de Segurança Social, que destacam a necessidade de igualdade de tratamento, determinação da legislação aplicada, manutenção dos direitos adquiridos, manutenção dos direitos em caso de solicitação e o pagamento dos benefícios fora do país.

A adopção deste código pelos países membros da SADC, ajustando-os sempre ao contexto, também significaria o início de um processo para a criação de mecanismos de integração mais fortes e para a universalidade dos esquemas de Segurança Social, processo que garantiria a integridade das pessoas onde quer que estivessem. Existe o receio, nalguns países da região, de que a ratificação deste código pode ter consequências indesejáveis nos países de partida da população migrante, uma vez que, com a migração da força de trabalho activa e qualificada, certos países poderão enfrentar a falta de recursos humanos no futuro, fenómeno conhecido por *brain-draining* – fuga de cérebros.

Porém, uma vez que um dos objectivos da criação de blocos regionais, como é o caso da SADC, é elevar o nível de vida dos países membros criando neles tranquilidade política, bem-estar económico, social, etc., este argumento deixa de ser sustentável, pois isto só poderá acontecer se o país onde ocorrer tal fuga não oferecer tranquilidade social e outros ambientes que concorram para o bem-estar dos indivíduos, assim como para o países que não oferecerem boas oportunidades de negócios e, conseqüentemente, de trabalho.

Por outro lado, existe ainda a eminência de aumento de custos no país de chegada pelo facto de ter que drenar mais recursos para os emigrantes. Nos grandes debates sobre esta questão, especialistas como Johannes Koeti<sup>49</sup>, afirmam que um dos pressupostos

---

<sup>49</sup> Coordenador do Projecto de Segurança Social na SADC.

base para evitar o anteriormente descrito, reside na necessidade de se ter em conta o mercado económico ou laboral actual, ter em conta os desníveis no desenvolvimento dos países e também as diferenças nos sistemas de Segurança Social fornecidos pelos diferentes países. Uma vez aceites estes pressupostos, é preciso que se criem acordos recíprocos sobre a matéria.

Além da adopção do código pelos países, existe ainda a necessidade de que o mesmo esteja inscrito na Constituição de cada país, para que a sua aplicação seja de carácter obrigatório. É importante também a assinatura de protocolos bilaterais e multilaterais, a harmonização dos sistemas de Segurança Social na região e, sobretudo, a eliminação das barreiras existentes através da harmonização.

Urge iniciar uma reflexão sobre a necessidade de se acabar com a dupla taxação dos contribuintes. Por exemplo, um indivíduo que começa a trabalhar em Moçambique e mais tarde vai trabalhar noutro país da região deveria levar consigo a sua biografia de contribuição, para se evitar que tenha que voltar a fazer contribuições mínimas, de modo a obter mais cedo o tempo mínimo de contribuições.

### **Considerações finais**

A Segurança Social é um conceito que implica uma acção da sociedade no sentido de conceder ajuda aos seus membros, para que não mergulhem em crises ou carências sociais. A ajuda pode ter várias “faces”, variando entre materiais, espirituais (redes de solidariedades sociais), entre outras.

O actual esquema de Segurança Social dos países membros da SADC cria desigualdades entre os indivíduos nacionais e estrangeiros, no concernente ao acesso aos benefícios provindos dela. Tendo em conta o processo de integração regional em curso, há necessidade de que se criem mais esforços para que haja uma extensão que permita a portabilidade dos benefícios da Segurança Social pelos cidadãos dos países membros, integração e realce da integridade pessoal e colectiva.

Contudo, apesar do esforço aparentemente desempenhado pelos países membros, a administração e implementação da Segurança Social, muitas vezes é feita de forma fragmentada. Por essa razão, a prestação de serviços tem sido fraca e ineficiente.

Para o caso particular de Moçambique, concluímos ser necessário que, o mais rapidamente possível, se ratifique esse acordo, com vista a permitir a integração dos moçambicanos nos outros países da SADC e vice-versa.

Há necessidade de o sistema de protecção social acompanhar e assistir mecanismos informais de emprego, pois, para o caso de Moçambique, os números de trabalhadores que estão no sector informal são bastante altos. O nosso país deve acelerar protocolos na área da protecção social com outros países da região, particularmente onde um número considerável dos moçambicanos tem vindo a ganhar a sua vida.

## **Bibliografia**

ALCOCK, R. (2003). *Social Policy in Britain*. Britain: Palgrave/MacMillan, 2nd edition.

BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO. (2001). *Segurança Social nº 4 Regimes de Pensões*, Genebra.

BUREAU” INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1997). *O Financiamento da Segurança Social nº 3*, Genebra.

BUREAU” INTERNACIONAL DO TRABALHO. (2001). *Administração da Segurança Social nº 2*, Genebra.

Código de segurança Social para a SADC- Maio, (2003). *Conference Report, 2007:2*.

FALEIROS, V. (1991). *O que é Política Social*. São Paulo. Editora Brasileira. 5ª edição.

<http://pt.wikipedia.org/?title=SADC> . Acessado no dia 28.12.2007.

<http://www.migrante.org.br/glossario.html>. Acessado no dia 28.11.2007.

KASENTE, D. (1997). *Social Security Project for Eastern and Southern Africa. Country Information – Uganda*. Trabalho apresentado na IDRC-sponsored Social Security Workshop, Dar-es-Salaam, 1-2 de Dezembro.

KLEINMAN, M. (2002). *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Basingstoke: Palgrave/ MacMillan.

Lei nº 4/2007 de 7 de Fevereiro, Lei sobre a protecção social m Moçambique.

*Migration and Social Security in the SADC Region (2007). prospects and challenges (International Conference)*. Organized by: The CICLASS, Faculty of Law, University of Johannesburg, South Africa..

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (1998). *Princípios da Segurança Social*. Genebra: “Bureau” Internacional do Trabalho.





## **Padrões da Migração Laboral Indocumentada de Moçambique para a África do Sul**

*Ramos Cardoso Muanamoha*

A migração laboral de Moçambique para a África do Sul é um fenómeno histórico que data do século XVIII. Porém, a sua formalização e regulação ocorreram nos finais do século XIX e princípios do século XX, tornando-se parte do sistema de mercado de trabalho da África Austral. Dentro deste sistema de mercado de trabalho, Moçambique é um dos fornecedores de mão-de-obra, com números relativamente consistentes de migrantes contratados para as minas sul-africanas. Entretanto, nas últimas duas décadas, o número de trabalhadores migrantes moçambicanos contratados para a indústria mineira na África do Sul declinou. Em contrapartida, houve um aumento de migrantes indocumentados. **Palavras-chave:** Moçambique; Sul; África; migrante; não-migrante; laboral; indocumentado; parentesco; idade; sexo; escolarização; ocupação.

## **Introdução**

A migração de trabalhadores de países africanos para a África do Sul tem uma longa história (Head, 1995). Historicamente, os sectores da mineração e agricultura na África do Sul são dependentes do trabalho migratório de países da África Austral. De facto, grande parte da riqueza mineral sul-africana é produto do suor de mineiros migrantes. Daí, a migração da mão-de-obra moçambicana para a África do Sul deve ser entendida como parte de um sistema de mercado de trabalho regional (Crush, 1997; Covane, 2001). Segundo Crush (1997), a indústria mineira sul-africana – em cooperação com o Estado sul-africano e governos britânico e português – criou um mercado de trabalho para mão-de-obra mineira, nos finais do século XIX e princípios do século XX, que incluía a maioria dos países que hoje constituem a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

No passado, a migração laboral de Moçambique para a África do Sul não constituía nenhuma preocupação, quer em Moçambique, quer na África do Sul, já que ela ocorria por vias controladas oficialmente. A partir aproximadamente da década de 1990, a migração laboral moçambicana para a África do Sul assumiu novos contornos (Crush e Williams, 2001). Apesar de um decréscimo da migração de moçambicanos contratados para a África do Sul (SAMP, 2005a; 2005b; 2005d; UNECA, 1983), verifica-se um aumento da migração laboral indocumentada. Porém, deve-se notar que o número real de migrantes moçambicanos indocumentados na África do Sul é ainda desconhecido.

Dada a sua magnitude, a migração moçambicana laboral indocumentada para a África do Sul tem causado preocupação para ambos os governos. Na África do Sul, os migrantes indocumentados são encarados como sendo responsáveis pelo desemprego dos cidadãos locais, o que tem levado ao desenvolvimento de sentimentos xenófobos (Crush *et al.*, 2000; Crush e Pendleton, 2004; Crush e Williams, 2001; Landau, 2004; Maharaj, 2004; McDonald e Jacobs, 2005; Minnaar e Hough, 1996; SAMP, 2005c; 2006; Solomon, 2003).

Como no caso de migrantes laborais contratados, a maioria de migrantes indocumentados são da região sul de Moçambique. Isto reflecte a longa história de dependência desta região dos rendimentos do trabalho migratório, já que a agricultura de subsistência na região tornou-se menos produtiva ao longo do tempo, e as oportunidades locais de emprego são muito limitadas (Crush, 1997; De Vletter, 2000; Covane, 2001).

Perante os factos aqui colocados, este texto analisa os padrões actuais da migração moçambicana laboral indocumentada para a África do Sul. Ele apresenta uma radiografia do processo de migração no período que vai de 1980 a 2004. O documento é repartido em oito secções. Depois desta introdução, a secção 2 apresenta o contexto teórico da migração laboral indocumentada. A secção 3 é sobre a metodologia da pesquisa. A secção 4 apresenta uma descrição da magnitude da migração. A secção 5 analisa as causas e tendências da migração indocumentada. As secções 6 e 7 descrevem o perfil demográfico e sócio-económico dos migrantes. Finalmente, a secção 8 apresenta as conclusões gerais.

### **Fundamento teórico da migração indocumentada**

Nos anos recentes, o crescimento da migração internacional tem sido acompanhado por um incremento na migração indocumentada ou ilegal. Argumenta-se que este incremento na migração ilegal ocorre nos países com programas legais de imigração (Chiswick, 2001). Este é o caso dos Estados Unidos em relação à migração laboral mexicana, ou mesmo o caso da África do Sul em relação à migração de outros países da África Austral. A literatura sobre a migração internacional contemporânea sugere diversas explicações sobre este incremento na mobilidade humana mundial além fronteiras, nomeadamente uma resposta às políticas de restrição e selecção da imigração, à demanda pela mão-de-obra barata, à globalização, às redes sociais, ao capital social, ao efeito cumulativo da migração, ao contrabando de migrantes e à proximidade geográfica.

Quanto às redes sociais, muitos estudos sobre a migração internacional contemporânea revelam que a probabilidade de ocorrência de uma migração laboral indocumentada, em particular de um país em desenvolvimento para um industrializado, é positivamente dependente das redes sociais que conectam o migrante com o destino e a sua origem (Ammassari e Black, 2001; Jedlicka, 1978-79; Martin e Widgren, 1996; Massey *et al.*, 1987; Massey *et al.*, 1993; 1994; Massey *et al.*, 1998; Minnaar e Hough, 1996; Minnaar *et al.*, 1995; Moretti, 1999; Portes, 2000; Singer e Massey, 1998).

Os empregadores, os *media*, os compatriotas, os recrutadores de mão-de-obra, os contrabandistas, as redes de transportes e comunicações e as comunidades de famílias e amigos constituem algumas das redes que encorajam a migração laboral indocumentada além fronteiras. Acredita-se que as redes funcionam como elo de ligação entre factores de atracção (tais como o recrutamento de trabalhadores estrangeiros para satisfação da demanda pela mão-de-obra) e de repulsão (tais como condições de desemprego), tornando os migrantes potenciais em activos. As redes garantem a livre circulação da informação entre a origem e o destino, permitindo a continuidade de fluxos migratórios internacionais, já que “as pessoas melhor informadas sobre possíveis oportunidades no destino são mais propensas à migração” (Jedlicka, 1978 e 79).

Os elementos mais importantes das redes sociais são os amigos e membros da família no exterior, que podem providenciar informação credível sobre emprego e outras oportunidades, algumas vezes financiando a passagem e, geralmente, oferecendo acomodação após a chegada. Agências de trabalho, contrabandistas, empregadores e organizações de migrantes também podem providenciar esta informação (Martin e Widgren, 1996; Massey *et al.*, 1987; Massey *et al.*, 1998; Moretti, 1999).

Redes sociais têm lugar tanto em Moçambique quanto na África do Sul, as quais sustentam a migração indocumentada ao longo do tempo, ao tornar as entradas e subsequentes estadias mais fáceis, mais baratas e menos arriscadas (Crush e Williams, 2001; McDonald *et al.*, 2000; Minnaar e Hough, 1996). A participação de migrantes nas redes permite-lhes o acesso ao capital social, que é considerado um dos mais importantes factores da perpetuação da migração.

## **Metodologia**

Este texto é produto de um estudo baseado numa pesquisa de campo em áreas seleccionadas no sul de Moçambique – distritos de Magude e Chókwè – e nas províncias sul-africanas de Gauteng e Mpumalanga. Os distritos de Magude e Chókwè estão entre as mais importantes áreas de emigração, devido, em parte, à sua proximidade geográfica com a África do Sul. A selecção de Gauteng e Mpumalanga para áreas de estudo deveu-se à sua indicação como estando entre os destinos preferenciais de migrantes moçambicanos para a África do Sul.

Duas diferentes abordagens – entrevistas qualitativas e inquérito – foram usadas para a recolha da informação. Entrevistas qualitativas foram realizadas tanto em Moçambique quanto na África do Sul, enquanto o inquérito foi usado apenas em Moçambique.

O inquérito envolveu uma amostra probabilística e multietápica de 745 agregados familiares dos distritos de Magude e Chókwè (correspondendo a cerca de 2% do total dos agregados familiares dos dois distritos). Este tamanho julgou-se adequado para proporcionar um número suficiente de casos para análise. O inquérito foi concebido para produzir informação precisa sobre a migração laboral indocumentada para a África do Sul, no conjunto dos dois distritos. A unidade de observação foi o agregado familiar. A unidade de análise foi cada membro do agregado familiar que tivesse alguma vez experimentado uma migração laboral indocumentada para a África do Sul.

Um questionário estruturado, contendo principalmente perguntas fechadas, foi aplicado a 4645 pessoas enumeradas na amostra dos agregados familiares, 107 das quais eram migrantes indocumentados que tinham retornado da África do Sul e estavam presentes nos agregados familiares durante o inquérito.

O método qualitativo foi usado para a obtenção de informação detalhada, não apenas de migrantes indocumentados, em si, mas também de indivíduos, organizações e profissionais lidando com questões relacionadas com migrantes indocumentados. Este método consistiu em entrevistas em profundidade (com informantes-chave) e histórias de vida migratória de migrantes retornados (em Moçambique) e correntes (na África do Sul). A maioria dos migrantes contactados para histórias de vida migratória (em Moçambique) tinha sido identificada durante o inquérito nos agregados familiares. Ao todo, foram colectadas 37 histórias de vida migratória (vinte e cinco na África do Sul e doze em Moçambique) e 22 entrevistas em profundidade (onze em cada lado). Cinco mulheres foram contactadas para histórias de vida (uma em Moçambique e quatro na África do Sul).

A pesquisa de campo teve lugar nos meses de Abril e Maio de 2004 (em Moçambique) e Julho e Setembro de 2005 (na África do Sul). O grande problema enfrentado neste estudo foi a relutância dos migrantes indocumentados em fornecer informação sobre si mesmos a estranhos, em particular dentro da África do Sul. Este problema foi colmatado através da mediação de líderes comunitários, que facilitaram contactos com os potenciais entrevistados.

### **A magnitude da migração**

A Tabela 1 apresenta a enumeração *de jure*<sup>50</sup> dos membros dos agregados familiares da amostra nos distritos de Magude e Chókwè, classificados por sexo e idade. Em termos de idade, são consideradas três categorias (0-14, 15-64, 65 anos e mais), tendo em conta os limites do poder produtivo numa população (Domenach e Picouet, 1995; Thompson e Lewis, 1965). Assim, assume-se que a idade 15 é o limite inferior, e que a idade 64 é o limite superior do poder produtivo na população em estudo. Os grupos populacionais menores de 15 e maiores de 64 anos são considerados economicamente dependentes, enquanto o grupo etário 15-64 representa a parte economicamente activa da população. Portanto, a população neste último grupo será designada por população em idade activa.

Uma breve leitura dos dados na Tabela 1, sobre a enumeração *de jure* dos membros de agregados familiares da amostra no momento do inquérito (Maio de 2004), revela que o maior número dos que estavam ausentes, idos para a África do Sul, era de membros em idade activa. De um total de 4645 membros de agregados familiares da amostra, 10,9% estavam na África do Sul no momento do inquérito, quase todos eles no grupo etário de 15-64 anos.

---

<sup>50</sup> Neste texto, os conceitos de enumeração *de jure* e *de facto* da população são usados em relação apenas à migração internacional para a África do Sul. A enumeração *de jure* da população inclui os emigrantes, enquanto a enumeração *de facto* os exclui.

**Tabela 1:** Enumeração *de jure* de membros de agregados familiares da amostra

Idade (anos)	Enumeração <i>de jure</i>	Distrito e sexo				Total
		Magude		Chókwè		
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
0-14	Presente (%)	22,8	23,1	26,0	27,4	25,5
	Ausente/País (%)	12,0	11,3	13,7	12,0	12,5
	Ausente/RSA (%)	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
15-64	Presente (%)	21,2	38,9	17,1	36,6	28,4
	Ausente/País (%)	21,5	19,1	20,7	18,4	19,7
	Ausente/RSA (%)	18,0	3,3	19,7	2,0	10,3
65+	Presente (%)	2,8	3,4	1,4	2,1	2,2
	Ausente/País (%)	1,1	0,4	0,6	1,0	0,8
	Ausente/RSA (%)	0,1	--	0,2	--	0,1
Total (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de membros de agregados familiares		702	796	1507	1640	4645

Em termos de género, dados de ambos os distritos indicam que migrar para a África do Sul é mais comum entre os homens em idade activa do que entre as mulheres. No distrito de Magude, cerca de 30% de homens em idade activa estavam na África do Sul, contra apenas 5,3% de mulheres na mesma idade. Este cenário foi também observado no distrito de Chókwè, onde os membros de agregados familiares que se encontravam na África do Sul no momento do inquérito representavam 34% e 3,3% de homens e mulheres em idade activa, respectivamente.

A Tabela 2 apresenta a população de 15 anos e mais da amostra presente no momento do inquérito, classificada segundo a experiência de migrar para a África do Sul. Aqui, todas as pessoas com experiência de migrar para a África do Sul e que estiveram presentes nos agregados familiares durante o inquérito serão consideradas como migrantes retornados.<sup>51</sup>

Torna-se evidente, na Tabela 2, que a emigração é um fenómeno comum, particularmente entre os homens em idade activa, nos dois distritos. De facto, cerca de 60% de homens de 15 anos e mais, presentes nos agregados familiares durante o inquérito, tinham alguma experiência de migrar para a África do Sul. Mulheres com tal experiência em Magude e Chókwè representavam somente 14% e 6,2%, respectivamente, do total das mulheres de 15 anos e mais presentes nos agregados familiares no momento do inquérito.

**Tabela 2:** Experiência de migrar para a África do Sul

Idade (anos)	Experiência de ter estado alguma vez na África do Sul	Distrito e sexo				Total
		Magude		Chókwè		
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
15-64	Alguma (%)	51,2	13,4	52,7	6,0	22,3
	Nenhuma (%)	37,5	78,6	39,8	88,5	70,6
65+	Alguma (%)	10,1	0,6	6,5	0,2	2,7
	Nenhuma (%)	1,2	7,4	1,0	5,3	4,4
Total (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Número de homens e mulheres de 15 anos e mais presentes nos agregados familiares		168	337	279	636	1420

<sup>51</sup> Num estudo sobre migração em quatro comunidades mexicanas, Massey *et al.* (1987) usaram o conceito de “migrantes inactivos” para designar os migrantes que já tinham retornado às áreas de estudo no momento da pesquisa de campo.

**Tabela 3:** Homens e mulheres de 15 anos e mais, segundo o *status* legal na sua última viagem para a África do Sul

Status legal	Ano da última viagem	Distrito e sexo				Total
		Magude		Chókwè		
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Documentado	Antes de 1980 (%)	21,4	2,1	24,9	0,0	18,1
	1980-1984 (%)	4,8	0,0	2,4	2,6	2,8
	1985-1989 (%)	2,9	2,1	1,2	0,0	1,7
	1990-1994 (%)	2,9	0,0	2,4	0,0	2,0
	1995-1999 (%)	13,6	2,1	9,1	18,0	10,4
	2000-2004 (%)	11,6	6,4	9,7	25,6	11,6
Indocumentado	Antes de 1980 (%)	2,9	0,0	0,0	0,0	0,8
	1980-1984 (%)	0,0	4,3	0,0	0,0	0,6
	1985-1989 (%)	4,9	17,0	0,6	0,0	4,0
	1990-1994 (%)	4,9	23,4	4,2	5,1	7,1
	1995-1999 (%)	8,7	10,7	10,9	15,4	10,7
	2000-2004 (%)	21,4	31,9	34,6	33,3	30,2
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Ano médio	1990	1994	1992	1999	1992
	Ano mediano	1996	1995	1998	2000	1998
Número de homens e mulheres de 15 anos e mais com experiência de migrar para a África do Sul		103	47	165	39	354

Segundo a Tabela 3, na maioria dos casos, a experiência de migrar para a África do Sul era relativamente recente. Em geral, 1998 foi o ano mediano das últimas viagens para a África do Sul durante o período de referência 1980-2004. Cinquenta por cento dos homens em idade activa de Magude viajaram pela última vez entre 1996 e 2004, e uma proporção similar dos homens de Chókwè tinham realizado a última viagem entre 1998



e 2004. Pelo menos metade das mulheres em idade activa do distrito de Chókwè tinham feito a sua última viagem entre 2000 e 2004 e, também, uma proporção similar das mulheres de Magude viajaram pela última vez entre 1995 e 2004.

É também importante notar que, nos dois distritos, a maioria dos homens em idade activa passavam grande parte da sua vida activa na África do Sul. Mais de metade dos homens economicamente activos, em cada distrito, tinham estado 5 vezes ou mais na África do Sul. Ao contrário, a maioria das mulheres em idade activa com experiência de migrar para a África do Sul, em ambos os distritos, tinham estado lá apenas uma vez. Isto deve ser uma indicação de que os propósitos da migração entre mulheres podem ser, até certo ponto, diferentes dos dos homens. Com efeito, um exame das causas da migração (na secção seguinte) indica que as mulheres, na sua maioria, tinham migrado para se juntarem às suas famílias ou por causa da guerra civil em Moçambique.

Entretanto, não há diferenças notáveis entre homens e mulheres, quanto à duração da estadia na África do Sul durante a sua primeira viagem.<sup>52</sup> A maioria dos homens e mulheres permaneceram na África do Sul por um ano ou mais na sua primeira viagem. O longo período de estadia na África do Sul deve estar associado ao tempo necessário para se lidar com o processo de obtenção de emprego e de adaptação.

Em termos de quando é que foi feita a primeira viagem, existem diferenças entre homens e mulheres, bem como entre os grupos etários. Mais de metade dos homens de 15 anos e mais, no distrito de Magude, tinham realizado as suas primeiras viagens antes de 1980. A maioria dos homens do distrito do Chókwè viajou pela primeira vez relativamente tarde, a partir dos meados da década de 80 (vide Tabela 4). Os anos medianos na Tabela 4 indicam que 50% dos homens de Magude tinham realizado as suas primeiras viagens a partir de 1976, enquanto a metade dos homens de Chókwè viajaram a partir de 1986. Esta diferença deve estar associada ao facto de o distrito de Magude localizar-se muito mais próximo da África do Sul do que o de Chókwè. Antes da intensificação da guerra civil no sul de Moçambique, nos meados da década de 80, funcionava um posto fronteiriço no distrito de Magude, que permitia que muitos cidadãos deste distrito entrassem fácil e legalmente na África do Sul, através da fronteira Mapulanguene/Skukuza.

---

<sup>52</sup> A referência à primeira viagem é feita no sentido de se captar toda a pessoa que possa ter iniciado como migrante indocumentado, mas que se tenha tornado migrante documentado nas viagens subsequentes para a África do Sul.

**Tabela 4:** Homens e mulheres de 15 anos e mais, segundo o *status* legal na sua primeira viagem para a África do Sul

<i>Status</i> legal	Ano da primeira viagem	Distrito e sexo				Total
		Magude		Chókwè		
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Documentado	Antes 1980 (%)	48,5	4,3	42,4	5,1	35,0
	1980-1984 (%)	1,0	--	1,2	2,6	1,1
	1985-1989 (%)	1,9	2,1	3,0	--	2,3
	1990-1994 (%)	1,9	2,1	0,6	7,7	2,0
	1995-1999 (%)	3,0	4,3	1,2	25,6	4,8
	2000-2004 (%)	1,0	--	1,2	5,1	1,4
Indocumentado	Antes 1980 (%)	5,8	2,1	--	--	2,0
	1980-1984 (%)	5,8	2,1	1,8	--	2,8
	1985-1989 (%)	13,6	29,8	6,7	2,6	11,3
	1990-1994 (%)	8,7	19,1	16,4	7,7	13,6
	1995-1999 (%)	5,8	12,8	18,2	12,8	13,3
	2000-2004 (%)	3,0	21,3	7,3	30,8	10,4
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Ano médio	1976	1991	1981	1995	1982
	Ano mediano	1976	1991	1986	1998	1988
Número de homens e mulheres de 15 anos e mais com experiência de migrar para a África do Sul		103	47	165	39	354

Porém, é importante notar que cerca de 87% dos homens de 65 anos e mais, nos dois distritos, migraram pela primeira vez antes de 1980 e, provavelmente, ligados à migração de trabalhadores contratados. Isto é suportado pelo facto de na sua maioria terem viajado com documentos (Tabela 4). Deve notar-se que a maioria dos que viajaram depois de 1980 foi sem nenhuma documentação, já que muitos deles estavam fugindo da guerra civil.

A Tabela 4 revela que a maioria das mulheres de 15 anos e mais com experiência de migrar para a África do Sul fizeram a sua primeira viagem muito mais tarde do que os homens. Interessantemente, uma proporção significativa delas também viajou sem documentos. Cinquenta por cento das mulheres do distrito de Magude viajaram pela primeira vez em 1991, enquanto a metade das mulheres do distrito de Chókwè realizaram as suas primeiras viagens a partir de 1998 (Tabela 4). Isto sugere que o envolvimento das mulheres no processo da migração para a África do Sul é, em certa medida, um fenómeno recente, o que deve estar associado a factores conjunturais que serão discutidos na próxima secção.

### **Tendências e causas da migração indocumentada**

A secção anterior revelou que mais de metade dos homens e mulheres de 15 anos e mais com experiência de migrar para a África do Sul viajou pela primeira vez sem documentos. Também ficou claro que quase todos aqueles que viajaram sem documentos nas suas primeiras viagens iniciaram a migração em 1980. Esta secção analisa processos de migração destas pessoas no período de 1980 a 2004.

A Tabela 5 examina a evolução e as principais causas da migração indocumentada para a África do Sul, nos distritos de Magude e Chókwè, no período 1980-2004. Ela conta com dados sobre homens e mulheres em idade activa (entre 15 e 64 anos) enumerados nos agregados familiares da amostra que migraram pela primeira vez sem documentos no decurso do período 1980-2004. Eles estavam presentes nos agregados familiares no momento do inquérito e, por isso, foram considerados como migrantes retornados.

Os dados na Tabela 5 indicam um incremento na intensidade da migração indocumentada para a África do Sul a partir dos meados da década de 80, em particular no distrito de Magude, o mais próximo da África do Sul. Também pode notar-se que a partir deste período o processo da migração indocumentada envolveu gradualmente mulheres. Este facto é muito notável no distrito de Magude, onde o número de mulheres em idade activa (39) que migraram pela primeira vez sem documentos durante o período de referência é quase similar ao número de homens (42).

**Tabela 5:** Homens e mulheres de 15-64 anos que migraram para a África do Sul pela primeira vez sem documentos e as suas razões para migrar.

Ano da primeira viagem	Razões para migrar	Distrito e sexo				Total
		Magude		Chókwè		
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Antes 1980	Procurar emprego (%)	9,5	--	--	--	2,2
	Juntar-se à família (%)	--	2,5	--	--	0,6
1980-1984	Procurar emprego (%)	4,8	--	3,6	--	2,7
	Guerra civil (%)	9,5	2,6	--	--	2,7
1985-1989	Procurar emprego (%)	11,9	--	13,3	--	8,7
	Juntar-se à família (%)	4,8	12,8	--	5,0	4,4
	Guerra civil (%)	16,7	20,5	--	--	8,2
	Outra (%)	--	2,6	--	--	0,5
1990-1994	Procurar emprego (%)	11,9	--	31,3	5,0	17,4
	Juntar-se à família (%)	--	2,6	1,2	5,0	1,6
	Guerra civil (%)	9,5	20,5	--	5,0	7,1
1995-1999	Procurar emprego (%)	14,3	--	33,7	5,0	19,0
	Juntar-se à família (%)	--	10,2	2,4	20,0	5,4
	Outra (%)	--	2,6	--	--	0,5
2000-2004	Procurar emprego (%)	7,1	2,6	13,3	--	8,2
	Juntar-se à família (%)	--	17,9	1,2	55,0	10,3
	Outra (%)	--	2,6	--	--	0,5
Total (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ano médio		1988	1992	1994	1998	1993
Ano mediano		1988	1991	1995	2000	1993
Número de homens e mulheres de 15-64 anos que migraram para a África do Sul pela primeira vez sem documentos		42	39	83	20	184

Um outro aspecto saliente na Tabela 5 tem a ver com as motivações para migrar. Nas duas áreas de estudo, a principal motivação para se migrar para a África do Sul, entre os homens em idade activa, foi a procura de emprego. Porém, pode-se observar que a partir dos anos 80 até princípios da década de 90, a guerra civil em Moçambique aparece como uma razão adicional para se migrar para a África do Sul, em particular no distrito de Magude, tanto para homens como para mulheres. Isto pode ser explicado pelo facto de o distrito de Magude estar localizado mais próximo da África do Sul do que o de Chókwè, o que obviamente facilitou movimentos transfronteiriços durante a guerra civil. Este facto foi referido pelo Administrador do distrito de Magude nos seguintes termos:

Há casos de cruzamento da fronteira através de Mapulanguene<sup>53</sup>, dado que esta área está ligada ao Kruger Park. Parte considerável da população desta área mudou-se para o outro lado da fronteira, Skukuza, durante a guerra civil. Esta população encontra-se ainda a residir lá. O que significa que há muita gente em Mapulanguene que tem parentes a residir no outro lado da fronteira (Entrevista com o Administrador do distrito de Magude, aos 26 de Maio de 2004).

Para além da guerra civil, a necessidade de juntar-se aos parentes, que já tinham cruzado a fronteira, foi um outro motivo da migração para a África do Sul entre homens e mulheres em idade activa que fizeram a sua primeira viagem sem documentos, durante o período 1980-2004. Também, este tipo de motivação foi muito mais evidente entre mulheres do que entre homens, nos dois distritos.

Portanto, os dados na Tabela 5 levam à conclusão de que a migração indocumentada dos dois distritos durante o período 1980-2004 tinha sido motivada principalmente pela necessidade de obtenção de emprego na África do Sul – entre os homens em idade activa – e reunificação familiar, entre as mulheres em idade activa. Porém, o efeito da guerra civil no sul de Moçambique durante a década de 80 e princípios da de 90 contribuiu para a intensificação da migração indocumentada de homens e mulheres do distrito de Magude. No distrito de Chókwè, o incremento na migração indocumentada foi mais notável a partir da década de 90, causada principalmente pela necessidade de obtenção de emprego na África do Sul (entre os homens) e reunificação familiar (entre as mulheres).

De facto, a revisão da literatura revela que o incremento na migração indocumentada de Moçambique para a África do Sul iniciara na década de 80, como consequência da guerra civil em Moçambique. Nessa altura, muitos moçambicanos, principalmente aqueles residindo ao longo da fronteira, entraram na África do Sul como refugiados. Este é, por exemplo, o caso dos refugiados “changanas” que começaram a migrar com suas famílias para Gazankulu nos finais de 1984 e cuja migração atingiu o seu pico nos meados de 1985, quando mais de 300 pessoas por semana cruzavam a fronteira para a

---

<sup>53</sup> Mapulanguene é uma localidade que pertence ao distrito de Magude. Localiza-se nas proximidades do Kruger Park, na África do Sul.

África do Sul (Malan e Shilubane, 1986). Uma vez na África do Sul, muitos dos refugiados foram informalmente empregados, principalmente no sector da agricultura ao longo da fronteira (vide também Steinberg, 2005).

Por outro lado, acredita-se que o incremento na demanda pela mão-de-obra barata, temporária e sazonal por parte de fazendeiros ao longo da fronteira deve ter contribuído para a aceleração da migração laboral indocumentada de países vizinhos para a África do Sul, a partir da década de 90. Assim, parece provável que o incremento observado na migração indocumentada entre os homens em idade activa, em particular do distrito de Chókwè (Tabela 5), na década de 90, esteja associado a este processo. Este facto foi confirmado pelas entrevistas qualitativas com alguns migrantes moçambicanos, durante a pesquisa de campo em Gauteng, os quais afirmaram que tinham estado a trabalhar nas fazendas, ao longo da fronteira, antes da sua deslocação para Gauteng. Crush *et al.* (2000) reportaram que em Northern Province e Mpumalanga, as fazendas eram pontos de partida das rotas de migração para o sul e oeste da África do Sul.

### **Perfil demográfico dos migrantes laborais indocumentados**

O perfil demográfico dos migrantes é também importante na identificação dos padrões da migração. Esta secção centra-se na análise das características demográficas dos migrantes laborais indocumentados para a África do Sul. A análise é baseada nos dados do inquérito referentes a homens e mulheres em idade activa que, nas suas primeiras viagens para a África do Sul, migraram sem documentos à procura de emprego (vide Tabela 5), bem como na informação qualitativa das entrevistas com migrantes indocumentados correntes, na África do Sul.

### **Composição sexual e etária dos migrantes**

O inquérito conduzido ao longo desta pesquisa identificou 107 pessoas em idade activa que no período de referência (1980-2004) migraram para a África do Sul sem documentos à procura de emprego. Elas representam 58,2% de todos os homens e mulheres em idade activa da amostra que migraram sem documentos por várias razões (vide Tabela 5). Deste grupo, apenas três mulheres migraram com o objectivo de obter emprego.

De facto, segundo declaração de um oficial da polícia guarda-fronteira no posto fronteiriço de Ressano Garcia, o número de mulheres envolvidos na migração indocumentada é relativamente menor que o de homens:

Durante o primeiro semestre de 2004, recebemos um total de 20364 migrantes repatriados da África do Sul. Apenas 843 deles eram mulheres. A maioria das mulheres não vai para lá à procura de emprego. Elas vão ao encontro de seus maridos, aqueles que conseguem obter emprego (Entrevista com oficial da polícia

guarda-fronteira no posto fronteiriço de Ressano Garcia, aos 08 de Setembro de 2004).

Embora os dados do inquérito tenham indicado fraca participação de mulheres no processo migratório para trabalho na África do Sul, a informação qualitativa obtida em Gauteng e Mpumalanga sugere que a presença de mulheres entre os migrantes moçambicanos indocumentados naquelas áreas é de certa maneira notável. Com efeito, as entrevistas e observações feitas durante a pesquisa de campo revelaram que em todas as comunidades de migrantes moçambicanos visitadas também se encontravam mulheres indocumentadas em número considerável, ocupadas no sector informal (comprando e revendendo qualquer tipo de produtos de primeira necessidade) ou trabalhando nas farmas.

Algumas das mulheres migraram sem documentados para a África do Sul com o propósito de se juntarem aos seus parentes. Mas, uma vez lá, acabaram por se envolver em actividades informais (nas áreas urbanas) ou no trabalho agrícola (nas áreas rurais). O emprego parece ser uma consequência de se estar no lugar certo no momento certo. Este foi, por exemplo, o caso de Hortência, uma moçambicana migrante, oriunda dos arredores da cidade de Maputo. Ela entrou sem documentos na África do Sul em 1985, quando tinha 21 anos de idade, com a finalidade de se juntar ao seu marido, Marcos, que trabalhava lá como mineiro há vários anos. Mais tarde, após a sua chegada a Joanesburgo, Hortência ficou empregada como doméstica numa residência vizinha, que pertencia a um cidadão português. No momento da pesquisa de campo, Hortência tinha abandonado o seu primeiro trabalho, como empregada doméstica, e iniciado o seu próprio negócio de compra e revenda de legumes, carne e peixe num mercado em Soweto (Entrevista com Hortência em Joanesburgo, aos 18 de Julho de 2005).

Um outro exemplo é o de Angelina, que chegou sem documentos a Tembisa (África do Sul) em 1989, vinda do distrito de Chókwè (Moçambique), quando tinha 23 anos de idade. Angelina deslocou-se a Tembisa com o propósito de juntar-se ao seu tio Sevene, um moçambicano de negócios que residia lá há muitos anos. Uma vez em Tembisa, Angelina foi morar com o seu tio Sevene, que, mais tarde, deu-lhe por emprestado algum dinheiro para iniciar o seu próprio negócio. Assim, ela iniciou a compra e revenda de legumes (tomate, batata, cenoura, repolho, alface, etc.) e, portanto, a geração do seu próprio rendimento (Entrevista com Angelina em Tembisa, aos 19 de Julho de 2005).

Clara, do distrito de Magude, é uma outra moçambicana que entrou na África do Sul sem documentos. Ela chegou pela primeira vez em 1994, quando tinha 26 anos de idade. Clara migrou porque tinha sido chamada pelo marido para se juntar a ele. O marido de Clara entrara na África do Sul também sem documentos e trabalhava na farma de 'Nova Sun', na área de Nkomazi (Mpumalanga). Após ter-se juntado ao marido, Clara tornou-se também empregada da mesma farma (Entrevista com Clara na farma de 'Nova Sun', aos 25 de Setembro de 2005).

Estes três casos ilustram uma das vias mais comuns através das quais as mulheres moçambicanas se envolvem na migração laboral indocumentada para a África do Sul.

A Tabela 6 mostra a composição etária dos migrantes laborais indocumentados, no momento da sua primeira viagem para a África do Sul. Pode observar-se que, na sua primeira viagem, a maioria dos migrantes estava na idade activa mais jovem, entre 15 e 24 anos, e a sua idade média era de apenas 20 anos, nas duas áreas de estudo em Moçambique.

**Tabela 6:** Distribuição etária dos migrantes laborais indocumentados

Idade na primeira viagem (anos)	Distrito		Total
	Magude	Chókwè	
15-19 (%)	57,7	51,8	53,2
20-24 (%)	23,1	38,3	34,6
25-29 (%)	11,6	6,2	7,5
30-34 (%)	3,8	2,5	2,8
35-39 (%)	3,8	1,2	1,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Idade média	20,3	20,4	20,4
Número de migrantes laborais indocumentados	26	81	107

Uma migração selectiva segundo a idade revelou-se também evidente na pesquisa qualitativa em Gauteng e Mpumalanga, bem como em Moçambique. À semelhança dos resultados do inquérito, os dados qualitativos indicam que a maioria dos entrevistados era do grupo etário de 15-24 anos quando fizeram a sua primeira viagem para a África do Sul.

De facto, Crush *et al.* (2000) observaram que em Mpumalanga existia uma categoria de trabalhadores das farmas, conhecidos como trabalhadores temporários, que compreendiam predominantemente migrantes indocumentados de Moçambique. Eles eram quase que exclusivamente jovens do sexo masculino, entre as idades de 16 (ou menos) e 20 anos, que eram alugados para tarefas específicas de curta duração que requeriam pouca qualificação (Crush *et al.*, 2000).



### **Estado civil e posição no agregado familiar dos migrantes**

Esta secção analisa a situação familiar dos migrantes moçambicanos laborais indocumentados. A Tabela 7 mostra o estado civil dos migrantes na sua primeira viagem para a África do Sul. Consistentes com a prevalência de gente muito jovem entre os migrantes laborais indocumentados, os dados revelam que eles eram maioritariamente (80,4%) solteiros no momento da sua primeira viagem para a África do Sul. Os casados tinham na sua maioria 20 anos de idade. Este padrão foi evidente em Magude e Chókwè.

**Tabela 7:** Estado civil dos migrantes laborais indocumentados na sua primeira viagem para a África do Sul

Estado civil	Distrito		Total
	Magude	Chókwè	
Solteiro (%)	80,8	80,3	80,4
Casado (%)	19,2	18,5	18,7
Divorciado (%)	--	1,2	0,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Número de migrantes laborais indocumentados	26	81	107

A informação qualitativa também reflecte a predominância de indivíduos solteiros entre os migrantes moçambicanos indocumentados. Um pouco mais de 60% dos entrevistados eram solteiros quando migraram pela primeira vez para a África do Sul.

Todavia, é importante salientar que foi difícil identificar um padrão nítido do estado civil das mulheres migrantes, dado que elas constituíam uma proporção muito pequena na amostra do inquérito e nas entrevistas qualitativas. Mas houve indicação de que a presença de mulheres solteiras entre os migrantes laborais indocumentados devia ser reduzida. Todas as (seis) mulheres incluídas nas entrevistas qualitativas eram casadas ou divorciadas na sua primeira viagem para a África do Sul.

O grau de motivação para a migração para a África do Sul entre as mulheres depende, em parte, de um conjunto de obrigações sociais que elas têm dentro da família. Mulheres casadas, cujos maridos tenham já migrado, são particularmente propensas à migração para se juntarem aos seus parceiros. As divorciadas ou separadas têm, geralmente, a responsabilidade de cuidar de crianças menores, que precisam de ser alimentadas e educadas. Assim, estas mulheres podem estar muito mais motivadas para migrar do que as que não têm tais obrigações sociais (como é o caso das jovens

solteiras). Por exemplo, Maria, uma mulher migrante retornada da África do Sul (entrevistada no distrito de Magude, em Janeiro de 2004) revelou que tinha sido forçada a migrar por causa da escassez de recursos financeiros e materiais para investir na alimentação e educação dos seus filhos, já que era divorciada:

Foi no tempo de guerra... Por causa da guerra, abandonei Magude e fui morar na cidade de Maputo. Em Maputo comecei a sofrer. Lá, eu dependia apenas da ajuda do meu pai. Meu pai ajudava a mim e aos meus filhos, desde que me tornara divorciada. Meu pai já não podia ajudar-nos mais, porque ele era um pequeno camponês e o seu campo de produção agrícola já não estava a produzir o suficiente para nos sustentar. Além disso, os meus irmãos, suas esposas e filhos estavam morando na mesma casa que nós. Mesmo para dormir tínhamos que sofrer. Por causa destas condições de vida, fui forçada a migrar para a África do Sul à procura de emprego. Lá obtive um emprego e percebi que poderia comprar bens para revendê-los e ganhar dinheiro para sustentar os meus filhos. Assim, comecei a fazer isso. Depois de um certo período de tempo e vários movimentos para a África do Sul, comprando e revendendo bens, consegui construir esta casa que Deus me deu. Graças à África do Sul, consegui tudo quanto tenho nesta casa. Agora sou capaz de criar e educar os meus filhos (Entrevista com Maria no distrito de Magude, aos 23 de Janeiro de 2004).

**Tabela 8:** Posição no agregado familiar dos migrantes laborais indocumentados na sua primeira viagem para a África do Sul

Posição no agregado familiar	Distrito		Total
	Magude	Chókwè	
Chefe do agregado familiar (%)	15,4	17,3	16,8
Filho/Filha (%)	76,9	80,2	79,5
Outro parente (%)	7,7	2,5	3,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Número de migrantes indocumentados	26	81	107

Um outro aspecto tem a ver com a situação dos migrantes na hierarquia dentro do agregado familiar. A maioria (79,5%) dos migrantes laborais indocumentados da amostra era de filhos nos agregados familiares quando migraram pela primeira vez para a África do Sul (Tabela 8). Entrevistas qualitativas revelaram também o mesmo. Este dado é consistente com o facto de que a maioria dos migrantes era constituída por jovens e solteiros na sua primeira viagem.

Todavia, é também importante notar que a presença de chefes de agregados familiares entre os migrantes laborais indocumentados foi evidente. Cerca de 17% dos migrantes laborais indocumentados da amostra eram chefes de agregados familiares quando viajaram pela primeira vez para a África do Sul. Nas entrevistas qualitativas foram identificados seis casos de migrantes que iniciaram o movimento como chefes de agregados familiares.

### **Perfil sócio-económico dos migrantes laborais indocumentados**

Nesta secção são analisadas as características sócio-económicas dos migrantes moçambicanos laborais indocumentados no momento da sua primeira viagem para a África do Sul. Educação e ocupação são as variáveis sócio-económicas usadas na análise. A Tabela 9 ilustra o nível educacional dos migrantes na sua primeira viagem para a África do Sul.

O nível educacional dos migrantes indocumentados de Magude e Chókwè é muito baixo. Cerca de 30% de todos os migrantes eram completamente analfabetos quando partiram pela primeira vez para a África do Sul (Tabela 9). Mais de 50% dos migrantes não tinham completado o nível primário (sete anos de escolarização), segundo o sistema de educação formal em Moçambique. A média de anos de escolarização completados entre todos os migrantes é de apenas 3, indicando um nível de educação muito baixo. Nos dois distritos, as diferenças são muito ligeiras. Em Magude, a mediana de anos de escolarização completados é de 4, o que significa que metade dos migrantes daquele distrito tinha menos de 4 anos de escolarização quando migraram pela primeira vez. Uma proporção similar de migrantes do distrito de Chókwè tinha menos de 3 anos de escolarização completados (vide a mediana de anos de escolarização completados na Tabela 9).

**Tabela 9:** Nível educacional entre os migrantes laborais indocumentados na primeira viagem para a África do Sul

Anos de escolarização completados	Distrito		Total
	Magude	Chókwè	
Nenhum (%)	30,8	29,6	29,9
1-4 anos (%)	30,8	48,2	43,9
5 anos (%)	15,4	11,1	12,2
6-7 anos (%)	19,2	9,9	12,1
8-10 anos (%)	3,8	1,2	1,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Média anos de escolarização completados	3,4	2,9	3,0
Mediana anos de escolarização completados	4,0	3,0	3,0
Número de migrantes laborais indocumentados	26	81	107

**Tabela 10:** Educação entre os não-migrantes em idade activa (2004)

Anos de escolarização completados	Distrito		Total
	Magude	Chókwè	
Nenhum (%)	38,1	48,5	45,1
1-4 anos (%)	30,5	34,9	33,4
5 anos (%)	11,0	11,0	11,0
6-7 anos (%)	9,1	3,7	5,5
8-10 anos (%)	11,3	1,9	5,0
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Média anos de escolarização completados	3,2	2,2	2,5
Mediana anos de escolarização completados	3,0	2,0	3,0
Número de não-migrantes em idade activa	328	674	1002

A Tabela 10 mostra o nível educacional entre os não-migrantes de 15-64 anos de idade. Uma comparação do nível educacional dos migrantes com o de não-migrantes revela a não existência de diferenças significantes entre os dois grupos. Porém, a proporção das pessoas analfabetas entre os não-migrantes é relativamente maior que entre os migrantes (vide Tabela 10).

Em geral, o padrão educacional entre os migrantes parece ser quase o mesmo que prevalece nas suas áreas de origem. Os dados sugerem que os migrantes laborais indocumentados das duas áreas de estudo em Moçambique eram maioritariamente analfabetos ou tinham completado apenas os anos iniciais do nível primário. Portanto, no que se refere à educação, não parece haver uma notável selectividade dos migrantes das duas áreas de estudo. Porém, os dados qualitativos indicam que alguns migrantes que tinham alguns anos de estudo do nível secundário eram na sua maioria estudantes provenientes do meio urbano, principalmente da cidade de Maputo e das cidades-capitais das províncias de Gaza e Inhambane (cidades de Xai-Xai e Inhambane).

**Tabela 11:** Ocupação dos migrantes laborais indocumentados

Grupo ocupacional	Migrantes laborais indocumentados					
	No momento da primeira viagem			No momento da pesquisa de campo (2004)		
	Distrito		Total	Distrito		Total
	Magude	Chókwè		Magude	Chókwè	
Nenhum (%)	57,7	80,3	74,8	26,9	28,4	28,0
Camponês (%)	7,7	7,4	7,5	50,0	53,1	52,4
Trabalhador de serviços (%)	15,4	7,4	9,4	11,5	14,8	14,0
Funcionário público (%)	3,8	--	0,9	--	--	--
Empregado doméstico (%)	--	--	--	3,9	1,2	1,9
Vendedor informal (%)	--	1,2	0,9	3,9	2,5	2,8
Estudante (%)	15,4	3,7	6,5	3,9	--	0,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Número de migrantes laborais indocumentados	26	81	107	26	81	107

O padrão ocupacional dos migrantes laborais indocumentados é analisado na Tabela 11. A maioria dos migrantes das áreas de estudo considerava-se como indivíduos sem nenhuma ocupação produtiva aquando da primeira migração para a África do Sul. Porém, quando se tem em conta o tipo da sua ocupação no momento da pesquisa de campo, os resultados do inquérito indicam que um pouco mais de 50% dos migrantes nos distritos de Magude e Chókwè tinham-se tornado camponeses. Isto sugere que estes migrantes devem ter retornado às suas origens provavelmente por causa de uma experiência de trabalho frustrada na África do Sul. Uma vez em casa, a única via que pudesse garantir a sua sobrevivência seria a sua dedicação à agricultura de subsistência.

Por outro lado, este facto também é uma indicação de que muitos migrantes da amostra não devem ter considerado o trabalho da machamba como uma forma de ocupação, antes da sua primeira experiência migratória na África do Sul. Somente após o seu retorno da África do Sul perceberam que também poderiam estar ocupados localmente como camponeses, já que a maioria dos não-migrantes do mesmo grupo etário e nível educacional na comunidade realizavam trabalho similar (vide Tabela 12).

**Tabela 12:** Ocupação entre os não-migrantes em idade activa (2004)

Grupo ocupacional	Distrito		Total
	Magude	Chókwè	
Nenhum (%)	4,6	3,0	3,5
Camponês (%)	50,6	61,6	58,0
Trabalhador de serviços (%)	4,3	3,4	3,7
Funcionário público (%)	2,7	1,0	1,6
Empregado doméstico (%)	14,6	15,1	15,0
Vendedor informal (%)	0,6	2,1	1,6
Estudante (%)	22,6	13,8	16,6
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Número de não-migrantes em idade activa	328	674	1002

### **Considerações finais**

A migração laboral indocumentada dos distritos de Magude e Chókwè envolve maioritariamente indivíduos do meio rural, onde a actividade económica predominante é a agricultura de subsistência. Muitos jovens em idade activa deste meio parecem ser relutantes à prática deste tipo de actividade, já que ela, para a maioria, não gera rendimento suficiente para a satisfação das suas necessidades básicas. Por esta razão, eles consideram-se geralmente como indivíduos sem nenhuma ocupação, mesmo estando envolvidos em algumas actividades agrícolas. Como resultado, eles acabam constituindo o grosso dos migrantes laborais indocumentados para a África do Sul.

Os migrantes indocumentados das áreas de estudo eram menos selectivos, do ponto de vista educacional e ocupacional. De facto, em alguns estudos sobre migração tem-se argumentado que os migrantes das áreas sócio-economicamente menos desenvolvidas são geralmente menos selectivos (vide Munoz *et al.*, 1974).

Os resultados da pesquisa indicam que, durante o período de referência 1980-2004, a migração indocumentada das áreas de estudo ocorreu como resposta, não apenas à escassez de oportunidades de emprego, mas também à violência política que afectara o país desde a segunda metade da década de 70. Esta violência intensificara-se no sul de Moçambique nos meados da década de 80. O processo da migração envolvia tanto homens como mulheres.

A partir dos meados dos anos 80 até princípios da década de 90, o distrito de Magude, comparado com o de Chókwè, teve muito mais pessoas, principalmente mulheres, a migrar por causa da violência política. Isto justificava-se pelo facto de Magude localizar-se muito mais próximo da África do Sul do que Chókwè. Portanto, a proximidade geográfica é um dos factores facilitadores dos movimentos indocumentados para além das fronteiras.

Desde princípios da década de 90, a violência política terminou. Todavia, a migração indocumentada por razões económicas continuou a ocorrer no sul de Moçambique, em particular nas áreas de estudo. A maioria dos migrantes era composta por homens. O número de mulheres envolvidas na migração laboral indocumentada era relativamente menor, comparado com o dos homens. A maioria das mulheres não migrava por razões de emprego, mas sim para se juntar aos maridos que tinham estado a trabalhar na África do Sul. O emprego parece ter sido uma consequência de se estar no lugar certo em momento certo. Em geral, as mulheres constituíam a segunda onda de migração.

Resultados do estudo revelaram que as pessoas começavam a migrar aos 20 anos de idade, em média. Portanto, elas eram também selectivas em termos de estado civil. Homens solteiros predominavam na migração laboral indocumentada. A presença de mulheres solteiras entre os migrantes laborais indocumentados parece ser reduzida, já que a maioria das mulheres migravam para se juntarem aos seus maridos.

Entre os membros de agregados familiares, os filhos constituíam a maioria dos migrantes indocumentados. A proporção de chefes de agregados familiares envolvidos

na migração indocumentada foi relativamente pequena. Isto deve significar que, no geral, os chefes de agregados familiares não estavam dispostos a correr riscos associados a um cruzamento ilegal da fronteira, por causa das suas responsabilidades na família. Por outro lado, pareceu que, em geral, os chefes de agregados familiares estavam envolvidos na migração por contrato laboral. Em geral, pode-se afirmar que os migrantes laborais indocumentados eram selectivos em termos de hierarquia no agregado familiar.

Gauteng constituía o destino mais preferido pelos migrantes indocumentados. Todavia, as áreas da fronteira, em particular as farmas e pequenas cidades em Mpumalanga, serviam de trampolim para a sua entrada na região de Gauteng. Este facto sugere que a migração ocorria por etapas.

Migrantes fora das farmas trabalhavam principalmente na indústria de construção (especialmente como serventes), no sector de serviços (como mecânicos, jardineiros, empregados de mesa ou empregados domésticos) e no comércio informal (como compradores e revendedores de roupa usada, brinquedos e legumes). O comércio informal envolvia a maioria das mulheres fora das farmas. É importante notar que os migrantes indocumentados raramente eram empregados na indústria mineira, o que sugere que este sector deve lidar quase que exclusivamente com migrantes contratados.



## **Bibliografia**

AMMASSARI, S. & BLACK, R. (2001). Harnessing the potential of migration and return to promote development. *Sussex Migration Working Papers*. Sussex Centre for Migration Research.

CHISWICK, B. (2001). The Economics of Illegal Migration for the Host Economy. IN SIDDIQUE, M. (Ed.) *International Migration into the 21st Century: Essays in Honour of Reginald Appleyard*. UK, Edward Elgar Publishing Limited.

COVANE, L. (2001). Southern Mozambique: Migrant Labour and Post-Independence Challenges. IN WET, C. & FOX, R. (Eds.) *Transforming Settlement in Southern Africa*. International African Seminars. International African Institute, Edinburgh University Press Ltd.

CRUSH, J. (1997). Contract Migration to South Africa: Past, Present and Future. SAMP Briefing for the Green Paper Task Team on International Migration ([www.polity.org.za/html/govdocs/green\\_papers/migration/crush.html](http://www.polity.org.za/html/govdocs/green_papers/migration/crush.html) - accessed on March 1, 2006).

CRUSH, J. MATHER, C. MATHEBULA, F. LINCOLN, D. MARIRIKE, C. & ULICKI, T. (2000). Borderline Farming: Foreign Migrants in South African Commercial Agriculture. SAMP Migration Policy Series.

CRUSH, J. & PENDLETON, W. (2004). Regionalizing Xenophobia? Citizen Attitudes to Immigration and Refugee Policy in South Africa. *SAMP Migration Policy Series No. 30*.

CRUSH, J. & WILLIAMS, V. (2001). Making Up the Numbers: Measuring “Illegal Immigration” to South Africa. *SAMP Migration Policy Brief No. 3*.

DE VLETTER, F. (2000). Labour migration to South Africa: The lifeblood for the southern Mozambique. IN MCDONALD, D. A. (Ed.) *On Borders: Perspectives on International Migration in Southern Africa*. New York, St. Martin's Press.

DOMENACH, H. & PICOUET, M. (1995). *Las Migraciones*, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones.

HEAD, J. (1995). Migrant Mine Labour From Mozambique: Employment Prospects and Policy Options in the 1990s. *Journal of Contemporary African Studies*.

JEDLICKA, D. (1978-79). Opportunities, Information Networks and International Migration Streams. *Social Networks*, 1, 277-284.

LANDAU, L. (2004). Democracy and discrimination: black African migrants in South Africa. *GCIM Global Migration Perspectives*.

- MAHARAJ, B. (2004.) Immigration to post-apartheid South Africa. *GCIM Global Migration Perspectives*.
- MALAN, J. & SHILUBANE, P. (1986). The Shangana migration from Mozambique to South Africa. *Africa Institute Bulletin Supplement*.
- MARTIN, P. & WIDGREN, J. (1996). International Migration: A Global Challenge. *Population Bulletin*, 51.
- MASSEY, D. ALARCÓN, R. DURAND, J. & GONZÁLEZ, H. (1987). *Return to Aztlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- MASSEY, D. ARANGO, J. HUGO, G. KOUAOUICI, A. PELLEGRINO, A. & TAYLOR, J. (1993) Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*.
- MASSEY, D. ARANGO, J. HUGO, G. KOUAOUICI, A. PELLEGRINO, A. & TAYLOR, J. (1994). An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case. *Population and Development Review*, 20, 699-751.
- MASSEY, D. ARANGO, J. HUGO, G. KOUAOUICI, A. PELLEGRINO, A. & TAYLOR, J. (1998). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press.
- MCDONALD, D. & JACOBS, S. (2005). Understanding press coverage of cross-border migration in Southern Africa since 2000. *SAMP Migration Policy Series*.
- MCDONALD, D. MASHIKE, L. & GOLDEN, C. (2000). The Lives and Times of African Migrants and Immigrants in post-apartheid South Africa. IN MCDONALD, D. A. (Ed.) *On Borders: Perspectives on International Migration in Southern Africa*. New York, St. Martin's Press.
- MINNAAR, A. & HOUGH, M. (1996) *Who goes there? Perspectives on clandestine migration and illegal aliens in southern Africa*, Pretoria, Human Sciences Research Council, HSRC Publishers.
- MINNAAR, A. PRETORIUS, S. & WENTZEL, M. (1995). Who goes there? Illegals in South Africa. *Indicator SA*.
- MORETTI, E. (1999). Social Networks and Migrations: Italy 1876-1913. *International Migration Review*.
- MUNOZ, H., DE OLIVEIRA, O. SINGER, P. & STERN, C. (1974). *Las migraciones internas en America Latina*. Ediciones Nueva Vision. Buenos Aires.

PORTES, A. (2000). Immigration and the Metropolis: Reflections on Urban History. *Journal of International Migration and Integration*.

SAMP (2005a). Migration News, August 2005 ([www.queensu.ca/samp/migrationnews](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews) - Acesso: 09/03/2006).

SAMP (2005b) Migration News, December 2005 ([www.queensu.ca/samp/migrationnews](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews) - Acesso: 16/03/2006).

SAMP (2005c) Migration News, June 2005 ([www.queensu.ca/samp/migrationnews](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews) - Acesso: 09/03/2006).

SAMP (2005d) Migration News, September 2005 ([www.queensu.ca/samp/migrationnews](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews) - Acesso: 16/03/2006).

SAMP (2006). Migration News, January 2006 ([www.queensu.ca/samp/migrationnews](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews) - Acesso: 21/04/2006).

SINGER, A. & MASSEY, D. (1998). The social processes of undocumented border crossing among Mexican migrants. *International Migration Review*, 32, 561-592.

SOLOMON, H. (2003). *Of Myths and Migration: Illegal Immigration into South Africa*, Pretoria, University of South Africa, Unisa Press.

STEINBERG, J. (2005). *A Mixed Reception: Mozambican and Congolese Refugees in South Africa*. ISS Monograph No.117.

THOMPSON, W. & LEWIS, D. (1965). *Population Problems*, New York McGraw-Hill.

UNECA (1983). *International Migration, Population Trends and their Implications for Africa*. UN African Population Studies Series No. 4.

**José Chichava** é Doutorado em Economia. É Professor Auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, docente nos cursos de Mestrado na Faculdade de Direito da UEM e na Universidade “A Politécnica”, e membro do Conselho Universitário da UEM e do Conselho Nacional para o Ensino Superior. É Coordenador do Projecto de Assistência Técnica ao Sector Financeiro, no Ministério das Finanças.

*jose.chichava@uem.mz*

**Lodovico Sidónio Passo** é Mestrado em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). É docente nos Cursos de Relações Internacionais e Diplomacia e de Administração Pública no Instituto Superior de Relações Internacionais e colaborador de pesquisa no Grupo de Estudos sobre Economia Industrial, Tecnologia e Trabalho (EITT) e de Economia Mundial Contemporânea da PUCSP e do Grupurbe do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane - UEM.

*lodovico.passo@gmail.com*

**Elísio Benedito Jamine** é Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É Professor Auxiliar de Direito Marítimo na Escola Superior de Ciências Náuticas e pesquisador em Relações Internacionais.

*elisiojamine@hotmail.com*

**Samuel António Quive** é Doutorado em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim (Freie Universität zu Berlin). É docente na Universidade Eduardo Mondlane e Coordenador do Mestrado em Sociologia Rural e Gestão de Desenvolvimento. É Presidente do Núcleo de Planificação (NUP) da Faculdade de Letras e Ciências Sociais e Coordenador do processo da Reforma e Integração Regional do Ensino Superior ao nível da FLCS. É Director Adjunto para Graduação da FLCS. Colabora com o Conselho Nacional de Combate ao HIV e SIDA, como coordenador do Núcleo Provincial de Combate a esta pandemia ao nível da cidade de Maputo.

*squive2002@yahoo.com.br*

**Ramos Cardoso Muanamoha** é Doutorado em Estudos de População pela University of KwaZulu-Natal da África do Sul. É Professor, investigador e Coordenador do curso de Mestrado em População e Desenvolvimento na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

*ramos.muanamoha@uem.mz; ramos\_muanamoha@yahoo.com*













