
**Conferência sobre a Dimensão Social do Ajustamento
Económico em Moçambique**

20 a 22 de Novembro de 1995

**AJUSTAMENTO, DESENVOLVIMENTO E
DESAFIOS PARA OS SINDICATOS
EM MOÇAMBIQUE**

Documento de base elaborado por

Carlos Nuno Castel-Branco

Organização dos Trabalhadores de Moçambique
Central Sindical
OTM-CS

A SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE

Em 1984-85, a economia moçambicana havia atingido um estado de crise insuportável: relativamente a 1974, o PIB havia decrescido em 50%, o Valor Acrescentado (VA) Industrial havia diminuído em dois terços, o VA agrícola havia sido reduzido em 52% e as exportações haviam decrescido em 60% (Tabela 1). A dívida externa superava o PIB em duas vezes, o serviço da dívida era quatro vezes superior às receitas anuais de exportação de bens e serviços, as receitas fiscais cobriam menos de 90% do orçamento corrente do Estado e o investimento público, que na altura representava virtualmente todo o investimento na economia, havia praticamente cessado. A inflação não oficial rondava os 350% ao ano.

O esgotamento dos recursos nacionais, a impossibilidade de receber apoio massivo da CAME e o facto de os maiores credores serem ocidentais, empurraram Moçambique para a única alternativa então visível: integrar-se no sistema de Bretton Woods, tornando-se membro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Os sucessivos estudos então levados a cabo pelas missões do Banco Mundial e do FMI concluíram que as principais causas endógenas da crise económica eram a má gestão macroeconómica, a distorção do sistema de preços relativos a desfavor da agricultura e das exportações, e o desincentivo à operação do sector privado nacional e estrangeiro.

Assim, a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987 tinha por objectivos: corrigir e estabilizar o comportamento dos principais indicadores de equilíbrio económico, nomeadamente a balança de pagamentos, as receitas e despesas públicas, a inflação e a procura agregada interna; alterar o ambiente e a filosofia de desenvolvimento, privilegiando a liberalização dos mercados e preços e a privatização; e, recuperar os índices de produção, exportação e consumo de 1981.

Na sua primeira fase, o PRE consistiu, essencialmente, na introdução das medidas clássicas de estabilização económica: desvalorização da moeda para conter as importações e incentivar as exportações; liberalização dos preços para permitir a operação eficaz do mecanismo do mercado, incentivar a produção de bens exportáveis, e conter a produção de bens não-comercializáveis e/ou cuja produção requeira o consumo intensivo de factores escassos na economia; aumento das taxas de juro para incentivar a poupança, conter a procura monetária e aumentar a eficiência do investimento; introdução da reforma fiscal para penalizar o consumo - privilegiando os impostos indirectos -, e aumentar as receitas públicas; contenção das despesas públicas para assegurar a redução do défice fiscal e do crédito ao Estado, combater o efeito inflacionário do défice e evitar o efeito *crowding out*; e, adopção do princípio de recuperação dos custos dos serviços sociais fazendo o utilizador pagar pela sua preferência.

Posteriormente, de forma gradual, foram sendo introduzidas outras medidas, nomeadamente: o programa de apoio à balança de pagamentos e às importações, programas sectoriais de investimento de reabilitação e reposição, e, mais tarde, programas de apoio aos grupos sociais mais vulneráveis para minimizar os efeitos nocivos do PRE na sociedade.

Na nova estratégia, a prioridade era a estabilização macroeconómica e, a este objectivo, subordinavam-se todos os outros, independentemente das causas estruturais profundas dos desequilíbrios económicos em Moçambique. Assim, os programas de desenvolvimento sectorial tinham que ser consistentes com as políticas de contração da procura doméstica, crédito e despesa pública (nem que isso implicasse comprometer o cumprimento dos objectivos sectoriais) em vez de responderem a estratégias sectoriais claras. A liberalização e a privatização transformaram-se em fins em si mesmo, e não formaram parte de uma estratégia de desenvolvimento do empresariado e da capacidade financeira, tecnológica, institucional e humana da economia.

Tabela 1: Índice de alguns indicadores macroeconómicos para anos seleccionados (ano de base é 1974, excepto para exportações, 1981)

Anos	PIB per capita	Produção da Indústria Transform.	Produção Agrícola	Receitas de Exportação
1974	100	100	100	—
1977	—	66	57	—
1981	87	78	62	100
1986	—	33	48	40
1987	50	36	51	45
1989	53	41	56	51
1991	52	32	52	79
1992	45	27	47	68
1993	49	21	56	64
1994	46	19	59	87

Fonte: Estimativas baseadas em Direcção Nacional de Estatística (DNE). 1991 a 1994 "Anuário Estatístico"; MIE e UNIDO. 1993. Orientações para o Desenvolvimento Industrial de Moçambique:15-9 parte I; IBRD. 1990. Mozambique, Restoring Rural Production and Trade:9 e Tabela 1; Wuyts, M. 1989. Money and Planning for Socialist Transition:Cap. 1.

O PRE, como um programa com metas determinadas, terminou, mas o processo e o objectivo de ajustamento económico (estabilização e liberalização da economia) permanecem activos. O debate acerca dos méritos e defeitos do ajustamento económico e dos seus efeitos é bastante activo e cada vez mais crítico, embora a estatística teime em não fornecer provas definitivas e finais para qualquer dos lados. No entanto, há algumas conclusões que podem ser feitas sobre o ajustamento económico em curso sem muito risco de fazer grandes erros.

Os principais índices de produção, de exportação e de consumo continuam muito longe dos alcançados em 1981, os desequilíbrios económicos são muito acentuados, a dependência externa agravou-se e o comportamento dos indicadores macroeconómicos continua muito instável (Tabelas 1 a 4). Por exemplo, oito anos após o início do ajustamento económico, o PIB per capita está abaixo do de 1987, a produção industrial equivale a 60% da de 1986, a produção agrícola é marginalmente mais alta que a de 1987, e as exportações, depois de uma recuperação sensível até 1989, voltaram a estagnar até 1994 (ano em que se registou uma significativa recuperação dos níveis de exportação, embora estes permanecessem muito abaixo das metas inicialmente definidas) (Tabela 1).

O processo de privatização decorre a uma relativa velocidade, pois constitui a prioridade de cada um dos ministérios sectoriais. No entanto, cerca de dois terços das empresas privatizadas têm os salários em atraso há mais de seis meses e estão tecnicamente falidas.

Por outro lado, mais de 30.000 trabalhadores perderam os seus empregos, e a taxa de crescimento do emprego entre 1992 e 1994 foi negativa, -17,5%.

Apesar de uma política monetária restritiva, dos cortes significativos no orçamento do estado e da redução do défice público, a taxa de inflação continua muito acima do projectado (em 1994 a inflação foi duas vezes superior ao programado, e no primeiro semestre de 1995 foi atingida a taxa de inflação acumulada que se previa atingir no final do ano) (Tabela 2).

Tabela 2: Índice de Preços ao Consumidor, IPC, em Dezembro de cada ano (Dezembro 1989 = 100); Taxa média anual de inflação (TMAI); Taxa acumulada anual de inflação (TAAI).

	1990	1991	1992	1993	1994
IPC	147	199	307	441	751
TMAI (%)	40	33	45	42	63
TAAI (%)	47	35	55	44	70

Fonte: Governo de Moçambique. Agosto 1995. *Informação Estatística Relativa ao I Semestre de 1995*; e DNE. 1994:27.

O défice do orçamento do estado antes dos donativos, como percentagem do PIB, não tem diminuído significativamente, e cerca de 50% do défice global é financiado por donativos. As receitas correntes e as despesas globais do estado representam 21% e 47% do PIB, respectivamente, e o défice global antes de donativos representa cerca de 24% do PIB.

O stock de dívida externa duplicou, sendo hoje quatro vezes superior ao PIB. A taxa de cobertura das importações situa-se à volta dos 14%, o que não representa qualquer melhoria em relação à situação em 1986-87. O défice da balança de pagamentos, apesar do rescalonamento de parte significativa da dívida, tem vindo a aumentar, sendo, em 1994, 14% mais alto do que em 1990 e 18% mais alto do que em 1992 (Tabela 3). Em 1995, os juros sobre a dívida externa pública eram equivalentes a 14% da despesa corrente do estado, 13% do défice global antes dos donativos, e cerca de 70% da despesa pública com salários.

Oito anos após o seu início, o programa de ajustamento económico está muito longe de ter alcançado os objectivos económicos quantitativos então definidos, para o período 1987-1991, e os alvos de estabilização económica para todo o período.

Tabela 3: Índice do défice da balança de pagamentos.

	1990	1991	1992	1993	1994
	100	96	96	108	114

Fonte: Estimativas baseadas em DNE. 1994:27.

Ao mesmo tempo, a diferenciação social agudizou-se e a pobreza aumentou significativamente. Em 1987, o governo e o Banco Mundial afirmavam que entre 10% e 15% da população vivia abaixo da linha de pobreza absoluta; esta cifra é hoje superior a dois terços da população. Entre 1987 e 1994 o salário mínimo, em termos reais, diminuiu em 22%; esta redução foi mais brusca no período 1990-94 (-32%) (Tabela 4).

No Relatório do Desenvolvimento Humano publicado anualmente pelo PNUD, a posição de Moçambique numa lista decrescente de 174 países tem vindo a piorar: em 1995 era o 167- país no que respeita ao índice de desenvolvimento humano, o 173- no que respeita ao PIB per capita, e estava entre os dez últimos no que respeita à educação e esperança de vida.

O impacto social das medidas de ajustamento e estabilização económicas começa a tornar-se insustentável e é causa de instabilidade e de agudização de conflitos sociais, o que em nada favorece o objectivo de mobilizar as forças sociais e as capacidades nacionais para a reabilitação e desenvolvimento sócio-económico.

Tabela 4: Índice do salário mínimo em termos reais (deflacionado pelo ajustamento dos salários nominais às taxas de inflação).

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
100	106	118	110	92	82	78	78

Fonte: Estimativas baseadas em DNE. 1994:27.

CAUSAS DO INSUCESSO DO PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E DE ESTABILIZAÇÃO ECONÓMICA

Os dados apresentados mostram que a economia nacional não mostra sinais significativos de maior estabilidade e desenvolvimento, e que os custos sociais das reformas introduzidas tem sido superior a quaisquer hipotéticos benefícios. Nestas condições, importa identificar quais são as principais razões do relativo fracasso do processo de estabilização e ajustamento estrutural da economia.

Primeiro, o programa de ajustamento económico deixou de fora, ou secundarizou, os principais problemas estruturais da economia, nomeadamente: um padrão de acumulação que promove a desacumulação do campesinato e desencoraja e impede o progresso tecnológico e social; a debilidade nas ligações inter-sectoriais e a natureza estrutural da dependência externa; a ausência de um sector empresarial privado capitalizado e experiente; a diferenciação regional e social que distorcem a operação dos mercados e a afastam daquilo que os teóricos do neo-liberalismo económico pensam que os mercados são; a fraqueza da capacidade tecnológica nacional, da base institucional e do factor humano; a debilidade das infra-estruturas e da base produtiva em geral; e os limitados mercados domésticos. Secundarizando estes problemas estruturais, o programa não procurou estratégias que combinassem as capacidades da economia com a necessidade de resolver tais problemas. Ao invés, o programa assumiu que a introdução de acertos na estrutura dos preços relativos, bem como a liberalização e privatização da operação dos mercados e da propriedade, induziriam eficácia e eficiência. No entanto, as condições sócio-económicas, tecnológicas e institucionais para que tais efeitos induzidos ocorressem não estavam

reunidas. Dado que os problemas fundamentais da economia permaneceram quase intactos, a saúde da economia não pode melhorar.

Segundo, em vez de atacar os problemas de fundo da economia, o programa de ajustamento atacou os efeitos da crise (a instabilidade e desequilíbrios económicos e a distorção da estrutura dos preços relativos) ou problemas importantes de organização e eficácia, mas não de essência da estrutura económica (o burocratismo, excesso de centralismo e intervencionismo, e a tendência para um estado omnipresente e onnipotente). A solução deste tipo de problema requer um contexto e um objectivo: para quê, para quem, com quem, como. Ora, estas acções acabaram por se tornar num fim em si mesmas (mesmo quando eram obviamente irracionais) e não conseguiram cumprir a sua função de incentivo para a eficácia e eficiência (na ausência de um contexto, é muito difícil definir eficácia e eficiência económicas e sociais). Por exemplo, qual é o sentido de privatizar aceleradamente sem criar condições para o desenvolvimento de um sector privado responsável, dinâmico e competitivo (não só comprador e consumidor, mas sobretudo empreendedor e interessado em produzir)? Que sentido faz liberalizar mercados (no sentido de eliminar a presença do estado desses mercados), que sejam controlados por monopólios e monopsonios, oligopólios e oligopsonios, e cartéis privados?

Terceiro, frequentemente as medidas de estabilização económica e de crescimento e desenvolvimento entram em choque, pois pretendem atingir objectivos não conjugáveis nas condições sócio-económicas do país. A gestão macroeconómica para estabilizar a economia é o objectivo dominante em si. Isto tem prejudicado a resposta do sector produtivo a novas formas de incentivo económico, porque ao invés de encorajar o crescimento da oferta e gerir a procura e a alocação de recursos para esse fim, o programa económico tem sido, essencialmente, dirigido para cortar a procura agregada. Por exemplo, a desvalorização da moeda, a restrição do crédito à economia e a redução da despesa pública tornaram-se medidas correntes e centrais para contrair a procura agregada, equilibrar a balança de pagamentos e controlar a inflação. O argumento económico teórico por detrás destas medidas é simples: a desvalorização da taxa de câmbio aumenta a competitividade da economia, pois incentiva os agentes económicos a exportar mais (dado que recebem mais, em moeda nacional, pela mesma quantidade de bens e serviços exportados), e a importar menos (pois as importações ficam mais caras). Por outro lado, se a economia estiver a operar em pleno emprego, uma política creditícia expansiva tende a gerar inflação por causa da lentidão de resposta da oferta relativamente ao rápido crescimento da procura de bens e serviços. Se a inflação aumentar num contexto em que os ajustamentos da taxa de câmbio não são completamente livres e automáticos, a economia perde competitividade e a sua taxa de câmbio real aprecia, o que cancela o efeito da desvalorização, se nova desvalorização da taxa de câmbio nominal não for operada. Portanto, a desvalorização da moeda e controle do crédito e da despesa pública tendem a ser aplicadas em conjunto.

No entanto, o sector produtivo em Moçambique enfrenta dois problemas que não permitem que as supostas vantagens da desvalorização da moeda se manifestem: depende muito de importações, as quais encarecem com a desvalorização, o que aumenta os custos de produção; e enfrenta muitos constrangimentos estruturais (tecnológicos, organizativos, de infra-estruturas, etc.) que impedem uma resposta eficiente ao incentivo para as exportações. O sector produtivo necessita de realizar investimento básico para poder responder aos incentivos económicos, mas os limites de crédito e as altas taxas de juro nominais tornam o capital demasiado caro para as capacidades dos agentes económicos nacionais. Este facto é agravado pela política fiscal que, tendo como único objectivo equilibrar as despesas e receitas do estado, penaliza severamente o sector produtivo formal. Portanto, a prioridade absoluta dada à estabilização económica por via do corte da procura agregada, impede que os agentes económicos se tornem mais competitivos e que, a médio e longo prazos, a economia se torne mais estável.

Além disso, nas condições de extrema pobreza e debilidade estrutural geral da economia moçambicana, não é possível cortar a procura agregada sem provocar graves danos na economia e na estabilidade social. Finalmente, a economia de Moçambique tem muita capacidade sub-utilizada, isto é, está muito longe de funcionar em pleno emprego. Por isso, é muito provável que uma política **selectiva** de reabilitação e desenvolvimento em condições bonificadas encoraje um rápido crescimento da oferta.

A causa principal da inflação em Moçambique, hoje, é a incapacidade de produzir e não o excesso de consumo agregado. Como é que se pode pretender que um dos países de mais baixo rendimento per capita no mundo tenha excesso de, e precise de cortar, a procura agregada? Por outro lado, dada a crescente desigualdade na distribuição do rendimento nacional e a liberalização do acesso a recursos escassos da economia (em especial à moeda externa que é disponibilizada pela ajuda externa), é muito provável que o padrão e nível de consumo das camadas mais ricas da sociedade, mais intensivos em importações, tenham um impacto forte sobre a inflação e sobre a desvalorização da moeda. Portanto, no que respeita à gestão da procura, a solução continua a não ser o corte da procura agregada, mas o ajustamento dos padrões de consumo das camadas mais privilegiadas às realidades e prioridades sociais da economia.

Quarto, à semelhança da maior parte dos grandes modelos e programas económicos, o programa de ajustamento não toma em consideração o ambiente político, a estrutura social, as relações de poder na sociedade e os *lobbies* dos diferentes grupos. Para os seus mentores, este programa é um pacote de medidas *técnicas correctas e neutras*, capazes de colocar a economia no seu *rumo correcto*. Por exemplo, há alguns meses atrás, o chefe da missão do FMI de visita a Moçambique declarou, em entrevista à comunicação social, que os últimos aumentos salariais acordados no âmbito da concertação social se realizavam demasiado cedo (pois deveriam ocorrer apenas em Fevereiro de 1996 e não em Outubro de 1995) e eram demasiado altos, o que iria prejudicar a competitividade da economia nacional. A ele pouco lhe importa que os salários reais se tenham deteriorado significativamente (o que afecta mais os que mais dependem do trabalho assalariado), e que a hipotética eficiência do capital seja proporcional à degradação das condições de vida da maioria dos produtores da riqueza deste país. O que lhe importa é manter os equilíbrios definidos por manuais de teorias económicas questionáveis.

Além disso, é absurdo pensar que a economia nacional poderá perder competitividade por causa do aumento dos salários mínimos, pois essa economia não tem qualquer competitividade que possa perder. Aliás, o problema real não se relaciona com a competitividade da economia em si, mas com o equilíbrio entre a taxa de lucro das várias formas de capital e os salários. A taxa de lucro do capital produtivo não pode ser reduzida, mas o capital financeiro (doméstico e, sobretudo, internacional) também não quer reduzir a sua taxa de lucro. Por exemplo, se as taxas de juro (que equivalem às taxas de retorno do capital financeiro) sobre a dívida externa, a dívida pública e o crédito ao investimento produtivo seleccionados fossem reduzidas, seria obviamente possível aumentar os salários sem reduzir a taxa de lucro do capital produtivo. Portanto, a questão salarial está essencialmente relacionada com o poder de negociação dos vários agentes económicos e não pode, por isso, ser reduzida a um problema meramente técnico.

Finalmente, o estado não é uma entidade autónoma capaz de fazer tudo o que queira; o estado, para manter estabilidade, tem que responder a pressões sociais, vindas de dentro e de fora do país. Mesmo que, por hipótese, fosse "tecnicamente correcto" aumentar os salários apenas em Fevereiro de 1996, esse calendário não seria "politicamente sustentável" dada a pressão social motivada pela contínua degradação do nível de vida.

Da análise efectuada pode concluir-se, no essencial, o seguinte: a estabilização e o desenvolvimento da economia nacional não são possíveis de alcançar apenas por via das medidas de gestão da procura; sobretudo, é necessário aumentar a produção muito rapidamente, introduzindo as transformações necessárias para que as estruturas sócio-económicas se tornem muito mais eficazes, eficientes, flexíveis e ágeis, e os agentes económicos se desenvolvam e fiquem mais competitivos.

UMA VISÃO ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO

A economia moçambicana necessita de ficar mais eficiente e competitiva, e precisa de reformas institucionais profundas que a desburocratizem e que desamarrem a iniciativa criadora dos vários actores económicos. Como fazê-lo nas condições da economia de Moçambique?

Em primeiro lugar, é necessário *transformar o padrão de acumulação económica* dominante, o que implica a priorização do desenvolvimento da grande massa do campesinato pobre e médio e a transformação da organização social e técnica de produção das empresas. Trata-se de proporcionar: (i) aos camponeses, a opção de acumularem e se desenvolverem com base no seu próprio trabalho; (ii) às empresas, a possibilidade de introduzirem novos métodos de produção e de organização e gestão do trabalho para elevarem a sua eficácia e eficiência competitivas; e (iii) aos operários, a possibilidade real de se tornarem mais qualificados, organizados e produtivos, aumentarem o seu poder negocial e de pressão, e melhorarem o seu nível e qualidade de vida em termos reais.

A transformação do padrão de acumulação pressupõe a transferência de mais recursos para o desenvolvimento do campesinato, a formulação de uma política de terra que proteja e incentive o campesinato, a adopção de políticas de crédito orientadas para o campesinato, o desenvolvimento da infra-estrutura rural e da rede comercial e de transporte, a organização de serviços de extensão e sistemas de formação e treino, o investimento na investigação e pesquisa orientadas para o desenvolvimento da pequena e média produção para o mercado de bens alimentares e de matérias-primas para o mercado doméstico e exportação, o desenvolvimento da indústria local de transformação e conservação de produtos agro-pecuários, produção de bens de consumo massivo e manutenção da infra-estrutura e capacidade produtivas. O desenvolvimento de cooperativas e associações de pequenos e médios camponeses pode servir de base para a realocação dos recursos para as zonas rurais, para a transferência do centro de acumulação para o campesinato e para os sectores mais progressistas, eficazes e eficientes da economia, e para a introdução de novos elementos de competição e de estímulos para a eficiência.

É no campo onde vive e trabalha a maioria esmagadora do povo moçambicano, onde é produzido cerca de 60% do PIB e cerca de 85% das exportações nacionais de bens. É a produção camponesa que alimenta os trabalhadores, fornece as matérias-primas, a moeda externa, a força de trabalho e o excedente económico que sustentam a economia moçambicana. É, também, no campo onde a pobreza é relativamente maior; os camponeses têm sido os mais desfavorecidos na alocação de recursos e os menos beneficiados da riqueza que eles próprios produzem. Finalmente, o desenvolvimento rural pode gerar os mercados para os produtos da indústria nacional, de consumo e de capital. Por isso, a promoção do emprego assalariado, o aumento real dos salários, a introdução da competição nos mercados e a melhoria da eficácia e da eficiência das empresas e da economia, como um todo, só podem ser sustentáveis com base no desenvolvimento rural e do nível de vida dos camponeses.

Paralelamente, é necessário que o investimento empresarial contemple mudanças tecnológicas coordenadas e, priorize a qualificação e estabilização da força de trabalho e uma organização mais eficaz do processo de trabalho, para que as empresas gradualmente deixem de depender do emprego massivo de trabalhadores mal pagos, não-qualificados e sazonais.

Qualquer um destes conjuntos de medidas requer a formulação de políticas de investimento, a coordenação de investimento e a introdução de incentivos selectivos para objectivos concretos e prioritários. Nada pode ser deixado à "livre vontade do mercado" nem à "livre vontade do Estado"; pelo contrário, é necessária uma combinação eficaz de um ambiente selectivo e coordenado com a iniciativa e os interesses dos agentes económicos concretos que existem, bem como a promoção das transformações institucionais necessárias para o desenvolvimento.

Em segundo lugar, é necessário *fortalecer as ligações inter e intra-sectoriais* e a standardização tecnológica, de modo a que os diferentes sectores e actividades económicas deixem de funcionar como "ilhas" que competem pelos mesmos escassos recursos, e passem a combinar as suas capacidades e potencialidades para a redução da escassez dos recursos fundamentais da economia.

O fortalecimento das ligações inter e intra sectoriais é directamente relacionado com a transformação do padrão de acumulação de capital e alocação de recursos. Como? Por um lado, a transformação do padrão de acumulação pode gerar as bases essenciais para o desenvolvimento de uma integração inter sectorial positiva. A médio e a longo prazos, as organizações camponesas poderão participar activamente na comercialização, transporte e transformação da sua própria produção, desde que ocorra a acumulação de capital e o aumento e diversificação do investimento. Este processo poderá gerar integrações positivas a vários níveis, e minimizar (ou mesmo eliminar) as ligações negativas:

- criando uma base industrial ligada aos recursos nacionais e aos produtores dos recursos primários, e menos dependente de importações, gerando, deste modo, vantagens comparativas reais e dinâmicas para a economia nacional;
- assegurando um padrão de acumulação e consumo em linha com as capacidades da economia nacional, mais equitativo e competitivo;
- favorecendo a transferência positiva de factores de produção e força de trabalho entre sectores, com base no aumento da eficiência, produtividade e disponibilidade de recursos dos sectores primários;
- expandindo e integrando os mercados rurais e criando procura sustentável para novos produtos industriais: equipamento, máquinas, infra-estruturas, insumos variados e serviços;
- ligando mais estreitamente a produção e o consumo de recursos escassos na economia;
- incentivando o progresso tecnológico, a qualificação da força de trabalho e o aumento da produtividade.

Além disso, este processo deve ser acompanhado pela pesquisa necessária para gerar alternativas tecnológicas mais adequadas às condições sócio-económicas, humanas, institucionais, ecológicas e dos mercados em Moçambique (inclusive em coordenação com países vizinhos e outros cujas experiências possam ser válidas).

Por outro lado, é necessário definir, clara e selectivamente, o que fazer para fortalecer as ligações entre os sectores, as indústrias e unidades produtivas já existentes, pois não é possível ficar à espera que seja construída uma estrutura económica totalmente nova para substituir a actual. Isto requer:

- compatibilização inter-sectorial das opções tecnológicas, para tirar maior proveito das capacidades nacionais, o que pressupõe o desenvolvimento de capacidade institucional e tecnológica de selecção e formulação de políticas de investimento, de coordenação de decisões e de planeamento;
- harmonização tecnológica intra-sectorial, para maximizar ligações positivas entre sectores, reduzir custos e desperdícios, tirar maior proveito da experiência e encorajar a aprendizagem e inovação;
- compatibilização de programas de investimento, pesquisa, inovação e normalização tecnológica à escala regional, especialmente em áreas e actividades com grandes economias de escala e economias externas positivas (ex., produção de tecnologia agrícola para pequenos produtores, projectos de engenharia mecânica, implementação de normas de qualidade, etc.);

- selecção de projectos de reabilitação que permitam reconverter linhas de produção e padrões tecnológicos de modo a favorecer a harmonização, normalização e compatibilização entre sectores, em vez de reproduzir o actual padrão de dependência;
- identificação e selecção de projectos de reabilitação de indústrias e unidades produtiva que, não podendo gerar ligações insumo-produto e tecnológicas dentro da economia nacional, possam, no entanto, contribuir para a produção de excedentes de recursos escassos para a economia como um todo (ex., ganho líquido de moeda externa);
- coordenação de grandes projectos de investimento e reabilitação de modo a tirar o máximo proveito das capacidades nacionais de produção de peças e equipamentos, construção de infra-estruturas e de manutenção industrial;
- desenvolvimento do sistema de informação sobre as possibilidades e necessidades dos mercados moçambicanos, para facilitar os contactos e contratos entre empresas, indústrias e sectores, e diminuir o risco e a incerteza envolvidos nas decisões económicas.

Em terceiro lugar, é necessário *seleccionar as prioridades e objectivos* a prosseguir em cada fase, a garantir que o grosso dos recursos públicos e dos recursos escassos seja afectado a tais prioridades e objectivos. Numa economia em crise global e total, tudo parece prioritário. Se essa economia se enquadra numa sociedade em profunda crise institucional e num contexto de transformação radical, então ainda se torna mais difícil definir o que não é prioritário e por onde começar. Se, a agravar tudo isto, existirem fortes *lobbies* domésticos e internacionais a pressionar em diferentes direcções, priorizar torna-se uma tarefa extremamente sensível e perigosa. Finalmente, se as capacidades institucional, humana, tecnológica e económica nacionais forem muito débeis, então estaremos perante um dilema quase sem solução.

No entanto, não é possível escapar à necessidade de priorizar e seleccionar com rigor. O Estado e a sociedade civil têm que se por de acordo sobre o que é o objectivo nacional, o que é e o que não é prioritário em cada fase, por onde começar e o que sacrificar em cada etapa. Um acordo desta natureza não pode ser atingido com base na arrogância das partes, ou com base no pressuposto de que uma das partes possui toda a informação e que as decisões tomadas são meramente técnicas e necessariamente correctas. A ideia de que só existe uma opção geralmente assenta no medo de inovar e de pensar na realidade concreta de um país específico. Os mercados, os agentes económicos e os seus interesses, bem como as relações que entre eles se estabelecem, são muito mais do que simples equações copiadas de manuais tradicionais de economia. Somente a percepção clara da realidade sócio-económica global (incluindo a sua racionalidade histórica como processo de desenvolvimento, e a sua base política como processo de afirmação de determinados interesses e relações sociais e de poder) permite a formulação de alternativas que, não sendo necessariamente aceites e aceitáveis por todos, pelo menos permitem mobilizar as forças sociais determinantes para as tarefas de desenvolvimento.

No caso moçambicano, o desenvolvimento do sistema de formação, valorização e gestão de recursos humanos e o desenvolvimento da base produtiva do campesinato pobre e médio, talvez sejam as grandes prioridades nacionais. A par dessas prioridades, talvez figurem a selecção de actividades que a curto e médio prazo possam contribuir para aumentar a disponibilidade de recursos escassos para o conjunto da economia, nomeadamente moeda externa e receitas para o orçamento geral do estado.

Finalmente, é importante que a conceptualização da estratégia de desenvolvimento económico abandone a *ideia do produto* como ponto de partida, e a substitua pela *ideia do objectivo*.

As estratégias de industrialização implementadas em África definem "o produto", em vez de "o objectivo", como o seu ponto de partida. Ignoram até que ponto os produtos incorporam conceitos de funcionalidade, custos, qualidade e estética que

correspondem às exigências do principal mercado do seu produtor. A lógica e a economia desta estratégia resultam na tendência não só de reproduzir as características de produtos importados, mas ainda de fazê-lo com tecnologia similar, se não idêntica, à usada no mercado original. Esta estratégia desvia a atenção das vantagens da aprendizagem dinâmica, a favor de indicadores quantitativos de crescimento económico (Samuel Wangwe).

No caso de Moçambique, este argumento aplica-se a, pelo menos, duas situações. À indústria de substituição de importações terminais para o mercado doméstico, que simplesmente copia processos e linhas de produção, utiliza tecnologias e gera produtos inadequados para o mercado e capacidades da economia nacional, não desenvolve ligações dinâmicas com outros sectores e indústrias e, em regra, gera ligações negativas (ex., torna-se consumidora líquida de moeda externa). A obsessão com a produção de determinado produto (ex., montagem de viaturas numa economia pequena e sem base tecnológica) impede os industriais e planificadores de se aperceberem da debilidade e falta de sustentabilidade de tal estratégia (dada a fraqueza das ligações positivas e dependência de recursos não disponibilizados). O que pode parecer um símbolo de progresso, frequentemente acaba como símbolo de dependência e irracionalidade económica.

O segundo caso é o das grandes indústrias exportadoras (ex., açúcar, caju, algodão e camarão, que em 1992 representavam 65 por cento das exportações moçambicanas). Dado que a economia tem uma base muito limitada de exportação, industriais, economistas e planificadores tendem a nunca considerar a hipótese de que as indústrias exportadoras tradicionais poderem estar a consumir uma tal quantidade de recursos que acabem por impedir a expansão e diversificação da base produtiva e de exportação. Regra geral, a prioridade atribuída a essas indústrias é um dado adquirido, e para elas vai parte muita significativa dos recursos da economia e da poupança externa mobilizada. Este facto é mais notório em períodos de crise e reabilitação, quando algumas dessas indústrias se mostram completamente não sustentáveis. Por se tratarem de tradicionais exportadores, ninguém questiona se essas indústrias estarão ou não a contribuir para o desenvolvimento real da economia, ou apenas para o crescimento do produto num determinado período de tempo relativamente curto. Por isso, também ninguém se interroga sobre a necessidade de melhorar a integração económica nacional dessas indústrias e o seu performance económico e social.

A abordagem via "produto" é, muito frequentemente, encorajada pelos investidores estrangeiros e, na fase de pré-investimento, pelos estudos que apoiam essa abordagem e que são, geralmente, encomendados ou mesmo realizados pelos futuros potenciais investidores. Evidentemente, tais investidores têm interesses específicos, que nem sempre se compatibilizam com os sociais e económicos, tais como: a exportação de equipamento para o país receptor do investimento, a manutenção de um certo tipo de produto adequado aos mercados em que o investidor tem maior interesse, etc. Investidores nacionais também recorrem a esta abordagem, pois em nome da industrialização e desenvolvimento beneficiam de uma série de incentivos para investirem na indústria transformadora, independentemente da eficiência económica e social do projecto.

A abordagem alternativa, neste caso, seria considerar "o objectivo", em vez de "o produto", como ponto de partida da estratégia de desenvolvimento. Os objectivos podem ser múltiplos: adopção de tecnologia adequada, harmonização e normalização tecnológica, desenvolvimento da capacidade tecnológica nacional, fortalecimento de ligações inter-sectoriais positivas, diversificação de exportações com um determinado nível de eficiência, etc.. É mais lógico partir destes objectivos para a identificação e coordenação de investimentos específicos em sectores concretos, porque isto permite construir uma base criteriosa de elaboração de políticas de investimento e sistemas de incentivo, e de selecção entre diferentes projectos e formas de realização de projectos.

Em traços muito gerais, estas são algumas das alternativas possíveis e ao alcance do país, para melhorar o performance da economia real nacional. Evidentemente, muitos aspectos foram deixados de lado pois o objectivo deste documento não é apresentar uma estratégia completa e acabada, mas apenas

contribuir para a formação de uma visão alternativa para o desenvolvimento sócio-económico do país, destacando os elementos fundamentais dessa visão alternativa.

O desenvolvimento da economia real não está desligado do contexto macroeconómico e da gestão financeira do país. Primeiro, o contexto macroeconómico não existe em si mesmo e para si mesmo, mas em estreita ligação com a eficácia, a eficiência, o dinamismo e os problemas concretos da actividade social e económica real (o que incorpora mercados, tecnologias, instituições, pessoas, interesses e relações sociais vivas). Portanto, não faz muito sentido ter uma política macroeconómica *em si e para si* (geralmente virada para a estabilização, e a cargo do FMI) e políticas sectoriais descoordenadas, dependentes da ajuda internacional e frequentemente em conflito com os objectivos macroeconómicos (geralmente viradas para crescimento e redução da pobreza, e a cargo do Banco Mundial). Se os conflitos entre gestão da procura e da oferta, gestão financeira e crescimento real, e estabilização e ajustamento estrutural se instalarem, será muito pouco provável que qualquer dos objectivos seja atingido.

Segundo, as estratégias de desenvolvimento não ocorrem no vazio; elas têm que contribuir para a eficácia e eficiência da economia, para a redução da escassez de recursos fundamentais, para o aumento da capacidade de auto-financiamento e têm que compatibilizar-se com as capacidades reais da economia em cada fase. Por isso é muito importante que haja um objectivo de desenvolvimento de longo prazo, e etapas altamente selectivas de objectivos intermédios a prosseguir, sendo os recursos geridos de modo a que os objectivos prioritários e seleccionados sejam plenamente atingidos com eficácia e eficiência.

Terceiro, os objectivos a prosseguir não podem ser mutuamente exclusivos: não se pode, simultaneamente, priorizar investimento, reabilitação da capacidade produtiva, promoção de emprego, desenvolvimento do sector privado e combate monetarista à inflação (via medidas monetárias e fiscais restritivas de gestão da procura agregada). Em face de uma tal mistura de objectivos opostos, a sociedade acabará por apenas pagar os custos, sem receber os hipotéticos benefícios, de cada uma dessas políticas. Por isso, é necessário estudar a fundo o que é principal, o que é secundário e o que é mero efeito da situação no país real e concreto.

Quarto, o contexto macroeconómico e a situação financeira do país estabelecem os limites de acção e o ambiente geral que poderá, ou não, ser conduçivo a um processo de desenvolvimento dinâmico, de longo prazo e sustentável.

As ideias alternativas até aqui apresentadas são, claramente, orientadas para uma profunda transformação estrutural da economia. Tais ideias são baseadas em três pressupostos: (a) o objectivo prioritário do programa económico deve ser o incremento da oferta através do aumento da produção e da produtividade; (b) a promoção da oferta requer uma gestão adequada do investimento por via de políticas de investimento integradas, coordenadas, coerentes, selectivas e suficientemente flexíveis para se ajustarem a mudanças no ambiente económico e tecnológico, e nas oportunidades e expectativas dos mercados e dos agentes económicos; e (c) a implementação e a sustentabilidade de uma política de gestão do investimento requerem uma estreita combinação entre políticas de investimento, tecnológicas e comerciais, e uma adequada gestão da procura que permita mobilizar e libertar recursos para os sectores, ramos e agentes económicos prioritários e seleccionados, de acordo com critérios de qualidade e *performance*. Neste contexto, o objectivo central da gestão macroeconómica e financeira deixa de ser a estabilização económica, em si e para si, e passa a ser a promoção da eficiente e eficaz alocação e uso de recursos de modo a que os alvos prioritários seleccionados sejam atingidos.

Assim, as políticas monetária, cambial, fiscal, orçamental e de preços devem deixar de ser exclusivamente orientadas para a gestão da procura agregada e contração do consumo, para se orientarem para a mobilização de recursos e a sua alocação, em condições acessíveis e atractivas, para os objectivos e alvos seleccionados. Neste quadro, é fundamental:

- o estabelecimento de mecanismos e modalidades de crédito acessíveis para o desenvolvimento rural e para as indústrias prioritárias;

- a ajuda à promoção de exportações e à importação, transferência, absorção e desenvolvimento da capacidade tecnológica;
- a adopção de mecanismos de protecção assentes em critérios transparentes de prioridade, qualidade e *performance*, apoiados por programas de investimento e desenvolvimento realistas e concretos, e limitados no grau e no tempo;
- a utilização da política fiscal e orçamental como instrumento de re-alocação de recursos do consumo supérfluo e de luxo para a poupança, o investimento produtivo e a satisfação das prioridades de crescimento económico e desenvolvimento social; e da acumulação especulativa para a produtiva e para as receitas públicas destinadas à promoção do investimento; e
- a adopção de políticas de preços que incentivem os produtores e sectores prioritários, mas protejam os cidadãos quanto ao consumo dos bens e serviços públicos e mais básicos.

Neste contexto, a curto prazo o governo deverá priorizar as seguintes acções: (a) a realização de uma reforma da política fiscal orientada para a promoção e satisfação das prioridades de desenvolvimento económico e social, incluindo o aperfeiçoamento rápido do sistema e da capacidade de colecta fiscal; (b) a reforma do sistema de controle e gestão aduaneira, tendo em vista o aumento das receitas públicas e o prosseguimento de políticas de investimento e comercial selectivas e agressivas; e (c) a identificação das prioridades de investimento produtivo realistas, sustentáveis e que promovam a transformação gradual do potencial e das estruturas sócio-económicas do país.

O combate à inflação deve ser concebido no quadro do aumento da oferta e da eficácia e da eficiência das estruturas sócio-económicas do país. Este não é o combate fundamental a travar, não é um combate a travar isoladamente, nem o objectivo de conter a inflação deve subjugar a necessidade de desenvolver as bases sociais e económicas do país. No caso de Moçambique, a inflação reflecte desequilíbrios estruturais profundos do lado da oferta e o seu desajustamento em relação à procura. A inflação será controlada e gradualmente reduzida de forma significativa à medida em que a oferta de bens e serviços básicos aumentar proporcionalmente à procura, em que o consumo de bens e serviços supérfluos e de luxo for controlado, e em que os excedentes forem mobilizados para o investimento produtivo prioritário, eficaz e eficiente. Em vez de contrair a procura, será necessário expandir a oferta de acordo com critérios de rigorosa selectividade, qualidade, eficácia e eficiência.

DESAFIOS PARA OS SINDICATOS

Moçambique encontra-se num processo de mudança e a adopção de vias alternativas de desenvolvimento implica mudanças ainda maiores. Os grandes conflitos que a sociedade enfrenta dizem respeito às seguintes questões: para que se faz essa mudança, que mudança se faz, quem a faz, quem a controla e promove, como a faz, para benefício de quem, e quem a paga. Toda a sociedade está de acordo que é preciso mudar, e não apenas cosmeticamente; mas já não está necessariamente de acordo quanto às questões atrás mencionadas. Tais desacordos e conflitos resultam da existência de diferentes grupos sociais que ocupam posições distintas no processo de produção e de acesso à riqueza produzida, o que gera interesses sociais, económicos e políticos antagónicos, uns, diferentes ou apenas complementares, outros. Estes desacordos também resultam do conflito de interesses entre o capital internacional (consubstanciado nas políticas e pressões dos credores e doadores) e os diferentes grupos sociais nacionais.

Tais desacordos reflectem-se na incapacidade de desenvolver uma visão nacional sobre o que se pretende fazer; esta incapacidade é tanto maior quanto mais profunda for a diferenciação social e o

consequente conflito de interesses sociais. Estes factores geram um tipo específico de instabilidade política, o que se reflecte no facto de as diferentes forças sociais se mobilizarem para objectivos diferentes e, frequentemente, antagónicos.

Numa sociedade democrática, as diferentes forças sociais podem exercer um crescente papel não só na eleição dos seus representantes para os órgãos do poder, mas também na formulação, aprovação, implementação e controle do cumprimento das suas decisões fundamentais e do dia a dia. O poder de influência dessas forças sociais depende muito do seu poder económico, do seu prestígio social e da vastidão, qualidade e profundidade da base social que representam.

A influência real dos sindicatos na sociedade moçambicana é, hoje, muito limitada por factores diversos, incluindo os problemas institucionais de organização e implantação, a situação social extremamente débil e vulnerável dos trabalhadores, e o crescente poder dos *lobbies* do capital nacional e da pressão sufocante do capital internacional.

Para promover as mudanças sociais e económicas que preconizam, os sindicatos moçambicanos têm que aumentar a sua influência e a sua base de apoio. Para tal, os sindicatos têm que conceptualizar e operacionalizar, em termos práticos, uma grande e vasta aliança de todos os trabalhadores e dos camponeses pobres e médios deste país. A responsabilidade por esta aliança não só pertence aos sindicatos, mas também às uniões de cooperativistas, artesãos e camponeses e a outros grupos profissionais integrantes da família alargada dos trabalhadores de Moçambique. No entanto, os sindicatos podem desempenhar a função de detonador deste processo. Caminhar para esta ampla aliança é o primeiro grande desafio dos sindicatos de Moçambique.

O segundo grande desafio é colocado pelo contexto regional do desenvolvimento de Moçambique. Os sindicatos moçambicanos devem contribuir para a união de todos os trabalhadores da região austral de África, de tal modo que se evitem as práticas chauvinistas e de visão curta e imediatista que fazem com que por vezes os sindicatos se unam aos sectores nacionais e internacionais mais conservadores para combaterem a hipotética ameaça representada pelos trabalhadores dos países vizinhos. Os estágios de desenvolvimento e os problemas sócio-económicos dos vários países da região diferem muito, o que causa profundos desequilíbrios estruturais nas relações entre esses países. Mas é preciso entender que somente a cooperação para o desenvolvimento mais integrado pode favorecer a resolução desses mesmos problemas e desequilíbrios.

Terceiro, no Mundo de hoje a concepção e a promoção das acções de desenvolvimento não podem ser entendidas como funções exclusivas do estado e do seu governo. Todos os sectores da sociedade são responsáveis por contribuir para a formulação da visão nacional, para a identificação das ideias, caminhos, problemas e constrangimentos fundamentais, e para a formulação das estratégias e políticas de desenvolvimento. As organizações sindicais de Moçambique não se podem limitar a travar lutas tácticas diárias e pontuais, à procura de pequenas vitórias aparentes e não sustentáveis. Moçambique precisa de ideias, estratégias, políticas e uma nova vontade que galvanize o seu povo trabalhador para a construção de uma sociedade mais digna, igualitária, progressista, transparente, honesta e desenvolvida. Os sindicatos têm o direito e o dever de contribuir para a formação dessas estratégias, ideias e vontade renovada e férrea. Para tal, os sindicatos também são responsáveis pelo desenvolvimento da boa governação, transparente, competente, participativa, honesta e não arrogante.

Quarto, os sindicatos têm que começar a pensar e agir estrategicamente. A sua luta diária para proteger o emprego e o salário real, combater a corrupção, a ilegalidade laboral e a incompetência, para melhorar as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, e para aumentar a qualidade e disciplina da força de trabalho, tem que estar enquadrada numa estratégia mais ampla e de muito maior alcance do que qualquer acção momentânea e pontual. É extremamente difícil pensar estrategicamente quando os postos de trabalho, os salários e outros direitos fundamentais de milhares de trabalhadores são ameaçados diariamente. Mas é preciso entender que a base dessa ameaça permanente é a própria natureza das estruturas e relações sociais e económicas que têm que ser transformadas, e cuja transformação requer uma grande aliança prática e estratégica entre todos os produtores de riqueza do país.

Os sindicatos têm, essencialmente, lutado pela redistribuição do rendimento entre os grupos sociais nacionais, e entre estes e o capital internacional. É neste contexto que se enquadra a luta sindical e as exigências sindicais para a protecção do salário mínimo e a estabilização do custo de vida. Esta luta tem que prosseguir com toda a energia, mas é preciso entender que a redistribuição do rendimento responde a determinadas estruturas e relações sociais e económicas, e que é sobre estas que mais energia ainda deve ser focada.

Uma das mudanças mais necessárias na nossa sociedade é a criação do espírito de responsabilidade social e participação efectiva. Os trabalhadores de Moçambique têm que aprender a estudar os problemas a fundo, formular alternativas e lutar por elas envolvendo mais e mais amplas camadas sociais. Não se trata de oferecer prendas ao capitalismo e ao governo; trata-se, sim, de oferecer soluções para a sociedade.

Paralelamente a remediar os problemas com que vivemos no dia a dia, é preciso começar a preparar uma visão global estratégica para o futuro, que permita aos sindicatos, em Moçambique e na região, e em associação com organizações de camponeses, artesãos, cooperativistas e outros grupos profissionais, começar a estabelecer os pontos e a ordem da agenda do desenvolvimento económico e social, em vez de apenas responder defensivamente, e sem muitas hipóteses de êxito, aos problemas criados pelas estratégias tradicionais que nos são impostas. Este documento é, pois, uma contribuição para essa visão estratégica.