

# Políticas e Estratégias de Combate à Pobreza e de Promoção do Desenvolvimento em Moçambique: Elementos de Continuidade e Descontinuidade

Jochua Abrão Baloi

*Universidade São Tomás de Moçambique*

## Resumo

O presente artigo analisa de forma comparativa os elementos de continuidade e de descontinuidade entre as políticas e estratégias de combate à pobreza e de promoção de desenvolvimento relativos à política externa que Moçambique adoptou após a independência. O argumento central é de que estas políticas (PPI, PRE(S), PARPA's) não lograram os seus intentos, tanto que foram sucessivamente atualizadas, ajustando-as de acordo com a situação político-econômica em que Moçambique vivia. Moçambique enveredou por esta senda posto que, pretendia manter a defesa da independência e da soberania do país, erradicando a pobreza, consolidando desta maneira a unidade nacional e o reforço da democracia e da liberdade. Portanto, conclui-se que nestas políticas e estratégias existe por um lado uma continuidade dos objetivos previamente traçados, mas também como o intuito de melhor extirpar a pobreza e alcançar o desenvolvimento, há elementos de ruptura entre eles

**Palavras-chave:** Pobreza, Desenvolvimento, Política, Moçambique

Policies and Strategies to Combat Poverty and to Promote Development in Mozambique:  
Elements of Continuity and Discontinuity

## Abstract

This article comes about with the objective of analyzing in a comparative way the elements of continuity and discontinuity between the policies and strategies to combat poverty and to promote development related to the foreign policy that Mozambique adopted after independence. The main idea is that these policies (PPI, PRE (S), PARPA's) did not achieve their goals; so much that they were updated successively, adjusting them according to the political-economic situation in which Mozambique was living. Mozambique pursued this path because it aimed to maintain the defense of the country's independence and sovereignty, eradicating poverty, consolidating national unity and strengthening democracy and freedom. Therefore, it is concluded that in these policies and strategies there is, on the one hand, a continuity of the objectives previously outlined, but also as the intention to better eradicate poverty and achieve development, there are elements of rupture among them

**Keywords:** Poverty, Development, Politics, Mozambique

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Jochua Abraão Baloi, Universidade São Tomás de Moçambique

E-mail: [jbaloi@yahoo.com.br](mailto:jbaloi@yahoo.com.br)

## 1 Introdução

Este artigo põe em pauta, a análise comparativa as diferentes políticas e estratégias de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento que foram sucessivamente adoptadas em Moçambique desde a altura da independência (1975), até os dias de hoje, especialmente na área de Política Externa.

Foi em 2010 que o governo aprovou a Política Externa de Moçambique, instrumento programático que visa alcançar os objetivos definidos para os interesses nacionais de acordo com a conjuntura interna e internacional prevaletentes.

A missão desta política é de implementar uma ação diplomática proativa com vista a contribuir para a consolidação da paz e estabilidade, bem como erradicar a pobreza, promover a democracia e os direitos humanos e deveras, propiciar o desenvolvimento sustentável no país, no continente e no mundo.

Segundo os documentos recomendados em matérias de *Public Policy*, é o caso da PRE<sup>1</sup>, do PPI<sup>2</sup>, dos PARPA(s)<sup>3</sup> e do PARP<sup>4</sup>, a questão da política externa é muito fundamental para perceber como Moçambique avançou dentro das suas estratégias de modo a reduzir a sua dívida externa até onde hoje o país se encontra. Entretanto, esta política tem, dentre vários objetivos, garantir a estabilidade e a segurança bem como a integridade territorial, o desenvolvimento económico e social do país.

No moçambicano, este estudo é importante sob ponto de vista académico, posto que, a essência destes planos estratégicos, tomam todas as áreas ligadas ao desenvolvimento como principais, no sentido de que são essenciais para a redução da pobreza e para o crescimento económico do país, e também porque têm efeitos profundos e abrangentes na consolidação da democracia e da paz. O outro fator que torna relevante este estudo é pelo facto de estas áreas prioritárias resultarem dum diagnóstico dos determinantes da pobreza em Moçambique, dos estudos direccionados à redução da pobreza em Moçambique, e das consultas com a sociedade civil e sector privado.

Ademais, os resultados deste artigo são essenciais na redefinição de planos em função da prosperidade de Moçambique, e os resultados que dele surgirem, poderão ser úteis na elaboração e/ou planeamento

dos feitos do governo no sentido de aperfeiçoar a situação não só económica e do combate à pobreza, como também a ligada à política externa de Moçambique.

É por estes fatores que todos os planos estratégicos da redução da pobreza em Moçambique são baseados principalmente em seis pilares que o governo propõe que sejam prioritários para a promoção do desenvolvimento humano e efetivamente para a criação de um ambiente agradável para o crescimento rápido de Moçambique, inclusivo e abrangente. Para estes planos estratégicos, as áreas de prioritárias são: A Educação, a Saúde, a Agricultura e Desenvolvimento Rural, a Infraestrutura Básica, a Boa Governação, e a Gestão Macroeconómica e Financeira.

O reforço das relações de amizade e cooperação com todos os membros da comunidade internacional e a contribuição para o reforço da paz e segurança internacionais, o progresso harmonioso e bem-estar da humanidade são outros objetivos preconizados na política externa de Moçambique.

É por estes fatores que se pretende de um modo geral, analisar as várias políticas e estratégias de combate à pobreza em Moçambique, procurando os elementos de continuidade e descontinuidade. Especificamente almeja-se explorar os documentos de combate à pobreza (PRE PPI, PARPA's); fundamentar os aspectos norteadores destes documentos, e por fim apreciar neles a questão da política externa que Moçambique adoptou.

A questão principal que norteia este artigo é: *até que ponto as diferentes políticas e estratégias de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento que foram sucessivamente adoptadas em Moçambique desde a altura da independência concorrem para a erradicação da pobreza?* Ela assenta-se na hipótese segundo a qual, as diferentes políticas e estratégias de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento que foram sucessivamente adoptadas em Moçambique desde a altura da independência complementam-se uma da outra, permitindo o desenvolvimento de Moçambique.

A construção metodológica que norteia este artigo comporta uma simbiose de vários métodos (qualitativo, monográfico, histórico, bibliográfico), aliando-os ao hermenéutico-reflexivo para o alcance efetivo do referencial teórico e histórico das políticas e estratégias de combate à pobreza em Moçambique de modo a fazer uma comparação para o alcance dos

<sup>1</sup>Programa de Reabilitação Económica.

<sup>2</sup>Plano Prospectivo Indicativo.

<sup>3</sup>Plano(s) de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta.

<sup>4</sup>Plano de Acção para a Redução da Pobreza.

elementos de continuidade e descontinuidade entre eles.

Este trabalho está dividido em três partes, além da introdução e conclusão. Na primeira, apresenta-se de maneira fundamentada, a análise dos diferentes instrumentos de planificação em Moçambique no campo da política externa; em seguida debatem-se os problemas comuns com as opções econômicas em Moçambique, e por fim apresentam-se relações econômicas externas de Moçambique com o mundo.

## 2 Análise dos Diferentes Instrumentos de Planificação em Moçambique que no campo da Política Externa

### 2.1 Plano Prospectivo Indicativo (PPI)

O PPI é um instrumento na base do qual o Estado moçambicano pretendia organizar os seus recursos para o desenvolvimento do potencial agrário e industrial, para a elevação progressiva do nível de vida do povo e o reforço da capacidade defensiva de uma pátria socialista (República Popular de Moçambique, 1977: 4).

O Sistema político vigente na altura influenciou sobremaneira as decisões políticas pois, ao conceber este Plano por 10 anos (1980-1990), procurava encontrar instrumentos que poderiam reconstruir o desenvolvimento e a economia do país assolada pela guerra civil entre 1977-1992 (Mosca e Oppenheimer, 2005).

É por estes fatores que este plano foi desenvolvido dentro das diretrizes do III Congresso da Frelimo<sup>5</sup> realizado em 1977, com vista a reforçar os sinais que se aparentavam na economia em recuperação (Mosca e Oppenheimer, 2005). Portanto, era objetivo do país, celebrar as vitórias sobre o subdesenvolvimento no sentido de construir o país, pois, o então presidente da república, Samora Machel, declarou a década de 1980 como uma era da luta contra o subdesenvolvimento e proclama as campanhas políticas e organizacionais. Sob ponto de vista político-ideológico, esta campanha preconizava a construção

<sup>5</sup>Frente de Libertação de Moçambique, que é o partido no poder, foi fundado em 1962 na Tanzânia por Eduardo Mondlane, como um movimento revolucionário. Este movimento revolucionário uniu vários movimentos de cariz nacionalista e liderou a luta de libertação de Moçambique, contra o colonialismo Português. Com a proclamação da Independência Nacional a 25 de junho de 1975 encabeçou a liderança do governo de transição e dos governos seguintes, transformando-se em partido político em 1977.

de um Estado novo e este é o elemento que justifica a escolha pelo governo destes instrumentos de planificação (Carvalho, 2008).

No contexto do estabelecimento de uma dinâmica de desenvolvimento econômico e social no período entre 1975 a 1980 constatou-se que, as sanções aplicadas por Moçambique à Rodésia do Sul (atualmente Zimbabwe) tiveram como consequência a redução do tráfego internacional, para os países do interland na região austral de África, o que teve implicações nas relações diplomáticas entre os dois países, no contexto da cooperação bilateral (República Popular de Moçambique, 1977: 5).

Neste período, as agressões constantes do regime minoritário e racista da Rodésia do Sul exigiram a mobilização e canalização dos recursos para assegurar a defesa da soberania e integridade territorial moçambicana e garantir o apoio ao desenvolvimento constante da luta do povo zimbabweano pela sua liberdade e independência nacional (República Popular de Moçambique, 1977).

Durante os primeiros cinco anos, a essência da estrutura econômica criada pelo colonialismo manteve-se, e ela traduz uma forte dependência ao exterior no que se refere a combustíveis líquidos, metais, produtos químicos, equipamento e peças sobressalentes.

A situação agravou-se ainda mais como resultado de novos fatores externos, em especial no que se refere aos preços do mercado internacional. A crise do sistema capitalista mundial teve com efeito, reflexos negativos no processo de desenvolvimento que se traduziram na deterioração dos termos de troca.

Portanto, com a concepção do PPI, a economia de Moçambique foi orientada em conformidade com os eixos centrais definidos pela socialização do campo e desenvolvimento agrário, que se assentava em dois elementos: por um lado, ao desenvolvimento acelerado do sector estatal agrário (com base na exploração agrária e na mecanização, realizadas principalmente, através dos grandes projetos que respondessem às necessidades do povo e tornassem o setor estatal dominante na economia nacional) e; na cooperatividade do campo –transformação de milhões de camponeses num forte campesinato socialista edificado sob novas relações de produção– (Mosca e Oppenheimer, 2005).

A tabela abaixo mostra a evolução da produção social global a preços constantes de 1980, quer dizer, os efeitos do PPI neste período, que sobremaneira,

denota um crescimento econômico elevado em cerca de 5%.

Neste sentido, durante este período, a maioria dos indicadores econômicos teve comportamentos positivos, posto que a taxa de inflação do mercado oficial esteve controlada (entre 1 e 2 por cento); as contas públicas mantiveram-se equilibradas; contrariamente ao consumo público, o consumo privado aumentou; as exportações cresceram (embora as importações tivessem crescido mais rapidamente); a produção aumentou em quase todos os setores (Wuyts, 1989, 1991).

A subida vertiginosa dos preços de produtos de importação do mundo capitalista anulou os esforços de produção interna desencadeados pelo Estado. A forma principal de inverter este cenário consistia no aumento máximo das exportações e redução ao mínimo as importações para fazer face ao desequilíbrio da balança comercial moçambicana.

Destarte, a estrutura de importação de Moçambique nessa altura expressava claramente a forte dependência da economia nacional relativamente à importação do crude e seus derivados, matérias-primas, de peças e de sobressalentes para aumentar o ritmo do crescimento da produção (Wuyts, 1991).

Entretanto, o PPI para a década 1981-1990, que constituía o guia da ação do Estado, era um instrumento fundamental para a construção de uma economia socialista relativamente desenvolvida (Wuyts, 1991). Este argumento expressa uma relação profunda entre Moçambique e os países socialistas no contexto da cooperação bilateral na época, para além de permitir uma célere cooperação internacional visando o desenvolvimento, baseado na maximização de produção para a exportação e importação de produtos semiacabados cuja finalização ocorreria em solo moçambicano.

A “industrialização foi definida como um elemento bastante importante como fator de dinamização da agricultura” (Partido FRELIMO, 1982: 45). E em conformidade com o PPI (1977: 10), ao nível político, “a industrialização contribuiu para a libertação do país da dependência face ao exterior, criando condições para o reforço permanente da capacidade defensiva, bem como alargaria e fortaleceria o proletariado”.

Por isso, o PPI define como tarefa fundamental, a:

Criação de um sistema de transporte nacional para o escoamento da produção tomando em conta a localização geográfica do país e a distribuição das suas atividades económicas. Isto significa que a base era o estabelecimento de novas escalas de produção, comercialização, exportação e construção, tendo como garantia o escoamento do tráfego internacional ferroviário

(República Popular de Moçambique, 1977: 24).

A formação académica no exterior marcou igualmente a Política Externa, ou seja, as relações de cooperação entre Moçambique e outros países, bem como instituições internacionais. Foi por isso que, “para cumprir com as Diretivas Económicas e Sociais (1983) após o Terceiro Congresso da Frelimo, uma das opções do Estado foi de recorrer ao recrutamento de um grande número de técnicos no exterior” (República Popular de Moçambique, 1977: 27). A ideia era de reduzir o consumo e aumentar a produção, elementos que iriam concorrer para melhorar a poupança interna e aumentar os investimentos que em princípio reduziriam a dependência externa de Moçambique e tornar o período entre 1981-1990 como sendo a década da vitória sobre o subdesenvolvimento.

## 2.2 Programa de Reabilitação Económica (PRE) e Social (PRES)

Moçambique iniciou o seu Programa de Ajustamento Estrutural (Programa de Reabilitação Económica) em 1987. Este programa passou por muitas fases, tendo sido aplicado em tempos de guerra, batizado pelo nome de Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) e submetido à evolução conceptual destes programas ocorridos ao longo deste período. Por consequência da:

Nova orientação das Instituições Financeiras Internacionais, no sentido de (re)considerar os Programas de Ajustamento Estrutural como programas de redução da pobreza e, dada a performance muito negativa do ajustamento estrutural em Moçambique neste aspecto, o governo, então decidiu que nem havia ajustamento estrutural no país

(International Monetary Fund, 2000: 5 apud Oppenheimer, 1996: 123).

Se é verdade que o PRE logrou reverter a “tendência de regressão do Produto Interno Bruto (PIB)

Tabela 1: Evolução da produção social global (preços constantes de 1980), 1975-1986

	1975	1977	1980	1982	1984	1986
Produção Social Global (PSG)	71.1	75	82.1	78,8	58,2	56,2
PSG agrícola (%)	-	-	37,5	39,1	41,9	48,7
Taxa de crescimento real, base 1980	-	5.6	4,4	-6,3	-9,6	4,3
Índice de preços ao consumidor anual	-	1	2	17,6	30,3	16,9

Fonte: Mosca (2005) citada para os anos 1975 e 1977, CNP (1985), Informações Estatísticas, 1975-1984. Ministério da Agricultura (1987).

*per-capita*, e isto em particular a partir do fim da guerra em 1992, também é verdade que este crescimento não quebrou a tendência sustentada de redução de consumo privado *per-capita*” (Oppenheimer, 1996: 124).

A pobreza tornou-se objeto de preocupação particular a partir de 1989, no segundo ano do PRE e no contexto da iniciativa dos doadores denominada *Social Dimensions of Adjustment* (SDA) que levaria posteriormente à transformação do PRE em PRES. Estas mudanças decorreram da adoção, em 1984, das políticas das Instituições de Bretton Woods (IBW), nomeadamente, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Por consequência disto:

As emendas constitucionais de 1990 marcaram o início de uma nova era em Moçambique caracterizada pelo abandono da economia centralmente planificada para a adoção da descentralização e do multipartidarismo, e uma série de mudanças que se manifestaram como consequência do PRE

(Abrahamsson e Nilsson, 1994: 66-67).

O Gráfico cima mostra o declínio econômico da Moçambique, entre 1985 a 1990, que apesar de ter tido um declínio considerável, estes Planos de ajustamento e reabilitação econômica não alcançaram seus objetivos. Portanto, as classes mais pobres, sobretudo das cidades, sentiram o efeito mais cruel do ajustamento estrutural. Os funcionários públicos viram os seus salários diminuídos, reduzindo o seu poder de compra, sem poder levar os seus filhos à escola e cobrir as despesas hospitalares; a economia do país passou a depender do capital estrangeiro e a corrupção, a dilapidação do patrimônio público passaram a caracterizar o comportamento da burocracia governamental (GAZEDA (Gabinete das Zonas Econômicas de Desenvolvimento Acelerado), 2009).

Contudo, alguns benefícios foram considerados, pois, o Programa de Reabilitação Econômica e Social inverteu a tendência do declínio econômico, no sentido de que houve algum aumento do fluxo de ajuda alimentar e cooperação internacional, reduzindo as consequências da fome, a incapacidade por endividamento do país e amorteceu o colapso do setor externo; houve uma negociação da dívida nos clubes de Paris e Londres e a consequente abertura a novas acessibilidades de financiamentos externos, que resultaram diretamente na decisão de adesão de Moçambique ao FMI e ao BM e da aplicação do Programa de Reabilitação Econômica.

Neste sentido:

os mercados e as lojas começaram a ter bens para a venda e muitos produtos que, até então apenas existiam no mercado paralelo, passaram a ser vendidos; os preços dos mercados paralelos e oficial aproximaram-se, incluindo no mercado de divisas

(Mosca e Oppenheimer, 2005: 346).

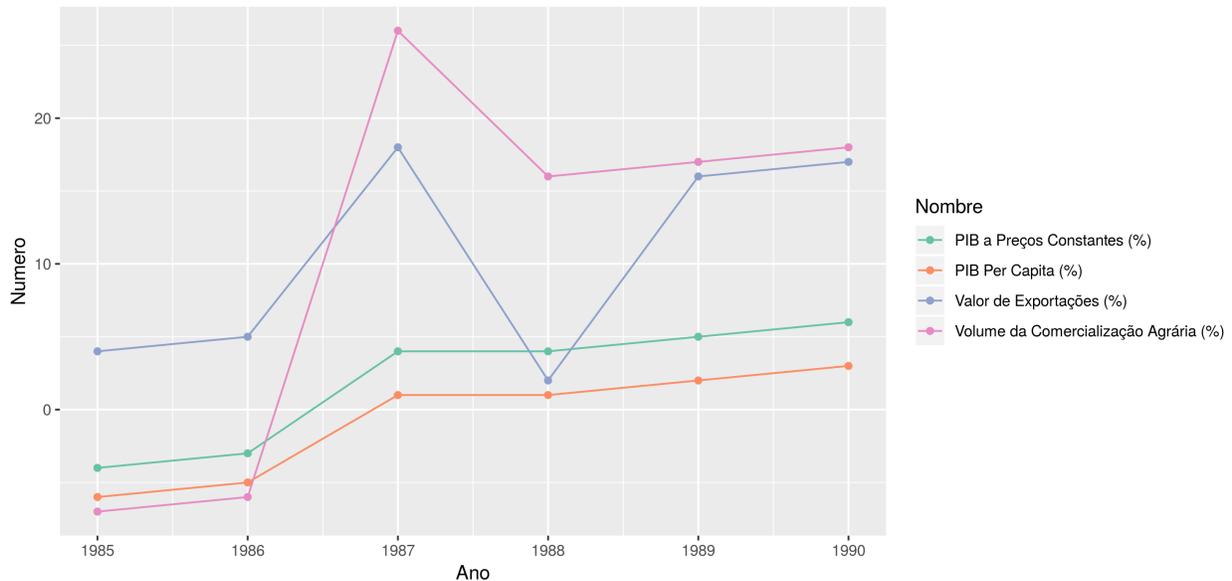
Em conformidade com Abrahamsson e Nilsson (1994), a:

situação em que se encontrava o país na década de 80 caracterizada pelo decréscimo das receitas de exportações e um aumento das necessidades de importações, aumentou a necessidade de financiamento externo, já que a nível interno não era fácil, face ao desequilíbrio macroeconómico resultante da balança comercial negativa.

(Abrahamsson e Nilsson, 1994: 49)

Neste contexto, a Política Externa de Moçambique ganha novos rumos. Deixa de centrar-se nos

Figura 1: Declínio econômico da Moçambique, 1985-1990



Fonte: [Hermele \(1990\)](#).

aliados “tradicionais” de economias socialistas democráticas para abraçar os modelos de países capitalistas do ocidente. Porém, mesmo com esta nova realidade, Moçambique não rompeu o vínculo de cooperação bilateral que vinha mantendo com os “velhos amigos” socialistas. Contudo, a relação de Moçambique no contexto da Política Externa caracterizou-se fundamentalmente na cooperação bilateral e multilateral.

Em conformidade com o [World Bank \(1990\)](#), apud [Abrahamsson e Nilsson \(1994\)](#), em:

1990, no segundo encontro do grupo consultivo em Paris, o governo moçambicano apresentou um programa alargado que continha as dimensões sociais de reabilitação econômica do país, o PRES. Neste documento o destaque era o combate à pobreza em função de promover o desenvolvimento da estrutura física das zonas rurais.

([Abrahamsson e Nilsson, 1994](#): 19)

No entanto, o PRES enfrentou dificuldades na sua implementação, principalmente por causa de uma certa oposição nacional ao plano, motivada pela concepção partidária que se teria em relação ao mesmo, bem como das mudanças políticas operadas. A este aspecto considerou-se como sendo a “desvalorização”

do ambiente extremamente difícil em que o programa seria implementado e que os problemas de segurança iriam atrasar o aumento da produção e corroer o apoio político às reformas futuras no contexto da implementação do PRES nos sectores agrícola, industrial, social, de infraestruturas, transportes, comércio, entre outros.

Paralelamente à implementação do PRES foi:

Tomada uma série de medidas com o objetivo de adaptar a Constituição da República de Moçambique de 1990 ao ajustamento e liberalização da economia, bem como ao multipartidarismo, acontecimentos que marcaram grande transformação política (interna e externa), econômica e social, antecedida pelo retrocesso econômico de 1978 a 1990, caracterizado pela guerra de 16 anos

([António, 2008](#): 16).

No contexto da Política Externa, Moçambique passou a cooperar para o seu desenvolvimento com as Instituições de Bretton Woods, com as Agências Internacionais para o Desenvolvimento, com as Nações Unidas (NU), etc.

### 2.3 Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA-I) e 2006-2009 (PARPA-II)

Moçambique depois de alcançar a independência pautou por adoptar política que concorresse para desenvolver o seu *welfare state*, e foi com esse intuito, que entre 2001 a 2005, adoptou o (PARPA-I), que no seu cerne pretendia desenvolver a estratégia para a redução da pobreza.

Este plano para a sua efetivação possuía como objetivo estratégico:

Reduzir substancialmente os níveis de pobreza absoluta em Moçambique através da tomada de medidas em função de melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os moçambicanos em particular os pobres. Prosseguiu também os seguintes objetivos específicos em reduzir a incidência da pobreza absoluta no nível de 70% (1997) para menos de 60% (2005) e menos de 50% até finais de primeira década de 2000

([Governo de Moçambique, 2001](#): 1).

Moçambique enveredou esforços de modo que priorizasse áreas como Educação e saúde, para capitalizar o desenvolvimento humano. Após Moçambique integrar-se no Plano de Reestruturação Económica, foi realizado grande esforço para regeneração das infra estruturas assoladas pela guerra, entre o governo e a RENAMO, assim, foi iniciado um processo de estabilização e ajustamento estrutural, cujo objetivo é “o restabelecimento de produção e melhoria dos rendimentos individuais, um processo de reformas profundas no sentido do lançamento de uma economia proporcionada pela iniciativa privada e pelas forças do mercado” ([Governo de Moçambique, 2001](#): 2).

O PARPA I tinha como estratégia principal, a manutenção da paz e estabilidade sociopolítica. No que tange à política externa bem como a cooperação com outros países e povos, Moçambique adoptou a estratégia ligada à gestão macroeconómica e financeira. Este pressuposto mostra que Moçambique evidenciou esforços para a criação dum país que houvesse o desenvolvimento económico que concorria para a redução da pobreza.

Estas estratégias podem sobremaneira ter um impacto direto nos pobres. A atuação da política externa visa criar condições para que o sector externo seja um dos instrumentos de sustentação de crescimento rápido e amplo da economia. Assim dever-

se-ia manter e/ou eliminar em jeito de competitividade, a taxa de câmbio, as barreiras à exportação e importação, criando serviços de promoção efetiva de exportações tradicionais e não tradicionais.

Em detrimento do PARPA I, o PARPA II pretendia reduzir a pobreza absoluta entre 2006 a 2009, com o intuito de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009. Na perspectiva deste plano, o governo deveria garantir a consolidação da paz e da democracia, da estabilidade social, da segurança dos cidadãos e, neste sentido tinha como prioridade, garantir as liberdades individuais como condições básicas para o crescimento da economia e para a redução da pobreza absoluta.

Este programa mantinha os objetivos de:

Reduzir a pobreza através da redistribuição de recursos que também beneficiariam a população mais desfavorecida e pobre. Todavia o PARPA II deveria tornar-se mais consistente e sustentável, considerando o objetivo da elevação das condições de vida e do bem-estar dos moçambicanos, onde o esforço próprio e as poupanças deveriam adquirir um papel preponderante

([Governo de Moçambique, 2006](#): 30).

No concernente à gestão macroeconómica, ele deve:

Garantir uma gestão macroeconómica rigorosa, através da manutenção de níveis adequados de abertura de economia, permitindo os fluxos necessários de fundos, tecnologia, comércio e investimento, pela manutenção da estabilidade do sector financeiro. Para tal, ganham relevância as ações relativas à consolidação e reforço das finanças públicas, gestão monetária, fortalecimento da supervisão bancária das atividades seguradoras e de sistema de segurança social

([Governo de Moçambique, 2006](#): 117).

A tabela abaixo mostra com evidência a projeção dos recursos internos gerados pelo Estado, que uma boa parte destes é destinada para alguns sectores. Portanto, o governo neste período esperou que os recursos internos assim gerados possam registar um crescimento acentuável de 20% no período entre 2012 a 2014, causado pelo crescimento das Receitas estatais.

Tabela 2: Evidência a projeção dos recursos internos gerados pelo Estado, 2011-2014

(Milhões de Mt)	2011	2011	2012	2013	2014
			Projeções		
Total de Recursos	132.403	141.757	168.357	168.357	186.892
Recursos Internos	74.338	81.776	93.311	107.851	127.120
Receitas do Estado	73.275	79.165	90.726	106.987	125.742
Crédito Interno	1.064	2.611	2.585	864	1.378
Recursos Externos	58.065	59.981	60.495	60.506	59.772
Donativos	35.769	35.285	33.696	34.061	35.303
Créditos	22.297	24.697	26.799	26.445	24.469

Fonte: MPD/MF – QM, REO, C GE e OE com adaptações do autor.

Relativamente à política tributária, o governo deveria desenvolver várias ações de aumento da eficiência administrativa com o escopo de aumentar sobremaneira a modernização dos recursos domésticos em proporção do PIB, tomando em conta a redução dos níveis de dependência externa.

Quanto à política monetária e cambial, o governo deveria evitar a:

Excessiva valorização da taxa de câmbios, assegurando, as taxas de juros reais dos níveis comportáveis para o funcionamento adequado da economia de modo a permitir a competitividade, daí a necessidade de se manter em níveis baixos e estáveis, as taxas de inflação, manter as reservas internacionais a níveis adequados para assegurar os compromissos internacionais do país

(Governo de Moçambique, 2006: 118).

### 3 Problemas Comuns com as Opções Económicas em Moçambique

#### 3.1 Elementos de Continuidade e Descontinuidade entre o PPI e o PRE/ PRES

Em conformidade com Castel-Branco (1994), duas estratégias globais dominantes, teoricamente opostas uma à outra, marcaram o percurso económico de Moçambique nos últimos 20 anos. A primeira, que ficou conhecida por Plano Prospectivo Indicativo (PPI), visava eliminar o subdesenvolvimento herdado do colonialismo português em apenas dez anos, ou seja, entre 1981 a 1990. Composto por três programas essenciais –coletivização do campo,

industrialização e formação– o PPI priorizava o crescimento rápido da produção material: projetava-se a quintuplicação da produção material por dez anos, com uma taxa média anual de crescimento na ordem de 17,5%.

Portanto, o PPI implicava:

Um sistema passivo de gestão macroeconómica e financeira, simples instrumento burocrático do plano material, em resposta ao modelo de planificação material centralizado, pois nele acreditava-se que os défices, então gerados, seriam cobertos no futuro pelos efeitos do rápido crescimento do produto e da eficiência das empresas

(Castel-Branco, 1994: 599).

Esta componente do PPI isola a necessidade de financiamento externo, reduzindo a dependência internacional. Assim, as relações com os outros países centrar-se-iam tradicionalmente em sectores não necessariamente produtivos.

A segunda estratégia, mais conhecida foi o Programa de Reabilitação Económica/e Social – PRE/PRES– que visava fundamentalmente reparar os erros do PPI e recuperar os índices de produção e exportação de 1981. Na sua óptica, “os erros principais da anterior estratégia prendem-se com a má gestão macroeconómica, a distorção da estrutura dos preços relativos em favor da agricultura e das exportações e o desincentivo à operação do sector privado nacional e estrangeiro” (Castel-Branco, 1994: 600).

Portanto, o programa propunha-se, por um lado, repor o equilíbrio da balança de pagamentos de Moçambique e controlar a inflação, através da desvalorização da moeda para incentivar as exportações e conter as importações, do corte da despesa pública e subsídio às empresas, privatização da propriedade do Estado, introdução do princípio da recuperação dos custos de fornecimento dos serviços públicos essenciais, como a saúde e educação e da contenção do crédito à economia.

O argumento central nestes programas era de que a má gestão macroeconómica do período do PPI havia conduzido a economia nacional a um estado grave de desequilíbrio financeiro e estrutural, e que somente um forte compromisso do governo em reverter as políticas do passado e introduzir correções fiscais e monetárias duras poderiam restaurar a saúde da economia e a credibilidade internacional do país durante o período do ouro, dos defensores do mercado livre. Na nova estratégia a prioridade era a estabilização macroeconómica e a este objetivo se subordinavam todos outros, independentemente das causas estruturais profundas dos desequilíbrios económicos em Moçambique.

Entretanto, à medida que o PRE e o PRES decorriam e os resultados prometidos não se vislumbravam, maior se tornou:

A pressão das agências multilaterais –BM e FMI– para acelerar a privatização e a liberalização dos mercados de bens e serviços financeiro e de capitais (tornando esse processo como fim em si mesmo), ainda quando tais medidas parecem irracionais e despropositadas em face das circunstâncias reais da economia nacional

(Castel-Branco, 1994: 601).

As duas opções seguidas, o PPI e o PRE/PRES visavam objetivos diferentes: a

primeira pretendia expandir, rapidamente, a capacidade e o produto material da economia para superar o subdesenvolvimento e a debilidade da estrutura socioeconómica e eliminar a pobreza. A segunda pretendia repor o equilíbrio macroeconómico e dar mais flexibilidade e eficiência à economia, corrigindo os erros gerados pelo PPI

(Castel-Branco, 1994: 601).

Ainda assim, estas estratégias económicas partilhavam uma série de problemas de fundo, cuja essência é a sua capacidade de equacionar e dar respostas aos problemas estruturais da economia de Moçambique. Portanto, foram desenhadas como resposta às necessidades de introduzir mudanças profundas, à pressão de crises estruturais graves e dos doadores dominantes de cada época.

No entanto, elas atacaram mais os efeitos do que as causas dos problemas a que se propunham responder, ou seja, não tomaram em conta as causas do atraso económico e da instabilidade económica, nem os constrangimentos estruturais, sociais, institucionais e tecnológicos dos mercados, impostos por esse estado da economia. Na prática, o PPI e o PRE/PRES foram incapazes de decidir o que fazer, muito menos definir um processo de transição que transformasse a estrutura, agentes e instituições económicas existentes.

O PPI “visava a construção de uma nova estrutura económica, harmoniosa e desenvolvida sem se preocupar muito com o que aconteceria com o que existia” (Ibidem). O PRE/PRES adoptou uma atitude não seletiva em relação à reabilitação económica, colocando numa primeira fase, até 1989, a ideia de reabilitar tudo sem uma clara estratégia de desenvolvimento e na fase posterior impor severas restrições à reabilitação de qualquer coisa.

### 3.2 Elementos de Continuidade e Descontinuidade entre o PARPA I e PARPA II

O PARPA II difere do PARPA I, pois este incluiu nas suas prioridades uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade. Portanto, demonstra o desenvolvimento da base ao nível distrital, na criação de um ambiente favorável ao crescimento do sector produtivo nacional, à melhoria do sistema financeiro ao florescimento das pequenas e médias empresas enquadradas no sector formal, e o desenvolver ambos sistemas de arrecadação das receitas internas e de afetação dos recursos orçamentais.

O PARPA II (2006-2009) mantém como foi no PARPA I (2001-2005) as prioridades nas áreas de desenvolvimento do capital humano nas várias áreas como a educação, saúde, a melhoria na governação, no desenvolvimento das infraestruturas básicas e de agricultura, o desenvolvimento rural, e uma melhoria na gestão macroeconómica e financeira.

Paradoxalmente, a economia nacional mantém elevadas as taxas de dependência em relação aos fluxos externos de capitais, tanto oficiais (ajuda externa) como privados (investimento direto estrangeiro e empréstimos no sistema bancário internacional). Estes fluxos externos de capitais

Determinam a magnitude e os padrões de investimento público e privado, bem como a relação entre as políticas públicas e os interesses privados, o que constitui uma continuação desta dependência profunda, um indicador da fragilidade estrutural da base produtiva, comercial e fiscal da economia

(Castel-Branco, 1994: 7).

Moçambique parece validar os modelos neoliberais de política económica avançada pelo FMI e pelo BM, segundo os quais estabilização monetarista e liberalização económica promovem rápido crescimento económico e redução da pobreza com uma base sustentável do ponto de vista macroeconómico.

Duas décadas e meia após o início da implementação das medidas de estabilização e ajustamento estrutural em Moçambique, a “estabilidade” dos indicadores monetários, a “redução” da pobreza e o “limitado” impacto da crise internacional continuam dependentes destes fluxos externos de capitais públicos e privados. Sem ajuda externa as taxas de crescimento atingidas entre 1987 e 1989 “não seriam sustentáveis, pelo que a avaliação do desempenho industrial dever-se-ia focar sobretudo na composição da produção, suas articulações e desenvolvimento da capacidade de exportação” (Castel-Branco, 1994: 51).

#### 4 Relações Económicas Externas

As “relações económicas externas assumem grande importância para o correto funcionamento da economia” (Partido FRELIMO, 1983: 57). Face à situação económica vivida na década de 80, considerando a conjuntura mundial na altura, o Estado priorizou o rigoroso controlo dos diferentes aspectos ligados a esta atividade para assegurar que contribua efetivamente para o desenvolvimento da economia nacional.

Até 1985, os principais objetivos a realizar no contexto das relações económicas externas eram:

Assegurar um acréscimo das receitas em divisas, incrementando as exportações não só dos

produtos habitualmente exportados, mas também adoptando medidas concretas de estímulo à exportação em outros produtos que potencialmente podiam ser exportados; garantir uma rigorosa política de austeridade nos gastos em divisas; assegurar a correta utilização das divisas disponíveis, de acordo com os objetivos centrais definidos

(Partido FRELIMO, 1983: 58).

A preços constantes, o saldo negativo do comércio externo em 1985 não deveria ser superior ao realizado em 1982. Por isso, deveria serem promovidas ações com vista a se trabalhar com base em preços estáveis, bem como assegurar a realização dos objetivos definidos, contendo os gastos com a importação de equipamento e petróleo e seus derivados para priorizar as restantes importações, em especial as matérias-primas e sobressalentes. O objetivo era fundamentalmente “minimizar o agravamento das despesas de invisíveis e serviços produtivos e manter o saldo positivo em divisas existentes” (Partido FRELIMO, 1983).

O endividamento e dependência externa resultam:

De acordo com) do baixo nível de poupança interna e a sua desproporção com o investimento interno bruto em toda década 80 e meados de 90. Neste período, a dívida externa de Moçambique aumentou 120 vezes, o que fez com que o país dependesse fortemente de donativos e empréstimos, nem sempre concessionais, estimados na altura em cerca de 70% do PIB

(Partido FRELIMO, 1983: 55).

Assim, Moçambique não tinha muitas alternativas senão olhar para fora e ver de que forma iria contornar este desequilíbrio macroeconómico. Por esta via, fez alguns amigos e inimigos externos.

Porém, o cenário começa a mudar na primeira legislatura multipartidária (1995-99), quando o país começa a dar passos visando inverter o cenário. Jogaram a favor do país, neste contexto, “a estabilidade política, social e a paz que se vivia resultantes do Acordo Geral de Paz de Roma (1992) e do fim da guerra, bem como as reformas macroeconómicas e estruturais, que jogaram papel importante para o rápido e firme crescimento da economia, encorajando o investimento externo” (Partido FRELIMO, 1983: 36) embora o “comércio internacional tenha registado um decréscimo de 278.89 milhões de dólares em 1977 para 153.55 milhões de dólares em 1996”

(Partido FRELIMO, 1983: 61) em exportações para os países da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE).

No período de 1970 a 1998, a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) foi em média 7% do PIB para a África Subsaariana, excluindo a África do Sul e Nigéria. Em Moçambique os fluxos de ajuda eram certamente grandes, mas o nível de autoajuda tem sido baixo e a afluência tem continuado ano após ano, estando a ser eficiente ou não o seu apoio na promoção do desenvolvimento (Partido FRELIMO, 1983: 131).

O resultado é que a ajuda em África não conseguiu criar condições para um crescimento e desenvolvimento sustentados. Existem muitas razões por que a ajuda foi ineficiente. Um dos problemas é que ela induz o “Dutch Disease”. Suplementado vastamente a oferta de divisas, a ajuda externa sobrevaloriza artificialmente a taxa de câmbio real, alterando o rácio dos preços domésticos em relação ao estrangeiro de maneira a rebaixar a competitividade no mercado internacional (Partido FRELIMO, 1983: 132).

A implicação da política económica é que precisam ser tomadas medidas para desvalorizar a taxa de câmbio real. Relativamente ao PIB, “Moçambique recebeu mais ajuda externa do que qualquer outro país do mundo” (Ibidem), ao longo da década 90. Dado a urgência de reconstrução na transição de guerra para a paz e o baixo nível de rendimento real em Moçambique, os fluxos de ajuda foram indispensáveis. Entretanto, a partir deste ponto, “o Governo inicia ações de redução da dependência na ajuda externa a médio e longo prazos, como pressuposto para evitar a marginalização no comércio internacional e garantir a sua integração no processo da globalização” (Partido FRELIMO, 1983: 133).

A ajuda, sob forma de apoio ao Orçamento do Estado (OE) e aos Projetos, constitui cerca de metade do orçamento anual em Moçambique, o que torna o país num dos mais dependentes da ajuda em África. O investimento parece estar a reduzir, ou então, é de má qualidade (isto é, de risco). Em 1992, ano em que o Governo de Unidade Nacional (GUN) subiu ao poder, a ajuda oficial ao desenvolvimento totalizou cerca de US\$200 milhões. Até 1997, a ajuda proveniente do FMI, Banco Mundial e Governos doadores tinha aumentado para cerca de US\$850 milhões.

Embora se tenha registado um declínio no nível da dependência da ajuda, ela continua a ser grande. Moçambique foi o primeiro país que teve acesso à

iniciativa *High Indebted Poor Countries* (HIPC) original em abril de 1998 e à iniciativa HIPC melhorada em maio de 2000. Embora “a dívida do país tenha sido drasticamente reduzida ao abrigo da iniciativa HIPC, ela continua grande e a crescer em “efeito de bola de neve” (MARP, 2009: 87).

Portanto, a ajuda condicionou uma série de ações visando ao alívio à pobreza, por um lado, mas também, criou condições para a implementação de programas visando combater a pobreza em vários sectores, através da conversão da dívida externa bilateral em projetos de desenvolvimento, por outro lado.

## 5 Considerações Finais

O artigo buscou analisar as várias políticas e estratégias de combate à pobreza adoptadas em Moçambique desde a altura da independência, especialmente ligadas à área de Política Externa procurando os elementos de continuidade e descontinuidade.

A despeito sobre estas políticas e estratégias de combate à pobreza, no seu cerne elas visavam um mesmo intuito que é a erradicação da pobreza em Moçambique com maior enfoque na maximização dos objetivos do milénio. O PPI, os PRES e os PARPA’s visavam a eliminação da pobreza absoluta através das áreas como: educação, saúde, agricultura, desenvolvimento rural, infraestrutura básica, boa governação, gestão macroeconómica e financeira, tidas como prioritárias na extirpação da pobreza absoluta em Moçambique, bem como para a ligação entre Moçambique e outros países, através da cooperação e política externa.

No geral, o sistema político moçambicano de então influenciou de facto as várias decisões políticas até ao ponto de optar por estes planos e estratégias em vista à erradicação da pobreza que assolava o país, causadas pela guerra e pelo isolamento do país ao nível do mundo. Portanto, nenhuma destas opções compreendeu as limitações e fraquezas do Estado e dos mercados, por isso, nenhuma das estratégias conseguiu construir as condições para implementar, com sucesso, as suas linhas de desenvolvimento.

Destarte, Moçambique nunca irá reduzir a pobreza de forma significativa, se de facto continuar a esperar apenas da ajuda externa, e com o apoio dos megaprojetos e com o investimento direto estrangeiro. Ao se optar por estas políticas na altura, pensava-se que elas seriam uma alternativa que pudesse levar o país do marasmo do subdesenvolvi-

mento, contudo, estas ajudas e investimentos, tornam de certa forma um obstáculo para o desenvolvimento do país.

Portanto, as opções econômicas para o desenvolvimento foram incapazes de atingir os objetivos para os quais foram adoptadas, de superar os constrangimentos da economia nacional e de impedir que as sucessivas crises de acumulação e desenvolvimento se agravassem. Porém, a entrada em funcionamento das explorações de areias pesadas e de carvão contribuíram para dar maior expressão econômica de Moçambique, abrindo campo para a prosperidade e desenvolvimento, que podem resultar do aumento da capacidade interna de poupança e melhoria das condições de vida da população, bem como a redução da dependência em recursos externos.

## Referências

- Abrahamsson, H. e Nilsson, A. (1994). *Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Padriugu & CEEI/ISRI, Maputo.
- António, E. M. (2008). *A Articulação entre a Planificação e Implementação de Políticas Públicas em Moçambique: o caso do PES*. Trabalho do fim do curso de licenciatura em administração pública, ISRI, Maputo.
- Carvalho, A. S. (2008). Empresários em Tempo de Guerra O caso de Moçambique, 1974-1994. *Lusotopie*, 15(1):103-118.
- Castel-Branco, C. N. (1994). *Moçambique: perspectivas económicas*. Universidade Eduardo Mondlane em associação com Fundação Friedrich Ebert, Maputo.
- GAZEDA (Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado) (2009). *Legislação Sobre Investimentos: Zonas Economicas Especiais e Zonas Francas Industriais*.
- Governo de Moçambique (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA I)*.
- Governo de Moçambique (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II)*.
- Hermele, K. (1990). *Moçambique numa encruzilhada: Economia e Política na era de ajustamento estrutural*. Chr. Michelsen Institute, Department of Social Science and Development, Maputo.
- International Monetary Fund (2000). *Interim poverty reduction strategy paper, in incorporating the action plan for reduction of absolute poverty*. Maputo.
- MARP (2009). *Relatório de revisão de pares*.
- Mosca, J. e Oppenheimer, J. (2005). *Economia de Moçambique: século XX*. Instituto Piaget, Lisboa.
- Oppenheimer, J. (1996). *Ajuda Alimentar, Guerra e Processo de Paz em Moçambique*. En *II Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, Setembro, Universidade do Rio de Janeiro, Brasil*, Rio de Janeiro. Universidade do Rio de Janeiro.
- Partido FRELIMO (1982). *Directivas Económicas e Sociais*.
- Partido FRELIMO (1983). *Directivas Económicas e Sociais*.
- República Popular de Moçambique (1977). *Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo Indicativo 1981-1990*.
- World Bank (1990). *Mozambique: Economic Policy Framework*. Maputo.
- Wuyts, M. (1989). *Economic Crisis and Third World Countries: Impact and Response*. En *Conferência de United Nations Research Institute for Social Development. Jamaica: Kingstone*, Kingston.
- Wuyts, M. (1991). *Mozambique: economic management and adjustment policies. The IMF and South. The Social Impact of Crisis and adjustment*.