

*A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOÇAMBIQUE (1975-2010)*

ANA MARIA ESMAEL MEQUE

BEIRA, AOS 15 DE JUNHO DE 2013

Universidade Católica de Moçambique (UCM)

Universidade Católica Portuguesa (UCP)

Instituto de Estudos Políticos (IEP)

**Mestrado Conjunto em Ciência Política, Governação E Relações
Internacionais**

Dissertação para obtenção do grau de mestre

*A Influencia das Instituições de Bretton Woods nas Políticas Públicas de
Moçambique (1975-2010)*

Autora: Ana Maria Esmael Meque

Orientadora: Dr^a Maria Eugénia Gambôa

Beira, aos 15 de Junho de 2013

DECLARAÇÃO DE HONRA

Eu **ANA MARIA ESMAEL MEQUE**, declaro por minha honra que a presente dissertação para obtenção do grau de mestre em ciências políticas, Governação e Relações Internacionais é da minha inteira autoria e nunca antes foi publicado.

Por ser verdade, subscrevo-me

Ana Maria Esmael Meque

DEDICATÓRIA

O presente trabalho, dedico à minha família: Atanásio, Nick (Venildo), Célia, Alala (Adélia) e Suely, pela compreensão e apoio que dispensaram-me para que o meu sonho fosse realidade e em especial a memória dos meus pais (Esmael Meque Chimunga e Célia Ferrão).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais por me ter dado a vida e por ter tido toda a paciência em criar-me num ambiente de harmonia e felicidade. A seguir a minha supervisora **Dr^a Maria Eugénia Gambôa**, pela paciência e dedicação na supervisão do presente trabalho. Igualmente, endereço o meu agradecimento a todos os docentes do mestrado conjunto em ciência Política, Governação e Relações Internacionais e em especial aos docentes que conduziram a primeira edição na Beira.

Um especial agradecimento vai para o meu esposo (Atanásio Novais Fernando Mesa) pela paciência, amor, carinho que prestou ao longo do curso e no processo da elaboração deste trabalho.

Por último agradeço a todos os colegas do mestrado, primeira edição por ter compreendido a necessidade e importância do curso e encorajado a continuar a escrever o presente trabalho e a todos que contribuíram directa e indirectamente na elaboração deste trabalho, **TATENDA KUNEKWENE**.

RESUMO

Este estudo visa entender os contornos da influência das Instituições de Bretton Woods na formulação e implementação das políticas públicas em Moçambique desde a adesão às mesmas em 1984. Procuremos abordar os grandes programas implementados desde a independência até há década de 2000.

No período imediatamente a seguir à independência foi concebido o Plano Prospectivo Indicativo no âmbito da política socialista que visava a eliminação da pobreza e o desenvolvimento do país em dez anos. Para atender o objectivo traçado pelo plano, foram implementadas as machambas estatais, aldeias comunais. Este programa fracassou e não produziu os efeitos desejados devido a vários factores internos e externos. Os factores internos preponderantes que contribuíram para o não alcance dos resultados preconizados no PPI foram a guerra civil e as calamidades naturais cíclicas. Enquanto os factores externos estavam directamente ligados a uma conjuntura política internacional marcada pela guerra fria e a política de isolacionismo contra o regime do Apartheid da África do Sul, e a questão de indefinição ao assumir-se como um país não alinhado o que influenciou ao bloco do leste a proceder uma redução do apoio financeiro a Moçambique.

Essa situação levou o país a uma crise sem precedentes e foi nesta senda que procurou-se encontrar alternativa para a falta de recursos financeiros externos em que e os poucos doadores condicionavam a continuação do financiamento à adesão nas instituições de Bretton Woods (IBW). Em 1984, depois de várias rondas de negociações, o país assinou o acordo de adesão e a ajuda alimentar começou a fluir, mas havia a necessidade de adoptar o Programa de Ajustamento Estrutural, abertura para a economia do mercado abandonando assim do modelo de economia centralizada adoptado pós independência que constituíam uma das condições para o apoio. Para atender os condicionalismos das instituições financiadoras, o governo iniciou a reforma constitucional que culminou com adopção da constituição de 1990 que criou as condições base para o multipartidarismo. Com a implementação efectiva do Programa de Reabilitação Económica (PRE) e mais tarde o Programa de Reabilitação Económica e Social que passou a integrar a componente social, o país cumpriu todas as imposições do FMI e Banco Mundial, tendo sido inclusive considerado o melhor quanto ao cumprimento dos condicionalismos. No contexto do PRES foi implementado o Programa de Desenvolvimento de Distritos Prioritários e mais tarde o Programa de Reconstrução Nacional.

No final da década 90 as IBW condicionavam a continuação do apoio financeiro ao país e escalonamento da dívida externa, mediante a apresentação de um instrumento para o combate a pobreza. Assim, foi elaborado em 2001 o primeiro Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta com a participação directa e efectiva das IBW. Esse plano teve a duração de cinco anos e o balanço foi positivo. Em satisfação dos condicionalismos dos doadores na elaboração do PARPA II 2006-2010 a sociedade civil do país desempenhou um papel. Actualmente está em curso o Programa de Acção para Redução da Pobreza. Contudo, em todas as fases registou-se uma influência dos doadores para cumprimento dos condicionalismos e implementação das políticas desenhadas por estes.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGP-Acordo Geral da Paz em Roma
ANC- Congresso Nacional Africano
ANP- Acção Nacional Popular
BM-Banco Mundial
BIRD- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAS-: Estratégia de Assistência ao País
CFCMP- Cenário Fiscal de Curto e Médio Prazo
CIA- Central Intelligence Agency
CIRESP-Comissão Interministerial da reforma do Sector Público
COMECOM- Conselho de Ajuda Mútua Económica
COSERU- Comité de Restauração da UDENAMO.
ESSP- Programa Estratégico para o Sector de Educação
EUA-Estados Unidos da America
FMI- Fundo Monetário Internacional
ESAF-Programa Reforçado de Financiamento para o Ajustamento Estrutural
FRELIMO- Frente de Libertação de Moçambique
Frelimo- Partido Frelimo
GE- Grupos Especiais
GEP- Grupos Especiais Paraquedista
HIPC- Heavily Indebted Poor Countries
HIV-Virus de Imonudeficiência Humana
IBW- Instituições de Bretton Woods
IDA- Associação Internacional de Desenvolvimento
IFC- Corporação Financeira Internacional
INDER-Instituto para o desenvolvimento rural
LDC- Less Developed Country
MANU- Mozambican African National Union
MIGA Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos
MNR- O Movimento Nacional de Resistência
NASAM- Núcleo de Estudantes Secundários Africanos de Moçambique
NES: Estratégia Nacional do Sector de Educação
OJM- Organização da Juventude Moçambique
OMM -Organização da Mulher Moçambicana
OPV- Organização Provincial de Voluntários
ONGs- Organizações Não Governamentais
ONGIs-Organizações Não Governamentais Internacionais
ONU- Organização das Nações Unidas
PAE- Programa de Ajustamento Estrutural
PARPA I- Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta I
PARPA II- Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta II
PARP- Plano de Acção para Redução da Pobreza
PDP- Programa de Distritos Prioritário
PIB- Produto Interno Bruto
PIDE- Polícia Internacional de Defesa do Estado
PODE- Projecto de Desenvolvimento Empresarial Privado

PPI- Plano de Prospectivo Indicativo
PQG- Programa Quinquenal do Governo
PRE- Programa de Reajustamento Estrutural
PRES- Programa de Reajustamento Estrutural e Social
PROAGRI- Programa da despesa Pública no Sector Agrícola
PRN- Programa de Reconstrução Nacional
RENAMO- Resistência Nacional de Moçambique
UDENAMO- União Nacional Democrática de Moçambique
UNAMI- União Africana de Moçambique Independente
URSS- União das Repúblicas Socialistas Soviética
SADCC- Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral
SAF- Programa de financiamento para Ajustamento Estrutural
SC- Sociedade Civil
SIDA- Síndrome de Imunodeficiência adquirida
SNE- Sistema Nacional de Educação
SSP- Sistema de Planificação Pública
SWAPO-South West Africa People`s Organization
ZANU PF- União Nacional Africana do Zimbabwe

INTRODUÇÃO.....	9
I.CONTEXTO SÓCIO ECONÓMICO ANTERIOR À INTERVENÇÃO DO BM E FMI	17
I.1. PAPEL DA ÁFRICA DO SUL E POLÍTICA DE DESESTABILIZAÇÃO	25
II.PRÉ INTERVENÇÃO INTERNACIONAL	28
II.1.PLANO PROSPECTIVO INDICATIVO (PPI).....	34
III. ADESÃO AO FMI E BANCO MUNDIAL.....	40
V. POLÍTICAS NO CONTEXTO DO PROGRAMA DE AJUSTAMENTO	
ESTRUTURAL	53
V. 7. POLÍTICAS SECTORIAIS	71
VI.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA	86

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre a influência do Banco Mundial e do FMI nas políticas públicas de Moçambique entre 1980 a 2010. A transformação política e económica ocorrida em Moçambique independente está diretamente relacionada com conflito e tensão entre diferentes grupos de interesses de poder, reflectindo os problemas da conjuntura internacional e a dinâmica política social interna. No período a seguir à independência, o conflito e a tensão ocorreram no contexto da guerra fria que se traduziu em confronto armado. A primeira fase começa quando Moçambique assumiu o modelo de economia planificada que representou uma ruptura com o sistema colonial português ao propor criar uma sociedade justa, sem classes e sem exploração do homem pelo homem. A segunda fase corresponde ao momento em Moçambique inicia o processo de adesão as instituições de Bretton Woods. Este segundo momento traduziu-se na liberalização da economia, privatizações, e redução do papel do estado na intervenção na economia.

As políticas públicas remontam desde do período da colonização com destaque para a política de trabalho forçado em território moçambicano implementada pelo Governo Português, que viria ser abolida em 1959 através da Convenção de Abolição do Trabalho Forçado. Ainda no período colonial foi introduzido, no âmbito da educação, a política de assimilação dos nativos, essa política visava transformar os povos nativos através de educação formal (escola) e de propaganda ideológica em civilizados ou assimilados. Para se tornar um assimilado o cidadão nativo deveria possuir cumulativamente dois requisitos fundamentais: O primeiro referia-se ao domínio da língua portuguesa falada e escrita; e o segundo, ser financeiramente estável. Nesta época o ensino estava estruturado em primário rudimentar para a camada indígena, e ensino primário para os civilizados.

Antes de 1940, todos os programas de ensino escolar para os moçambicanos eram elaborado pelo Departamento de Educação e instrução territorial, os exames eram feitos pelo Estado e os Diplomas de passagem eram distribuídos apenas pelo Director de Educação. Depois de 1940 e 1960, a igreja passou assumir oficialmente a tarefa de elaborar os programas curriculares, e os exames passaram a ser feitos pela autoridade eclesiástica, assim como a distribuição dos Diplomas. (Mondlane; 1969: 58)

A população nativa começou a ter o acesso de frequentar as escolas de formação de professores no período em que a Igreja Católica Romana assumiu os destinos do ensino em Moçambique. Nessa época havia em território moçambicano apenas quatro escolas de formação de professores que eram subsidiadas pelo Estado português. Estas escolas para além de formar os nativos também tinham por missão a divulgação da fé cristã, atitudes morais e políticas. A partir da década de 1960 a rede escolar conheceu um aumento considerável e passou-se também a formar enfermeiros nativos de Moçambique. Este alargamento da rede escolar no território moçambicano contribuiu para elevar o número de nativos nas escolas.

A elevação do nível de conhecimento dos moçambicanos e a formação de uma pequena elite de intelectuais moçambicanos contribuiu para o despertar de uma consciência nacionalista¹ a que se alia ao facto de que à volta de Moçambique, países como Madagáscar, Tanzânia, Zâmbia e Suazilândia encontrarem-se já independentes. Parece ser consensual nos historiadores que este processo levou à fundação da FRELIMO², movimento que desencadeou a luta de libertação nacional iniciada a 25 de Setembro de 1964. O objectivo da guerra era atingir a independência total e completa, instalar o poder popular e construir uma sociedade nova sem exploração, onde todos tivessem benefícios. No decurso da guerra, começaram a surgir zonas libertadas e a FRELIMO passou a governar as referidas zonas.

Nesse contexto, o governo das zonas libertadas desenhou políticas com vista assegurar o seu desenvolvimento que insidiam em quatro áreas fundamentais: Agricultura; Comércio; Educação; Saúde. O Governo das zonas libertadas organizava a população, abria novas escolas e organizava a alfabetização e a educação de adultos. Esses aspectos foram decididos no segundo congresso da FRELIMO realizado no interior do território moçambicano, concretamente na Província do Niassa em Julho de 1968. (Mondlane; 1969: 149)

A revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal e a pressão internacional para conceder a independência às colónias portuguesas leva a que a Frelimo consiga impor as negociações ao novo poder Português. (Chichava; 2010: 19). O processo de negociação durou cinco meses, e culminou com assinatura dos acordos de Lusaka, em 7 de Setembro de 1974. Os acordos previram a criação do Governo de transição e a conseqüente proclamação da independência

nacional em 25 de Junho de 1975, pelo Presidente Samora Machel, materializando o principal objectivo da guerra: a conquista da independência total e completa.

A forma como foi conduzido o processo de descolonização levou à destruição completa do sistema colonial e à ruína do sistema de mercado do país (Moçambique). Em 1974/1975 o PIB real representava 71% do nível atingido em 1973. Para inverter o cenário foi adoptado de uma linha orientadora do governo inspirada no marxismo-leninismo, em que o povo era tomado como a base para o progresso.

Eduardo Mondlane, escreveu o Governo de qualquer país em vias de desenvolvimento tem como finalidade oficial o progresso económico e social assente m largas bases. Creio que uma das condições necessária para o conseguir é eliminar as forças económicas -sociais que favorecem as minorias. Por isso não entendo apenas minorias raciais: estas perderão automaticamente os seus privilégios especiais quando se fundar um estado africano. Em muitos aspectos existe grande perigo na formação de grupos africanos privilegiados; instruídos dum lado, ignorantes de outro; operários fabris dum lado, do outro camponês. Paradoxalmente, para evitar a concentração de riqueza e serviços em pequenas áreas do país e nas mãos de poucos, é necessário um forte planeamento central. (Santos: 156)

A economia herdada da administração portuguesa era constituída essencialmente na prestação de serviços aos países do *interland* e no fornecimento de mão-de-obra para as minas de ouro da África do Sul. Este factor, tão importante para entrada de divisas no país, foi ignorado quando o país optou por uma política de protecção e centralmente planificada e afastar-se das políticas dos países que garantiam a entrada de divisas no período colonial.

A liderança da Frelimo julgava necessário abandonar o capitalismo para construir uma sociedade justa onde população nativa pudesse usufruir os bens e da força de trabalho. No contexto regional e no âmbito das relações económicas, Moçambique é um país de prestação de serviços aos países da região, principalmente o Zimbabwe, África do Sul e Malawi. Esses países estavam virados para as políticas do bloco do ocidente enquanto Moçambique passou para uma orientação política e económica socialista. Essa maneira de se posicionar perante os dois blocos do Sistema internacional levou ao corte de mão-de-obra e consequentemente redução da receita e prejudicando todo processo de desenvolvimento do país.

A nível interno e na senda do entusiasmo da independência foram concebidas políticas ambiciosas visando um desenvolvimento em curto tempo. Uma dessas políticas foi o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) que visava erradicação da pobreza e o desenvolvimento do país em dez anos (1980-1990). O PPI não teve sucessos devido a combinação de vários factores tais como: a conjuntura interna (o surgimento da guerra de desestabilização e mais tarde tornada guerra civil, efeitos das calamidades naturais que assolaram o país nessa altura, escassez de recursos humanos qualificados, financeiros) conjuntura internacional (guerra fria)³.
<http://cabodostrabalho.ces.uc.pt/n1/ensaios.php>

O PPI vem associar-se com as políticas do colectivismo que não eram bem vistas pela população camponesa moçambicana que teve de abandonar os seus *modus vivendis* quer para assegurar a produção agrícola e industrial e da comercialização de produtos, quer para promover a sua participação no processo ao passar as viver nas aldeias comunais, a trabalhar nas machambas estatais e adquirir produtos nas lojas do povo e cooperativas.

A aldeia comunal era entendida não com simples conjunto de machambas e muito menos um conjunto de casas perto umas das outras, mas um local onde cada indivíduo podia contribuir com ideias, experiência, críticas para construção de uma aldeia melhor e com papel fulcral de produção colectiva. As aldeias comunais foram concebidas no contexto da socialização do homem novo⁴ e para facilitar a prestação dos serviços básicos (saúde, educação, água e outros). Quando a FRELIMO toma o poder, a ideia fundamental era organizar o povo e criar o homem novo, mas o povo de uma forma natural estava organizada e a imposição de política importadas do mundo leste redundou em fracasso. O processo de introdução das aldeias comunais pecou por forçar a população em abandonar as terras nativas férteis para viver em aglomerado sem no entanto criar as condições para uma vida melhor em relação as zonas de origens. O processo não foi acompanhado por adopção de novas técnicas e tecnologias que permitisse o não empobrecimento dos solos em pouco tempo. Ao invés de reduzir a pobreza acontecia ao contrário, índices de produtividades a baixar devido ao empobrecimento e escassez das terras férteis a volta das aldeias comunais e consequente aumento de problemas relacionados com as condições básicas de saneamento.

O colectivismo já existia nas zonas rurais mas de uma forma mais tradicional onde os membros das comunidades se apoiavam uns a outros na abertura das machambas, nas cerimónias tanto de casamentos, como de falecimentos. O colectivismo baseado no leninismo, traduzido em machambas estatais implementado em Moçambique após a independência fracassou devido ao factor obrigatoriedade, onde, os produtos resultantes das colheitas beneficiavam aos dirigentes do Governo/partido Frelimo. As dificuldades financeiras que o país enfrentava derivada das sanções à Rodésia do Sul, actual Zimbabwe, aliadas à redução da contratação de mão-de-obra para as minas, que constituíam fontes de divisas, não permitiram que fossem criadas as condições básicas de implementação de tais políticas. Os poucos recursos eram direccionados para as machambas estatais, mas na verdade os camponeses recebiam cada vez menos pelo que produziam e pela venda da sua força de trabalho.

No início da década 80 a situação sócio - económica e política do país deteriorou-se e o PIB *per capita* baixou de 418, em 1973, para 201, em 1980. O PIB real tinha-se reduzido a metade e a população passou a viver abaixo da linha da pobreza. (Francisco: 155). Perante os acontecimentos dos anos 80 no país (guerra civil⁵ no auge, redução da receita, crise alimentar interna, fraca produtividade e falhanço das políticas de desenvolvimento do país baseadas no socialismo adoptadas após a independência), aliados a factores do sistema internacional (sinais do fim da guerra fria e princípios de abolição do comunismo), o Governo de Moçambique, iniciava assim o processo de negociação com as instituições financeiras internacionais (*Bretton Woods*), com a subsequente abertura para economia do mercado e abandono das políticas socialistas. A análise que se pretende incide sobre a influência do Banco Mundial (BM)⁶ e do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁷ na formulação das políticas públicas de Moçambique entre 1980 a 2010. Aqui se coloca a questão principal para esta investigação: *terão as Instituições de Bretton Woods influenciado o processo de formulação e implementação de políticas públicas em Moçambique?*

Para melhor compreensão do que se propõe estudar a abordagem do conceito de políticas públicas no contexto moçambicano será fundamental e constituirá o primeiro capítulo. No segundo capítulo far-se-á análise do contexto sócio económico anterior à intervenção do BM e FMI, o enquadramento histórico, optando pelo recuo histórico a partir da luta de independência com a criação das zonas libertadas, onde a Frelimo iniciou a implementação das primeiras

políticas, passando para período imediatamente a seguir a independência com criação do estado novo e do homem novo no contexto da política socialista que visava o abandono e eliminação de todos os vestígios do capitalismo. Os condicionalismos para surgimento da nova guerra em Moçambique que mais tarde veio a designar-se da guerra civil e o papel da África do Sul na guerra civil e na economia de Moçambique e incluindo as condições sócio – económicas do país nessa época.

No terceiro capítulo, após a caracterização do contexto sócio-económico antes de aderir as instituições financeiras internacionais, far-se-á uma caracterização do processo de pedido de ajuda ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional e os instrumentos de intervenção (PARPA I⁸ e PARPA II⁹) e a sociedade civil.

No quarto capítulo, depois da abordagem do processo negocial, adesão as instituições de Bretton Woods e instrumentos de intervenção, estar-se-á em condições de analisar de que forma as instituições financeiras internacionais (BM e FMI) influenciaram as políticas públicas desde da adesão de Moçambique, começando da implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), passando para adopção do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) e incluindo todas as políticas implementadas com o apoio do BM. Por último será feita a conclusão em relação os aspectos tratados ao longo dos capítulos do presente trabalho.

Esta tese constituirá um desafio, de acordo com a grandeza dos problemas que se pretende analisar, mas certamente que esclarecimentos existirão, embora não se esgote todos os campos de análise. Antes privilegiou-se a recolha e tratamento de dados documental de fontes mencionados no presente trabalho. A resposta a pergunta de investigação pode não ser suficientemente abrangente. Por um lado, o ponto de início da tese foi o recuo histórico antes da adesão e de certeza o ponto de término será a análise da influência das instituições financeiras internacionais nos processos de formulação de políticas públicas moçambicanas.

Actualmente, o conceito de políticas públicas é apresentado de diversas formas mas todos autores apresentam um elemento comum que é resolução das necessidades da sociedade. Para o presente estudo e tendo em análise a base da concepção das mesmas vai adoptar-se o conceito de Gelinski e Seibel que define as políticas públicas sendo acções governamentais dirigidas a

resolver determinadas necessidades públicas de âmbito social, económico, científico, tecnológico e cultural. (Gelinski e Seibe; 2008:1) As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconómica (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente, o ciclo das políticas é concebido como processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Existem várias concepções sobre políticas públicas¹⁰. No entanto, para a concepção de uma política pública significa que existe um problema que o Estado pretende dar resposta. Existe uma relação entre as políticas e os problemas. O desenvolvimento da tecnologia contribuiu para o aparecimento de novos problemas e os Estados procuram novas políticas para dar respostas aos actuais problemas. A história revela que a preocupação do Governo de Moçambique na altura da independência foi adopção de políticas sociais viradas para a satisfação das necessidades de todos no contexto do socialismo. Para a responder a preocupação foi nacionalizada a educação, saúde.

Segundo Teixeira, políticas públicas são directrizes, princípios norteadores de acção do poder; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre actores da sociedade e do Estado. São políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam acções que normalmente envolvem aplicação de recursos públicos. Contudo, políticas públicas são directrizes através das quais governos resolvem os problemas das comunidades locais.

Em Moçambique, no período imediatamente a seguir a independência, as políticas públicas foram concebidas na base das orientações/directivas do partido Frelimo saídas nos congressos. A partir de 1984, as políticas públicas começaram a sofrer influências das instituições financeiras internacionais, e nos primeiros anos do novo milénio regista-se uma tendência de mudança da forma inicial da concepção das políticas públicas com o envolvimento da sociedade civil para legitimação das políticas públicas macro. Mesmo assim, nota-se que a base continua a ser as directivas do partido Frelimo. O processo da elaboração das directivas inicia-se com a concepção das propostas de teses para o congresso que são debatidas em todos os escalões do partido e em seguida levados ao congresso. Neste último, as teses são transformadas em directivas e

plasmadas no manifesto eleitoral para as eleições imediatamente a seguir. Do manifesto sai o Programa Quinquenal do Governo e por sua vez constitui a base de planificação e materialização das linhas de desenvolvimento nacional. Os programas quinquenais do Governo são operacionalizados a partir dos Planos Económicos e Sociais e Orçamento que anualmente são elaborados.

Importa por isso verificar até que ponto analisar de que forma as instituições financeiras internacionais (BM e FMI) influenciaram as políticas públicas desde da adesão de Moçambique, começando da implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), passando para adopção do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) e incluindo todas as políticas implementadas com o apoio do BM.

¹Mondlane; Lutar por Moçambique, 1969.

²FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique que surgiu da fusão dos três movimento existente na década de 1960 (MANU, UDENAMO e UNAMI)

³Guerra Fria: um período de intensa hostilidade sem guerra efectiva. A hostilidade era tão intensa que muitos esperavam um conflito armado entre as superpotências. Ocorreram combates mas nas periferias e não directamente entre Estados Unidos e a União Soviética. A Guerra Fria durou quatro décadas, de 1947 a 1989. (Nye, 2002, p.135)

⁴Homem Novo: refere-se ao homem com a transformação do homem tradicional, assim como a transformação da mentalidade colonial, onde as relações humanas de solidariedade, de compreensão, de fraternidade se afirmam. (Jamisse Taimo)

⁵Guerra civil ou Guerra interna vem do latim “bellum civile,” que foi criado em referência as Guerra civis romana e caracteriza-se pela luta armada entre grupos organizados dentro do mesmo estado que pode ser uma nação ou República. Guerra civil em Moçambique teve a duração de mais de uma década e com o envolvimento de povos do mesmo território “irmãos” e foi muito sangrenta. A guerra civil moçambicana visava a mudança da política do governo da frelimo considerada marxista e permitir a participação de todos nos processos de decisão. A guerra em Moçambique foi muito cruel e destruidora

⁶BM: Banco Mundial

⁷FMI: Fundo Monetário Internacional

⁸PARPA I: Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)

⁹ PARPA II: Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009)

¹⁰www.artigonal.com/politica-artigos/repensando-o-conceito-de-politicas-publicas:16/12/2010:2

¹¹Dewey (1927) citado por Parsons (1995) e ainda citado por Amílcar F. Pereira (2008) caracteriza políticas pública como sendo o que é “ público e os seus problemas”. Está relacionado com o modo como os assuntos e problemas são definidos e construídos, e como igualmente são colocados na agenda política ou de políticas

I. CONTEXTO SÓCIO ECONÓMICO ANTERIOR À INTERVENÇÃO DO BM E FMI

Em 1949 foi criada a Núcleo de Estudantes Secundários Africanos de Moçambique (NESAM) pelos alunos da Escola Secundária, dirigidos por um pequeno grupo que tinha estudado na África do Sul, que estava ligado ao Centro Associativo dos Negros de Moçambique, conduzia, a coberto de actividades sociais e culturais, uma campanha política entre juventude para propagar a ideia de independência nacional e encorajar a resistência a sujeição cultural imposta pelos portugueses. Os membros da NESAM inicialmente eram poucos e as suas acções eram clandestinas o que originou a que membros dessa agremiação fossem presos. O pensamento de criação da NESAM está intrinsecamente ligado a factor do PAN-Africanismo¹² e ao processo de ascensão as independências dos países colonizados pelos ingleses que rodeiam Moçambique.

Das experiências adquiridas nos países vizinhos já independentes surgiram movimentos como a União Nacional Democrática de Moçambique (UDENAMO), fundado em 1960 em Salisbury (hoje Harare), dirigido pelo Adelino Guambe; Mozambican African National Union (MANU) liderado por Mahal, fundado em Tanganyika (hoje Tanzânia) em 1961; e a União Africana de Moçambique Independente (UNAMI) fundada em Niassaladia (hoje Malawi) em 1961. Esses três movimentos constituíram a base da resistência ao colonialismo e em 25 de Junho de 1962 uniram-se formando a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), dirigida pelo Dr. Eduardo Chivambo Mondlane. Depois de alguns anos de preparação, a luta de libertação iniciava-se efectivamente em 25 de Setembro de 1964, quando o sistema internacional estava dividido em dois blocos no âmbito da Guerra Fria. No decurso da guerra¹³ de libertação nacional começaram a surgir zonas libertadas e nesta senda surgem as primeiras políticas implementadas nestas regiões e com uma orientação socialista.

A frente política (FRELIMO) que conduziu o processo anticolonial em Moçambique, à semelhança do que fora a experiência africana em geral, identificou na criação do Estado-nação o caminho para uma referência identitária que abrangesse todas as populações e comunidades estabelecidas dentro das fronteiras herdadas. Com a conquista da independência e o êxodo dos colonos, Moçambique tentou uma via de crescimento sócio-económico baseada nas suas próprias capacidades, ao serviço da comunidade nacional em que o Estado, assumindo um papel central como intérprete de uma proposta ideológica hegemónica, se impunha como símbolo dos valores que incorporavam a ideia da libertação. (Cabaço: www.Google. Com. Moçambique: novos trajos em corpo envelhecido)

A forma como Moçambique ascendeu à independência, com apoio essencialmente proveniente de países do Leste (destaque para URSS¹⁴), a República Popular da China e dos países Nórdicos e dos países Não-Alinhados, contribuiu para a escolha do sistema a seguir e o Governo da Frelimo estava consciente dos perigos de um sistema uni partidário que isolava da opinião popular, foi assim, que foram estabelecidos as assembleias populares de nível Nacional, Provincial, distrital, cidade e local composta com 1341 e as eleições foram realizadas em 1977 que envolveram a participação da população. (Newitt; 1995:468)

Foi um período marcado pelo sentimento de independência e pelo nacionalismo que, obviamente, se reflectiria na concepção da nova economia do país. A aproximação com o bloco dos países socialistas apresentava-se como a via para o estabelecimento de relações económicas internacionais que fugissem às ideias economia do mundo capitalista.

Em 1977, de 3 a 7 de Fevereiro, em Maputo, realizou-se o III Congresso da FRELIMO, assumindo-se como partido marxista-leninista, e essa decisão não aparece por acaso. Durante o processo da luta de libertação nacional, a FRELIMO esteve atenta a mobilização do campesinato para apoiar a revolução, essas ideias já existiam, tanto mais que ao nível das próprias forças de populares de Moçambique já havia comités do partido da vanguarda¹⁵. (Newitt; 1995: 467)

Durante o processo de libertação do País, a FRELIMO já falava da eliminação da exploração do homem pelo homem que a independência a ser alcançada deveria beneficiar a todos os Moçambicanos, independentemente do seu extracto social. Por isso, depois da proclamação da

independência, a Frente política transformada em Partido no III Congresso decidiu criar o partido de vanguarda e de massas, onde a classe operária e camponesa devia ser unida. Também ficou com objectivo de destruição do sistema capitalista e a edificação do novo estado e de uma sociedade sem a exploração do homem pelo homem.

A escolha de um sistema mono partidário contribuiu para o surgimento da guerra civil. O partido único não abria espaço para a intervenção de outras forças políticas e todos que estivesse contra o programa **revolucionário**¹⁶ e anti- capitalismo da FRELIMO era considerado **reaccionário**.

A escolha da opção pelo marxismo-leninismo em Moçambique não foi uma escolha tanto pelos conteúdos precisos da ideologia marxista-leninista, mas foi uma escolha que quis dizer que nós deliberadamente estamos com um socialismo, com um marxismo verdadeiro. O que se quis dizer foi isso. Não era porque era marxismo-leninismo, todas aquelas coisas. Mas foi, digamos, queremos um socialismo verdadeiro; não queremos esses socialismos aldrabados, esses socialismos ditos africanos, socialismo que não é verdadeiro socialismo e que, afinal, é uma minoria que está ali e que usa esse nome de socialismo. Foi esse o sentido de escolha, (...) nós quisemos ser neste sentido, neste afã de ser o mais sincero, verdadeiro e autêntico revolucionário. Foi uma busca de autenticidade revolucionária esta afirmação do marxismo-leninismo (...).

Portanto, o que há de escolha do marxismo-leninismo é esta vontade de fazer um socialismo verdadeiro. E isso corresponde a uma natureza profunda da Frelimo, quer dizer, à sua história popular» (www.macua.org. Apoud Monteiro; 1990).

As tendências divisionistas surgiram longo depois da criação da Frente de Libertação de Moçambique, com o surgimento da COSERU (Comité Secreto de Restauração da UDENAMO), o qual deu origem à nova UDENAMO, que por sua vez se dividiu em nova UDENAMO-Acra e nova UDENAMO- Cairo, emergiu também nova UNAMI e uma nova MANU, entre outros. Esses problemas tornaram-se mais evidentes em 1969 com a morte de Eduardo Chivambo Mondlane, onde o nacionalista Urias Simango – vice-presidente da FRELIMO que deveria assumir a liderança como rezavam os estatutos, foi afastado e tendo Samora Machel assumido a liderança do Movimento de Libertação.

Em 1978, terminada a campanha de reestruturação do partido Frelimo, foram afixadas fotografias de moçambicanos que estiveram ao lado do governo colonial e os que exerciam actividades de agente de PIDE¹⁷, ANP, tropas, madrinhas da guerra, OPV, comandos, GE, GEP, Flexas, Administradores, Régulos, Sipaios, Agentes da Pisco Social, membros de partido fantoches. (Tempo, nº606, 23 de Maio de 1982, 28-31)

A esses moçambicanos foi imposta uma vigilância rigorosa e eficaz, através de controlo e acompanhamento da vida individual de cada um constante na lista de colaborador directo com o sistema colonial.

O Presidente Samora Machel, no seu discurso intitulado “Descolonização mental dirigido aos comprometidos “, disse que “[...] só conhecendo, controlando e acompanhando de perto a vossa vida, se poderiam criar condições para a vossa libertação do compromisso com inimigo e reintegração na sociedade moçambicana”. (Tempo, nº606, 23 de Maio de 1982, 28-31)

O partido Frelimo engajou-se na eliminação de qualquer forma autónoma de organização social. As organizações de todo tipo (comunitárias, culturais, científicas, estudantis etc.) foram proibidas ou encerradas com excepção das desportivas e a restrição das actividades dos sindicatos para apenas administrativas (emissão de cartões, profissionais, gestão de quotas pagas para a segurança social) de modo a ter o controlo por parte da direcção do partido. Em sua substituição o partido Frelimo criou uma forma de controlo através dos grupos dinamizadores e sindicatos socialista.

Essa forma de reconciliação nacional criou um sentimento de revolta entre moçambicanos deitando abaixo o sentimento de esperança e de liberdade. Neste contexto, muitos moçambicanos abandonaram o país e foram se organizando para combater ao marxismo- leninismo da Frelimo, assim fundava-se um movimento de desestabilização.

O Movimento Nacional de Resistência (MNR) teve as suas bases no exterior e inicialmente na Rodésia do sul -actual Zimbabwe e depois passou a ser apoiado pelo Governo da minoria branca da África do Sul. As acções de desestabilização eram organizadas nesses países e levadas a cabo no interior de Moçambique.

Em 1976 foi organizado pela Rodésia - actual Zimbabwe pelo antigo regime branco (Ian Smith) o Movimento de Resistência Nacional, utilizada contra o regime marxista moçambicano e as primeiras as acções da Resistência Nacional de Moçambique começaram nesse mesmo ano e ganharam contorno de guerra civil nos princípios dos anos 80.

O regime de Ian Smith chegou a protagonizar acções militares no território moçambicano e com a independência do Zimbabwe em 1980, há mudança da base de apoio. A África do Sul do regime do Apartheid passou a apoiar o MNR com armamento e treinos. (Darch;1992: 216)

No início dos anos 80, a guerra civil intensificava-se e alastrava-se para todo o território nacional afectando as zonas de produção principalmente as *machambas* estatais dificultando assim o cumprimento das metas traçadas no III Congresso. Outro assim foi a combinação de vários factores (guerra, calamidades naturais e política de isolacionismo praticada pela África do Sul no contexto da guerra fria) concorreram para a crise económica de Moçambique nos anos 80.

O agudizamento da tensão interna (guerra civil), a prolongada seca, as imposições do regime de minoria branca da África do Sul, no que tange a contratação de mão-de-obra moçambicana para trabalhar nas minas de ouro, conduziu a uma diminuição da produção interna levando à queda das exportações. Em 1983, o Presidente Samora Machel efectou uma série de visitas importantes ao estrangeiros incluindo o encontro com Margaret Thatcher entao Primeira Ministra Britânica. Esta campanha diplomática teve consideravel êxitos, embora discreto. O Governo Britânico predispôs-se auxiliar, enviando uma missão militar para treinar os oficiais moçambicanos, enquanto nos Estados Unidos uma comissão de investigação do Congresso sobre a Renamo apresentava um relatório com revelações devastadoras da dimensão e da atrocidades cometidas. Assim, terminava com a ameaça de tornar-se uma vitoria da Renamo nos círculos de direita americana. (Newitt;1995:485)

Para travar as investidas dos “inimigos” ou o avanço da guerra no território nacional e no contexto de paz regional, o Presidente Samora Machel, na procura de paz e estabilidade regional, assinou no dia 16 de Março de 1984 o acordo de boa vizinhança com a África do Sul, representada pelo seu Chefe do Estado, Pieter Botha. O acordo de boa vizinhança, ou simplesmente acordo de N’komati preconizava a não agressão mútua e ambos os estados deveriam assumir uma conduta de boa vizinhança. O estado moçambicano pretendia com este acordo que o Estado Sul Africano deixasse de apoiar as Tropas do Movimento de Resistência Nacional, enquanto a África do Sul pretendia que Moçambique deixasse de acolher membros do ANC (Congresso Nacional Africano)¹⁸.

Em Setembro de 1986 o Presidente Samora Machel deslocou-se ao Malawi para persuadir o Presidente Banda a fechar como via de penetração de Africa do Sul e retirar o apoio a RENAMO

e a advertiu ao Presidente Banda do Malawi que, o apoio à RENAMO não fosse retirado, Moçambique iria fechar a fronteira, cortando o acesso ao Porto de Nacal e iria colocar misséis ao longo da fronteira com o Malawi. O Malawi respondeu encorajando a RENAMO a invadir a Província da Zambézia com amparo da África do Sul por uma força composta por 12 mil homens. (Darch: 217)

Em Outubro do mesmo ano em mais uma missão de busca de paz e estabilidade para a região austral, de regresso ao país o Presidente Samora Machel morre no acidente aéreo no dia 19 de Outubro na região de Mbuzine no território Sul Africano e matando outros 30 membros da delegação. O acidente aéreo que vitimou o primeiro Presidente da primeira República de Moçambique independente que está intrinsecamente ligada ao contexto da tensão regional e no contexto da guerra fria.

Na altura do acidente aéreo, o Movimento de Resistência Nacional tinha já ocupado as zonas rurais e as forças governamentais somente controlavam as cidades e as vias de acesso para as zonas produtivas estavam totalmente destruídas e minadas, a linha férrea totalmente danificadas e toda a rede de comunicação destruída.

Com a morte de Presidente Samora Machel, O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Joaquim Alberto Chissano, torna-se o Presidente de Moçambique numa altura do auge da guerra onde a via armada mostrava-se insuficiente para a parte governamental vencer o conflito. Pese embora, os apoios e reforço da capacidade militar oferecida pelo Governo Zimbabweano liderado pelo Mugabe. (Rocca: 36)

De facto, o apoio militar oferecido pelo Governo do Zimbábwe surge como um tributo aos esforços da Frelimo na luta pela conquista da independência, consumada em Abril de 1980. Em 1976, o governo de Moçambique declarou oficialmente aplicar as sanções estabelecidas pela ONU contra o governo ilegal de Salisbúria e fechou as fronteiras com aquele país. A Rodésia dependia em grande parte do corredor da Beira, incluindo a linha de caminhos-de-ferro, a estrada e o oleoduto que ligavam o porto da Beira àquele país encravado. Embora, a Rodésia tivesse boas relações com o regime sul-africano do *apartheid*, este fecho das suas fontes de abastecimento foi um duro golpe para o regime rodesiano. (www//historiajch.blogspot.com/2009/04.html- HISTORIA DE MOCAMBIQUE)

A guerra civil foi muito cruel e protagonizou cenas ideondas. Em Julho de 1987, o Movimento de Resistência Nacional protagonizou o massacre em Homóine- Província de Inhambane, onde 380 pessoas foram mortas e 49 feridos. A responsabilidade do massacre foi atribuída ao Movimento de Resistência Nacional e ao governo da África do Sul, onde os soldados do movimento eram treinados. (Diário de Moçambique, 22 de Julho de 1987).

Entre 1981 e 1988 a RENAMO conseguiu expandir as acções militares para todas as províncias do país e estabelecer a base central da Gorongosa na Província de Sofala. A RENAMO tinha conseguido alcançar um dos seus objectivos estratégicos que consistia em obrigar o governo a abandonar a sua política de "socialização do campo" através das aldeias comunais e *machambas* estatais.

A situação tornava-se mais crítica com o número de mortos a ascender a um milhão, dos quais 454.000 crianças de idade inferior aos 15 anos mortas, 23% de crianças entre os feridos registados nas unidades sanitárias, com 50. 000 pessoas deficientes devidos aos engenhos explosivos, das quais 7000 crianças e deixou 250000 crianças órfãos.(www/oficinadesociologia.blogspot.com/.../consequencias-da-guerra-civil-em.html).

Neste período verificava-se a deterioração do tecido social provocado por experiências traumáticas tais como a ameaça de morte, terror, agressões, processos sistemáticos de desumanização, fome, sede, malnutrição, exploração pelo trabalho, abuso sexual e recrutamento de menores para serviço militar.A guerra civil devastou as infra-estruturas sociais e económicas provocando um prejuízo de cerca de 7 biliões de USD na economia nacional.

Este quadro sombrio levou o repensar da estratégia por parte do governo para convencer a RENAMO¹⁹ ao diálogo. Após a morte do presidente da primeira república, a política da Frelimo sofre mudanças notáveis e, em 1987, o governo da frelimo lança a primeira iniciativa não militar com a proposta de aministia dos guerrilheiros da RENAMO, que não teve nenhum sucesso.

Apesar da guerra intensa, nos finais da década de 1980, o rendimento (PIB) veio a registar um aumento. O aumento de rendimento verificado neste período vem deitar abaixo a teoria que indicava que a guerra era o factor determinante para crise económica deduzida em baixos índices de produção interna.

Durante a guerra civil a capacidade de produtiva possivelmente não se manteve e o aumento do rendimento registado foi graças aos apoios externos (ajuda externa). Os programas de ajustamentos estrutural, implementados nos finais dos anos 80 tenha ajudados a melhorar as taxas de crescimentos.

Em 1980, o PIB representava apenas 80% do nível de 1975 e menos 60% do nível de 1973. Uma década depois da independência o PIB real tinha baixado para apenas um terço do nível de 1973. O PIB percapita diminuiu de USD 418 para 284, em 1975, 201 em 1980, e 145 em 1984. Após ajustamento para avariação temporais no poder de compra, dez anos depois da independência o PIB real tinha diminuído para cerca de do nível atingido em 1973. (Santos; 155)

¹² PAN-Africanismo: movimento que visava autodeterminação da África e unidade de todo o continente africano. A ideia prim'aria não teve o seu berço no continente africano, mais sim na América e Sylvester Willians foi quem organizou a primeira conferência do Pan-africanismo na Cidade de Londres em 1900, com objectivo movimento para promoção da solidariedade com relação a população negra das colónias. Burghart Du Bois fundou a Associação Americana para o progresso das Pessoas de Cor. De seguida, organizou o Primeiro Congresso Pan-Africano em Paris em 1919. Em 1945 organiza-se o V Congresso e claramente foi aprovado um do importante lema: “Resolvemos ser livres; povos colonizados do mundo inteiro uni-vos”. A partir dessa altura muitos intelectuais africanos abraçaram a ideia tais como: Jomo Kenyatta (Quênia), Peter Abrahams (África do Sul), Hailé Sellasié (Etiópia), Namdi Azikiwe (Nigéria), Julius Nyerere (Tânzania), Kenneth Kaunda (Zâmbia) e Kwame Nkrumah (Gana). www.brasileducacional.com/panafricanismo.htm

¹³ Guerras são desacordos profundos entre dois ou mais grupos e envolvem uma disputa da autoridade legal sobre um bem ou um território e vários métodos e instrumentos para comunicar e resolver esta diferença. A guerra civil que devastou o país durante os 16 anos, surgiu a partir diferenças e desacordos entre os moçambicanos sobre estado que se pretendia construir após ao alcance da independência nacional. (Tilman Brück)

¹⁴ URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviética que comungava os ideais do marxismo e do leninismo e que teve o fim nos finais da década 80 e surgiu como resposta ao capitalismo ocidental, criando assim os dois bloco e provocando a Guerra fria.

¹⁵ Partido da Vanguarda que toma a dianteira, que dirige o povo e é o guia do povo

¹⁶ Revolucionário agente promotor da revolução, enquanto revolução é a transformação/mudança profunda da sociedade. No caso de Moçambique significou o rompimento com as estruturas coloniais e a criação de uma nova sociedade e novo homem.

¹⁷ PIDE: Polícia Internacional de Defesa do Estado.

¹⁸ ANC: Congresso Nacional Africano, organização negra criada em 1912 e começou as suas acções de oposição e intensifica-se na década de 1950 e em 1960 a polícia matou 67 negros que participavam na manifestação contra o regime e como consequência a ANC foi declarada ilegal e seu líder Nelson Mandela preso e condenado a prisão perpétua. Com a mudança operada na região onde os países como Moçambique, Angola em 1975 alcançam a independência e mais tarde o Zimbabwe e conjugado com a criação da SADCC, África do Sul tornava-se uma ilha com a sua política segregacionista. Em 1990 Nelson Mandela é liberto e Frederick De Klerk revoga as leis raciais e inicia o diálogo com ANC. Em 1992 foi abandono total do apartheid legitimado pelo plebiscito onde 60% da população de raça branca votou pelo fim do mesmo. (www.apartheid.definição-Brasil Escola)

¹⁹ RENAMO: Resistência Nacional Moçambicana

I.1. PAPEL DA ÁFRICA DO SUL E POLÍTICA DE DESESTABILIZAÇÃO

A existência de Moçambique esteve dependente dos outros Estados da região do continente africanos. Assim, as causas de catástrofe e de desaire do país na década 80 estão estreitamente ligados aos acontecimentos da região. Durante o período da descolonização, os regimes de minorias brancas tais como da África do Sul e da Rodésia tentaram sem sucesso opor-se ao processo.

Após a independência nacional de Moçambique e de Angola e aplicação de princípios do marxismo-leninismo em matéria de organização do Estado, política e económica, verificou-se duas alas no governo sul-africano havia e os que queriam prosseguir uma política de amizade em relação aos novos Estados, com objectivo de espalhar a influência Sul-africana, criando assim uma dependência económica e aqueles que queriam manter a ascendência da África do Sul através de meios militares. Para garantir a sobrevivência e hegemonia regional do regime de minoria branca sul-africana, o governo sul-africano, elaborou e implementou, a partir de 1981, uma política regional assente na desestabilização militar dos recém surgidos Estados na região.

Para tal a África do Sul do regime do *apartheid*²⁰ iniciou um processo de repatriamento de trabalhadores moçambicanos com contratos nas minas, e o fluxo de recrutamento de trabalhadores sofreu uma redução nos anos seguintes: 110 mil em 1975 ano de independência para 40 mil em 1976. Este fenómeno foi acompanhado pela redução do uso do Porto de Maputo. (Darch: 215)

Em Abril de 1978, o Governo da África do Sul rescindiu unilateralmente o Acordo de 1928 assinado com o governo colonial, através do qual parte dos salários dos trabalhadores moçambicanos nas minas era utilizado para adquirir ouro ao preço fixo. Assim, as receitas que durante décadas financiavam a economia colonial subitamente deixaram de ser parte da arrecadação de divisas para a nossa balança de pagamentos. A rescisão do acordo de 1928 firmado com o governo colonial português surge no contexto da guerra fria e na política de isolacionismo. (Branco; 1994)

A África do Sul estava virada para as políticas económicas liberais/economia do mercado e Moçambique apresentava-se favorável a política socialista. Neste quadro e dentro da divisão do mundo em dois blocos, os países africanos filiavam-se a um dos blocos e a influência do bloco do leste surge quando este solidarizou-se com a luta de libertação nacional.

Em apoio à política do ocidente, a África do Sul reduziu o recrutamento de mineiros moçambicanos de 80000 para cerca de 25000, afectando de certa forma a contribuição destes na receita nacional. Igualmente foi reduzida o uso de portos e caminhos-de-ferro moçambicanos o que implicou na redução de manuseamento para metade da carga em 1975. Moçambique pela sua natureza é um país virado para prestação de serviços com estes constrangimentos viu aumentar enormemente as suas dificuldades.

O regime do *apartheid* não só estrangulou a economia de Moçambique, mas apoiou as acções de desestabilização protagonizadas pela Resistência Nacional de Moçambique. O Governo de Moçambique para parar com a desestabilização da África do Sul através do movimento interno, em 1984, inicia as negociações com o Governo da África do Sul para não agressão que culminam com assinatura em 16 Março de 1984, do Acordo de N'komati com África do Sul de boa vizinhança. Em julho a África do Sul violou os termos do acordo apoiando em arma e alimentos à RENAMO.

O governo sul africano, alarmado pelo aumento dos ataques de guerrilheiros do *Umkhonto We Sizwe* no norte do Transvaal, começou a atacar directamente o Governo de Moçambique e inicialmente as ameaças eram verbais. O Ministro da Defesa Magnus Malan disse que não estava disposto a conversar com ANC e que a sua campanha contra a presença dessa organização em países vizinhos constituiria aspecto chave na luta contra aquilo que achou de terrorismo. (Darch; 1992: 218)

O Governo Sul-Africano foi intensificando a ofensiva militar que culminou no ataque a Maputo em 1981. Em resposta aos ataques, Moçambique solicitou apoio a URSS e os navios de guerra Soviéticos visitaram Maputo depois do ataque Sul- Africano e assinaram-se acordos comerciais e de auxílio com a Bulgária, República Democrática Alemã e União Soviética. Contudo,

Moçambique recusou instalar a base naval soviética na costa moçambicana e nunca chegou a pertencer o bloco do leste.

²⁰ Apartheid regime de segregação racial ou de separação de raças, onde não pode haver misturas entre duas raças distintas. O apartheid vigorou desde 1948 até 1994 altura em que o primeiro negro, Nelson Mandela assumia o poder ou dirigia os destinos da África do Sul. Durante o período da vigência do Apartheid foram proibidas casamentos entre brancos e negros, obrigação da declaração da cor para todos sul-africanos, os negros foram proibidos a circularem em algumas áreas da cidade, criação de bairros somente para a raça negra, também foram proibidos a usar sítios públicos tais como banheiros públicos, bebedouros e criação de sistema de educação para crianças negras. (WWW. Sua pesquisa. com) A minoria branca detinha o poder político que era exercido através do direito de voto e o poder económico era os detentores das terras do país e a maioria negra tinha que obedecer as regra traçadas pelo regime.

II. PRÉ INTERVENÇÃO INTERNACIONAL

No período colonial a economia estava virada para satisfazer interesses dos colonos e orientada para os países do *interland*. As linhas férreas construídas estão essencialmente ligadas para servir os países do interior, não existia linha a ligar do norte do país para o sul e o capital sul-africano dominava a região sul de Moçambique, através do trabalho migratório.

No início da década de 1970, o PIB per capita de Moçambique era de 70% do PIB médio per capita da África Sub-sahariana. Em 1973 foi o pico de crescimento económico de Moçambique, também foi o prenúncio de uma crise prolongada. Em 1973 a crise internacional de petróleo provocou a queda de investimentos realizados, o processo de descolonização que conduziu a destruição completa do sistema colonial, aliado ao abandono do sistema de mercado capitalista do país (Santos: 155)

Em 1974, dava-se o término da guerra de libertação nacional com assinatura dos Acordos de Lusaka a 7 de Setembro e a economia já dava sinais de estar a atravessar dificuldades estruturais, atrasada, subdesenvolvida, estruturalmente dependente da metrópole/ potência colonial. Entre 1973 e 1974, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita caiu de 418 dólares em 1973 para 284 dólares em 1975. Assistia-se a uma anarquia e sabotagem das unidades de produção, deixando totalmente a economia no estado mais atrasada ou debilitada. (Santos:155)

A transformação da Frelimo no partido Marxista-leninista, bem como a radicalização das directivas económico-sociais operada em 1977 no decurso do III Congresso e o Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), reafirmaram e legitimaram as políticas e acções que vinha sendo implementada desde a independência. A estratégia de desenvolvimento foi delineada em volta de três aspectos fundamentais: socialização, criação de aldeias comunais no campo industrialização do país e a formação da força de trabalho. Foram definidas metas a alcançar na produção com base em níveis de produção de 1973 e definidas políticas de intervencionamento das empresas estrangeiras.

O Estado começou por nacionalizar empresas portuguesas abandonadas e instalava equipas administrativas para as pôr a funcionar. Em 1978, 50% das empresas, desde principais empresas de plantações, fábricas, armazens, postos de venda a retalho estavam sob controlo do Estado e em 1981, 65% da produção industrial, 85% dos transportes e 90% da construção estava inserida no sector estatal. (Newitt; 1997: 474)

Assim fixaram-se preços e salários e foram nomeadas comissões administrativas; instituíram subsídios aos produtos alimentares básicos; socializou a educação e os serviços de saúde; estabeleceu mecanismos de controle sobre as importações e sobre a política cambial, colocou a agricultura como base da economia e defendeu a necessidade de uma industrialização acelerada; nacionalização da terra e prédios de rendimentos; encerramento de todas as fronteiras com a Rodésia do Sul, actual Zimbabwe; adopção do sistema de economia centralmente planificada; aprovação do Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), que visava acabar com o subdesenvolvimento através da industrialização do país e a formação da força de trabalho em 10 anos; aprovação do plano estatal central em 1978, com a definição de metas de produção, centralizada na decisão e alocação de recursos financeiros, materiais e humanos; reforço do intervencionismo nas empresas privadas.

Nos primeiros dois anos de implementação do modelo o Governo liderado pela Frelimo tinha conseguido controlar o declínio económico provocado pela fuga de mão-de-obra qualificada para Portugal e outros países. O auxílio do bloco do leste tentou substituir os portugueses que tinham abandonado o país.

A libertação não significa simplesmente a expulsão dos colonialistas Portugueses; significa reorganizar a vida do país e lançá-la na vida do sólido desenvolvimento nacional. Para isso é necessário tirar o poder político das mãos dos Portugueses, visto que estes se opuseram sempre ao progresso social e estimularam somente aquele desenvolvimento económico que podia beneficiar uma elite pequena quase exclusivamente estrangeira. Mas o movimento de libertação não poderá reivindicar êxito até que, através dele, o povo consiga o que os portugueses lhe recusaram: nível de vida tolerável; instrução; condições de desenvolvimento económico e cultural; oportunidades de participar no seu próprio governo. (Mondlane; 1977: 248)

A visão de Mondlane foi circundada pelo Presidente da República Popular de Moçambique, Samora Machel, quando referiu-se que descolonizar o Estado não era uma simples transferência geográfica do centro de tomadas das decisões, mas sim o dismantelar o sistema político,

administrativo, cultural, financeiro e económico para criar uma sociedade nova sem classes e sem exploração do homem pelo homem.

Nesta visão, foi criada a base para centralização de todas as esferas da vida pública, através da nacionalização de escolas, saúde, unidades de produção. A Frelimo garantia assim o controlo directo das principais áreas por parte do Estado e promovia o acesso abrangente de tais serviços aos cidadãos. Foi um período de adequação da máquina administrativa aos interesses nacionais e no cumprimento das directivas sócio-económicas do seu III Congresso. Os dirigentes da Frelimo acreditavam que a política do colectivismo iria conduzir a um rápido desenvolvimento e elevar o acesso ao ensino e cuidados de saúde para toda a população. Estes sectores sociais iriam ser considerados pilares para a estratégia de transferir as experiências colectivas.

Na realidade o Estado substituiu agentes e mecanismo do mercado colonial e capitalista por controlo administrativo dos preços da maioria dos produtos alimentares e não alimentares, dos salários das taxas de juros e de todo o sistema financeiro e de direcção e gestão de empresas. Deu mais ênfase administrativa em detrimento dos custos reais e da viabilidade económica das políticas e programas, onde a distribuição dos investimentos e as metas de produção assumia força de lei, embora assentando em critérios predominantemente administrativos. (Santos, 158)

O fracasso da política deveu-se à não análise do *modus vivendis* dos nativos que sempre viveram isolados e as machambas individuais. Para uma mudança rápida da forma de vida, os efeitos negativos eram de esperar-se, aliado ao modelo centralizador adaptado pelo Estado.

De 1975 a 1979 registou um aumento descontrolado dos efectivos escolares. Esta situação verificou-se nas classes iniciais/ ensino primário do 1º grau, de 671617 alunos para 1498729 cerca de 200%. (Universidade Pedagógica de Moçambique: 16)

No mesmo período foram feitas reformas curriculares que conduziram a adopção do Novo Sistema Nacional de Educação em 1983 que teve o início com a primeira classe e a reforma ficou completa em 1994, com a eliminação total do antigo sistema. Nas escolas secundárias 80% dos professores e 70% dos primários não tinham nenhuma preparação para realizar a sua profissão. (Edizioni Lavarò; 1989:77)

O aumento dos alunos não foi acompanhado com novas infra-estruturas escolares, formação de professores criando de certa maneira problemas de insuficiência de salas de aulas/ superlotação

das salas, alto número de horas e o rácio aluno professor em 1979 era 1/88 o que contribuiu para fraca qualidade de ensino, aliado ao facto da guerra civil e a crise económica interna.

Por outro lado, havia uma crença no seio dos dirigentes da Frelimo e da população moçambicana de quebrar e eliminar todo o vestígio do colonialismo português, transformando a estrutura económica através de uma industrialização rápida baseada nos excedentes agrícolas. Para atingir um desenvolvimento rápido seria necessário a modernização da agricultura para possibilitar o aumento da produção e da produtividade. A agricultura seria a base de todo o desenvolvimento, com a substituição do trabalho forçado e manual pela modernização e a mecanização.

As machambas estatais deviam ser o ponto fulcral da estratégia agrícola, produzir bens de exportação e cobrir uma grande parte das necessidades totais de bens alimentares do país. As machambas estatais seriam formadas a partir das antigas plantações e da junção de parcelas agrícolas mais pequenas dos colonos portugueses. (Abrahamsson & Nilsson; 1994:38).

A mecanização das machambas estatais era uma ideia enraizada no seio dos dirigentes da Frelimo na altura da independência. Para Samora Machel, as machambas estatais era o espaço onde agricultura de escala poderia acontecer através da mecanização e o país seria auto-sustentável em matéria de alimentação. O trator seria a tecnologia básica e indispensável para a produção de alimentos em quantidades mas não qualitativamente superior à enxada. (Negrão; 2001:4)

Ao pensar o desenvolvimento a partir da agricultura tinha como base a população basicamente camponesa e sem estudos. Outro aspecto a salientar na estratégia foi a criação de “aldeias comunais”²¹ que permitia oferecer a educação e saúde à população que na altura da independência vivia dispersa ou isolada. A produção desenvolvia-se nas unidades estatais, nas cooperativas, no sector familiar e privado. Contudo, o entrosamento entre o sector estatal, o cooperativo e o familiar não se estabelecia, não havia mecanismos de relacionamento de modo a garantir-se um apoio mútuo.

As aldeias comunais surgiram como locais onde os camponeses poderiam libertar a sua iniciativa criadora com base no princípio de contar com as próprias forças. Também se entendia como espaço de reprodução da força de trabalho para as machambas estatais, onde se esperava a acumulação de capitais com vista ao crescimento do sector industrial e da economia nacional. (Negrão; 2003:2)

Nesta análise, as aldeias comunais constituiriam a base de desenvolvimento harmonioso do território nacional, permitindo a urbanização das zonas rurais, transformando civilização campesina do povo nativo em urbana. Ainda perspectivava-se que as aldeias comunais iriam produzir um movimento integrado que iria conduzir ao desenvolvimento nas zonas rurais. Este pensamento era mais idealista e não realista porque na verdade a situação já estava deteriorada e as condições sócio económicas eram as piores.

O fracasso das aldeias comunais, em primeiro lugar deve-se ao facto de concentrar população que pela sua natureza histórica estavam habituada a viver em regiões isoladas, o que permitia fazer melhor aproveitamento das terras férteis e os restantes recursos naturais. Por outro, a escassez de recursos nas aldeias comunais (lenha, terras férteis e água) e um factor não menos importante foi a falta de consulta pública sobre o modelo e principalmente inerente aos hábitos e costumes de cada comunidade (*modus vivendis*).

A mudança forçada dos camponeses da terra que tradicionalmente trabalhavam e que era controlada pela sua linhagem para grande aglomerado populacional, onde dependia do chefe da aldeia para acesso a terra. Os chefes dessas linhagens perderam o poder ao serem retirados das suas zonas e conseqüentemente estes mobilizaram a sua linhagem a regressarem as terras de origem e deixando as casas das aldeias vazias. As aldeias comunais representaram uma violência aos hábitos e costumes (cultura do povo). Embora o modelo não tenha trazido resultados desejado, a sua intrusão visava garantir a aproximação ao cidadão dos serviços básicos e garantir o desenvolvimento.

Aliada às aldeias comunais, também foram introduzidas as cooperativas de produção/agrícola para assegurar o aprovisionamento de sementes e outros insumos e ao mesmo tempo, a compra da produção de rendimento com os camponeses que seriam apoiadas e financiadas pelas machambas estatais. Para organizar as cooperativas de produção, a população deveria ser concentrada em aldeias comunais. A organização das cooperativas agrícolas e mesmo das aldeias comunais foi facilitado pelo ambiente de euforia em que se vivia nos primeiros anos da independência, contrastando com acção do Estado no campo de aprovisionamento e de compra da produção, de organização das infraestruturas sociais, não conseguiu acompanhar o esforço dos camponeses. (História de Moçambique, 14)

Durante os primeiros anos da independência nacional os indicadores económicos mensuráveis apresentavam sinais de um desenvolvimento positivo, mas na realidade as condições políticas e sociais para a produção a longo prazo pioravam. Entre 1977 a 1981 a exportação aumentou 83% e dentro dos sectores sociais, expandiu-se o sistema educacional e o número de professores aumentou de 10 mil para 20 mil e analfabetismo reduziu de 93% para 70% em 1982 e o sistema de saúde foi alargado para zonas rurais e o número de habitantes por unidade sanitária reduziu de 26 mil para 10 mil .

O fosso aumentava cada vez mais entre os objectivos a longo prazo da política de desenvolvimento e a sua implementação. O abandono de todo o sistema económico colonial sem no entanto criar-se bases para a implantação de um novo sistema levou ao enfraquecimento nas áreas rurais, a capacidade de produção a longo prazo.

O aumento na produção foi motivado pela euforia da independência, a ideia de apropriação, de sentimento de liberdade e a capacidade de os dirigentes mobilizar a população para o trabalho colectivo e motivar para trabalho voluntário. (Abrahamsson & Nilsson; 1994:44).

A política socialista estava a surtir alguns efeitos positivos, mas denotava-se também um fracasso devido a escassez de produtos da primeira necessidade a nível interno que propiciou a especulação, venda clandestina e o açambarcamento dos mesmos com a denominação de “*candongá*”. Para colmatar esse fenómeno tentou-se sem sucesso através de grupos dinamizadores mobilizar as populações a fim de serem elas próprias a exercerem um controlo severo sobre os especuladores. (Sede Nacional da Frelimo; circular, Maputo, 14 de agosto de 1976).

As machambas estatais que visavam produzir grandes quantidades de alimentos e uma divisão equitativa dos mesmos para eliminar os focos de fome, rumo ao desenvolvimento, não estavam a resultar devido a escassez da chuva, aliado a guerra civil.

Essas condições sócio-económica precárias contribuíram para a redução da produção interna comercializada nos anos que se seguiram a independência nacional. Para inverter esse cenário de especulação de preço, foi adoptada a política de abastecimento de produtos de primeira necessidade, onde foram instituídas lojas do povo e especiais para os responsáveis para o levantamento de produtos. O povo estava mais pobre, escasseava tudo. Assim mostra-se claramente que existia diferença em os detentores de poderes e os não/ divisão de classe. Os ideais da luta de libertação nacional estavam ser postas em causa (o comunismo).

Em 1983 as exportações nacionais haviam caído para metade e as importações baixado em um terço, surgia como consequência desastrosa da estratégia de desenvolvimento, associados aos devastadores efeitos da guerra civil e das calamidades naturais que contribuíram para instalação de uma crise profunda. (Coelho; 14)

Essa situação mostrava-se claramente sinais de desmoronamento da estratégia socialista e criava-se espaço para início das conversações com as instituições financeiras internacionais.

II.1. PLANO PROSPECTIVO INDICATIVO (PPI)

Em 1978 foi elaborada o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) e aprovado em Agosto de 1979, numa sessão do Conselho de Ministros, um mega plano com objectivo de acabar com o subdesenvolvimento no país em 10 anos que replicava o modelo de desenvolvimento dos países socialistas, criava-se uma ilusão do real possível alcançável. A economia começou a dar sinais de crescimento, mais ainda estava-se longe de atingir o pico de produção de 1973. Os sectores das pescas, transportes e de energia registaram taxas de crescimento assinaláveis e no seio da elite política começou a acreditar que era possível acabar com o subdesenvolvimento em dez anos. (Negrão; 2003:4)

O PPI tinha a base a educação para impulsionar o desenvolvimento e foi nesta óptica que em 1981 é apresentado na Assembleia Popular o Sistema Nacional de Educação (SNE) e foi aprovado pela resolução 11/81 de 17 de Dezembro. O consumo urbano caiu e o racionamento foi introduzido e com ele as lojas especiais para os responsáveis ou dirigentes. O termos de trocas entre os produtos industriais urbanos e produtos agrícolas rurais era desfavorável a estes. O PPI era considerado como instrumento base para a construção do desenvolvimento razoável no âmbito da economia socialista. Para a concretização do plano foram definidos seguintes acções:

- i) Socialização do campo e desenvolvimento agrário através do desenvolvimento acelerado do sector estatal agrário, mecanização da agricultura, introdução das cooperativas no campo e criação de aldeias comunais.
- ii) Industrialização rápida através do desenvolvimento da indústria pesada.
- iii) A formação e qualificação de força de trabalho através da massificação da formação formal e da alfabetização.

Com aprovação do PPI foi adoptado oficialmente o programa específico de industrialização. Esse programa visava a construção em dez anos das bases essenciais da indústria básica moderna. Assim, estabelecia que devia-se atingir as metas de 1973 e o desenvolvimento da indústria básica. Em 1982, o Governo centrou as acções em melhorar o aprovisionamento das empresas em matéria primas e matéria auxiliares indispensáveis, na reorganização das principais linhas de produção e indústrias e na elaboração de projectos para o desenvolvimento para indústria básica, como resultado da reorganização ao rápido declínio da produção do sector no período 1974-76, seguiu-se um período de recuperação sensível dos índices de produção. Entre 1977 e 1981 a produção da indústria transformadora cresceu em 18% a uma taxa média de 4%. (Branco; 97-98)

O programa apresentava algumas fraquezas que consistiam na falta de recursos financeiros internos para realizar um investimento de vulto e era demasiado dependente a recursos externos, com uma orientação comercial e económica centralizada no mercado interno, uma gestão macroeconómica desequilibrada e excessivamente centralizada com uma articulação não efectiva com o sector agrário.

No seguimento das recomendações da ONU²², em 1976, Moçambique aplicou integralmente as sanções internacionais decretadas através da resolução 253 de 1968 aprovada em 29 de Maio pelo Conselho de Segurança contra o regime de Ian Smith, traduzida no fecho da fronteira com a Rodésia, actual Zimbabwe, como forma de forçar a independência do país. As aplicação das sanções trouxe consequências negativas para a receita do país. Assim, o Corredor da Beira que liga os países do *interland* deixou de funcionar em pleno e devido as sanções. O Zimbabwe deixou de utilizar as vias moçambicanas que dão acesso ao oceano e o não funcionamento em pleno veio reduzir as receitas obtidas através da prestação de serviços ao Zimbabwe e igualmente deixou de obter divisas resultantes da venda do petróleo refinado em Maputo. Essa situação agravava o déficite da balança de transações correntes e para alteração deste cenário a ajuda e empréstimo internacionais era fundamental.

Em 1980, 50% do investimento público era coberto por ajuda externa oficial e no mesmo período as receitas em divisas viram-se diminuídas por causa do boicote económico da África do Sul contra Moçambique, da aplicação das sanções decretadas pelas Nações Unidas à Rodésia do Sul

e do efeito combinado da redução das exportações e deterioração do termos de trocas relativamente as importações. (Branco; 104)

Essas acções foram implementadas, mas fracassaram tendo em conta o contexto político interno (guerra civil) e internacional (Guerra fria) e a política de isolacionismo na região, onde Moçambique fazia parte dos países da linha da frente que integrava também Tanzânia, Zâmbia e Angola, cujo objectivo era isolar politicamente o regime da África do Sul e coordenar esforços para a libertação do Zimbabwe e da Namíbia através do apoio aos respectivos movimentos políticos de libertação (ZANU PF e SWAPO).

Após a independência do Zimbabwe, os países da linha da frente encontraram condições para a criação da SADCC. Em 1980 foi criada a SADCC (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral)²³, que integrava inicialmente nove países, nomeadamente: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe, com objectivo de isolar a África do Sul do regime do *apartheid* e libertar a África austral da dependência económica em relação a África do Sul, fomentar a cooperação entre Estados membros em projectos sectoriais que concorressem para o balanceamento das economias. Nesse contexto, Moçambique ficou com a responsabilidade a implementação dos projectos de transportes e comunicações. (Revista Científica Inter- Universitária; 2011:15)

Em 1981, os serviços da dívida e as taxas de juro sofreram uma alteração no respeitante aos empréstimos contraídos a juros móveis. O país tinha dificuldades em amortizar a dívida e as reservas de divisas disponíveis não eram suficientes. Havia necessidade cada vez mais crescente em contrariar mais empréstimos e em dois anos a dívida aumentou. A política agrária do país, juntamente com uma seca generalizada e prolongada fez com que a produção agrícola total de várias províncias diminuísse tanto nas machambas estatais mecanizadas como nas terras dos pequenos camponeses. (Abrahamsson & Nilsson; 1994:132).

A isso, vieram juntar-se os efeitos da guerra civil que destruíram as vias de comunicação, as fabricas de açúcar, centro de produção entre outras infraestruturas. Ao mesmo tempo diminuiu a oferta de bens alimentares de produção nacional, o que resultou no aumento das necessidades de importação dos mesmos na mesma proporção. Igualmente, registava-se um retrocesso económico, aliado a uma crescente propagação da guerra e o fosso cada vez maior entre a visão e realidade levaram a uma necessidade urgente de uma reorientação política e económica.

O declínio geral da produção regista-se nos anos de 1981 à 1985, esses anos foram extremamente difíceis para o Governo e o povo de Moçambique. De 1981 a 1983 foi de cerca de 23.4%. A produção industrial decresceu 30.9% e a agricultura 22.8%. As exportações tinham alcançado US\$ 281 milhões em 1981, em 1985 decresceram para US\$ 76.6 milhões. As importações de crude representavam 12.9% do total das exportações em 1973, cerca de 31.4% em 1975 e em 1981 correspondiam a 59.5% do valor total das exportações. As importações e as exportações começaram a registar um crescimento a partir de 1985. A economia nacional começa a ser reanimada a partir desse período.²⁴

Em 1983, o país declarava-se incapaz de pagar a dívida externa e a situação tornava-se cada vez difícil devido a guerra civil interna movida pela Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) aliada a Guerra Fria no contexto internacional.

No IV Congresso da Frelimo, realizado em 1983, foi analisada a crise económica e social do país e adoptou-se novas directivas para contrariar o declínio centrado no sector na produção familiar e especial na actividade agro-pecuária assegurando assim alocação de insumos necessários. Por outro, recomendava-se forte articulação e combinação dos pequenos e grandes projectos para o combate a fome e aumento da receita em divisas.(Chichava; 4)

Para materializar as directivas do IV Congresso foi aprovado o Plano de Acção Económica (PAE) com objectivos de estabelecer o equilíbrio macroeconómico e controlo das despesas do estado e a quantidade de dinheiro a circular. As medidas de austeridades foram tomadas, começando por reduzir ao mínimo os aumentos salários dos funcionários, reformulação da política agrária, as machambas estatais foram divididas e privatizadas. Marcava assim uma viragem do sistema económico de planificação central para uma economia do mercado. Igualmente foi desencadeada uma ofensiva diplomática destinada a abrir as portas do ocidente e negociar ajuda para o desenvolvimento nacional. Foi neste contexto que o Presidente Samora Machel visitou os Estados Unidos e Reino Unido. (Revista Científica Inter- Universitária;2011:16)

O programa de acção económica não foi realizado tal como estava planificado e, por isso, não deu resultados pretendidos. O crescimento continuou a ser negativo e a produção agrícola também não registou um crescimento considerável.

II.2 CONCLUSÃO

Da análise feita aos pontos constantes no capítulo II do presente trabalho conclui-se que a Guerra de Libertação Nacional iniciada em 1964, com um apoio forte dos países africanos independentes e do Bloco do leste no contexto da guerra fria, contribuiu para o desenho da política no pós independência. Nota-se também no decurso da guerra de libertação Nacional, aliado em (1969) com a morte do líder da FRELIMO uma cisão interna, conduzindo Samora Machel ao poder ao invés do Vice Presidente como estava estatuido. Essa cisão interna veio agudizar-se com aquilo que mais tarde chamaram de reacionário.

Na sequência dos problemas interno da Frelimo, surge o movimento desestabilização apoiado pela Rodésia do Sul, liderado por André Matsangaissa. Afonso Dlakama assumiu a liderança após a morte do seu líder. Quando o Zimbabwe alcança a independência, a base de apoio mudou para África do Sul do regime do *Apartheid*.

O processo de negociação foi iniciado num clima de desespero com uma crise interna e a via armada mostrava-se cada vez mais difícil de acabar com a guerra por outro o mundo estava a dar sinais de estar perto do fim da guerra fria e os antigos aliados do Governo (Bloco do leste) estavam virado a situações internas e o socialismo não estava a dar resultados (não tinha pernas para andar).

No contexto da guerra fria, a África do Sul aparece inicialmente a reduzir a contratação de mão-de-obra moçambicana para as minas, reduzido assim a receita em divisa comprometendo de certa forma implementação do plano.

Para resolver a questão do apoio as acções militares do MRN, o Presidente Samora Machel celebrou o acordo de N'komati que não produziu o efeito que Moçambique pretendia. A combinação dos factores (guerra civil, fraca produtividade devido a fenómenos naturais tais como: cheias e secas, a política da África do Sul aplicada através do corte da contratação de mão de obra moçambicana para as minas, as sanções aplicadas contra o Zimbabwe resultando na redução da receita do corredor da Beira) criou condições para uma crise interna sem precedente com quase tudo a escassear incluindo pequenas coisas como por exemplo agulhas. A nível externo, Moçambique mantinha uma política com inclinação aos países do bloco do leste e a na região pertencia aos países da Linha da Frente que originou a SADCC como forma de isolar a África do Sul.

²¹ Aldeias comunais: bairros rurais com fim de urbanização da população nativa que vivia de forma isolada, o que dificultava a prestação de serviços básicos. As aldeias comunais conhecida também como a estratégia de socialização do campo aprovada no III Congresso da Frelimo que permitiria a aproximação do professor, enfermeiro, escola, posto médico, o armazém, a loja do povo, as estruturas, as ferramentas aos membros da aldeia. Tudo devia ser centralizado e organizado de modo que facilmente seja utilizado por todos. (Ministério da Educação e Cultura, 1982, p39)

²² ONU: Organização das Nações Unidas

²³ SADCC foi criada a 1 de Abril de 1980 através da declaração intitulada “ África Austral: Rumo à Libertação Económica”. Esta Declaração incluía a estratégia para reduzir a dependência em relação a África do Sul e visava a participação financeira dos parceiros de cooperação e em 1981 foi assinado o Memorando de entendimento entre os países membros e a formalização foi feita na Cimeira de Harare realizada em 1989. Com o fim do apartheid e adesão da África do sul, a organização passa por uma transformação e em 1992 na reunião de Windhoek assinaram a declaração e o tratado que estabelece a SADC-Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, Comissão Nacional da SADC, 2005, p11,12,13).

²⁴ (<http://savana.sapo.mz/2474-a-adesao-de-mocambique-as-instituicoes-de-bretto-woods> de 10 de Maio 2010)

III. ADESÃO AO FMI E BANCO MUNDIAL

As funções das instituições de Bretton Woods têm estado a alterar no decorrer dos anos devido a evolução económica e financeira internacional. As duas instituições trabalham em coordenação, o Banco Mundial lida com as questões de desenvolvimentos enquanto o FMI sobre as políticas macroeconómica e taxas de câmbio, ajustamento temporal dos desequilíbrios da balança de pagamentos e programas de estabilização. As IBW desempenham o papel de coordenação no sistema financeiro internacional e em muitos casos os projectos, programas e financiamentos bilaterais e multilaterais estão sujeitos ao seu parecer.

III.1. ORIGEM E OBJECTIVOS DO FMI E BM

Em Julho de 1944, representantes de 44 países reuniram-se em Bretton Woods, New Hampshire, para planificar e assinar artigos de acordo do FMI. Da conferência também emergiu o Banco Mundial que engloba o Banco Internacional para a Reconstrução e desenvolvimento assim como a sua associada, Associação para o Desenvolvimento Internacional, cujo objectivo era ajudar os combatentes a reconstruir suas economias destruídas e ajudar as antigas colónias a desenvolver-se e a modernizar suas economias. (Krugman & Obstfeld, p389).

O Banco Mundial é uma instituição de desenvolvimento cuja missão é lutar contra a pobreza e elevar os padrões de vida das pessoas no mundo em desenvolvimento. Providência empréstimos, assessoria no desenho das políticas, assistência técnica e serviços de partilha de conhecimentos. (O BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE; 2002,10)

O Grupo Banco Mundial compreende o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), o ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais) e o passou para a coordenação (Fundo Mundial para o Meio Ambiente).

O FMI foi criado em 1945 e tem como objectivo básico zelar pela estabilidade do sistema monetário internacional, através da promoção da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre os países membros. Juntamente com o BIRD²⁵, o FMI emergiu da Conferência de Bretton Woods como um dos pilares da ordem económica internacional após 2ª Guerra Mundial.

O FMI tinha como objectivo evitar que desequilíbrios na balança de pagamentos e nos sistemas cambiais dos países membros possam prejudicar a expansão do comércio e dos fluxos de capitais internacionais. O Fundo favorece a progressiva eliminação das restrições cambiais nos países membros e concede recursos temporariamente para evitar ou remediar desequilíbrios no balanço de pagamentos. Além disso, o FMI planeia e monitora programas de ajustes estruturais e oferece assistência técnica e treinamento para os países membros. Até 1974, o acesso de fundo do FMI era mediante as quotas pagas pelo país membro que solicitava o empréstimo. A partir desse período houve o alargamento para outros mediante a implementação de programa de estabilização com horizonte de aplicação de 3 anos.

O alargamento do tempo de utilização de empréstimos para permitir intervenções estruturais nas economias em crise, criou condições para criação de novos fundos tais como: Fundo para o Ajustamento Estrutural; Fundo de Facilidade Alargada para Ajustamento Estrutural reformulado em 1993 para intervir nas acções de médio/longo prazo em conjunto com Banco Mundial. Em 1999 as Instituições de Bretton Woods condicionaram a continuação de empréstimos a apresentação de Planos de Redução a Pobreza Absoluta.

III.2. PROCESSO NEGOCIAL ENTRE MOÇAMBIQUE E IBW

A intensificação da guerra civil conjugado com a queda das exportações e a subida dos preços de petróleo e das taxas de juros no início dos anos 80 levou a Moçambique a situação de falta de divisas para importação que caíram causando colapso da economia. Para inverter este cenário o País recorreu a comunidade internacional solicitando ajuda. Os Estados Unidos da América e outros doadores exigiram a mudança da política de Moçambique.

Em 1983, o processo de adesão às instituições de Bretton Woods inicia-se num quadro sombrio do país: com uma guerra interna (civil) no auge, infraestruturas destruídas, baixa produtividade interna, escassez de produtos alimentares, o esgotamento das reservas financeiras, a depreciação da moeda nacional e altos níveis de inflação. O ramo industrial deparava-se com a falta de matérias prima para processar e para assegurar o funcionamento normal das grandes empresas estatais, o Banco de Moçambique emitia créditos que criaram um deficit de 14% do

PIB. (<http://savana.sapo.mz/2474-a-adesao-de-mocambique-as-instituicoes-de-bretto-woods> de 10 de Maio 2010). Também registava a escassez de tudo (materiais sobressalente, insumo para comercialização agrícola) no mercado interno.

O estudo técnico e financeiro sobre adesão ao Banco Mundial e FMI e o seu enquadramento político já tinha sido encomendado pelo Governo de Moçambique nos anos de 1977 e 1978. Mas havia receios e desconfianças em relação às políticas das Instituições Financeiras Internacionais de Bretton Woods. Os países africanos membros dessas instituições continuavam a viver na miséria e a sofrer de doenças endémicas e os dirigentes moçambicanos queriam uma economia robusta capaz de eliminar a pobreza em pouco tempo. Por outro lado, Moçambique tinha a segurança de obter apoios com os países do Bloco do leste, pelo que a opção da adesão a essas instituições nesta altura foi deixada de lado e também, por se pensar que as políticas dessas instituições financeiras poderiam constituir uma ingerência nos assuntos interno do país que tinha claramente uma orientação marxista-leninista.

No início da década de 1980, Moçambique viu recusada a sua candidatura ao Council for Mutual Economic Assistance ou Conselho de Ajuda Mútua Económica (COMECON) o que significou a recusa também da extensão de apoio por parte dos países Europeus do bloco do leste. A falta de recursos financeiros constituía um constrangimento mais sério para o desenvolvimento de Moçambique. (José; 2005: 18)

Moçambique não foi admitido ao COMECON por não ser considerado país socialista, mas sim de orientação socialista e pertencia ao grupo de países dos não alinhados. A dívida externa tinha aumentado de 1.83 biliões de dólares, em 1983 para 2,4 e 2,78 biliões de dólares em 1984 e 1985 respectivamente e registava-se uma crise na balança de pagamento e o país tinha deixado de pagar a dívida externa e para a renegociação da mesma. (Santos; 166). Os credores (países nórdicos) condicionavam a continuação do apoio ao país à adesão as instituições de Bretton Woods e o saque da primeira tranche. Para evitar colapso do novo Estado (Moçambique Independente), o Governo de Moçambique foi aos poucos transformando a sua orientação política e económica, iniciando assim, o processo de negociação para adesão das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e FMI).

A crise económica marcou uma conjuntura crítica que colocou Moçambique na rota das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e FMI) que eram as únicas fontes onde poderia obter as divisas. Assim, o Banco Mundial e o FMI alargavam a sua influência sobre as políticas macroeconómicas.²⁶

Em 1984, o País aderiu à convenção de Lomé e em 24 de Setembro desse ano concretiza-se adesão. O Ministro das Finanças Dr. Rui Baltazar em nome da República Popular de Moçambique assinava o acordo que formalizava a adesão, através do Decreto 6/84 de 24 de Setembro²⁷. A adesão as Instituições de Bretton Woods permitiriam criar uma motivação para investimento estrangeiro; manter o nível de donativos e de créditos bilaterais de longo prazo; consolidar a paz que se perspectivava na região após assinatura do Acordo de Nkomati e a Cooperação regional (SADCC) tornar-se-ia efectiva. Igualmente, permitiria ao acesso como LDC- Less Developd Country, a recursos da Associação Internacional de desenvolvimento com prazo de 50 anos, incluindo 10 de deferimento e juros de 0,75% ao ano²⁸.

Contudo, a paz regional que se perspectivava com assinatura do Acordo de Nkomati não chegou a acontecer devido ao não cumprimento dos princípios do acordo principalmente por parte da África do Sul. O acordo preconizava não agressão e Boa Vizinhança pelo qual Moçambique concordou deixar de apoiar ao ANC em termos de acolhimento no território moçambicano e o mesmo aconteceria por parte de África do Sul à Renamo. No quadro da adesão as instituições de Bretton Woods foram estabelecida políticas económicas e medidas²⁹.

Em 1984, foi aprovado o Programa de Acção Económica, 1984-1986. Prenúncio do Programa de Ajustamento Estrutural e foi submetido as instituições de Bretton Woods para o financiamento com objectivos de reabilitar a produção industrial com vista ao reforço de mercadoria e estímulo da produção e comercialização do sector agrícola; promover o crescimento da produção agrícola, através da reabilitação de regadios e fornecimentos de meios necessários à actividade agrícola; e assegurar através da elevação dos níveis de utilização da frota rodoviária, por dotação de meios e uma correcta manutenção e reparação, a elevação dos níveis de circulação de mercadorias de apoio à comercialização e dos factores necessários a comercialização³⁰.

Através do Programa de Acção Económica 1984-1986, definia-se o aproveitamento máximo de capacidades e recursos económicos disponíveis de forma a inverter a tendência da queda da

produção nacional. Também, visava a reestruturação do equilíbrio geral a partir de redução de procura total ao mesmo tempo que se iniciava a expansão da oferta.

Em 1984 iniciavam as negociações com o Clube de Paris com vista ao escalonamento da dívida. Em 1985, o país torna-se o maior receptor da ajuda humanitária e assistência técnica americana na África Sub-Sahariana. Quatro meses mais tarde, as primeiras consultas entre o Governo de Moçambique e o FMI, no abrigo do artigo IV do acordo referente as obrigações sobre matéria cambial. Nesta consulta o FMI apresentou um conjunto medidas de ajustamento como:

desvalorização da moeda nacional; eliminação gradual de controlo de preço ou liberalização de preços; redução do deficit do sector público; o Banco Central deveria desempenhar papel activo na formulação das políticas macroeconómicas e influenciar os níveis da procura interna compatíveis com a balança de pagamento.

Inicialmente, o programa estava avaliado em 192.5 milhões de dólares, mais tarde veio a sofrer corte estabelecendo-se em 45 milhões de dólares e tinha as seguintes componentes: O sector da indústria recebeu maior valor situando-se em 26 milhões de dólares; transporte 13 milhões; agricultura 5 milhões e implementação e assistência técnica, equipamento e veículo 1 milhão.³¹

Ao atribuir maior valor ao sector industrial tinha-se em vista adoptar de meios necessários para garantir o aumento da produção, transformação das riquezas naturais que iriam impulsionar desenvolvimento rápido. O sector de transportes visava aumentar a receita resultante da prestação de serviços aos países do *interland* através do aproveitamento integral dos Corredores da Beira, Maputo, Nacala Twara e incluindo a Linha de Sena que liga a zona mineira de Moatize com o porto da Beira.

A agricultura figurou-se em terceiro lugar para garantir a segurança alimentar e impulsionar um desenvolvimento nas zonas rurais. Moçambique juntou-se ao Banco Mundial e o FMI e a ajuda aumentou drasticamente e com o apoio foram estabelecidas algumas condições que incluía a entrada de duas Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) Care e a World Vision (Visão Mundial) para operar no país. Por outro lado, adopção do Programa de Reajustamento Estrutural e a consequente redução da intervenção do Estado na economia.

No processo das negociações o FMI usa o Programa de Reajustamento Estrutural como instrumentos de pressão que determina os passos da reforma. O condicionalismo imposto pelo FMI corroi a soberania do país receptor da ajuda, dispersa a limitada mão de obra qualificada que poderia liderar as actividades e impõem fortes custos sociais nos estratos mais baixos da sociedade.(Mosca;2005:23).

Assim, adopção do programa de Ajustamento Estrutural foi muito lento em Moçambique, devido ao pensamento de ingerência nos assuntos interno que pairava nos governantes do Governo e líderes do partido Frelimo e levou aos doadores ao corte da ajuda alimentar em 1986. O Governo moçambicano, entendia que as medidas impostas pelas Instituições de Bretton Woods significava ingerência em assuntos internos que visava acabar com a política económica contida nas directivas económicas e sociais adoptada no IV congresso da Frelimo.(Comiche; Palestra; 2001: 6)

As medidas a aplicar e as reformas são acordadas em conversações periódicas entre as IBW e os respectivos governos. O financiamento da crise (renegociação da dívida, défices externos públicos, ajuda alimentar, projectos de desenvolvimento e outros) está em função do desempenho dos Governos na aplicação dos programas estabelecidos. (Mosca; 2005:2)

Para verificar a aplicação das medidas acordadas, entre 1985 e 1986, Moçambique recebeu 5 missões do Fundo Monetário Internacional: Abril de 1985 consultas no âmbito do Artigo IV do acordo; Novembro de 1985 discussão do Programa de recuperação económica; Julho de 1986 segundas consultas ao abrigo do artigo IV do acordo e prosseguimento da discussão do programa; Outubro/Novembro de 1986 avaliação dos efeitos da alteração da taxa de câmbio e dos preços oficiais no sector empresarial, políticas monetárias e de créditos, orçamento do Estado; Dezembro de 1986 missão conjunta com o Banco Mundial.

A aceitação destes princípios por parte do Governo nas negociações com o FMI levou ao desenho do programa de ajustamento económica que ficou conhecido em Moçambique por Programa de Reabilitação Económica (PRE) e posteriormente passou a incorporar a componente social (PRES).

Os Programas Ajustamentos Estrutural (PAEs) são conjuntos de medidas económicas baseadas fundamentalmente em pressupostos neoclássicos que as instituições de Bretton Woods (IBW) sugerem para a saída da crise.(Mosca;2005:1)

Incluindo também no ajustamento estrutural é a implementação rígida das políticas macroeconómicas desenhadas pelo FMI para responder aos vários desequilíbrios macroeconómicos e para retificar as políticas inadequadas que influenciam o desempenho das economias dos países em desenvolvimento e voltadas para o pagamento da dívida externa. Enquanto que o Banco Mundial procura assegurar a rentabilidade económica dos fundos de modo mais flexível.

As crises das economias dos países em desenvolvimento, principalmente a crise da dívida externa levou muitos países a pedirem empréstimos para compensar os aumentos de preços de petróleo no mercado internacional. Moçambique resistiu até ao princípio da década 1980 quando crise económica agudizou-se depois de ter experimentado o modelo de desenvolvimento económico baseado nos princípios socialistas. O fracasso da estratégia económica adoptada logo após a independência nacional está associado a guerra civil; calamidades naturais; deterioração dos termos de trocas internacionais e políticas inadequadas.

O processo da liberalização da economia levou a criação de bases para o aumento dos bens da primeira necessidade no país e constituiu um marco histórico que se juntou ao processo das reformas constitucionais iniciados nos finais da década de 1980. O Programa de Reajustamento Estrutural foi formalmente introduzido em 1987.

III.3 O PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL (PAE)

As linhas gerais do Programa de Reajustamento Estrutural (PRE) foram apresentados a direcção do FMI em Setembro de 1986 e a implementação do programa inicia-se em 1987. O Programa de Ajustamento Estrutural visava a reparar os erros da implementação do Plano Prospectivo Indicativo (PPI) e recuperar os índices de Produção e de exportação. Pressunha também repor o equilíbrio na balança de pagamentos e controlar a inflação através da desvalorização da moeda para incentivar as exportações e conter as importações, do corte da despesa pública e dos subsídios as empresas, da privatiozação da propriedade do Estado, da intrudução do princípio da recuperação dos custos no fornecimento de serviços públicos essenciais (saúde e educação) e da contenção de créditos à economia. (Branco;600)

O programa tinha também como objectivo liberalizar a economia, privatização e sucessivamente deixá-la orientar-se pelo mercado e a redução gradual do papel do Estado nos vários domínios

da vida do país. No domínio empresarial abriu-se a actuação de outros agentes económicos para conferir maior dinamismo a actividade económica. No domínio social que tem a haver com a Educação e Saúde abriu-se espaço para entrada de agentes privadas. Esse processo foi antecedido de adopção de leis para responder exigências das instituições financeiras.

O pacote do PRE envolvia o livre comércio, a desregulamentação e a privatização. Na sequência o governo de moçambicano liberalizou os preços, terminou a sua participação no mercado, reduziu orçamento das áreas sociais e introduziu políticas na saúde e na educação. Este primeiro programa não incluía a componente social e o país teve que trabalhar junto as instituições de Bretton Woods e mostrando que o país precisava muito mais de aliviar o sofrimento da população que tinha sido assolada pela guerra civil e calamidades naturais e que as questões sociais eram muito importantes. Para um bom relacionamento com as instituições de Bretton Woods, o país obedeceu com os pressupostos de abrir-se ao diálogo; conhecimento mútuo; confiança e sustentabilidade nas relações; transparência; e cumprimento dos acordos firmados. A austeridade orçamental, as privatizações e a liberalização dos mercados constituíram os três pilares de consenso de Washington nos anos 80 e 90.

O Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) tinha objectivo de melhorar a vida da população das zonas rurais e estava degradada devido a políticas não adequadas a realidade, como o caso das aldeias comunais e as machambas Estatais. A população rural tinha sido severamente atingida pela guerra civil, por calamidades naturais sucessivas, inundações de 1977/78, 1984/85 e secas de 1981 e 1983, cujos efeitos se traduzia na fome crónica e degradação das condições de vida e as dificuldades de alimentação eram enormes. O Programa continha a componente de garantir o consumo mínimo a população e limar o níveis de escassez total de alimentos.

O poder de compra e de consumo diminuíram na sequência de agravamento dos termos de trocas e da diminuição das oportunidades de emprego. O aumento das quantidades comercializadas, que se registou durante os primeiros anos do programa de realibitação (1987-1989), depende mais do facto de os camponeses venderem maiores quantidades do que anteriormente, devido ao processo de liberalização do mercado e não pelo aumento da produção real para venda ter aumentado. (Abrahamsson & Nilsson; 1994:229).

Na sequência do fracasso do Plano Prospectivo Indicativo que visava a eliminação da pobreza e desenvolvimento em dez anos, em 1989, os delegados do V congresso da Frelimo criticaram abertamente o sistema político principalmente as restrições impostas aos membros do partido Frelimo relativamente à acumulação de capital e aos limites de número de trabalhadores que os membros podiam empregar nas suas machambas e foram tomadas decisões que levaram o processo de reforma constitucional (alteração da constituição) que embarcaram modelo de desenvolvimento socialista em benefício da economia do mercado e do sistema multipartidário e O congresso apoiou a proposta de negociar a paz. (Pitcher;2003: 807)

Havia uma classe política dentro do Partido e do Aparelho do Estado que tinha ganhos com o sistema de economia centralmente planificada (as aldeias comunais, machambas estatais e as cooperativas de consumo) e a mudança para um sistema orientada para o mercado iria prejudicar os seus interesses.

A mudança estrutural da economia de Moçambique aconteceu no contexto de grande mudanças no quadro da política e da economia internacionais. A queda do Muro de Berlim, o fim da guerra fria, o colapso do regime do apartheid favoreceram a mudança política na região austral. Em fevereiro de 1989 realizaram-se as primeiras conversações em Nairobi no Quênia entre a RENAMO e a Igreja Católica de Moçambique e em Junho do mesmo ano foram apresentados os dozes princípios para a Paz em Moçambique.

Nos primeiros anos do PRE, o país aplicou de forma rígida as medidas do programa. O quadro seguinte demonstra a aplicação de tais medidas. (Mosca;1996:43)

QUADRO 1

	1986	1987	1988	1989	1990
Oferta monetária real, 1986=100	100	60,7	61,8	68,1	63,8
Crédito à economia real, 1986=100	100	81,6	76,8	73,8	65,0
Taxas de juro, depósito a 1 ano (%)	3	16	16	16	20
Taxa de câmbio (MT/US\$) 40,4	40,4	289,4	528,6	745,0	929,1
Salário mínimo real (Meticais)	3000	1632	2105	2840	5758

O primeiro PAE, ajudou a abertura política e entrada de grandes quantidades de ajudas alimentar para redução da crise alimentar e nos três anos seguintes, 1987 a 1989, os três do topo eram todos os apoiantes tradicionais do Moçambique progressista- Itália, Suécia e União Soviética. No 4º e 5º lugares estava a Comissão Europeia e as Nações Unidas que agora podia entrar em Moçambique pela porta grande, com o beneplácito do “Ocidente”. Somente então, no 6º e 7º lugar, estavam os novos financiadores e doadores, o Banco Mundial e os Estados Unidos. (Hanlon; 2008:36)

No início do ano de 1990, registou-se uma vaga de greve dos trabalhadores ferro-portuário, têxteis, funcionários públicos, jornalistas e estudantes, revoltando-se contra o PRE, nas cidade de Maputo, Beira e Nampula. Entendia-se que alto custo de vida estava relacionado com o programa. Por seu turno, o FMI aprovou o primeiro empréstimo a Moçambique com mais restrições o que agravou mais a situação económica e social dos moçambicanos.

No decurso de 1990, introduziu mudanças constitucionais de longo alcance para acabar com regime do partido único, acomodar os investimentos e a liberalização do comércio que culminou com adopção da constituição de 90, introduzida em Novembro do mesmo ano surgiu num cenário de negociações particulares com a Renamo em que exigia um acordo de partilha de poder com a Frelimo. (Newitt;1995:498)

Depois de muitas tentativas de negociações infrutíferas de organização de conversações para cessar fogo com a mediação de Kenya e do Zimbabwe, o verdadeiro processo negocial iniciou com a mediação da igreja Católica através da Comunidade de Santo Egídio e foi muito lento e com muita dificuldade, tendo durado dois anos. Em Outubro de 1992 foi assinado o Acordo Geral da Paz em Roma (AGP).

No intervalo de 1992- 1994, após o fim da guerra civil, a ajuda externa³² atingiu o apogeu em Moçambique, deestacando-se o papel preponderante da Itália no processo negocial para o fim da guerra civil em Moçambique e o alcance do Acordo da Paz, que foi assinado em Roma com o envolvimento directo da igreja católica que no período pós independência tinha sido conotado como apoiante do colonialismo português.

Com a paz restabelecida caía o último obstáculo ao relacionamento entre o governo de Moçambique e as Instituições Bretton Woods. O Governo de Moçambique adoptou a nova

filosofia do FMI não integrando a componente sócio-cultural no processo de desenvolvimento, reduziu o desenvolvimento a uma fórmula rígida de crescimento económico.

O acento tónico na elaboração da estratégia económica e, portanto, política do país, deslocou-se das prioridades da agenda nacional para os interesses do reajustamento estrutural. A dinâmica desenvolvimentista passou da ênfase na política agrária, no aumento da capacidade humana e produtiva endógena e na contracção dos consumos, para se concentrar no crescimento do sector moderno, destinado à exportação, na importação de “know-how” e no dimensionamento da limitada capacidade de financiamento nacional para o serviço da dívida e a expansão do consumo.³³

No período que se seguiu às primeiras eleições gerais multipartidária, a ajuda passou a obedecer o padrão global e começou lentamente a declinar. O aumento começou a registar-se em 2002 e os grandes doadores eram Banco Mundial, Estados Unidos da América, a União Europeia, Reino Unido da Grã Bretania e Alemanha e seguiam os países Nórdicos, a Holanda e Irlanda.

A implementação do programa e adopção das políticas preconizadas pelo FMI e Banco Mundial levou a mudanças económicas que conduziram a redução da inflação e a estabilização do Metical (moeda local). A produção industrial registou um crescimento e possibilitou a aquisição dos produtos embora à preços relativamente altos em comparação com o período anterior. As mudanças sócio-económicas conduziram ao crescimento económico do país, embora ainda se ressentia dos efeitos da guerra.

Os critérios diferiam entre FMI e Banco Mundial, ambos insistiam vigorosamente nas privatizações, mas havia pontos divergente entre o FMI e Banco Mundial acerca dos gastos do governo. O Banco Mundial queria um aumento de salários dos funcionários públicos e dizia que em Moçambique “ a folha de salários dos funcionários públicos continuava muito baixa em termos relativos quando comparado com outros países da África sub-sahariana e não cobria as despesas básicas para uma média das famílias moçambicana que é de 6 elementos. O FMI discordava completamente desta visão e em 1991 pedia cortes massivos nos gastos do governo (despesas de deslocação salários dos funcionários). Nesta discussão foi mantida a folha de salário e os aumentos foram paulatino com a fixação de salário mínimo em cada ano e no mês de Abril.(Hanlon; 2008:40)

Os funcionários públicos, com esta medida caíram para a baixo da linha de pobreza e os salários não conseguia comportar um cabaz básico para uma família de 6 pessoas que é a média das famílias moçamicanas. Por outro, as ONGs³⁴ tinham os ordenados mais cobiçados/ melhores em comparação com os de estado em consequência a fuga de recursos humanos qualificados para as ONGs não tardou .

Os poucos que permaneciam nas instituições estatais estavam mergulhados na corrupção, aceitavam subornos em troca de prestação de serviços, verificava-se mais os desvios de fundos para benefício pessoal em detrimento do Estado. (Hanlon; 2008:40)

Esta situação contribuiu para os níveis actuais de corrupção no aparelho do Estado. Para inverter esse cenário, foi adoptada a Estratégia da Reforma do Sector Público, a Estratégia de Combate a Corrupção e criada a instituição para velar pelas questões de corrupção, denominado Gabinete de Combate a Corrupção.

De 1991 a 1993, foram impostas restrições severas ao crédito e acreditava-se que estavam criadas condições para reduzir a inflação que sufocava o país. No mesmo período o crédito à economia tinha baixado para metade, atingindo a severidade sobretudo a agricultura e a indústria. Em 1995, a produção industrial e a exportações era ambas 40% do que tinha sido em 1991, durante a guerra. Em 1995 mais de 500 empresas tinha sido privatizadas.(Hanlon; 2008,40)

Antes da independência, a indústria de caju assumia extrema importância na economia de Moçambique e em 1990 apenas uma empresa das 15 continuava em funcionamento.No final de 1992, Moçambique tinha privatizado 207 empresas, sendo a maior parte delas do sector da indústria e energias, comércio e da agricultura. Como consequência da privatização muitas dessas unidades ficaram paralisadas e outras semi paralisadas, levando dezenas de milhares de trabalhadores ao desemprego provocando problemas sociais e económicos.

As receitas directas para o orçamento do Estado, proveniente da alienação de participações em empresas do Estado de 1989 a 1997, encaixou cerca de 80 milhões de dólares americanos contribuíram fortemente para o equilíbrio das finanças públicas. (www.metier.co.mz/Insite2-privatize-impact.pdf consult. 28.06.2013)

Entre 1989 e 1997, o país assistiu o surgimento o crescimento do mercado informal estimulados pela economia do mercado e no contexto das privatizações sobretudo na pré fase das

privatizações constituindo o factor de absorção e de incremento de rendimentos dos trabalhadores assalariados.

No pós independência, o governo adoptou medidas proteccionismo para a indústria no geral e em particular a de cajú, limitando a exportação da castanha em bruto e regulando os preços da comercialização através das lojas do povo e as cooperativas agrícolas. Neste contexto o declínio da indústria de processamento era inevitável.

A indústria do caju sofreu com o processo de liberalização do mercado, a exportação em bruto sem o processamento prejudicava a receita da indústria de descasque e conduziu ao encerramento das mesmas, levando muitas famílias ao desespero e atirados ao desemprego. Essa foi uma das imposições das Instituições de Bretton Woods que marcou muito o país. No ano de 2000, cerca de 1000 empresas tinha sido privatizadas sendo as pequenas e médias dimensões eram destinadas ao empresariado nacional na sua maioria políticos e militares e as grandes ficaram sub alçada dos interesses estrangeiros (José;2005:22)

O PRE/PRES tinham objectivos diferente as do Programa Prospectivo Indicativo (PPI) que visava a superação do subdesenvolvimento e eliminação da pobreza herdado do colonialismo português em dez anos composto por três pressupostos essenciais: colectivização do campo; industrialização e formação. Enquanto que o PRE/PRES visava a repor o equilíbrio macro-económico e dar mais flexibilidade e eficiência a economia. Para responder a crise económica que o país estava atravessar foi introduzido o PRE e mais tarde o PRES.

²⁵BIRD: Banco Internacional de Reconstrução

²⁶Aid%20BP20%port.pdf (University of Oxford-Department of Politics and International Relations)

²⁷Development Credit Agreement: Rehabilitation Program between people's Republic of Mozambique, credit n°1016 Moz, 1985

²⁸http://www.metier.co.mz/b/pv_comiche_adesao_bretton_woods.pdf

²⁹ANEXO 1

³⁰http://www.metier.co.mz/b/pv_comiche_adesao_bretton_woods.pdf

³¹Comiche: palestra sobre adesão ao BAD e Instituições Bretton Woods consequência. A Experiência de Moçambique; 2001

³²Ajuda externa “são os fluxos de poupança de não residentes de um determinado País para o outro. Estes fluxos incluem normalmente empréstimos com condições de reembolsos concessionais (baixa taxa de juros e períodos de graça e de reembolso prolongado, donativos em espécie monetário (Branco; 1994,23). Por outro Ajuda externa pode significar “ uma transferência de recurso financeiros, materiais, ou humanos de um País, tendo em vista a promoção do desenvolvimento do recipiente, a manutenção da sua actividade socioeconómica, ou a eliminação de uma situação de emergência por este enfrentada”.

³³www.google/academico/Moçambique: Novos trajes em corpos envelhecidos, Luís Cabaço

³⁴ONGs: Organizações Não Governamentais nacionais e internacionais.

V. POLÍTICAS NO CONTEXTO DO PROGRAMA DE AJUSTAMENTO

ESTRUTURAL

Antes da entrada em vigor do Programa de Ajustamento Estrutural em Moçambique foram implementadas outras políticas, com maior destaque para o Plano Prospectivo Indicativo e que foi sucedido pelo PRE que mais tarde é transformado em Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES). No decurso do programa de Ajustamento Estrutural foi implementado programa de Distritos Prioritários, Programa de Reconstrução Nacional, Planos de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I e PARPA II).

V.1. PROGRAMA PARA DISTRITOS PRIORITÁRIOS (PDP)

No contexto da implementação do Programa de Reajustamento Estrutural, em 1989 o Governo de Moçambique escolheu 40 distritos com maior capacidade de produção ou com melhor terra para a prática de agricultura e com enorme potencial para o aumento da produtividade e da produção. Os 40 distritos beneficiaram de um programa alargado de reabilitação e desenvolvimento de distritos prioritários (PDP).³⁵

Para escolha dos 40 Distritos para beneficiarem do programa foram estabelecidos alguns critérios-chaves tais como: existência de infra-estruturas na zona, deve haver condições climáticas adequadas e uma densidade populacional alta, vias de acessos transitáveis (estradas, caminhos de ferro, lagos, rios e pistas de aviação em funcionamento pleno. Ainda, deveria ter contacto telefónico com outras partes do país e a representatividade das províncias, isto significava que todas as 10 províncias de Moçambique deveriam estarem representadas. (Abrahamsson & Nilsson; 1994:244).

Para o sucesso do programa devia-se apostar na utilização em pleno dos recursos humanos existente nas áreas de infra-estruturas físicas; Equipamento; Apoio à agricultura e Infra-estruturas sociais. A utilização de semente melhorada e o processo de armazenamento pós-colheita era aposta e seria transmitido através das actividades da extensão agrária. Ainda o PDP visava o apoio ao sistema comercial e directamente aos comerciantes e aos transportadores, que deveriam participar nas trocas comerciais normais entre a cidade e o campo, com acesso a recursos para permitir aumento da oferta de incentivos aos camponeses e aumentar a produção de excedentes.

Restabelecer as linhas de transportes e comunicações que estavam destruídas pela guerra para garantir o transporte de passageiros e de mercadorias e o fluxo de informação dentro e entre

distritos. Igualmente a construção e reabilitação de sistemas de abastecimento de água e as estradas em áreas com boas possibilidades de produção. Em geral devia ser dada prioridade a acções que garantisse o acesso a água potável e à reabilitação das infra-estruturas económicas e sociais.

Na administração estatal e na planificação física o programa preconizava a melhoria com a ajuda de formação e de estágios de formação do pessoal. Visava também aumentar a participação local na tomada de decisões relativas ao programa e nas preparações dos planos dos diferentes distritos.

No ensino, aumentar a qualidade através da reabilitação das escolas existentes e, onde for necessário, da construção de novas escolas. Na saúde preconizava a reabilitação das unidades existentes, cuja ligação com o programa nacional tinha que ser garantida e dada atenção especial ao restabelecimento do sistema dos agentes polivalentes. A indústria rural devia ser desenvolvida através de actividades de beneficiamentos industrial, a nível artesanal ou em pequenas escala, de produtos agrícolas para o comércio local.

O programa foi coordenado com o Ministério da Agricultura e do Instituto para o desenvolvimento rural (INDER). Muitos doadores foram cautelosos devido aos resultados negativos alcançados nos outros países africanos onde o programa tinha sido implementado. Contudo, alguns aderiram o programa.

V.2. PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL

No contexto da Paz, o Governo também adoptou o Programa de Reconstrução Nacional (PRN), foi desenvolvido e abarcando todo o território nacional. O objectivo fundamental era por fim ao declíneo económico das zonas rurais e visava também facilitar o regresso da população para as zonas de origem depois do fim do conflito. O governo adoptou as medidas extraordinárias formuladas no programa de reconstrução nacional apresentado pelo governo aos doadores, aquando da reunião de 1991 em Paris. Esse programa foi visto o como um alargamento do Programa de Desenvolvimento de Distritos Prioritários (PDP) e também como uma alternativa ao programa de reabilitação económica que era mais limitado. O Programa de Reconstrução Nacional visava o seguintes:

Criar uma segurança nacional. O campo estava altamente militarizado o que faz com que a desmobilização e o desarmamento de todas as forças e grupos armados seja uma prioridade. O restabelecimento da lei e da ordem será tarefa de uma polícia eficiente. A defesa externa do país deve ser da responsabilidade dum exército profissional. De grande importância para este processo é a reabilitação dos sistemas de comunicação do país muito especialmente da rede de estradas.

Aumentar a produção nacional. Isto diz especialmente respeito ao aumento da produção nas zonas rurais. O programa dos distritos prioritários constitui a base para este aumento, apesar de haver muitas objecções a que se dê apoio aos distritos em que a situação de segurança o permite. Pelo contrário, o apoio devia ser maior nos distritos em que a situação de segurança é mais grave.

Reintegrar os deslocados e soldados desmobilizados. Na altura da paz, mais de 6 milhões vão desejar voltar aos seus lugares de origem. Isto irá implicar custos muito altos e exigência de coordenação entre acções de emergência a curto prazo e o programa de reconstrução nacional a mais longo prazo. Será necessário fornecer enxadas, sementes e comida até que a primeira colheita possa ser feita. Será necessário solucionar disputas relacionadas com a questão da posse da terra de modo a criar estabilidade no desenvolvimento rural.

Em 1992, Moçambique era conhecido como “o país mais pobre do mundo”. Esta situação resultou duma herança histórica pobre e complexa que inclui uma colonização com fraco ênfase no capital humano, uma experiência socialista falhada em termos económicos e políticos, uma guerra civil dramática que durou mais de uma década e aliado aos efeitos das calamidades naturais, cheias de 1977, seca de 1982-1983 e a seca de 1991-92 as mais severas do século XX.³⁶

Neste período a situação da pobreza absoluta era nítida mesmo nas grandes cidades do país. A maioria da população rural vivia na extrema pobreza, sem alimentos e sem abrigo, fenómeno esse que era elucidado hoje com aumento de idosos mendigos, crianças da ruas. O Acordo Geral da Paz trouxe uma esperança de um futuro melhor. Mais de uma década depois do fim do conflito armado, ainda a maioria da população continua a viver a baixo da linha da pobreza. A pandemia do HIV/SIDA³⁷ constitui um dos entraves actuais do desenvolvimento do país que está a destruir os recursos humanos e os recursos financeiros são drenados para assegurar o

tratamento do doentes do sida e apoiar as crianças órfãs chefes de famílias³⁸ e as que vivem em famílias substitutas.

V.3. PLANO DE ACÇÃO PARA REDUÇÃO POBREZA ABSOLUTA (PARPA I)

Moçambique implementou programas de reformas económicas com o apoio das IBW desde a adopção do PRE em 1987. De 1987 a 1990, os programas foram executados no âmbito dos acordos plurianuais através do acordo do programa de financiamento para o Ajustamento Estrutural (SAF), de 1990 a 1995 foi rubricado o primeiro acordo do ESAF e o segundo acordo foi no período de 1996 a 1999. (Gabinete de Avaliação Independente do FMI & Departamento de Avaliação de Operações do BM; 2004:17)

As instituições de Bretton Woods (FMI e ao Banco Mundial) exigiam e condicionavam os desembolsos ajuda a apresentação de um documento com as acções de combate a pobreza por parte do Governo de Moçambique. Dois encontros do HIPC sobre alívio da dívida foram mantidos em 1996/97. A preparação do plano respondeu a essa necessidade de apresentar um documento de estratégia de redução da pobreza³⁹ como pré-requisito para obter acesso à iniciativa do HIPC⁴⁰ e ao alívio da dívida externa.

Para aceder a iniciativa HIPC, o Banco Mundial e o FMI impuseram ao Governo para apresentar uma estratégia para a redução da pobreza absoluta. O PARPA é um instrumento de referência para parceiros (Doadores) disponibilizarem o apoio ao país.

O PARP é um instrumento de política pública do Governo de Moçambique. Inspira-se nos documentos estratégicos para a redução da pobreza, concebidos e adoptados pelas Instituições de Bretton Woods, em 1999 como uma nova estratégia para nortear sua assistência aos países de baixa renda. O Governo de Moçambique optou por plano em vez da estratégia.

O PARPA é uma estratégia de desenvolvimento baseado no mercado onde o papel principal do governo é a promoção de investimentos e produtividades através de investimento de capital humano, desenvolvimento de infra-estruturas, programas para melhorar a qualidade de instituições públicas e políticas para uma gestão macroeconómica eficiente.(Negrão; 2002: 1)

O Governo de Moçambique, não tinha capacidade técnica e faltava-lhe também a experiência para elaborar um documento, daí que as instituições financeiras entraram com um papel activo

na elaboração do PARPA I e o Processo de elaboração do PARPA I durou um ano e meio e foram identificados alguns factores que poderiam contribuir para uma situação económica e social melhorada e foram a paz e o relançamento económico pós –guerra, estabilidade macroeconómica, e a transição para economia do mercado e as reformas constitucionais.

O PARPA I teve uma grande influência do Banco Mundial e do FMI para beneficiar do HIPC o país tinha que apresentar um plano de redução da pobreza. Daí que todas as orientações para a elaboração do documento eram facultada instituições financeiras. Existem um instrumento estratégico para a elaboração de políticas públicas que Agenda 2025 e o PARPA I contribui para a estrutura do documento.

Em Abril de 2001, o Conselho de Ministro de Moçambique adoptou o Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta para cinco anos 2001-2005 endossado pelos Conselhos de Administração do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, com maior enfoque ao desenvolvimento humano na educação e saúde, da melhoria da governação, do desenvolvimento das infra-estruturas básicas e da agricultura, do desenvolvimento rural, e de melhoria na gestão macro-económica e financeira. (Gabinete de Avaliação Independente do FMI & Departamento de Avaliação de Operações do BM; 2004:21)

O objectivo do PARPA I era reduzir a pobreza de 70% em 1997 para cerca de 60% em 2005 e esta meta foi ultrapassada em mais de 5%.⁴¹ O PARPA estava assente em quatro pilares que consistiam em aumentar as oportunidades económicas através da geração de um crescimento que reduza a pobreza e crie emprego através do sector público; melhorar as capacidades humanas particularmente através do desenvolvimento de serviços sociais; melhorar a Governação e emponderamento (empowerment) através de um sector público mais efectivo, melhor observação da lei e maior transparência e responsabilidade; e melhorar a segurança e prestação dos direitos dos moçambicanos.

A implementação do PARPA I exigia ao Governo Moçambicano um novo endividamento na ordem de 1,8 biliões de dólares americanos sendo 34% para o sector da educação, 32% para infra-estruturas, 25 % para o sector da saúde e os restantes 8% para o sector da agricultura. Deste valor 55% para as despesas de funcionamento e cerca de 36 % para as construções. (Negrão; 2002:2)

O país estava já endividado e a condição para o perdão da dívida era a apresentação de um plano de acção para o combate a pobreza e indução ao crescimento económico. Na prática, Moçambique tinha que endividar-se para ver a sua dívida contraída no final da década de 1980 perdoada. Foi assim que os doadores condicionaram e desembolsaram os valores para a implementação do PARPA I e o valor seria para os sectores que viram as suas despesas públicas substancialmente reduzida quando foi adoptado o Programa de Reajustamento Estrutural.

Para além deste condicionalismo as Instituições de Bretton Woods analisam e classificam os países em bom e mau. Somente o país que tiver a classificação de bom pode beneficiar de perdão da dívida. São considerados maus aqueles países que drenam os fundos para a elite política para as despesas supérfluo e que haja corrupção e não aceita os princípios de neo-liberalismo. Moçambique regista índice de corrupção elevados, contudo, responde os princípios do neo-liberalismo.

O PARPA I foi tomado como base de planificação das acções governativas anuais no período da sua vigência. Os governos locais de nível provincial e distrital planificaram tendo em conta as linhas do PARPA. de 2001 a 2005, o Governo conseguiu consolidar a estabilidade macroeconómica, mas ainda tinha que a questão da utilização mais eficaz do orçamento destinado as despesas sociais e a supressão dos obstáculos ao desenvolvimento do sector privado.

O FMI referia que o essencial no programa Quinquenal do Governo (2005-2009) era a consolidação da política fiscal e orçamental atingir os objectivos fiscais, ao mesmo tempo que se autoriza recursos adicionais para os sectores prioritários, requer um estrito controlo de contas dos gastos com ordenados públicos e fortes restrições em gastos não essenciais, assim como esforço em aumentar as receitas e melhorar a gestão da despesa pública.

Fundamentalmente, ao impor as metas ao Governo para aceder os recursos mostra claramente que existe uma relação da lei de mais forte que dita as regras. No caso de moçambique os doadores ditam as “regras de jogo” e o Governo alinha nas políticas dos doadores previamente traçadas. Atendendo que quem pede apoio está sujeito a vontade de quem dá. Assim, o país desenha políticas de acordo com os interesses dos financiadores.

Na década de 2000 foi introduzida a posse como um novo paradigma de prestação ajuda externa e mudou significativamente em relação o que estava definida na Declaração de País sobre eficácia. O país receptor de ajuda deve tomar a posse das políticas e das actividades de ajudas ao

desenvolvimentos no país e restabelecer sistema de coordenação com os doadores e aceitar apenas aquela que responda as necessidades.⁴² Esta fase ainda está muito longe de ser alcançada e assiste-se o inverso onde os doadores toma posse da ajuda e ditam as normas de desenvolvimento do país e nas áreas a ser utilizada a ajuda.

IV.4. CONCLUSÃO

O Programa de Distritos Prioritários foi implementado em 40 distritos que se consideravam minimamente estáveis, em que a guerra não era intensa. O programa visava o aproveitamento integral de recursos humanos e não chegou a acolher muitos apoios dos doadores devido ao fracasso do programa em outros países africanos. Após o fim da guerra civil, Moçambique com o apoio dos doadores implementou o Programa de Reconstrução Nacional que visava conter o declínio económico e possibilitar o regresso dos refugiados e deslocados da guerra.

O PARPA I surge como resposta aos condicionalismos impostos pelas instituições de Bretton Woods, no que se refere ao alívio da dívida externa mediante a apresentação de um documento com linhas de combate a pobreza absoluta. A elaboração do primeiro PARPA sofreu uma grande influência das instituições financeiras, devido a fraca capacidade técnica do país.

O PARPA veio fortalecer os mecanismos de participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas macro e igualmente contribuiu para a estruturação da sociedade civil no país. Também facilitou a planificação anual e sectorial de nível central, provincial e distrital. Com o PARPA surgiu o observatório da Pobreza um fórum onde se analisa os níveis e acções de desenvolvimento.

No PARPA I, foram definidos os objectivos macro que constituíam a base de planificação a nível central, provincial, distrital e sectorial e o Banco Mundial apoiou os três primeiros pilares com a excepção do quarto que já tinha forte apoio com base nas subvenções. Mostra-nos que durante a vigência do PARPA o índice de pobreza reduziu mas ainda está-se longe de sair da situação crítica. Inicialmente o PARPA foi visto como condicionalismo das IBW, mas com o tempo adoptaram essa abordagem que foi vinculada as políticas de redução da pobreza. No PARPA I prevalece o problema de falta de desdobramento metas globais para as metas que deviam ser cumpridas a nível da província e de distrito.

³⁵PDP: Programa de Distritos Prioritários

³⁶Governo da República de Moçambique e PNUD; PARPA II; 2005,18)

³⁷HIV/SIDA vírus de imunodeficiência Humana/síndrome de imunodeficiência adquirida.

³⁸ Crianças órfãs chefe da família significa que os progenitores perderam a vida e a criança mais crescida passa a orientar as outras e procura sustento para a família.

³⁹ Pobreza é a incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seu dependentes um conjunto das necessidades básicas mínimas para a sua subsistência e bem estar de acordo com as normas da sociedade. Essa definição geral se reflete na abordagem abrangente do PARPA para a redução da pobreza, incluindo a prestação de serviços sociais medidas para permitir o desenvolvimento rural baseado no mercado e crescimento de base ampla num quadro de estabilidade macroeconômica Gabinete de Avaliação Independente do FMI & Departamento de Avaliação de Operações do BM; 2004:26)

⁴⁰ HIPC:Iniciativa para Redução da Dívida dos Países Pobre muito Endividados

⁴¹ Governo da República de Moçambique e PNUD; 2005,10

⁴² Aid%20BP%20port.pdf university of Oxford-Department of Politics and International Relations

V.5. PLANO PARA ACÇÃO DA REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA II

Os resultados alcançados no primeiro plano encorajaram para se adoptar o segundo plano e este instrumento coincide com o período da vigência de mandato governativo. Este é um dos importante instrumento de planificação em Moçambique que visava a redução da pobreza para menos de 50% em 2010. (Gabinete de Avaliação Independente do FMI & Departamento de Avaliação de Operações do BM; 2004:1)

A experiência adquirida no primeiro documento contribuiu para o papel activo e liderança do Governo no processo da elaboração do PARPA II. Em Março de 2005 iniciou o processo e em Novembro do mesmo ano os parceiros de cooperação tiveram a oportunidade de comentar o documento.

Durante a elaboração do PARPA II, o Governo teve que ter em conta o Plano Quinquenal do Governo, exactamente, para garantir que haja coerência entre o PARPA II e o PQG. O PARPA II é o documento que se apresenta mais detalhado e estruturado, equanto o PQG é mais uma listagem de objectivos e algumas actividades e não muito detalhado. (Pereira; 2008: 20)

De 2006-2009, foi adoptado e implementado o PARPA II que distingue-se do anterior por incluir nas suas prioridades uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade. Em particular, focalizava a atenção no desenvolvimento de 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 ao desenvolvimento. O PARPA II constitui um documento de sucessão do PARPA I onde consta a política e a estratégia de redução da pobreza e constitui uma política macro que estendeu-se até 2010.

Na perspectiva do Banco Mundial, os processos de elaboração de Estratégias e políticas deve envolver as ONG ou SC nos processos como forma de garantir a aglutinação de visões de desenvolvimento do país. Ainda, entende que as ONG tem um contacto directo com a população mais carêncida/pobres das zonas rurais mais remotas. A vulnerabilidade económica de Moçambique favorece interferência excessiva de actores não eleitos democraticamente no processo de concepção de políticas públicas.

A elaboração do PARPAII contou com os pontos de vistas dos três grupos nomeadamente: A Sociedade Civil, Parceiros de Cooperação e do Governo. A implementação do mesmo conta ainda com o apoio financeiro dos doadores.

O PARPAII é um instrumento flexível, ajustado e actualizado anualmente através do cenário fiscal de curto e médio prazo (CFCMP), do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado que são também instrumentos de operacionalização do Programa Quinquenal do Governo (PQG). O PARPA está estruturado por seguintes pilares:

- Pilar da governação; tem em vista tornar o aparelho do Estado num incentivador do desenvolvimento do capital humano e da economia. O governo vai privilegiar a melhoria da qualidade de análise e desenho dos programas, com vista a otimizar os resultados esperados da sua implementação. As autoridades vão-se guiar pelos princípios e leis de um Estado de direito, assegurando a transparência, a prestação de contas, e combate ao desvio e uso indevido de fundos e recursos públicos e aplicação activa das leis contra os actos criminosos e corruptos;
- O pilar de capital humano; dá continuidade aos planos de desenvolvimento das capacidades de trabalho, técnicas e científicas, do bem estar de saúde e sanitário, de acesso aos recursos básicos, em particular os alimentares, a água e saneamento adequado, e de redução de incidência de doenças que afectam os grupos mais vulneráveis da população, focalizando em particular no combate ao HIV/SIDA, a malária e a tuberculose. Uma parte privilegiada dos recursos do orçamento do Estado vai ser usada para financiar os serviços sociais clássicos, abrangendo vasta proporção da população, onde se enquadra os mais pobres;
- O pilar do desenvolvimento económico; concentra-se nas condições básicas da prossecução da actividade produtiva, como a melhoria das infra-estruturas que promovam a geração de riqueza e garantam a disponibilidade dos recursos naturais, a redução dos entraves burocráticos e o estabelecimento de legislação, que garanta os direitos dos cidadãos e incentive o aumento da produtividade, e inovação. Também vai dar prioridade à articulação intersectorial para garantir o crescimento da produtividade na agricultura e dos sectores a ela ligados. As prioridades adicionais são o desenvolvimento do sistema bancário e financeiro para cumprirem com as funções de retenção de poupança e financiamento das operações produtivas, em particular das pequenas e médias empresas.

Todos esses pilares são materializados através dos instrumentos de planificação anual e sectorial. Os PES transformam em actividades o que consta nos pilares e repartem-se em anos. A implementação envolvem todos os traços da sociedade. Na planificação é envolvida a sociedade civil através das instituições de participação comunitária e organizações da sociedade civil.

Na fase preparatória, de Janeiro a Março de 2005, o Governo de moçambicano concertou uma visão comum sobre o processo de revisão do PARPA com as outras instituições governamentais, sociedade civil e os parceiros de cooperação.⁴³

Foram criados os grupos de trabalhos compostos por técnicos do Governo, da sociedade civil e de parceiros de cooperação. O governo e a sociedade civil reúnem-se sem os parceiros de cooperação durante várias sessões para tomar conhecimento dos principais assuntos e trocar opiniões. Os parceiros são chamados posteriormente para fazer parte das reuniões, de certa forma contribui para a apropriação do processo.

Para o PARPA II foram constituídos 22 grupos de trabalho e cada um dos grupos deveria fazer análise do seu sectores e verificar a contribuição para o PARPAII. Os sectores analisam e produzem relatórios.

No observatório da pobreza, delinear-se as grandes linhas do PARPA II e foram apresentadas as deliberações iniciais dos grupos de trabalho. Estes relatórios foram globalizados ao nível temático.⁴⁴

O Observatório é um forum de alto nível criado para aproximar o governo a vários actores nacionais e parceiros internacionais e é um forum de natureza participativa e tem a função de fazer o acompanhamento das acções e o grau de desempenho do PARPAII.

E é um fórum consultivo criado pelo governo ao nível nacional em 2003 e, desde 2005, presente também ao nível provincial, que tem como objectivo avaliar e monitorar a implementação dos projectos de combate à pobreza do governo moçambicano especialmente o PARPAII- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta.(Open Society Initiative For Southern Africa;2009: 7)

As províncias organizam os respectivos observatórios da pobreza para colher subsídios da sociedade civil e parceiros de cooperação.O processo de elaboração do PARPA II levou um ano e meio. O Cenário Fiscal Médio Prazo constitui um dos documentos chave para a concepção do PARPAII. No primeiro PARPA os doadores desempenharam um papel preponderante na

actividade de pesquisa e deram mais subsídios. Quanto ao PARPA II o governo contribuiu mais nos estudos e aumentou o domínio das matérias.

Os recursos financeiros direccionados para os estudos ainda continuam insignificantes e em alguns sectores as actividades de pesquisa depende ainda dos doadores. De 2006-2009, o Governo implementou o Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II) que é uma visão integrada de desenvolvimento, que inclui uma abordagem abrangente sobre HIV/SIDA, Mulher e Ambiente.

O orçamento do Estado é limitado mesmo que se saiba os limites de cada sector, o mais importante neste processo é a definição clara das prioridades. As actividades que contribuem para a redução da pobreza de uma forma eficaz e sustentável são as mais elegíveis e tendo em consideração que uma parte do Orçamento do Estado vem da contribuição dos parceiros de cooperação.

A participação directa dos parceiros de cooperação (doadores) vai diminuindo a medida que o Governo vai se apropriando do documento. Os estudos paralelos irão continuar e as consultas à sociedade civil e incluindo o Observatório da Pobreza. Em 2009, concluiu-se que o PARPA não tinha conseguido atingir a meta de 45% de incidência da pobreza absoluta que ficou em 55%. O incumprimento dos objectivo não inibiu ao Governo de conceber metas ambiciosas no PARP 2011-2014 que tem como meta principal de reduzir o indice da pobreza alimentar de 54.7% para 42% em 2014.(Francisco: 4)

No âmbito do PARPA II centrava-se no desenvolvimento de base distrital, criação de um ambiente favorável ao crescimento dos sectores produtivos e medidas destinadas a estimular o sector formal, tanto as micro, pequenas e médias empresas, também visava criação de mais postos de trabalho, geração de renda e aumento de produtividade. Estas prioridade estavam reflectida no Programa Quinquenal de Governo (2005-2010).

V.5.1. ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

A visão de sociedade civil pode tornar-se mais clara se for colocada em comparação com os diferentes princípios utilizadas na sociedade africana “ tradicional” para distribuição dos recursos sociais. (Abrahamsson & Nilsson; 1994:328).

Nas zonas rurais de Moçambique as comunidades ajudam-se mutuamente em cerimónias de casamento, funebre e outras. Mesmo se um membro da comunidade produzir tanto apoiará os tiveram uma colheita fraca. Acontece também quando se abate um animal a carne divide-se por todos os membros da comunidade.

A sociedade tradicional que vem do período do império de monomutapa que estava estruturada para a manter o comercio e a segurança de todos e a sua sobrevivencia. A Sociedade civil pode ser entendida como um espaço social distinto do Estado e de instituições políticas, de sector de negócios e em concessão de fluxos de informações. Após a independência, a Frelimo aboliu todas estruturas tradicionais, os régulos, chefes de grupos e sapandas deixaram de exercer a sua função e formou associação de massas.

Neste contexto foi criada a Organização da Mulher Moçambicana (OMM) e a Organização da Juventude Moçambique (OJM) e igualmente foram criados grupos dinamizadores com o objectivo de mobilizar a população para apoiar as políticas do Governo. Os grupos dinamizadores funcionaram como tribunais populares e cessaram os trabalhos com adopção do quadro legal. Na década 80 foram criados os secretários dos bairros, os chefes de quarterão e de dez casas em substituição das estruturas tradicionais. A nova estrutura estava controlada com o poder político. (Newitt;1995:467)

A nova estrutura foi criada de topo para baixo produzirá poucos resultados relacionados com o envolvimento nas políticas públicas e na participação política. A sociedade civil deve ser formada de baixo para o topo com capacidade para influenciar a elite política. De facto, os Secretários dos Bairros e as organizações de massas não foram capazes de impedir a diminuição da legitimidade do Estado e das criticas as políticas. A relação entre essas organizações que constiuam a sociedade civil nesta época e o Estado foi marcada pela predominancia do partido e estado na elaboração das políticas e a influencia do partido era enorme.

Fracassada a capacidade de convecer as comunidades sobre as vantagens das políticas agrárias e agrícolas que resumiam-se nas machambas estatais, aldeias comunais e cooperativas, o Governo inicia a abertura para outras estruturas se manifestarem e concretiza-se com adpção da constituição de 1990.

Em 1990, não existia uma sociedade civil capaz de influenciar os processos de formulação de políticas públicas no país, As Organizações da Sociedade Civil surgiram na sequência da

adopção da constituição de 90 e com a assinatura do Acordo de Paz em Roma e o restabelecimento da paz, assim, estavam criadas condições para emergir organizações da sociedade civil para participar activivamente nos processos de reconstrução nacional no pós guerra civil. Foi assim, que a partir de 1994, começam a surgir muitas organizações da sociedade civil, que não passavam de somatório das Organizações voluntárias nacionais, hoje designada Organizações baseadas na Comunidade (OBCs), associações e estrangeiras. O empenho dessas organizações nesse período foi muito notória com acções de apoio aos regressados da guerra, desminagem, reconstrução das infra-estruturas.

A participação política das associações, sociedades profissionais, grupos de desenvolvimento comunitário, ONGs e demais organizações da sociedade civil é importante para a fortificação do processo democrático participativo. Nas primeiras eleições realizada em 1994, foi necessário a participação da sociedade civil para legitimação do poder político.

No ambiente de paz foram surgindo Organizações da Sociedade Civil e com o passar do tempo, a sociedade civil foi se estruturando e tornando-se mais organizada comparativamente ao período colonial e pós independência, momento do monopartidário. As organizações da sociedade civil (OSC) criaram uma plataforma denominada G20 que procuram reclamar um espaço e papel activo na participação política e ser um interlocutor válido junto do Governo e Parceiros internacionais, no processo de formulação políticas públicas e estratégias do governo.

Em 1999, o Comité Central do Partido Frelimo na da 1.^a Sessão Extraordinária analisou a necessidade de valorização social das Autoridades Tradicionais e ficou reflectido no documento final. Em 2000 o Conselho de Ministro aprova o Decreto 15/2000 de 20 de Junho.

A formulação do PARPA II exigiu a participação da sociedade civil e constituiu a condição de aceitação pelos parceiros/ doadores e passa a ser assumido pelos moçambicanos e facilita o processo de implementação. A participação da sociedade civil moçambicana nos processos de tomada de decisões, encontra-se na fase embrionária. Com a sua participação frequente na planificação das políticas públicas e em outros processos irá fortalecer o seu papel. A legitimidade do governo- poder político na formulação de políticas é lhe dado por meio do Sufrágio universal eleitoral em que o cidadão é levado a eleger os seus representante e por via disso as suas políticas governamentais.

O tendo o poder de formular as políticas legitimadas pelo processo eleitoral, mas para uma melhor implementação precisam de ser submetidas a auscultação pública através da sociedade civil que representa os interesses dos vários níveis da sociedade. O PARPA é um instrumento bem estruturado e com objectivos claros com vista a redução da pobreza. O período de elaboração é mais longa em relação o PQG.

Dentro do Sistema de Planificação Pública em Moçambique, a política pública é vista como conjunto de directivas aprovadas pelo governo, com vista a orientar acção pública ou privada obdecento a um carácter imperativo e com impacto na sociedade. (Mulando; 2007,19)

As directivas do partidos e as teses dos congressos que antecedem uma eleição são transformados em manifestos eleitoral e por sua vez em Programa Quinquenal do Governo eleito, é no Programa onde se traça as grandes políticas públicas que são materializado pelo PARPA e PES e OE. Políticas públicas são resultados de directivas, teses dos congressos do partido no poder. A participação da Sociedade Civil visa legitimar esses instrumentos previamente elaborados e aprovados pelo partido.

O SPP⁴⁵ baseia-se no Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA); Programa Quinquenal do Governo (PQG); Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP); Planos Estratégicos Sectoriais e Provinciais; Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE). O PES e o OE operacionalizam os instrumentos macros. O processo de planificação anual resulta de uma consulta a sociedade civil e nas zonas rurais as estruturas tradicionais participam nos Conselhos Consultivos onde a opinião pública sobre os projectos de desenvolvimento local desempenha um papel preponderante.

O papel activo do Governo na elaboração do PARPA II visava garantir que as prioridades das políticas do Programa Quinquenal do Governo, constituísse um aspecto imprescindível nos debates. Para produzir contribuições valiosas ao documento foi necessário a organização de um processo paralelo de auscultação.

O processo de participação da sociedade civil na elaboração de Estratégias e políticas públicas em moçambique continua a ser informal por falta de um quadro legal. A ausência de um instrumento legal para regulamentar a participação da Sociedade Civil dificulta o envolvimento das Organizações da Sociedade Civil nos processos de elaboração.

O envolvimento da sociedade civil na elaboração dos instrumentos estratégicos de planificação resultou de condicionalismo dos financiadores/doadores. A priori esse requisito foi visto com desconfiança e receio por parte do Governo moçambicano devido a dependência financeira das A Organizações da Sociedade Civil em relação aos doadores, resulta no facto de questionar-se a imparcialidade das OSC.

Esta situação resulta do facto de os Parceiros de Cooperação/doadores terem exigido ao Governo de Moçambique a participação da sociedade civil no processo e o Governo não teve outra opção se não aceitar. Uma outra opção significaria o corte de financiamento ao plano e não seria possível o cumprimento integral. A iniquetação do Governo resulta de que a Sociedade Civil depende financeiramente dos parceiros de Cooperação e que estes poderiam defender os interesses dos doadores como forma de garantir mais apoios financeiros.

A participação das Organizações da Sociedade Civil por meio do G20⁴⁶ no processo de elaboração do PARPA II foi mais estruturada relativamente ao primeiro, visto que no primeiro a SC não estava devidamente organizada o que dificultava o seu envolvimento, tanto do lado do Governo como da própria SC e devido a fraca capacidade técnica da SC e a sua participação foi fraca. (Mulando;2007,24)

A participação estruturada da Sociedade Civil resulta de um processo de evolução da SC moçambicana. Do primeiro PARPA ao segundo PARPA registou-se um aumento das Organizações da Sociedade Civil, agora congregadas num grupo para fazer valer mais os seu pontos de vista sobre as políticas. Ainda persiste a questão de falta de uma visão comum e uma estrutura sólida que se faça sentir em toda extensão territorial de Moçambique. A actuação isolada das Organizações podia não produzir grande impacto no processo de elaboração de políticas. No Observatório da Pobreza em todos os níveis encontram-se representados os G20.

A Sociedade Civil desempenha um papel importante nos processos de elaboração de políticas por aglutinar sensibilidades e diferentes ideias. Também serve de “elo” entre o povo e o Governo. A conjuntura do Sistema Internacional e interna propícia a participação de outros actores nos processos de elaboração de política e na vida do país.

O surgimento da SC e a sua participação tem a base na Constituição de 90 no artigo 34 que consagra a pluralidade de ideias.(Boletim da República; 1990:9) Antes da adopção da constituição de

90, no regime monopartidário, a SC estava ao serviços dos interesses do poder político. O processo de surgimento da SC foi do topo a base que a prior estava condenada ao fracasso.

V.6.CONCLUSÃO

O PARPA II surge como instrumento de sucessão e de aprimoramento do primeiro documento apresentado as instituições financiadoras/doadoras que vigorou de 2001 à 2004. O Governo desempenhou um papel activo e teve a preocupação de harmonizar os objectivos do PARPAII com as do Plano Quinquenal do Governo. A Sociedade Civil surge estruturada e participou no processo de elaboração do PARPA II e o documento aparece bem estruturado em pilares.

Os doadores para aprovarem pacotes de financiamento condicionavam a participação da SC nos processos de formulação de políticas públicas. O documento para ser aceite junto dos doadores implicava a participação da SC. A Assembleia da República desempenha o papel de fiscalizador das acções do PARPA II através de visitas de trabalho nas Províncias e Distritos. Antes do fim da guerra civil e da adopção da Constituição de 1990, a SC que existia foi criada a partir do governo que chamaram de organizações de massa que estavam ao serviço do Governo e do Partido. O Governo de partido único criou os secretários dos bairros em substituição da estrutura tradicional (régulos e sapandas) e essa última foi resgatada no início da década 2000.

Com restabelecimento da Paz em 1992, surgiram muitas organizações da sociedade civil actuando em várias áreas. Nos finais da década de 1990 e princípio do ano 2000 começaram a surgir fórum das organizações da sociedade com certa estrutura organizacional.

Moçambique implementou um programa denominado Planificação e Finanças Descentralizadas nos Distritos com envolvimento das comunidades na identificação das acções prioritárias. Neste âmbito foram criadas Instituições de Participação Comunitária. Os Conselhos Consultivos Distritais, de Posto Administrativos e de Localidades surgiram com o apoio do Banco Mundial.

Reconhecendo o papel da sociedade civil, o Banco Mundial comprometeu-se em elaborar uma estratégia de desenvolvimento mais participativa, o Banco relaciona-se com sociedade civil como forma de melhorar o processo de consultas com a sociedade civil, particularmente em áreas de desenvolvimento económico, alívio à pobreza, assuntos de género e meio ambiente. O Banco Mundial e os seus parceiros (ONGs) introduziram a abordagem participativa, transparência e responsabilização da base e com a introdução desta forma de inteiração com a base garantiu a melhorias na prestação de serviços e indução a inovações.

As Instituições de Bretton Woods apoiam os objectivos e estratégias globais de desenvolvimento definidos pelo Governo e presta assistência na elaboração, implementação e monitorização dentro do PARPA, com o envolvimento da Sociedade Civil.

⁴³Governo da República de Moçambique e PNUD; 2005:6

⁴⁴Governo da República de Moçambique e PNUD; 2005:6

⁴⁵ SSP: Sistema de Planificação Pública

⁴⁶ Os G20 surge em 2004 como um grupo constituído por 20 Organizações da Sociedade Civil que compunham o primeiro painel que participou no observatório da Pobreza, mas actualmente é constituído por mais de 20 organizações.

V. 7. POLÍTICAS SECTORIAIS

As Instituições de Bretton Woods deram apoio técnico e financeiro no desenho e implementação de algumas políticas sectoriais no contexto de alívio a pobreza. Destas políticas destacam-se os programas que serão analisadas adiantes.

V.7.1. SECTOR DA SAÚDE

O Programa de recuperação do Sector da Saúde foi implementado com apoio do Banco Mundial com maior insidência para a redução da mortalidade infantil, através do aumento da saúde da população. O programa tem três componentes principais: melhoramento da prestação de serviços; desenvolvimento institucional e desenvolvimento da capacidade dos recursos humanos. Nota-se em todo território nacional abertura de novas unidades sanitárias e o atendimento público através de brigadas móveis, principalmente para as mulheres grávidas e crianças dos 0 a 5 anos. (O BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE; 2002:27)

A abertura de novas unidades sanitárias não foi acompanhada com a formação de recursos humanos, daí que continua a registar-se a exiguidade de tais recursos nas zonas rurais sendo o caso mais crítico as enfermeiras de saúde materno infantil.

A melhoria da prestação de serviços consistia na expansão da rede já existente de serviços da reabilitação e na construção selectiva de novas instalações de saúde especialmente a níveis mais baixos; fortalecimento de serviços dos laboratórios; fortalecimento da manutenção; apoio ao programa institucional de nutrição.

O desenvolvimento institucional visava o fortalecimento do sistema logístico de abastecimento de drogas e medicamentos; sistema provincial de gestão da saúde como resposta à descentralização; sistema de informação do sector da saúde; desenvolvimento da política do sector e capacidade de avaliação.

O desenvolvimento da capacidade dos recursos humanos visava dar apoio a implementação do Plano de Desenvolvimento da Mão-de-obra no sector da saúde; capacidade de formação do pessoal nacional de saúde; educação contínua; formação dos médicos universitários.

O Banco Mundial colocou no centro das prioridades o apoio ao combate ao HIV/SIDA, mitigar o impacto negativo do SIDA e travar as novas infecções. O HIV/SIDA estava a afectar os recursos humanos e conqwentemente enormes encargos na aquisição de medicamentos e tratamento. Para abordagem multisectorial foi criado em 2000 o Conselho Nacional de Combate ao Sida (CNCS),

com a tarefa de coordenar as acções de prevenção e mitigação de impacto negativo resultante da pandemia. Os recursos financeiros passaram a ser canalizados ao CNCS e por sua vez financiavam as acções da sociedade civil e do sector público.

Foi neste contexto que elaborou-se o Plano Estratégico Nacional (PEN) com envolvimento da sociedade civil na sua implementação e a metade do fundo era para financiar directamente as acções das Organizações da Sociedade Civil em termos de sensibilização e cuidados.

V.7.2. ADMINISTRAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO

A primeira reforma (1975) decorrente de luta de libertação, foi a constituição de um novo Estado, optando-se, por modelo centralizado e centralizador apoiado num partido. A segunda (1986), início das reformas económicas revisão profunda do modelo então vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) que gerou uma revisão profunda do próprio papel definido para o Estado.

A transição do modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o executivo e o parlamento. A terceira inicia em 1990, com introdução da nova constituição e consolidação do modelo político e económico assumido.

A reforma visava a construção de uma administração pública voltada para o cidadão, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e aperfeiçoamento das respostas administrativas oferecidas à sociedade⁴⁶. A Estratégia Global da Reforma do Sector Público é igualmente um instrumento de operacionalização do Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta (PARPA).

Esperava-se com a Estratégia a revitalização de forma significativa o funcionamento das organizações do sector Público, facilitando a promoção dos serviços básicos de qualidade para o cidadão e adequado crescimento do sector privado.

A estratégia apresentava duas fases de implementação: na primeira (2001-2004) destinada a criação de condições básicas para a transformação do sector público. Nesta fase, foram abolidos os guichés, introdução de minutas para todos os requerimentos, crachás para os funcionários como forma de identificação, adopção de caixas e livros de reclamação e linha

verde para reclamação ou contribuição com uma iniciativa. Em suma, diminuição da burocracia e visava a produção de resultado de impacto imediato.

A segunda fase (2004-2011) é mais longa e com resultado de impacto aprofundado. Esta fase visava em primeiro lugar rever os e desenvolver programas da primeira fase e ampliar o campo das acções. Esperava-se que a implementação desta fase causasse um impacto global no sector público. A análise que faz conclui-se que a segunda fase teve um impacto global, mas persiste alguns problemas já identificados antes da implementação da reforma. No sentido de melhor conceber e conduzir a reforma foram identificadas cinco áreas temáticas: estruturas e processos de prestação de serviços públicos; políticas públicas; recursos humanos; gestão financeira; e boa governação e combate a corrupção.

A primeira área temática tem como objectivos específicos racionalizar estruturas, descentralizar, desconcentrar e simplificar procedimentos na prestação de serviços ao público.⁴⁷

A segunda área, formulação e monitoria de políticas públicas, pretende melhorar o processo de formulação, tomada de decisões e monitoria técnica das políticas públicas, conceber e aplicar experimentalmente instrumentos de avaliação e revisão técnica de políticas públicas e rever pontualmente medidas críticas de políticas públicas em curso com efeitos negativos económicos, sociais ou em termos de imagem do país.⁴⁷

A terceira, profissionalização de recursos humanos, será consolidar o quadro institucional de gestão de recursos humanos, continuar a implementar e promover o ajustamentos do sistema de carreiras e remunerações. Quarta, melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas, deverá aprimorar a prestação de contas regular pelo governo ao parlamento. Quinta, boa governação e combate à corrupção, melhorar a acção governativa através da efectiva execução das funções fundamentais de governação do Estado e como consequência assegurar uma melhor prestação de serviços ao cidadão e reduzir as práticas corruptas.

O processo de preparação da Estratégia da reforma iniciou com a criação da Comissão Interministerial da reforma do Sector Público (CIRES), a 28 de Março de 2000, designadamente a estruturação da Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRES) e a consulta aos parceiros (representantes da sociedade civil e do sector privado, titulares de cargos políticos e funcionários de organizações do sector público).⁴⁸

A estratégia está em consonância com outros dois instrumentos de planificação a que se fez referência anteriormente. O desenvolvimento das áreas rurais em Moçambique tem constituído uma prioridade central do governo desde o alcance da independência nacional em 1975, como já referiu-se anteriormente. Mantendo uma preocupação permanente e uma orientação prática para a transformação das zonas rurais em polos de desenvolvimento. A necessidade de transformar em zonas de competitividade económica.

Para além dos três instrumentos da inspiração para a planificação em Moçambique, existe também a Estratégia de Desenvolvimento Rural adoptada em 2007, um instrumento para induzir mudanças económicas substanciais. Concebe-se o desenvolvimento rural como o factor catalizador para o desenvolvimento global do país. A aposta dos últimos dez anos é a capacitação e potenciação das zonas rurais para servir de locais de atração de investimentos e servir de mercados preferenciais para as trocas comerciais.

Os instrumentos programáticos do governo reconhecem que o desenvolvimento rural traduzido pela transformação social e económica e consequente elevação do bem-estar nas zonas rurais pode conduzir ao desenvolvimento social e económico do país. Nesta análise, a agricultura continua sendo a aposta fundamental para o desenvolvimento do país.

Na actual situação económica rural moçambicana, a agricultura continuará a ser a base do sustento e trabalho da maioria da população rural. Um dos grandes desafios, neste âmbito, será a criação de bases para a transformação agrária e a integração da agricultura numa economia mais produtiva, competitiva e melhor articulada com a economia da África Austral e a economia internacional. (Ministério de Planificação e Desenvolvimento, 11 de Setembro de 2007;12)

A Estratégia da Reforma do Sector Público tem beneficiado do apoio do Banco Mundial na implementação. O apoio inclui a capacitação da Unidade Técnica para a Reforma do Sector Público que é responsável pela preparação da Estratégia e coordenação da sua implementação. A Estratégia da Reforma irá contribuir para a materialização dos objectivos do PARPA e do PQG.

As áreas rurais beneficiaram de Programa de Descentralização da Planificação e Finanças que tinha o objectivo melhorar a provisão dos serviços públicos e infra-estruturas e vidas das comunidades através do mecanismo financeiro participativo, descentralizado e multisectorial

implementado pelos governos locais em coordenação com a Sociedade Civil e as comunidades beneficiárias.

A área de municipalização uma das que tem se beneficiado do apoio do Banco Mundial para a operacionalização do quadro legal, institucional e fiscal para a governação municipal.

V.7.3. SECTOR DA EDUCAÇÃO

O Banco Mundial apoia o Programa Estratégico para o Sector de Educação (ESSP). Este programa foi aprovado em 1999, apoia a implementação da Estratégia Nacional do Sector de Educação do Governo (NES)⁴⁹ e do Plano Estratégico da Educação (PEE).

A educação da rapariga e acesso a educação primária e secundária, especialmente para crianças e jovens dos grupos mais vulneráveis e regiões pouco cobertas constituiu a aposta do programa com vista a inverter o cenário em que nas primeiras classes encontram-se muitas crianças de sexo feminino e a medida que passa para o ensino secundário o número da rapariga reduz drasticamente.

Nesta componente verifica-se o aumento do acesso a educação, mas ainda existe grandes desafios na melhoria de qualidade de ensino público e na redução do número das crianças que desistem antes de completar as 7 classes iniciais.

V.7.4. SECTOR DA AGRICULTURA

Na década de 2000 o Governo desenvolveu e implementou o PROAGRI⁵⁰ com o apoio do Banco Mundial que visava melhorar o impacto da despesas públicas no desenvolvimento de um ambiente adequado para o crescimento sustentável e equilibrado no sector rural, de forma a reduzir a pobreza e garantir a segurança alimentar e nutricional da população local. Os camponeses para garantir a produção qualitativa seriam acompanhados por equipa de técnicos ligados ao ramo. O sector começou a locar os técnicos extensionistas com prioridades para as zonas de favoráveis a produção agrícola e o processo ajudou em algumas regiões a descoberta de outras culturas que se adequam.

V.7.5.SECTOR DE ENERGIA

O desenvolvimento das fontes de energia no país tornou-se uma grande prioridade do Governo. Com a descoberta de grandes campos de gás, a AID financiou os esforços de desenvolvimento através de um projecto de engenharia de gás que providência apoio em capacitação para a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos de Moçambique, de forma a prepará-la para a supervisão do desenvolvimento do Campo de Gás do Pande. (O BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE; 2002,30)

Actualmente, a Sasol da África do Sul explora o gás de Pande e através do gasoduto transporta para a África do Sul onde é transformado para o consumo final.

V.7.6. SECTOR MINEIRO

O Banco Mundial presta assistência ao Governo de Moçambique para o desenvolvimento institucional e reforma da legislação para atrair investimentos privados de um quadro social e ambientalmente aceitável. O Distrito de Moatize, localizada na Província de Tete onde estão implantados grandes empresas de exploração mineira e maior parte de investimentos nesta área estão direccionado para este Distrito.

As questões sociais (reassentamentos) da população retirada das zonas de exploração mineira não foi bem sucedida. Está análise basea-se no facto de existir manifestações das populações reassentadas exigindo melhores condições de habitação, rede eléctrica, estradas em condições e emprego. O sector mineiro está contribuir para o crescimento económico do país embora as grandes empresas beneficiem de grandes incentivos fiscais.

V.7.7. INFRA-ESTRUTURA E TRANSPORTES

Os programas de transportes apoiam os objectivos da CAS⁵¹ de alívio à pobreza, através do crescimento sustentável. O programa visava a melhoria das ligações e da redução dos custos de transporte em todo o país, fomentando assim a participação do sector Privado na reabilitação e manutenção de estradas, bem como na gestão de caminhos de ferro, portos marítimos e aeroportos, apoiando a reforma e descentralização do sector público, mobilizando recursos e coordenando a ajuda e fortalecendo laços com a sociedade civil. (O BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE; 2002,31)

A partir de 1992, o sector das infra-estruturas e transporte foi o mais afectado com destruição de quase todas vias de comunicação interna. A estrada nacional nº 1 estava intransitável e esta é

vital para toda vida do país ligando as três regiões do país (Norte-Centro e Sul), a linha de Sena estava danificada que era utilizada para o transporte do carvão de moatize e do açúcar de marromeu. A paralização desta grandes vias prejudicava o escoamento de produtos agrícolas para pontos de consumo final.

Para a recuperação desta vias o apoio do Banco Mundial foi fundamental e no prosseguimento das recomendações das Instituições de Bretton Woods foram concessionados a privados com a participação do Estado, o Porto da Beira, a Linha férrea, a Estrada Maputo Wetbank.

V.7.8. SECTOR PRIVADO MOÇAMBICANO

Dentro das políticas de liberalização do mercado as Instituições de Bretton Woods apoiam o projecto de Desenvolvimento Empresarial Privado (PODE) para alargar as bases da participação no crescimento económico de Moçambique através de: estímulo da competitividade das empresas privadas moçambicanas através do fortalecimento do acesso e uso de serviços de apoio externos à empresas; provisão de um mercado mais eficiente para serviços de formação e criação de capacidades e estabelecimento de ligações de e para investidores e compradores locais e estrangeiros já existentes assim com novos; melhoria do acesso a financiamentos a prazo a credores de primeira linha assim como outros clientes; e Ajuda para fortalecer as capacidades das agências chaves.

Para minimizar os constrangimentos ao desenvolvimento de empresas foram identificados três componentes: a aprendizagem técnica nos Programas das Empresas para ajudar as empresas privadas moçambicanas a constituírem as suas capacidades técnicas através da utilização de subvenções correspondentes; uma estrutura de financiamento para providenciar financiamento a médio prazo para meio de investimento a privados nos sectores de indústria, agro-processamento, turismo, transporte, construção e serviços; um programa de capacitação institucional para melhorar as capacidades das instituições privadas e públicas na prestação de serviços de apoio a negócio.

Aqui foram criadas as bases para o desenvolvimento do sector e a promoção do empresariado nacional. Nas comunicações o apoio do Banco Mundial concentra-se na melhoria do acesso e qualidade de serviços de comunicação eficientes e acessíveis através de criação de um ambiente apropriado para a competitividade e participação privada nos sectores de correios, transportes

aéreo e telecomunicações. Também foi adoptado um quadro legal e o regulamento adequado para permitir o surgimento de empresas privadas de serviços de correios e de telecomunicações. Neste contexto, surgiram as empresas de telefonia móveis como a Moçambique Celular (Mcel), que opera em 128 distritos, Vodacom e a MOVITEL.

⁴⁵Decreto Presidencial nº5/2000, de 28 de Março, 23

⁴⁶Decreto Presidencial nº5/2000, de 28 de Março, 29

⁴⁷Decreto Presidencial nº5/2000, de 28 de Março, 30

⁴⁸Decreto Presidencial nº5/2000, de 28 de Março, 49

⁴⁹NES: Estratégia Nacional do Sector de Educação do Governo com vista a promoção de uma melhoria sustentável na qualidade da força de trabalho moçambicana, com um maior equilíbrio regional e de género nas oportunidades económicas.

⁵⁰PROAGRI: Programa da despesa Pública no Sector Agrícola.

⁵¹CAS: Estratégia de Assistência ao País, é o veículo central para a Assistência do Banco Mundial aos clientes da AID e BIRD. O documento da CAS descreve as estratégias do Grupo Banco Mundial com base na avaliação das prioridades no país e indica o nível e composição da assistência a ser prestada com estratégia e no desempenho da carteira de projectos em curso no país preparada juntamente com o Governo e de forma participativa. Os seus elementos chaves são discutidos com o Governo, Sociedade Civil e outros doadores embora não seja um documento negociável.

VI. CONCLUSÃO FINAL

A elaboração de políticas públicas em Moçambique está estritamente ligada ao processo histórico do país. No período colonial o liberalismo económico foi o modelo que vigorou e foi nesta base implementadas algumas políticas públicas como por exemplo a de imposto de palhota, do trabalho forçado de assimilação dos nativos. Foi referido na introdução que o processo de ensino e aprendizagem contribuiu para o despertar de consciência dos moçambicanos sobre a necessidade de libertação do território nacional e foi neste contexto que surgiram os três movimentos de libertação: UDENAMO, UNAMI e MANU que mais tarde uniram-se formando a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e sob direcção do Dr. Eduardo Chivambo Mondlane. Em 1964 iniciou a luta armada para a libertação do país com forte apoio dos países africanos independentes e do bloco do leste no contexto da guerra fria e a guerra durou 10 anos. No decurso da guerra de libertação começaram a surgir zonas libertadas e a frente política começou a implementação algumas políticas com uma orientação socialista.

A transição efectuada aquando da morte de Eduardo Mondlane, líder da FRELIMO foi polémica, tendo em conta que o sucessor devia ser o Reverendo Urias Simango e na prática quem o sucedeu foi Samora Moisés Machel, violando os estatutos que preconizava que seria o vice presidente. Este problema de sucessão foi levado até ao período pós independência. A maneira como o país alcançou a independência determinou para a escolha do sistema monopartidário e para garantir a participação popular foram estabelecidas as assembleias populares a vários níveis. Ao aproximar-se dos países socialista mostrava-se como a via para o estabelecimento das relações económicas internacionais e uma forma de negar as ideias do mundo capitalismo.

Foi no terceiro congresso realizado em 1977 que adoptou-se a orientação marxista-leninista e foi com base nas orientações/directivas do congresso que foram desenhadas as políticas públicas, o que significou o rompimento com as velhas políticas e passou a vigorar o modelo de economia centralizada. A ausência de espaço para participação de outras forças políticas e todos que tivessem ideias contrárias as do partido no poder eram considerados reaccionários. O uso de uma forma não adequada para a reconciliação nacional criou um sentimento de revolta entre os moçambicanos e deitando abaixo as expectativas criadas em volta da independência e aliado aos problemas internos da Frelimo e com adopção de monopartidarismo, surge o Movimento Nacional de Resistência apoiado pela Rodésia do Sul, hoje Zimbabwe liderado pelo André

Matsangaissa e após a morte deste Afonso Dlakama assumiu a liderança para combater o marxismo leninismo.

Um outro elemento que contribuiu para a guerra em Moçambique foi a Guerra Fria que contribuiu para a guerra de desestabilização do país. por isso a guerra assume duas categorias por um chama-se de desestabilização por ter uma influência externa e mais tarde assume as características da guerra civil. O regime de *Apartheid* estavam virada para as políticas económicas liberais e recebia apios dos bloco do ocidente que estavam interessados em expandir a sua influência pela região da África Austral. Assim, surgiram as guerras de a nível dos países com orientação socialista.

Por isso quando o Zimbabwe ascende a independência, a base de apoio mudou para a África do Sul do regime de *Apartheid*. Para além de apoio militar oferecido à Renamo, também no contexto da guerra fria a África do Sul tinha já unilateralmente decidido rescindir o acordo de 1928 e reduziu drasticamente a contratação de mão-de- obra moçambicana para as minas. A rescisão do acordo contribuiu para a redução do encaixe das divisas externa do país e prejudicou em grande medida a implementação de políticas de desenvolvimento de Moçambique. Igualmente, reduziram as divisas vindas do Zimbabwe devido ao bloqueio no contexto da aplicação das sanções decretadas pelas Nações Unidas para forçar o regime de Ian Smith a ceder a independência ao Zimbabwe. Essa situação contribuiu para o estrangulamento da economia de Moçambique.

A transformação do Movimento de Libertação Nacional em partido de vanguarda e com orientação socialista que ocorreu no III Congresso da Frelimo onde foram decididas linhas importantes para o combate ao subdesenvolvimento. As orientações e directivas deste congresso foram transformadas em políticas públicas com vista a satisfazer as necessidade de todos os moçambicanos no contexto do socialismo. Essa visão idealista do governo levou a nacionalização das empresas abandonadas e a instalava equipas administrativas para pôr a funcionar. Fixação de preços e salários e socializou os serviços de educação, saúde e estabeleceu mecanismos de controle sobre as importações e sobre políticas cambial. Essa forma de centralização de todas as esfera da vida pública contribuiu para a desaceleração do crescimento económico.

Na senda das decisões do III Congresso da Frelimo realizada em 1977, foi concebido o Programa Prospectivo Indicativo (PPI) com objectivo de eliminar a pobreza e criar um desenvolvimento em dez anos. Para o alcance do objectivo plasmado foi implementada a política de socialização do campo através de criação de aldeias comunais, machambas estatais e cooperativas agrícolas. A política de socialização do campo com as suas próprias forças forçou o povo moçambicano habituado a viver de forma isolada a estar em aglomerados populacionais, também contribuiu para o empobrecimento das terras a voltas das aldeias e escassez de recursos (água, lenha e outros) e para além de surgimento de doenças endémicas devido à fraca capacidade de saneamento do meio (malária, cólera, sarampo e diarreias). Por outro lado as machambas estatais não estavam a produzir as quantidades suficientes para garantir a segurança alimentar devido à escassez de chuvas e aliado à guerra civil e o povo estava cada vez mais pobre e tudo escasseava.

O PPI constituiu a primeira experiência de política pública concebida pelo governo da Frelimo no pós-independência que fracassou devido à falta de recursos financeiros internos para fazer investimentos de vulto, era demasiado dependente de apoios externos, com uma orientação comercial e económica centralizada no mercado interno, aliado ao fraco conhecimento por parte da liderança da realidade do território (recursos humanos, materiais, financeiros e o desconhecimento de hábitos e costumes dos povos locais), por outro lado, a política de centralização e proteccionismo excessivo da economia usada pelo estado contribuiu para não alcançar os objectivos do PPI. Em suma o fracasso do PPI foi devido à situação política interna e internacional (Guerra Fria) e à política do isolacionismo na região onde os países da linha da frente mais tarde a SADCC visava isolar a África do Sul do regime do *Apartheid* e libertar a África Austral da dependência económica em relação à África do Sul. A economia de Moçambique recentiu-se dos efeitos da política de isolacionismo levando à redução das divisas vinda da África do Sul pelo de mão de obra das minas.

A produção moçambicana registava um crescente declínio, em 1983 as reservas financeiras tinham-se esgotado e não havia divisas para importar bens de consumo, o país declarava-se incapaz de pagar a dívida externa aliada aos efeitos negativos das calamidades naturais e da guerra civil que estava a alastrar-se por todo o território nacional.

Em 1983, realiza-se o quarto congresso da Frelimo e analisa a situação crítica do país (económica e social) e foram adoptadas novas directivas e transformada em Plano de Acção Económica para restabelecer o equilíbrio macroeconómico e controlo das despesas do Estado e a moeda a circular. Este programa enfermava dos mesmo problemas e não teve grandes resultados a crise económica manteve-se. Moçambique viu-se recusada para integrar o Conselho de Ajuda Mútua Económica, o que significou também a recusa de extensão de apoio financeiro ao país. Os credores (nordicos) condicionavam o apoio a adesão das Instituições de Bretton Woods. Com colapso eminente e restando a única saída, o país iniciava-se assim os primeiros contactos para a sua adesão as IBWs. Assim, o Governo de Moçambique iniciava a transformação política e económica. O processo de aproximação com o mundo do ocidente significou o recuo na história ou melhor voltou-se a adoptar o mesmo modelo que vigorou no período colonial que a população já estava familiarizada e de acordo com as políticas liberais das IBWs.

O Presidente Samora Machel depositou esperança no acordo de Nkomati denominado de boa vizinhança, assinado a 16 de Março de 1984 com o Governo da África do Sul que visava a retirada do apoio a RENAMO e em troca o Governo de Moçambique deixava de apoiar e albergar os membros da ANC. O acordo não foi cumprido pelas parte das partes signatárias e o objectivo central (a Paz regional) não foi alcançada.

Através do Decreto nº6/84 de 19 de Setembro de 1984 concretiza-se adesão as instituições Bretton Woods e foram estabelecidas as políticas económicas e foi aprovado o Programa de Acção Económica (PAE) (1984-1986) como o prenúncio do Programa de Reabilitação Económica PRE que visava inverter a tendência da queda da produção nacional e reestruturação do equilíbrio geral. Em 1985 o país passou a ser maior receptor da ajuda humanitária e assistência técnica americana na África Subsariana. Em 1987 foi introduzido o primeiro o (PRE) com objectivos de reparar os erros do PPI e recuperar os índices de produção e de exportação, repor o equilíbrio na balança de pagamentos e controlar a inflação, liberalizar a economia, privatizar das empresas e unidades de produção e redução gradual do papel do Estado.

Moçambique cumpriu com todos os pressupostos das IBWs para o bom relacionamento e na revisão foi aceite integrar a componente social. Em 1989 foi concebido o PRES para atender as questões sociais da camada rural que tinha sido severamente atingida pelas políticas não adequadas a realidade (aldeias comunais e machambas estatais), a guerra civil e pelas

calamidades naturais cíclicas cujos efeitos traduzia-se em fome crónica. A viragem da política económica aconteceu dentro do contexto de grandes mudanças política e económicas internacionais. Fim da guerra fria e fim do *apartheid* na África do Sul. No início da década de 1990 o custo de vida elevou no país, que estava relacionado com o PRE e assim muitos trabalhadores e funcionários fizeram greve contra o Programa de Reajustamento Estrutural devido as restrições impostas.

O Programa de Reabilitação Económica (PRE) constituiu a segunda experiência de política pública com objectivo de reparar os erros macroeconómicos do PPI e restaurar os índices e de exportação de produção de 1973. Igualmente o PRE não trouxe grandes avanços económicos no país devido a fraqueza do próprio estado em intervir efectivamente no mercado livre. Por outro as privatizações das empresas no âmbito do PRE trouxeram grandes problemas de desemprego devido a falência dessas empresas dada a incapacidade dos novos donos em por a operar. O aumento de desempregado levou a deterioração das condições sociais de muitas famílias.

Para atender esses condicionalismos das IBWs as reformas constitucionais foram inevitáveis e assim, em 1990 foi adoptada a constituição que visava a pluralidade de pensamento, o multipartidarismo e participação da sociedade civil. As mudanças constitucionais permitiram a participação de todos moçambicanos na vida política e económica do país. Em 1994 foi assinado o Acordo Geral da Paz pondo o fim da guerra civil de 16 anos.

A constituição de 1990 abre espaço para outros pensamentos, formação de outros partidos e pluralidade de ideia e a participação da sociedade civil. Foi com base nestas reformas que a década de 1990 conheceu um crescente número de formações políticas e o surgimento de muitas organizações da sociedade civil. Com o fim da guerra civil em Moçambique a ajuda externa atingiu o apogeu. No cumprimento das recomendações das IBWs em 1995 mais de 500 empresa foram privatizadas e maioria destas empresas ficaram paralisadas e semi-paralisadas levando dezenas de milhares de trabalhadores ao desemprego provocando problemas sociais e económicos. Conclui-se que a política de privatizações não teve efeitos desejados.

No contexto do PRE foram implementados o Programa de Distritos Prioritários com objectivo de aumentar a produtividade e não teve muita aderência por parte dos doadores devido aos maus resultados obtidos nos outros países onde o Programa já tinha sido implementado. De igual forma, o país implementou o Programa de Reconstrução Nacional com objectivo de por fim o

declínio económico e facilitar o regresso da população para zonas de origem depois do fim do conflito. Este teve maior aderência por parte dos doadores e permitiu o regresso e reassentamento dos refugiados e deslocados de guerra.

Em 1996, as IBWs condicionavam o desembolso a apresentação de um instrumento que congregue acções de todos os sectores visando o combate a pobreza por parte de Moçambique. Foi assim que surgiu o PARPA I como resposta as exigências impostas pelas instituições de Bretton Woods, no que se refere ao alívio da dívida externa mediante a apresentação de um instrumento/documento com linhas de combate a pobreza absoluta. A elaboração do PARPA I sofreu uma grande influência das instituições financeiras, devido a fraca capacidade técnica do país para conceber o documento. Da análise concluir-se que as IBWs aplicaram a lei do mais forte. Os detentores de recursos ditam as regras de jogos e os beneficiários em muitos casos obedecem as regras traçadas.

Em Abril de 2001, o Conselho de Ministro adoptou o PARPA I para cinco anos que criou condições de participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas macro e igualmente contribuiu para a estruturação da sociedade civil no país. Também facilitou a planificação anual e sectorial de nível central, provincial e distrital. Com o PARPA surgiu o observatório da Pobreza um fórum onde se analisa os níveis e acções de desenvolvimento.

No PARPA I, foram definidos os objectivos macro e constitui a base de planificação a nível central, provincial, distrital e sectorial e o Banco Mundial apoiou os três primeiros pilares com a excepção do quarto que já tinha forte apoio com base nas subvenções. O objectivo principal do PARPA I foi atingido que era redução do nível da pobreza de 70% para 60% no final da sua implementação. Contudo, continuavam a existir no território moçambicano população a viver abaixo da linha da pobreza.

O PARPA II surge como instrumento de sucessão e de aprimoramento do primeiro documento apresentado as instituições financiadoras/doadoras que vigorou de 2001 a 2004. No processo de elaboração do documento o Governo desempenhou um papel activo e teve a preocupação de harmonizar as acções com as do Plano Quinquenal do Governo. A Sociedade Civil surge estruturada e participou no processo de elaboração do PARPA II e o documento aparecem bem estruturado em pilares. No PARPA II, com a experiência adquirida na elaboração do primeiro documento, o país participou activamente e apropriou-se do documento. Contudo, obedeceu um

alinhamento com as políticas do Banco Mundial e do FMI, aqui foi aplicada também a lei do mais forte, pese embora, o modelo do jogo aplicado não pode dizer que foi Soma, Zero mas ambas as partes tiram ganhos no processo e o modelo que foi aplicado foi *Win to Win*.

A sociedade civil moçambicana ainda está longe de ser uma sociedade desmembrada da classe política e do Governo e aquela que se distânciava destas correntes vive a reboque dos doadores. O envolvimento da sociedade civil no desenho das políticas públicas pode ser entendida por duas vertentes. A primeira vertente a participação da sociedade civil está ligada aos interesses doadores e sociedade ganha com os apoios direccionados às Organizações da Sociedade Civil. A segunda vertente está relacionada aos interesses dos políticos/governo para legitimar os seus interesses. Igualmente abordou-se as políticas sectoriais implementadas com apoio técnico - financeiro das Instituições de Bretton Woods. Todo o processo de elaboração dessas políticas teve a participação dos financiadores. Fundamentalmente, não existe processo de desenho de políticas públicas no país sem no entanto a intervenção/interferência dos doadores. Cada vez mais o Estado moçambicano mostra-se fraco e sem poder de decisão para formular as suas políticas de desenvolvimento sem guiar-se pelos doadores. O Estado moçambicano deve recuperar a posse da capacidade financeira e técnica interna com vista a garantir o financiamento das acções e implementação.

A alteração da orientação política do marxismo-leninismo resulta de combinação de vários factores. Primeiro a nível interno o modelo estava a ser contestado o que levou ao desencadear de uma guerra civil. Segundo os apoios financeiros do bloco do leste começaram a não garantir apoios suficientes para a implementação das políticas e o fracasso das políticas do colectivismo e socialização do campo. O surgimento na região dos países da linha da frente, onde Moçambique fazia parte e mais surge em SADCC. O fim da guerra fria e do regime do *Apartheid*. A dinâmica do sistema internacional contribuiu para a mudança de orientação política de Moçambique e com a globalização manter uma economia de portas fechadas e centralizada o país subdesenvolvido poderia cair no colapso. Os globalizados como Moçambique precisam de se manter no processo para a sua sobrevivência.

VI.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

MONOGRAFIAS /LIVROS

1. Abramsson, Hans & Nilsson Anders: **Moçambique em Transição; Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992**; Padrigu, CEEI-ISRI; Maputo, Março de 1994.
2. Branco, Carlos Nuno Castel: **Problemas Estruturais industrialização; a Indústria transformadora**; 1994.
3. Branco, Carlos Nuno Castel: **Opções económicas de Moçambique 1975-95; Problemas, lições e ideias alternativas**.
4. Brito, Luis: **Moçambique Independente: O novo Espaço Político**; Universidade Eduardo Mondlane.
5. Chichava, José António da Conceição, PhD (econ): **AS VANTAGENS E DESVANTAGENS COMPETITIVAS DE MOÇAMBIQUE NA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL**.
6. Coelho, João Paulo Borges: **A ‘Literatura Quantitativa’ e a Interpretação do Conflito Armado em Moçambique (1976-1992)**, UEM.
7. Comiche, Eneias da Conceição: **DA ADESÃO AO GRUPO BAD E ÀS INTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS CONSEQUENCIAS. EXPERIÊNCIAS DE MOÇAMBIQUE**; 30 de Maio de 2001.
8. Darch, Colin: **A guerra e as mudanças sociais recentes em Moçambique 1 986-1992 cenários para o futuro**; trabalho apresentado no II Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, São Paulo, 4 -7 de Agosto de 1992;Biblioteca central da universidade do cabo ocidental, África do sul, Outubro de 1992.
9. Darch, Colin & Hedges, David: **Não temos a possibilidade de herdar nada de Portugal; As raízes do exclusivismo e vanguardismo político em Moçambique, 1969-1977**; Universidade do Cabo Ocidental, Bellville, África do Sul David Hedges, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique.
10. Darch, Colin: **as publicações da Frelimo: um estudo preliminar**.
11. Francisco, António: **Por que existe o PARP em Moçambique?**
12. Gelinski, Carmen Rosario Ortiz G. e Seibel, Erni José: **Formulação das Políticas Públicas : Questões metodologica relevante**; Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, V.42, Abril e Outubro de 2008.

13. Hanlon, Joseph e Smart Teresa: **HÁ MAIS BICICLETAS- mas há desenvolvimento?** Kapicua Livros e Multimédia,Lda; Maputo, 2008.
14. Taimo, Jamisse Uilson: Tese; **Ensino Superior em Moçambique; História Política e Gestão**; 2010.
15. José, André Cristiano: **Neoliberalismo e Crise do Trabalho em Moçambique: O caso do Caju**; Maputo, 2005.
16. José, André Cristiano: **Autoridade Ardilosas e Democracia em Moçambique**; 2005.
17. Krugman, Paul R. e obstefeld, Maurice: **Economia Internacional**; Peason education do Brasil, 2009.
18. Lavoro Edizioni: Moçambique- **Educação e desenvolvimento rural**; Iscos 8; Colecção do Instituto dos sindicatos para a cooperação; com os países em vias de desenvolvimento.
19. Medeiros, Eduardo: **Contribuição para o Estado da Arte das continuidades e mudanças em Moçambique Vinte e cinco anos de «Estudos Moçambicanos»**; 1980/81-2006.
20. Ministério da Educação e Cultura: **Livro de Leitura de sexta classe**, 1982.
21. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, Comissão Nacional da SADC: **SADC 25 anos depois Avanços, desafios e perspectivas**; CONSADC e expresso gráfico, Lda. Maputo, Agosto de 2005.
22. Mondlane, Eduardo: **Lutar por Moçambique**;Nosso Chão nº 1ª Edição,Maputo,1995.
23. Mosca, João: **Economia de Moçambique, Século XX**. Lisboa, Editora Piaget. ISBN: 972-771-817-5.Capítulo 3 – O Período do Ajustamento Estrutural. Ponto 3.3 Os programas de ajustamento estrutura, 2005
24. Mulando, Flávio; **o papel das organizações da sociedade civil na formulação das políticas públicas em Moçambique**: Caso do G20 e o PARPA II; conference paper nº25, 19 de Setembro de 2007.
25. Negrão, José: **Samora e Desenvolvimento**; Maio de 2001.
26. Negrão, José: **Como Induzir o Desenvolvimento em África? Caso de Moçambique**; 3 de Janeiro de 2003.
27. Negrão, José; **PARA QUE O PARPA RESULTE! (reflexão epistemológica sobre um processo candente)** Maputo, Maio de 2002.
28. Nye, Joseph S.Jr: **COMPREENDER OS CONFLITOS INTERNACIONAIS uma Introdução à Teoria e à História**; 3ª edição, copyright, 2002.
29. Newitt, Malyn: **História de Moçambique**; B=H, Publicações Europa-América, 1995.
30. Pavia, José Francisco Lynce Zagalo: **A Dimensão Internacional Pós -Autoritária em Moçambique: As Posições de Laurence Whitehead**.
31. Pereira Amilcar F: **Processos de elaboração de Políticas Públicas em Moçambique: O caso do PARPA e do Programa Quinquenal do Governo**; FLS/UEM, CODESRIA, Yaoundé, Cameroun, 07-11/12/2008.

32. Pitcher, M. Anne: **Sobreviver à transição: o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique.**
33. Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos: **conflito e transformação social: uma paisagem da justiça em Moçambique;** 1º volume, edições Afrontamento.
34. Sousa, Celina: Políticas Públicas: **Revisão da Literatura; Sociologia,** Porto Alegre, ano 8, Nº 16, Jul/Dez 2006.
35. Texeira, Celso Enaldo: **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade;** 2002-AATR-BA.
36. Timan Bruck : **Guerra e Desenvolvimento em Moçambique; análise Social,** Vol. XXXIII (149), 1998 (5º) 119-151.
37. Rocca, Roberto Morozzo della: **MOÇAMBIQUE DA GUERRA À PAZ, História de uma mediação insolita;** Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 1998.
38. Universitária; **Economia, Política e Desenvolvimento;** Janeiro de 2011:15) Vol. 1 nº 4, FLCS/UEM.
39. Universidade Pedagógica de Moçambique(UP) Departamento de Extensão Universitária; Curso de Planificação, Administração e Gestão Escolar (PAGE); **História de Educação de Moçambique.**
40. OPEN SOCIETY INSTITUTE NETWORK E AfriMAP: **Moçambique, Democracia e Participação Política.**

RELATÓRIOS

41. Batley, Richard; Bjornestard, Liv; Cumbi, Amália: **AValiação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994 – 2004:** Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda, Vietname; Relatório de Moçambique; Abril de 2006.
42. **O BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE:** 2002.
43. **O BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE:** Av. Kenneth Kaunda # 1244; Mozambique, Maputo, 2003.
44. Gabinete de Avaliação Independente do FMI & Departamento de Avaliação de Operações do BM, República de Moçambique: **Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e dos Acordos no Âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)** 6 de Julho de 2004.
45. Ministério do Plano e Finanças(MPF) e Ministério da Educação(MINED): **A Despesa Pública com a Educação em Moçambique: Uma Síntese;** Maputo, Moçambique; Setembro de 2003.
46. GAPI-UNICAMP: **Metodologia de Análise de Políticas Públicas;** 2002.

47. SARDC,ISRI,Instituto Nacional de Estatística e PNUD: **MOÇAMBIQUE; Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2002; Desenvolvimento Humano até 2015; Alcançando os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;**2005

ESTRATÉGIAS

48. Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRESP): **Estratégia Global da Reforma do Sector Público; 2001-2011;** Criada pelo Decreto Presidencial n5/2000, de 28 de Março.
49. Conselho de Ministro: **PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO PARA 2010-2014;** Aprovado pela Resolução n 4/2010, de 13 de Abril, da Assembleia da República, publicada no Suplemento ao Boletim da República n14, 1 série; Maputo-Moçambique; 2010.
50. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: **Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR);** Maputo, 11 de Setembro de 2007.

ARTIGOS DA INTERNET

51. <http://www.espacoacademico.com.br-coyright@2001-2003>:Andrioli, Antonio Inácio: **As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo.**
52. <http://jus.uol.com.br/revista/testo/7254> Cristovam, José Sérgio da Silva. **Breves Considerações sobre o conceito de políticas Públicas e o seu controle jurisdicional.** Jus navigandi.Teresina, ano 10. N.797, 8set.2005.12 março;2011.
53. www.Catho.com.br/emprego.Cruz, Vicente Vagner: **Conceito de políticas públicas;**
54. www.historiajch.blogspot.com/2009/04.html- **HISTORIA DE MOCAMBIQUE.**
55. www.google.com Luís Cabaço Moçambique: **novos trajes em corpo envelhecido.**
56. www.google.com **as políticas do Banco Mundial são iguais em todo mundo;**2011
57. ([http://www.artigonal.com/politica-artigos/repensando-o-conceito-de políticas públicas](http://www.artigonal.com/politica-artigos/repensando-o-conceito-de-politicas-publicas):16/12/2010.
58. <http://www.portalgoverno.gov.mz/noticias/governacao/marco-2010/fmi-insta-moca>;24-03-2011.
59. <http://www.savana.co.mz/editorial/centrais/2659-os-perigos-dos-creditos-nao-concess...>;24-03-2011.
60. <http://pt.shoong.com/law-and-politics/1617436-antecedentes-hist%C3%B3ricos-fmi...>;24-03-2011; **Antecedentes históricos FMI e Banco Mundial.**
61. <http://www.dw-world.de/dw/article/o,5504615,00.html>; **FMI,Banco Mundial países emergentes aumentam de importância;** 24-03-2011.

62. <http://savana.sapo.mz/2474-a-adesao-de-mocambique-as-instituicoes-de-bretto-woods> de 10 de Maio 2010).
63. <http://www.gl.globo.com/noticias/politicas/0,,MUL150497-5601,00-BANCO+MUNDIA...>, **Banco Mundial e FMI devem abandonar ‘condicionalidades nefastas’**, Diz Lula.
64. <http://macua.blogs.com/moambique-para-todos/2011/02/bird-fmi-dfid-e-bad-censura...>, **BIRD,FMI,DFID e BAD censuram o Governo**; 24-03-2011.
65. <http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/importancia-de-se-incluir-politicas-publicas-nos-estudos-juridicos-para-a-concretizacao-dos-direitos-humanos-4279957.html>; **Importância de se incluir políticas públicas nos estudos jurídicos para a concretização dos direitos humanos**; 21-02-2011.
66. www.metier.co.mz/b/Insite2_privatize_impact.pdf de 28 de Junho de 2001.
67. <http://cabodostrabalho.ces.uc.pt/n1/ensaios.php>.
68. <http://www//historiajch.blogspot.com/2009/04.html>- **Historia de Mocambique**.
69. www.brasileducacional.com/panafricanismo.htm.
70. www.apartheid.definição-Brasil Escola.
71. www.metier.co.mz/Insite2-privatize-impact.pdf consult. 28.06.2013.
72. www.macua.org/educaçãonaplanificacaodopartido.ht consult 14.08.2013.
73. www.suapesquisa.com
74. www.históriademocambique. 2013.

ARTIGO E REVISTA

75. Revista de Ciências Humanas: Gelinski, Carmen Rosario Ortiz G. e Seibel, Erni José;, Florianópolis, EDUFSC, v.42, n. 1e 2, p.227-240, Abril e Outubro de 2008.
76. Revista Brasileira de Ciências Sociais; vol.18, número 52, São Paulo, Junho 2003.
77. Revista Científica Inter- Universitária; 2011.
78. Tempo, nº606, 23 de Maio de 1982, 28-31.
79. Sede Nacional da Frelimo; circular, Maputo, 14 de agosto de 1976).
80. Voz da Revolução Africana: **UM MARCO IMPORTANTE NA NOSSA HISTÓRIA**; Julho de 1968.

81. Departamento do Trabalho Ideológico do Partido Frelimo; Sede Nacional do Partido; Voz da Revolução: 5ª Sessão do Comité Central do Partido Frelimo; Junho-Julho de 1979; Maputo, Republica Popular de Moçambique, Nº 67.

JORNAIS

82. Notícias: Biografia do Samora Moisés Machel, Outubro de 1986.
83. Diário de Moçambique, 22 de Julho de 1987.
84. Governo da República de Moçambique e PNUD; 2005.
85. Voz da Revolução nº 67, Julho 1979, Maputo.
86. Voz da Revolução nº 57, Junho 1978, Maputo.

LEGISLAÇÃO

87. Boletim da República: República de Moçambique. Constituição; Maputo, 2 de Novembro de 1990.
88. Decreto Presidencial nº5/2000, de 28 de Março.
89. Decreto nº6/84 de 19 de Setembro

ANEXO

Políticas macro-económicas

QUADRO

Política	Medidas
Cambial e comercial	Liberalização da taxa de câmbio e do sistema de comercialização
Dívida externa	Redução do peso da dívida externa, através de rescalonamento e de operação de compra de dívida comercial (debt buy back) limitação de empréstimos
Fiscal a) Receitas b) despesas	Aumento das receitas fiscais e da reforma fiscal Contenção das despesas públicas em salários e subsídios de transferências
Monetária	Controlo do crédito e aumento da poupança interna através do aumento das taxas de juro
Políticas sectoriais	
Política agrícola	Aumento dos incentivos aos produtores, ajustamento de preços, liberalização do sistema de comercialização
Empresas públicas	Reestruturação de 25 empresas industriais e 15

	empresas agrícolas
Gestão do sector público	Melhoria do controlo e da eficácia
Preços e liberalização da comercialização	Liberalização de preços e do sistema de comercialização
Política industrial	Ajustamento de preços, reforma institucional
Transportes	Aumento de tarifas, reabilitação dos portos e dos caminhos de ferro