

INTRODUÇÃO

Este é o terceiro número da série “Desafios para Moçambique”, iniciada pelo IESE no ano de 2010, com o objectivo de contribuir para o debate público sobre temas relevantes da vida do país.

Esta edição apresenta uma característica diferente das anteriores, nomeadamente uma unidade temática em torno de uma questão comum, definida *ex-ante*, para todos os artigos: *o que é que a investigação social e económica em Moçambique tem, como conhecimento e abordagem, para oferecer à planificação económica e social de médio prazo e, conseqüentemente, o que pode a planificação económica e social de médio prazo aprender da investigação social e económica existente em Moçambique?* O Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 foi tomado como ponto de referência comum para esta análise. Por causa deste enfoque comum, explicitado *ex-ante*, as quatro partes temáticas do livro (política, economia, sociedade e Moçambique no Mundo) apresentam maior interligação, mesmo que as abordagens e metodologias dos autores sejam distintas e, por vezes, em contradição umas com as outras.

Nos dois números anteriores, a unidade temática e intertextualidade foi contida dentro de cada parte, ainda que pudesse haver um fio condutor comum ao longo dos livros.

O presente livro contém 18 artigos, organizados em quatro partes, designadamente Política, Economia, Sociedade e Moçambique no Mundo.

Quatro artigos integram a primeira parte do livro, Política. No artigo “Pobreza, ‘PARPAS’ e Governança”, o autor discute três questões relacionadas. Em primeiro lugar, chama a atenção para o aumento do número de pobres em Moçambique desde 2002. Portanto, mesmo se a percentagem da população pobre diminui ou se mantém constante, esta redução relativa da pobreza não tem conseguido compensar o aumento da pobreza em termos absolutos. Em segundo lugar, o autor faz uma análise das

prioridades e objectivos fixados pelos PARPAs para a área da governação, chamando a atenção para o facto de serem, na sua maior parte, insuficientemente precisos. Em terceiro lugar, o artigo aborda a questão da descentralização, concluindo que se trata de um processo que, passados 20 anos, continua a ser embrionário, que tem sido uma forma de desenvolver alianças políticas entre o poder central e as elites locais e sublinhando ao mesmo tempo que um tal processo pode ter efeitos contraproducentes em termos de redução da pobreza, se não for a expressão de um real processo de democratização da sociedade.

“A descentralização ajuda a reduzir a pobreza política em Moçambique?” é a pergunta a que o segundo artigo procura responder discutindo, em particular, as dinâmicas de participação, representação e articulação dos interesses dos pobres em espaços públicos, nomeadamente ao nível dos Conselhos locais. O autor concluiu que, embora a descentralização tenha aberto novos espaços de participação das comunidades na gestão pública, ela não trouxe necessariamente uma mudança qualitativa na relação entre estruturas locais e as comunidades mais pobres. Os espaços locais criados pela descentralização estão fortemente dominados pelas elites político-administrativas locais e organizações com forte ligação com o partido no poder. Neste contexto, os Conselhos Locais não são espaços inclusivos, na medida que grande parte dos segmentos das comunidades não se encontra neles representada, particularmente os mais pobres, as mulheres, os jovens e os portadores de deficiência.

“Aprendizado de Políticas Públicas no Contexto do PARP: Abordagem Baseada nas Redes” discute o aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP. Existe um baixo aprendizado de políticas, afirma o autor, o que quer dizer que os países em desenvolvimento, incluindo Moçambique, enfrentam grandes desafios na produção, apropriação e uso do conhecimento sobre as políticas públicas que possa contribuir para uma maior eficácia destas últimas. Nesta linha de pensamento, este artigo analisa o aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP, centrando a sua atenção no processo do seu desenho e no processo da sua implementação.

Finalmente, “Universidades Moçambicanas e o Futuro de Moçambique” procura demonstrar que o ensino superior em Moçambique é, sobretudo, obra estabelecida e construída a partir da chegada da luta nacionalista pela independência e desenvolvida com o próprio processo e vicissitudes que a independência trouxe. No regime de partido único, o papel da universidade estava claramente definido em função das opções ideológicas, políticas e estratégicas que o Estado moçambicano adoptou. A cooptação da UEM pelo partido único revelou-se de uma utilidade fundamental para

moldar a mentalidade do pensamento universitário dos moçambicanos, que, de uma certa forma, ainda hoje perdura. A abertura política é, naturalmente, um processo doloroso, porque confronta esquemas mentais estabelecidos e que de repente são postos em causa por posturas pretensamente exógenas, apesar de conhecidas, mas sempre consideradas distantes. A implantação do regime multipartidário, a partir da década de 90, não modificou grandemente a mentalidade unitária do pensamento sobre a universidade e a sua subordinação ao poder político. O autor conclui que o futuro de Moçambique não depende apenas do investimento estrangeiro nem do recrutamento de mão-de-obra estrangeira qualificada. Tem-se vindo a sentir cada vez maior ansiedade dos governantes, ao serem pressionados pelo povo, para que as riquezas que jazem um pouco por todo o território moçambicano possam contribuir para o real desenvolvimento do país e para que o povo moçambicano viva com esperanças de poder usufruir dos seus próprios recursos. Mas este objectivo só será exequível se a universidade moçambicana conseguir vencer os grandes obstáculos que se lhe colocam ao longo destes últimos 10 anos.

A segunda parte do livro, *Economia*, compreende oito artigos, geralmente focados em três questões: porque é que a análise dos padrões de reprodução e acumulação económica é importante para o PARP e como pode ser utilizada; em que medida o PARP é internamente consistente e consistente com as dinâmicas económicas dominantes; e até que ponto as receitas do PARP representam algo de novo (em termos metodológicos e de substância). Em “PARP: 2011–2014: Contradições, tensões e dilemas”, inicia-se a discussão, aprofundada e detalhada nos restantes artigos desta parte, sobre se os objectivos centrais do PARP são alcançáveis com as estratégias definidas, se o PARP forma uma abordagem de médio prazo consistente em si, consistente com as dinâmicas de acumulação em Moçambique e consistente com os restantes documentos de política em Moçambique, e sobre o papel do PARP no contexto da contestação e debate sobre opções e direcções de desenvolvimento em Moçambique e sobre o papel do Estado. O autor argumenta que o PARP serve uma multiplicidade de objectivos, mais ou menos propositada e conscientemente definidos. A questão de fundo é que, nos termos actuais, o PARP consome enormes recursos e não ajuda; pelo contrário, desvia o debate das questões centrais – o padrão de reprodução e acumulação, as lutas sobre opções de desenvolvimento e prioridades, e as metodologias para definir objectivos concretos. O plano de investimento público de médio e longo prazos não é enquadrado pelo PARP, tal como não o é o cenário fiscal de médio prazo. As estratégias sectoriais são independentes umas das outras e do PARP. Então, pergunta

o autor, para que serve manter este exercício fictício de planificação participativa, que pode ser participativo, mas não serve como planificação real do desenvolvimento económico e social?

Em “Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: O que Pode o PARP Utilizar da Análise do Modo de Acumulação em Moçambique?”, os autores procuram demonstrar como a natureza extractiva da economia estrutura os padrões produtivos, e procuram discutir como usar as dinâmicas existentes para produzir os resultados que o PARP afirma pretender atingir. O artigo argumenta que a diversificação da base produtiva só pode ser atingida se for reconhecida e devidamente explorada a natureza extractiva do padrão de acumulação de capital, pois isto permite usar dinâmicas de acumulação reais para transformar essas mesmas dinâmicas de acumulação. Prescrever políticas ignorando a realidade não é uma metodologia útil sobre a qual assentar o sistema de política e planificação pública.

“Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais? Uma análise crítica da experiência” discute a experiência da Iniciativa sobre a Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) como instrumento para melhorar a gestão de recursos naturais de forma a aumentar o seu aproveitamento para a economia nacional e comunidades locais. O artigo argumenta que os assuntos mais importantes relacionados com a transparência na gestão dos recursos naturais não são cobertos pela ITIEM, discutindo o foco e a maneira como a ITIEM aborda problemas de captação de rendas pelo Estado e desvios de fundos.

Em “Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP”, o autor procura examinar em pormenor a natureza do “diagnóstico” que o governo faz da agricultura no PARP e identificar aspectos específicos que possam ser considerados pontos de partida para operacionalizar a intervenção governamental, de modo a atingir as metas de aumento da produtividade agrícola. Para o PARP dirigir os seus esforços no sentido da redução da pobreza rural, conclui o autor, precisará de se basear numa análise mais clara do contexto político e económico do “sector familiar”.

Com “Política Monetária e Redução da Pobreza em Moçambique: Discussão Crítica” os autores pretendem demonstrar que, ao contrário do argumento do PARP, a abordagem monetarista de estabilidade macroeconómica não só não gera os resultados esperados – atracção e mobilização de investimento privado fora das dinâmicas extractivas da economia e protecção do poder de compra dos pobres – como age contra as possibilidades de diversificação e transformação da base produtiva, que o PARP afirma querer atingir. Isto é, a escolha da abordagem macroeconómica é ineficaz e

inconsistente em relação aos outros objectivos declarados no PARP. Os autores argumentam que a estrutura e dinâmica da produção, dos preços relativos e da tributação, e os seus impactos macroeconómicos, têm de ser considerados no centro da concepção da política monetária.

Os restantes três artigos da secção económica do livro cobrem aspectos complementares, nomeadamente os desafios do desenvolvimento da base produtiva, opções de financiamento do investimento público e a problemática dos mega-projectos no meio rural, desenvolvimento territorial e pobreza (com incidência no caso de Tete).

A terceira parte do livro, Sociedade, é composta por três artigos. O artigo “Política pública e Intervencionismo: Por que existe o PARP em Moçambique?” discute a relação entre políticas públicas e intervencionismo, com incidência no instrumento de política pública mais emblemático em Moçambique, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (Absoluta) – PARP(A). Sobre a interrogação, no título, “Por que existe o PARP em Moçambique?”, a mensagem principal do artigo é a seguinte: O PARP salva Moçambique do Estado Falhado, mas não o livra do Estado Falido. O autor critica o intervencionismo convencional, decorrente da parceria entre o Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais, mas vai mais longe; distancia-se também, de forma explícita, das críticas ao PARP(A) que insistem em apresentá-lo, nuns casos, como uma resposta aos ‘Problemas dos outros’; noutros casos, como a única, ou mesmo a melhor, alternativa ao intervencionismo público *Made in Washington*. O artigo critica, em particular, o chamado ‘novo estado intervencionista’, alegadamente *Made in Maputo*. Desta forma, o autor procura mostrar que as consequências da política intervencionista ultrapassam os aspectos estritamente económicos e de curto prazo, manifestados no intervencionismo actualmente dominante, razão pela qual este artigo se encontra na terceira parte do livro, Sociedade, em vez da secção precedente, Economia.

A questão da população idosa em Moçambique é tratada em “Idosos em Moçambique: Romper a Conspiração do Silêncio”. Não obstante o número de idosos moçambicanos representar ainda uma parcela pequena da população, cinco por cento, ou pouco mais de um milhão de pessoas, é indispensável incluir a questão do envelhecimento da população na agenda dos principais desafios do desenvolvimento moçambicano, argumentam os autores. Moçambique desfruta de uma oportunidade única para se adequar e preparar para um conjunto de transformações demográficas previsíveis. Não faz sentido repetir-se os mesmos erros, frequentemente cometidos nos países desenvolvidos, relativamente ao processo de envelhecimento populacional. Os autores questionam a abordagem do governo e dos seus parceiros internacionais,

relativamente à questão do envelhecimento populacional, mostrando como a abordagem assistencialista, caritativa e paternalista do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) não representa uma alternativa adequada para os desafios colocados pela dinâmica demográfica de Moçambique.

“O Desafio da Saúde Rural” reflecte sobre a relação entre padrões de crescimento económico e desenvolvimento social, com particular atenção sobre a maneira como as relações de classe e de género se reflectem tanto no fosso rural/urbano como nas diferenças regionais na saúde. Em Moçambique, defende a autora, ao longo de gerações sucessivas, as políticas de crescimento económico em Moçambique assumiram que os meios de sobrevivência rurais poderiam garantir a subsistência, compensando pelos salários e os preços baixos no produtor. Contaram especialmente com a flexibilidade e persistência do trabalho das mulheres na produção de alimentos e no cuidar das crianças e doentes. Assumiram que a intensificação de trabalho não mercantilizado não teria repercussões negativas na saúde. Pressionaram as populações rurais para derrotar a pobreza trabalhando mais. Recorrendo a exemplos históricos, este artigo desafia tais pressupostos prevalentes, adiantando a possibilidade de algumas formas de aumento da produção e do lucro na produção mercantil poder constituir uma das origens dos problemas com a saúde. O PARP apresenta, justamente, preocupação com a estagnação de certos indicadores de saúde e a durabilidade das desigualdades nos estados de saúde e na prestação dos serviços de saúde, incluindo os fossos entre as áreas rurais e urbanas e entre ricos e pobres. Contudo, os padrões de crescimento económico em que assenta podem, eles mesmos, ser a causa de desigualdades na saúde. Deveriam também ser abordados nos debates sobre a natureza da pobreza em Moçambique.

Finalmente, a problemática do emprego é abordada em “Reflexões sobre emprego e redução da pobreza no PARP: Desafios para uma abordagem alternativa”. O autor argumenta que, contrariamente à abordagem do PARP, não existe uma ligação directa entre emprego e (redução ou aumento da) pobreza. A relação depende da natureza das dinâmicas da pobreza, das condições do emprego e dos mercados de trabalho, e da capacidade da economia fornecer bens básicos de consumo a baixo custo. O autor levanta questões que devem ser abordadas quando se discute a questão da promoção de emprego e a sua ligação com a redução de pobreza. Sem pretender apresentar uma receita de política para a geração de emprego e redução de pobreza, o autor problematiza e ilustra algumas inconsistências no PARP, e, em forma de desafios, propõe algumas alternativas de abordagem do emprego.

A quarta parte do livro, *Moçambique no Mundo*, contém dois artigos. O primeiro, “Crise Global, Crescimento e Desafios para Moçambique e sua estratégia de desenvolvimento”, discute a forma como a recente crise global se fez sentir em África, seus traços mais significativos e, em particular, a aparente “resilience” (resistência ou capacidade de reacção) das economias africanas face à actual conjuntura internacional. O autor defende que a volatilidade e sustentabilidade, ao longo do tempo, do modelo de acumulação em Moçambique, consolidado desde os anos 2000, tornou-se uma questão crucial. Se esgotar o ciclo do *commodity boom* como resultado de uma recessão prolongada dos países da OCDE, com o possível contágio às economias emergentes, que a longo prazo parece ser inevitável, as perspectivas para países como Moçambique serão preocupantes. O impacto que a fuga de capitais estrangeiros e a queda da procura de produtos primários pode ter sobre a dinâmica da acumulação e crescimento económico pode ser desastroso a curto e médio prazos. A recessão global pode também ameaçar a manutenção das contribuições provenientes da ajuda internacional, que são fundamentais para a actual sustentabilidade política do modelo de acumulação de Moçambique. Na verdade, a possível perda destas contribuições e de receitas fiscais poderia ser amenizada se houvesse uma mudança radical na política fiscal em relação aos grandes projectos e à economia extractiva.

O último artigo, “Investimento directo estrangeiro e o combate à pobreza em Moçambique: Uma leitura a partir do investimento chinês na agricultura” apresenta uma leitura crítica das características e tendências do investimento directo estrangeiro (IDE), em particular do investimento chinês na agricultura em Moçambique, no período 2000-2011. Discute os desafios e constrangimentos que o Governo moçambicano terá de enfrentar para garantir uma melhor relação entre o IDE e a redução da pobreza, como preconiza o PARP 2011-2014. Sendo a economia moçambicana dependente do IDE, o autor defende que desenhar políticas que permitam atrair investimento com características diferentes das actuais é o principal desafio neste sector. Isto também depende muito da vontade política, o que até ao momento as acções no terreno mostram não ser o caso. Embora não seja fácil, dado o facto de, por ser dominante, o IDE determinar as características do investimento em Moçambique, é necessário fazer coincidir o gesto e a palavra, para que o discurso de combate à pobreza de facto dê enfoque à produção de alimentos e deixe de ser retórica.

Em suma, são dezoito artigos dedicados a ligar conclusões e contribuições da investigação social e económica ao planeamento de médio prazo, neste caso com o PARP 2011-2014, que se tornou um dos principais instrumentos de política públi-

ca em Moçambique. Independentemente das diferenças, e mesmo antagonismos de abordagem e foco dos artigos, todos partilham uma preocupação comum: é possível, necessário e urgente garantir que as políticas e planeamento públicos do Estado Moçambicano se tornem mais efectivos, eficientes, abrangentes e inclusivos.

António Francisco

Setembro de 2012