



**ACC TASK FORCE**

**on**

*Employment and Sustainable  
Livelihoods*

**COUNTRY REVIEW**

*for*

**MOZAMBIQUE**



**Prepared**

*by*

**UNESCO**

**in collaboration with ILO**

*February 1997*

## INDEX

I.	Introduction.....	1
II.	Brief Country Overview.....	3
	1. Post-Colonial History.....	3
	2. Geography.....	4
	3. Population and Quality of Life.....	4
	4. Economy.....	5
III.	Poverty.....	6
	1. Urban Poverty.....	6
	Increasing Urbanization.....	7
	Household Demographics.....	7
	Education.....	7
	Housing.....	8
	Income Patterns.....	8
	Expenditures and Assets.....	8
	2. Rural Poverty.....	10
IV.	Employment and Livelihood Patterns.....	11
	1. The Active Labour Force.....	11
	2. Unemployment and Underemployment.....	11
	3. Wage Employment.....	12
	4. Urban Livelihood Patterns.....	13
	Urban Wage Employment.....	13
	Urban Agricultural Activities.....	14
	Urban Informal Sector Activities.....	15
	5. Rural Livelihood Patterns.....	16
	Agriculture.....	16
	Rural Non-Agricultural Activities.....	17
	i) Petty Trading.....	17
	ii) Traditional Rural Non-Agricultural Production.....	18
	iii) Self-Employed Artisans.....	18
	iv) Rural Microenterprises.....	18
	v) Rural Sall Enterprises.....	19
	Rural Wage Employment.....	19
	6. Migrant Labour to Neighbouring Countries.....	19
	7. Gender Issues.....	20
V.	The Labour Market.....	21
	1. Formal Labour Market Mechanisms.....	21

2. Labour Market Mechanisms in the Informal Sector.....	22
VI. Key Aspects of the Post-War Transition.....	23
1. Agriculture .....	23
2. Investment and Privatization.....	23
3. The Informal Sector.....	24
4. Infrastructural Rehabilitation .....	24
5. Demobilization .....	24
6. Administrative Decentralization and the Land Issue .....	25
VII. Ongoing Strategies for Generating Employment and Sustainable Activities .....	25
Development Objectives.....	25
Credit (Micro-financing).....	27
Two Case Studies in Credit.....	28
1. The Village Bank Model.....	28
2. The PAPIR Model for Promoting Small Productive Enterprises .....	30
Extension, Training and Kits.....	31
Agricultural Commercialization .....	32
Infrastructural Rehabilitation .....	32
Case Study .....	34
Private Sector Stimulation .....	35
VIII. The Role of Donor Countries, NGO's, and the Government .....	36
1. The Need for Better Donor Co-ordination .....	36
2. National Institutional Capacity Building .....	37
IX. The Role of the Private Sector .....	38
Effects of Economic Reform and Privatization .....	39
X. Conclusions and Policy Options.....	40
1. Employment and Income Generating Proposals from the ILO/UNIDO (1993) .....	41
Establishment and strengthening the institutional framework for employment policy formulation, labour market and analysis and monitoring .....	41
Income generating in the rural non-farm sector .....	41
Small Enterprise development.....	42
Labour Intensive Works Programmes.....	42
Vocational Training.....	42
Vocational Rehabilitation of Disabled Persons.....	42
2. The Poverty Reduction Strategy of the Poverty Alleviation Unit.....	43
Improving Rural Livelihoods.....	43
Human Capital Investment.....	43

Improved Safety Nets .....	43
Poverty data base.....	43
<b>3.Recomendations Arising from Recent Research and the Unesco/ILO Seminar on Employment and Sustainable Livelihoods hel on 19th February, 1997, to discuss the draft of this Report .....</b>	<b>43</b>
Summary of Issues and Policy Suggestions .....	46
<b>1. Area of Intervention: Human Capital and Development.....</b>	<b>46</b>
<b>2. Area of Intervention: Private Sector Promotion .....</b>	<b>47</b>
<b>3. Area of Intervention: Agricultural Commercialization .....</b>	<b>47</b>
<b>4. Area of Intervention: National Institutional Capacity Building.....</b>	<b>48</b>
<b>5. Area of Intervention: Infrastructure Rehabilitation.....</b>	<b>48</b>
<b>6. Area of Intervention: Credit Policy .....</b>	<b>49</b>
<b>7. Area of Intervention: Dissemination of Information .....</b>	<b>50</b>
<b>8. Area of Intervention: Co-ordination .....</b>	<b>50</b>
<b>9. Area of Intervention: Poverty REduction .....</b>	<b>51</b>
References.....	52

## ABBREVIATIONS

Some of the abbreviations bellow, represent commonly used Portuguese acronyms.

<b>APIE</b>	- State Housing Administration
<b>BPD</b>	- Peoples Development Bank
<b>CIDA</b>	- Canadian International Development Agency
<b>CFD</b>	- Cassie Francaise de Developpement
<b>CFM</b>	- Mozambican Railways
<b>CGAP</b>	- Consultature Group to Assist the Poor
<b>CORE</b>	- Commission for the Reintegration of the Demobilized Soldiers
<b>CLUSA</b>	- Cooperative League of the USA
<b>DHO</b>	- Occupational Skills Development Programme
<b>DNE</b>	- National Directions of Statistics
<b>EU</b>	- European Union
<b>FDC</b>	- Fund for Community Development
<b>FIAS</b>	- Foreign International Advisory Services
<b>GDR</b>	- German Democratic Republic
<b>GPE</b>	- Office of for Employment Promotion
<b>GTZ</b>	- German Technical Cooperative
<b>IDIL</b>	- Institute for The Development of Local Industry
<b>ILO</b>	- International Labor Office
<b>IMC</b>	- Mozambique National Institute
<b>IMF</b>	- International Monetary Population Fund
<b>INDER</b>	- National Institute for Rural Development
<b>INEFP</b>	- National Institute for Employment and Vocational Training
<b>IOM</b>	- International Organization for Migration
<b>MINED</b>	- Ministry of Education
<b>MINTRAB</b>	- Ministry of Labor
<b>NBI</b>	- National Bank Intermediary
<b>NGO</b>	- Non Governmental Organizations
<b>OTM</b>	- Organization of Mozambican Workers
<b>PAF</b>	- Poverty Alleviation Fund
<b>PAU</b>	- Poverty Alleviation Unit
<b>PRE</b>	- Program for Economic Rehabilitation
<b>PAPIR</b>	- Project for the Support of Small Rural Industry
<b>PPPI</b>	- Fund for the Promotion of Small Industry
<b>PROFEM</b>	- Programme for Training Employment and Microenterprises
<b>ROCS</b>	- Programme fpr Roadas and Coastal Schemes
<b>UCP</b>	- Unit Programme Coordination (for demobilized Soldiers)
<b>UNCDF</b>	- United Nations Capital Development Fund
<b>UNDP</b>	- United Nations Development Programme
<b>UNFPA</b>	- United Nations Population Fund
<b>UNESCO</b>	- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>USAID</b>	- Agency for International Development

## *Preface*

*This country review exercise is carried out as part of the work of the Inter-Agency Task Force, set up by the UN Administrative Committee on Co-ordination (ACC), on Employment and Sustainable Livelihoods, chaired by the International Labour Organization (ILO). The Task Force decided to undertake country reviews in select number of countries, following closely the guidelines prepared by it. ILO was chosen lead agency for country reviews in Chile, Hungary, and Nepal. UNDP led the country reviews for Morocco and Zambia. The country review for Mozambique was assigned to UNESCO with the participation of ILO and UNHCR. The draft Review was prepared by Mr. Fion de Vletter which was discussed at a National Seminar co-hosted by ILO and UNESCO on 19 February 1997, chaired by the Minister of Labour, Mr. Guilherme Luis Mavila, and attended by senior officers of the Government, representatives of NGOs and of UN Agencies. The following day, representatives of UNDP, UNFPA, UNHCR and UNESCO met to review the outcome of the Seminar and comment on the conclusions and recommendations made in the Review Paper. Based on all these inputs, the Country Review has been finalized by UNESCO in collaboration with the consultant Fion de Vletter .*

*The Government of Mozambique has requested for copies of this Review in Portuguese for circulation among various government departments. UNDP's MAPUTO Office has agreed to finance the translation and publication of the Review in Portuguese.*

## I. INTRODUCTION

A country as poor as Mozambique will, for a long time, see much of its economic and political policy formulation centre on improving the well being of its people. In more developed countries, improving the livelihoods of their citizenry usually implies a central role for employment creation -- the level of employment being one of the key indicators of economic health and usually a main determinant affecting the fate of incumbent governments in democratic societies.

Employment and the potential for employment in the strict Keynesian sense (in this paper simplified as *wage employment* in both the urban and informal sectors) is of importance to Mozambique (accounting for some 17% of the active labour force) but it should be balanced against the livelihoods of the vast majority of its population who are engaged in subsistence agriculture and growing numbers of self-employed in the informal sector. Hence, this paper will not only look at formal employment and its various facets, but will give greater importance to what will be referred to as *sustainable livelihoods* considered in this paper to be that level of *regular* income needed by a household to ensure the satisfaction of minimum basic needs of its members.

Generating more employment is usually seen as one of the more obvious approaches to ensuring the sustained livelihood though, in reality, wages in countries such as Mozambique are often not sufficient to guarantee the minimum living requirements of the average family. A much broader perspective is needed: wage employment should only be seen as one of an almost infinite number of *activities* which can bring about sustainable livelihoods.

The fact that Mozambique has recently entered into peace after a particularly long and destructive war makes it an interesting case study in its own right. However, the post-conflict transition should be seen as one component within a matrix of change including pre-existing forces such as structural adjustment, democratization, and an ideological U-turn from a centralised to a free market economy. Peace has brought out some specific reforms linked to political compromise as in the case of local administration and the restitution of traditional authority, land reform, etc. but, most importantly, it has opened the way for a pre-existing reform programme. Demographically, peace has had a major impact as refugees and *deslocados* return to their economic activities, increasing the size of the active labour force by an estimated 9% per annum between 1991-95.

It is easy when treating such a broad topic to get lost in detail -- to see the trees and not the forest. Mozambique has experienced numerous special programmes aimed at providing employment or sustainable livelihoods for a variety of target groups such as demobilised soldiers, *regressados* from the ex-GDR, repatriated mine workers, refugees and other vulnerable groups. Lessons learned from these experiences are providing the building blocks for more generalised strategies e.g. the GTZ experience with *regressados* has been developed into a broader programme to support microentrepreneurs, especially in the urban

informal sector, while the ILO training programme for demobilised soldiers has served as the nucleus for a national employment programme (PROFEM).

Two fundamental issues should be recognised from the start. One is that we should recognise the very different needs of the various target groups when formulating national strategies and two, to simplify the national approach, the multitude of needs should be condensed into a few broad target areas. For the purposes of this paper, three specific groups have been chosen: peasants, the formally employed and the informal sector. It is not uncommon to find individuals who transcend these categories e.g. peasants or employees supplementing their incomes with informal sector activities. Special consideration should be borne in mind for the more vulnerable sub-groups within these categories especially female heads of household.

Despite its position as one of the poorest countries in the world and the fact that so much lip service is given to poverty eradication by politicians, policy makers and the donor community, very little is known about the nature of poverty in Mozambique. Only after the 1997 census and a comprehensive national family expenditure survey will a much better understanding of the phenomenon be possible. Relatively little statistical information exists for the main categories of activities sustaining the bulk of the population - formal employment, informal sector activities and peasant production.

Unreliable data make it difficult at this stage to come up with definitive analysis and concrete policy recommendations. However, substantial work has been done on many aspects of the above issues which, though unable to give an accurate national overview, is sufficient to highlight some major concerns regarding the state of the nation vis-à-vis poverty and the attainment of sustainable livelihoods.

*One particularly striking aspect about the question of poverty and sustainable livelihoods in Mozambique is that, though few resources have been directed towards understanding the nature of poverty or the types of activities pursued by the population to survive, there have been substantial resources and effort, particularly by the international aid agencies and NGOs, directed towards poverty reduction and the generation of livelihoods. This paper will critically review some of the principal strategies pursued over the past decade, especially those since the Peace Accord.*

The term "sustainable" has now become hackneyed jargon and tends to be recklessly used. In this paper it is raised in two principal contexts. It is mainly applied to the household level in a quantitative sense, ensuring minimum income levels and regularity of livelihoods as explained above, usually based on a combination of economic activities. It is also applied in an analogous way to projects where sustainability implies the minimum conditions needed to maintain the continued operation of a project either in an economic sense (e.g. cost covering) or from continued long-term Government budgetary commitment. Most donor-initiated projects are unsustainable because they fail to meet one of these requirements. Sustainable projects are not necessarily needed to generate sustainable livelihoods. There is a growing recognition that, because of limited Government resources and capacity, projects that have important developmental objectives such as opening up feeder roads are usually



not sustainable over the immediate future because maintenance cannot be guaranteed by Government. Some donors are now helping to maintain the sustainability of these projects by covering recurrent costs (maintenance) over the medium term until Government builds up sufficient capacity.

Section II presents a brief country overview, putting the issue of employment and sustainability into the perspective of economic and political changes that have affected the country since Independence. Section III, despite the absence of solid data on poverty, attempts a fairly comprehensive analysis of both urban and rural poverty. This is followed by a detailed analysis in section IV of urban and rural employment and livelihood patterns. The labour market situation for formal, informal and migrant workers is reviewed in section V. Section VI looks at some of the special considerations and developments arising from the post-war transition. Section VII reviews Government policy and the various strategies applied by it and the donor community with particular relevance to the promotion of employment and sustainable livelihoods. Section VIII looks at the role of donors and the Government, giving particular attention to the question of co-ordination and the implications of limited capacity by the Government to cope with an ever increasing load of projects. Section IX considers the crucial role of the private sector. Section X summarises the principal problems or priority issues relating to the question of employment and sustainable incomes and then lists possible policy options.

The topic of employment and sustainable livelihoods is a subject affected by almost any policy initiative, be it education or excise duties. This Report attempts to cover a broad range of related issues but, given the scope of the report and attention span of the target audience, these issues are necessarily selective.

## **II. BRIEF COUNTRY OVERVIEW**

### ***1. Post-Colonial History***

Recent Mozambican history can be periodised by five principal events: (i) Independence (1975); (ii) the implementation of the Programme for Rehabilitation (Structural Adjustment) (PRE) in 1987; (iii) a new liberalised Constitution (1990); (iv) the Peace Accord (1992); and (v) the democratic elections of 1994.

At Independence, Mozambique suffered from a mass exodus (90%) of Portuguese settlers who had occupied virtually all skilled and even lower skilled positions. By 1973, the manufacturing sector was the sixth largest in sub-Saharan Africa. The new Government of the Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), with minimal skills and managerial capacity set itself the ambitious socialist goal of rapid development and equality for all. This meant nationalization or intervention of most of the strategic or abandoned enterprises, a focus on big heavy-industry projects and large state farms. Although impressive advances were made in the provision of basic health and education services, the combination of

economic mismanagement and a civil war with guerrilla group Renamo, led to economic collapse. In 1994, Mozambique joined the World Bank and IMF, and implemented the self-designed Structural Adjustment Programme (PRE) in 1987. Growth followed but was accompanied by high inflation, severe drops in the foreign exchange values of the national currency (metical), and increasing poverty. The situation was aggravated by a very destructive war and one of the worst droughts of this century. The 1990 Constitution prepared the country for political pluralism and for liberalization of the economy based upon "the value of labour, on market forces, on the initiative of economic agents, on the participation of all types of property and on the action of the state to regulate and promote economic and social growth and development". Peace, elections, and the end of the drought led to rapid growth, substantial agricultural surpluses and a resurgence of foreign investor confidence. From being a basket case and, by some measures, the poorest country in the world, Mozambique appears to be making a dramatic turnaround.

## ***2. Geography***

Mozambique has an area of 799,380 sq. km. with a coastline of 2,515km. It is traversed by 13 major rivers many of which offer very fertile flood plains. It shares borders with 6 countries, 5 of which it offers important rail, road and port facilities along "corridors" (the main ports being Maputo, Beira and Nacala).

## ***3. Population and Quality of Life***

The population of Mozambique in mid-1995 was estimated at 17.3 million residing in 3.18 million households (averaging 5.44 members). More than three-quarters (77.4%) of households are considered rural, which use 97% of cultivated land, but produce less than a third of the total GDP of the country..

The population is characterised by high levels of mortality and fertility, high population growth with a predominantly younger age group (45% of population is below 15 years of age). Population growth rate increased from 1.5% p.a. during the 1950s, to 2.3% in the 1970s, and 2.7% in the 1980s. Highest growth rates have been recorded amongst the poorest households.

It is estimated (although never clearly explained how) that 58.9% of the population live in absolute poverty. Health indicators are amongst the worst in the world: in 1990-95 the infant mortality ratio was estimated at 148 per 1,000 live births. War destroyed nearly 40% of rural health facilities. Only about 30% of the population have relatively convenient access to health services, 22% to safe water, and 20% to sanitation. Life expectancy at birth is 46 years. The doctor/population ratio is one to about 40,000, with a huge bias in favour of the urban areas (UNFPA, 1995).

Adult literacy is very low at 33% (45% for males and 21% for females) up from 10% at Independence. An estimated 42% of the schools were destroyed during the war and currently about half the school-age children are not in school. Only about one-third of

children entering primary school are able to complete their primary education. The transition rate of children from primary to secondary level is very low: the secondary school enrolment rate being only 7%. The drop-out rate of approximately 3,000 university students is about 50%, affecting primarily female students (UNFPA, 1995). Just prior to peace, there were about 4.5 million displaced persons within the country and 1.5 million refugees outside the country. After the war some 93,000 soldiers were demobilised posing an enormous challenge for their rehabilitation in the economy.

#### **4. Economy**

The end of 1996 saw some very surprising results for a country long accustomed to high inflation, precipitous falls in the foreign exchange value of its currency (metical) and interest rates touching 50%. Inflation was reduced from 54.1% in 1995 to 16.6% in 1996, well below the targeted rate of 22%. The exchange rate stabilised, depreciating only 5.3% from the end of 1995 (compared to more than 60% the year before). The Bank of Mozambique almost halved its rediscount rate, dropping from 54.75% in August 1996 to 29.75% by early January 1997. Growth rate in 1996 was 7.4%.

Exports for 1996 increased by more than 24% over 1995, reaching \$210m. Principal exports were shrimp (27.2%), cotton (8.7%), and cashew nuts (6.3%). Imports for 1995 amounted to approximately \$783m of which 37.6% came from South Africa alone.

The National Accounts statistics for 1994 (National Directorate of Statistics -- DNE, 1996) were estimated at \$1.816 billion making a per capita GDP of \$107. To GDP, agriculture contributed 27.8%, industry 18.8%, services 45.8%, and public administration 7.6%. However, recent calculations for the economic contribution of the informal sector made by the National Statistics Institute suggest that the informal sector accounts for 43.7% of total marketed production and that the GDP is underestimated by an amount close to 70%, giving a revised value of per capita GDP in 1994 of \$182 (Ardeni, 1997).

Over the period 1987-95, Mozambique has received more than \$8 billion of support in grants, credit, and debt relief. In 1992, Official Development Assistance totalled \$1.393 billion and accounted for 75% of all public investment. There are more than 200 donors and international NGOs working in the country. Mozambique tops the IMF's list of eight countries with "unsustainable" debts, its foreign debt probably exceeding \$5.5bn. Debt repayments are expected to reach \$300 million p.a. in 1999.

Total private investment (dominated by foreign investors) increased to \$445m in 1996, which is 24.7% higher than the previous year. In 1997, with the prospect of the \$1bn aluminium refinery, total investment could top \$2bn.

Minimum wages have tended to fall in dollar terms (see table 1) to about half of what they were at the outset of the Structural Adjustment Programme (PRE). In the private sector, average industrial wages have been maintained at about \$39 per month. In 1993 and again

in 1995, the urban population manifested its displeasure about the rising cost of living with riots in reaction to price increases in transport and then rice.

**Table 1: Evolution of Minimum Salaries (Industrial Sector)**

Date	Minimum Salary (Industry) Metical	Minimum Salary (Industry) US Dollars (approx.)
31-01-87	5,000	
17-06-87	7,500	
09-03-88	12,800	40
12-10-88	17,000	33
19-04-89	22,500	37
10-01-90	26,100	32
28-12-90	32,175	31
14-11-91	40,000	23
30-09-92	58,800	23
28-07-93	70,600	17
06-07-94	117,500	20
27-02-95	158,650	22
01-10-95	218,650	22
01-07-96	271,126	23

Source: Organization of Mozambican Workers (OTM)

### III. POVERTY

#### *I. Urban Poverty*

Maputo, the most urban of Mozambique's cities, has become highly stratified in terms of class, spatial development and income distribution. While structural adjustment has benefited some 15 per cent of the population, more than 80% of Maputo's population is now considered poor with 60% unable to meet their minimum nutritional intake (absolutely poor; DNE,1993). In 1980, Maputo's absolutely poor were only 15 per cent (Green, 1991) With further retrenchments expected through privatization and enterprise restructuring, wage employment cannot be relied upon to sustain the urban poor. Open unemployment only affects a relatively small percentage of the population as few safety-net programmes exist, thus forcing some to work in virtual servitude under informal sector bosses for wages as low as (\$5) per month .

Reforms brought about through Structural Adjustment are hardly popular and have been the bane, if not the downfall, of one-party governments forced by the same pressure groups to introduce (short/medium term) poverty deepening policies while ushering in democratization. Mozambicans sustained a considerable reduction in living standards before reaching what Hanlon Hanlon

(1991) referred to as the "riot threshold". That threshold was reached in early 1993 with the widespread and spontaneous reaction to attempts to double public transport charges.

Recent polls showed the vast majority of Maputo City's population feeling substantially worse off economically than they were a few years ago. Poverty issues have since manifested themselves increasingly in the media, promising to be in the forefront of future political debate. The two dominant trade union movements have pledged to take the cause of the worsening plight of their members (Fulane, 1994).

### *Increasing Urbanization*

Successive census and demographic data show a rapid increase in the urban population both relatively and absolutely. In 1960, only 4% of Mozambicans were considered to be urban; by 1980 this rose to 13%; and in 1991 demographic survey data suggested that the urban population stood at 25% (this is partly explained by the inclusion of new areas in the "urban" category). Between 1980 and 1991, the number of towns considered to be urban almost doubled from 12 to 23. Rapid urbanization has, to a significant degree, been distorted by the unnatural influx of "deslocados" and "afectados" fleeing the war. Though many will continue to stay away from their homes, there are people who are likely to return to their place of origin, and the process has already begun.

### *Household Demographics*

The average household size for Maputo city is larger than the provincial capitals (6.7 vs. 5.8). The median age is also higher in Maputo (16.1 vs. 15.3). Due to the effects of external migration as well as war, the number of women urban residents is greater than men, especially between the ages 20-29.

The ILO/UNFPA/DNE (1993) study of poverty in Maputo found some significant demographic patterns relating to poverty. More than one-quarter of the absolutely poor households were female headed (vs. 12% for non-poor), household size was significantly larger (7.2 members vs. 5.5 for non-poor households) while barely 15% of the household heads had some education vs. 64% for non-poor). A disturbing prognosis for urban human resource development is that 70% of Maputo's children under 10 years of age belong to households considered to be absolutely poor.

### *Education*

In the provincial capitals, the rate of illiteracy for those 15 years or older was found to be 30% with notable gender differences: 15% for men vs. 45% for women. Considerable variation was found regionally: more than half of Lichinga's population of similar age was illiterate but the rate declined significantly the further south one went. The school going rate for those between 7-24 was 55% with a slight gender difference: 60% for males and 50% for females (20). Regional variations for schooling by and large reflected illiteracy patterns, except for Pemba which registered the highest rate of school goers.

In Maputo the rate of *illiteracy* was 16% for those 10 years old or over and there were considerable gender differences: 7% for men and 25% for women. The rate of school goers is 83% for children between 7-14 years, and 47% for those between 15-19 years. The family survey showed a strong relationship between the level of education attained and household income (DNE, 1993).

### *Housing*

Mozambique's urban areas, reflecting their colonial heritage, are essentially split into what is referred to as the cement city and reed townships (*caniços*). The cement core is where the Portuguese colonials lived, and where, since Independence, the rich and middle class have largely benefited from highly subsidised rents from some 80,000 units falling under the administration of the State Housing Administration (APIE), now available to legal tenants for only a fraction of their real value. Ironically, housing in the *caniços* has been largely purchased and erected by the poorer occupants. Once almost entirely made of reed and thatch, *caniço* housing has progressively become more permanent, being built of cement blocks and zinc roofing. In Maputo, it is estimated that about one-fifth of the population lives in the cement core.

A significant difference was also found between housing construction and services. In the provincial capitals, 29% lived in housing which had cement or clay brick walls (vs. 57% in Maputo city); 19% had electricity (vs. 38% Maputo city); 20% had piped water (vs. 33% Maputo city); and 8% had flushing toilets (vs. 21% Maputo city). Only 4.5% of the provincial city residents used electricity or gas for cooking (94.4% used wood or charcoal) (DNE, 1994b).

### *Income Patterns*

Considering the variation in costs of living, the income differences between the provinces and Maputo city are probably not as significant as could be expected. For the provincial capitals, monthly income per capita (February 1992- March 1993) is about \$7 vs. an inflation-indexed equivalent of about \$9.5 for Maputo city (DNE, 1994b). The sources of income, however, vary considerably. In the provincial capitals 41.5% of income is derived from wages and almost one-quarter (23.0%) from family agriculture. In Maputo city over half (51.6%) the income is earned from wage employment and only 7.7% from family production. Profits from business (including petty trading) accounts for 24% of income for Maputo city residents and 19% for the provincial capitals. The average monthly wage of \$19 for workers in the provincial capitals shows very little regional variation. Homesteads headed by women earn a significantly lower income than those of men-headed households. Sahn (1993) found that 33% of the households in Maputo earned their income from only one activity, 40% had two sources, and 27% had 3 or more.

### *Expenditures and Assets*

Expenditure patterns reveal an overwhelming dominance of food for all income levels. Sahn (1993) found that all income levels in Maputo were found to spend about 70% of their income on food. The distortion of Engel's Law which normally finds that the proportion spent on food

diminishes as income increases may be partly explained by the peculiarities of housing. In the provincial capitals a greater variation was found with the poorest 20% spending 77% of their income on food and the wealthiest 20% spending 63% which is still quite high suggesting that in both the strata, a high percentage of income is spent on food alone.

Because housing is usually a once off initial outlay, the poor spend relatively little of their monthly expenditures on rent or maintenance (about 1-1.5%). Normally paying rent, the rich spend proportionately more than the poor on rent (about 4%) but, because of the heavy subsidisation of their accommodation, this percentage is far less than would be normally found elsewhere.

Household monthly expenditures for the provincial capitals (February 1992-March 1993) averaged about \$67 or \$11 per capita . More than half (56%) the households spent less than \$50 per month. Provincial expenditures were about 7% less than those found for Maputo. Because of the high dependence on transfers from miners, household expenditures in Xai Xai were found to be more than \$25 higher than the monthly average. Expenditure patterns between the provinces and Maputo varied somewhat, showing greatest variation in housing and clothing.

## 2. *Rural Poverty*<sup>1</sup>

It has only been in the past year or so that reasonable quantitative and qualitative data about the rural economy have become available, especially from the poverty studies of the Centre for Population Studies of Eduardo Mondlane University and surveys of Michigan State University and the Ministry of Agriculture. The results of the current family income-expenditure survey and imminent census will further improve the statistics. Available data suggest that poverty is more acute and widespread in the rural areas where about three-quarters of the population live.

Rural poverty is largely the result of the low level of development of agriculture which is essentially subsistence. Poor infrastructure and a fragmented market economy is likely to cause substantial agricultural surpluses in many parts of the country which will remain unsold. Continued economic isolation of the rural areas will enforce poverty on many even though production has reached levels never seen before. Such isolation will also make these populations vulnerable to unpredictable natural calamities such as droughts, floods, and plagues.

It is estimated that less than a third (29%) of rural households sell food crops and 26 % produce cash crops (mainly cashew, coconut, and cotton) of which almost two-thirds(61%) do not sell their production.

Crop production depends mainly on land and labour, with little use of fertilizer, mechanical tools or animal draught power. In the south, there was previously much greater use of animal power but the decimation of cattle herds by the war has drastically affected this input (although to some extent made up by the presence of many tractors often purchased by miners). In the north, the presence of tse-tse fly ensures minimal use of animals.

---

<sup>1</sup> information obtained mostly from *Mozambique Rural Poverty Profile* (PAU, 1996)



## IV. Employment and Livelihood Patterns

### 1. *The Active Labour Force*

Events over the 1980s exacted a heavy toll on the participation rate of the labour force. The 1980 census showed that, of a total enumerated population of 11.67 million, almost half (47.8%) were "economically active" (including the unemployed). The Demographic Sample Survey of 1991, estimated a total population of 14.42 million and a labour force of only 6 million, citing the factors of drought and war for the significantly lower participation rate of 42.2% (even though it included persons above the age of 7, and not only those above the age of 12 (as in 1980)) These figures suggest that, over more than a decade, the labour force increased by only 420,000 people (or about 0.1% per annum), reflecting the effects of refugees and migrant workers (mostly illegal) crossing into neighbouring states. With the peace accord, it was predicted that between the years 1991-95 the labour force would have increased by about 9% per annum (DNE, 1994a).

Agriculture, mainly subsistence, absorbs by far the greatest proportion of the labour force. Between 1980 and 1991 the proportion of those working on agriculture came down barely 2 percentage points from 78.7% to 76.2%

Non agricultural self-employed accounts for about 4.8% of the active labour force. Most self-employed would be found in the informal sector, engaged in such activities as petty trade, artisanal production and traditional rural non-agricultural production such as charcoal production, firewood collection, etc. It should be said that these activities also provide a secondary source of income to many who are otherwise engaged primarily in agriculture.

To sum up: If the current population of Mozambique is assumed to be 18 million, then 8 million people, constituting 45 per cent, would be in the labour force. They would be distributed as under:

**TABLE 2: Distribution of Active Labour Force**

Wage Employment	1.4 million	17%
Peasants	6.1 million	76%
Self employed	380,000	4.8%
Others	120,000	2.2%
<b>Total Labour Force</b>	<b>8 million</b>	<b>100%</b>

### 2. *Unemployment and Underemployment*

Open unemployment grew from 1.7% to 7.2% between 1980-1991, being significantly higher in urban areas (15%) than rural (4.9%). There are difficulties in assessing the real extent of unemployment in Mozambique. With such widespread poverty, it is difficult to assume that the poor will remain "unemployed". It is a different matter that they be misemployed, underemployed, or remain underpaid. It is mainly people from the middle classes, with good family support, who can afford to remain unemployed until they get a job of their liking.

Some surveys have used the concept of “visible underemployment” defined as an activity requiring less than 8 hours of work per day. Using this concept, more than half (52.2%) of the active labour force could be considered to be visibly underemployed, with higher incidence in urban areas (59.4%) and lower in rural areas (26.6%). 59.4% of women and 44.6% of men are visibly underemployed.. A substitute rate of unemployment of 28.4% was worked out by the DNE Labour Force Analysis which obtained a figure by dividing the total number of hours worked by the underemployed by 8 (full-time work) and adding that number to the percentage of actually unemployed (7.2%).

### 3. Wage Employment

The number of wage workers in relation to the whole population is relatively small. The 1980 census found that wage employees accounted for 16.5% of the total labour force. Almost one-third of the men (31.1%) and only 3.6% women were wage employed. Barely more than one-third (37%) were working in the private sector. Of the 891,200 who were classified as wage employed, the three largest sectors were agriculture with 218,900 workers, industry and energy (204,600) and services (106,900).

The 1991 Demographic Sample Survey found that wage employment as a percentage of the total labour force *decreased* to 16%. The participation of men decreased to 28.5% while that of women *increased* to 5.2%. The number of workers in the private sector increased only slightly.

The term “wage- employed” applies to both the formal and informal sector. Ardeni (1997) estimates that about 500,000 of the wage employed work for registered companies ( formal sector), suggesting the balance of almost 400.000 in the informal sector.

◆ Private Sector Formal Employment	500,000
⇒ Non-Agricultural	460,000
⇒ Agriculture	40,000
◆ Public Service	100,000
◆ Domestic Service	150,000
◆ Non-Household Agricultural Enterprises	250,000
◆ Non-Agricultural Informal	250,000
◆ Migrant Workers	150,000
<b>Total</b>	<b>1.4 million</b>
* These estimates assume a population base of 18m; wage employment is assumed to be 17% while the remaining categories are very rough estimates made by the author	

The information available with the National Institute for Social Security is several years out of date and relates only to 94,000 workers. Statistics collected by the Ministry of Labour's Department of Social Statistics, through its annual survey of registered companies, offers useful information on the *distribution* of the labour force, but it is not based on scientific sampling. The survey undertaken in 1993 covered 6,990 firms -- most of which were micro-enterprises; only 25% firms had between 100-500 workers and 49 had more than 500 employees. The survey included 197 state owned, 76 intervened, and 33 mixed enterprises. The latter three categories accounted for 62,216 (35%) of the total number of workers covered (175,694). Although accounting for *less than 5%* of the firms surveyed, enterprises with more than 100 workers engaged *almost two thirds* of the employees (113,693). Enterprises with more than 500 workers accounted for one-third of the surveyed employees.

#### **4. Urban Livelihood Patterns**

Urban income-generating occupations can be split into three basic categories: (i) wage employment (distinctions between wages earned from registered and informal enterprises being difficult to differentiate); (ii) self-employment (which for the poor is almost exclusively in the form of vending or small artisan activity in the informal sector; and (iii) agricultural activities in surrounding smallholdings ("*machambas*"). Census data showed that Maputo had, largely due to higher school enrolment, significantly lower labour force participation rates than the rest of the country for the age group 7-15. Family survey data (see below) found that the economically active population for the ages 15-59 in Maputo was 62.2% in 1991 and 68% for the provincial capitals combined (1992-93).

##### *Urban Wage Employment*

The degree of "urbanity" of the declared urban areas varies considerably, especially when measured in terms of wage employment. Although almost half (48.7%) of the total urban labour force has wage employment, the difference between Maputo City with more than two-thirds (67.7%) of its labour force in paid jobs contrasts sharply with Lichinga's 5.5% (DNE, 1994b).

Wage employment is heavily skewed in favour of men: in Maputo, 80.8% of economically active men had wage employment compared to 35.6% for women. In the provinces there was even a greater differentiation: wage employment accounted for less than 40% of the labour force, with men outnumbering women by a factor of 5 (60% vs. 12%). In Maputo City, the state sector employed about 23% more than the private sector, while in the provincial capitals, the state employed about 50% more than the private sector. Interestingly, the DNE family survey for Maputo found that 43% of those employed by the private sector were found in enterprises of less than 10 employees. The same household survey found that 16% of the households have a member employed in the South African mines. Many more households had members absent but

it was not known from the responses where these absentees were located. It can be safely assumed that, in addition to the miners, a significant proportion of these absentees is working in neighbouring countries in jobs other than mining.

In the provincial capitals more than two-thirds (70.5%) of those with an economic activity were engaged in micro enterprises employing 10 or less workers, about 60% of those working in them were either self-employed or unpaid family workers.

Open unemployment varies considerably by region and is especially affected by drought. The southern provinces have unemployment rates as high as 21% while the northern provinces were less than 1%. Though open unemployment of the economically active population in both Maputo (12.9%) and the provincial capitals (8.7%) is ostensibly low, almost three-fifths (58.8%) of those working in the provincial capitals could be considered under-employed, working 40 hours per week or less (58.7% of working women working 32 hours or less) (DNE, 1994b). Census data for Maputo city (DNE, 1994a) found a very low level of underemployment, calculated at 4.9%. More than half of the unemployed in Maputo were in the age cohort 20-29.

### *Self-Employment*

Labour data make it difficult to distinguish between the formal and informal sector workers.

In Maputo, self-employment accounts for 30.9% of the economically engaged and is heavily dominated by women: 54.4% of women are self-employed compared only to 15% men workers.

Almost twice as many (59.8%) are self-employed in the provincial capitals as in Maputo but this is dominated by peasant agriculture. The second largest occupational grouping after peasants is vending, absorbing 16.8% of the economically active population, with little gender difference.

### *Urban Agricultural Activities*

Employment patterns in the provincial capitals showed much closer rural ties. One aspect which clearly distinguishes the provincial capitals from the distinctly urban character of Maputo city (and for that matter Matola) is that 73% of their households possess *machambas*; in Maputo, this percentage is only 18.

Of those with an economic activity in provincial capitals, almost two fifths (38.5%) are engaged in agriculture (mostly in family *machambas*) involving the majority (63%) of women and relatively few (19%) men.

Though few Maputo bairro residents cultivate crops or breed animals, almost all (93%), in one observed bairro were found to have planted fruit trees (principally bananas, citrus, papaya, mango) (Gebauer and Dauer, 1992)

### *Urban Informal Sector Activities*

The urban informal sector in Mozambique has been the fastest growing sector over the past decade and, comparatively, perhaps the fastest in Africa. It has emerged from the shady clandestine activities known as *candongas* during the planned economy era to an open sprawling economic culture flouting the attempts by urban councils to control its spread. It is a pervasive manifestation of how a very large and varied segment of the population has adapted to the economic liberalization of the structural adjustment programme.

The result has been mixed. Although urban poverty is widespread, the relative social stability, the comparatively few beggars and indications of adequate diets amongst even the poor, suggest that the informal sector has successfully absorbed the growing numbers of unemployed, recently aggravated by demobilization, enterprise restructuring, and retrenchments/repatriation from South Africa. On the other hand, the informal sector has led to increased crime, poor hygiene, a blatant disregard for residential prerogatives, child exploitation, etc.

Several important findings emerged from a recent survey of the informal sector in Maputo and Beira (de Vletter 1996). Perhaps the most important finding contradicts the continued impression that the informal sector is dominated by women and marginal groups such as demobilised, street children, etc.

The survey found that:

- i) Though certain informal sector activities were gender biased such as food vending, cart pushing, etc., it appeared that there was no obvious overall dominance between men and women. However, there has been a noticeable increase in male vendors of non-food goods.
- ii) With wage employment growing so slowly, the informal sector was dominated by youth (mostly under 35 years), and more educated than the wage employed. Vending was by far the preferred activity to productive activities because it required small capital investment (averaging about \$40), it was less risky, gave faster returns, and required less skill.
- iii) On average, informal sector activities provided incomes substantially higher than wage earnings and the majority of those interviewed in the informal sector preferred to operate in that sector to having wage employment, dispelling the myth that the informal sector is the last resort.

## 5. Rural Livelihood Patterns

The recent work of INE (see Ardeni,1997) on calculating the contribution of informal sector to the GDP, provides some interesting insights into rural labour force utilisation. The agricultural sector is overwhelmingly based on “household enterprises” .

### *Agriculture*

Agriculture is by far the most important source of livelihood for Mozambicans, engaging about 78% of the labour force. Average land area cultivated by smallholders is around 1.9 ha, normally with 2 fields. It is estimated that there are 2,465,000 households involved in agricultural production: about one-third occupy areas larger than 2 ha, accounting for 70% of cultivated land, while at the other extreme one-third have less than one ha. of land and are presumed to be only subsistence farmers with no surplus to sell. One quarter of the households are female headed and, by implication, are likely to be labour short. These two latter types of households are vulnerable and most likely to be poor. Only one-third of households have their land legally registered.

The vast majority (88%) grow some staple crop, dominated by maize which is grown by 75% of all households, followed by beans (32%),cassava (30%), sorghum/millet rice (17%). On average, households grow three crops, and about two-thirds engage in inter-cropping, planting more than one crop during the same season. During the past season (1996), because of the good rains, a large number of households sold their surplus maize (estimated to be about 50,000 tonnes in the northern provinces and expected to double in 1997). Traditional cash crops are cultivated by 26% of households: 11% grow coconuts, 10% grow cashew, and others grow cotton, sugar cane, and *mafurra* (oil). Almost two-thirds of all households have some form of livestock, principally chickens. About a third own small animals such as sheep, goats and pigs

**TABLE 4: RURAL HOUSEHOLDS**

- **AGRICULTURE (Land Distribution)**
  - ⇒ >4 ha (10% of households)
  - ⇒ 2-4 ha (25%)
  - ⇒ 1-2 ha (32%)
  - ⇒ <1 ha (33%)
  
- **NON-AGRICULTURAL ACTIVITIES**
  - ⇒ Petty trading
  - ⇒ Traditional Non-Agri- Production
  - ⇒ Self-Employed Artisans
  - ⇒ Rural Microenterprises

### *Rural Non-Agricultural Activities*

Little has been written about the contribution of non-agricultural activities to the rural economy. Roesch (1986), in his study of a communal village in Gaza, found that only 2% of the population were involved in non agricultural production; they were tailors, carpenters, blacksmiths, basket makers, reed mat makers, fishermen, stone masons, and barbers. Only a few carpenters, tailors, and fishermen were involved full time in them. Roesch observed that the post-Independence development of these activities was severely hampered by the economic crisis, virtually stopping supplies of raw materials and tools. This trend was further aggravated by war and the dramatic reduction in recruitment to the South African mines. This affected investment patterns of miners' families and the overall purchasing power of the rural population of three southern provinces. Moreover, the prolonged drought in most of Mozambique resulted in the lack of agricultural surplus which could be marketed abroad.

Little quantitative evidence exists about the response of rural non-agricultural production to Structural Adjustment policies and the Peace Accord. Prima facie evidence, however, indicates a significant upsurge in these activities, particularly in informal commerce. In most rural towns, especially on main transport routes, trading - once confined to the municipal or district market sites -- is now very active along road sides. Principal markets in the major rural towns and provincial capitals have become considerably more active in the past two years ago, with work related to tinsmithy, tailoring, bicycle repairs, etc. Similarly, the Sunday fair in Nampula showed a much wider range of locally produced products. By far the most common form of non-agricultural activity involving households in peri-urban areas, rural towns and along main transport routes is informal trading. Often, family members with a minimal marginal contribution to agricultural or other productive activity are involved in these trades (children, the aged for example).

Rural non-farm informal activities display a wide diversity of characteristics in terms of activity, size, level of income, and employment generation. Such variations imply that policy approaches should be targeted at distinctly different levels. These may be categorised into five clearly defined types forming a continuum. (de Vletter, 1995b).

#### *i) Petty Trading*

A majority of rural non-agricultural activities belongs to this category (which cannot be defined as "productive"). People trade in manufactured items such as cigarettes, chewing gum, biscuits, tinned drinks, batteries as well as firewood, charcoal, handicrafts, dried fish. They also sell processed agricultural products: roasted peanuts, maize or cashew, milled maize or cassava, etc. Sellers are often younger children, or the elderly, who are not busy otherwise so that they could spend long hours in ambulatory or sedentary sales. Typically, monthly net income from these activities rarely exceeds \$15. In one case, a monthly income of about \$3 was recorded. For those who had accumulated sufficient stocks and developed a large clientele, vending offered comparatively high returns: several licensed vendors

operating from the formal markets in the rural towns earn monthly between \$500-1,000. In Nhamatanda, the BPD indicated that their best customer was a vendor of used clothing with savings deposits of \$15,000.

The most common problem faced by this type of entrepreneur is the lack of financing to build a stall or to increase the stock. Experience from various credit schemes has shown that the majority of loan applicants wanting to start up a non-agricultural activity belongs to this category.

### *ii) Traditional Rural Non-Agricultural Production*

The second type of enterprise relates to specialised traditional rural producers, selling in "bulk" from near the point of production - usually by the roadside. These enterprises usually include charcoal, firewood, alcoholic drinks, handicrafts (mats and baskets), ceramic pots, dried fish, etc. These activities usually require almost full time attention from an adult member of the household when seasonal agricultural inputs are at an ebb. Income from such activities often depends on their proximity to urban centres. Monthly net income from these activities range from \$10 to \$30 although amounts exceeding \$100 are not uncommon. With the exception of traditional drinks which would require about \$100 worth of investment (basically drums or a still), virtually no investment outlay is needed. Skills are usually acquired without great difficulty and are commonly passed down from generation to generation.

### *iii) Self-Employed Artisans*

These activities involve artisans who have acquired a skill and invested a certain amount of capital into developing these activities as self employed entrepreneurs, often working from their homes, but usually located in rural towns or on the peripheries of urban centres. Many are found on the fringes of municipal and district markets, sometimes working in small groups as observed in Quelimane central market. Usually these activities are unlicensed and operate on a very small scale. Monthly net incomes range between \$20 and \$80. They typically include tailors, carpenters, builders, tinsmiths, bicycle and watch repairmen, etc. This is an important target group deserving promotion because of their potential for income and employment generation.

### *iv) Rural Microenterprises*

Microenterprises are essentially expanded versions of the self-employed activities of the informal sector. These typically employ 3 or 4, but often up to 10 workers, operating in a small building or workshop in rural towns or peri-urban bairros. Usually these activities are unlicensed but many are now legal. The owners have some basic notions of business. They generally operate under poor conditions, with antiquated tools and machinery and pay their workers substantially less than minimum wages. Many have recently re-started their activities after many years of closure due to lack of raw materials. Nevertheless, a good



number of enterprises (such as soap manufacturers) continue to face frequent shortages of materials and are forced to close down for indeterminate periods.

This group of entrepreneurs receives proportionately greater assistance from NGOs and other institutions, especially specialised credit institutions such as GAPI and FFPI and more recently the French supported Office for the Promotion of Small Enterprises (GPPE) in Cabo Delgado.

#### *v) Rural Small Enterprises*

These enterprises are small businesses often left abandoned for many years. They usually employ more than 10 workers (a small enterprise being defined officially as 10 to 50 workers, but rarely exceeding 20). The owners of these companies usually belong to the economic elite, having inherited these companies from their families or built up the business from a development cycle usually based on an agricultural base. In some cases, current owners are supervisors left with the responsibility of taking care of the businesses of their Portuguese employers. As with microentrepreneurs, very few have benefited from bank loans and many are now applying for credit, often through the BPD or GAPI, in order to buy new equipment to replace obsolete machinery. Typically these enterprises include saw milling, carpentries, bakeries, transport, flour milling. Monthly net income from these is in the range of \$500-1,000.

#### *Rural Wage Employment*

Rural wage employment is found mainly in large plantations, principally sugar, coconut and forestry. According to the 1991 demographic sample census, there were about 37,000 formally employed workers in the rural areas. Unlike other sectors, privatization has been very slow in the agricultural sector. For various reasons, principally because of the war and enterprise restructuring, employment in the larger plantations is only a fraction of what it earlier used to be. Employment in the sugar sector decreased from 45,000 to about 15,000 while information recently obtained from Boror coconut plantation and Emocha tea plantations show that they laid off more than 6,500 and 8,000 workers respectively since 1987 (de Vletter, 1996b).

#### **6. Migrant Labour To Neighbouring Countries**

A phenomenon which has had a pervasive impact on the rural economy of southern Mozambique for more than a century but often forgotten or glossed over in economic discussions or analyses, especially by the donor community, is migrant labour, mainly to South Africa. Although official recruitment (about 60,000) to the mines currently stands at half of the level prior to Independence, illegal migration to mainly Mpumalanga (formerly Eastern Transvaal) province has probably increased significantly (at least during the war years). Mozambicans working on the mines earn substantially higher wages than their wage employed compatriots; a very high percentage of these earnings is repatriated either in cash or in goods. Illegal workers on the other hand, unless reasonably skilled, are vulnerable and usually highly exploited by farmers. No one has any realistic idea of how many

Mozambicans cross into South Africa to look for work. A brief spot check of a Maputo *bairro* (suburb) found many youth who had worked, or continue to work, in South Africa illegally. It is probably fair to say the trend for more permanent types of employment has recently risen in South Africa since peace because of safe and easy transport to the border. This could decline as formal employment opportunities and real wages increase in Mozambique.

Miners, normally coming from rural households have, in a recent survey, indicated that less than 10% are interested in taking up amnesty privileges offered by the South African Government allowing them to take up permanent residence (de Vletter, 1997) and eventually citizenship. The vast majority wants to maintain its rural base into which a substantial amount of earnings is invested for agricultural production as well as other important income generating activities such as transport.

Migration to South Africa is vulnerable to two important trends: i) increasing retrenchments from the mines as the economics of gold production changes; and ii) increasing xenophobia by South Africans towards foreign migrant workers seen to be taking up employment in a country said to have 40% unemployment.

## **7. Gender Issues**

One of the biggest challenges for Frelimo at Independence was to redress the severe gender distortions inherited from the colonial regime. Inter-census data from 1960-1980 show some interesting trends, indicating that the participation of women improved significantly only in three sectors. Over those 20 years, women increased their contribution in industry and energy from 3.2% to 8.1%, in commerce from 6.1% to 19.3%, and in non-productive services from 8.4% to 15%. In 1980, 97% of the female labour force was found in agriculture. Of wage employees, women accounted for barely 10% of the total, but accounted for 61.5% of those self-employed or family workers. The impact of education was also highly skewed: almost two-thirds of illiterates were women; women also never represented more than one-sixth of enrolment at any level of education. Although still to be verified, it appears that females have borne the disproportionately heaviest brunt of retrenchments over the past decade in the formal sector.

By 1991, women still accounted for about the same proportion in subsistence agriculture. A large proportion of them is in domestic service (46%) and in small business (including vending) (38%). Significantly, women now hold 35% of university degreed technical posts. In Maputo, wage employment plays a relatively important role for women, accounting for 35.6% of the female labour force but only 12% in the provincial capitals.

Female-headed households in both urban and rural areas were found to be the most prone to poverty. In rural areas, about one-quarter of the households are female-headed. Such households tend to be short of labour, and thus cultivate smaller areas. Of households with 1 ha or less, female headed households outnumbered male headed by two to one. In urban areas, one quarter of the absolutely poor households are female-headed; the non-poor

female-headed households are only 12 per cent. Poorer households in both rural and urban areas had significantly higher populations than other groups.

## **V. THE LABOUR MARKET**

The manner in which the work force -- whether formal or informal -- is organised is fundamental to the development of a strategy for promoting employment and sustainable livelihoods. Labour markets are important because, potentially, they facilitate better resource allocation by bringing together information on labour demand requirements and supply. The effectiveness of these markets will depend on the efficiency of the mechanisms which provide information on income-generating opportunities.

### ***1. Formal Labour Market Mechanisms***

In Mozambique there are several types of formal sector labour market mechanisms. The Government operates official employment services in each provincial capital which are meant to function as employment exchanges. As is common among state-run exchanges, they provide only a fraction of their potential services. The latest figures released show that 118,000 citizens have registered with the employment services, of which 52.2% were seeking new employment and 47.2% were looking for work for the first time (Noticias 01.01.97). The press has erroneously referred to the global figure as representing the country's unemployed; it is erroneous in that these persons are unlikely to be unemployed as most will be occupied in some form or other of income generating activity for survival, while others will be employed but are looking for better employment opportunities. Unfortunately, employers do not use the employment exchange services to the extent hoped for, probably for two reasons: first, they feel the service does not work very well in terms of matching needs with qualifications, and secondly, because informal word-of-mouth works reasonably well and usually gives more immediate results for most sub-professional skill categories.

The most efficient labour market mechanism in Mozambique has been the South African recruiting -- Wenela, Algos and Atas. Until Independence, virtually any fit adult Mozambican male living south of the 22<sup>nd</sup> parallel could find employment on the mines. Changing political relationships and, more recently, economic reasons have made access to this mechanism more difficult. Still, more than 60,000 Mozambicans (mainly men) are officially recruited to the mines and to a lesser extent to other sectors.

Wenela, recognising the need for an improved market mechanism for skilled workers and seeking ways to invest in the development of Mozambique, is contemplating to establish a commercial employment exchange for skilled workers. Given the radically changing face of formal sector employers, in the wake of a massive privatization programme and rapid growth of private investment, it is likely that there will be a strong demand for such a service, especially for foreign investors trying to find their feet in a new environment.

The recent experience of demobilization has given the opportunity to the Government to establish a much more efficient employment exchange service through its existing facilities. The IOM has, over the past 3 years, offered an Information and Referral Services (IRS) to the demobilised. This service took into account the qualifications and wishes of the demobilised work seekers and attempted to channel them into existing employment opportunities (actively researched by IRS staff), or self-employment possibilities offered by the various funds targeting the demobilised. It is now being proposed that the IRS service be absorbed by the provincial services and that its methodology be made more general.

The dangers of not adequately knowing the labour market have been demonstrated by the various programmes, especially those targeting the demobilised, which generate skills without really knowing about their demand. Training programmes have produced carpenters, builders, mechanics, etc. often with very rudimentary skills which are not easily marketable.

It is probably true to say that most formal sector labour is hired through informal mechanisms such as word-of-mouth information on job vacancies, job seekers knocking on factory doors, employees bringing in friends or relatives to fill new vacancies, etc. For unskilled labour this mechanism is cheap and relatively efficient in a labour-surplus situation, but is not resource-efficient for higher skills.

## ***2. Labour Market Mechanisms in the Informal Sector***

The informal sector is usually assumed to be unstructured with minimal entry requirements. It is often said that the informal sector is where the opportunities of last resort are found for those who cannot find suitable work in the formal sector. As indicated above, this is true for many types of activities, but these opportunities are only represented at the lower end of the possibilities offered. Many informal sector activities require capital investment which is usually beyond the range of the average citizen, and certainly beyond the capacity of many wage employees.

The informal sector in Mozambique operates in a much more orderly fashion than commonly assumed. Market activities are usually controlled by elected committees which *inter alia* establish working rules and allocate sites to individuals according to the types of activities. Information available to prospective entrants to the informal sector is usually easily available from those engaged in different activities. For example, someone interested in knowing the mechanics and profit margin levels available to those specialising in the sale of beer, coconuts, used clothing would usually get a good idea after spending minimal time consorting with those involved in these sub-sectors. It can be said that for many informal sector activities there is a relatively free flow of information.

## **VI. KEY ASPECTS OF THE POST WAR TRANSITION**

Historically, the Peace Accord will probably be seen as providing Mozambique's first opportunity to embark on a course that enabled the full realisation of its economic potential, unimpeded by war, drought or unrealistic economic policies.

The end of such a long and debilitating war resulted in an almost blanket transformation of the country, including the resettling of millions of displaced people, the re-opening of huge areas of the country to subsistence and cash crops, the spread of the informal sector to rural areas, having been largely restricted to urban areas, the acceleration of the privatization process and resurgence of foreign and local private investment which is now able to exploit Mozambique's natural resources outside of the hitherto urban enclaves.

### ***1. Agriculture***

The most important impact of peace on livelihoods is the restoration of subsistence agricultural production to virtually all parts of the country. Continued favourable weather and improving marketing mechanisms, especially in the northern provinces, has led to the marketing of a surplus of about 50,000 tonnes of maize in the northern provinces. Although the purchase price of maize is currently only about half the Government "reference price", peasants accessing traders are guaranteed a market. The traders have sold largely to one company which has exported most of the surplus. Preliminary investigations by this company suggest that the exported surplus for 1997 will double to 100,000 tonnes.

Other activities took longer to materialise and in many cases are still hampered. Of greatest concern are continued problems in agricultural commercialization due to a variety of factors, such as delayed infrastructural rehabilitation, particularly roads, poor producer and buyer co-ordination, institutional problems, etc. The rehabilitation of once dynamic agro industries and forests has taken a long time, largely because of delays in privatization as well as recalcitrance on the part of Government to tackle pricing issues in the sugar industry and to some extent cashew production.

### ***2. Investment and Privatization***

Peace and stability has brought about a surge in foreign (and to some extent domestic) investment as well as a considerable acceleration in the privatization programme of state owned enterprises, said to be one of the most successful in Africa. For those espousing globalization as a principal development strategy, private investment -- particularly foreign -- is seen as the most sustainable form of employment generation. However, despite projects such as Pande gas, investment has largely been urban biased although it is foreseen that much more natural resource based and agro-industrial investment will eventually materialise.

The privatization programme in terms of employment generation has been the target of much criticism by the labour movement. Recent studies of a sample of companies have, however, shown that privatization per se has not accounted for the retrenchment of nearly 100,000 workers over the past decade; instead, this is mainly attributable to Structural Adjustment, war and other economic factors (de Vletter, 1996). Levels of employment in many state enterprises are often found to be over-bloated with many workers effectively receiving wages as social welfare payments. Though the restructuring and privatization of some of the larger state companies is likely to see further employment cuts, some of these reductions will be offset in the short term by investment in new companies and, in the longer term, by the revived growth of the privatised companies.

### ***3. The Informal Sector***

One of the most conspicuous post-war developments has been the growth of the rural informal sector, particularly trading in basic commodities and cheap consumer items. Trading is usually done along roadsides, particularly at cross-roads and regular bus stops. The informal sector has also played an increasingly important role in selling surplus agricultural production, not only through roadside stalls and small village markets, but also through commercialization networks (usually involving women traders from urban centres) which bring the surplus from north to south. However, the changing economics of price and transport have now virtually stopped the north-south trade. The growth of the informal sector as well as increasing ambulatory traders (with small vans) is now reducing the key roles of the rural shopkeepers (*cantineiros*). The recent success of the Community Banks programme (see case study below) shows how important petty trading has become in the rural areas as a supplement to agricultural income.

### ***4. Infrastructural Rehabilitation***

Widespread destruction of schools, health centres, wells and roads, during the war, has made rehabilitation of infrastructure a priority issue for Government. Huge contracts such as the \$1bn Roads and Coastal Shipping project are attempts to reinstate infrastructure as quickly as possible. NGOs are also heavily involved in the rehabilitation of buildings (and some roads). Problems associated with the rehabilitation programme show that often brand new buildings are delivered to communities without any resources for maintenance or worse, no personnel recruited to provide teaching or health services. Another major problem associated with employment generation is that often those organizations or agencies involved in the construction work will usually bypass communities and locally available resources because it is easier to contract an often distant construction company which can offer reasonably quick delivery times whilst being capital intensive and expensive (see case study on feeder roads).

### ***5. Demobilization***

Much attention has been focused on strategies designed to ensure the sustainable livelihoods of the 93,000 soldiers demobilised as a result of the 1992 Peace Accord. Understandably,

Government and donors have been willing to pour a disproportionate amount of resources into maintaining peace but it is worrying that some ministries and donors responsible for some of these programmes have proposed the extension of these programmes to generate sustainable livelihoods for a more generalised target group without their proper evaluation.. As will be discussed further below, despite the obvious failure of grants and subsidised credit in generating sustainable economic activities for demobilised soldiers as well as the failures of earlier similar strategies for ex-combatants of the liberation war, the Government and many agencies continue to put their faith into subsidised credit. Similarly, despite the dubious success of the programmes of training and kit distribution for demobilised soldiers, this strategy has, despite much scepticism from the donor community, formed the basis of the first national employment strategy (PROFEM -- Promotion of Training, Employment and Microenterprises)

### ***6. Administrative Decentralization and the Land Issue***

Two critical issues currently under parliamentary debate are the decentralization of authority and budgetary resources and land tenure. Both will have important repercussions on sustainable livelihoods, especially in rural areas. By devolving control to local authorities much greater community involvement in the development process is expected. The current work of the National Institute of Rural Development (INDER) in training district officials in planning and appraisal methods is a crucial step in this direction, complemented by the Micro Projects of the European Union and Local Development Funds of the United Nations Capital Development Fund (UNCDF).

The land issue will be debated with the imminent submission of the Land Bill. This is a very controversial issue, especially in terms of protecting the land rights of peasants. Suffice it to say that the type of land reform adopted will have major consequences on the livelihoods of more than three-quarters of the population.

## **VII. ONGOING STRATEGIES FOR GENERATING EMPLOYMENT AND SUSTAINABLE ACTIVITIES**

### ***Development Objectives***

Economic Plans of the Country are formulated on a three year rolling basis (PTIPs). However, the development objectives appear to be quite amorphous, usually moulded by discussions between the Government and donors at their annual Consultative Group meetings. Current priority issues relate to poverty reduction and private sector development, accompanied by the strengthening of democratic institutions, decentralization, good governance, budget transparency, etc. The *Plano Trienal de Investimento 1996-98 (PTIP)* states that resources will be used to comply with the objectives of the Programme for Economic and Social Reconstruction (PRES), namely:

- ***Improving the conditions of life and the development of human capital.***

This includes priority to primary health care and more effective decentralization of services; expansion of the primary school network in the rural areas and the revitalisation of *escolas de artes e oficios* (a type of secondary level vocational school); better water and sewage for rural and peri-urban areas; and finally employment generation, particularly through the construction component of the PTIP.

- ***Revitalisation of the economy.***

- This includes a heavy priority given to the rehabilitation of the road network, improved maritime transport and to transmit electricity to all principal consumption areas.

- ***Institutional capacity building.***

This would include an improvement in the services offered by the State through training programmes and the reform of local structures. .

At the moment, no explicit national employment policy exists in Mozambique. The Ministry of Labour, along with other ministries, has recently submitted its sectoral programme for approval to the Council of Ministers. Project proposals drawn for each department or institute have also been submitted. The National Institute for Employment and Vocational Training (INEFP) has submitted a proposal which comes closest to a national employment programme. Referred to as PROFEM, it is a training programme, based on a project applied to demobilised soldiers, targeting 50,000 beneficiaries, many of whom would also receive appropriate tool kits; but it emphasises training in carpentry alone.

The Government strategy and programme for economic and social development, submitted to the December 1991 Consultative Group Meeting, outlined the first strategies for poverty reduction and alleviation including: employment creation and income generation for the poorest (notably through labour intensive industries); the promotion of family based rural development and informal sector microenterprises; delivery of services to the poor, especially in education, health and water supply; restoring basic infrastructure and finally providing a safety net of direct and indirect income transfers. During the 1996 Consultative Group Meeting, The Poverty Alleviation Unit (PAU) of the National Planning Commission produced the ***Poverty Reduction Strategy for Mozambique*** which focused on three principal themes: improving rural livelihoods, investing in human capital and building a disaster safety net. It recognises that the best ways to help the urban poor is to encourage private sector growth, better education to improve skills, and reduction of burdensome regulations for enterprises.



Almost any development project or programme is likely to have some impact -- direct or indirect -- on people's livelihood. In this section an attempt is made to select those programmes which are felt to have had, or are likely to have, the most enduring and significant impact on employment or sustainable livelihoods. The five policy directions chosen below are those which have received considerable attention over recent years, or are receiving increasing attention, especially in the post-conflict transition.

### *Credit (Micro-financing)*

Microenterprise credit and more recently micro-financing has been a recurring policy strategy, playing a central role in the promotion of employment and sustainable activities over the past decade or so. Just as credit strategies have matured and are more oriented to sustainability (current thinking being recently influenced by the Consultative Group for Assisting the Poor -- CGAP and the World Micro Credit Summit), the Mozambican experience has also evolved to a stage where poverty lending has been shown to be sustainable and is attracting the attention of the formal banking institutions.

Despite the progress made in credit programmes, much debate continues over two principal issues: (a) whether interest rates should be subsidised or not; and (b) whether credit should support non-productive activities such as vending. Support for subsidised interest remains strong in some circles of Government and amongst some NGOs, despite the weight of evidence observed both locally and internationally showing its ineffectiveness both in terms of generating sustainable activities and payback. Influential forces are also arguing that non-productive activities (such as vending) are counterproductive and build up a dependence on imports from surrounding countries, principally South Africa. This argument fails to recognise how important small vending activities are for large sectors of the population as a means of income generation (often supplementary) who do not have the requisite skills or minimum capital requirements for engaging in productive enterprises.

Initial microenterprise credit programmes through agencies such as the World Bank were operated through the formal banks, especially the BPD whose track record in these types of programmes has been abysmal. The failure of such joint ventures led to the development of specialised credit institutions/programmes such as the FFPI and the GTZ/GPE Microenterprise project. The impact of specialised institutions, restricted by limited funds and lengthy approval procedures, has been limited. The GPE/GTZ approach targeted principally urban informal sector entrepreneurs with much smaller loans than the specialised institutions. The World Relief experience in Gaza Province (see case study) has demonstrated that, contrary to the lingering myth that the poor are bad credit risks, the poor can borrow and repay at rates of interest well above prevailing market rates and with levels of payback of almost 100%. Following severe floods in the project area, the community banking methodology proved itself resilient to adverse conditions. Apart from these two microfinance programmes, little headway has been made in introducing sustainable financing to the poor.

It is hoped that the CFD (Caisse Francaise de Developpement) approach to rural credit through credit unions will be equally successful. The UNCDF hopes to demonstrate that micro-financing through the banking system and non-bank intermediaries (NBIs) such as community banks, will eventually bring the formal banking sector into the realm of micro-financing, once the potential for the micro-finance is recognised by the banks. There are strong indications that this is already happening.

Credit, until recently, has been very experimental and uncoordinated. The NGO co-ordinating forum LINK has made a serious attempt through its credit working group to bring together the experiences of the more successful and interesting credit initiatives with the objective of eventually getting a more uniform approach to credit. This has been taken up more rigorously by FDC/ECON through the establishment of a Credit Action Group and a credit Forum. Much time has been spent in its preparation and there are many expectations about its role in influencing the Government and other relevant entities in developing a coherent credit policy.

#### TWO CASE STUDIES IN CREDIT:

*To highlight the very different approaches which should be taken towards promoting small trading activities and productive microenterprises, two very successful projects are briefly described below.*

##### ***1. The Village Bank Model***

Internationally, one of the most successful strategies for stimulating sustainable livelihoods amongst the poor has been village banking. The idea of introducing village banking to Mozambique was initially seen with much scepticism as few felt that rural Mozambicans were ready for such a system. World Relief's introduction of Community (village) Banking to Mozambique three years ago was an innovative experiment with ambitious objectives. Until then, few credit schemes exceeded more than a few hundred beneficiaries, rarely achieving repayment rates of more than 80%, while none had charged a real positive rate of interest. There was very little evidence of "best practice" credit applications.

Village banking is based on a centralised system of fund control with dispersed project centres for loan disbursement and monitoring, each serving hundreds of "banks". Initially, an NGO – such as World Relief – plays the role of the centralised lender and manager, a role which might eventually be taken over by a union of community banks or credit and savings associations. Community banks borrow a lump sum during fixed cycles which is then distributed to their members. The guarantee on the loan is the high degree of peer pressure between members ensuring that all pay back on time.

The relationship between what we will refer to as the source bank and the community banks is very simple. It operates on two basic rules:

1. A Community bank does not get a follow up loan unless the previous cycle's principal and interest are paid in full.
2. Loan allocation for each cycle is calculated on the basis of each member's previous loan allocation plus increment and savings.

Virtually everything else such as policies for fining late payments or actions against defaulters is left to the internal management of each Community Bank. The loan cycle in the case of Mozambique is four months with weekly repayment collections. Sustainability is achieved through low transaction costs, charging interest rates well above inflation and through effective savings mobilization.

The project was initiated in Chokwé District, an area supplying Mozambican labour for the South African gold mines for more than a century. Household surveys suggest that the majority of the households are headed by women.

More than 80% of the beneficiaries are women and the vast majority are very poor. Most members are "single" or widowed. Many could be eligible for GAPVU handouts. Male members in many cases are husbands of female members, thus allowing a family grouping to double (and in cases where children are over 18, more than double) their loan allocations. Membership is not only determined by geographic proximity but often by peer interests. Thus, many groups belong to the same church, others are vendors belonging to a certain market. Although meant to be a mechanism for targeting the poorest, community banks are flexible enough to be of interest to some of the more entrepreneurial and better-off members of the communities.

Community banking, due to the smallness of the loans offered, must be seen as a means by which recipients can supplement their income. Due to the shortness of the lending cycle, loans were generally not used for agriculture, although loans did allow for the possibility for households to acquire agricultural inputs and repay through remittances sent by absentee husbands or sons. Loans were principally used for vending, common items being sugar, maize flour and clothes. Many women were also engaged in small productive activities, mainly baking. Most activities yielded high margins or high turnovers so that the 24% interest rate on the 4 month cycle was not of great concern.

The initial catalyst for most community banks is the promoter who chooses areas or target groups which he/she feels would be receptive to the community bank concept. Now that the concept has become widely known in the area, it is not uncommon to receive letters from a group (particularly a church group) requesting assistance to set up a bank.

From inception of the project in October 1993 to June 1996, 81 banks were created of which all but 12 are in the immediate environs of Chokwé town. More than 3,500 individuals have, at one time, benefited from a loan. Currently, more than 2,000 members are receiving loans. Banks have an average of 26 active members. Average loan amounts have consistently increased, now exceeding \$42 while savings per member have also steadily increased to almost \$12.

Up to the end of the calendar year 1995, 100% of the banks had paid loans within the cycles periods. Serious flooding in early 1996 caused the rate to dip to less than two-thirds in March. It is expected that all but three banks will be back to normal repayment schedules in the near future.

The success of the programme has led to much interest from other NGOs and donors. More surprisingly, the BPD, has demonstrated interest in the project and has offered loan funds. World Relief has recently started an urban Bank along similar lines in Xai Xai.

## **2. The PAPIR Model for Promoting Small Productive Enterprises**

It is glibly argued time and again that efforts for promoting sustainable livelihoods should be directed at *productive* activities and not towards supporting small commerce or anything that smacks too much of a highly import-dependent informal sector. The promotion of micro and small enterprises in Mozambique has received an inordinate amount of attention from donors and NGOs but very few of these supported projects have met with success.

In contrast to straightforward credit programmes promoting petty commerce which demonstrate almost immediate results, effective support to productive activities is much more complicated. Small producers require outside of their production skills, basic business skills, start-up capital, working capital, minimum markets, regular input supplies, etc. Because of the initial start-up capital, loans usually cannot be repaid within a period of less than a year and often up to 5 years or more. Support from donors usually comes by way of one of these requirements - usually credit or training.

The Project for the Support of Small Rural Industry (PAPIR), funded by the Danish NGO named IBIS, covering Sofala Province is an exception, providing a fully integrated approach to microenterprise development. The project offers assistance through productive skills training, basic business courses, credit, input supplies, marketing as well as establishing an association and newsletter for its beneficiaries. In addition, PAPIR has commissioned microenterprise development consultancies.

The PAPIR experience is a particularly interesting one because it represents a project which evolved over more than 10 years, changing as the needs of the small producers became clearer. The growing complexity of the project reflected the complicated nature of microenterprise needs. It clearly showed that there was no quick fix to promoting the smaller producer. A project of this nature, however, faces the danger of losing donor support as well as Government commitment because of the protracted timing needed for palpable results. It also faces the danger of being evaluated by its own sustainability rather than the sustainability it generates amongst its beneficiaries. At the moment its credit programme, though quite successful in terms of repayment rates and impact, is not sustainable because of inadequate volume. Other income generating activities such as training, material supplies, etc. also fail to cover costs. But it would be myopic to judge such a project by its financial prospects. The true value of a project such as PAPIR, and hopefully other similar ones to be introduced in other provinces, would have to be measured by its long term economic impact resulting from the creation of successful microenterprises, which in turn generate employment, taxes, foreign exchange savings, etc.

### *Extension, Training and Kits*

The Ministry of Labour recently announced a \$ 23 million Employment Programme for Mozambique -- PROFEM. This programme aims at providing training and kits to 50,000 beneficiaries as well as promoting microenterprises. The model is derived from the experience of similar projects targeting demobilised soldiers undertaken through the Ministry of Labour with the assistance of the ILO and Italian NGOs. The funding is to come from the World Bank.

As in most developing countries, it is recognised that one of the biggest constraints to the generation of employment and sustainable activities is the shortage of both technical and management skills. This argument applies to all levels of human resource allocation -- formal employment, agriculture, the informal sector, etc. In Mozambique, vocational and other types of non-formal education remain largely uncoordinated and not subject to any form of standardised certification. Until recently, much of the skill requirements for industry were provided by small training units within the state-run enterprises. INEFP of the Ministry of Labour now has a network of training institutions in the country. The ILO's Occupational Skills Development (DHO) programme for demobilised has provided an important stimulus for the rehabilitation of these institutes.

It is generally agreed that there is a severe skills shortage in the country but so far no manpower needs assessment has been made. The DHO programme has provided short-term courses for the demobilised in the most rudimentary of skills. There is a real danger that, without a proper manpower study, the PROFEM programme could end up flooding the labour market with semi-qualified "artisans".

Entrepreneurial training in basic business skills has become popular. Although in the past most projects targeted only *licensed* (mainly micro) enterprises, the limitations of such an approach were eventually recognised and programmes such as that of the GPE/GTZ now target "entrepreneurs" in the informal sector. The absence of a capitalist culture in the country makes it much more important that the new generation of entrepreneurs be targeted. In the vast majority of cases the initial training ground for tomorrow's entrepreneurial class will be the informal sector (mainly urban).

One of the most common routes for NGOs in their "emergency-to-development" paradigm has been to focus on promoting better agriculture. One of the most important strategies in the promotion of sustainable livelihoods has been training through extension. The NGO World Vision has taken a leading role in this respect, with large programmes in the provinces of Sofala, Zambezia, Nampula, and Tete. Training officers work with communities, introducing improved agricultural technology and seed varieties as well as animal traction methods. The results have been very encouraging. World Vision has recently introduced small credit programmes to encourage commercialization of crops.

## ***Agricultural Commercialization***

Since the Peace Accord, agricultural commercialization has perhaps been the most important and controversial strategy for improving livelihoods for the majority of the population.

The coincidence of peace just after the end of one of the worst droughts suffered in the region, boosted agricultural production to unprecedented levels. However, due to poor infrastructure, especially feeder roads, producers and traders were hindered from trading in many areas of the country. Selling off surplus production was also seriously impeded by the budgetary constraints and organizational problems of the Mozambique Cereals Institute (IMC), as also by the shortage of funds on the part of many traders who were unable to obtain the necessary bank credit.

Findings from the *War Torn Societies Project* suggest that facilitating commercialization will not necessarily solve the problem. Many traders are reluctant to buy maize and other crops in the absence of a market. Many complained that paperwork involved in export is cumbersome and require visits to Maputo. Lack of vision and preparedness has also hampered many purchasers from marketing the grain surplus overseas. However, a locally based trading company, harnessing the services of transporters in the northern provinces managed to export some 50,000 tonnes of maize, demonstrating that this avenue is open.

Much of the problems regarding commercialization relates to the lack of access to information. The USAID supported Co-operative League of the USA (CLUSA) in Nampula has tried to solve this problem. CLUSA organised a large meeting involving representatives of the producer groups, the principal traders and the financial sector to promote interaction between them. This had very favourable results for commodity trading.

Improved commercialization through better interaction between producers, traders and bankers deserves priority attention. A much more contentious aspect of commercialization is the ongoing debate on cashew crop in terms of what the producer (farm-gate) price of cashew should be. The World Bank feels that producers should benefit from free-trade commodity prices which would substantially increase peasant incomes i.e. making cashew production much more lucrative and stimulating production. However, owners of cashew processing plants, long protected by policies ensuring cheap cashew inputs, are arguing that the World Bank approach would kill the industry (as it is currently relatively inefficient against other world producers) and result in substantial retrenchment of workers.

## ***Infrastructural Rehabilitation***

The need to rehabilitate the massively destroyed infrastructure is obvious. What should be under contention is *how* rehabilitation is executed. For those arguing that time is of the essence, rehabilitation will involve capital intensive and comparatively expensive technology with a minimum of community involvement, largely reflected in the huge Roads and Coastal Shipping (ROCS) programme. At the other end of the spectrum, organizations such as the

ILO have demonstrated that, for feeder roads, employment intensive works programmes are cost effective, they generate incomes at the local level and directly involve communities in the planning stages and subsequently through maintenance. It is commonly found that Government administrations as well as NGOs involved in the reconstruction of schools and clinics hire distantly based and comparatively expensive construction firms to undertake the task rather than involving community resources which are cheaper but sometimes more difficult to mobilise and co-ordinate. The initiatives of NORAD/INDER to train district administrations in more effective development planning is a very positive step.

## CASE STUDY

### *Employment Intensive Works Programmes -- The Case of the ILO and IBIS Feeder Roads Programmes*

About a decade ago, the ILO attempted to sell the idea of promoting labour intensive works programmes to the Ministry of Labour and subsequently in the ILO/UNIDO Policy Report. Perhaps not so appealing during war, the idea to pursue labour intensive rehabilitation programmes is rapidly gaining popularity. To many, the idea of promoting construction methods dependent on abundant and cheap supplies of labour particularly in rural areas seems obvious as millions try to re-establish themselves into subsistence agriculture with minimal resources. However, the obvious may not always be what is applied. Many donors as well as Government implementing units have a predilection for capital intensive technology. In the case of roads, capital intensity ensures faster rehabilitation for urgently required routes. Donor countries also benefit because of the capital exports, while Government units are happy because they inherit large stocks of machinery at the end of the project. Labour intensive technologies, though simple, are usually not easily applied for those firms or agencies without appropriate experience.

The pilot ILO Feeder Road Project started in 1987. The first phase was deemed a success and the second phase is now being implemented in all but one province with the objective of rehabilitating 2,200 km (for a total of about 5,000km) of road. The ILO has feeder roads projects in many areas of the world and has developed building standards that are usually adopted and adapted by other agencies involved in feeder road rehabilitation/construction.

The feeder roads programme has become particularly important in the post-conflict transition. Resettlement very conspicuously follows the re-opening of roads. One advisor said that he sometimes wondered why a particular road had been chosen, seemingly going from nowhere to nowhere but that, within a few months of rehabilitation, new villages had been established, crops planted, and small commercial stands constructed along the way. Labour intensive feeder road rehabilitation is also important for employment generation, especially at a time when vulnerable groups with minimum resources are re-establishing themselves.

It is usually argued that labour intensive works programmes, especially with road rehabilitation offers temporary employment. In fact, the Mozambique experience has shown that, once employed, about 60% of the work force continues to move along with the work, choosing to build temporary shacks and visiting their families over weekends. This has the advantage of reducing training costs and remaining with more experienced workers. But it also reduces the possibility of spreading cash income to successive villages.

The Danish NGO IBIS has implemented a feeder roads rehabilitation project in Zambia which originally adopted the ILO model but later modified it into a substantially more labour intensive technology. Whereas the ILO technology typically uses several tractors, graders, water tankers, rollers, etc. per brigade of about 200 workers, the IBIS model uses only one tractor and trailer per brigade. Costs per kilometre are reckoned to be a third of the ILO's. There are admittedly compromises in quality which, in the case of IBIS only gravels those sections of the roads deemed absolutely necessary. IBIS argues that they would prefer to see the savings made on immediate rehabilitation which can be later used for maintenance.



The ILO explains that one of the reasons for their relative capital intensity is that wages are provided by Government and that budgetary problems often result in considerable delays in payment. This has caused dissatisfaction amongst workers, particularly the demobilised soldiers. The essence of the argument is that, although labour is cheap and abundant, because the mechanism for delivering wages is faulty, employment is compromised.

In terms of maintenance (i.e. project sustainability), IBIS has experimented with several methodologies, settling with the contracting of one person selected from an affected community who would remain responsible for about 20 km of road through hiring local labour and hiring a locally available tractor. It is assumed that once IBIS left the project, the system would be well-established and that the Government would continue to pay the local maintenance contractors.

The IBIS model is important in terms of employment and livelihoods from several angles: first, it offers considerable employment prospects in cash-deprived areas, second, it opens up areas for resettlement and agriculture; and third, it creates possibilities for commercialization of both agricultural and non-agricultural goods. USAID, not usually inclined to support non-American NGOs, is financing IBIS to construct more roads and has expressed a strong interest in considerably expanding the programme.

### *Private Sector Stimulation*

It has become very popular amongst many international agencies to see the private sector as the engine of growth and source of employment and livelihoods. Recently the European Union produced a substantial report on private sector promotion with a shopping list of projects linked to stimulating the private sector (EU 96). CIDA is currently developing a strategy for Southern Africa (with a large focus on Mozambique) based on the concept of "Globalization" i.e. refocusing the economy in order to enjoy the benefits of international trade and multinational investment, using the case of Mauritius as a good example of success based on this strategy.

The problem with depending on private sector stimulation as a means to improving livelihoods is that:

- i) its impact on livelihoods will be primarily restricted to the wage employed (albeit in increasing numbers); and
- ii) the impact is likely to be very localised, primarily in urban areas with the exception of rural areas benefiting from agro-industry or mines. Globalization should, if applied prudently, benefit peasant producers of internationally traded cash crops such as cashew and even maize if correctly marketed.

internationally traded cash crops such as cashew and even maize if correctly marketed.

## **VIII. THE ROLE OF DONOR COUNTRIES, NGOs, AND THE GOVERNMENT**

### ***1. The Need for Better Donor Co-ordination***

A common and legitimate criticism of donor assistance to the country is that it is “territorial” (both literally and figuratively) and disarticulated. Until recently, there has been very little co-ordination. Whenever the Government tried to direct agencies or NGOs into perceived priority areas, it was resented. On balance, development assistance is largely donor driven, projects being designed mainly by foreign consultants, often with only the vaguest notion of the predetermined development priorities of the country.

Recent years have been marked by a variety of initiatives to more effectively co-ordinate programmes and projects at different levels. The World Bank takes a leading role in donor co-ordination especially for priority issues tabled at the Paris Consultative Group which in its 1995 meeting recognised the need for better donor co-ordination. The “Like-Minded” (Scandinavian countries, Canada and Switzerland) group of donors holds regular meetings to discuss issues of common interest. The UN agencies have, for the first time, made a concerted effort to join forces to reach common ground, in collaboration with the Government, through what is called the Common Country Assessment (essentially a description of priority problems) which forms the point of departure for developing each agency’s specific country programme. The UNDP has established a donor counter-part to the Government’s Poverty Alleviation Unit through its own inter-agency Poverty Eradication Unit under which the Social Action Task Force has been given the responsibility of promoting sustainable livelihoods.

The post-conflict transition offered some interesting experiences in terms of donor co-ordination. A special Commission --CORE -- was established for the reintegration of demobilised soldiers. The commission, comprising Government and donor representatives, is intended to co-ordinate the various programmes targeting the demobilised. Though it was clear that each of the principal agencies had their own agendas a semblance of co-ordination was effected by CORE but after demobilization, the Unit for Programme Co-ordination (UCP) rarely met and the principal agencies -- the IOM, GTZ, UNDP, ILO -- operated quite independently of each other, not to mention the dozens of other lesser initiatives. Without any strong co-ordinating mechanism at the national or provincial levels a type of donor anarchy prevailed. Conditions for credit (ranging from commercial to grants), training, tool kits, etc. differed widely and, understandably, was often the source of anger. Disregarding the dubious nature of many of the projects, the reintegration funds were an important boost to the developmental work of NGOs who implemented a wide variety of projects often in co-ordination with the IOM and GTZ. In the wake of the confusion which prevailed in the immediate post-conflict transition, grew a consensus that much better co-ordination was necessary. This was particularly obvious in the realm of credit.

Many NGOs are still struggling to find their “development” feet after so many years of Emergency work. There is an urgent need for the more experienced international NGOs to guide smaller local NGOs especially in terms of “best practices” in various developmental strategies such as microfinancing which is a popular route for NGOs but rarely well executed. The NGO forum Link has organised working groups for issues such as credit while the Foundation for the Development of Communities (FDC) and the NGO ECON have taken a leading role in establishing the Action Group for Credit in an attempt to better co-ordinate microcredit programmes in the country.

## ***2. National Institutional Capacity Building***

The main and outwardly bizarre recommendation of a recent mission evaluating the IBIS infrastructure rehabilitation projects was to stop its highly successful feeder roads component. The logic of a recommendation which advocates the termination of what may be the country’s most urgent programme lies in the mission’s worry that the Government does not have the capacity to maintain the current stock of rehabilitated roads. Experts associated with the ROCS programme have similarly expressed concern about the inability of the Government to maintain the stock of rehabilitated roads. The issue could have serious implications for the country’s future pace of growth and is relevant to a wide variety of projects. Donors have normally accepted only the capital expenditure component of a project, assuming that the Government will pick up the tab for recurrent costs. Rigid adherence to such a formula in a country such as Mozambique, where post war transition allows for a rapid rehabilitation of infrastructure but inadequate capacity on the part of Government to maintain the flood of projects entering the country, will result in more recommendations such as that referred to above. In the short to medium term, donors will have to accept that Government capacity is limited and cannot change overnight. They should, therefore, be encouraged to partly bear the recurrent costs of the project until capacity is developed. For its part, the Government should give greater recognition to the complementary role of NGOs who could be expected to share some of the responsibility of ensuring post-project sustainability.

There are no shortages of institutions relating to employment and sustainable livelihoods. These institutes are generally Government-run or are semi-autonomous. Some of the key players include the National Institute for Employment and Vocational Training (INEFP), the National Institute for the Development of Small Industry (IDIL), The Employment Promotion Office (GPE), the Fund for the Promotion of Small Industry (FFPI), the Fund for Promoting Economic Rehabilitation (FARE), The National Institute for Rural Development (INDER), the small and medium finance institution (GAPI), the Poverty Alleviation Unit (UAP), and special credit lines managed by the formal banking system such as the BPD’s Poverty Alleviation Unit and the Bank of Mozambique’s Programme for the Development of Small and Medium Enterprises.

Government-run institutions across the board suffer from severe capacity constraints. These are:

- general lack of funds from the state budget, in some cases supplemented by donor support
- shortage of technically competent staff who are often poached by the more remunerative private sector (note directors of such institutions receive a base salary of barely more than \$100 per month). Of approximately 95,000 public servants less than 2% (1,680) have post-secondary education.
- The vast majority (94%) of the higher qualified public servants are concentrated in Maputo City or Province, leaving the remaining provinces with the barest minimum of qualified personnel
- those staff that do stay are often involved in other activities with the tacit approval of their superiors knowing that they would lose their staff if such arrangements were not tolerated
- decision making and outreach is often highly centralised, though small provincial delegations are operated by some of these institutions with a bare minimum of conditions
- some institutions are impaired by the presence of atomised and semi-autonomous donor projects operating from special units within the institutions, making co-ordination and effective management difficult
- technical implementing units for infrastructure are often dominated by expatriate staff whose primary objective is to complete project goals without much concern for institutional capacity building through counterpart training

The discussion above focuses mainly on Government institutions but similar arguments apply to other institutions which could play an essential role, including NGOs, trade unions, associations, special interest groups, etc.

## **IX. THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR**

As the State withdraws from its economic domination, private investors will take on an increasingly important role in generating formal employment and less formal livelihoods. The private sector is multidimensional: on one side, there are huge billion dollar investments made by Enron/ENH Pande Gas project, the ALUSAF aluminium refinery or the James Blanchard eco-tourism venture and, on the other, are cash-strapped national investors, struggling to expand newly acquired privatised companies, the low-capital/high turnover informal sector, the burgeoning commercial networks and small cash croppers.

The transition from a state-run economy to a market-led economy has not been an easy one as restructuring (prior to privatisation) usually carries along with it thousands of casualties through retrenchments. This phase has been easy to criticise, because the effects are palpable and are translated into victims of structural adjustment, a topic always worthy of editorials and sometimes demonstrations. What is not so easy is the forward vision of seeing factories revitalised, expanding and eventually generating more employment. It is impossible to predict the future, but the signs are very positive that the private sector, through an already rapidly increasing flow of foreign investment, as well as domestic investment, will stimulate formal sector wage employment (especially in tourism and services to industry). Agriculture also appears set to take off, supported by a growing and increasingly sophisticated commercial network. The informal sector is now an established part of Mozambique's socio-economic fabric. For many it is a dynamic sector where small investments render excellent returns.

For the private sector to function more smoothly and contribute its full potential, there are still many obstacles impeding its growth. These impediments, such as red tape, unavailability of credit, tax structures, inappropriate customs and excise duties, have been raised during the two Private Sector Conferences. The Government is beginning to take positive steps to redress the situation at a pace which some businessmen claim is too slow.

### *Effects of Economic Reform and Privatization*

Special attention is due to the question of retrenchment and unemployment arising from structural adjustment and privatization. Lately, there has been much publicity given to privatization and its alleged impact on formal sector employment. The figure of 90,000 job losses (calculated by the unions) is commonly quoted. This figure is probably quite accurate in terms of job losses recorded by companies *since 1987* which is *not* attributable to *privatization* but rather to *structural adjustment* that preceded privatization. Recent survey findings (de Vletter, 1996b) compare maximum numbers of employees ever attained by enterprises with current levels of employment. These findings suggest even more dramatic reductions (current level of employment being only 40% of the aggregated maxima). Apart from structural adjustment since 1987, reductions since the early 1980s can be explained by economic stagnation and mismanagement, the war, etc. To maintain a proper perspective on the overall employment situation, these reductions must be seen in the context of rapid expansion of other sectors, particularly in microenterprises and the informal sector.

Although the effect of privatization *per se* is relatively small in terms of the overall reduction of employment since the early 1980s, there are a few major companies recently privatised or still awaiting privatization that are likely to shed large numbers of workers. It is in that context that the problem of retrenchment deserves special attention. These include companies such as LAM, BCM, BPD, Petromoc and possibly CFM which could conceivably result in the retrenchment of more than 10,000 workers. Many of these workers are likely to want to retire with their severance pay at their *machamba*. However, many

others will want to invest their pay in income-generating activities and may wish to learn new skills. Special programmes should be conceived for this target group.

In terms of the overall reduction in employment, privatization can be singled out as the cause for a relatively small percentage. And even this percentage cannot be directly attributable to privatization. In Mozambique, most sales of state-owned enterprises oblige the new owners to inherit numbers of workers generally recognised as being well in excess of optimum employment levels. The responsibility for retrenchment (and its negative political implications) is effectively being transferred from the Government who would have ultimately been forced to reduce excess workers (if privatization had not occurred).

## **X. CONCLUSIONS AND POLICY OPTIONS**

In his latest book, Joe Hanlon gloomily states that “Mozambique is now trapped in a downward spiral in which production is falling and only poverty increases”. A closer look at economic indicators as well as a tour of the major agricultural provinces would suggest that the economic future of the country has never looked brighter. Growth has been impressive over the past few years, spurred by peace, good rains, and a surge in productive investment. It is predicted that the 1997 maize surplus of the northern provinces will be the double of 1996. Imminent large investments such as the aluminium and iron ore refineries, the Pande gas pipeline and a variety of smaller new investments are likely to offset the continued job losses of the final stages of privatization. As roads and commercialization networks open up significant employment increases as well as a substantial improvement of livelihoods in the rural areas are expected.

The likelihood of continued strong economic recovery should not, however, be taken as a signal for complacency on the issue of employment creation and promotion of sustainable livelihoods. Mozambique will remain, for a long time, one of the poorest countries in the world requiring much more than Adam Smith’s “invisible hand” to engage its entire labour force in activities which ensure minimum basic conditions. To draw up a comprehensive list of policy recommendations for the promotion of employment and sustainable incomes would be a lengthy and exhausting task.

Before turning to a synthesis of recommendations arising from the findings of this study and proposals raised during the one-day seminar debating the subject of employment and sustainable livelihoods, it is important to list the recommendations relating to this subject have been tabled over recent years.

## ***1. Employment and Income Generating Proposals from the ILO/UNIDO (1993)***

The 1993 *Programme Framework for Employment and Income Generation* prepared jointly by the ILO and UNIDO offer detailed recommendations which are still largely relevant, if not overly ambitious. These recommendations focus primarily on formal employment related issues. As they are still largely relevant to the country's situation, the main elements of the recommended programme are summarised below:

### *Establishment and strengthening the institutional framework for employment policy formulation, labour market analysis and monitoring*

The Mission felt that an effective institutional framework was necessary to contribute to the solution of employment and income related problems. It recommended the establishment of a National Council for Employment and Human Resource Development with a clear mandate to decide on employment policies. This was to be supported by an Employment Policy Unit to act as the secretariat of the Council with the capacity to carry out research and make policy recommendations. The mission envisaged that the Council would have a strong influence over the adoption of labour intensive technology in the formal sector through changing tariffs and taxes; encouraging Government and donors into more appropriate investment, expenditure and procurement policies; promoting greater allocation of resources to the rural areas; carrying out labour force and manpower surveys, etc. The Unit's main function was to ensure the incorporation of employment and manpower concerns of the Government into economic planning at the macro, sectoral, and provincial levels and co-ordinate employment promotion and training activities of the public sectors.

These were ambitious recommendations, especially in a public service environment of budgetary constraints and a severe shortage of technical competence. INEFP is the closest the Government has achieved to these recommendations. The reality is that Government at this stage is simply not prepared to put significant resources into employment policy making institutions. Apart from a few initiatives such as PROFEM, it is likely that a much more laissez-faire approach will be taken towards employment.

### *Income generation in the rural non-farm sector*

The Mission states that rural unemployment and underemployment cannot be solved by farming alone and felt that the promotion of non-farm activities to maximise employment and incomes in rural areas has to form an integral part of a longer-term rural development strategy. Recommendations centre around the provision of a "package" of assistance including training (in artisanal and business skills), credit, input supplies and extension. The recommendation, in fact, is almost

a replication of the PAPIR project. Outside of the PAPIR project, restricted to Sofala Province, little has been done to promote such integrated programmes.

### *Small enterprise development*

The Mission put significant emphasis on microenterprise development as one of the more effective ways of promoting employment. This was in fact recognised by the Government years before. Although not explicitly a national employment policy, the Government implicitly recognised that, with the negative employment effects of enterprise restructuring, privatization and war, microenterprises -- mainly urban ones -- offered the best hopes for generating employment. Several institutions and projects such as IDIL, FFPI, GPE, GAPI were established to boost the microenterprise sector. Despite such efforts, much still has to be done, as discussed below, in terms of liberalising the rigid regulatory environment, bureaucracy and petty corruption.

### *Labour intensive works programmes*

The Mission recognised the importance of the feeder roads programmes, noting considerable donor interest but limited delivery capacity of Government institutions. Given the huge demands for rural infrastructure rehabilitation, it was recommended to implement a massive crash employment-cum training programme for civil construction of individual houses and community basic facilities, using paid labour brigades.

### *Vocational training*

The Mission proposed the establishment of a structure such as a National Training Council to define training policy for the medium/long term and act as a reference between technical education (MINED) and vocational training (INEFP/MINTRAB). This has not taken place and is unlikely to take place in the immediate future. The closest approximation to a national employment policy is the PROFEM proposal inspired by the ILO's DHO programme for demobilised soldiers.

### *Vocational rehabilitation of disabled persons*

Largely as a consequence of war, the mission estimated that approximately one million disabled would be in need of training and/or income/employment generation. It, therefore, recommended that the Government, in collaboration with relevant NGOs, be assisted in the development and implementation of a comprehensive disability policy.



## **2. *The Poverty Reduction Strategy of the Poverty Alleviation Unit***

In its *Poverty Reduction Strategy for Mozambique (1996)*, the Poverty Alleviation Unit spells out its recommendations (submitted to the 1966 Consultative Group Meeting) for poverty reduction, summarised as follows.

### *Improving rural livelihoods*

The PAU recommends the vigorous encouragement of competitive private sector marketing by permitting free entry into all stages of export-crop marketing and processing; the implementation of policies permitting free trade in food grains and enforced at the local level; and the elimination of unwieldy regulations and licensing procedures for agricultural traders. It also encourages better price dissemination, road rehabilitation, and community participation in infrastructure rehabilitation.

### *Human capital investment*

To increase the agricultural productivity of the poor and to find new employment opportunities in the private sector, the PAU feels that public expenditures on primary education, basic health services and safe water and sanitation, especially in the rural areas are the first priority. The report feels that if ambitious targets for primary school enrolment are to be met, significant increases in real education expenditures will be needed, as well as increased internal efficiency in education and the development of an integrated sector approach to education.

### *Improved safety nets*

Improving rural livelihoods and human capital investment are seen as the main means for achieving poverty reduction, but the importance of reducing the vulnerability of poor people to destitution by means of a safety net system is also needed. Due to limited resources, the PAU recommends moving the focus away from urban to rural areas.

### *Poverty database*

The PAU recommends enhancing the national capacity for analysing and monitoring poverty reduction to improve the integration of poverty issues into the national planning process.

## **3. *Recommendations Arising from Recent Research and the UNESCO/ILO Seminar on Employment and Sustainable Livelihoods held on 19 February, 1997, to discuss the draft of this Report.***

The topic of employment and sustainable livelihoods is something that affects all Mozambicans. As such, the analysis or discussion of this topic will necessarily be an eclectic one -- covering all sectors.

On the basis of the discussions of seminar and observations made during the preparation of the report, a matrix has been prepared, outlining the main areas of intervention felt to be most important to the issue of employment and livelihoods.

A prevailing concern is that policies and programmes implemented by Government and donors alike, have suffered from a prolonged exposure to the "Emergency" syndrome resulting in reactive measures rather than proactive strategies. This is particularly evident in terms of preparing for the influx of foreign investment, in which several projects of around a billion dollars each are foreseen. There will certainly be significant demands for skilled and managerial manpower, for which virtually no preparation has been made, with the likely consequence that such personnel will have to be recruited from abroad. It is crucial that an educational and vocational training programme, particularly at the secondary and tertiary levels, be prepared on the basis of a forward looking if not visionary approach to manpower needs.

As the development of the various "corridors" accelerate, Mozambique will feel itself much more regionally integrated with implications on movements of labour, the development of the informal sector, and general economic growth.

More than three-quarters of the population's principal source of livelihood is agriculture, of which most is produced for self-consumption but an increasing amount is now reaching the market. Maize, grown by the majority of households, has traditionally been produced for internal consumption and usually in deficit quantities. With good weather, effective commercialization and improved agricultural techniques, maize production has tremendous export potential.

The majority of households will hopefully benefit from the auspicious changes taking place both in the formal sector and in the rural areas. However, as their livelihoods improve, sight should never be lost of the very poor and vulnerable who are most prone to suffer from the slightest variation in climate or ill health of an adult. Of the poorest households, the majority are headed by women, having lower levels of education, smaller land parcels, less access to job opportunities and usually lesser say in their communities. These households will, for the foreseeable future, require continued assistance through safety net programmes and special extension services.

The question of employment and sustainable livelihoods was not one that should sit under the responsibility of one Ministry but that, analogous to the idea that UN treat the issue from an inter-agency perspective, so Government should develop an employment and livelihoods programme on an inter-ministerial basis.

The analysis of the employment situation in Mozambique indicates that there are three areas in which interventions are needed. These are: TARGET population seeking jobs or sustainable livelihoods; THE CONDITIONS OF WORK and THE ENABLING ENVIRONMENT.

In all these areas there are problem clusters which are specific to the Mozambican context and for which interventions will have to be planned in terms of priority. Some of these interventions have to be immediate, on an emergency footing, while others would be part of a long-term strategy of development. Most of the actions intended for the target population of the unemployed or mis-employed will be of an urgent nature to provide them immediate relief; actions related to the second category of problems are seen as a mix of long term and immediate actions; and actions intended for the third category of problems are to be seen as part of a long term-strategy, although some of them will have to be immediately taken -- either to ameliorate the present situation, or to lay the foundations for a better employment situation in the coming years.

The discussion clearly revealed that there is a dearth of dependable data on which to base realistic policies. Studies carried out are either dated or not available; moreover, they were carried out with sectoral perspectives. Thus, these studies are a little help in developing an integrated approach to the problem. For the crucial category of the target population of the UNEMPLOYED, for example, there exists little information other than guesstimate about their size or causes of their unemployment. For both who are seeking employment for the first time, and those who have lost their jobs due to privatization, structural adjustment, or who were retrenched and repatriated from abroad, information is needed as to their age, gender, location, socio-economic status, and the skills. It is also significant to know as to how do they time budget their period of unemployment and who supports them when they are without a job or a means of livelihood -- to get an idea of local safety nets. In this area, it is equally significant to project future job prospects and in anticipation of both job losses and availability of newer types of jobs, make adequate preparations to meet the future exigencies. JOB MAPPING is another thing to be attempted both in terms of *where the jobs are available* and *where are the skills*. A *tally of jobs* (in terms of kinds of skills needed) and a *Roster* of skills available will also be helpful.

Review of CONDITIONS OF WORK needs to be done both for the rural and urban work environments and for those who are wage-employed and those who are self-employed. Since there is a larger chunk in the informal sector, a better understanding of the working of the informal sector is needed. Training and retraining of those who are already employed is one area that deserves priority; for this, a needs assessment is necessary to determine the training requirements.

As part of *long-term* strategy, investments should be made to create an **Enabling Environment**, which would require *Infrastructural Rehabilitation*. This has three components, namely, Physical infrastructure, Institutional infrastructure, and Human Resource Development. Construction of feeder roads, better transport and communication facilities, buildings for schools and colleges, training centres, etc. are part of the physical

infrastructure. In terms of institutional rehabilitation, the needs relate to creation of data bases (setting up of Data Bank and Documentation Centres -- nationally and in regions), improving efficiency of the bureaucracy (through revision of rules and regulations and training of Public servants in administration and in modern management), and stimulation to the private sector. Human Resource Development should focus on removal of illiteracy, vocational education, promotion of tertiary education particularly in the developmental sciences, and in technology, and improving the general well-being of the people so as to enable them to better contribute to the economy.

Above is only an indicative list, but it helps in sharpening the focus and setting the priorities. As a first step, some training programmes can be instituted, some policy-relevant studies may be commissioned, and efforts be made to create a data base from available but widely scattered statistics. In view of the forthcoming census enumeration, it will be useful to explore the possibility of using this tool to gather employment related information covering the entire country and creating a data base; training of census enumerators in data collection may be one of the means to train a large number of people in basic skills in social science investigation which will equip the investigators to later carry out more empirical researches in scientific manner.

It will be excellent if a pilot project could be launched in a province or district where a door-to-door survey is carried out on employment covering all the aspects. On the basis of its findings, a local plan for employment and sustainable livelihoods with the participation of the local people and the NGOs may be prepared. Insights gained from such an exercise will be helpful in preparing a national plan of action on Employment.

The following table lists the main areas of intervention, identifies key problems in each of these areas, and suggests policy options for improving the situation. It is hoped that this will help the government develop a systematic plan for promoting productive employment and sustainable livelihoods.

### SUMMARY OF ISSUES AND POLICY SUGGESTIONS

1. Area of Intervention: Human Capital and Development	
Problems/Priorities	Suggested Policy Options
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productive activities are not pursued by many potential small producers because of inadequate skills</li> <li>- Short-term training and kits programmes such as offered to demobilised soldiers have the danger of causing skills market distortions unless careful needs assessment is undertaken; also danger of disfavoured more established and skilled artisans who did not have good fortune of obtaining tools or working capital</li> <li>- Too much emphasis on artisanal type</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversification of vocational training options, especially towards agriculture and small animal husbandry</li> <li>- Skills needs assessment</li> <li>- Proactive training policy in anticipation of skilled labour and middle level management needs of projected large investments such as Alusaf and Pande</li> <li>- Develop national vocational policy, taking into</li> </ul>

<p>vocational training and not enough on agriculture/animal husbandry training programmes. Also not focused on women.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inadequate forward planning to take into account the significant skills and management of future foreign investors</li> <li>- Imbalance between demand and supply of higher technical and management skills leads to internal brain drain from public to private sectors</li> </ul>	<p>consideration (i) the likely specialised training to be offered by large investing companies and (ii) the Success of the artisan apprenticeship methodology of the DHO programme</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Improve National Employment Service and other mechanisms to allow for much more efficient and widely used labour market information for employers and employees</li> </ul> <p>Manpower planning to be initiated.</p>
<p><b>2. Area of Intervention: Private Sector Promotion</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Problem/Priorities</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Excessive bureaucracy is a major hurdle in establishing business (big or small)</li> <li>- Business legislation out of date</li> <li>- Tax system burdensome and largely evaded</li> <li>- Informal sector vendors and producers still being harassed by local councils even though their importance officially recognised</li> <li>- Extremely poor amenities provided to official market areas</li> <li>- Labour related issues in privatization process put onus on new purchaser, driving off many prospective investors while resulting in insecurity and unnecessary trauma for employees</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Suggested Policy Options</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implement FIAS recommendations</li> <li>- Develop training programmes for bureaucrats</li> <li>- Revise laws affecting business establishment, minimising the legislative requirements surrounding microenterprises</li> <li>- Support special interest or regional private sector lobby groups (associations) both in formal and informal sectors</li> <li>- Legalise more zones (e.g. market areas) for vending and small scale production</li> <li>- Role of more marginal sub-sectors such as vendors, small cash cropper should be recognised and promoted in a systematic manner; these sub-sectors are particularly important sources of livelihoods for women</li> </ul>

### 3. Area of Intervention: Agricultural Commercialization

Problems/Priorities	Suggested Policy Options
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of information about prices, markets</li> <li>- Non-availability of credit for small producers</li> <li>- Lack of feeder roads and inadequate maintenance of roads already constructed</li> <li>- Maize production is not encouraged in terms of export crop.</li> <li>- National Cereals Institute (ICM) not geared to meet newer demands of the market</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organise producers groups with better inter-facing between producers, traders and financial institutions based on the CLUSA model</li> <li>- Urgently implement recommendations arising from Rural Finance Master Plan</li> <li>- Develop the concept of "inventory credit" for producers and traders</li> <li>- Need for accelerating feeder road network and ensuring their proper maintenance</li> <li>- Encourage maize production as a cash crop</li> <li>- ICM be restructured to have market orientation</li> </ul>

### 4. Area of Intervention: National Institutional Capacity Building

Problems/Priorities	Suggested Policy Options
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Government has only 2% of personnel with tertiary education.</li> <li>- Small number of senior civil service staff and limited budgets result in poor follow-up to projects after donors hand over projects to the Government</li> <li>- Insufficient recognition to national NGOs to share responsibility of project maintenance</li> <li>- Overly centralised decision-making and implementation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- General public service reform including training of public administrators</li> <li>- Donors need to give much more emphasis on capacity building and training</li> <li>- Project design must recognise the difficulties and likely unsustainability of handing over projects to Government</li> <li>- Donors must be prepared to finance projects for longer periods, i.e. factor in more recurrent costs into project projects.</li> <li>- Support must be given to whole range of national institutions, including Government, NGOs, the trade unions, private sector interest groups and professional associations</li> <li>- Accelerate programmes for developing the planning, executing and appraisal skills of district level administrators (using the approach applied by INDER</li> </ul>

<b>5. Area of Intervention: Infrastructure Rehabilitation</b>	
<b>Problems/Priorities</b>	<b>Suggested Policy Options</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Large number of schools (particularly primary) health posts and roads left destroyed or dilapidated by war</li> <li>- Communities have large stocks of labour willing to earn wages for infrastructure rehabilitation</li> <li>- Government inability to maintain rehabilitated infrastructure, particularly feeder roads</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urgent need to promote labour-intensive methodologies for infrastructure rehabilitation</li> <li>- Better use be made of locally available labour and management capacity (especially for maintenance purposes)</li> <li>- Recognising the institutional limitations for infrastructure maintenance, donors need to Reconsider their funding commitments so as to allow more recurrent costs and over longer periods</li> <li>- Locally developed construction, rehabilitation and maintenance technologies such as those designed by the NGO IBIS should be adopted by other agencies and Government</li> <li>- Administrative channels for supporting labour-intensive technologies, particularly in terms of wage delivery need to be quickly improved.</li> </ul>
<b>6. Area of Intervention: Credit Policy</b>	
<b>Problems/Priorities</b>	<b>Suggested Policy Options</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Credit ceilings have restricted productive investment</li> <li>- Credit non-availability to small and micro-through relatively small institutions and NGO schemes</li> <li>- Access to credit not decentralised</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- New legislation for financial institutions (currently being prepared) should allow more flexibility in financial intermediation, especially at grassroots level while at the same time ensuring that credit programmes are sustainable and follow microfinance 'best practices'</li> <li>- The formal banking system should play a growing role in microfinance, working with non-bank intermediaries (NBIs) such as NGOs. A model promoting this approach has been developed for Nampula province by UNCDF.</li> <li>- Successful experiences in sustainable credit such as the World Relief community banks and the GTZ/GPE programme should be replicated in other parts of the country; these programmes have been particularly effective in promoting the livelihoods of poorer women.</li> <li>- There is an urgent need to implement the basic elements of the Rural Finance Master Plan so that credit can be disbursed to producers, traders, <i>cantinas</i>, etc.</li> <li>- There is an urgent need to develop productive microenterprises but it should be recognised that</li> </ul>

	<p>their needs go beyond just that of credit. Support programmes should be integrated along the lines of the IBIS PAPIR project in Sofala.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bearing in mind CGAP principles and more recently the outcome of the World Summit on Micro Credit, caution should be applied when introducing subsidised credit schemes as they rarely result in good credit practices (i.e. low pay back, poor sustainability, etc.).</li> </ul>
<p><b>7. Area of Intervention: Dissemination of Information</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Problems/Priorities</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of accessible information at almost all levels, from small producers to policy makers.</li> <li>- Absence of a documentation centre and data bank, resulting in duplication of reports, and poor inter-agency co-ordination</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Suggested Policy Options</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establish a social science documentation centre, initially focusing on labour and livelihood related issues.</li> <li>- Donors, consultants, NGOs should be morally obliged to deposit reports into a centralised location such as the proposed documentation centre</li> <li>- The possibilities of using the Internet as a means of disseminating information should be explored</li> <li>- More effective ways of disseminating agricultural information, especially prices, should be explored, especially via radio, press, etc.; NGOs can play an important part in this process.</li> </ul>



<b>8. Area of Intervention: Co-ordination</b>	
<b>Problems/Priorities</b>	<b>Suggested Policy Options</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of co-ordination between donors</li> <li>- Lack of exchange of experiences between NGOs.</li> <li>- Inadequate consultation with Government when donors and NGOs develop co-operation programmes (need for "trilogue")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Need for sectoral overview combined with survey of donor programmes</li> <li>- Support for initiatives by NGOs such as LINK and FDC to tackle themes such as credit by way of working or action groups</li> <li>- There needs to be more exchange of information about successful initiatives so that NGOs can adopt what has proven to work rather than re-invent the wheel.</li> <li>- Need to involve Government more in donor/NGO negotiations for project development</li> <li>- While recent initiatives by UNDP to involve its agencies in the preliminary country assessments is commendable, project design and implementation should also be done in an inter-agency framework</li> <li>- The issue of employment and sustainable livelihoods should be dealt on a multi-sectoral basis. The formulation of a national "employment" policy should be the responsibility of an inter-ministerial committee with support from the donor community</li> </ul>
<b>9. Area of Intervention: Poverty Reduction.</b>	
<b>Problems/Priorities</b>	<b>Suggested Policy Options</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Many households are chronically poor or food insecure due to limited resource of land and/or labour</li> <li>- Many communities are deprived of basic services such as clean water, health services or schools</li> <li>- Reproductive practices amongst the poorest households often aggravate poverty because of high dependency ratio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extension services should provide greater emphasis on assisting the poorest peasants, with a particular focus on female headed households</li> <li>- Population policy should focus on the poorest households as they tend to have the highest dependency ratios and little resources</li> <li>- Family Planning programmes for the poor may be rigorously promoted</li> </ul>

## REFERENCES

Abreu, S. et al., 1994. "A Mulher e o Sector Informal no Bairro George Dimitrov" report prepared by MULEIDE for the seminar Women and the Informal Sector, Frederick Ebert Foundation Maputo, 1994.

Ardeni, P.G., 1997. "The Informal Economy in Mozambique" An Introductory Study" draft paper to be submitted to Informal Sector and Economic Policy in sub-Saharan Africa Conference, Bamako, Mali, March 1997.

Desai, J. and A.P. Chavarri, 1996. *Economic Isolation and Poverty in Rural Mozambique*, mimeo, Poverty Alleviation Unit, CNP, Maputo.

Direcção Nacional de Estatística, 1993. *Relatório sobre os Resultados Finais do Inquérito às Famílias na Cidade de Maputo* (Vol. 1), National Planning Commission, Government of Mozambique, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1994 a. *Força de Trabalho e sua Utilização em Mocambique, 1991*, Inquerito Demografico Nacional Nº 4, National Planning Commission, Government of Mozambique, Maputo

\_\_\_\_\_, 1994b, *Relatório sobre os Resultados Finais do Inquérito às Famílias nas Capitais Provincias*, National Planning Commission, Government of Mozambique, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1996. "Contas Nacionais" (Draft)

Direcção Nacional de Planificação, 1996. *Plano Trienal de Investimento Pública 1996-98*, Ministry of Planning and Finance, Maputo.

Economist Intelligence Unit, 1996. *Country Profile: Mozambique 1995-96*, London.

European Union, 1996 *Lusoconsult report on "Private Sector Development"*

Flederman, Patricia (ed.), 1993. *Despite the Odds : A Collection of Case Studies on Development Projects in Mozambique*; UNICEF, Maputo.

Fleming, S, and C. Barnes., 1992. *Poverty Options in Mozambique: Strategy Options for Future UK Aid*; ODA.

Foreign Investment Advisory Service, 1996. *Mozambique: Administrative Barriers to Investment- The Red tape Analysis*, Washington.

Fulane, H., 1994. *A Mulher no Sector Informal e o Papel do Movimento Sindical neste Sector*, paper presented at the seminar of Women and the Informal Sector, Maputo.

Gebauer, H. and R. Dauer, 1992. *Poverty in Maputo: Study about the general living Conditions of the population in the canetown area of Polana Canico B*, mimeo, Maputo.

Graham, D., 1991. *Peri-Urban Baseline Research Results: Maputo, Mozambique*, Ohio State University / USAID, Maputo.

Gray , C, 1996. *Growth of Sub-Saharan African Economies in response to Structural Adjustment*, paper prepared for USAID.

Green, R.H., 1989. *Poverty in Mozambique*, Ministry of Finance, Maputo.

Hanlon, J., 1991. *Mozambique: Who Calls the Shots?* James Curry, London.

\_\_\_\_\_, 1995. *Peace Without Profits: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*, James Curry, Oxford.

ILO/UNFPA/DNE, 1993. *Pobreza, Emprego e a Questão Demográfica na Cidade de Maputo*, CNP, Maputo.

ILO/UNIDO, 1993. *Programme Framework for Employment and Income Generation : Report of the ILO/UNIDO Inter-Agency Mission to Mozambique (April-May, 1993)*, ILO/SATEP, Harare.

Ministry of Agriculture and Michigan State University, 1992. *The Determinants of Household Income and Consumption in Rural Nampula Province: Implications for Food Security and Agricultural Policy Reform Working Paper No. 6*. National Directorate of Agricultural Economics, Maputo.

Ministry of Industry, Commerce and Tourism, 1995. *First Private Sector Conference in Mozambique*, Maputo.

Ministry of Industry, Commerce and Tourism, 1996. *Second Private Sector Conference in Mozambique* , Maputo.

Ministry of Labour, Departamento de Estatísticas Sociais, 1991. *Relação Nominal 1989 Estrutura Empresarial: Síntese de Resultados (preliminares)*, Government of Mozambique, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1993. *Relação Nominal 1991 : Estrutura Empresarial Síntese de Resultados*, Government of Mozambique, Maputo.

Poverty Alleviation Unit, 1996a *Mozambique Rural Poverty Profile*, National Planning Commission, Ministry of Planning and Finance, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1996b *Poverty Reduction Strategy for Mozambique*, National Planning Commission, Ministry of Planning and Finance, Maputo.

Roesch O., 1986. *Socialism and Rural Development in Mozambique: The Case Study of Aldeia Communal 24 de Julho* ; PhD. University of Toronto.

Sahn, D.E., 1993. *Living Standards in Maputo: A descriptive Report*, Food and Nutrition Policy Program, Cornell University, Washington.

de Vletter, F., 1995a *Urban Poverty and Employment in Mozambique: An Analysis of a deepening Crisis and its Policy Implications*, Poverty Alleviation Unit, CNP, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1995b *Rural Small Enterprises in Mozambique: Characteristics and Recommendations for NGO Support*, USAID, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1996a *The Informal Sector in Maputo and Beira*; Poverty Alleviation Unit, CNP, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1996b. *Privatization and Labour in Mozambique: Worker and Management Perceptions*, UTRE (Ministry of Finance and Planning) and World Bank, Maputo.

\_\_\_\_\_, 1997. Forthcoming paper on migrant worker attitudes on citizenship and deferred pay, Queens University, Kingston.



**GRUPO DE TRABALHO DA ACC**

sobre

*Emprego e Meios de Vida Sustentáveis*

**ESTUDO DE CASO**

*sobre*

**MOÇAMBIQUE**

**Elaborado**

pela

**UNESCO**

**em colaboração com a OIT**

**Fevereiro de 1997**

## ÍNDICE

<b>I. Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>I.I Breve Visão Geral do País.....</b>	<b>4</b>
1. História Pós-colonial .....	4
2. Geografia .....	4
3. População e Qualidade da Vida .....	5
4. Economia .....	5
<b>III. Pobreza .....</b>	<b>7</b>
1. Pobreza Urbana.....	7
Urbanização Crescente.....	8
Demografia dos Agregados Familiares.....	8
Educação.....	9
Habitação .....	9
Padrões de Rendimento.....	10
Despesas e Bens .....	10
2. Pobreza Rural.....	11
<b>IV. Padrões de Emprego e Meios de Vida .....</b>	<b>12</b>
1. A Força de Trabalho Activa.....	13
2. Desemprego e Sub-emprego.....	14
3. Trabalho Assalariado.....	14
4. Padrões de Vida do Meio Urbano.....	16
Emprego Assalariado Urbano .....	17
Actividades Agrícolas Urbanas.....	17
Actividades Urbanas do Sector Informal.....	18
5. Padrões de Vida do Meio Rural.....	19
Agricultura .....	19
Actividades Rurais Não Agrícolas.....	20
i) Pequeno Comércio.....	21
ii) Produção Tradicional Rural Não Agrícola .....	21
iii) Artesãos que Trabalham por Conta Própria .....	22
iv) Micro-empresas Rurais.....	22
v) Pequenas Empresas Rurais .....	23
Emprego Assalariado Rural.....	23

6. Trabalho Migratório para os Países Vizinhos.....	23
7. Assuntos de Género .....	24
<b>V. O Mercado de Trabalho .....</b>	<b>25</b>
1. Mecanismos do Mercado Oficial de Trabalho.....	25
Sector Informal .....	27
<b>VI. Aspectos Chave da Transição do Pós-guerra .....</b>	<b>27</b>
1. Agricultura .....	28
2. Investimento e Privatização.....	28
3. O Sector Informal .....	29
4. Reabilitação de Infraestruturas .....	29
5. Desmobilização .....	30
Descentralização Administrativa e a Problemática da Terra .....	30
<b>Estratégias Contínuas para Gerar Emprego</b>	
<b>e Actividades Sustentáveis .....</b>	<b>31</b>
Objectivos de Desenvolvimento .....	31
Crédito (Micro-financiamento).....	32
Dois Estudos de Caso sobre o Crédito.....	34
1. O Modelo de Banco de Aldeia .....	34
2. O Modelo PAPIR para Promover Pequenas Empresas Produtivas .....	35
Extensão, Formação e <i>Kits</i> .....	36
Comercialização Agrícola .....	38
Reabilitação de Infraestruturas .....	39
Estudo de Caso .....	39
Revitalização do Sector Privado .....	41
<b>O Papel dos Países Doadores,</b>	
<b>das ONGs, e do Governo .....</b>	<b>41</b>
1. A Necessidade duma Melhor Coordenação dos Doadores .....	41
2. Apoio Institucional Nacional .....	43
<b>IX. O Papel do Sector Privado .....</b>	<b>44</b>
Efeitos da Reforma Económica e da Privatização .....	45
<b>X. Conclusões e Opções em Termos de Políticas.....</b>	<b>46</b>

1. Propostas para o Emprego e Geração de Rendimentos, da OIT/UNID (1993) .....	47
Estabelecimento e fortalecimento do quadro institucional para a formulação de políticas de emprego, análise e monitoria do mercado de trabalho .....	47
Geração de rendimentos no sector rural não agrícola.....	48
Desenvolvimento de Pequenas Empresas.....	48
Programas de Obras Públicas Intensivas em Mão-de-obra.....	48
Formação Profissional.....	48
Reabilitação Vocacional de Pessoas com Deficiências.....	49
2. A Estratégia para a Redução da Pobreza da Unidade de Alívio da Pobreza .....	49
Melhorar os Meios Rurais de Subsistência.....	49
Investimento em Capital Humano.....	49
Redes Protectoras Melhoradas.....	50
Banco de Dados sobre a Pobreza.....	50
3. Recomendações que Surgem a partir de Pesquisa Recente e do Seminário UNESCO/OIT sobre o Emprego e Meios De vida sustentáveis, realizado a 19 de Fevereiro de 1997, para discutir o esboço do presente Relatório .....	50
<b>Resumo de Assuntos e Sugestões de Políticas .....</b>	<b>53</b>
1. Área de Intervenção: Capital Humano e Desenvolvimento.....	53
2. Área de intervenção: Promoção do Sector Privado .....	54
3. Área de intervenção: Comercialização Agrícola.....	54
4. Área de intervenção: Apoio Institucional a Nível Nacional .....	55
5. Área de intervenção: Reabilitação das Infra-estruturas .....	56
6. Área de intervenção: Política de Crédito .....	56
7. Área de intervenção: Disseminação de Informação.....	57
8. Área de intervenção: Coordenação .....	58
9. Área de intervenção: Redução da Pobreza.....	59
<b>Bibliografia .....</b>	<b>60</b>



## ABREVIACOES

<b>APIE</b>	- <b>Administração do Parque Imobiliário do Estado</b>
<b>BNI</b>	- <b>Banco Nacional Intermediário</b>
<b>BPD</b>	- <b>Banco Popular de Desenvolvimento</b>
<b>CIDA</b>	- <b>Agencia Internacional Canadiana</b>
<b>CFD</b>	- <b>Caixa Francesa para o Desenvolvimento</b>
<b>CFM</b>	- <b>Camnhos de Ferro de Moçambique</b>
<b>CGAP</b>	- <b>Grupo Consultivo para Assistncia aos Prbres</b>
<b>CLUSA</b>	- <b>Liga das Cooperativas dos Estados Unidos de América</b>
<b>CORE</b>	- <b>Comissão de Reintegrao dos Desmobilizados de Guerra</b>
<b>DNE</b>	- <b>Direcção Nacional de Estatística</b>
<b>DHO</b>	- <b>Desenvolvimento das Habilidades Ocupacionais</b>
<b>EU</b>	- <b>União Europeia</b>
<b>FAP</b>	- <b>Fundo de Alívio  Pobreza</b>
<b>FDC</b>	- <b>Fundação Para o Desenvolvimento da Comunidade</b>
<b>FFPI</b>	- <b>Fundo Da Promoção da Pequena Indústria</b>
<b>FIAS</b>	- <b>Servio de Auditoria Internacional Estrangeira</b>
<b>FMI</b>	- <b>Fundo Monetário Internacional</b>
<b>FNUAP</b>	- <b>Fundo das Naes Unidas Para a População</b>
<b>FNUADC</b>	- <b>Fundo das Naes Unidas para o Desenvolvimento do Capital</b>
<b>GTZ</b>	- <b>Cooperao Tcnica Alem</b>
<b>GPE</b>	- <b>Gabinete de Promoção de Emprego</b>
<b>ICM</b>	- <b>Instituto de Cereais de Moçambique</b>
<b>IDIL</b>	- <b>Instituto de Desenvolvimento da Indústria Local</b>
<b>INDER</b>	- <b>Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural</b>
<b>INEFP</b>	- <b>Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional</b>
<b>MINED</b>	- <b>Ministrio da Educação</b>
<b>MINTRAB</b>	- <b>Ministrio do Trabalho</b>
<b>ONG</b>	- <b>Organização Não-Governmental</b>
<b>OIM</b>	- <b>Organização Internacional de Migrao</b>
<b>OIT</b>	- <b>Organização Internacional de Trabalho</b>
<b>OTM</b>	- <b>Organização dos Trabalhadores de Moçambique</b>
<b>PAPIR</b>	- <b>Projecto de Assistncia  Pequena Indústria Rural</b>
<b>PNUD</b>	- <b>Programa das Naes Unidas para o Desenvolvimento</b>
<b>PRE</b>	- <b>Programa de Reabilitação Económica</b>
<b>PROFEM</b>	- <b>Programa para a Formação, o Emprego e Micro-Empresas</b>
<b>RDA</b>	- <b>República Democrática Alem</b>
<b>ROCS</b>	- <b>Programa para Estradas e esquemas Costeiros</b>
<b>UAP</b>	- <b>Unidade de Alívio  Pobreza</b>
<b>UNESCO</b>	- <b>Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura</b>
<b>USAID</b>	- <b>Agência Americana para o Desenvolvimento</b>

## *Prefácio*

*Este exercício de análise do emprego e dos Meios de Vida Sustentáveis em Moçambique, faz parte das actividades do Grupo de Trabalho Inter-Agências, estabelecido pelo Comité Administrativo das Nações Unidas de Coordenação do Emprego e Meios de Vida Sustentáveis, presidido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). O Grupo de Trabalho decidiu realizar análises sobre as questões acima referidas, num certo número de países que, para o efeito, foram seleccionados e seguindo estritamente as instruções que foram definidas para se efectuarem os estudos. A OIT foi escolhida para dirigir a análise (estudo) no Chile, Hungria, e Nepal. O PNUD dirigiu o trabalho em Marrocos e na Zâmbia. Para Moçambique, a responsabilidade da análise foi atribuída à UNESCO com a participação da OIT e do ACNUR. O draft do estudo foi elaborado pelo Sr. Fion de Vletter e foi discutido num Seminário Nacional a 19 de Fevereiro de 1997, cujos co-anfitriões foram a OIT e a UNESCO. O Seminário foi presidido pelo Ministro do Trabalho, Sr. Guilherme Luís Mavila, e nele participaram funcionários superiores do Governo, representantes das ONGs e das agências das NU. No dia seguinte, para efectuarem uma análise dos resultados do Seminário e para comentarem as conclusões e recomendações feitas no Documento de Análise reuniram-se representantes do PNUD, FNUAP, ACNUR e UNESCO. Utilizando todas as contribuições, a UNESCO em colaboração com o consultor Fion de Vletter, concluiu a análise do país.*

*O Governo de Moçambique pediu cópias desta Análise em língua portuguesa para circulação entre as varias instituições governamentais. O escritório do PNUD em Maputo, concordou em financiar a tradução e publicação do Estudo em língua portuguesa.*

## 1. INTRODUÇÃO

Um país tão pobre como Moçambique, terá que, durante muito tempo, concentrar a formulação das suas políticas em geral e da política económica em particular nas questões que conduzam à melhoria do bem-estar do seu povo. Em países mais desenvolvidos, melhorar as condições de vida dos seus cidadãos, significa atribuir um papel central à criação de postos de trabalho - sendo o nível de emprego, um dos indicadores chave do estado de saúde da economia e um factor determinante que afecta o destino dos governos nas sociedades democráticas.

O emprego e o potencial para o emprego no sentido keynesiano estrito (neste documento simplificado como o *emprego assalariado* tanto no sector urbano como informal) é importante para Moçambique (o que corresponde a uns 17% da força de trabalho activa) mas deve ser considerado tendo em conta os meios de vida da maioria esmagadora da sua população, que se dedica à agricultura de subsistência e um número crescente de pessoas que trabalham por conta própria no sector informal. Portanto, este documento vai examinar não só o emprego formal e suas várias facetas, mas dará uma grande importância ao que se intitulará por *meios de vida sustentáveis*, considerados neste documento como sendo o rendimento *regular* necessário para que um agregado familiar assegure a satisfação das necessidades básicas mínimas dos seus membros.

Normalmente, gerar mais emprego é visto como uma das abordagens mais evidentes para se assegurar meios de vida sustentáveis, se bem que, na verdade, em países como Moçambique, os salários muitas vezes, não sejam suficientes para garantir a satisfação das necessidades mínimas de uma família média. É necessário ter-se uma perspectiva muito mais ampla: o emprego assalariado deve ser visto apenas como um, dum número quase infinito de *actividades* que podem produzir meios de vida sustentáveis.

O facto de Moçambique ter alcançado recentemente a paz, depois duma guerra particularmente longa e destrutiva, torna-o num estudo de caso que só por si é interessante. Porém, a transição pós-conflito deve ser considerada como uma das componentes duma matriz de mudança, que inclui forças pré-existentes tais como o ajustamento estrutural, a democratização, e uma viragem ideológica passando-se dum contexto de economia centralizada para uma economia de mercado livre. A paz provocou algumas reformas específicas resultantes de compromissos políticos, como é o caso da administração local e da restituição da autoridade tradicional, da reforma agrária, etc. mas, o que é ainda mais importante, a paz abriu o caminho para um programa de reformas em curso. Demograficamente, a paz tem tido um impacto importante com o retomar pelos refugiados e deslocados das suas actividades económicas, contribuindo para um aumento de 9% ao ano entre 1991-1995, da força de trabalho activa.

Ao tratar-se uma questão tão ampla como esta, é fácil perdermo-nos em detalhes verem-se as árvores e não a floresta. Moçambique tem vindo a experimentar numerosos programas especiais

que visam dar emprego ou meios de vida sustentáveis a vários grupos alvo tais como desmobilizados, regressados da ex-DA, mineiros repatriados, refugiados e outros grupos vulneráveis. As lições tiradas destas experiências estão a fornecer elementos para a elaboração de estratégias mais generalizadas, por exemplo, a experiência da GTZ com regressados, foi utilizada na concepção de um programa mais amplo para apoiar os micro-mpresários, sobretudo no sector informal urbano, enquanto o programa da OIT, de formação de desmobilizados, serviu como núcleo para um programa de emprego nacional (PROFEM).

Na abordagem do problema há que considerar logo à partida duas questões de fundo. Em primeiro lugar, ao formularem-se as estratégias nacionais, devem identificar-se as diferentes necessidades dos vários grupos alvo, e em segundo lugar, de forma a simplificar a abordagem a nível nacional, o enorme número de necessidades deve ser resumido em algumas áreas alvo mais abrangentes. Tendo em conta os objectivos deste documento, foram escolhidos três grupos específicos: camponeses, empregados do sector formal e o sector informal. Não são raras as vezes em que se encontram indivíduos que não fazem parte destas categorias - por exemplo camponeses ou trabalhadores assalariados que suplementam os seus rendimentos com actividades do sector informal. Deve dar-se uma atenção especial aos subgrupos mais vulneráveis e dentro destas categorias, especialmente chefes de família do sexo feminino.

Apesar da sua posição como um dos países mais pobres do mundo, e do facto de quer políticos, quer formuladores de política, quer a comunidade de doadores utilizam como referência obrigatória a eliminação da pobreza, muito pouco é conhecido sobre a natureza da pobreza em Moçambique. Só depois de se realizar o censo de 1997 e dum inquérito nacional abrangente de despesas a nível da família, é que será possível ter-se uma melhor compreensão do fenómeno. Existe pouca informação estatística, sobre as principais categorias de actividades que sustentam a maior parte da população - emprego formal, actividades do sector informal e produção camponesa.

Dados pouco fiáveis, tornam difícil nesta fase, elaborar uma análise definitiva e apresentar recomendações concretas em termos de políticas. Porém, já foi feito um trabalho substancial sobre muitos aspectos dos assuntos acima referidos que, embora não forneçam uma visão exacta a nível nacional, é suficiente para destacar algumas preocupações centrais quanto ao 'estado da nação' relativamente à pobreza e à obtenção pelas famílias de meios de vida sustentáveis.

Um aspecto particularmente notável sobre a questão da pobreza e dos meios de vida sustentáveis em Moçambique é que, embora poucos recursos tenham sido aplicados com vista a entender-se a natureza da pobreza ou dos tipos de actividades empreendidas pela população para sobreviver, tem-se verificado, que as agências de ajuda externa e ONGs, têm dirigido recursos e esforços substanciais com vista à redução da pobreza e à criação de meios de vida. Este documento vai rever criteriosamente algumas das principais estratégias prosseguidas ao longo da década passada, sobretudo aquelas que se verificaram depois do Acordo de Paz.

O termo “sustentável” já está banalizado e tende a ser empregue sem prudência. Neste documento é apresentado em dois contextos principais. É aplicado principalmente a nível de agregado familiar com um significado quantitativo, assegurando níveis mínimos de rendimento e uma regularidade de meios de vida conforme explicado acima, com base numa combinação de actividades económicas. De uma forma análoga este termo é também usualmente aplicado em projectos onde a sustentabilidade implica condições mínimas necessárias para manter a operação permanente dum projecto quer numa perspectiva económica (por exemplo de cobertura de custos) quer da sustentabilidade garantida através dum compromisso orçamental de longo prazo, por parte do governo. A maior parte dos projectos iniciados pelos doadores, não são sustentáveis porque não conseguem reunir um ou outro destes requisitos. Não é obrigatoriamente necessário ter projectos sustentáveis, para gerar meios de vida sustentáveis. Há um reconhecimento crescente que, por causa dos recursos e capacidade limitada do governo, os projectos que têm objectivos importantes de desenvolvimento, tais como a abertura de estradas ramais, geralmente não são sustentáveis no futuro imediato, visto que a manutenção não pode ser garantida pelo governo. Alguns doadores já estão a ajudar a garantir a sustentabilidade destes projectos, cobrindo, a médio prazo, os custos correntes (manutenção) até que o governo tenha uma capacidade própria.

A Secção II do trabalho apresenta uma breve visão geral do país, colocando o assunto do emprego e da sua sustentabilidade, na perspectiva das mudanças políticas e políticas que têm afectado o país desde a independência. A Secção III, apesar da ausência de dados fiáveis sobre a pobreza, ensaia uma análise bastante abrangente da pobreza tanto urbana como rural. Em seguida há uma análise detalhada na Secção IV, dos padrões urbanos e rurais de emprego e dos meios de vida. A situação do mercado de trabalho para os trabalhadores do sector formal, do sector informal e migratórios, é revista na Secção V. A Secção VI analisa alguns dos desenvolvimentos especiais que surgem a partir da transição de pós -guerra. A Secção VII faz uma revisão da política governamental e das várias estratégias aplicadas pelo Governo e pela comunidade de doadores, com um ênfase particular para a promoção de emprego e de meios de vida sustentáveis. A Secção VIII examina o papel dos doadores e do governo, dando uma atenção especial à questão da coordenação e das implicações resultantes da capacidade limitada do governo, para arcar com uma carga cada vez maior de projectos. A Secção IX considera o papel crucial do sector privado. A Secção X resume os problemas principais ou aspectos prioritários que têm a ver com a questão do emprego e rendimentos sustentáveis e em seguida enumera as opções possíveis em termos de políticas.

Qualquer iniciativa de política, seja ela no plano da educação ou no dos impostos, tem um efeito sobre a questão de emprego e dos meios de vida sustentáveis. Este relatório tenta cobrir uma ampla gama de assuntos afins mas, dado o âmbito do relatório e a limitada audiência a que se dirige, os assuntos são necessariamente selectivos.

## **II. BREVE VISÃO GERAL DO PAÍS**

### **1. *História Pós-colonial***

A história moçambicana recente pode ser periodizada por cinco eventos principais : (i) a independência (1975); (ii) a implementação do Programa de Reabilitação (Ajustamento Estrutural) (PRE) em 1987; (iii) uma nova Constituição liberalizada (1990); (iv) o Acordo de Paz (1992); e (v) as eleições democráticas de 1994.

Na altura da independência, Moçambique sofreu uma saída em massa (90%) dos colonos portugueses que tinham ocupado praticamente todos os cargos qualificados e até as posições de menor qualificação profissional. Até 1973, o sector da indústria transformadora era o sexto maior na África sub-sahariana. O novo governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), contando com habilidades e capacidades de gestão mínimas, estabeleceu para si um objectivo ambicioso de construção de uma sociedade socialista de desenvolvimento rápido e de igualdade para todos. Isto significou a nacionalização ou intervenção na maior parte das empresas estratégicas ou abandonadas, uma concentração de recursos em grandes projectos da indústria pesada e grandes machambas estatais. Embora tenham sido conseguidos avanços impressionantes na provisão de serviços básicos de saúde e de educação, a má gestão da economia nacional acompanhada de uma guerra civil com o grupo guerrilheiro Renamo, levou ao colapso económico. Em 1984, Moçambique aderiu ao Banco Mundial e ao FMI, e implementou o auto-intitulado Programa de Ajustamento Estrutural (PRE) em 1987. Houve algum crescimento económico, mas foi acompanhado de altas taxas de inflação, desvalorização do metical em relação ao dólar, e por uma pobreza crescente. A situação foi agravada por uma guerra muito destrutiva e uma das piores secas deste século. A Constituição de 1990 preparou o país para o pluralismo político e para a liberalização da economia, baseada no “valor do trabalho, nas forças do mercado, na iniciativa dos agentes económicos, na participação de todas as formas de propriedade e na intervenção do Estado para regular e promover o crescimento e desenvolvimento económico e social”. A paz, as eleições, e o fim da seca, levaram a um crescimento rápido, excedentes agrícolas substanciais e um ressurgimento da confiança por parte dos investidores estrangeiros. Começando por ser considerado um caso sem perspectivas e, de acordo com certos indicadores, o país mais pobre do mundo, Moçambique parece estar a operar uma reviravolta importante.

### **2. *Geografia***

Moçambique tem uma superfície de 799.380 km quadrados, com um litoral de 2.515 km. É atravessado por 13 importantes rios, muitos dos quais oferecem muitas planícies aluviais férteis. Partilha fronteiras com 6 países, a 5 dos quais oferece importantes instalações férreas, rodoviárias e portuárias através de “corredores” (os portos principais são o de Maputo, Beira e Nacala).

### **3. *População e Qualidade da Vida***

A população de Moçambique em meados de 1995, estimava-se em cerca de 17,3 milhões, residindo em 3,18 milhões de agregados familiares (com uma média de 5,44 membros). Mais de três quartos (77,4%) dos agregados familiares são considerados rurais, utilizando 97% da terra cultivada, mas produzindo menos de um terceiro do PIB total do país.

A população é caracterizada por altos níveis de mortalidade e fertilidade, por um alto crescimento populacional com uma faixa etária na sua maioria mais jovem (45% da população tem menos de 15 anos de idade). A taxa de crescimento populacional aumentou de 1,5% por ano durante os anos cinquenta, para 2,3% nos anos setenta e 2,7% nos anos oitenta. Taxas mais altas de crescimento foram registadas entre os agregados familiares mais pobres.

Estima-se (embora nunca tenha sido claramente explicado como), que 58,9% da população vive numa situação de pobreza absoluta. Os indicadores de saúde estão entre os piores do mundo: de 1990 a 1995, a taxa de mortalidade infantil estimava-se em 148 por 1.000 nascimentos vivos. A guerra destruiu quase 40% das unidades sanitárias rurais. Apenas cerca de 30% da população tem um acesso relativamente adequado a serviços sanitários, 22% a água potável e 20% a serviços de saneamento do meio. A esperança de vida à nascença, é de 46 anos. A razão entre médicos e população é de 1 médico para cerca de 40.000 habitantes, com uma situação mais favorável para as zonas urbanas (FNUAP, 1995).

A taxa de domínio da língua escrita entre os adultos é muito baixa, sendo de 33% (45% para homens e 21% para mulheres), tendo aumentado em 10% desde a independência até hoje. Estima-se que 42% das escolas tenham sido destruídas durante a guerra e actualmente cerca de metade das crianças em idade escolar não está a frequentar a escola. Apenas cerca da terça parte das crianças que entram na escola primária, consegue concluir o ensino primário. A taxa de passagem de crianças do nível primário para o secundário, é muito baixa: sendo apenas de 7%, a taxa de inscrição na escola secundária. A taxa de desistência dos aproximadamente 3.000 alunos universitários, é de cerca de 50%, afectando em primeiro lugar os alunos do sexo feminino (FNUAP, 1995). Imediatamente antes da assinatura dos Acordos de Paz, havia cerca de 4,5 milhões de deslocados dentro do país e 1,5 milhões de refugiados fora do país. Depois do fim da guerra foram desmobilizados 93.000 soldados, o que colocou um grande desafio para a sua integração na economia.

### **4. *Economia***

O fim de 1996 testemunhou alguns resultados surpreendentes para um país habituado desde há muito tempo a altas taxas de inflação, altas taxas de câmbio do metical em relação ao dólar, e taxas de juros que atingiam os 50%. A inflação reduziu-se de 54,1% em 1995 para 16,6% em

1996, bem abaixo da taxa programada de 22%. A taxa de câmbio estabilizou-se, desvalorizando apenas 5,3% em relação ao fim de 1995 (em comparação com mais de 60% no ano anterior). O Banco de Moçambique quase que reduziu para metade a sua taxa de redesconto, a qual desceu de 54,75% em Agosto de 1996 para 29,75% em princípios de Janeiro de 1997. A taxa de crescimento em 1996 era de 7,4%.

As exportações em 1996 aumentaram mais de 24% em relação a 1995, alcançando 210 milhões de USD. As principais exportações foram o camarão (27,2%), o algodão (8,7%) e a castanha de caju (6,3%). As importações em 1995 totalizaram aproximadamente 783 milhões de USD, dos quais 37,6% vieram unicamente da África do Sul.

A estatística das Contas Nacionais para 1994 (Direcção Nacional de Estatística (DNE), 1996) estimaram um PIB de 1.816 biliões de USD, com um PIB per capita de 107 USD. Para o PIB, a agricultura contribuiu com 27,8%, a indústria com 18,8%, os serviços com 45,8%, e a administração pública com 7,6%. Porém, cálculos recentes sobre a contribuição económica do sector informal, feitos pelo Instituto Nacional de Estatística, sugerem que o sector informal é responsável por 43,7% da produção total comercializada e considera-se que o PIB está subestimado em cerca de 70%, chegando-se a um PIB per capita revisto em 1994, de 182 USD (Ardeni, 1997).

Durante o longo período de 1987 a 1995, Moçambique recebeu mais de 8 biliões de USD de apoio em subvenções, crédito, e alívio da dívida. Em 1992, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento totalizou 1.393 biliões de USD e representou 75% de todo o investimento público. Existem mais de 200 doadores e ONGs internacionais a trabalharem no país. Moçambique está em primeiro lugar na lista do FMI de oito países com dívidas “não sustentáveis”, com uma dívida estrangeira que provavelmente excede 5,5 biliões de USD. Espera-se que os reembolsos da dívida alcancem 300 milhões de USD por ano em 1999.

O investimento privado total (dominado por investidores estrangeiros), aumentou para 445 milhões de USD em 1996, valor que é 24,7% superior ao do ano anterior. Em 1997, com a perspectiva do investimento na refinaria de alumínio de 1 bilião de USD, o investimento total poderá vir a exceder 2 biliões de USD.

Os salários mínimos tenderam a baixar em termos de USD (ver o Quadro 1), para cerca de metade do seu valor no início do Programa de Ajustamento Estrutural (PRE). No sector privado, os salários industriais médios têm-se mantido em cerca de 39 USD por mês. Em 1993 e novamente em 1995, a população urbana manifestou o seu descontentamento em relação ao crescente custo de vida, através de distúrbios em reacção a aumentos de preços do transporte e do arroz.



<b>Quadro 1: Evolução dos Salários Mínimos (Sector Industrial)</b>		
<b>Data</b>	<b>Salário Mínimo (Indústria) Metical</b>	<b>Salário Mínimo (Indústria) Dólares americanos (aproximadamente)</b>
31-01-87	5,000	
17-06-87	7,500	
09-03-88	12,800	40
12-10-88	17,000	33
19-04-89	22,500	37
10-01-90	26,100	32
28-12-90	32,175	31
14-11-91	40,000	23
30-09-92	58,800	23
28-07-93	70,600	17
06-07-94	117,500	20
27-02-95	158,650	22
01-10-95	218,650	22
01-07-96	271,126	23

**Fonte: Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM)**

### **III. POBREZA**

#### ***1. Pobreza Urbana***

Maputo, a cidade de Moçambique mais urbanizada, está muito estratificada em termos de classe, desenvolvimento espacial e distribuição de rendimentos. Enquanto o ajustamento estrutural beneficiou uns 15% da população, mais de 80% da população de Maputo agora é considerada pobre, com 60% não conseguindo ingerir a quantidade nutricional mínima (absolutamente pobres; DNE,1993). Em 1980, os pobres absolutos de Maputo eram apenas 15 por cento (Green, 1991). Com a perspectiva de mais despedimentos resultantes da privatização e da reestruturação de empresas, não se pode considerar o emprego assalariado como meio de sustentar os pobres urbanos. O desemprego aberto afecta apenas uma percentagem relativamente pequena da população, na medida em que existem poucos programas de apoio aos pobres, obrigando alguns a trabalharem numa condição de quase servidão, com patrões do sector informal, auferindo salários tão baixos como (5 USD) por mês.

As reformas resultantes do Ajustamento Estrutural são pouco populares e foram a desventura se não a ruína, de governos monopartidários forçados pelos mesmos grupos de pressão, a introduzirem (a curto/médio prazo) políticas que agravaram a pobreza, enquanto se iniciava a democratização. Os moçambicanos sofreram uma redução considerável nos seus padrões de vida antes de alcançarem o que Hanlon (1991) referiu como o “limiar de motins”. Esse limiar foi atingido nos princípios de 1993 como uma reacção generalizada e espontânea contra as tentativas de aumento de 100% das tarifas dos transportes públicos.

Sondagens recentes demonstraram que a maioria esmagadora da população da Cidade de Maputo, sente-se, em termos económicos bastante pior do que estava há uns anos atrás. Tópicos relacionados com a pobreza têm, desde essa altura, aparecido nos meios de comunicação social, prevendo-se que ocupem o primeiro plano no futuro debate político. Os dois movimentos sindicais dominantes comprometeram-se a levar avante a luta contra a degradação das condições de vida dos seus membros. (Fulane, 1994).

### *Urbanização Crescente*

Os sucessivos censos e os dados demográficos, mostram um aumento rápido da população urbana tanto em termos relativos como absolutos. Em 1960, apenas 4% dos moçambicanos eram considerados urbanos; até 1980 esta taxa subiu para 13%; e em 1991 os dados de levantamentos demográficos sugeriram que a população urbana atingiu os 25% (isto é explicado em parte pela inclusão de novas áreas na categoria “urbano”). Entre 1980 e 1991, o número de vilas consideradas como urbanas, quase que duplicou, passando de 12 para 23. A rápida urbanização foi, até um certo nível, distorcida pelo afluxo artificial de ‘deslocados’ e ‘afectados’ que fugiam da guerra. Se bem que muitos não-de continuar longe dos seus locais de residência, há pessoas que provavelmente voltarão ao seu local de origem, tendo este processo já sido iniciado.

### *Demografia dos Agregados Familiares*

O tamanho médio dos agregados familiares para a Cidade de Maputo, é maior do que o das capitais provinciais (6,7 contra 5,8). A idade mediana também é mais alta em Maputo (16,1 contra 15,3). Devido aos efeitos quer da migração externa assim como da guerra, o número de residentes urbanos que são mulheres, é superior ao dos homens, sobretudo na faixa etária de entre 20 e 29 anos.

O estudo da OIT/FNUAP/DNE (1993) sobre a pobreza em Maputo, constatou alguns padrões demográficos significativos relacionados com a pobreza. Mais de um quarto dos agregados familiares de pobres absolutos, era chefiado por uma mulher (comparado com 12% para os não pobres), o tamanho do agregado familiar era significativamente maior (7,2 membros comparado

com 5,5 para os agregados familiares não pobres) enquanto que apenas 15% dos chefes de família tinham alguma educação comparado com 64% para os não pobres). Um prognóstico inquietante para o desenvolvimento dos recursos humanos urbanos, é que 70% das crianças de Maputo com menos de 10 anos de idade, pertencem a agregados familiares considerados como sendo pobres absolutos.

### *Educação*

Nas capitais provinciais, constatou-se que a taxa de analfabetismo para as pessoas com 15 anos ou mais era de 30%, com diferenças notáveis entre os géneros: 15% para homens contra 45% para mulheres. Foram encontradas variações regionais consideráveis: mais de metade da população de Lichinga de idade semelhante era analfabeta, mas a taxa baixava significativamente quanto mais se ia para o sul. A taxa de frequência escolar para as pessoas com idades compreendidas entre 7 e 24 anos, era de 55% com uma ligeira diferença entre os géneros: 60% para os homens e 50% para as mulheres (20). As variações regionais em relação à escolarização, reflectiram de um modo geral os padrões de analfabetismo, com a excepção de Pemba que registou a taxa mais alta de frequência escolar.

Em Maputo a taxa de *analfabetismo* era de 16% para os indivíduos com 10 anos de idade ou mais, e havendo diferenças consideráveis entre os géneros: 7% para homens e 25% para mulheres. A taxa dos que frequentam a escola era de 83% para crianças com idade entre os 7 e os 14 anos, e de 47% para as crianças entre 15 e 19 anos. O inquérito às famílias mostrou um relacionamento forte entre o nível académico e o rendimento do agregado familiar (DNE, 1993).

### *Habitação*

As zonas urbanas de Moçambique, reflectindo uma herança colonial, estão divididas essencialmente entre o que se chama a cidade de cimento e os bairros de caniço. A área de cimento é onde viviam os colonos portugueses, e onde, desde a independência, os ricos e a classe média beneficiaram em grande medida de rendas altamente subsidiadas, proveniente do facto de umas 80.000 unidades passarem para a administração da Administração do Parque Imobiliário do Estado (APIE), agora à disposição de inquilinos legais por apenas uma fracção do seu verdadeiro valor. Ironicamente, as habitações nos bairros de caniço foram na sua maioria compradas e erguidas pelos inquilinos mais pobres. Dantes, feita quase totalmente de caniço e palha, a habitação de caniço tem-se tornado progressivamente mais permanente, construída de blocos de cimento e chapas de zinco. Em Maputo, estima-se que cerca da quinta parte da população vive na zona de cimento.

Também se constatou uma diferença significativa entre a construção da habitação e dos serviços.

Nas capitais provinciais, 29% vivia em habitações com paredes de cimento ou com tijolo de argila (contra 57% na Cidade de Maputo); 19% tinha energia eléctrica (contra 38% na Cidade de Maputo); 20% tinha água canalizada (contra 33% na Cidade de Maputo); e 8% tinha instalações sanitárias com autoclismo (contra 21% na Cidade de Maputo). Apenas 4,5% dos residentes das capitais provinciais utilizavam energia eléctrica ou gás para cozinha (94,4% utilizavam lenha ou carvão vegetal) (DNE, 1994b).

### *Padrões de Rendimento*

Considerando-se a variação nos custos de vida, as diferenças em termos de rendimento entre as províncias e a Cidade de Maputo provavelmente não são tão significativas como era de esperar. Para as capitais provinciais, o rendimento mensal *per capita* (Fevereiro de 1992 até Março de 1993) é de cerca de 7 USD contra um valor equivalente indexado à inflação, de cerca de 9,5 USD para a Cidade de Maputo (DNE, 1994b). As fontes de rendimento, no entanto, variam consideravelmente. Nas capitais provinciais, 41,5% do rendimento vem dos salários e por volta de um quarto (23,0%), vem da agricultura familiar. Na Cidade de Maputo, mais de metade (51,6%) do rendimento é obtido através de trabalho assalariado e apenas 7,7% vem da produção familiar. Os lucros provenientes dos negócios (incluindo o pequeno comércio), constituem 24% dos rendimentos para os residentes da Cidade de Maputo e 19% para as capitais provinciais. O vencimento mensal médio de 19 USD dos trabalhadores nas capitais provinciais, apresenta muito pouca variação regional. Os negócios dirigidos por mulheres atingem rendimentos significativamente mais baixos relativamente aos de agregados familiares chefiados por homens. Sahn (1993) constatou que 33% dos agregados familiares em Maputo obtinham o seu rendimento através duma única actividade, 40% obtêm-no de duas fontes e 27% de 3 ou mais.

### *Despesas e Bens*

Os padrões de despesa revelam que grande parte da despesa é em alimentos e isto verifica-se em todos os níveis de rendimento. Sahn (1993) constatou que em todos os níveis de rendimento em Maputo cerca de 70% do rendimento é gasto em alimentos. A distorção da Lei de Engel, segundo a qual a proporção gasta em alimentos diminui à medida que o rendimento aumenta, talvez seja explicada em parte pelas peculiaridades de habitação. Nas capitais provinciais constatou-se uma variação maior, com os 20% mais pobres a gastarem 77% do seu rendimento em alimentação e os 20% mais ricos a gastarem 63%, o que é ainda bastante alto, sugerindo que em ambas as camadas, uma percentagem alta de rendimentos é somente gasta em alimentos.

Porque a habitação normalmente representa um gasto mensal único, os pobres gastam relativamente pouco das suas despesas mensais em aluguer ou manutenção (cerca de 1 a 1,5%). Os ricos normalmente pagam uma renda e por isso gastam proporcionalmente mais do que os

pobres, na renda (cerca de 4%) mas, por causa da concessão de subsídios elevados para alojamento, esta percentagem é muito menos do que normalmente seria em outros sítios.

As despesas mensais dum agregado familiar nas capitais provinciais (Fevereiro de 1992 a Março de 1993), era em média 67 USD ou 11 USD *per capita*. Mais de metade (56%) dos agregados familiares gastou menos de 50 USD por mês. As despesas provinciais eram 7% inferiores às de Maputo. Por causa da alta dependência das transferências monetárias dos mineiros, as despesas do agregado familiar em Xai-Xai são 25 USD superiores à média mensal, como resultado das transferências monetárias dos mineiros. Os padrões de despesas entre as províncias e a cidade de Maputo, são diferentes, com uma maior variação nas despesas com a habitação e o vestuário.

## 2. *Pobreza Rural*<sup>1</sup>

Só mais ou menos no último ano é que se conseguiram dados quantitativos e qualitativos razoáveis, sobre a economia rural, em especial os estudos sobre a pobreza efectuados pelo Centro para Estudos da População da Universidade Eduardo Mondlane, e os levantamentos da Michigan State University e do Ministério da Agricultura. Os resultados que se irão obter do actual inquérito de rendimento e despesas das famílias, e do próximo censo, disponibilizarão mais informação estatística. Os dados disponíveis sugerem que a pobreza é mais aguda e está espalhada nas zonas rurais onde vivem cerca de três quartos da população.

A pobreza rural é em grande parte o resultado do nível baixo de desenvolvimento da agricultura, que é essencialmente de subsistência. É provável que uma infra-estrutura débil e uma economia de mercado fragmentada, contribuam para que quantidades substanciais de excedentes agrícolas fiquem por vender em muitas partes do país. O isolamento económico continuado das zonas rurais, reforçará em muitas zonas a pobreza, ainda que a produção tenha alcançado níveis nunca antes conseguidos. O isolamento vai também tornar estas populações vulneráveis a calamidades naturais imprevisíveis, tais como as secas, cheias e pragas.

Estima-se que menos de um terço (29%) das famílias rurais vendem culturas para alimentação e 26 % das que produzem culturas para venda (principalmente castanha de-cajú, coco e algodão), das quais quase dois terços (61%) não vendem a sua produção.

A produção de culturas depende principalmente da terra e mão-de-obra, com utilização limitada de fertilizantes, ferramentas mecânicas ou tracção animal. No sul, antigamente havia uma utilização muito maior da tracção animal, mas a dizimação das manadas de gado bovino pela

---

<sup>1</sup> **Informações obtidas principalmente de *Perfil da Pobreza Rural em Moçambique* (UAP, 1996)**

guerra, afectou drasticamente este insumo (embora até certo ponto compensado pela presença de muitos tractores, muitas vezes comprados por mineiros). No norte, a presença da mosca tsé-tsé contribui para que o uso de animais seja mínimo.

O número de agregados familiares é relativamente pequeno, em média entre 4 a 5 membros. As famílias chefiadas por uma mulher, normalmente com extensões de terra menores, são propensas a terem níveis de produção baixos. A proporção de famílias chefiadas por uma mulher cultivando menos do que 1 ha de terra, é quase duas vezes a dos homens. Como resultado da emigração, há uma variação regional significativa na proporção de famílias chefiadas por uma mulher, que varia entre 36% no sul e 15% no norte. Alguns levantamentos denotam que em certas áreas no sul, cerca de dois terços dos agregados familiares são chefiados por pessoas do sexo feminino.

A mão-de-obra é uma limitação importante em muitas zonas, para a expansão do cultivo da terra. Com mão-de-obra insuficiente, os agregados familiares terão a tendência de cultivar menos terra. Menos de um quinto (19%) dos agregados familiares, contratam mão-de-obra. Estima-se em quase um terço (29%) de todas as famílias rurais, as que cultivam menos de um hectare de terra. Mais uma vez, há uma variação regional considerável com cerca de 40% dos agregados familiares do sul e centro a cultivarem menos de um hectare, contra apenas 20% no norte.

Muitos agregados familiares sofrem de faltas sazonais de alimentação básica, agravadas pelo seu isolamento económico. A escassez de mão-de-obra e a ausência de fontes alternativas ou suplementares de rendimento, torna-os mais vulneráveis. Constatou-se que os agregados familiares no sul sofrem em média 5 meses de insegurança alimentar; esta insegurança corresponde a 3,3 meses para a região centro, e 2,5 meses para a região norte. Dentro de cada região, há bolsas de áreas de produção alimentar seriamente deficientes. As taxas de crescimento deficiente e de malnutrição, são consideradas altas (15% e 25% respectivamente). Se bem que, as oportunidades de emprego tenham crescido com o reassentamento recente e com uma produção agrícola substancial, a falta de fontes alternativas de rendimento, em particular no norte e na parte central do país, aumenta a sua vulnerabilidade.

Apenas 45% das crianças rurais com idades compreendidas entre os 6 e os 10 anos, frequentam a escola, mas as taxas aumentam para as idades superiores. No sul as taxas de inscrição escolar são superiores às verificadas nas partes setentrionais do país.

#### IV. PADRÕES DE EMPREGO E MEIOS DE VIDA

A estatística laboral em Moçambique é imprecisa, difícil de obter e, até recentemente, raramente utilizada. Apesar dum atropelamento de dados, tentar-se-á aqui dar uma ideia sobre as dimensões e tendências.<sup>2</sup>

##### 1. *A Força de Trabalho Activa*

Os acontecimentos que tiveram lugar ao longo dos anos oitenta, afectaram negativamente a taxa de participação da força de trabalho. O censo de 1980 mostrou que, numa população total de 11,67 milhões, quase metade (47,8%) estava 'economicamente activa' (incluindo os desempregados). O Levantamento Demográfico de Amostra de 1991, estimou uma população total de 14,42 milhões e uma força de trabalho de apenas 6 milhões. Justificado, a taxa significativamente mais baixa de participação de 42,2% com factores como a seca e a guerra (embora se tenha incluído pessoas com idade superior a 7 anos, e não como se fez em 1980 de se incluir pessoas com idade superior a 12 anos). Estas cifras sugerem que, ao longo de mais de uma década, a força de trabalho aumentou apenas com 420.000 pessoas (ou seja, cerca de 0,1% por ano), reflectindo os efeitos dos refugiados e trabalhadores migratórios (principalmente ilegais) que atravessam para os estados vizinhos. Com a assinatura do Acordo de Paz, previu-se que entre os anos 1991 e 1995, a força de trabalho aumentaria cerca de 9% por ano (DNE, 1994a).

A agricultura, principalmente de subsistência, absorve de longe a maior proporção da força de trabalho. Entre 1980 e 1991 a proporção activa na agricultura, baixou apenas 2 pontos percentuais, de 78,7% para 76,2%.

As pessoas que trabalham por conta própria, fora do sector agrícola, correspondem a cerca de 4,8% da força de trabalho activa. A maioria das pessoas que trabalham por conta própria encontra-se no sector informal, ocupada em actividades tais como o pequeno comércio, produção

---

<sup>2</sup> Cinco fontes principais foram empregues para obter dados sobre o emprego e pobreza urbanos: i) dados sobre a força de trabalho, tirados do levantamento demográfico de amostra, de 1991, que abrangem 12,7% dos agregados familiares enumerados, que abrangeram 12 das 23 zonas urbanas (isto é, cerca de 2,5 milhões, que representa cerca de 70% da população urbana estimada de Moçambique) (DNE, 1994a); ii) dados sócio-económicos provenientes dos Inquéritos às Famílias da cidade de Maputo e das 10 capitais provinciais, de 1992 (DNE, 1994b); iii) a análise de pobreza e emprego da Cidade de Maputo, da OIT/FNUAP, baseada em dados dos Inquéritos às Famílias obtidos em 1991 (OIT/FNUAP/DNE, 1993); iv) e dados sócio-económicos do Levantamento de Agregados Familiares de Maputo, da Universidade de Cornell, de 1991 (Sahn, 1993) e do levantamento de sociedades registadas do Ministério do Trabalho (1993).

artesanal, produção tradicional rural não agrícola, tal como a produção de carvão vegetal, a busca de lenha, etc. Deve-se dizer que estas actividades constituem uma fonte secundária de rendimento para muitas pessoas que de outra forma estariam ocupadas principalmente na agricultura.

Resumindo: se se assume que a população actual de Moçambique é de 18 milhões, então 8 milhões de pessoas, ou seja 45 por cento, constitui a força de trabalho. Estas pessoas seriam distribuídas como se segue:

**QUADRO 2: Distribuição da Força de Trabalho Activa**

Emprego assalariado	1,4 million	17%
Camponeses	6,1 million	76%
Conta própria	380.000	4,8%
Outros	120.000	2,2%
<b>Total, Força de Trabalho</b>	<b>8 milhões</b>	<b>100%</b>

## 2. *Desemprego e Sub-emprego*

O desemprego aberto cresceu de 1,7% para 7,2% entre 1980 e 1991, sendo significativamente mais alto nas zonas urbanas (15%) que nas zonas rurais (4,9%). Há dificuldades em avaliar a verdadeira medida do desemprego em Moçambique. Com uma pobreza tão difundida, é difícil assumir que os pobres vão ficar “desempregados”. É uma questão diferente, da de estarem mal empregados, sub-empregados, ou de serem mal pagos. São principalmente as pessoas da classe média, com um bom apoio da sua família, que se podem dar ao luxo de ficarem desempregadas até que arranjem um emprego a seu gosto.

Em alguns levantamentos utilizou-se o conceito de “sub-emprego visível”, definido como uma actividade que requeira menos de 8 horas de trabalho por dia. Utilizando este conceito, mais de metade (52,2%) da força de trabalho activa, podia ser considerada como visivelmente sub-empregada, com uma maior incidência nas zonas urbanas (59,4%) e menor nas zonas rurais (26,6%). 59,4% das mulheres e 44,6% dos homens, são visivelmente sub-empregados. Uma taxa substituta de desemprego de 28,4%, foi elaborada pela Análise da Força de Trabalho da DNE, que obteve uma cifra dividindo o número total de horas trabalhadas pelo sub-emprego, por 8 (trabalho a tempo inteiro) e somando esse número à percentagem de desempregados efectivos (7,2%).



### 3. Trabalho Assalariado

O número de trabalhadores assalariados em relação a toda a população é relativamente pequeno. O censo de 1980 constatou que os trabalhadores assalariados constituíam 16,5% da força de trabalho total. Quase a terça parte dos homens (31,1%) e apenas 3,6% das mulheres, eram trabalhadores assalariados. Apenas um pouco mais da terça parte (37%) estavam a trabalhar no sector privado. Dos 891.200 que foram classificados como trabalhadores assalariados, os três maiores sectores eram a agricultura com 218.900 trabalhadores, a indústria e energia (204.600) e os serviços (106.900).

O Levantamento Demográfico por Amostra de 1991, constatou que o emprego assalariado como uma percentagem da força de trabalho total, *diminuiu* para 16%. A participação dos homens diminuiu para 28,5% enquanto a das mulheres *aumentou* para 5,2%. O número de trabalhadores no sector privado aumentou apenas ligeiramente.

O termo “trabalhador assalariado” aplica-se tanto ao sector formal como ao informal. Ardeni (1997) estima que cerca de 500.000 dos que estão empregados como assalariados, trabalham para empresas registadas (sector formal), sugerindo que um remanescente de quase 400.000 está no sector informal.

<b>QUADRO 3: TRABALHO ASSALARIADO ESTIMADO, POR CATEGORIAS *</b>	
◆ Emprego Formal no Sector Privado	500,000
⇒ Não Agrícola	460,000
⇒ Agricultura	40,000
◆ Serviço Público	100,000
◆ Serviço Doméstico	150,000
◆ Empresas Agrícolas Não de Agregado Familiar	250,000
◆ Informal Não Agrícola	250,000
◆ Trabalhadores Emigrantes	150,000
<b>Total</b>	<b>1,4 milhões</b>
* Nestas estimativas assumiu-se uma população de 18 milhões, presumiu-se que o emprego assalariado era 17%, enquanto que as categorias restantes são estimativas muito aproximadas feitas pelo autor.	

A informação disponível do Instituto Nacional de Segurança Social está desactualizada em vários anos e, refere-se unicamente a 94.000 trabalhadores. A estatística recolhida pelo Departamento de Estatística Social do Ministério do Trabalho, através do seu levantamento anual de empresas registadas, oferece informações úteis sobre a distribuição da força de trabalho, mas não se baseia numa amostragem científica. O levantamento realizado em 1993 cobriu 6.990 empresas - das quais a maioria são micro-empresas; apenas 25% destas empresas tinham entre os 100 e 500 trabalhadores, enquanto que 49 tinham mais de 500 trabalhadores. O levantamento incluiu 197 empresas estatais, 76 intervencionadas, e 33 empresas mistas. Estas três categorias correspondem a 62.216 (35%) do número total dos trabalhadores cobertos (175.694). Embora corresponda a menos de 5% das empresas inspeccionadas, as empresas com mais de 100 trabalhadores ocupavam quase dois terços dos trabalhadores (113.693). As empresas com mais de 500 trabalhadores correspondiam à terça parte dos trabalhadores inspeccionados.

#### **4. *Padrões de Vida do Meio Urbano***

As ocupações urbanas geradoras de rendimento, podem ser divididas em três categorias básicas: (i) emprego assalariado (sendo difícil de separar, entre os salários ganhos em empresas registadas e os auferidos em empresas informais); (ii) trabalho por conta própria (que para os pobres é quase unicamente actividade de comércio ou pequenas actividades artesanais no sector informal); e (iii) actividades agrícolas em pequenas-propriedades circundantes ('machambas'). Os dados do censo mostraram que Maputo tinha, em grande medida e devido a uma mais alta inscrição escolar, taxas significativamente mais baixas de participação na força de trabalho, do que o resto do país, para a faixa etária de 7 a 15 anos. Os dados do inquérito às famílias (veja abaixo), demonstraram que a população economicamente activa para as idades entre 15 e 59 anos em Maputo, era de 62,2% em 1991 e 68% para as capitais provinciais no seu conjunto (1992 a 1993).

##### ***Emprego Assalariado Urbano***

O grau de 'urbanização' das zonas declaradas urbanas, varia consideravelmente, sobretudo quando medido em termos de emprego assalariado. Embora quase metade (48,7%) da força de trabalho urbana total tenha um emprego assalariado, a diferença entre a Cidade de Maputo com mais de dois terços (67,7%) da sua força de trabalho em empregos assalariados, é claramente diferente da taxa de Lichinga (5,5%) (DNE, 1994b).

O emprego assalariado está grandemente distorcido a favor dos homens: em Maputo, 80,8% dos homens economicamente activos tinha um emprego assalariado, contra 35,6% para as mulheres. Nas províncias havia uma diferenciação ainda maior: o emprego assalariado correspondia a menos de 40% da força de trabalho, com os homens a ultrapassarem em número as mulheres por um factor de 5 (60% contra 12%). Na Cidade de Maputo, o sector estatal empregava cerca de 23%

mais do que o sector privado, enquanto que nas capitais provinciais, o estado empregava cerca de 50% mais do que o sector privado. É interessante que o inquérito às famílias da DNE para Maputo, demonstrou que 43% dos empregados pelo sector privado, encontravam-se em empresas com menos de 10 trabalhadores. O mesmo levantamento de agregados familiares, demonstrou que 16% dos agregados familiares têm um membro empregado nas minas sul-africanas. Muitos mais agregados familiares tinham membros ausentes, mas não se conseguiu saber com base nas respostas, onde se poderiam localizar estas pessoas ausentes. Pode-se presumir sem hesitação que, além dos mineiros, uma proporção significativa destas pessoas ausentes está empregue nos países vizinhos em actividades não ligadas a minas.

Nas capitais provinciais, mais de dois terços (70,5%) dos que têm uma actividade económica, dedicavam-se a micro-empresas empregando 10 ou menos trabalhadores, sendo cerca de 60% dos que trabalham nestas condições pessoas a trabalharem por conta própria, ou trabalhadores familiares não pagos.

O desemprego aberto, varia consideravelmente por região e é afectado sobretudo pelas secas. As províncias do sul têm taxas de desemprego tão altas como 21%, enquanto que nas províncias setentrionais estas taxas eram inferiores a 1%. Embora o desemprego aberto da população economicamente activa seja, tanto em Maputo (12,9%) como nas capitais provinciais (8,7%), ostensivamente baixo, quase três quintos (58,8%) dos que estão a trabalhar nas capitais provinciais podiam ser considerados sub-empregados, trabalhando 40 horas por semana ou menos (58,7% das mulheres trabalhadoras trabalham 32 horas ou menos) (DNE, 1994b). Os dados do censo para a cidade de Maputo (DNE, 1994a), demonstraram um nível muito baixo de sub-emprego, calculado em 4,9%. Mais de metade dos desempregados em Maputo estavam no grupo etário entre os 20 e os 29 anos.

### *Trabalho por Conta Própria*

Os dados laborais tornam difícil efetuar-se a distinção entre os trabalhadores do sector formal e os do sector informal.

Em Maputo, o trabalho por conta própria corresponde a 30,9% dos economicamente ocupados e é grandemente dominado por mulheres: 54,4% das mulheres são pessoas que trabalham por conta própria, contra apenas 15% dos homens.

Em comparação com Maputo as pessoas que trabalham por conta própria nas capitais provinciais são quase o dobro (59,8%), trabalhando predominantemente na agricultura. O segundo maior grupo profissional depois dos camponeses, é o de comerciantes, absorvendo 16,8% da população economicamente activa, com pouca diferença entre os géneros.

### *Actividades Agrícolas Urbanas*

Os padrões de emprego nas capitais provinciais, demonstraram laços fortes rurais. Um aspecto que distingue claramente as capitais provinciais do carácter claramente urbano da cidade de Maputo (e quanto a isso, a Matola), é que 73% dos seus agregados familiares possuem machambas; em Maputo, esta percentagem é apenas de 18%.

Quase dois terços (38.5%) daqueles que desenvolvem uma actividade económica nas capitais provinciais dedicam-se à agricultura (maioritariamente em machambas familiares), sendo a maioria (63%) mulheres e relativamente poucos homens (19%).

Embora sejam poucos os residentes dos bairros de Maputo que se dediquem à agricultura ou à criação de animais, constatou-se através de um estudo feito num bairro que quase todos os residentes (93%) plantavam pomares (principalmente bananeiras, citrinos, papaieiras, mangueiras) (Gebauer e Dauer, 1992).

### *Actividades Urbanas do Sector Informal*

O sector informal urbano em Moçambique foi o sector que cresceu mais rapidamente ao longo da década passada e, comparativamente, talvez o mais rápido a nível de África. Este sector surgiu com base em actividades clandestinas consideradas suspeitas, conhecidas por *candonga*, durante a passagem da economia planificada para uma cultura económica aberta não limitada, desrespeitando as tentativas realizadas pelos concelhos executivos urbanos de conter o seu crescimento. É uma amostra subtil de como um segmento muito grande e variado da população, se adaptou à liberalização económica do programa de ajustamento estrutural.

O resultado foi variado. Embora a pobreza urbana esteja espalhada, a relativa estabilidade social, a existência relativa de poucos mendigos e as indicações de consumo, mesmo pelos pobres, de dietas suficientes, sugerem que o sector informal tem vindo a absorver com sucesso o número crescente de desempregados, ultimamente agravado pela desmobilização, reestruturação de empresas, e despedimentos por falta de trabalho/repatriamento da África do Sul. Por outro lado, o sector informal contribuiu para o aumento dos índices de criminalidade, falta de higiene, pouca consideração por prerrogativas residenciais, exploração de crianças, etc.

Um levantamento recente do sector informal em Maputo e na Beira (de Vletter 1996) originou constatações importantes das quais, talvez a mais importante, contradiga a ideia persistente de que o sector informal é dominado por mulheres e por grupos marginais tais como os desmobilizados, meninos da rua, etc.

O levantamento concluiu:

- i) Se bem que certas actividades do sector informal pareçam ser dominadas por um ou outro sexo, tais como a venda de alimentos, transporte de *tchova xitaduma*, etc., constatou-se não haver um predomínio de homens ou de mulheres. Porém, houve um crescimento notável de homens na actividade de venda de produtos não alimentares
- ii) Face ao crescimento lento do emprego assalariado, o sector informal tem sido dominado pela juventude (principalmente com menos de 35 anos), com um nível de educação superior aos trabalhadores assalariados. No que se refere a actividades produtivas o comércio tem sido de longe a actividade preferida por requerer pouco investimento em capital (em média cerca de 40 USD), conter menos risco, dar rendimentos mais rápidos e exigir menos habilidades.
- iii) Em média, as actividades do sector informal proporcionavam rendimentos substancialmente superiores comparativamente ao rendimento proveniente do salário, e a maioria dos entrevistados no sector informal, preferia operar nesse sector a ter um emprego assalariado, dissipando o mito segundo o qual só se recorre ao sector informal em última instância.

## 5. *Padrões de Vida do Meio Rural*

O trabalho recente do INE (ver Ardeni, 1997) sobre o cálculo da contribuição do sector informal para o PIB, fornece algumas ideias interessantes sobre a utilização da força de trabalho rural. O sector agrícola baseia-se esmagadoramente em “empresas familiares”.

### *Agricultura*

A agricultura é de longe a fonte mais importante de criação de meios de subsistência para os moçambicanos, ocupando cerca de 78% da força de trabalho. Em média, a superfície das terras cultivadas pelos pequenos proprietários, é à volta de 1,9 ha, os quais têm normalmente dois campos. Estima-se que há 2.465.000 agregados familiares envolvidos na produção agrícola: cerca de um terço ocupa áreas superiores a 2 ha, o que corresponde a 70% da terra cultivada, enquanto que no extremo oposto, um terço tem menos de um ha de terra e, presume-se que sejam apenas agricultores de subsistência sem nenhum excedente para vender. Um quarto dos agregados familiares é chefiado por uma mulher e por consequência é provável que tenha insuficiência de mão-de-obra. Estes dois segundos tipos de agregados familiares, são vulneráveis e é provável que sejam pobres. Apenas um terço dos agregados familiares tem a sua terra legalmente registada.

A grande maioria (88%) dedica-se à principal cultura, o milho que é cultivado por 75% de todos os agregados familiares, seguido pelo feijão (32%), mandioca (30%),

mapira/mexoeira (17%). Em média, os agregados familiares fazem três sementeiras, e cerca de dois terços fazem a intermediação, plantando mais de uma cultura durante a mesma campanha. Durante a campanha passada (1996), devido à boa pluviosidade, um grande número de agregados familiares vendeu o seu excedente de milho (estimado em cerca de 50.000 toneladas nas províncias setentrionais, esperando-se que este número duplique em 1997). As culturas tradicionais de rendimento são cultivadas por 26% dos agregados familiares: 11% cultivam coco, 10% cultivam castanha de caju, e outros cultivam algodão, cana de açúcar, e mafurra (óleo). Quase dois terços de todos os agregados familiares têm algum tipo de gado, principalmente galinhas. Cerca de um terço cria pequenos animais tais como ovelhas, cabritos e porcos.

#### **QUADRO 4: AGREGADOS FAMILIARES RURAIS**

- **AGRICULTURA (Distribuição de Terras)**
  - ⇒ >4 ha (10% dos agregados familiares)
  - ⇒ 2-4 ha (25%)
  - ⇒ 1-2 ha (32%)
  - ⇒ <1 ha (33%)
  
- **ACTIVIDADES NÃO - AGRÍCOLAS**
  - ⇒ Pequeno comércio
  - ⇒ Produção Tradicional não Agrícola
  - ⇒ Artesões que Trabalham por Conta Própria
  - ⇒ Micro-empresas Rurais

#### *Actividades Rurais Não Agrícolas*

Pouco tem sido escrito sobre a contribuição das actividades não agrícolas para a economia rural. Roesch (1986), no seu estudo duma aldeia comunal em Gaza, constatou que apenas 2% da população estava envolvida na produção não agrícola; eram alfaiates, carpinteiros, ferreiros, cesteiros, fazedores de esteiras, pescadores, pedreiros, e cabeleireiros. Apenas alguns poucos carpinteiros, alfaiates, e pescadores estavam envolvidos a tempo inteiro nestas actividades. Roesch observou que o desenvolvimento pós-independência destas actividades, foi severamente dificultado pela crise económica, ao ponto de, o fornecimento de matérias primas e ferramentas,

ter sido praticamente suspenso. Esta tendência foi posteriormente agravada pela guerra e pela redução dramática do recrutamento para as minas sul-africanas. Isto afectou os padrões de investimento das famílias dos mineiros, e o poder de compra global da população rural das três províncias do sul. Além disso, a seca prolongada na maior parte das regiões de Moçambique, teve como consequência a falta de excedentes agrícolas que pudessem ser comercializados no estrangeiro.

Existe pouca evidência empírica sobre a reacção da produção rural não agrícola, às políticas de Ajustamento Estrutural e ao Acordo de Paz. As provas *prima facie*, no entanto, indicam um crescimento significativo nestas actividades, em particular no comércio informal. Na maioria das vilas rurais, sobretudo ao longo das estradas principais, o comércio - confinado aos mercados municipais ou distritais - é muito activo nas bermas das estradas. Os mercados principais nas maiores vilas rurais e nas capitais provinciais, tornaram-se consideravelmente mais activos nos últimos dois anos, com trabalhos de latoaria, alfaiataria, conserto de bicicletas, etc. Da mesma forma, a feira aos domingos em Nampula apresenta uma gama muito mais ampla de produtos localmente produzidos. De longe que o comércio informal é a forma mais comum de actividade não agrícola, envolvendo os agregados familiares nas zonas peri-urbanas, nas vilas rurais e ao longo das vias principais de transporte. É comum, que membros da família com uma contribuição mínima marginal para a actividade agrícola ou outra actividade produtiva, estejam envolvidos neste comércio (as crianças e os idosos, por exemplo).

As actividades rurais informais não agrícolas, revelam uma ampla diversidade de características em termos de actividade, tamanho, nível de rendimento e geração de postos de trabalho. Tais variações significam que as abordagens em termos de políticas, devem visar níveis claramente diferentes. Estas talvez sejam classificadas em cinco tipos claramente definidos que formam um contínuo. (de Vletter, 1995b).

#### *i) Pequeno Comércio*

A maioria das actividades rurais não agrícolas, pertence a esta categoria (que não pode ser definida como 'produtiva'). Os indivíduos tanto fazem negócio em artigos manufacturados, tais como cigarros, pastilha elástica, bolachas, refrescos e pilhas, como em lenha, carvão vegetal, artesanato e peixe seco. Eles também vendem produtos agrícolas processados: amendoim assado, milho ou castanha de cajú, milho ou mandioca moída, etc. Muitas vezes os vendedores são as crianças mais novas, ou os idosos, que não têm outra ocupação, o que lhes permite passar longas horas nas vendas ambulantes ou sedentárias. O caso típico é que a renda mensal líquida destas actividades, raramente excede os 15 USD. Foi registado um caso em que o rendimento mensal foi de cerca de 3 USD. Para aqueles que tinham conseguido acumular estoques suficientes e criar uma clientela grande, o comércio oferecia comparativamente rendimentos altos: vários vendedores licenciados a operar a partir dos mercados oficiais nas vilas rurais, ganham

mensalmente entre 500 e 1.000 USD. Em Nhamatanda, o BPD indicou que o seu melhor cliente era um vendedor de roupa usada com depósitos de poupança de 15.000 USD.

O problema mais comum enfrentado por este tipo de empresário, é a dificuldade de meios de financiamento para construção duma barraca ou aumento de estoque. A experiência vinda de vários esquemas de crédito, tem demonstrado que a maioria dos requerentes de empréstimos que quer iniciar uma actividade não agrícola, pertence a esta categoria.

#### *ii) Produção Tradicional Rural Não Agrícola*

O segundo tipo de empresa relaciona-se com os produtores tradicionais rurais especializados, vendendo a 'granel' no local de produção-normalmente à beira da estrada. Estas empresas normalmente vendem o carvão vegetal, lenha, bebidas alcoólicas, artesanato (esteiras e cestos), vasos em cerâmica, peixe seco, etc. Estas actividades habitualmente requerem a atenção quase a tempo inteiro dum membro adulto do agregado familiar, durante épocas sazonais em que os insumos agrícolas são baixos. Os rendimentos provenientes daquelas actividades, dependem muitas vezes da sua proximidade dos centros urbanos. A renda mensal líquida proveniente destas actividades, varia entre 10 e 30 USD, embora não seja raro atingirem-se valores que ultrapassam os 100 USD. À excepção das bebidas tradicionais, que requerem um investimento de cerca de 100 USD (basicamente tambores ou um alambique), praticamente nenhuma despesa de investimento são necessárias. Normalmente as habilidades são adquiridas sem grande dificuldade e geralmente são passadas duma geração para outra.

#### *iii) Artesãos que Trabalham por Conta Própria*

Estas actividades envolvem artesãos que adquiriram certas habilidades e que investiram um certo capital para desenvolver estas actividades como empresários por conta própria, muitas vezes trabalhando nas suas próprias casas, normalmente localizadas nas vilas rurais ou nas periferias dos centros urbanos. Muitos trabalham nas margens dos mercados distritais e municipais, às vezes em pequenos grupos como é o caso no mercado central de Quelimane. Normalmente estas actividades não são licenciadas e realizam-se numa escala muito reduzida. As rendas mensais líquidas variam entre os 20 e os 80 USD. São profissões que tipicamente incluem: alfaiates, carpinteiros, construtores, latoeiros, reparador de bicicletas e de relógios, etc. Este é um grupo alvo importante, merecendo promoção pelo seu potencial como gerador de rendimento e de postos de emprego.

#### *iv) Micro-empresas Rurais*

As micro-empresas são essencialmente versões alargadas das actividades por conta própria do sector informal. Normalmente empregam 3 ou 4, mas muitas vezes até 10 trabalhadores,



operando numa pequena construção ou oficina nas vilas rurais ou nos bairros peri-urbanos. Normalmente estas actividades não são licenciadas, mas muitas agora são legais. Os donos têm algumas noções básicas de como fazer negócio. Geralmente operam em condições precárias, com ferramenta e maquinaria antiquadas, e pagam aos seus trabalhadores um salário substancialmente abaixo do salário mínimo. Muitos, devido à falta de matérias-primas, recomeçaram recentemente as suas actividades, depois de muitos anos de encerramento. Porém, um bom número de empresas (tal como os fabricantes de sabão), continuam a enfrentar faltas frequentes de material e, são forçados a fechar as portas por períodos indeterminados.

Este grupo de empresários recebe uma ajuda proporcionalmente maior, das ONGs e outras instituições, sobretudo das instituições de crédito especializadas tais como o GAPI e o FFPI, e mais recentemente o Gabinete para a Promoção de Pequenas Empresas (GPPE), apoiado pela França, em Cabo Delgado.

#### v) *Pequenas Empresas Rurais*

Estes empreendimentos rurais têm uma dimensão pequena e em muitos casos foram abandonados, durante anos consecutivos. Normalmente empregam mais de 10 trabalhadores (uma pequena empresa é definida oficialmente como tendo entre 10 e 50 trabalhadores, mas que raramente ultrapassa os 20). Os proprietários destas empresas normalmente pertencem à elite económica, tendo herdado estas empresas das suas famílias ou tendo desenvolvido os negócios a partir dum ciclo de desenvolvimento geralmente baseado numa base agrícola. Em alguns casos, os donos actuais são supervisores que ficaram com a responsabilidade de tomar conta dos negócios dos seus empregadores portugueses. Da mesma forma que os micro-empresários, muito poucos beneficiaram de empréstimos bancários e muitos agora começaram a pedir crédito, muitas vezes através do BPD ou da GAPI, para comprar novo equipamento que substitua a maquinaria obsoleta. Estas empresas incluem serrações, carpintarias, padarias, transporte e moagem de trigo. A renda líquida mensal destas empresas situa-se na faixa dos 500-1.000 USD.

#### *Emprego Assalariado Rural*

O emprego assalariado rural encontra-se principalmente nas grandes plantações, principalmente de açúcar, coco e madeira. Segundo o censo demográfico por amostra de 1991, existiam cerca de 37.000 trabalhadores formalmente empregues nas zonas rurais. Ao contrário dos outros sectores, a privatização, no sector agrícola, foi muito mais lenta. Por vários motivos, principalmente devido à guerra e à reestruturação de empresas, o emprego nas plantações maiores, é apenas uma fracção do que era anteriormente. O emprego no ramo açucareiro, diminuiu de 45.000 para cerca de 15.000, enquanto informações obtidas recentemente da plantação de coco da Boror e das plantações de chá da Enochá, mostram que, desde 1987, mais de 6.500 e 8.000 trabalhadores foram despedidos respectivamente. (de Vletter, 1996b).

## **6. *Trabalho Migratório para os Países Vizinhos***

Um fenómeno que tem tido um impacto sério e durante mais de um século, na economia rural do sul de Moçambique, é o trabalho migratório, principalmente para a África do Sul. Fenómeno que é muitas vezes esquecido ou abordado superficialmente nas discussões ou análises económicas, sobretudo pela comunidade de doadores. Embora o recrutamento oficial (cerca de 60.000) para as minas, represente metade do nível anterior à independência, a migração ilegal principalmente para a província de Mpumalanga (antigo Transvaal Oriental), teve provavelmente um crescimento significativo (pelo menos durante os anos da guerra). Os moçambicanos que trabalham nas minas auferem salários substancialmente superiores aos dos seus compatriotas assalariados; uma percentagem considerável deste rendimento é repatriada ou em numerário ou em mercadorias. Por outro lado, os trabalhadores ilegais, a não ser que tenham uma qualificação razoável, são vulneráveis e normalmente muito explorados pelos farmeiros. Ninguém tem uma ideia exacta de quantos moçambicanos atravessam a fronteira para a África do Sul à procura de trabalho. Numa visita surpresa a um bairro (subúrbio) de Maputo, encontraram-se muitos jovens que tinham trabalhado, ou continuam a trabalhar ilegalmente na África do Sul. É provável que ultimamente na África do Sul haja uma tendência para o aparecimento de empregos mais permanentes, e que este facto, desde o Acordo de Paz tenha contribuído para a existência de transporte seguro e fácil até à fronteira. Esta situação poderá alterar-se, à medida que as oportunidades formais de emprego e os salários reais, aumentarem em Moçambique.

Os mineiros, provenientes normalmente de famílias rurais, indicaram num estudo recente, que menos de 10% estão a obter privilégios da amnistia oferecida pelo governo sul-africano, o que lhes permitirá obter residência permanente (de Vletter, 1997) e eventualmente a cidadania. A maioria esmagadora quer manter a sua base rural na qual está investido um valor substancial de rendimento, quer na produção agrícola quer em outras actividades geradoras de rendimento como é o caso dos transportes.

A migração para a África do Sul é vulnerável a duas tendências importantes: i) despedimentos crescentes de força de trabalho das minas, como resultado de alterações na economia da produção de ouro; e ii) crescente xenofobia por parte de sul-africanos em relação a trabalhadores emigrantes estrangeiros, vistos como ocupando empregos num país que se diz ter 40% de desemprego.

## **7. *Assuntos de Género***

Um dos maiores desafios para a FRELIMO, na altura da independência, foi de corrigir as severas deformações de género herdadas do regime colonial. Dados inter-censos de 1960 a 1980, mostram algumas tendências interessantes, indicando que a participação de mulheres apenas melhorou significativamente em três sectores. Ao longo desses 20 anos, as mulheres aumentaram

a sua contribuição na indústria e energia, de 3,2% para 8,1%, no comércio de 6,1% para 19,3%, e nos serviços não produtivos de 8,4% para 15%. Em 1980, 97% da força feminina de trabalho encontrava-se na agricultura. Dos empregados assalariados, as mulheres correspondiam a apenas 10% do total, mas correspondiam a 61,5% daqueles trabalhadores por conta própria ou em empresas familiares. O impacto da educação também foi muito enviesado: quase dois terços dos analfabetos eram mulheres; as mulheres também nunca representavam em qualquer nível académico mais da sexta parte das inscrições. Embora por verificar, existe a ideia de que os trabalhadores do sexo feminino têm sido os mais prejudicados nos despedimentos que têm sido efectuados, ao longo da última década, no sector formal.

Até 1991, as mulheres ainda tinham o mesmo peso na agricultura de subsistência. Uma grande proporção delas encontra-se no serviço doméstico (46%) e nos pequenos negócios (inclusive o comércio) (38%). Significativamente, as mulheres agora são detentoras de 35% dos postos técnicos que exigem um grau universitário. Em Maputo, o emprego assalariado desempenha um papel relativamente importante para as mulheres, com 35,6% da força de trabalho sendo feminina mas esta cifra atinge apenas 12% nas capitais provinciais.

Constatou-se que as famílias chefiadas por uma mulher, tanto nas zonas urbanas como nas rurais, são as mais propensas à pobreza. Nas zonas rurais, cerca de um quarto dos agregados familiares é chefiado por uma mulher. Tais agregados familiares têm tendência de ter falta de mão-de-obra, e assim cultivam áreas menores. Dos agregados familiares com 1 ha ou menos, os chefiados por mulheres ultrapassaram os chefiados por um homem numa proporção de dois para um. Nas zonas urbanas, um quarto dos agregados familiares numa situação de pobreza absoluta, é chefiado por uma mulher; as famílias não pobres chefiadas por uma mulher, são apenas 12 por cento. Os agregados familiares mais pobres, tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas, eram significativamente mais populosos que os demais grupos.

## **V. O MERCADO DE TRABALHO**

A forma como está organizada a força de trabalho - quer a formal, quer a informal - é fundamental para o desenvolvimento duma estratégia de promoção do emprego e de meios sustentáveis de subsistência. Os mercados de trabalho são importantes porque, potencialmente, facilitam uma melhor alocação de recursos ao disponibilizarem informações sobre os requisitos da procura e da oferta de mão-de-obra. A eficácia destes mercados vai depender da eficiência dos mecanismos que proporcionam informação sobre as oportunidades de geração de rendimentos.

## **1. Mecanismos do Mercado Oficial de Trabalho**

Em Moçambique há vários tipos de mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho do sector formal. O Estado dispõe de serviços oficiais de emprego em cada capital provincial, que se pretende que funcionem como serviços de emprego. Como é comum entre os serviços dirigidos pelo Estado, eles proporcionam apenas uma fracção dos seus serviços potenciais. Os últimos dados publicados, mostram que, se registaram nos serviços de emprego 118.000 cidadãos, dos quais 52,2% procuravam um novo emprego e 47,2% estavam à procura de trabalho pela primeira vez (*Notícias*, 01.01.97). Os meios de comunicação social têm-se referido incorrectamente à cifra global, como representando os desempregados do país; isto é errado, na medida, em que é pouco provável que estas pessoas estejam desempregadas, pois a maioria está de uma forma ou doutra ocupada em actividades geradoras de rendimento para sobrevivência, enquanto outros estarão empregados mas estão à procura de melhores oportunidades de emprego. Infelizmente, os empregadores não utilizam os serviços de emprego tal como era de esperar, isto provavelmente por duas razões: em primeiro lugar, eles acham que os serviços não funcionam muito bem em termos de associar necessidades com qualificações, e em segundo lugar, porque o método informal oral funciona razoavelmente bem e normalmente dá resultados mais imediatos para a maioria das sub-categorias de habilidades profissionais.

O mecanismo mais eficiente de mercado de trabalho em Moçambique, tem sido o recrutamento sul-africano-Wenela, Algos e Atas. Praticamente, até à independência, qualquer adulto do sexo masculino moçambicano em boa forma, vivendo ao sul do paralelo 22, podia encontrar emprego nas minas. As alterações nas relações políticas e, mais recentemente, razões de carácter económico, tornaram mais difícil o acesso a este mecanismo. Apesar disso, mais de 60.000 moçambicanos (principalmente homens) são recrutados oficialmente para as minas, e em menor escala, para outros sectores.

A Wenela, reconhecendo a necessidade de utilizar um melhor mecanismo de mercado para recrutamento de trabalhadores qualificados, e procurando formas de investir no desenvolvimento de Moçambique, está a avaliar a possibilidade de estabelecer um serviço de emprego, comercial, para os trabalhadores qualificados. Dado o carácter radicalmente diferente dos empregadores no sector formal, resultante do amplo programa de privatização e do rápido crescimento do investimento privado, é provável que haja uma forte procura por este tipo serviço, sobretudo por parte dos investidores estrangeiros que tentam orientar-se num novo ambiente.

A recente experiência de desmobilização, proporcionou ao Governo, a oportunidade de estabelecer um serviço de emprego muito mais eficiente, através das facilidades de que dispõe. Ao longo dos últimos três anos a OIM tem oferecido, aos desmobilizados, um Serviço de Informação e Referência (SIR). Este serviço registava as qualificações e os desejos dos desmobilizados que procuravam emprego, e tentava canalizá-los para as oportunidades de emprego existentes (activamente investigadas pelo pessoal do SIR), ou para possibilidades de trabalho por conta

própria oferecidas pelos vários fundos que eram dirigidos aos desmobilizados. Actualmente está-se a propor que o serviço SIR seja absorvido pelos serviços provinciais, e que a sua metodologia seja generalizada.

O perigo de não se conhecer adequadamente o mercado de trabalho, foi demonstrado através dos vários programas, sobretudo os destinados aos desmobilizados, que geraram habilidades sem um conhecimento real da sua procura no mercado. Os programas de formação produziram carpinteiros, construtores, mecânicos, etc., muitas vezes com habilidades tão rudimentares que dificilmente se tornam comercializáveis.

É provável que seja verdade que a maior parte da mão-de-obra do sector formal é contratada através de mecanismos informais tais como informação verbal sobre a existência de vagas de emprego, desempregados à procura de emprego batendo às portas das fábricas, trabalhadores trazendo amigos ou familiares para preencher novas vagas, etc. Numa situação de mão-de-obra excedentária e para o caso da mão-de-obra não qualificada, este mecanismo é barato e relativamente eficiente, mas para o caso de mão de obra mais qualificada já não é eficiente em termos de alocação de recursos.

## **2. *Mecanismos do Mercado de Trabalho no Sector Informal***

Normalmente assume-se, que as exigências de entrada para o sector informal, dado o seu carácter desestruturado, são mínimas. Diz-se frequentemente que o sector informal constitui a última oportunidade de emprego para aqueles que não conseguem trabalho apropriado no sector formal. Conforme foi referido anteriormente, isto aplica-se a muitos tipos de actividades, mas estas oportunidades localizam-se apenas no extremo mais baixo das possibilidades oferecidas. Muitas actividades do sector informal requerem um investimento em capital que normalmente está fora do alcance do cidadão médio, e certamente vai além da capacidade de muitos trabalhadores assalariados.

O sector informal em Moçambique funciona dum maneira muito mais ordeira do que geralmente se presume. As actividades de mercado normalmente são controladas por comissões eleitas, que *inter alia* estabelecem regulamentos de trabalho e distribuem locais aos indivíduos segundo os tipos de actividades. A informação disponível para os possíveis participantes no sector informal, normalmente, é facilmente acessível a partir dos que se ocupam das diversas actividades. Por exemplo, se alguém estiver interessado em conhecer os mecânicos e os níveis de margem de lucro daqueles que se especializam na venda de cerveja, de côcos, ou de roupa usada, normalmente obteriam uma boa ideia sobre o assunto passando um mínimo de tempo com aqueles que estão envolvidos nestes sub-sectores. É possível dizer-se que para muitas das actividades do sector informal, há um fluxo de informação relativamente livre.

## **VI. ASPECTOS CHAVE DA TRANSIÇÃO DO PÓS-GUERRA**

Historicamente, é provável que o Acordo de Paz seja visto como tendo proporcionado a Moçambique a primeira oportunidade, de iniciar um processo que lhe permita a realização integral do seu potencial económico, sem impedimentos como a guerra, a seca ou políticas económicas pouco realistas.

O fim duma guerra tão longa e debilitante, resultou numa transformação quase completa do país, incluindo o reassentamento de milhões de deslocados, a reabertura de áreas enormes do país para a agricultura de subsistência e de culturas de rendimento, a expansão do sector informal para as zonas rurais, que se encontrava restringido em grande medida às zonas urbanas, a aceleração do processo de privatização e o ressurgimento do investimento privado estrangeiro e local, agora capaz de explorar os recursos naturais de Moçambique fora do enclave urbano.

### **1. Agricultura**

O impacto mais importante da paz sobre os meios de vida das pessoas, é o restabelecimento em praticamente todas as partes do país, da produção agrícola de subsistência. Um clima favorável contínuo e melhorias nos mecanismos de comercialização, sobretudo nas províncias do norte, contribuíram para a comercialização dum excedente de cerca de 50.000 toneladas de milho nas províncias do norte. Embora o preço de compra de milho seja actualmente apenas cerca de metade do “preço de referência” do governo, os camponeses que conseguem chegar aos comerciantes, têm um mercado garantido. Em grande medida os comerciantes têm vendido a uma só empresa, que tem exportado a maior parte do excedente. Investigações preliminares feitas por esta empresa, sugerem que o excedente a exportar em 1997, será duplicado para 100.000 toneladas.

Outras actividades levaram mais tempo a materializar-se e ainda em muitos casos, enfrentam dificuldades. No entanto mais preocupante é, são os problemas constantes da comercialização agrícola, devido a diversos factores, tais como o atraso na reabilitação das infra-estruturas, em particular das estradas, uma má coordenação entre os produtores e os compradores, problemas institucionais, etc. A reabilitação daquelas que foram agro-indústrias e florestais dinâmicas, têm levado muito tempo, em grande medida por causa dos atrasos na privatização, assim como devido a alguma hesitação por parte de governo em atacar assuntos de preços da indústria açucareira e até certo ponto, da produção de castanha de cajú.

## 2. *Investimento e privatização*

A paz e a estabilidade, atraíram uma onda de investimento estrangeiro (e até certo ponto doméstico), assim como provocaram uma aceleração considerável no programa de privatização das empresas estatais, que se diz ser um dos mais bem sucedidos em África. Para os que advogam a globalização como estratégia principal de desenvolvimento, o investimento privado - em particular o estrangeiro - é visto como o meio mais sustentável de criação de postos de trabalho. Porém, e apesar da existência de projectos tais como o do gás de Pande, o investimento em geral continua orientado para as zonas urbanas, embora se espere que muitos mais dirigidos a recursos naturais e às agro-indústrias, venham eventualmente a materializar-se.

Em termos de criação de postos de trabalho, o programa de privatização tem sido alvo de muitas críticas por parte do movimento sindical. Contudo, alguns estudos recentes duma amostra de empresas, mostraram que a privatização em si não foi responsável pelo despedimento dos quase 100.000 trabalhadores ao longo da década passada; em vez disso, este fenómeno é principalmente atribuível ao Ajustamento Estrutural, à guerra e a outros factores económicos (de Vletter, 1996). Consta-se frequentemente que os níveis de emprego em muitas empresas estatais, estão demasiadamente acima das necessidades, com muitos trabalhadores cujos salários correspondem mais a subsídios de bem-estar social. Se bem que seja provável que a reestruturação e a privatização de algumas das maiores empresas estatais, contribua para cortes adicionais de postos de trabalho, algumas destas reduções serão compensadas a curto prazo, por investimentos em novas sociedades, e a mais longo prazo, pelo crescimento renovado das sociedades privatizadas

## 3. *O Sector Informal*

Um dos desenvolvimentos mais visíveis do pós-guerra, foi o crescimento do sector informal rural, em particular o comércio de produtos básicos e consumíveis baratos. Normalmente, a venda é feita à beira das estradas, em particular, nos cruzamentos e paragens regulares de autocarros. O sector informal tem também desempenhado um papel cada vez mais importante na venda de excedentes agrícolas, não só através das barracas ao longo das estradas e nos pequenos mercados de aldeia, mas também através de redes de comercialização (que envolvem normalmente comerciantes mulheres dos centros urbanos) que trazem os excedentes do norte para o sul. Porém, as alterações na economia dos preços e dos transportes, veio praticamente a paralisar o comércio norte-sul. O crescimento do sector informal, assim como o aumento dos vendedores ambulantes (com pequenas carrinhas), está a reduzir o papel-chave dos comerciantes rurais (cantineiros). O recente sucesso do programa de Bancos Comunitários (ver estudo de caso abaixo), mostra o quão importante se tornou o pequeno comércio nas zonas rurais, como um suplemento do rendimento agrícola

#### **4. *Reabilitação das Infra-estruturas***

A generalizada destruição de escolas, centros de saúde, poços e estradas, ocorrida durante a guerra colocou a reabilitação das infra-estruturas como uma questão prioritária para o governo. Contratos importantes tais como o Projecto de 1 bilião de USD, de Estradas e Cabotagem, constituem tentativas de reabilitar as infra-estruturas o mais rapidamente possível. As ONGs também estão profundamente envolvidas na reabilitação de edifícios (e algumas estradas). Os problemas associados ao programa de reabilitação, mostram que muitas vezes construções completamente novas, são entregues às comunidades sem quaisquer recursos para a sua manutenção - ou pior, sem nenhum pessoal recrutado para prestar serviços educacionais ou sanitários. Um outro problema associado à criação de postos de trabalho, é o facto de que muitas vezes as organizações ou agências envolvidas nas obras de construção, não utilizam as comunidades e recursos localmente disponíveis, sendo mais fácil contratar uma empresa de construção civil muitas vezes distante, por esta oferecer prazos de entrega mais rápidos, embora seja mais capital intensiva e cara.

#### **5. *Desmobilização***

Tem-se prestado muita atenção, à definição de estratégias que visem assegurar os meios de vida sustentáveis aos 93.000 soldados desmobilizados, como resultado do Acordo de Paz de 1992. É compreensível, que o governo e os doadores tenham estado dispostos a contribuir com uma parte desproporcionada de recursos para a manutenção da paz, mas é, ao mesmo tempo, preocupante que alguns ministérios e doadores responsáveis por alguns destes programas, tenham proposto a extensão dos mesmos para gerarem meios de vida sustentáveis para um grupo alvo mais generalizado, sem se ter feito a devida avaliação dos mesmos. Como será discutido mais abaixo, e apesar do fracasso evidente das subvenções e do crédito subsidiado aos soldados desmobilizados com vista à criação de actividades económicas sustentáveis, bem como dos fracassos de estratégias anteriores semelhantes para os antigos combatentes da guerra de libertação, o governo e muitas agências continuam a colocar a sua fé no crédito subsidiado. De qualquer forma, e apesar do sucesso duvidoso dos programas de formação e de distribuição de *kits* aos soldados desmobilizados, e do grande cepticismo por parte da comunidade doadora, esta estratégia constitui a base da primeira estratégia nacional de emprego (PROFEM: Promoção de Formação, Emprego e Micro-empresas).

#### **6. *Descentralização Administrativa e a Problemática da Terra***

Dois assuntos críticos actualmente em debate no parlamento, são a descentralização do poder e dos recursos orçamentais, e a posse da terra. Ambos terão repercussões importantes sobre os



meios sustentáveis de subsistência, sobretudo nas zonas rurais. Com a transferência do controlo para as autoridades locais, espera-se um muito maior envolvimento da comunidade no processo de desenvolvimento. O actual trabalho do Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDER), de formação de funcionários distritais na planificação e métodos de avaliação, é um passo crucial nesta direcção, complementado pelos Micro-projectos da União Europeia e pelos Fundos de Desenvolvimento Local, do Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas (UNCDF).

A problemática da terra será debatida, com a apresentação iminente da Lei da Terra. Este é um tema muito controverso, sobretudo no que se refere à protecção dos direitos dos camponeses à terra. Basta dizer que, seja qual for o tipo de reforma agrária adoptado, esta terá consequências importantes nos meios de vida de mais de três quartos da população.

## **VII. ESTRATÉGIAS CONTÍNUAS PARA GERAR EMPREGO E ACTIVIDADES SUSTENTÁVEIS**

### ***Objectivos de Desenvolvimento***

Os Planos Económicos do país são formulados numa base trienal rotativa (PTIPs). Porém, os objectivos de desenvolvimento parecem ser bastante amorfos, normalmente formulados nas discussões entre o governo e os doadores, nas suas reuniões anuais do Grupo Consultivo. As actuais questões prioritárias, relacionam-se com a redução da pobreza e com o desenvolvimento do sector privado, acompanhado pelo reforço de instituições democráticas, descentralização, boa governação, transparência orçamental, etc. O Plano Trienal de Investimentos para o período 1996-1998 (PTIP), estabelece que os recursos serão utilizados para cumprir com os objectivos do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), nomeadamente:

- ***Melhorar as condições de vida e o desenvolvimento de capital humano.***

Isto, inclui priorizar os cuidados de saúde primários e efectuar uma descentralização mais eficaz dos serviços; a expansão da rede de escolas primárias nas zonas rurais e a revitalização das Escolas de Artes e Ofícios (um tipo de escolas profissionais de nível médio); melhor água e saneamento para as zonas rurais e peri-urbanas; e por fim, a criação de postos de trabalho, em particular através da componente de construção, do PTIP.

- ***Revitalização da economia***

Isto inclui dar uma alta prioridade à reabilitação da rede rodoviária, melhorar o transporte marítimo, e fornecer energia eléctrica a todas as principais áreas de consumo.

- ***Apoio Institucional***

Isto incluiria uma melhoria nos serviços oferecidos pelo Estado através de programas de formação e da reforma das estruturas locais.

Neste momento, em Moçambique, não existe nenhuma política nacional explícita sobre o emprego. O Ministério do Trabalho, juntamente com outros ministérios, submeteu recentemente o seu programa sectorial para a aprovação do Conselho de Ministros. Também foram submetidas propostas de projectos traçadas para cada direcção ou instituto. O Instituto Nacional para o Emprego e Formação Profissional (INEFP), submeteu uma proposta que se aproxima mais dum programa nacional de emprego. Referido como PROFEM, é um programa de formação, que se inspira num projecto que foi aplicado aos soldados desmobilizados, visando atingir 50.000 beneficiários, muitos dos quais também receberiam jogos apropriados de ferramentas; contudo o programa destaca a formação só em carpintaria.

A estratégia e o programa do governo para o desenvolvimento económico e social, submetidos à Reunião do Grupo Consultivo de Dezembro de 1991, traçava as primeiras estratégias para a redução e alívio da pobreza, incluindo: criação de postos de trabalho e de criação de rendimentos para os mais pobres (particularmente através de indústrias trabalho-intensivas); a promoção do desenvolvimento rural baseado na família e em micro-empresas do sector informal; a prestação de serviços aos pobres, sobretudo em educação, saúde e abastecimento de água; a reabilitação das infra-estruturas básicas, e por fim o fornecimento duma rede protectora de transferências de rendimento directas e indirectas. Durante a reunião de 1996 do Grupo Consultivo, a Unidade de Alívio da Pobreza (UAP) da Comissão Nacional do Plano, produziu a Estratégia para a Redução da Pobreza para Moçambique, que referia três temas principais: melhorar os meios rurais de subsistência, investir no capital humano e, construir uma rede protectora para situações de calamidade. A Estratégia reconhece que uma das melhores formas de ajudar os pobres urbanos, é a de encorajar o crescimento do sector privado, proporcionar-lhes melhor educação para melhorarem as suas habilidades, e a redução dos regulamentos onerosos para as empresas.

É provável que qualquer projecto ou programa de desenvolvimento, tenha algum impacto - directo ou indirecto - nos meios de vida das pessoas. Nesta secção, faz-se uma tentativa de seleccionar aqueles programas que se acha terem tido, ou que é provável que venham a ter, um

impacto mais duradouro e significativo no emprego ou nos meios de vida sustentáveis. As cinco linhas de política, apresentadas a seguir, são as que receberam uma atenção considerável nos últimos anos, ou que estão a receber uma atenção crescente, sobretudo na transição pós-conflito.

### *Crédito (Micro-financiamento)*

O crédito às micro-empresas, e mais recentemente o micro-financiamento, constituíram uma estratégia de política, que desempenhou ao longo da última década um papel central na promoção de emprego e de actividades sustentáveis. Da mesma forma que, as estratégias de crédito se têm desenvolvido, e estão mais viradas para a sustentabilidade (tendo a maneira actual de pensar, sido influenciada recentemente pelo Grupo Consultivo para Ajudar os Pobres - CGAP - e pela Cimeira Mundial de Micro-créditos), a experiência moçambicana também evoluiu num sentido em que os empréstimos aos pobres se mostraram sustentáveis e estão a atrair a atenção das instituições bancárias formais.

Apesar do progresso conseguido com os programas de crédito, continua a haver um grande debate à volta de dois assuntos principais: (a) se as taxas de juros devem ser subsidiadas ou não; e (b) se o crédito deve apoiar actividades não produtivas tais como o comércio. O apoio a juros subsidiados, continua a ser forte em certos meios governamentais e entre algumas ONGs, apesar da maioria das experiências quer a nível local quer internacional, mostrarem ser ineficazes tanto em termos de gerar actividades sustentáveis, como em termos de devolução do crédito. Forças influentes também defendem que as actividades não produtivas (tais como o comércio), são contraproducentes e desenvolvem uma dependência das importações dos países vizinhos, principalmente a África do Sul. Este argumento não considera quão importantes, como fontes de rendimento (muitas vezes suplementares), para grandes sectores da população, são as actividades de pequeno comércio, que, de facto, não têm as habilidades necessárias ou os requisitos mínimos em capitais, para se dedicarem a empresas produtivas.

Os programas iniciais de crédito às micro-empresas, de agências tais como o Banco Mundial, eram efectuados através dos bancos oficiais, sobretudo o BPD, cuja 'folha de serviço' nestes tipos de programas, tem sido péssima. O fracasso de tais *joint ventures*, levou ao desenvolvimento de instituições/programas especializados em crédito, tais como o FFPI e o Projecto GTZ/GPE de Micro-empresas. O impacto das instituições especializadas - constrangidas por fundos limitados e procedimentos lentos de aprovação - foi limitado. A actividade do GPE/GTZ, dirigia-se principalmente a empresários do sector informal urbano, com empréstimos muitos inferiores aos das instituições especializadas. A experiência da World Relief na província de Gaza (veja o estudo de caso), demonstrou que, ao contrário do persistente mito segundo o qual os pobres são um risco não sendo aconselhável conceder-lhes crédito, eles, pelo contrário, pedem empréstimos, reembolsando-os a taxas de juros bem acima das taxas de mercado, e com níveis de retribuição de quase 100%. Na sequência das fortes cheias que tiveram lugar na área do projecto, a metodologia do sistema bancário comunitário comprovou ser resistente a condições desfavoráveis. Além destes

dois programas de micro-financiamento, poucos passos significativos foram dados na introdução dum sistema de financiamento sustentável para os pobres.

Espera-se que a abordagem da CFD (Caixa Francesa de Desenvolvimento) em relação ao crédito rural a ser concedido através de cooperativas de crédito, seja igualmente bem sucedida. O UNCDF espera demonstrar que o micro-financiamento através do sistema bancário e de intermediários não-bancários (NBIs), tais como os bancos comunitários, eventualmente irá trazer o sector bancário formal para o domínio do micro-financiamento, uma vez reconhecido que seja, pelos bancos, o potencial para as micro-finanças. Há indicações fortes de que isto já esteja a acontecer.

Até muito recentemente, o crédito foi essencialmente experimental e descoordenado. O foro de coordenação das ONGs, LINK, fez uma tentativa séria através do seu grupo de trabalho na área do crédito, para juntar as experiências mais bem sucedidas e interessantes de iniciativas de crédito, com o objectivo de eventualmente se conseguir uma abordagem mais uniforme em relação ao crédito. Isto foi empreendido com mais rigor pelo FDC/ECON, através do estabelecimento dum Grupo de Acção em relação ao Crédito, e de um Foro sobre o crédito. Gastou-se muito tempo na sua preparação e há muitas expectativas sobre o seu papel em influenciar o governo e as demais entidades relevantes no desenvolvimento dum política coerente de crédito.

## DOIS ESTUDOS DE CASO SOBRE O CRÉDITO

*Para se demonstrar as diferentes abordagens que podem ser utilizadas, na promoção de actividades de pequeno comércio e micro-empresas produtivas, descrevem-se a seguir, numa forma resumida, dois projectos muito bem sucedidos.*

### *1. O Modelo de Banco de Aldeia*

Internacionalmente, uma das estratégias mais bem sucedidas para estimular a criação de meios sustentáveis de vida para os pobres, foi o estabelecimento do sistema bancário nas aldeias. Inicialmente, a ideia de introduzir o sistema bancário nas aldeias em Moçambique, foi vista com muito cepticismo, já que muito poucas pessoas achavam que os moçambicanos rurais estavam dispostos a aceitar um sistema desse tipo. A introdução pela World Relief, há três anos atrás, do sistema bancário comunitário (de aldeia) para Moçambique, constituiu uma experiência inovadora com objectivos ambiciosos. Até então, poucos esquemas de crédito ultrapassaram mais de cem beneficiários, raramente atingindo taxas de reembolso superiores a 80%, não tendo, nenhum destes esquemas cobrado uma taxa de juros real positiva. Havia muito pouca evidência de uma "boa prática" de aplicação do crédito.

O sistema bancário de aldeia, baseia-se num sistema centralizado de controlo dos fundos, com centros de projectos para o desembolso de empréstimos e de monitoria dispersos, cada um a atender centenas de "bancos". Inicialmente, uma ONG - tal como a World Relief - desempenha o papel do prestador e gestor dum forma centralizada, um papel que eventualmente poderá ser assumido por uma união de bancos comunitários, ou por associações de crédito e de poupança. Os bancos comunitários pedem emprestado um montante único, durante ciclos fixos, o qual é em seguida distribuído pelos seus membros. A garantia do empréstimo é constituída pela forte pressão exercida pelos membros entre eles, para garantir que todos reembolsem, a tempo, o empréstimo.

A relação a que nos vamos referir como sendo o banco-fonte, e os bancos comunitários, é muito simples. Funciona na base de duas normas básicas:

1. Um banco Comunitário não recebe nenhum empréstimo adicional, a não ser que o valor principal e os juros do ciclo prévio estejam integralmente pagos.
2. A alocação dos empréstimos para cada ciclo, é calculada com base na alocação prévia de empréstimos a cada membro, um aumento e poupanças.

Praticamente tudo o resto - as políticas para penalizar pagamentos em atraso ou acções contra os faltosos - é deixado ao critério da gestão interna de cada Banco Comunitário. No caso de Moçambique, o ciclo de empréstimos é de quatro meses, com cobranças semanais de reembolsos. A sustentabilidade é obtida através de baixos custos de transacção, cobrando-se taxas de juros bem acima da inflação, e através duma mobilização eficaz das poupanças.

O projecto foi iniciado no Distrito de Chókwè, uma área que tem estado a abastecer, por mais de um século, as minas sul-africanas de ouro com mão-de-obra moçambicana. Os inquéritos aos agregados familiares, sugerem que a maioria dos agregados é chefiada por mulheres.

Mais de 80% dos beneficiários são mulheres, e a maioria esmagadora é muito pobre. A maior parte dos membros são 'solteiros' ou viúvos. Muitos deles reuniram as qualificações necessárias para recebimentos do GAPVU. Em muitos casos os membros do sexo masculino são maridos dos membros do sexo feminino, permitindo assim que um agrupamento familiar duplique os valores que lhes são alocados sob a forma de empréstimos (e nos casos em que as crianças são maiores de 18 anos, mais do que duplicar). A adesão não é só determinada pela proximidade geográfica, mas muitas vezes pelos interesses em comum. Assim, muitos grupos pertencem à mesma igreja, outros são vendedores baseados num certo mercado. Embora se tenha pretendido que fosse um mecanismo para atingir os mais pobres, os bancos comunitários são suficientemente flexíveis para interessar alguns dos membros mais empreendedores e favorecidos das comunidades.

O sistema bancário da comunidade, devido à exiguidade dos empréstimos oferecidos, tem que ser visto como um meio para complementar o rendimento dos seus beneficiários. Tendo em conta a pequena duração do ciclo de empréstimos, eles não são geralmente utilizados na agricultura, embora os empréstimos dêem a possibilidade aos agregados familiares de adquirirem insumos agrícolas e reembolsá-los através de remessas enviadas pelos maridos ausentes. Os empréstimos foram utilizados principalmente no comércio, sendo os produtos mais comuns o açúcar, a farinha de milho e a roupa. Muitas mulheres estavam também envolvidas em pequenas actividades produtivas, principalmente na produção de farinha. A maioria das actividades rendeu altas margens ou altas rotações de capital, de modo que o facto da taxa de juros ser de 24% num ciclo de quatro meses, não foi motivo de grande preocupação.

O catalizador inicial para a maioria dos bancos comunitários, é aquele que é o promotor e que escolhe as áreas ou grupos alvo que ele/ela sente que podiam estar receptivos ao conceito do banco comunitário. Já que o conceito se tornou amplamente conhecido na zona, não é nada raro receberem-se cartas de algum grupo (em particular um grupo religioso), pedindo ajuda para montar um banco.

Desde o início do projecto em Outubro de 1993, até Junho de 1996, foram criados 81 bancos dos quais 12 estão localizados nas imediações da Vila do Chókwè. Ao longo deste período, são mais de 3.500 os indivíduos que beneficiaram dum empréstimo. Actualmente, mais de 2.000 membros estão a receber empréstimos. Os bancos têm uma média de 26 membros activos. As importâncias médias emprestadas, têm crescido consistentemente, excedendo agora os 42 USD, enquanto as poupanças por membro também têm aumentado com regularidade atingindo o valor aproximado de 12 USD.

Até ao fim do ano civil de 1995, 100% dos bancos tinham pago os empréstimos dentro do período dos ciclos. As cheias sérias que tiveram lugar no princípio de 1996, levaram a que a taxa atingisse um valor inferior a menos de dois terços do valor de Março. Espera-se que todos os bancos excepto três, voltarão, num futuro próximo, aos seus calendários normais de reembolso.

O sucesso alcançado pelo programa despertou muito interesse por parte de outras ONGs e doadores. Duma forma mais surpreendente, o BPD demonstrou interesse no projecto e ofereceu fundos de empréstimo. Recentemente a World Relief, de forma semelhante, iniciou um Banco urbano, em Xai-Xai.

## 2. *O Modelo PAPIR para Promover Pequenas Empresas Produtivas*

Repetidas vezes disente-se, sem hesitação, que os esforços para promover os meios sustentáveis de vida, devem ser direccionados para actividades produtivas e não para apoiar o pequeno comércio ou qualquer outra actividade do sector informal muito dependente das importações. A promoção das micro e pequenas empresas em Moçambique, apesar de terem recebido uma quantidade excessiva de atenção dos doadores e das ONGs, muito poucos destes projectos têm tido sucesso.

Contrariamente aos simples programas de crédito que promovem o pequeno comércio e que demonstram resultados quase imediatos, um apoio eficaz para as actividades produtivas, é muito mais complicado. Os pequenos produtores requerem, além de habilidades na produção, capacidades básicas para o negócio, um capital inicial, capital circulante, mercados mínimos, abastecimento regular de insumos, etc. Dada a necessidade de capital inicial de arranque, os empréstimos normalmente não podem ser reembolsados num período de menos de um ano, e muitas vezes até 5 anos ou mais. O apoio dos doadores, normalmente vem por via dum destes requisitos - normalmente o crédito ou a formação.

O Projecto para Apoio à Pequena Indústria Rural (PAPIR), financiado pela ONG dinamarquesa IBIS, cobrindo a província de Sofala, constitui uma excepção, seguindo uma abordagem inteiramente integrada para o desenvolvimento das micro-empresas. O projecto dá assistência através da formação em técnicas produtivas, de cursos empresariais básicos, de crédito, de aprovisionamento de insumos, de marketing assim como através do estabelecimento duma associação e um boletim informativo para os seus beneficiários. Adicionalmente, o PAPIR tem encomendado consultorias sobre desenvolvimento de micro-empresas.

A experiência do PAPIR é particularmente interessante, porque representa um projecto que se desenvolveu ao longo de mais de 10 anos, introduzindo alterações consoante as necessidades dos pequenos produtores se tornavam mais claras. A complexidade crescente do projecto, reflectia a natureza complicada das necessidades das micro-empresas. Demonstrou claramente que não existia nenhuma resolução rápida do problema para promoção do produtor de pequena escala. No entanto, um projecto desta natureza, corre o perigo de perder o apoio dos doadores bem como o compromisso do Governo, por causa do longo período de tempo necessário para se obterem resultados palpáveis. Também enfrenta o perigo de ser avaliado pela sua própria sustentabilidade, em lugar da sustentabilidade por si gerada entre os seus beneficiários. Neste momento o seu programa de crédito, embora bastante bem sucedido em termos de taxas de reembolso e de impacto, não é sustentável por ter um volume inadequado. Outras actividades geradoras de rendimento, tais como a formação, o aprovisionamento de materiais, etc., também não conseguem cobrir os seus custos. Mas seria míope, julgar um tal projecto pelas suas perspectivas financeiras. O valor real dum projecto tal como o PAPIR, e o que é de esperar, de outros semelhantes a serem introduzidos noutras províncias, teria de ser medido pelo seu impacto económico de longo termo, resultante da criação de micro-empresas bem sucedidas, que por sua vez geram emprego, impostos, poupança de divisas, etc.

### ***Extensão, Formação e Kits***

O Ministério do Trabalho anunciou recentemente um programa de emprego de 23 milhões de USD para Moçambique - o PROFEM. É objectivo deste programa a formação e o fornecimento de *kits* a 50.000 beneficiários, assim como a promoção de micro - empresas. O modelo resulta da experiência de projectos semelhantes dirigidos a desmobilizados, e é levado a cabo pelo Ministério do Trabalho com a ajuda da OIT e de ONGs italianas. O financiamento é do Banco Mundial.

Como em muitos outros países em vias de desenvolvimento, reconhece - se que um dos maiores impedimentos à criação de emprego e a actividades sustentáveis, é a falta de capacidades tanto técnicas como de gestão. Esta discussão aplica - se a todos os níveis de alocação de recursos humanos- o emprego formal, a agricultura, o sector informal, etc. Em Moçambique, o ensino vocacional e outros tipos de ensino não formal, continuam, em grande medida, a não ser coordenados e não são sujeitos a qualquer forma de certificação padronizada. Até recentemente, muitos dos requisitos exigidos em habilidades para a indústria, eram adquiridos em pequenas unidades de formação dentro das empresas estatais. O INEFP, dentro do Ministério do Trabalho, já dispõe duma rede de instituições de formação no país. O Programa da OIT de Desenvolvimento de Habilidades Ocupacionais para desmobilizados (DHO), proporcionou um estímulo importante para a reabilitação destes institutos.

O consenso geral é de que há uma falta enorme de pessoal qualificado no país, mas até à data ainda não se realizou nenhum diagnóstico das necessidades em mão - de - obra. O programa DHO ministrou cursos de curta duração, em técnicas elementares, para os desmobilizados. Existe um perigo real, de que, sem um estudo conveniente das necessidades em mão - de-obra, o programa PROFEM possa acabar inundando o mercado de trabalho com “artesãos” semi - capacitados.

Tornaram - se populares, actividades de formação empresarial em técnicas básicas de negócio. Embora no passado a maior parte dos projectos tenha-se apenas dirigido às (principalmente micro) empresas *licenciadas*, as limitações duma tal abordagem foram eventualmente reconhecidas e programas como o do GPE/GTZ, já são dirigidos a “empresários” do sector informal. A ausência, no país, duma cultura capitalista, torna indispensável, um apoio à nova geração de empresários . Na maioria esmagadora dos casos, será o sector informal (principalmente urbano) o campo inicial de ensaio para a classe empresarial do futuro.

Uma das linhas mais comuns seguidas pelas ONGs no seu paradigma de “passagem da emergência para o desenvolvimento”, tem sido a promoção duma melhor agricultura. Uma das estratégias mais importantes na promoção de meios sustentáveis de vida, tem sido a formação através da extensão. Neste sentido, tem a ONG Visão Mundial, assumido um papel dianteiro, com grandes programas nas províncias de Sofala, Zambézia, Nampula, e Tete. O pessoal de formação trabalha com as comunidades, introduzindo tecnologias agrícolas e variedades de sementes melhoradas, assim como métodos de tracção animal.

Os resultados têm sido muito encorajadores. Recentemente, a Visão Mundial introduziu pequenos programas de crédito para encorajar a comercialização das colheitas.

### ***Comercialização Agrícola***

Desde que foi celebrado o Acordo de Paz, a comercialização agrícola talvez tenha sido a estratégia mais importante e controversa, para melhorar os meios de vida da maioria da população.

A coincidência da paz ter surgido imediatamente a seguir ao fim duma das piores secas de todos os tempos, sofridas na região, levou a produção agrícola a atingir níveis sem precedentes. Porém, devido a infra - estruturas deficientes, sobretudo as estradas ramais, os produtores e comerciantes foram impedidos, em muitas áreas do país, de realizar a comercialização dos produtos. A venda dos excedentes da produção, também foi seriamente dificultada pelos constrangimentos orçamentais e problemas organizacionais do Instituto de Cereais de Moçambique (ICM), assim como também pela falta de fundos por parte de muitos comerciantes, que não conseguiram obter o crédito bancário necessário.

As constatações efectuadas pelo projecto sobre *Sociedades Dilaceradas pela Guerra*, sugerem que melhorias na comercialização não vai necessariamente resolver o problema. Muitos comerciantes são relutantes em comprar milho e outras culturas por falta de mercado para aqueles produtos. Muitos queixam - se de que a burocracia relacionada com a exportação, é pesada e exige viagens a Maputo. Uma falta de visão e de preparação, também embaraçaram muitos compradores, na comercialização para o exterior, dos excedentes de cereais. Porém, uma empresa comercial sediada localmente e aproveitando os serviços de transportadores nas províncias do norte, conseguiu exportar umas 50.000 toneladas de milho, demonstrando que esta via é possível.

Muitos dos problemas relacionados com a comercialização, têm a ver com a falta de acesso à informação. A Liga Cooperativa dos EUA (CLUSA) em Nampula, apoiada pela USAID, tentou resolver este problema. A CLUSA organizou um encontro alargado que envolveu representantes dos grupos de produtores, dos principais comerciantes e do sector financeiro, para promover uma interacção entre estes. Isto teve resultados muito favoráveis para o comércio de mercadorias.

A introdução de melhorias na comercialização, através duma melhor interacção entre os produtores, comerciantes e banqueiros, merece uma atenção prioritária. O aspecto mais litigioso da comercialização, é o debate em curso, sobre a cultura de castanha de cajú, em termos de qual deve ser o preço ao produtor (na machamba), da castanha de cajú. O Banco Mundial considera que os produtores devem beneficiar dos preços de mercado dos produtos, o que contribuiria substancialmente para o aumento dos rendimentos dos camponeses, isto é, torna a produção da castanha de cajú muito mais lucrativa e estimulante. Porém, os donos das fábricas de processamento da castanha de cajú, há muito protegidos pelas políticas que asseguram insumos baratos de castanha de cajú, sustentam que a abordagem do Banco Mundial destruiria a indústria (já que ela é actualmente, em relação a outros produtores a nível mundial, relativamente ineficiente) e, resultaria no despedimento, por falta de trabalho, de muitos trabalhadores.



## *Reabilitação de Infraestruturas*

É óbvia, a necessidade de se reabilitarem as infra - estruturas, massivamente destruída. O que devia constituir objecto de discussão, é precisamente como é que essa reabilitação está a ser executada. Para os que sustentam que o tempo é escasso, a reabilitação implicará uma tecnologia capital-intensiva e relativamente cara, com um mínimo de envolvimento comunitário, em grande medida reflectida no enorme programa de Estradas e Cabotagem (ROCS). No extremo oposto, estão as organizações tais como a OIT que demonstraram que, os programas de obras públicas trabalho-intensivas, para as estradas ramais, são custo efectivas, geram rendimentos a nível local e, envolvem as comunidades directamente na fase de planificação e posteriormente na de manutenção. É frequente constatar-se, que as administrações governamentais assim como as ONGs envolvidas na reconstrução de escolas e de clínicas, contratam empresas de construção sediadas longe dos locais de construção e relativamente caras, para empreender a obra, em lugar de envolver os recursos comunitários, que são mais baratos mas por vezes, mais difíceis de mobilizar e de coordenar. As iniciativas da NORAD/INDER para capacitar as administrações distritais numa planificação mais eficaz do desenvolvimento, é um passo muito positivo.

### **ESTUDO DE CASO**

#### ***Programas de Obras Públicas Intensivas em Emprego - O Caso dos Programas de Estradas Ramais da OIT e da IBIS***

Há cerca de uma década, a OIT tentou vender a ideia, ao Ministério do Trabalho, de se promoverem programas de obras públicas intensivas em mão - de - obra, e posteriormente no Relatório sobre Políticas da OIT/UNIDO. Talvez não tão atraente durante a guerra, a ideia de realizar programas de reabilitação intensivos em mão - de-obra, está rapidamente a ganhar popularidade. Para muitos, a ideia de promover métodos de construção dependentes do fornecimento de mão - de - obra abundante e barata, em particular em zonas rurais, parece evidente, num momento em que milhões tentam restabelecer - se com recursos mínimos na agricultura de subsistência. Porém, o evidente talvez nem seja sempre o que se aplica. Muitos doadores assim como instituições executivas do governo, têm uma preferência pela tecnologia intensiva em capital. No caso das estradas, a intensidade de capital assegura uma reabilitação mais rápida, para as rotas que são urgentemente necessárias. Os países doadores também beneficiam com as exportações de capital, enquanto as unidades do governo ficam satisfeitas ao herdarem grandes stocks de maquinaria no fim do projecto. As tecnologias intensivas em mão - de - obra, embora simples, normalmente não são facilmente aplicáveis por empresas ou agências, sem uma experiência apropriada.

O projecto piloto de estradas ramais da OIT, começou em 1987. A primeira fase foi considerada um sucesso e a segunda fase está actualmente a ser implementada em todas as províncias à excepção duma, com o objectivo de reabilitar 2.200 km de estradas (num total de cerca de 5.000 kms). A OIT tem projectos de estradas ramais em muitas partes do mundo, e desenvolveu padrões de construção que normalmente são adoptados e adaptados por outras agências envolvidas na reabilitação/construção de estradas ramais.

O programa de estradas ramais tornou - se particularmente importante na transição pós - conflito. O reassentamento segue muito de perto a reabertura de estradas. Um certo conselheiro disse que ele às vezes pergunta - se porque razão uma determinada estrada tinha sido escolhida, aparentemente não se sabendo donde vem e para onde vai, mas que dentro de alguns meses depois da reabilitação, novas aldeias surgiram, plantaram-se novas culturas,, e pequenas barracas foram construídas à beira da estrada. A reabilitação de estradas ramais, intensiva em mão - de - obra, também é importante para a criação de postos de trabalho, sobretudo numa altura em que grupos vulneráveis com recursos mínimos estão a restabelecer - se.

Argumenta-se normalmente que os programas de obras públicas intensivas em mão - de - obra, sobretudo a reabilitação de estradas, oferecem um emprego temporário. De facto, a experiência de Moçambique tem mostrado que, uma vez empregada, cerca de 60% da força de trabalho continua a acompanhar o trabalho, escolhendo construir barracas temporárias e indo visitar as suas famílias nos fins de semana. Isto tem a vantagem de reduzir os custos de capacitação e de ficar com os trabalhadores mais experientes. Mas também reduz a possibilidade de espalhar o rendimento em dinheiro pelas aldeias seguintes.

A ONG dinamarquesa, IBIS, implementou um projecto de reabilitação de estradas ramais na Zambézia, tendo originalmente adoptado o modelo da OIT mas mais tarde modificou - o, passando a utilizar uma tecnologia substancialmente mais intensiva em mão - de - obra. A OIT utiliza normalmente vários tractores, niveladoras, camiões - cisterna, cilindros, etc., por cada brigada de cerca de 200 trabalhadores, já o modelo da IBIS utiliza apenas um tractor e um atrelado por brigada. Neste caso os custos por quilómetro são um terço dos da OIT. Evidentemente, que se verificam acordos em termos de qualidade. A IBIS faz o ensaibramento de apenas aquelas secções de estradas onde se julga absolutamente necessário. A IBIS defende a realização de poupanças na reabilitação imediata, que se poderão utilizar mais tarde na manutenção.

A OIT explica que uma das razões porque defende uma relativa intensidade de capital, é que os salários são pagos pelo governo e que muitas vezes, problemas orçamentais resultam em atrasos consideráveis no seu pagamento. Isto tem causado descontentamento entre os trabalhadores, em particular os soldados desmobilizados. A essência da discussão é que, embora a mão - de - obra seja barata e abundante, porque o mecanismo de pagamento dos salários é defeituoso, o emprego fica comprometido.

Em termos de manutenção (isto é, da sustentabilidade do projecto), a IBIS tem experimentado várias metodologias, decidindo - se pela contratação duma pessoa escolhida duma comunidade envolvida, que permaneceria responsável por cerca de 20 kms de estrada, através da contratação de mão - de - obra local e da contratação dum tractor que estivesse localmente disponível. Presume - se que depois da IBIS sair do projecto, o sistema estaria bem enraizado e que o governo continuaria a pagar aos empreiteiros locais pela manutenção.

O modelo da IBIS é, sob diversos pontos de vista, importante em termos de emprego e meios de vida: primeiro, oferece perspectivas consideráveis de emprego em zonas carentes de dinheiro; segundo, abre áreas para reassentamento e para a agricultura; e terceiro, cria possibilidades para a comercialização tanto de produtos agrícolas como de não agrícolas. A USAID, que normalmente não está disposta a apoiar ONGs que não sejam americanas, está a financiar a IBIS para construir mais estradas e exprimiu um forte interesse numa considerável ampliação do programa.

### ***Revitalização do Sector Privado***

É muito popular entre as agências internacionais, considerar-se o sector privado como o motor de crescimento e como uma fonte de emprego e de meios de vida. Recentemente a União Europeia produziu um relatório substancial sobre a promoção do sector privado, com uma ‘lista de compras’ de projectos para estimular o sector privado (UE 96). A ACDI está a desenvolver actualmente, uma estratégia para a África Austral (com um grande ênfase em Moçambique), partindo do conceito de “globalização”, isto é, reorientar a economia com vista a disfrutar dos benefícios do comércio internacional e do investimento multinacional, utilizando o caso das Ilhas Maurícias como um bom exemplo de um sucesso baseado nesta estratégia.

O problema de se depender da revitalização do sector privado, como um meio para melhorar os meios de vida, é o seguinte:

- i) o seu impacto nos meios de vida, será limitado principalmente aos trabalhadores assalariados (se bem que em números crescentes); e
- ii) é provável que o impacto seja muito localizado, principalmente nas zonas urbanas, à excepção das zonas rurais que dispõem de agro-indústrias ou de minas. Se for aplicada com prudência, a globalização pode vir a beneficiar os camponeses produtores de culturas de rendimento comercializadas internacionalmente, tal como a castanha de cajú e até o milho, se correctamente comercializado.

## VIII. O PAPEL DOS PAÍSES DOADORES, DAS ONGs, E DO GOVERNO

### 1. *A Necessidade duma Melhor Coordenação dos Doadores*

Uma crítica comum e legítima sobre a ajuda dos doadores ao país, é que é “territorial” (tanto literalmente como em sentido figurado), e desarticulada. Até recentemente, havia muito pouca coordenação. Sempre que o governo tentasse orientar as agências ou ONGs para as áreas entendidas como prioritárias, estas ressentiam-se. Em geral, a ajuda ao desenvolvimento é em grande medida accionada pelos doadores, sendo os projectos concebidos principalmente por consultores estrangeiros, muitas vezes com apenas uma noção imprecisa das prioridades predeterminadas do país em termos de desenvolvimento.

Os anos recentes têm sido marcados por várias iniciativas no sentido de se coordenar mais eficazmente os programas e projectos a diversos níveis. O Banco Mundial assume um papel dianteiro na coordenação dos doadores, sobretudo para as questões prioritárias apresentadas no

Grupo Consultivo de Paris, o qual na sua reunião de 1995, reconheceu a necessidade duma melhor coordenação dos doadores. O Grupo de doadores “de Opiniões Semelhantes” (‘Like-Minded’ - os países escandinavos, o Canadá e a Suíça) reúne-se regularmente para discutir assuntos de interesse comum. Pela primeira vez, as agências das NU fizeram um esforço concertado para se juntarem e alcançarem o consenso, em colaboração com o governo, através do que é chamado Avaliação em Comum do País (essencialmente uma descrição dos problemas prioritários), o que constitui o ponto de partida para o desenvolvimento, por parte de cada agência, do seu Programa específico do País. O PNUD definiu uma contraparte dos doadores, da Unidade Governamental de Alívio da Pobreza, através da sua própria Unidade inter-agências de Eliminação da Pobreza, sob a qual o Grupo de Trabalho para a Acção Social, ficou com a responsabilidade de promover meios de vida sustentáveis.

A transição pós-conflito proporcionou algumas experiências interessantes em termos de coordenação dos doadores. Uma comissão especial - a CORE - foi estabelecida para a reintegração de soldados desmobilizados. Esta comissão, constituída pelo governo e representantes dos doadores, pretendia coordenar os vários programas visando desmobilizados. Se bem que tenha ficado claro que cada uma das principais agências segue a sua própria agenda, foi efectuada uma tentativa de coordenação pela CORE, porém depois da desmobilização, a Unidade para a Coordenação do Programa (UCP), raramente se reuniu com as principais agências - a OIM, GTZ, PNUD, e OIT - operando bastante independentemente umas das outras, e omitindo outras iniciativas de menor dimensão. Sem a aplicação dum mecanismo forte de coordenação a nível nacional ou provincial, prevalecerá um certo tipo de anarquia entre os doadores. As condições de crédito impostas (variando entre condições comerciais e subvenções),

a formação, jogos de ferramentas, etc.- tudo diferiu amplamente e, o que não é de estranhar, muitas vezes constituiu uma fonte de irritação. Sem examinar a natureza duvidosa de muitos dos projectos, os fundos para reintegração constituíram um estímulo importante para o trabalho de desenvolvimento das ONGs que implementaram uma ampla gama de projectos, muitas vezes em coordenação com a OIM e a GTZ. Na esteira da confusão que prevaleceu na transição imediatamente pós-conflito, surgiu um consenso de que era necessária uma coordenação muito melhor. Isto foi particularmente evidente no domínio do crédito.

Muitas ONGs ainda estão a lutar para encontrar o seu norte em termos de “desenvolvimento”, depois de tantos anos de trabalho na Emergência. Há uma necessidade urgente das ONGs internacionais mais experientes, orientarem as ONGs locais mais pequenas, sobretudo em termos de aplicação de “melhores práticas” em várias das estratégias de desenvolvimento, tal como o micro-financiamento, que constitui um caminho popular para as ONGs, mas um caminho que raramente é bem executado. O fórum das ONGs, LINK, organizou grupos de trabalho para assuntos tais como o crédito, enquanto a Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC) e a ONG ECON, têm assumido um papel dianteiro no estabelecimento dum grupo de acção para o crédito, na tentativa de melhor coordenar os programas de micro-crédito no país.

## 2. *Apoio Institucional Nacional*

A recomendação principal e aparentemente bizarra, dum missão recente que avaliou os projectos de reabilitação de infra-estruturas da IBIS, foi de mandar parar a componente muito bem sucedida de estradas ramais. A lógica dum recomendação que advoga o cessamento do que talvez seja o programa mais urgente do país, encontra-se na preocupação da missão de que, o governo, de facto, não tem a capacidade de manter o parque actual de estradas reabilitadas. Alguns peritos associados ao programa ROCS, também exprimiram a sua preocupação sobre a incapacidade do governo em manter o parque de estradas reabilitadas. O assunto poderá ter implicações sérias para o ritmo futuro de crescimento do país, e é relevante para uma ampla gama de projectos. Os doadores normalmente só aceitam num projecto a componente de despesas em capital, assumindo que o governo assumirá os custos correntes. Manter uma posição rígida, tal como a referida acima, num país como Moçambique, aonde a transição pós-guerra possibilita a reabilitação rápida de infra-estruturas, mas com uma capacidade inadequada de resposta por parte do governo para manutenção da avalanche de projectos que estão a entrar no país, estas recomendações vão ser multiplicadas. A curto e médio prazo, os doadores terão de aceitar que a capacidade do governo é limitada e não pode mudar repentinamente. Donores deveriam ser encorajados, a suster uma parte dos custos correntes do projecto até que a capacidade do governo se desenvolva. Por seu turno, o governo deve dar um maior reconhecimento ao papel complementar das ONGs, das quais se podia esperar que partilhassem alguma responsabilidade em assegurar a sustentabilidade pós-projecto.

Não existe escassez de instituições relacionadas com o emprego e com os meios de vida sustentáveis. Estas instituições são geralmente dirigidas pelo governo ou são semi-autónomas. Os intervenientes chave, incluem o Instituto Nacional para o Emprego e Formação Profissional (INEFP), o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Pequena Indústria (IDIL), o Gabinete de Promoção do Emprego (GPE), o Fundo de Fomento da Pequena Indústria (FFPI), o Fundo de Apoio à Reabilitação Económica (FARE), o Instituto Nacional para o Desenvolvimento Rural (INDER), a instituição de financiamento de empresas de pequena e média dimensão (GAPI), a Unidade de Alívio da Pobreza (UAP), e linhas especiais de crédito geridas pelo sistema bancário oficial, tal como a Unidade de Alívio da Pobreza do BPD e o Programa para o Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas, do Banco de Moçambique.

Duma maneira geral, as instituições dirigidas pelo governo sofrem limitações sérias nas suas capacidades. Estas são as seguintes:

- falta generalizada de fundos provenientes do orçament estatal, em alguns casos suplementados pelo apoio dos doadores;
- falta de pessoal tecnicamente competente, o qual é muitas vezes desviado para o sector privado com melhores salários, (note-se que os directores destas instituições recebem um vencimento de base um pouco superior de 100 USD por mês). Dos funcionários públicos, aproximadamente 95.000, menos de 2% (1.680) têm nível superior;
- a maioria esmagadora (94%) dos funcionários públicos com habilitações de nível superior, está concentrada na cidade ou província de Maputo, e as restantes províncias têm um mínimo extremo de pessoal qualificado;
- o pessoal que de facto fica nas instituições, está muitas vezes envolvido em outras actividades, com a aprovação tácita dos seus superiores hierárquicos, sabendo que se tais esquemas não forem tolerados, perderiam o seu pessoal;
- muitas vezes a tomada de decisões e a sua extensão, estão muito centralizadas, embora pequenas delegações provinciais funcionem dentro de algumas destas instituições, com um mínimo extremo de condições;
- algumas instituições são prejudicadas pela presença de projectos de doadores, atomizados e semi-autónomos, operando em unidades especiais dentro das instituições, tornando difíceis a coordenação e a gestão efectiva;

- muitas vezes as unidades técnicas implementadoras de acções em infra-estruturas, são dominadas por pessoal expatriado cujo objectivo primário é o de atingir as metas do projecto, sem grandes preocupações em dar apoio institucional através da formação das contrapartes.

O debate acima, foca principalmente as instituições governamentais, mas argumentos semelhantes são aplicáveis a outras instituições que podiam desempenhar um papel essencial, incluindo as ONGs, sindicatos, associações, grupos de interesse comum, etc.

## **IX. O PAPEL DO SECTOR PRIVADO**

À medida que o Estado se retira da actividade económica directa, os investidores privados vão assumir um papel cada vez mais importante na criação de emprego formal e na criação de meios menos formais de vida. O sector privado é multi-dimensional: por um lado, existem investimentos enormes de biliões de dólares, feitos pela Enron/Projecto da ENH de gás de Pande, a refinaria de alumínio da ALUSAF ou o empreendimento de eco-turismo de James Blanchard e, por outro lado, existem investidores nacionais com meios financeiros líquidos limitados, lutando para ampliar as suas empresas privatizadas recém-adquiridas, o sector informal de capital baixo/rotação alta, as redes comerciais florescentes e os pequenos agricultores de culturas de rendimento.

A transição duma economia estatizada, para uma economia de mercado, não tem sido fácil, já que a reestruturação (anterior à privatização), normalmente acarreta, milhares de perdas através dos despedimentos de mão-de-obra. Esta fase tem sido fácil de criticar, porque os efeitos são palpáveis e produzem vítimas do ajustamento estrutural, um tópico sempre digno de editoriais e às vezes de manifestações. O que não é tão fácil, é ter uma visão de futuro, de ver as fábricas revitalizadas, a expandirem-se e criar eventualmente mais emprego. É impossível prever o futuro, mas os sinais são muito positivos já que, o sector privado, através dum notável rápido e crescente fluxo de investimento, tanto estrangeiro como nacional, estimulará o trabalho assalariado no sector formal (sobretudo no turismo e serviços à indústria). A agricultura também parece estar em condições de se desenvolver rapidamente, apoiada por uma rede comercial crescente e cada vez mais sofisticada. O sector informal é agora uma parte estabelecida do tecido sócio-económico de Moçambique. Para muitos, é um sector dinâmico onde os pequenos investimentos dão rendimentos excelentes.

Para que o sector privado contribua com todo o seu potencial, há ainda muitos obstáculos a impedirem o seu crescimento. Estes obstáculos, tais como o formalismo administrativo, a não disponibilidade de crédito, as estruturas tributárias, direitos alfandegários inadequados, foram levantados durante as duas Conferências sobre o Sector Privado. O governo está a começar a dar

passos positivos para rectificar a situação, no entanto a um ritmo que alguns homens de negócio sustentam ser demasiadamente lento.

### *Efeitos da Reforma Económica e da Privatização*

A questão de despedimento por falta de trabalho e desemprego, resultante do ajustamento estrutural e da privatização merece uma atenção especial. Recentemente, tem-se dado muita publicidade à privatização e seu alegado impacto sobre o emprego no sector formal. A cifra geralmente citada é a de perda de 90.000 postos de trabalho (calculada pelos sindicatos). Esta cifra é provavelmente bastante exacta em termos da perda de postos de trabalho registada pelas empresas desde 1987, o que não é atribuível à privatização mas antes ao ajustamento estrutural que precedeu a privatização. As recentes constatações provenientes dum levantamento (de Vletter, 1996b), comparam os números máximos de emprego anteriorente oferecido pelas empresas, com os níveis actuais. Estas constatações sugerem reduções ainda mais dramáticas (o nível actual de emprego sendo apenas 40% dos máximos agregados). Depois de 1987, além do ajustamento estrutural, as reduções desde o início dos anos 80 podem ser explicadas pela estagnação económica e má administração, pela guerra, etc. Estas reduções têm que ser vistas no contexto da expansão rápida de outros sectores, em particular das micro-empresas e do sector informal, para se poder manter uma perspectiva correcta sobre a situação de emprego total.

Embora, desde o início dos anos 80, o efeito da privatização em si seja relativamente pequeno em termos da redução total do emprego, existem algumas empresas recentemente privatizadas ou ainda à espera da privatização, que provavelmente irão reduzir um número grande de trabalhadores. É neste contexto, que o problema do despedimento por falta de trabalho, merece uma atenção especial. Incluem-se neste grupo, empresas como a LAM, BCM, BPD, Petromoc e talvez os CFM, em que é possível que se despeçam mais de 10.000 trabalhadores. É provável que muitos destes trabalhadores, com a sua indemnização se reformem e vão para a machamba. Porém, muitos outros vão querer investir a sua remuneração em actividades geradoras de rendimento e, poderão desejar aprender novas técnicas. Deveria-se conceber programas especiais para este grupo alvo.

Em termos de redução total do emprego, a privatização pode ser vista como a causa de desemprego duma percentagem relativamente pequena. E mesmo esta percentagem não pode ser directamente atribuída à privatização. Em Moçambique, a maior parte das vendas de empresas estatais, obrigam os novos donos a herdar quantidades de trabalhadores geralmente reconhecidos como estando além dos níveis ideais de emprego. Efectivamente, a responsabilidade pelo despedimento, (e suas implicações políticas negativas) está a ser transferida do governo, que em última instância teria sido obrigado a reduzir os trabalhadores excedentários (se a privatização não tivesse acontecido).



## X. CONCLUSÕES E OPÇÕES EM TERMOS DE POLÍTICAS

No seu livro mais recente, Joe Hanlon afirma melancolicamente que “Moçambique está preso numa espiral descendente, dentro da qual a produção baixa e somente a pobreza aumenta”. Um exame mais cuidadoso dos indicadores económicos, assim como uma digressão pelas províncias agrícolas mais importantes, sugerem que o futuro económico do país tem óptimas perspectivas. O crescimento, nos últimos anos, foi impressionante, favorecido pela paz, pela boa pluviosidade, e por um pico no investimento produtivo. A previsão é de que, em 1997, o excedente de milho das províncias do norte, duplicará relativamente a 1996. É provável que grandes investimentos iminentes, tais como as refinarias de alumínio e de minério de ferro, o oleoduto de gás de Pande, e vários novos investimentos de menor escala, compensem as perdas permanentes de postos de trabalho devido à fase final da privatização. Na medida em que se abrem estradas e redes de comercialização, haverá um aumento significativo de empregos, assim como uma melhoria substancial de meios de vida nas zonas rurais.

No entanto, a probabilidade duma boa recuperação económica forte, permanente, não deve ser tida como um sinal de satisfação sobre a questão da criação de postos de trabalho e da promoção de meios sustentáveis de subsistência. Moçambique permanecerá, por muito tempo, um dos países mais pobres do mundo, requerendo muito mais do que a “mão invisível” de Adam Smith para ocupar toda a sua força de trabalho em actividades que assegurem um mínimo de condições básicas. A elaboração duma lista abrangente de recomendações em termos de políticas para a promoção do emprego e rendimentos sustentáveis, será uma tarefa morosa e desgastante.

Antes de passar para uma síntese das recomendações surgidas com base nas constatações deste estudo, e das propostas apresentadas durante o seminário de um dia organizado para se debater a questão do emprego e de meios sustentáveis de subsistência, é importante enumerar as recomendações relacionadas com este assunto que têm sido apresentadas nos últimos anos.

### 1. *Propostas para o Emprego e Geração de Rendimentos, da OIT/UNIDO (1993)*

O *Quadro do Programa para o Emprego e Criação de Rendimentos* de 1993, elaborado em comum pela OIT e pela UNIDO, apresenta recomendações detalhadas que ainda são em grande medida relevantes, embora talvez excessivamente ambiciosas. Estas recomendações referem-se principalmente a assuntos relacionados com o emprego formal. Dado que estas ainda são relevantes na conjuntura actual do país, os principais elementos do programa recomendado, são resumidos a seguir:

*Estabelecimento e fortalecimento do quadro institucional para a formulação de políticas de emprego, análise e monitoria do mercado de trabalho*

A Missão sentiu a necessidade dum efectivo quadro institucional, que contribua para a solução dos problemas relacionados com o emprego e rendimento. Recomendou o estabelecimento dum Conselho Nacional para o Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos, com um claro mandato para decidir sobre as políticas de emprego. Este Conselho deveria ser apoiado por uma Unidade de Políticas de Emprego, para actuar como secretariado do conselho, com a capacidade de realizar pesquisas e de fazer recomendações em termos de políticas. A Missão previa que o Conselho teria, através de mudanças de tarifas e impostos, uma forte influência na adopção de tecnologias intensivas em mão-de-obra no sector formal; encorajando o governo e os doadores a adoptarem políticas de investimento, despesas e aquisição mais apropriadas; promovendo uma maior alocação de recursos nas zonas rurais; realizando levantamentos da força de trabalho e mão-de-obra, etc. A função principal da Unidade era a de assegurar a integração, das preocupações do governo sobre emprego e mão-de-obra, na planificação aos níveis macroeconómico, sectorial e provincial e, de coordenar a promoção do emprego e de actividades de formação nos sectores públicos.

Estas recomendações são ambiciosas, sobretudo num ambiente de limitações orçamentais vividas pelo sector público e uma séria carência de competência técnica. A realização do governo, mais próxima destas recomendações é o INEFP. A realidade é que nesta fase, o governo simplesmente não tem condições para injectar recursos significativos nas instituições que formulam políticas de emprego. Além de algumas iniciativas tais como o PROFEM, é provável que a abordagem adoptada em relação à questão do emprego, seja a de *laissez faire*.

#### *Geração de rendimentos no sector rural não agrícola*

A Missão afirma que o desemprego e sub-emprego rural, não podem somente ser resolvidos através da agricultura, e pensa que a promoção de actividades não agrícolas para maximizar o emprego e os rendimentos nas zonas rurais, deve ser parte integrante duma estratégia de desenvolvimento rural a mais longo prazo. Às recomendações concentram-se no fornecimento dum “pacote” de ajuda que inclui a formação (em habilidades artesanais e empresariais), crédito, abastecimento em insumos, e extensão. Esta recomendação é de facto, quase uma reprodução do projecto PAPIR. Além do projecto PAPIR, limitado à província de Sofala, pouco tem sido feito para promover programas integrados.

#### *Desenvolvimento de Pequenas Empresas*

A Missão colocou um ênfase especial no desenvolvimento de micro-empresas como uma das formas mais eficazes de se promover o emprego. Isto foi, de facto, reconhecido pelo governo há alguns anos atrás. Embora não seja explicitamente uma política nacional de emprego, o governo reconheceu implicitamente que, com os efeitos negativos em termos de emprego como resultado

da reestruturação das empresas, da privatização e da guerra, as micro-empresas - principalmente urbanas - ofereciam as melhores perspectivas para a criação de emprego. Várias instituições e projectos, tais como o IDIL, FFPI, GPE, GAPI, foram estabelecidas para estimular o sector micro-empresarial. Apesar de todos os esforços, muito ainda ficou por fazer, conforme se discute a seguir, em termos de liberalizar o ambiente regulamentar ainda rígido, a burocracia e a corrupção em pequena escala.

### *Programas de Obras Públicas Intensivas em Mão-de-Obra*

A Missão reconheceu a importância dos programas de estradas ramais, verificando por um lado o interesse considerável por parte dos doadores, e por outro a limitada contribuição por parte das instituições governamentais. Dada a enorme necessidade de reabilitação da infra-estrutura rural, recomendou-se a implementação dum programa extenso e acelerado, de emprego/formação para a construção de casas individuais e de instalações comunitárias básicas, utilizando brigadas de mão-de-obra assalariada.

### *Formação Profissional*

A Missão propôs o estabelecimento dum estrutura tal como um Conselho Nacional de Formação, para definir políticas sobre a formação a médio/longo prazo, e para servir de referência entre o ensino técnico (MINED) e a formação profissional (INEFP/MINTRAB). Isto não se realizou e, é pouco provável que se verifique num futuro próximo. A abordagem mais próxima dum política nacional de emprego, é a proposta do PROFEM, inspirada pelo programa DHO da OIT para soldados desmobilizados.

### *Reabilitação Profissional de Pessoas com Deficiências*

Como resultado da guerra, a Missão estimou que, aproximadamente um milhão de deficientes, precisariam de formação e/ou geração de rendimentos/postos de emprego. Portanto, recomendou que o governo, em colaboração com relevantes ONGs, seja apoiado no desenvolvimento e implementação dum política abrangente sobre a deficiência.

## **2. *A Estratégia para a Redução da Pobreza da Unidade de Alívio da Pobreza***

Na sua *Estratégia para a Redução da Pobreza para Moçambique* (1996), a Unidade de Alívio da Pobreza deliniou as suas recomendações para redução da pobreza (submetidas à reunião de 1996, do Grupo Consultivo), resumidas como se segue.

### *Melhorar os Meios Rurais de Subsistência*

A UAP recomenda o encorajamento vigoroso da comercialização competitiva do sector privado, através da entrada livre de operadores em todos os estágios da comercialização e processamento, de culturas para exportação; a implementação de políticas, a serem aplicadas a nível local, e que permitam o livre comércio dos cereais alimentares, e a eliminação de regulamentos e procedimentos de licenciamento difíceis de manejar para comerciantes agrícolas. Também encoraja uma melhor disseminação dos preços, a reabilitação de estradas e a participação da comunidade na reabilitação das infra-estruturas.

### *Investimento em Capital Humano*

Para aumentar a produtividade agrícola dos pobres e para encontrar novas oportunidades de emprego no sector privado, a UAP considera como primeira prioridade a efectivação de despesas públicas no ensino primário, nos serviços sanitários básicos e em água potável e saneamento, sobretudo nas zonas rurais. O relatório considera que se se devem atingir objectivos ambiciosos de inscrição nas escolas primárias, e também necessário um aumento significativo das despesas reais na educação, assim como uma crescente eficiência interna deste sector e o desenvolvimento duma abordagem sectorial integrada para a educação

### *Redes Protectoras Melhoradas*

A melhoria dos meios rurais de subsistência e o investimento em capital humano, são vistos como os principais meios de redução da pobreza, mas destacar a importância de reduzir a vulnerabilidade de pessoas pobres numa situação de indigência, através do estabelecimento dum sistema de rede protectora, é também necessário. Em face da limitação de recursos, a UAP recomenda que se retire a atenção das zonas urbanas orientando-a para as zonas rurais.

### *Banco de Dados sobre a Pobreza*

Tendo em vista melhorar a integração das questões de pobreza no processo de planificação nacional, a UAP recomenda um incremento da capacidade nacional de análise e monitoria sobre a redução da pobreza.

**3. *Recomendações que Surgem a partir de Pesquisa Recente e do Seminário UNESCO/OIT sobre o Emprego e Meios De vida sustentáveis, realizado a 19 de Fevereiro de 1997, para discutir o esboço do presente Relatório***

O tópico do emprego e dos meios de vida sustentáveis, é algo que afecta todos os moçambicanos. Como tal, a análise ou discussão deste tópico será necessariamente ecléctica cobrindo todos os sectores.

Com base nas discussões do seminário e das observações feitas durante a elaboração do relatório, foi desenhada uma matriz, traçando as principais áreas de intervenção consideradas de maior importância na questão de emprego e meios de vida.

Uma preocupação predominante, é que as políticas e programas implementados tanto pelo governo como pelos doadores, foram prolongadamente expostos ao síndrome de “Emergência”, o que resultou em medidas reactivas em vez de estratégias proactivas. Isto é particularmente evidente, em termos dos preparativos para o afluxo de investimento estrangeiro, nos quais estão previstos vários projectos de cerca dum bilião de dólares cada. Com certeza que haverá uma procura significativa de mão-de-obra qualificada e com capacidade de gestão, para a qual praticamente nada tem sido feito, o que terá como consequência provável o recrutamento desse pessoal no estrangeiro. É decisiva a elaboração dum programa de formação educacional e profissional, em particular para os níveis secundário e terciário, com base numa abordagem de futuro, se não visionária, sobre as necessidades em termos de mão-de-obra.

Na medida em que o desenvolvimento dos vários “corredores” é acelerado, Moçambique irá sentir-se muito mais integrado a nível regional, o que terá implicações para os movimentos de mão-de-obra, para o desenvolvimento do sector informal e para o crescimento económico em geral.

Mais de três quartos da população têm a produção agrícola como fonte principal de subsistência, da qual grande parte é produzida para consumo próprio, mas uma quantidade crescente tem vindo a alcançar o mercado. O milho, cultivado pela maioria dos agregados familiares, tem sido tradicionalmente produzido para o consumo interno e normalmente em quantidades deficitárias. Com boas condições meteorológicas, uma comercialização eficaz e técnicas agrícolas melhoradas, a produção de milho tem um potencial tremendo para a exportação.

Prevê-se que a maioria dos agregados familiares irá beneficiar das mudanças favoráveis que virão a ter lugar, tanto no sector formal como nas zonas rurais. Porém, na medida em que os meios de vida melhoram, não se deve perder da vista as camadas mais pobres e vulneráveis, sendo estas mais propensas a sofrer por qualquer variação no clima ou com a doença dum adulto. Dos agregados familiares mais pobres, a maioria é chefiada por mulheres, tendo níveis inferiores de educação, parcelas de terra mais pequenas, menos acesso a oportunidades de emprego e

normalmente, menos influência nas suas comunidades. Num futuro previsível, estes agregados familiares vão requerer uma ajuda permanente através dos programas da rede protectora e dos serviços especiais de extensão.

A questão do emprego e dos meios sustentáveis de subsistência não deveria ser um assunto da exclusiva responsabilidade dum só Ministério, mas numa forma análoga à seguida pelas NU que tratam o assunto numa perspectiva inter - agências, o governo deve desenvolver um programa de emprego e de meios de vida, numa base inter - ministerial.

A análise da situação de emprego em Moçambique, indica que há três áreas nas quais as intervenções são necessárias. Estas são: a população alvo que procura emprego ou meios sustentáveis de vida; as condições de trabalho e o ambiente facilitador.

Em todas estas áreas, existem agrupamentos problemáticos que são específicos do contexto moçambicano e para os quais terão de ser planificadas intervenções, em termos de prioridade. Algumas destas intervenções têm de ser imediatas, numa base de emergência, enquanto que outras fariam parte numa estratégia de desenvolvimento a longo prazo. A maior parte das acções a dirigir aos grupos alvo de desempregados ou mal - empregados, serão de natureza urgente, para prestar - lhes um alívio imediato; as acções relacionadas com a segunda categoria de problemas, são vistas como uma mistura de acções de longo prazo e imediatas; e as acções pretendidas para a terceira categoria de problemas, são vistas como parte numa estratégia de longo prazo, embora algumas delas tenham de ser realizadas imediatamente - quer para melhorar a situação actual, ou para estabelecer as bases para uma melhor situação de emprego nos anos vindouros.

A discussão revelou claramente que há escassez de dados fiáveis nos quais se possam basear políticas realistas. Os estudos realizados, ou estão ultrapassados ou não estão disponíveis; além disso, foram realizados numa perspectiva sectorial. Assim, estes estudos são pouco úteis para se desenvolver uma abordagem integrada do problema. No que se refere à categoria crucial do grupo alvo dos DESEMPREGADOS, por exemplo, existe pouca informação que não seja palpite - estimado, sobre o seu tamanho ou as causas do seu desemprego. Tanto sobre os que estão, pela primeira vez, à procura de emprego, como para os que perderam os seus postos de trabalho devido à privatização, ao ajustamento estrutural, ou que foram despedidos e repatriados do estrangeiro, são necessárias informações quanto à sua idade, género, localização, estatuto sócio-económico, e habilidades. Também é importante saber como é que gerem o seu período de desemprego em termos de tempo, e quem os apoia quando estão sem emprego ou sem meios de vida - para se ter uma ideia das redes locais protectoras. Nesta área, é igualmente importante projectar as perspectivas futuras de emprego e, ter um conhecimento antecipado tanto de percas de emprego como de disponibilidade de novos tipos de empregos, efectuando preparativos adequados para se ir ao encontro das exigências futuras. O mapeamento dos postos de trabalho, é outra coisa que se pode experimentar, tanto em termos de locais onde os postos de emprego estão disponíveis, como onde se encontram as habilidades. Uma contagem de postos de trabalho (em termos de tipos de habilidades necessárias) e uma escala de habilidades disponíveis, também serão úteis

É necessário que se faça um exame das CONDIÇÕES DE TRABALHO, tanto em os ambientes rurais de trabalho como em urbanos, e também para trabalhadores assalariados e os que trabalham por conta própria. Já que há uma grande parte no sector informal, é necessária uma melhor compreensão do funcionamento do sector informal. A formação e reciclagem dos que já estão empregados, é uma área que merece uma certa prioridade; para isto, é necessário um diagnóstico das necessidades para determinar os requisitos em termos de formação.

Como parte da estratégia *de longo prazo*, os investimentos devem ser feitos para criar um **Ambiente Facilitador**, o que requereria uma *Reabilitação das Infraestruturas*. Isto tem três componentes, nomeadamente, a infra - estrutura física, a infra - estrutura institucional, e o desenvolvimento dos recursos humanos. A construção de estradas ramais, melhores facilidades de transporte e de comunicação, edifícios para as escolas e colégios, centros de formação, etc.- fazem todos parte da infra - estrutura física. Em termos de reabilitação institucional, as necessidades relacionam - se com a criação de bancos de dados (a montagem de Centros de Bancos de Dados e de Documentação<sup>3/4</sup>a nível nacional e nas regiões), a melhoria da eficiência da burocracia (através da revisão das normas e regulamentos e da formação dos funcionários públicos em administração e gestão moderna), e o estímulo do sector privado. O desenvolvimento dos recursos humanos deve visar a eliminação do analfabetismo, o ensino profissional, a promoção do ensino superior, em particular nas ciências de desenvolvimento, e na tecnologia, e a melhoria do bem - estar geral do povo, de modo a permitir que possa contribuir melhor para o desenvolvimento da economia.

O que foi exposto acima, é apenas uma lista indicativa, que ajudará a melhor se definirem e estabelecerem as prioridades. Como um primeiro passo, podem instituir-se alguns programas de formação, poderão ser encomendados alguns estudos relevantes sobre políticas, e poderão ser empreendidos esforços para criar um banco de dados a partir da estatística disponível mas que se encontra muito dispersa. Com a realização em breve do censo populacional, será útil explorar a possibilidade de utilizar esta ferramenta para recolher informação relacionada com o emprego e que cubra todo o país e, criar um banco de dados; a formação de recenseadores, para a recolha de dados, talvez seja um dos meios para formar um grande número de pessoas em técnicas básicas de investigação em ciências sociais, o que capacitará os investigadores para mais tarde realizarem mais pesquisas empíricas numa forma científica.

Seria óptimo se se pudesse lançar um Projecto Piloto numa província ou num distrito, onde se realizaria um levantamento porta à porta sobre o emprego, cobrindo todo os aspectos com ele relacionados. Com base nas conclusões a que se chegasse, poderia ser elaborado um plano local sobre o emprego e os meios sustentáveis de subsistência, com a participação da população local e das ONGs. As percepções adquiridas com um exercício deste tipo, ajudariam muito, na elaboração dum plano nacional de acção sobre o Emprego.

A tabela a seguir, enumera as principais áreas de intervenção, identifica os problemas chave em cada uma destas áreas, e sugere opções em termos de políticas para uma melhoria da situação. Espera - se que isto ajude o governo a desenvolver um plano sistemático de promoção do emprego produtivo e de criação de meios de vida sustentáveis.

## RESUMO DE ASSUNTOS E SUGESTÕES DE POLÍTICAS

<b>1. Área de Intervenção: Capital Humano e Desenvolvimento</b>	
<b>Problemas/Prioridades</b>	<b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitos pequenos produtores potenciais não empreendem actividades produtivas por não terem as necessárias habilidades</li> <li>- Programas de formação de curta duração e <i>kits</i>, tal como os oferecidos aos desmobilizados, têm o perigo de causar deformações no mercado, a não ser que se realize um diagnóstico cuidadoso das necessidades; também existe o perigo de prejudicar os artesãos melhor estabelecidos e qualificados, que não tiveram oportunidade de obter ferramentas ou capital circulante</li> <li>- Tem-se dado demasiado ênfase à formação profissional de tipo artesanal, e insuficiente ênfase aos programas de treino em agricultura/criação de animais. Também, não são dirigidos às mulheres</li> <li>- Planificação prospectiva inadequada para que se possa ter em conta as significativas capacidades técnicas e de gestão, dos futuros investidores estrangeiros</li> <li>- Desequilíbrio entre a procura e a oferta de capacidades técnicas e de gestão de nível superior, contribui para a saída de cérebros, do sector público para o privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificação de opções de formação profissional, sobretudo para a agricultura e a criação de animais de pequeno porte</li> <li>- Diagnóstico das necessidades em habilidades</li> <li>- Uma política de formação proactiva, para que se saiba antecipadamente quais as necessidades em mão - de - obra qualificada e com capacidades de gestão de nível médio, dos grandes investimentos projectados, tais como a ALUSAF e Pande</li> <li>- Desenvolver uma política de formação profissional nacional, tendo em consideração que: (i) a provável formação especializada a ser oferecida pelas grandes empresas que estão a investir e (ii) o sucesso da metodologia de aprendizagem de artesãos, do programa DHO</li> <li>- Melhorar o Serviço Nacional de Emprego e outros mecanismos para permitir, aos empregadores e empregados, utilizarem a informação sobre o mercado de trabalho, duma forma mais eficiente e ampla.</li> </ul>
<b>2. Área de Intervenção: Promoção do Sector Privado</b>	
<b>Problemas/Prioridades</b>	<b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma burocracia excessiva é a dificuldade mais séria a enfrentar quando do estabelecimento de empresas (grandes ou pequenas)</li> <li>- A legislação empresarial está desactualizada</li> <li>- O sistema tributário é oneroso e com altos níveis de evasão</li> <li>- Os vendedores e produtores do sector informal continuam a ser incomodados pelos concelhos executivos locais, mesmo que a sua importância seja reconhecida oficialmente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar as recomendações do FIAS</li> <li>- Desenvolver programas de formação para os burocratas</li> <li>- Rever as leis que afectam o estabelecimento de empresas, minimizando os requisitos legislativos à volta das micro - empresas</li> <li>- Apoiar os grupos de interesse comum ou regionais do sector privado (associações), tanto no sector formal como informal</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>- São extremamente deficientes, as facilidades dispensadas às áreas de mercados oficiais</li> <li>- Questões relacionadas com o trabalho no processo de privatização, colocam ao novo comprador um encargo, afugentando assim, muitos prováveis investidores, contribuindo também para uma insegurança e um trauma desnecessário nos trabalhadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legalizar mais zonas para o comércio (p. ex. áreas de mercados) e para a produção em pequena escala</li> <li>- O papel dos sub - sectores mais marginais tais como os vendedores e os pequenos agricultores de culturas de rendimento, deve ser reconhecido e promovido duma forma sistemática; estes sub - sectores são fontes importantes de criação de meios de vida em particular para as mulheres</li> </ul>
<b>3. Área de Intervenção: Comercialização Agrícola</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Problemas/Prioridades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de informação sobre os preços, mercados</li> <li>- Não disponibilidade de crédito para os pequenos produtores</li> <li>- Falta de estradas ramais e manutenção inadequada das estradas já construídas</li> <li>- A produção de milho não é encorajada como cultura de exportação</li> <li>- O Instituto Nacional de Cereais (ICM), não tem condições para ir ao encontro das exigências mais recentes do mercado</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar grupos de produtores com uma melhor comunicação entre eles, comerciantes e instituições financeiras, com base no modelo da CLUSA</li> <li>- Implementar urgentemente as recomendações surgidas do Plano Director de Finanças Rurais</li> <li>- Desenvolver o conceito de "inventário de crédito" para os produtores e comerciantes</li> <li>- Necessidade de acelerar a rede rodoviária de estradas ramais e de garantir a sua correcta manutenção</li> <li>- Encorajar a produção de milho como cultura de rendimento</li> <li>- O ICM deve ser reestruturado para responder às novas exigências do mercado</li> </ul>
<b>4. Área de Intervenção: Apoio Institucional a Nível Nacional</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Problemas/Prioridades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Só 2% do pessoal do Governo tem nível superior</li> <li>- Um número reduzido de pessoal sénior na função pública, e orçamentos limitados, resultam num fraco seguimento dado aos projectos depois dos doadores os entregarem ao governo</li> <li>- Reconhecimento insuficiente das ONGs nacionais, para estas partilharem a responsabilidade de manutenção do projecto</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma reforma geral da função pública, incluindo a formação de administradores públicos</li> <li>- Necessidade dos doadores darem muito mais ênfase ao apoio institucional e à formação</li> <li>- O desenho do projecto tem que ter em consideração as dificuldades e a sua provável insustentabilidade após a sua entrega ao governo</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo de tomada de decisões e de implementação excessivamente centralizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os doadores têm que estar dispostos a financiar projectos por períodos mais prolongados, isto é, considerar mais os custos correntes dos projectos.</li> <li>- É necessário apoiar toda uma gama de instituições nacionais, incluindo o governo, ONGs, sindicatos, grupos de interesse comum do sector privado, e associações profissionais</li> <li>- Acelerar os programas para desenvolver as capacidades de planificação, avaliação, execução e diagnóstico, dos administradores a nível distrital (empregando o enfoque aplicado pelo INDER)</li> </ul>
---	---

<b>5. Área de Intervenção: Reabilitação das Infra-estruturas</b>	
<b>Problemas/Prioridades</b>	<b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grande número de escolas (em particular primárias), postos de saúde e estradas, destruído ou arruinado pela guerra</li> <li>- As comunidades dispõem de grandes stocks de mão - de - obra, dispostos a ganhar salários com o trabalho de reabilitação das infra - estruturas</li> <li>- Incapacidade do governo em manter reabilitadas as infra - estruturas, em particular as estradas ramais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade urgente de promover metodologias intensivas em mão - de - obra para a reabilitação das infra - estruturas</li> <li>- Deve - se tirar melhor proveito da mão - de - obra e capacidade de gestão locais, disponíveis (sobretudo para fins de manutenção)</li> <li>- Reconhecendo as limitações institucionais para a manutenção de infra - estruturas, os doadores precisam de reconsiderar os seus compromissos de financiamento de modo a financiarem os custos correntes adicionais e ao longo de períodos mais longos.</li> <li>- Tecnologias de construção, reabilitação e manutenção, localmente desenvolvidas, tais como as que foram desenhadas pela ONG IBIS, devem ser adoptadas por outras agências e pelo governo</li> <li>- Os canais administrativos para apoiar as tecnologias intensivas em mão -- de - obra, em particular em termos de pagamento de salários, têm que ser rapidamente melhoradas.</li> </ul>

<b>6. Área de Intervenção: Política de Crédito</b>	
<b>Problemas/Prioridades</b>	<b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os plafonds de crédito disponível, têm restringido o investimento produtivo</li> <li>- Não disponibilidade de crédito para as pequenas empresas e micro - empresas, para os pequenos agricultores, para os pequenos comerciantes, etc., exceptuando através de pequenas instituições e ONGs</li> <li>- O acesso ao crédito não está descentralizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A adopção dumã nova legislação para as instituições financeiras (em elaboração), deve permitir mais flexibilidade na intermediação financeira, sobretudo a nível da base, garantindo ao mesmo tempo que os programas de crédito sejam sustentáveis e sigam as 'melhores práticas' para o micro - financiamento</li> <li>- O sistema bancário oficial deve desempenhar um papel crescente no micro - financiamento, trabalhando com os Intermediários não - bancários (NBIs), tais como as ONGs. Um modelo que defende esta abordagem, foi o desenvolvido para a província de Nampula pelo UNCDF.</li> <li>- Algumas experiências bem sucedidas em crédito sustentável, tais como os bancos comunitários da World Relief e o programa GTZ/GPE, devem ser reproduzidas em outras partes do país; estes programas foram particularmente efectivos na promoção dos meios de vida para as mulheres mais pobres.</li> <li>- Há uma necessidade urgente de implementar os elementos básicos do Plano Director de Finanças Rurais, de modo a que o crédito possa ser desembolsado aos produtores, comerciantes, cantinas, etc.</li> <li>- Há uma necessidade urgente de desenvolver as micro - empresas produtivas, mas deve ser reconhecido que as suas necessidades vão além do crédito. Deve - se integrar os programas de apoio, nos moldes do projecto PAPIR da IBIS em Sofala.</li> <li>- Tendo em mente os princípios do CGAP e mais recentemente, o resultado da Cimeira Mundial sobre o Micro - crédito, deve - se ter cautela na introdução de esquemas bonificados de crédito, já que estes raramente resultam em boas práticas de crédito (isto é, baixo grau de reembolso, fraca sustentabilidade, etc.).</li> </ul>

<b>7. Área de Intervenção: Disseminação da Informação</b>	
<b>Problemas/Prioridades</b>	<b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistência de informação acessível a quase todos os níveis, desde os pequenos produtores até aos formuladores de políticas</li> <li>- Ausência dum centro de documentação e dum banco de dados, o que resulta na duplicação de relatórios, e numa deficiente coordenação entre agências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer um centro de documentação em ciências sociais, inicialmente orientado para assuntos relacionados com o trabalho e meios de vida.</li> <li>- Os doadores, consultores e ONGs devem ser moralmente obrigados, a depositar os relatórios num local centralizado, tal como o centro de documentação proposto</li> <li>- Deve - se examinar as possibilidades de utilizar a Internet como um meio de disseminação de informação</li> <li>- Deve - se examinar formas mais eficazes de divulgar a informação agrícola, em particular os preços, sobretudo via rádio, imprensa, etc.; as ONGs podem desempenhar um papel importante neste processo.</li> </ul>
<b>8. Área de Intervenção: Coordenação</b>	
<b>Problemas/Prioridades</b>	<b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de coordenação entre os doadores</li> <li>- Falta de troca de experiências entre as ONGs</li> <li>- Inadequada consulta com o governo quando os doadores e ONGs desenvolvem os seus programas de cooperação (necessidade dum "triálogo")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade duma visão geral sectorial, combinada com um levantamento dos programas dos doadores</li> <li>- Apoio às iniciativas das ONGs tais como a LINK e a FDC, para atacar temas tais como o crédito através de grupos de trabalho ou de acção</li> <li>- É necessário que haja mais troca de informação sobre as iniciativas bem sucedidas, de modo a que as ONGs possam adoptar o que se tenha comprovado funcional, em vez de voltar a fazer coisas já feitas.</li> <li>- Necessidade de envolver mais o governo nas negociações doadores/ONGs para o desenvolvimento de projectos</li> <li>- Embora sejam louváveis as iniciativas recentes do PNUD, de envolver as suas agências nas avaliações preliminares do país, o</li> </ul>

	<p>desenho e implementação de projectos também devem ser feitos dentro dum quadro inter - agências</p> <p>- A questão do emprego e dos meios sustentáveis de vida, deve ser tratada numa base multi - sectorial. A formulação duma política nacional de "emprego", deve ser da responsabilidade duma comissão inter - ministerial, com o apoio da comunidade doadora</p>
<p><b>9. Área de Intervenção: Redução da Pobreza</b></p>	
<p><b>Problemas/Prioridades</b></p>	<p><b>Opções Sugeridas em Termos de Políticas</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitos agregados familiares são cronicamente pobres ou inseguros em termos alimentares, porque dispõem de recursos limitados em terra e/ou em mão - de - obra</li> <li>- Muitas comunidades enfrentam falta de serviços básicos tais como água potável, serviços sanitários ou escolas</li> <li>- As práticas reprodutivas entre os agregados familiares mais pobres, muitas vezes agravam a pobreza por causa da alta taxa de dependência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os serviços de extensão devem colocar uma maior ênfase na ajuda aos camponeses mais pobres, com um atenção específica às famílias chefiadas por uma mulher</li> <li>- A política de população deve visar os agregados familiares mais pobres, visto que estes têm as mais altas taxas de dependência, e poucos recursos</li> <li>- Pode - se promover rigorosamente, programas de planeamento familiar para os pobres</li> </ul>

## BIBLIOGRAFIA

- Abreu, S. et al. 1994 *A Mulher e o Sector Informal no Bairro George Dimitrov*; Relatório Elaborado pela MULEIDE para o Seminário sobre As Mulheres e o Sector Informal, Fundação Friedrich Ebert, Maputo, 1994.
- Ardeni, P. G. 1997 *The Informal Economy in Mozambique - An Introductory Study*; Esboço duma Comunicação a ser Submetida à Informal Sector and Economic Policy in sub-Saharan Africa Conference, Bamako, Mali, Março de 1997.
- Desai, J. e A.P. Chavarri 1996 *Economic Isolation and Poverty in Rural Mozambique*; mimeo, Unidade de Alívio da Pobreza, CNP, Maputo.
- Direcção Nacional de Estatística 1993 *Relatório sobre os Resultados Finais do Inquérito às Famílias na Cidade de Maputo* (Vol. 1); Comissão Nacional do Plano, Governo de Moçambique, Maputo.
- 1994 a. *Força de Trabalho e a sua Utilização em Mocambique*, 1991; Inquérito Demográfico Nacional nº 4, Comissão Nacional do Plano, Governo de Moçambique, Maputo.
- 1994 b. *Relatório sobre os Resultados Finais do Inquérito às Famílias nas Capitais Provincias*; Comissão Nacional do Plano, Governo de Moçambique, Maputo.
- 1996 *Contas Nacionais* (Esboço).
- Direcção Nacional de Planificação 1996 *Plano Trienal de Investimento Público, 1996-98*; Ministério do Plano e Finanças, Maputo.
- Economist Intelligence Unit 1996 *Country Profile: Mozambique 1995-96*; Londres.
- Flederman, Patricia (ed.) 1993 *Despite the Odds: A Collection of Case Studies on Development Projects in Mozambique*; UNICEF, Maputo.

- Fleming, S, e C. Barnes 1992 *Poverty Options in Mozambique: Strategy Options for Future UK Aid*; ODA.
- Foreign Investment Advisory Service 1996 *Mozambique: Administrative Barriers to Investment<sup>3/4</sup>The Red Tape Analysis*; Washington.
- Fulane, H. 1994 *A Mulher no Sector Informal e o Papel do Movimento Sindical neste Sector*; Comunicação apresentada no Seminário sobre As Mulheres e o Sector Informal, Maputo.
- Gebauer, H. e R. Dauer 1992 *Poverty in Maputo: Study about the General Living Conditions of the Population in the Canetown Area of Polana Caniço B*, mimeografado, Maputo.
- Graham, D. 1991 *Peri-Urban Baseline Research Results: Maputo, Mozambique*; Ohio State University / USAID, Maputo.
- Gray , C. 1996 *Growth of Sub-Saharan African Economies in Response to Structural Adjustment*; Documento elaborado para a USAID.
- Green, R.H. 1989 *Poverty in Mozambique*; Ministério das Finanças, Maputo.
- Hanlon, J. 1991 *Mozambique: Who Calls the Shots?* James Curry, Londres.  
1995 *Peace Without Profits: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*; James Curry, Oxford.
- Ministério da Agricultura e Michigan State University 1992 *The Determinants of Household Income and Consumption in Rural Nampula Province: Implications for Food Security and Agricultural Policy Reform*; Working Paper No. 6; Direcção Nacional de Economia Agrícola, Maputo.

Ministério da Indústria,

Comércio e Turismo	1995	<i>Primeira Conferência sobre o Sector Privado em Moçambique</i> ; Maputo.
Ministério da Indústria, Comércio e Turismo	1996	<i>Segunda Conferência sobre o Sector Privado em Moçambique</i> ; Maputo.
Ministério do Trabalho, Departamento de Estatísticas Sociais	1991	<i>Relação Nominal 1989: Estrutura Empresarial: Síntese de Resultados (preliminares)</i> ; Governo de Moçambique, Maputo.
	1993	<i>Relação Nominal 1991: Estrutura Empresarial - Síntese de Resultados</i> ; Governo de Moçambique, Maputo.
OIT/FNUAP/DNE	1993	<i>Pobreza, Emprego e a Questão Demográfica na Cidade de Maputo</i> ; CNP, Maputo.
OIT/UNIDO	1993	<i>Programme Framework for Employment and Income Generation: Report of the ILO/UNIDO Inter-Agency Mission to Mozambique (April-May, 1993)</i> , ILO/SATEP, Harare.
Roesch, O.	1986	<i>Socialism and Rural Development in Mozambique: The Case Study of Aldeia Communal 24 de Julho</i> ; PhD, University of Toronto.
Sahn, D. E.	1993	<i>Living Standards in Maputo: A descriptive Report</i> ; Food and Nutrition Policy Program, Cornell University, Washington.
União Europeia	1996	<i>Lusoconsult Report on 'Private Sector Development'</i>
Unidade de Alívio da Pobreza	1996	a. <i>Perfil da Pobreza Rural em Moçambique</i> ; Comissão Nacional do Plano, Ministério do Plano e Finanças, Maputo.
	1996	b. <i>Estratégia para a Redução da Pobreza para Moçambique</i> ; Comissão Nacional do Plano, Ministério do Plano e Finanças, Maputo.



de Vletter, F.

- 1995 a. *Urban Poverty and Employment in Mozambique: An Analysis of a Deepening Crisis and its Policy Implications*; Unidade de Alívio da Pobreza, CNP, Maputo.
- 1995 b. *Rural Small Enterprises in Mozambique: Characteristics and Recommendations for NGO Support*; USAID, Maputo.
- 1996 a. *The Informal Sector in Maputo and Beira*; Unidade de Alívio da Pobreza, CNP, Maputo.
- 1996 b. *Privatisation and Labour in Mozambique: Worker and Management Perceptions*; UTRE (Ministério do Plano e Finanças) / Banco Mundial, Maputo.
- 1997 Documento por ser publicado sobre as atitudes dos trabalhadores migratórios sobre a cidadania e salários adiados, Queens University, Kingston.