

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

**2008/2009**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**O TEXTO CORRESPONDE AO TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS MOÇAMBICANAS**

**ORÇAMENTO DAS FADM:  
PONDERAÇÃO DAS DESPESAS DE FUNCIONAMENTO FACE AO  
LEVANTAMENTO DE NOVAS CAPACIDADES**

***ARMINDO CARLOS NHABINDE  
BRIGADEIRO ( MOÇAMBIQUE)***



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**ORÇAMENTO DAS FADM: PONDERAÇÃO DAS  
DESPESAS DE FUNCIONAMENTO FACE AO  
LEVANTAMENTO DE NOVAS CAPACIDADES**

*Armando Carlos Nhabinde*  
*(Brigadeiro)*

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2008/09

IESM, 2009



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**ORÇAMENTO DAS FADM: PONDERAÇÃO DAS  
DESPESAS DE FUNCIONAMENTO FACE AO  
LEVANTAMENTO DE NOVAS CAPACIDADES**

*Armindo Carlos Nhabinde*

*(Brigadeiro)*

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2008/09

**Orientador: CMG Rui Manuel Rapaz Lérias**

IESM 2009



## Agradecimentos

Muitas entidades colectivas e singulares contribuíram tanto para a minha formação quanto para a conclusão e concretização deste Trabalho de Investigação Individual, para as quais vai o meu reconhecimento e os meus sinceros agradecimentos.

Estes agradecimentos são extensivos e particularmente dirigidos ao meu orientador, **CMG Rui Manuel Rapaz Lérias**, pela criteriosa orientação metodológica, pelo tempo na análise bem como na discussão dos *drafts* e, pelas valiosas sugestões que permitiram importantes melhorias ao presente Trabalho de Investigação Individual.

À Direcção das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, pela singular oportunidade que me foi concedida de participar neste desafiante curso de Promoção a Oficial General 2008/2009, cujos ensinamentos vão galvanizar minha singela contribuição no desenvolvimento das FADM bem como nos mecanismos potenciadores da segurança e estabilidade de Moçambique, da região austral e do continente africano, essenciais ao crescimento e desenvolvimento económico e social.

À Direcção do Instituto de Estudos Superiores Militares e, especialmente à Direcção do Curso, pelas acolhedoras condições criadas, pelo acompanhamento didático, pela informação e oportuna orientação que permitiram o decurso normal do processo de formação bem como sua sustentação, vão os meus agradecimentos.

Finalmente, aos auditores do curso de Promoção a Oficial General 2008/2009, pela camaradagem, apoio e sinergias durante a formação, o meu especial OBRIGADO.



## Dedicatória

*À minha família, pela força de sempre:  
Há sentimentos que transcendem este  
limitado recurso que utilizamos – as palavras ....*



## Índice

Agradecimentos	i
Dedicatória	ii
Resumo	iv
Abstract	v
Palavras-Chave	vi
Lista de Abreviaturas	vii
I – INTRODUÇÃO	1
II – DESAFIOS PARA O LEVANTAMENTO DAS NOVAS CAPACIDADES DAS FORÇAS ARMADAS DE DEFESA DE MOÇAMBIQUE	5
2.1. Quadro Legislativo e Estruturante da Criação de Capacidades Militares	5
2.2 Desafios Práticos na Criação das Capacidades Militares	7
III – EXPERIÊNCIAS DOUTROS PAÍSES NO LEVANTAMENTO DE NOVAS CAPACIDADES DAS FORÇAS ARMADAS	9
3,1 Tendências Mundiais das Despesas Militares	9
3.2 Orçamentos Militares, Reequipamento e Modernização das FFAA: Casos Específicos	12
3.2.1 O Caso do Brasil	12
3.2.2 O Caso de Portugal	16
3.2.3 O Caso dos Países da SADC	21
IV – FACTORES CONDICIONANTES DA GESTÃO ORÇAMENTAL DAS FADM	24
4.1. Principal Legislação Estruturante da Gestão Orçamental e Financeira	24
4.2 Análise da Evolução do Orçamento das FADM	25
4.3 Factores Condicionantes da Gestão do Orçamento Corrente das FADM	28
V – ACTUAL REPARTIÇÃO DO ORÇAMENTO CORRENTE DAS FADM	32
VI – RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO E DE INVESTIMENTO NAS FADM	35
6.1 Simulação do Orçamento para o Levantamento de Capacidades das FADM	36
VII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	39
7.1 Conclusões	39
7.2 Recomendações	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41
APÊNDICES	
ANEXOS	



## RESUMO

Passados quase 15 anos desde a criação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, pouco ou nada de substancial se tem feito para criar e melhorar as capacidades militares credíveis, principalmente nos aspectos de equipamento e modernização. Esta é uma situação caracterizadora de profundo desinvestimento militar, num contexto no qual, as constantes alterações do conjunto de novas ameaças à segurança e defesa requerem, pelo contrário o desenvolvimento e reforço das capacidades de defesa dos estados. Com vista a dar contribuição na solução deste *handicap*, o presente Trabalho de Investigação Individual analisa a possibilidade de libertação de parte de recursos financeiros através duma melhor ponderação na gestão do orçamento corrente das FADM, para o levantamento de novas capacidades militares.

Para o alcance deste objectivo, a metodologia adoptada inclui a pesquisa bibliográfica e documental bem como a comparação com experiências doutros países, no levantamento de capacidades militares. Complementa a metodologia, uma análise essencialmente estatística e gráfica dos indicadores de gestão e do comportamento do orçamento corrente, para além duma simulação orçamental.

Conclue-se que o orçamento corrente das FADM regista uma tendência decrescente em termos reais como resultado de factores condicionantes adversos como os de natureza económico-social e inexperiência dos agentes, não sendo possível libertar recursos adicionais para o levantamento de novas capacidades militares. Finalmente, o presente TII sugere a conclusão da edificação da legislação estruturante da defesa nacional incluindo a LPM e a adopção dos resultados da simulação orçamental, como fonte sustentável e segura de financiamento para o levantamento de novas capacidades militares.



## Abstract

Almost fifteen years after the Mozambique Armed Defence Forces were created, little or nothing has been done to create and enhance the military and credible capabilities, particularly in the aspects of its equipment and modernisation. This is the situation which characterizes the military disinvestment, in a contest whereby there are deep and increasing concerns and threats to defence and security that requires, in contrary, the development and enhanced defence and capabilities by the sovereign states. To contribute in search for solution to this handicap, the study investigates the possibility for saving some financial resources through better FADM's current budget management, to be used in the process of creating new military capabilities.

To achieve this objective, the methodology adopted included the literature review as well as the comparison of other countries experiences in the process of military capabilities creation. A statistical and graphical analysis of the management indicators and the current budget behaviour, as well as the budget simulation complemented the study's methodology.

The study concludes that the FADM's current budget has a decreasing tendency in real terms as a result of adverse and conditioning factors such as that of socio-economic nature and, the inexperience of the agents in dealing with SISTAFE, rendering it impossible to save additional financial resources to create new military capabilities. Finally, the study suggests the conclusion of the process of national defence structuring legislature building including the LPM, and the adoption of the budget simulation, as sustainable and secure financial source to create new military capabilities.



## Palavras-Chave

Defesa nacional

Despesas militares

Forças Armadas

Gestão do orçamento

Lei de Programação Militar (LPM)

Levantamento de capacidades militares

Orçamento das Forças Armadas de Defesa de Moçambique



### Lista de Abreviaturas e Acrónimos

AR	Assembleia da República
CEDN	Conceito Estratégico da Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CMG	Capitão de Mar e Guerra
DALOG	Departamento de Administração e Logística
DMDM	Directiva Ministerial de Defesa Militar
DNCP/MF	Direcção Nacional de Contabilidade Pública/Ministério de Finanças
EUA	Estados Unidos da América
FADM	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
FFAA	Forças Armadas
FPLM	Forças Populares de Libertação de Moçambique
HCB	Hidroeléctrica de Cahora Bassa
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional (Orçamento da Defesa)
MGEN	Major General
MT	Metical, a Moeda Nacional Moçambicana
OE	Orçamento do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)
PARPA	Programa de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
PDN	Política de Defesa Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SADC	South African Development Community
SFN	Sistema de Forças Nacional
SINAMOB	Sistema Nacional de Mobilização
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
RDC	República Democrática do Congo (DRC)
RSA	Republic of South Africa (República da África do Sul)
TII	Trabalho de Investigação Individual
USD ou \$	United States Dolar



## I – INTRODUÇÃO

“[...] Não teremos desenvolvimento sem segurança, não teremos segurança sem desenvolvimento, e não teremos nenhum dos dois sem respeito pelos direitos humanos.” (Koffi Annan, 2005).

Após a proclamação da independência de Moçambique em 1975 e até os princípios da década de noventa, o período foi caracterizado pelo auge da “*Guerra Fria*”, com todas as suas peculiaridades, particularmente no domínio da segurança e defesa dos estados. Enquadraram-se neste âmbito as sérias ameaças à segurança nacional, à integridade territorial e à estabilidade política de Moçambique, grande parte das quais se traduziram na escalada de agressões militares externas perpetradas pelos exércitos dos regimes da ex-Rodésia do Sul e do Apartheid, bem como a guerra civil dos 16 anos (1976 a 1992).

Perante este cenário, se justificaram as medidas que muito cedo Moçambique teve que tomar para edificar e fortalecer a sua capacidade de defesa nacional. Foi então declarada a “*economia de guerra*”, com todos os recursos a serem alocados com a maior prioridade para a rápida criação de um forte poderio de defesa militar, através de treino e formação dos efectivos militares e, sobretudo, do equipamento e da organização de unidades militares regulares.

As capacidades militares criadas neste período incluíam, entre outros aspectos: (i) **Um poderio militar terrestre** constituído por Brigadas de Infantaria Motorizada, meios de artilharia anti-aérea e artilharia terrestre (incluindo os BM-21), tanques de combate (T-34 a T-55) e outras viaturas blindadas de rodas; (ii) **Um poderio militar aéreo** constituído por Brigadas equipadas com meios estratégicos de defesa anti-aérea (mísseis terra-ar), incluindo esquadrilhas de aviões e de helicópteros de combate e de transporte (Mig-17 a Mig-21, AN-26, e outros meios); (iii) Por razões óbvias, neste período, os grandes investimentos feitos na **componente naval do poderio militar** foram na formação dos efectivos e, poucos investimentos em equipamentos.<sup>1</sup>

O fim da “*Guerra Fria*” nos finais da década oitenta teve profundas e globais implicações a nível político, económico e social, mas principalmente ao nível da filosofia da defesa nacional. Para Moçambique, são dignos de realce os acontecimentos como a adopção do regime político multi-partidário, a adopção da economia de mercado e,

<sup>1</sup> Estrategicamente a via marítima não era a direcção das ameaças prováveis da altura e muito menos dos ataques dos inimigos. Por outro lado, a formação do pessoal era o primeiro passo para a criação da componente naval da defesa militar do país.



sobretudo, o fim da guerra civil interna em 1992, bem como a formação do novo exército, passando pelo processo de desmobilização de grande parte dos efectivos das forças então beligerantes.<sup>2</sup>

No domínio militar, para além da formação de um novo exército<sup>3</sup> – Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) – inicia-se um processo de redimensionamento das forças armadas e, sobretudo, um período caracterizado por um desinvestimento militar profundo, que se prolonga ao presente. Com efeito, os orçamentos anualmente atribuídos ao sector da defesa sofreram, desde então, drásticos cortes, não chegando sequer para suportar os custos de manutenção dos equipamentos militares existentes. Como resultado, a maior parte dos meios de fogo e de mobilidade que compunham o poderio militar do país, incluindo o sistema de comunicações, ficou praticamente inoperacional, obsoleta, fora dos prazos de exploração e, apenas está em processo de e/ou aguarda o respectivo abate.

Entretanto, esta primeira década do século XXI, com referência nos acontecimentos do 11/09/2001 em diante e outros, a crescente internacionalização das questões de defesa e segurança, as constantes alterações do conjunto das novas ameaças à segurança e defesa, tornaram claro que os estados, mais do que antes, precisam criar, desenvolver e consolidar sua capacidade de defesa. Hoje, o reconhecimento do prestígio de um país é muito influenciado pela sua activa participação nos esforços comuns, à luz dos compromissos assumidos junto das organizações internacionais e regionais, em prol da paz mundial.

O continente africano, sobretudo a região subsaariana, vive ainda uma forte instabilidade e um nível alto de conflitualidade (Somália, Sudão, República Democrática do Congo, Uganda, entre outros). Com efeito, “no início do século XXI, a África Subsariana tornou-se na região mais violenta do mundo, registando mais conflitos regionais e maior número de baixas, que o somatório de todos os conflitos regionais em todas as outras regiões no mundo” Bernardino (2008). A União Africana e as Organizações Regionais Africanas (como a SADC), têm vindo a adquirir maiores níveis de intervenção na prevenção e resolução de conflitos, cimentando o *African Ownership*. Estas organizações procuram, neste espírito, consolidar uma Arquitectura de Segurança e Defesa Africana com instrumentos adequados<sup>4</sup> para resolverem os conflitos regionais e conferirem ao continente a segurança potenciadora de desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> As Forças Armadas de Moçambique (FPLM) e os combatentes da Renamo

<sup>3</sup> Composto por militares seleccionados de ambas forças ex-beligerantes ( Forças Armadas de Moçambique (FPLM) e os combatentes da Renamo).

<sup>4</sup> Política Comum de Defesa e Segurança Africana



Neste contexto, Moçambique vem registando sua participação, a muito custo e com apoio da comunidade internacional, nestes esforços regionais para a manutenção da paz, sendo de realçar a participação do contingente militar no Burundi, e a nível de observadores, noutros países (República Democrática do Congo, Sudão, Uganda, entre outros). Participa ainda nos esforços para a criação da “Brigada da SADC em Estado de Alerta”. Estes esforços implicam a necessidade de criação de capacidades de interoperabilidade das forças a nível regional e continental, sua mobilidade e equipamento operacional. A nível interno, são também frequentes as solicitações para uma maior intervenção da componente militar da defesa nacional, na mitigação dos efeitos das calamidades naturais (cíclicas cheias, secas, etc.).

O presente TII analisa se a ponderação do orçamento de funcionamento das FADM e sua alocação mais racionalizada, pode e em que medida, permitir libertar recursos para a criação das novas capacidades, em termos de reequipamento da Marinha, da Força Aérea e mesmo para atender as novas capacidades transversais.

Considerando o constrangimento temporal para a sua realização, o trabalho delimita-se à análise do período que vai desde princípios da década de noventa até 2008, fazendo projecções até 2025. A escolha do princípio da década noventa prende-se com o início das grandes transformações ocorridas no domínio da capacidade militar da defesa nacional (sua drástica redução e/ou virtual esvaziamento). Já a delimitação em 2008 é óbvia, mas as projecções para 2025 estão condicionadas pelo que se espera seja o período projectável para a primeira Lei de Programação Militar do País.

Para ampliar o alcance do TII, é feita uma comparação do contexto Moçambicano no que respeita ao processo de reequipamento das FADM com as experiências doutras Forças Armadas, o que permite explorar a projecção da situação até 2025.

Este TII visa responder à seguinte Questão Central: “Será possível Libertar Recursos Financeiros para o Levantamento de Novas Capacidades Militares a partir de uma Gestão Ponderada, Racional e Adequada do Orçamento Corrente das FADM? Esta questão central desdobra-se nas questões derivadas (QD) seguintes:

**QD1** - Quais os desafios para o levantamento das novas capacidades das FADM?

**QD2** – O que revelam as experiências doutros países sobre o levantamento de novas capacidades militares (equipamento e modernização das respectivas FA)?

**QD3** - Quais os factores condicionantes da gestão do orçamento corrente das FADM?



**QD4** – Que parcelas do orçamento corrente das FADM poderão tornar-se disponíveis tendo em vista o levantamento de novas capacidades militares?

**QD5** - Qual o equilíbrio orçamental desejável entre as despesas de investimento e as despesas correntes de funcionamento das FADM?

As Hipóteses de pesquisa levantadas são as seguintes:

**H1:** O levantamento de novas capacidades das FADM depende apenas de melhorias na gestão do seu orçamento corrente;

**H2:** Experiências doutros países revelam que uma melhor alocação do orçamento corrente permite o levantamento das capacidades militares das FA;

**H3:** Factores económico-sociais, bem como os decorrentes da implementação do Decreto 54/2005, condicionam a gestão do orçamento das FADM, impedindo igualmente o levantamento de novas capacidades militares;

**H4:** Boas práticas de gestão permitem libertar até 30% do orçamento corrente das FADM, para o levantamento de novas capacidades militares;

**H5:** Não existe equilíbrio possível entre despesas de investimento para o levantamento de novas capacidades militares e as despesas de funcionamento das FADM.

A metodologia adoptada foi a pesquisa bibliográfica e documental, a consulta à Internet, principalmente sobre experiências doutros países no levantamento de novas capacidades militares, bem como na modernização de respectivas FFAA. Outro recurso metodológico de pesquisa utilizado, foi a análise estatística e gráfica dos indicadores de gestão do orçamento corrente das FADM, incluindo a componente de investimento.

Este TII estrutura-se em sete capítulos, incluindo este primeiro capítulo introdutório. No capítulo II, são analisados os desafios para o levantamento de novas capacidades nas FADM. O capítulo III analisa as experiências doutros países no processo de reequipamento e modernização das respectivas FFAA. No capítulo IV, são analisados os factores que condicionam a gestão do orçamento corrente das FADM. Enquanto o capítulo V discute sobre as parcelas do orçamento corrente das FADM disponibilizáveis para o levantamento de novas capacidades militares, o capítulo VI completa o processo, analisando o equilíbrio entre orçamento corrente e de investimento, para além do estudo simulado da evolução dos orçamentos das FADM. No Capítulo VII são finalmente apresentadas as conclusões e recomendações que decorrem da análise feita neste TII.



## II – PRINCIPAIS DESAFIOS PARA O LEVANTAMENTO DAS NOVAS CAPACIDADES DAS FORÇAS ARMADAS DE DEFESA DE MOÇAMBIQUE

Para efeitos deste TII, “desafios” são o conjunto de obstáculos, contrariedades ou impedimentos a enfrentar, na persecução de um determinado objectivo, neste caso (o levantamento das novas capacidades das FADM). Por que novas capacidades? Serão diferentes das capacidades clássicas (ou tradicionais) das FFAA? Como referido no capítulo I, as FADM herdaram na década noventa alguma capacidade militar do antigo exército governamental, entretanto edificada desde a independência nacional. Acontece que nestes cerca de 15 anos de existência das FADM, muito pouco foi feito para manter e/ou alargar as capacidades militares do novo exército Moçambicano, tendo-se reduzido à sua mínima expressão. Dir-se-ia então que se trata de analisar os desafios para o levantamento de capacidades militares das FADM, e não de novas capacidades. Assim, os desafios a serem analisados são os inerentes ao levantamento de capacidades militares das forças armadas no caso específico de Moçambique.

Quais são os desafios para o levantamento de capacidades militares em geral, e particularmente para o caso de Moçambique? Dois aspectos principais são abordados na tentativa de responder a esta questão e, analisar os desafios que se colocam para o levantamento de capacidades militares para as FADM, nomeadamente: i) o quadro legislativo e estruturante da criação de capacidades militares e, ii) Desafios práticos na criação das capacidades militares.

### 2.1. Quadro Legislativo e Estruturante da Criação de Capacidades Militares

A criação de capacidades militares de um país, pode ser considerada a última etapa do processo nessa direcção e, não deve, por isso ser feita de forma empírica e espontânea como parece ter sido a prática que Moçambique seguiu nos finais da década setenta e princípios da década oitenta, fruto da pressão das agressões externas e do conflito interno<sup>5</sup>. Com efeito, variada literatura consultada enfatiza que deve haver um conjunto de acções estruturantes que culminam com a aprovação de documentos normativo/indicativos que traçam o quadro político nacional subjacente, as ameaças claramente identificadas, bem como as missões concretas das FFAA e, finalmente, as capacidades militares a serem

<sup>5</sup> Atente-se aos factos resumidos no capítulo I, caracterizadores da situação então prevalecente em Moçambique logo a seguir à Independência em 1975 e à criação do exército.



criadas para fazer face àquelas missões. Fazendo apelo ao trabalho sintetizado por Fernandes (2005), para o caso português, esse quadro inclui, principalmente cinco fases resumidas abaixo:

- i) Três documentos com carácter permanente e enquadrantes da Política de Defesa Nacional (PDN), os quais definem as grandes linhas e objectivos da defesa nacional (Constituição da República, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas e a Lei Orgânica de Base de Organização das Forças Armadas);
- ii) No quadro do Planeamento Estratégico Militar, seguem outros três documentos (o Conceito Estratégico da Defesa Nacional (CEDN), a Directiva Ministerial da Defesa Militar (DMDM) e o Conceito Estratégico Militar (CEM)). Enquanto o CEDN enquadra e caracteriza tudo o que é relevante para a PDN e, tem particular importância para as FFAA, pois, clarifica as missões que lhes são exigidas, a DMDM tem a particularidade de orientar para a possível revisão do CEM e da anterior DMDM e, dela decorre ainda o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças. Já o CEM tem a finalidade de, em respeito do CEDN e em articulação com a DMDM, definir as grandes linhas conceptuais de actuação das FFAA e as orientações gerais para a sua preparação e emprego;
- iii) Com base no CEM, são definidos, de forma sequencial e articulada, as Missões Específicas das FFAA, o Sistema de Forças Nacional e o Dispositivo de Forças;
- iv) Estão criadas condições para o Planeamento da Estrutura de Forças, o Planeamento dos Armamentos e Equipamentos de Defesa, o Planeamento dos Recursos (Humanos, Financeiros e as Infra-Estruturas), o Planeamento dos Sistemas de Comunicações e Informações e, o Planeamento Logístico;
- v) Conhecidas as capacidades a serem criadas para a prossecução das missões das FFAA segue a Programação Militar (Lei de Programação Militar (LPM), a qual define o investimento público de médio prazo das FFAA. Esta LPM integra programas, que se traduzem em instrumentos necessários para a construção de capacidades das FFAA, concorrendo, para cada capacidade, um ou mais projectos ou ainda subprojectos e actividades.

Sendo este o caminho rumo à criação de bases, à identificação e edificação de capacidades militares, interessante se torna abordar o estágio atingido por Moçambique e, os desafios ainda pela frente. Ao nível mais alto da legislação estruturante e de carácter



permanente e enquadrante da defesa nacional, Moçambique completou o conjunto de documentos básicos, nomeadamente: a) Constituição da República, aprovada em Novembro de 2004 e que define nos seus artigos n<sup>os</sup> 265 a 267, o lugar, papel e princípios fundamentais da segurança e defesa nacional; b) a Política de Defesa e Segurança<sup>6</sup> aprovada pela Lei n<sup>o</sup> 17/1997, de 01 de Outubro, que define a missão das FADM no quadro da defesa e segurança do país e; c) a Lei n<sup>o</sup> 18/1997, de 01 de Outubro - Lei da Defesa Nacional e das FFAA<sup>7</sup>, a qual define os objectivos permanentes da PDN, clarifica os princípios de organização, estrutura e funcionamento, bem como a missão e o emprego das FADM na defesa nacional do país.

No patamar imediatamente abaixo, o do Planeamento Estratégico Militar, Moçambique apenas aprovou o Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>8</sup>, identificando principalmente as ameaças nos planos interno e externo, definindo, entre outros, a orientação estratégica, as directrizes estratégicas a seguir. Emergem portanto, no domínio legislativo, os desafios de completar os documentos estruturantes essenciais ainda em falta, nomeadamente: a) o Conceito Estratégico Militar; b) a Definição das Missões das FADM; c) a Definição do Sistema de Forças e; d) o Dispositivo de Forças. Neste processo, haverá que aprovar, finalmente a LPM, como instrumento na prossecução das capacidades identificadas do poderio militar à altura do cumprimento das missões atribuídas às FADM. Foi iniciada em 2008, a elaboração destes importantes documentos de planeamento, prevendo-se sua conclusão e aprovação pelas competentes instituições em 2009.

A criação destas bases legislativas constitui o primeiro e principal bloco de desafios a superar, rumo à criação de sólidas capacidades de defesa militar de Moçambique. Em pleno século XXI, não se justifica a repetição da atitude apressada tomada nos meados da década sententa, na edificação de capacidades militares do país, período no qual o importante era fortalecer os instrumentos de defesa para fazer face às agressões externas.

## **2.2 Desafios Práticos na Criação das Capacidades Militares**

Desde a criação das FADM em 1994, os esforços na criação de capacidades militares de defesa nacional, têm sido poucos, confinando-se ao lento processo de criação

---

<sup>6</sup> Boletim da República (1997).

<sup>7</sup> Boletim da República (1997)

<sup>8</sup> Governo de Moçambique (2007).



de bases legislativas referido em 2.1 acima e à componente de formação. Relativamente à formação, grande destaque para a criação e entrada em funcionamento da Academia Militar Marechal Samora Moisés Machel, em Nampula, em 2005, cujos primeiros cadetes terminarão o curso e serão graduados em finais deste 2009. A formação militar de pós-graduação como são os cursos de promoção, continua sendo feita com total dependência externa, um pouco em função de bolsas a coberto da Cooperação Técnico-Militar, antevendo-se alguma evolução positiva, quando entrar em funcionamento o Instituto de Estudos Superiores Militares, em criação desde Agosto de 2008.

Coloca-se então o desafio de consolidar e aperfeiçoar o funcionamento das instituições como os Centros de Instrução Básica Militar, a Academia Militar de Nampula e, sobretudo assegurar a rápida entrada em funcionamento do Instituto de Estudos Superiores Militares do país, bem como das Escolas Práticas dos Ramos e Especialidades.

Durante os 15 anos da existência das FADM (1994 – 2009), nada foi feito no âmbito dos meios que compõem o poderio militar do país. Por isso, os meios que existiam degradaram-se e/ou estão ultrapassados, sendo que actualmente são praticamente inexistentes. Para além da alteração doutrinária subjacente à criação das FADM e suas implicações no domínio dos meios, está também e sobretudo na origem deste grave problema de meios militares, a drástica redução dos orçamentos militares anuais que o país tem alocado desde então, à sua defesa.<sup>9</sup>

Aliado à redução continuada e acentuada dos orçamentos militares está o último dos principais desafios que se colocam no levantamento das capacidades das FADM – o completamento em efectivos. Com efeito, enquanto o quadro orgânico das FADM está fixado em 30.000 homens, o nível de completamento atingido tem estado apenas próximo dos 50%, sendo que a exiguidade orçamental tem sido a causa fundamental que dificulta maiores números de novos ingressos de mancebos para o cumprimento do serviço militar.

Síntese Conclusiva: Os principais desafios ao levantamento de capacidades das FADM são no domínio da criação de legislação estruturante para o efeito, no domínio dos esforços para o completamento do quadro orgânico em efectivos, no domínio de formação militar adequada, bem como na necessária provisão de meios do poderio militar (equipamentos e armamentos). Os desafios apontados no completamento em efectivos e em meios militares, conduzem ao grande desafio que é o de se romper com o continuado

---

<sup>9</sup> Assunto analisado em detalhe ainda neste documento, no seu capítulo IV mais à frente.



declínio dos orçamentos que o país aloca às suas FFAA.<sup>10</sup>

Não se confirma a Hipótese 1 que postula que “o levantamento de novas capacidades das FADM depende apenas de melhorias na gestão do seu orçamento corrente”. Os principais desafios identificados neste capítulo deixam claro que o que há que ser feito para o levantamento de capacidades das FADM vai para além das melhorias na gestão do seu orçamento corrente.

### **III – EXPERIÊNCIAS DOUTROS PAÍSES NO LEVANTAMENTO DE NOVAS CAPACIDADES DAS FORÇAS ARMADAS<sup>11</sup>**

Creriosamente o capítulo começa por estabelecer as tendências mundiais da evolução do investimento militar e, termina analisando casos específicos.

#### **3.1 Tendências Mundiais das Despesas Militares**

A nível mundial, evidências indicam que as despesas militares e os correspondentes orçamentos e investimentos militares registaram um significativo declínio no período subsequente ao fim da Guerra Fria. Por exemplo, as despesas militares globais que em 1985 eram cerca de \$1,200 biliões, já em 1998 haviam registado um declínio tal que eram de apenas \$809 biliões<sup>12</sup>. No entanto, a relativa estabilidade e calma que se registou nesse período e que esteve na origem desse facto, durou muito pouco (aproximadamente uma década), pois, o início do século XXI, foi principalmente alterado pelos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, os quais marcaram praticamente o começo de uma nova era caracterizada pelo crescimento das despesas militares e dos orçamentos do sector da defesa.

Cabrol (2008) salienta que a “maior parte dos países do planeta aumenta a olhos vistos as suas despesas militares”. Segundo ele, as despesas militares em 2007 foram estimadas em \$1,339 biliões, o que corresponde a um aumento de 45% desde 1998. Por regiões, os aumentos em despesas militares no período (1998 -2007) são, segundo este autor: Europa do Leste 162%; Europa Ocidental 6%; América do Norte 65%; América Central 14%; Ásia do Sul 57%; Ásia Oriental 51% e, África 51%. Assim, nos 10 anos

---

<sup>10</sup> Os capítulos IV, V e VI abordam este desafio do aumento dos orçamentos militares das FADM e melhoria de sua gestão.

<sup>11</sup> Equipamento e Modernização das forças armadas

<sup>12</sup> Segundo o Center for Arms Control and Non-Proliferation, February 20, 2008



considerados, apenas a Europa Ocidental e a América Central tiveram aumentos nas suas despesas militares abaixo dos 50%, percentagem superada pelas restantes regiões.

Numa visão panorâmica ainda maior dos últimos 20 anos que vão desde 1988 (ano que marca o fim da Guerra Fria) a 2007, se constata claramente a grande tendência das despesas militares mundiais, caracterizada por uma acentuada queda desde 1989, atingindo o mais baixo nível por volta de 1995/6 e, daí em diante, um crescimento tendencial, com valores cada vez mais altos nos anos subsequentes, conforme se pode observar no Anexo 1. Este padrão de aumento de despesas militares regista grandes assimetrias conforme a Tabela 1 seguinte:

**TABELA 1: DESPESAS MILITARES MUNDIAIS VS. EUA, 2008**  
(em biliões de USD e em % do Total Mundial)

N/O	REGIÃO/PAÍS	DESPESAS MILITARES (em biliões de USD)	(% ) DO TOTAL MUNDIAL
1	EUA	711	48%
2	Europa	289	20%
3	China	122	8%
4	Ásia Oriental e Austrália	120	8%
5	Médio Oriente e Norte de África	82	5%
6	Rússia	70	5%
7	América Latina	39	3%
8	Ásia Central e Austral	30	2%
9	África Subsaariana	10	1%
	<b>TOTAIS</b>	<b>1,473</b>	<b>100%</b>

Fonte: Center for Arms Control and Non-Proliferation, February 20, 2008<sup>13</sup>

A Tabela 1 acima revela que a tendência de crescimento de despesas militares mundiais continua pois, se em 2005 eram de cerca de \$1,000 biliões, já em 2008 o total destas despesas era de \$1,473 biliões, cifra até muito acima do que era no período da Guerra Fria (\$1,200 biliões). Outra e importante leitura que se pode fazer desta Tabela 1 acima, é a de que os EUA e a Europa absorveram 68% de despesas militares mundiais, enquanto que a Ásia Central e Austral juntamente com a África Subsaariana representaram apenas 3% de despesas militares totais em 2008.

<sup>13</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/list\\_of\\_countris\\_by\\_military\\_expenditures](http://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countris_by_military_expenditures)



No caso particular da África Subsaariana que representou apenas 1% das despesas militares mundiais em 2008 (conforme a Tabela 1 acima), foi e continua sendo aquela que regista mais conflitos regionais e maior número de baixas, segundo evidências constatadas por alguns autores (Bernardino, 2008). Será que este facto significa existência de alguma relação de causalidade inversa entre menores despesas militares e maior conflitualidade regional? Não foi encontrada na literatura consultada, alguma evidência que suporte esta relação inversa entre grau de conflitualidade regional e nível de despesas militares. A este respeito, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD 2005) salienta apenas que há uma relação estreita entre pobreza extrema e conflitos militares, pois, dos 32 países de baixo desenvolvimento em todo o mundo, 22 viveram algum conflito entre 1999 até 2003. Isto significa que aqueles que nada têm a perder e cuja esperança de vida é diminuta, não lhes resta outra alternativa que não a de lutar pela sua sobrevivência.

No entanto, num cenário caracterizado por acrescidas ameaças à soberania e segurança nacional, muitas das vezes com actores de natureza difusa e variada, incluindo actores não-estatais (terrorismo internacional, narcotráfico, contrabando, etc.), a história revela que o reforço da defesa e segurança nacional, através de correspondentes medidas de investimentos necessários, aumento da capacidade nacional de defesa, é uma das melhores soluções estratégicas para garantir a sobrevivência e defesa do Estado. Excepção talvez para as sociedades economicamente débeis, com frequente instrumentalização das FFAA, conduzindo, por vezes à tomada do poder pelas próprias FFAA, sendo que nestes casos, o desenvolvimento económico sustentado e equilibrado, como instrumento de estabilidade, poderá ter de andar sempre à frente do reforço das capacidades militares.

A concluir esta subsecção dedicada à análise das tendências mundiais actuais, importa salientar que do ponto de vista do esforço para o estabelecimento de *benchmarks* em matéria de despesas militares, principal destaque vai para a Organização das Nações Unidas (ONU) e para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Com efeito, “a ONU considera razoável que, em tempo de paz, os países membros gastem até 5% do respectivo PIB com as suas FFAA” Pesce (2006). Por seu turno, a NATO, tomando como referência a indicação mais abrangente da ONU e, considerando as capacidades de defesa criadas ao longo dos tempos, a relativa estabilidade, as novas ameaças, etc., recomenda aos seus membros uma percentagem de despesas militares de 3% do PIB, como ideal para cada país aplicar com a sua defesa (Espírito Santo, 2008). No conjunto de recomendações em matéria da defesa, a NATO ainda especifica critérios de gestão e/ou repartição dos orçamentos de defesa para os seus membros, pelas suas principais componentes. Assim,



esta aliança militar regional considera ideal que os orçamentos militares de cada país membro sejam repartidos em: 50% para as despesas como pessoal; 25% para as despesas com operação e manutenção; e, 25% para o investimento em equipamentos (Vicente, 2007). A este respeito, outro autor afirma que “pela experiência acumulada e pelas lições aprendidas, a repartição das despesas da defesa nacional deve ser aproximadamente 50% com o pessoal, 30% com o funcionamento e manutenção e 20% com investimento (Espírito Santo, 2008).

### **3.2 Orçamentos Militares, Reequipamento e Modernização das FFAA: Casos Específicos**

Para efeitos de alguma referência no aspecto relativo à gestão dos orçamentos militares tendo em vista o reequipamento e modernização das FFAA, são apresentados nesta parte do TII, alguns casos de países criteriosamente seleccionados. Esta selecção foi condicionada pelo factor tempo, a disponibilidade de alguma informação relevante sobre a matéria, bem como a possibilidade de recolha de informação circunstancial e adicional junto de colegas durante o curso, para além de todos serem parceiros de Moçambique na CPLP e, na SADC (apenas Angola), o que marca a existência de interesses comuns.

#### **3.2.1 O Caso do Brasil**

O Brasil é um país com dimensões continentais tanto em termos de sua extensão territorial (cerca de 8.514.876.599 km<sup>2</sup>) quanto em termos de sua população (cerca de 189.985.135 habitantes),<sup>14</sup> ocupando o quinto lugar mundial pela sua grandeza territorial assim como pela sua população. Tem 16.880 km de fronteira terrestre com cerca de 10 países apresentados de norte a sul: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Perú, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai), para além de uma grande fronteira marítima, com 8.500 km.<sup>15</sup>

No que diz respeito particular aos aspectos do orçamento militar e sua gestão, do reequipamento e modernização das FFAA, a variada informação disponibilizada na internet sobre estes assuntos, aponta um padrão semelhante àquele constatado em 3.1

---

<sup>14</sup> Segundo estimativas feitas em 2005

<sup>15</sup> Informação disponível em vários sítios, como DEFESA BR=Defesa do Brasil-MD- Reacção do Brasil#Novidades. [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)



acima. Com efeito, o fim da guerra fria bem como dinâmicas políticas no ambiente interno, condicionaram para um continuado desinvestimento na defesa desde então, situação prevalecte até esta segunda metade da primeira década de século XXI. Como resultado, 21 navios de guerra da marinha brasileira foram aposentados no período de 1996 a 2005; também por falta do reequipamento e orçamentos suficientes para a defesa, resulta que 78% dos tanques de combate do exército brasileiro têm mais de 34 anos de uso e, 58% das restantes viaturas militares têm mais de 20 anos de exploração. A exiguidade de orçamentos militares levou ainda à obsolescência do equipamento militar afecto à força aérea, tal que cerca de 80% das suas aeronaves tinham em 2008, mais de 17 anos de uso, sendo que apenas 37% destas estavam em condições de serem empregues. Ainda as estimativas optimistas indicavam que apenas 171 aviões de combate estavam em 2008, em condições de voar com as cores da Força Aérea Brasileira, (DEFESA BR – Defesa do Brasil – MD – Reação do Brasil#Novidades).

Considerando a situação acima apresentada, agravado pela evidência de crescentes investimentos militares feitos pelos países vizinhos do Brasil e, finalmente as alterações dinâmicas do contexto mundial em matéria de defesa e segurança (nova tipologia de ameaças, etc.), vozes emergiram praticamente em toda sociedade brasileira em prol da reversão rápida da degradação da sua capacidade militar de defesa.

O sector militar avançou com estudos e prospecção do cenário mundial que alertaram sobre “ameaças para a Brasil” bem como a perigosidade para a estabilidade futura do país. Da sociedade civil, surgiram também estudos e pronunciamentos a favor de mudanças da tendência declinante dos orçamentos e investimentos militares. Dentre vários exemplos de figuras e instituições, está o Deputado Roberto Saturnino<sup>16</sup> que em várias ocasiões alertou sobre a necessidade de modernização e reequipamento das FFAA do Brasil, ressaltando igualmente o importante papel que o Congresso poderia desempenhar nesse processo.<sup>17</sup> Outro destaque para Pesce (2006), que entre outros, publicou o artigo intitulado “Esquizofrenia Estratégica”, no qual chama a atenção para o facto do Brasil ser um gigante em termos do seu território, de sua população e economia, ao mesmo tempo, um anão em termos militares cuja situação se estava a degradar ainda mais. Este mesmo autor salienta que:

---

<sup>16</sup> Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, desde Junho de 2006, Vice-Presidente do Grupo Intersectorial de Apoio às FFAA, criado pela Câmara dos Deputados do Brasil.

<sup>17</sup> Agência Senado de Notícias Entrevistas.



*“O Brasil não pode ser eternamente fraco, pois correria o risco de desmembramento. Deverá desenvolver uma capacidade militar compatível com a sua dimensão geopolítica potencial, mas sem identificar inimigos.... As FFAA brasileiras deverão estar plenamente capacitadas não só a dissuadir possíveis ameaças ao país e a defender o território, o espaço aéreo, as águas territoriais e o mar patrimonial, mas também a projectar o poder e a influência do Brasil no exterior mesmo em tempo de paz.”(Pesce 2006).*

Dentre variados artigos publicados sobre a situação das FFAA do Brasil e a urgência para sua correcção, se destaca o artigo de Silva (2006) publicado em DEFESA BR - Defesa do Brasil – MD - Recursos para a Defesa, intitulado “ORÇAMENTO DE DEFESA. PLANEJAMENTO. SIMULAÇÃO”.<sup>18</sup> Neste artigo, o autor começa por constatar que o Orçamento da União revela expressiva redução dos gastos com o Ministério da Defesa, e sustenta pelos dados da Tabela 2 seguinte:

**TABELA 2: ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL (em Biliões de Reais)**

ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DESPEASAS	42,53	43,17	31,43	31,33	33,65	37,25
INVESTIMENTOS	2,87	3,24	1,21	1,48	1,73	2,28

Fonte: Silva (2006). Citando Contas Abertas, a partir de dados do SIAFI

Para além da confirmação evidente da queda nos orçamentos de defesa patente nesta Tabela 2, mais preocupante ainda é a participação da rubrica de investimentos militares no orçamento de Defesa do Brasil, que decresceu para menos de 0,2% do PIB especialmente em 2006 e 2007, situando-se entre os menores do mundo (Silva, 2006).

Outro e grave problema constatado e referido por Silva (2006), Pederiva (2002), Pesce (2006) e muitos outros autores, diz respeito aos aspectos de gestão do próprio orçamento da Defesa do Brasil, particularmente sob a forma de sua principal repartição para as despesas com o pessoal e, para manutenção e investimentos militares. Os principais problemas na gestão do orçamento da Defesa do Brasil apontados por vários autores (Silva, 2006; Pederiva, 2002; Pesce, 2006; e outros) são: (i) grande parte de Recursos Humanos pagos pelo orçamento da Defesa, não estão directamente ligadas à defesa, representando

<sup>18</sup> In <http://cc.msnsnscache.com/cache.aspx?q=orcamento+militar&d>



custos com o PREVIDENCIÁRIO, de tal forma que de um total de um milhão de pessoas que constam da folha de salários, apenas 300 mil encontram-se em actividade directa da defesa. O resultado disto é que são gastos em cada ano, 80% do baixo orçamento, com pessoal previdenciário (inactivos e pensionistas), que nada tem a ver com a Defesa da Nação. (ii) dado que no Brasil, o orçamento da União é apenas autorizativo (e não impositivo), outra parte alocada *ex-ante* para a defesa, acaba sendo ainda contingenciado (cortado) pelo tesouro nacional e utilizado para outros fins que não a defesa. Claramente, da combinação destes factores, ficam poucos recursos orçamentais para a defesa e, muito poucos ainda para programas de reequipamento e modernização das FFAA.

Os factos acima apresentados estimularam para que o DEFESA BR, publicasse uma simulação feita por Silva (2006) sobre tudo o que o Brasil, na verdade, poderia fazer para manter a sua capacidade de defesa militar, com um orçamento de Defesa de apenas 1% do seu PIB, para custear exclusivamente os investimentos militares, num horizonte temporal de 15 anos (2008 a 2022). O pressuposto básico assumido é de que o PIB brasileiro tenha e mantenha um crescimento razoável de 5% ao ano a partir de 2010, sendo desta riqueza, retirado 1% para custear exclusivamente as despesas de investimentos militares. Assume-se ainda que o problema com o contingenciamento de recursos financeiros pelo tesouro nacional, bem como os pagamentos aos pensionistas pelo orçamento da Defesa sejam resolvidos e que, a folha salarial dos militares no activo e outras despesas com o pessoal, seja suportada pelo Orçamento Federal. Os resultados desta simulação são apresentados no anexo 2 deste TII. Ainda que muito modestos os valores de base desta simulação, tanto na taxa de crescimento do PIB (5% anual), quanto na percentagem de recursos que são canalizados para o orçamento de investimento militar (1% do PIB), fica demonstrado que o Brasil pode, de forma segura, garantir cerca de US\$16 biliões anuais em média durante o período de 2008 a 2022, para a modernização e equipamento dos três Ramos das suas FFAA. Este valor médio anual de orçamento para investimentos militares é muito superior aos US\$2,4 biliões e mesmo aos US\$4,6 biliões alocados para este efeito em 2006 e em 2007, respectivamente.

Para finalizar a consideração sobre o caso do Brasil, saliente-se que em resultado deste despertar da sociedade, foi aprovado e publicado O PLANO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL DO BRASIL, ou simplesmente designado ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, em Dezembro de 2008, o qual visa modernizar a estrutura



nacional de defesa, actuando em três eixos estruturantes<sup>19</sup>: (i) Reconfiguração, reorientação e reposicionamento das FFAA; (ii) Reconstrução nacional da indústria de defesa, incluindo os sectores público e privado, e; (iii) Recomposição das FFAA e mudanças no serviço militar como o objectivo de torná-lo mais abrangente para responder às necessidades da defesa<sup>20</sup>. Este Plano Estratégico toma em consideração a actual situação do Brasil em matéria de defesa resumida neste 3.2.1 e marca uma importante viragem estratégica do país em matéria de reequipamento e modernização das suas FFAA.

### **3.2.2 O Caso de Portugal**

A inclusão de Portugal neste TII não só se fundamenta nas razões apresentadas no início deste capítulo, mas também pelos laços históricos e culturais entre os dois países, para além de Portugal ser o principal parceiro de Moçambique na formação das FADM, particularmente na componente de formação e assistência técnica. Finalmente, teve-se em consideração o facto de Portugal ter enveredado pela Lei de Programação Militar, como instrumento para garantir a provisão de recursos para o investimento, equipamento e modernização das suas FFAA, a médio prazo, aliás instrumento este cujas bases estão em fase adiantada de preparação em Moçambique. Há, portanto, um conjunto de experiências e práticas no contexto militar português que podem ajudar, no espírito do presente TII.

Portugal partilha a península ibérica bem como as fronteiras marítima e terrestre, apenas com a Espanha, país igualmente membro da NATO, da União Europeia e de outras organizações na Europa, e não só.

Usando dados de fontes como o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), se constata que o orçamento militar português seguiu, mas de forma menos acentuada, a tendência geral e mundial em termos de despesas militares, com um ligeiro abrandamento no final da Guerra Fria e alguns reduzidos sinais de aumentos no período subsequente, conforme evidencia o anexo 3. Com efeito, a percentagem das despesas militares sobre o PIB português claramente revela valores altos (acima de 2.5% do PIB) nos finais da década de oitenta e princípios da década noventa, decrescendo daí em diante, para valores de 2% do PIB (ou até para percentagens ainda menores). Especificamente no período de 2001 a 2007 (enquanto as taxas de inflação cresceram a uma média entre 2% a

---

<sup>19</sup> [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

<sup>20</sup> Aos 03/10/2008, foi publicado o Decreto n.6592, regulamentando a Lei n. 11631, de 27 de Dezembro de 2007, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). In [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)



3% ao ano, em que o preço de equipamentos e armamentos cresceu 10%), as despesas com a defesa oscilaram entre 1,1% e 1,3% do PIB (Espírito Santo, 2008). Em adição, dados de variadas fontes internas, apontam para o quadro seguinte sobre a evolução da percentagem das despesas militares no PIB Português.

**TABELA 3: DESPESAS MILITARES SOBRE O PIB (%)<sup>21</sup>**

	1987	1991	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
%	2,3	2,0	1,4	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fontes: Mateus (dados de 1987 – 1997); Serrano (dados de 2000 – 2005); Vicente (dados de 2006 -2008), todos citando o Anuário Estatístico (vários anos). Espírito Santo (2008) dados de 2009

A tabela 3 acima evidencia a tendência declinante do volume de recursos que o país tem vindo a alocar à sua defesa, ao longo do período em consideração. Este cenário assiste-se a despeito da tendência geral caracterizada pelos aumentos significativos de despesas militares nesta primeira década do século XXI, tanto entre os parceiros directos de Portugal como ao nível global e, das recomendações tácitas da NATO.<sup>22</sup>

Importante notar que as chefias militares a todos os níveis têm apresentado estudos e recomendações sobre as medidas a serem tomadas, para evitar o declínio do poderio militar do país resultante da obsolescência do equipamento e da falta ou inadequada evolução tecnológica nas FFAA, desde a década oitenta em diante. Em resultado deste conjunto de acções, Portugal adoptou, a partir de 1987, a Lei de Programação Militar (LPM)<sup>23</sup>, como instrumento de médio prazo, visando assegurar a programação do investimento público das FFAA relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento bem como a componente de infra-estruturas, com impacto positivo e directo na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional (Serrano, 2008). Sendo este um dos aspectos com relevante contribuição referencial para o estudo da gestão do orçamento das FADM, importa apresentar a seguir uma súmula das seis LPM, fazendo apelo à sistematização feita por Fernandes (2005) e Espírito Santo (2008) :

- A 1<sup>a</sup> LPM foi aprovada pela Lei n. 15/87, de 31 de Março, contemplando programas para o quinquénio 1987 – 1991. Para além dos aspectos positivos na

<sup>21</sup> O apêndice 1 apresenta a visão da repartição do orçamento para o EMGFA, Ramos e LPM (2006 a 2008)

<sup>22</sup> Informação desenvolvida em 3.1 acima.

<sup>23</sup> Até ao presente, foram aprovadas e implementadas seis LPM, sendo a sexta a que ainda está em execução.



abordagem do reequipamento das FFAA, esta LPM, tinha como principal vulnerabilidade, a forte dependência a fontes de financiamento externo dos seus programas principais, sendo esta a causa do seu elevado grau de incumprimento;

- A 2ª LPM foi aprovada pela Lei n. 67/93, de 31 de Agosto, contemplando programas de reequipamento e infra-estruturas para o quinquénio 1993 – 1997, com obrigatoriedade de revisão bienal. Apesar da reduzida componente externa de seu financiamento, a complexidade dos concursos públicos para a aquisição dos equipamentos e realização de obras, foi a principal razão da baixa taxa de execução;
- A 3ª LPM foi aprovada pela Lei n. 50/98, de 17 de Agosto, tendo em vista criar capacidades através de programas de investimento relativos a forças, equipamento, armamento e infra-estruturas para o período 1998 – 2003, contendo a obrigatoriedade de revisão bienal. Foi publicada com atraso de sete meses do prazo indicado para seu início e, foi substituída por outra LPM em 2001;
- A 4ª LPM foi aprovada pela Lei Orgânica n. 05/2001, de 14 de Novembro, previa programas de investimentos públicos de médio prazo, relativos a forças, equipamento, armamento e infra-estruturas para o período de três sexénios 2001 - 2006, 2007 – 2012 e 2013 – 2018, com revisão bienal. Foi publicada com atraso de 11 meses em relação ao seu início e, também substituída por outra LPM em 2003, por carecer de um CEDN que a justificasse;<sup>24</sup>
- A 5ª LPM foi aprovada pela Lei Orgânica n. 01/2003, de 13 de Maio, suportando-se no CEDN aprovado aos 20 de Dezembro/2002. Contempla programas de investimento público relativos a forças, equipamentos, armamento, infra-estruturas para o período de três sexénios 2003 – 2008, 2009 – 2014 e 2015 – 2020, com revisão bienal obrigatória. Esta LPM foi igualmente substituída por outra logo em 2006, pois, o nº 1 do artigo 22º da 6ª LPM– Norma Revogatória – lê-se: são revogadas as Leis Orgânicas nºs 5/2001, de 14 de Novembro, e 1/2003, de 13 de Maio<sup>25</sup>;
- A 6ª LPM<sup>26</sup> foi aprovada pela Lei Orgânica n. 04/2006, de 29 de Agosto, cujo objectivo é a programação do investimento público nas FFAA relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento, infra-estruturas, com

<sup>24</sup> Segundo dos Santos (19 de Junho de 2001), citado por Fernandes (2005)

<sup>25</sup> Idem as referências indicadas na nota de rodapé seguinte

<sup>26</sup> Diário da República, primeira série – N. 166 – 29 de Agosto de 2006. Também disponível em <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao> e Espírito Santo (2008).



impacto directo na modernização e operacionalização do SFN, num período de três sexénios, 2006 – 2011, 2012 – 2017 e 2018 – 2023.

Apesar deste continuado esforço para o reequipamento e modernização da componente militar da defesa nacional via LPM, Serrano, 2008 afirma:

*“as FFAA consideram que o seu equipamento continua a apresentar graves deficiências quer em quantidade, quer em qualidade. Com efeito, as dificuldades de execução dos planos e as demoras nos processos de reequipamento têm sido uma realidade com evidentes consequências negativas para o cumprimento das missões atribuídas, face à sistemática não disponibilização dos meios financeiros para suporte dos programas de reequipamento [e modernização], através do seu mecanismo próprio, a LPM”.*

Os dados disponíveis indicam que nenhuma das LPM aprovadas e implementadas atingiu 100% de execução, situando-se na sua maioria, abaixo dos 50%, conforme revela a tabela 4 seguinte:

**TABELA 4: EVOLUÇÃO DO GRAU DE EXECUÇÃO DAS LPM (%)<sup>27</sup>**

	1993 a 1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Realização (%)	< 47,4	42,6	33,4	45,9	46,7	66,6	67,1	67,9	63,0	60,0	50,17

Fontes: Valores percentuais do período 1993 – 1997 e de 2005 a 2006, foram reorganizados dos constantes em Serrano (2008); Espírito Santos (2008) dados de 2007; e Mateus (2006) para os valores de 1998 a 2004.

Algumas das razões destes baixos níveis de realização das sucessivas LPM foram sendo pontualmente apresentadas acima, mas outras condicionantes incluem as reduções dos orçamentos atribuídos, sob forma de cativações decorrentes da política económica definida pelo governo. Isto acontece porque a inscrição de um programa na LPM (e do respectivo orçamento), indica apenas a validação pela Assembleia da República (AR), de uma intenção de aquisição de determinada capacidade militar, dando lugar às citadas cativações e atrasos que impedem o alcance dos objectivos inicialmente pretendidos com a

<sup>27</sup> Outra perspectiva desta evolução do grau de realização das LPM, ver apêndice 2.



LPM. A este respeito, Serrano (2006) refere que:

*“Se os recursos financeiros alocados pelas sucessivas LPM tivessem sido efectivamente aplicados na íntegra, sem reduções de transferências de saldos, sem cláusulas de reservas, sem inexplicáveis demoras nos processos de tomada de decisões, intercalares ou finais dos responsáveis políticos, sem criação de condições estruturantes para a melhoria do nível de execução anual, muito mais avançados estaríamos certamente neste processo de reequipamento [das FFAA].”*

Olhando para outra dimensão das despesas militares, nomeadamente a que diz respeito aos aspectos da repartição dos escassos recursos financeiros do sector da defesa em Portugal, constata-se a existência de gastos excessivos com o pessoal, em detrimento das operações e equipamento (Fernandes, 2005; Vicente, 2007; Serrano, 2008; entre outros). Por exemplo, tomando o ano de 2003, a média de gastos com o pessoal dos países que integram a NATO, rondava os 54%, enquanto em Portugal apresentava 78%. Quanto ao investimento efectuado em equipamento, e referente ao mesmo ano, os membros da NATO investiram cerca de 16% do seu orçamento de defesa, contra os 7% portugueses. No caso específico de Portugal, com recurso a dados do período de 2001 a 2007, Espírito Santo (2008) aponta: as despesas com o pessoal passaram de 70,7% a 65,5%; as despesas com operação e manutenção passaram de 16,8% para 20% e; as despesas de investimento passaram de 12,5% para 14,8%. Note-se contudo que, apesar desta evolução, esta análise mostra que a repartição dos orçamentos está ainda longe das percentagens recomendadas de 50% para pessoal, 25% para operação e manutenção e 25% para investimento e equipamento (Vicente, 2007).

Finalmente, estudos recentes revelam existência de alterações graduais no aspecto da repartição das despesas militares em Portugal. Por exemplo, Espírito Santo (2008), com base nos dados do orçamento de 2009, constata que a despesa com pessoal vai absorver cerca de 59,4%, a despesa com operação e manutenção cerca de 20,5%, enquanto que a despesa com o investimento, atinge cerca de 20,1%. No entanto, como a percentagem do PIB alocada à componente de defesa quase se tem mantido constante (com insignificantes alterações), os progressos em termos de repartição das despesas têm sido alcançados à custa da deterioração das componentes de orçamentos para a funcionalidade e



operacionalidade<sup>28</sup>, assistindo-se igualmente, a degradação das retribuições reais, qualidade da alimentação, fardamento, insuficiência de subsídios (Espírito Santo, 2008).

### **3.2.3 O Caso dos Países da SADC**

Uma consideração genérica sobre os assuntos de despesas com a defesa e orçamentos dos países da SADC, alguns dos quais vizinhos de Moçambique ajuda a contextualizar factores condicionantes da gestão do orçamento das FADM.

Na região austral do continente africano onde Moçambique se localiza, emerge a SADC com seus 15 membros<sup>29</sup>. No interesse deste trabalho e, com base na informação disponível na biblioteca virtual que é a internet, foram analisados alguns aspectos particulares relacionados com as tendências desta região em matéria de defesa e correspondentes despesas militares. O objectivo foi situar Moçambique em matéria do orçamento militar e de despesas militares, ao nível da respectiva região onde se enquadra. Os dados relevantes considerados são apresentados na tabela 5 seguinte, cuja primeira coluna indica o ordenamento regional, enquanto a segunda coluna indica o posicionamento mundial de cada país em termos de despesas militares, de um total de 170 países. As percentagens que aparecem na quinta coluna da mesma tabela, dizem respeito ao peso de despesas militares referentes ao PIB de 2006 para a maioria dos países considerados, exceptuando a Zâmbia e a Tanzânia, cujas percentagens são referentes ao ano de 2005. Portanto, até a quarta coluna desta tabela a análise se centra nos dados absolutos das despesa militares e, nas colunas seguintes, a análise diz respeito às percentagens das despesas militares em relação ao PIB de cada país, medida da importância relativa atribuída às respectivas FFAA.

Independentemente de factores peculiares e condicionantes internos de cada país, bem como de sua história, dimensão económica, dimensão geográfica e demográfica, os dados na tabela 5 indicam que Moçambique é o terceiro país que menor percentagem do seu PIB é alocada à defesa (0,8%), estando apenas acima das Maurícias (0,3% do seu PIB na defesa) e da Tanzania (0,2% do seu PIB na defesa). A tabela 5 seguinte completa a situação comparativa da região da SADC, deixando evidente que Moçambique está negligenciando sua defesa e necessita, gradualmente, mudar a sua postura.

---

<sup>28</sup> Manutenção e Operação

<sup>29</sup> Com a readmissão da República das Seychelles na SADC, em Agosto de 2008.



**TABELA 5: PAÍSES DA SADC POR DESPESAS MILITARES (USD) E % DO PIB**

N/O	POSIÇÃO MUNDIAL DO PAÍS	PAÍS	DESPESAS MILITARES <sup>30</sup>	DESPESAS MILITARES (% PIB PAÍS) <sup>31</sup>	POSIÇÃO MUNDIAL <sup>32</sup>
1	34	RSA	4,067,879,840	1,7	98
2	52	Angola	2,000,000,000	5,7	13
3	85	Madagáscar	329,000,000	1,0	135
4	86	Botswana	325,500,000	3,3	42
5	105	Namíbia	145,500,000	3,7	36
6	107	Zimbabwe	124,700,000	3,8	35
7	109	Zâmbia	121,700,000	1,8	92
8	116	RDC	103,700,000	2,5	65
9	124	Moçambique	78,030,000	0,8	150
10	135	Suazilândia	41,600,000	4,7	21
11	136	Lesotho	41,100,000	2,6	60
12	148	Tanzânia	21,200,000	0,2	170
13	154	Malawi	15,810,000	1,3	124
14	155	Seychelles	14,850,000	2	82
15	158	Maurícias	12,040,000	0,3	168

Fonte: Center for Arms Control and Non-Proliferation, February 20, 2008<sup>33</sup>

Em termos absolutos, esta tabela 5 revela que a RSA seguida de Angola, são os países que maior volume de recursos alocam para as despesas militares a nível da região da SADC. Os restantes países da região, incluindo aqueles com grandes superfícies como a República Democrática do Congo (RDC), Moçambique, Botswana, Zâmbia, Zimbabwe e Tanzânia, alocam poucos recursos para despesas militares em termos absolutos. No entanto, mais do que os dados absolutos, a informação de percentagem das despesas militares em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), mostra melhor a importância e os esforços que cada país atribui à criação e modernização das respectivas forças armadas, pois, indica a prioridade relativa que o país aloca para as despesas militares. Nesta perspectiva a tabela 5 revela que a nível da SADC, os países cujas despesas militares absorvem proporcionalmente mais recursos são, por ordem decrescente: Angola que

<sup>30</sup> Dados referentes a 2005, com excepção dos da RSA, que são estimativas do período 2008-2009

<sup>31</sup> Percentagens referentes a 2006, com excepção das da Zâmbia e da Tanzânia que se referem a 2005

<sup>32</sup> Do país quanto ao peso das despesas militares como % do respectivo PIB .

<sup>33</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/list\\_of\\_countries\\_by\\_military\\_expenditures](http://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countries_by_military_expenditures)



alocou em 2005 cerca de 5,7% do seu PIB em despesas militares; Suazilândia, com 4,7% do seu PIB; o Zimbabwe, cujas despesas militares absorveram 3,8% do respectivo PIB e, a Namíbia, que alocou no mesmo ano 3,7% do seu PIB em despesas militares.

Um conjunto de factores condiciona naturalmente as opções que cada país faz na alocação percentual de recursos entre defesa e os restantes sectores internos. Particularmente com relação aos recursos alocados proporcionalmente ao sector da defesa, são esses factores que, por exemplo, fazem com que Moçambique tenha alocado apenas 0,8% do seu PIB em 2005, para o sector da defesa nacional, facto que agrava a situação do poderio militar de defesa do país, já debilitado pelas medidas decorrentes da aplicação do Acordo Geral de Paz de 1992. Esses factores são objecto de análise neste presente estudo.

Síntese Conclusiva: Após um curto período de redução generalizada dos orçamentos militares que se seguiu ao fim da Guerra Fria, nota-se uma tendência crescente das despesas militares particularmente para fazer face às novas ameaças que emergiram no início do século XXI, bem como para efeitos de dissuasão. Para além das evidentes assimetrias inerentes aos recursos, a ONU entende ser razoável que em tempo de paz, cada país possa alocar até 5% do seu PIB nos esforços com a sua defesa. A evidência empírica revela, contudo grandes assimetrias ainda nesta matéria, havendo países muito acima desta percentagem e outros muito abaixo. As experiências dos países considerados neste capítulo, revelam que não basta a simples alocação do orçamento para o levantamento de capacidades militares. Os casos de contingenciamentos, cativações, demoras processuais bem como na tomada de decisões, inviabilizaram a concretização de programas de levantamento de capacidades militares orçamentadas, por exemplo na LPM.

Não se aceita a Hipótese 2, pois, as experiências doutros países tornaram claro que a simples alocação de recursos via orçamentação não é suficiente para o levantamento de capacidades militares das FA, pois ocorrem obstáculos no processo de implementação, que importa acautelar e ultrapassar para que os objectivos previstos sejam efectivamente concretizados<sup>34</sup>. Portanto, depois de orçamentados os financiamentos para o levantamento das capacidades militares, se torna premente definir mecanismos que assegurem a efectiva realização dos projectos de criação de capacidades, como são os casos das LPM.

---

<sup>34</sup> As experiências do Brasil e Portugal são claros exemplos via processos de cativações e contingenciamentos que dificultaram e ainda dificultam o levantamento de capacidades militares programadas e orçamentadas.



## IV – FACTORES CONDICIONANTES DA GESTÃO ORÇAMENTAL DAS FADM<sup>35</sup>

Inicia-se a abordagem dos factores que condicionam a gestão orçamental das FADM, estabelecendo o quadro legislativo que orienta todo o processo de administração dos recursos públicos.

### 4.1. Principal Legislação Estruturante da Gestão Orçamental e Financeira

A gestão orçamental das FADM enquadra-se e é regida pelo quadro legislativo geral do aparelho do Estado Moçambicano, cuja transformação e ruptura com o sistema passado se consolidou nos finais da década noventa e nesta primeira década do século XXI.<sup>36</sup> Para modernizar as áreas de orçamento, impostos, alfândegas etc., bem como melhorar o processo de programação e execução orçamental, harmonizar o sistema interno com os vigentes nos países da região em que Moçambique se insere, foi iniciado em 1997 um processo de transformação que culminou com a aprovação da seguinte legislação:

- Lei n<sup>o</sup> 09/2002, de 12 de Fevereiro – Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), aprovada pela Assembleia da República. Esta Lei estabelece as bases do novo sistema de administração e gestão do erário público Moçambicano. Tal como definidos no seu artigo 3<sup>o</sup>, o SISTAFE visa os seguintes objectivos: “estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de programação, gestão, execução, controlo e avaliação dos recursos públicos.” Este sistema compreende cinco subsistemas, nomeadamente: Subsistema do Orçamento do Estado; Subsistema da Contabilidade Pública; Subsistema do Tesouro Público; Subsistema do Património do Estado; e, Subsistema do Controlo Interno;
- Decreto n<sup>o</sup> 23/2004, de 20 de Agosto, do Conselho de Ministros, aprova o Regulamento do SISTAFE<sup>37</sup> sendo vinculativo e aplicável a todos os órgãos e instituições do Estado. Este Regulamento foi preparado visando operacionalizar a aplicação do SISTAFE, Assim, o artigo 2<sup>o</sup> define o seu objecto como sendo “o

<sup>35</sup> Os dados referentes a custos, orçamentos bem como variações percentuais e outros valores usados na parte restante deste TII, são a preços correntes, salvo menção explicitamente indicando o contrário.

<sup>36</sup> As normas anteriores vigoravam há mais de 100 anos, com o Regulamento da Fazenda de 1901 e o Regulamento de Contabilidade Pública de 1881 (Boletim da República I Série- n<sup>o</sup>7, 2<sup>o</sup>Suplemento, 2002)

<sup>37</sup> Boletim da República I Série- n<sup>o</sup>33, 2<sup>o</sup>Suplemento, 2004



estabelecimento de um sistema integrado, uniforme e harmonioso de normas e procedimentos para a aplicação do SISTAFE, a todos os órgãos e instituições do Estado...” Salientar que este Regulamento, na sua secção X, artigo 99º e seguintes, introduz, define e estrutura o sistema informático e-SISTAFE, como “único sistema informático que suporta o SISTAFE, dividido em módulos, para atender todos os procedimentos estabelecidos no Regulamento e nos seus instrumentos complementares”. Por outras palavras, todo o sistema de gestão do erário público passa a ser baseado em transacções informatizadas e integradas desde a planificação e orçamentação das receitas e despesas, passando pela sua realização efectiva bem como controlo de execução. Três agentes asseguram a transparência e controlo: (i) Agente de Execução Orçamental; (ii) Agente de Controlo Interno e; (iii) Agente de Execução Financeira;<sup>38</sup>

- Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro – Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado - o qual estabelece as normas para a realização das despesas financiadas pelo orçamento do estado. Quatro entidades asseguram a transparência e controlo do processo de contratação: (i) Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições; (ii) Autoridade Competente; (iii) Entidade Contratante e; (iv) Unidade Gestora Executora das Aquisições.<sup>39</sup>

É neste quadro regulador em vigor desde 2006 que se processa a provisão de recursos anuais do orçamento das FADM, bem como sua execução e fiscalização.

## **4.2 Análise da Evolução do Orçamento das FADM**

A gestão do orçamento das FADM, enquadra-se na gestão geral do erário público Moçambicano, pelo que a presente análise é feita no âmbito dos agregados macroeconómicos do país nomeadamente, o Produto Interno Bruto (PIB), o Orçamento do Estado (OE) e o Orçamento Total do sector da Defesa Nacional abreviado no quadro que segue, como MDN. OE é o mapa de receitas e despesas de realização anual, aprovado pela Assembleia da República. Neste capítulo, MDN (= orçamento das FADM e do MDN-sede). A tabela 6 seguinte mostra a evolução destes indicadores no período de 1994 –

<sup>38</sup> Explicação resumida do papel destes três agentes ver anexo nº 4

<sup>39</sup> Conteúdo principal de suas funções ver anexo nº 5



2006, ressaltando a tendência marcadamente crescente do PIB, bem como uma redução gradual das cifras orçamentais que sucessivamente vêm sendo alocadas para a área da Defesa:

**TABELA 6: EVOLUÇÃO DO PIB, ORÇAMENTO DE ESTADO E ORÇAMENTO DO MDN (10<sup>3</sup> MT)<sup>40</sup> E, PRINCIPAIS RÁCIOS (EM %)**

ANO	PIB	OE	MDN	OE/PIB (em %)	MDN/PIB (em %)	MDN/OE (em %)
1994	8,652,100	2,514,000	234,100	29.1	2.7	9.3
1995	13,195,000	5,014,700	247,000	38.0	1.87	4.9
1996	19,363,000	6,168,865	334,400	31.9	1.7	5.4
1997	40,603,000	8,005,321	333,000	19.7	0.8	4.2
1998	46,203,000	9,648,150	385,202	20.9	0.8	4.0
1999	51,913,200	11,083,631	416,722	21.4	0.8	3.8
2000	56,917,400	13,221,867	564,600	23.2	0.99	4.3
2001	71,134,800	18,474,787	657,500	26.0	0.92	3.6
2002	82,747,400	23,867,111	787,748	28.8	0.95	3.3
2003	99,296,880	29,172,591	887,256	29.4	0.89	3.0
2004	119,156,256	33,914,483	1,067,406	28.5	0.89	3.1
2005	129.763.304	46,783,367	1,269,566	36.1	0.98	2.7
2006	141.030.409	52,880,554	1,323,782	37.5	0.9	2.5

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (vários anos) e Boletim da República 3ª Série. Orçamento do Estado (vários anos).<sup>41</sup>

Considerando o crescimento do PIB mantido durante o período em análise, a tendência também crescente do rácio OE/PIB, revela que fatias crescentemente maiores da riqueza nacional foram sendo usadas para financiar as despesas do sector público em Moçambique. Pelo contrário, o rácio MDN/OE mostra claramente que o orçamento fixado para o sector da defesa nacional tem vindo a diminuir durante o período que vai de 1994 – 2007. Com maior acuidade ainda a situação é revelada pelo rácio MDN/PIB, que mostra que a parte da riqueza alocada à defesa nacional no período em análise, tem estado a diminuir de forma continuada e abrupta. Estes factos confirmam nitidamente previsões anteriormente feitas por analistas que se dedicam às questões de segurança e defesa. Com efeito, considerando o período que começa na década oitenta a meados da década noventa do século XX, Borges Coelho e Macaringue (2002), notaram e salientaram que “... a

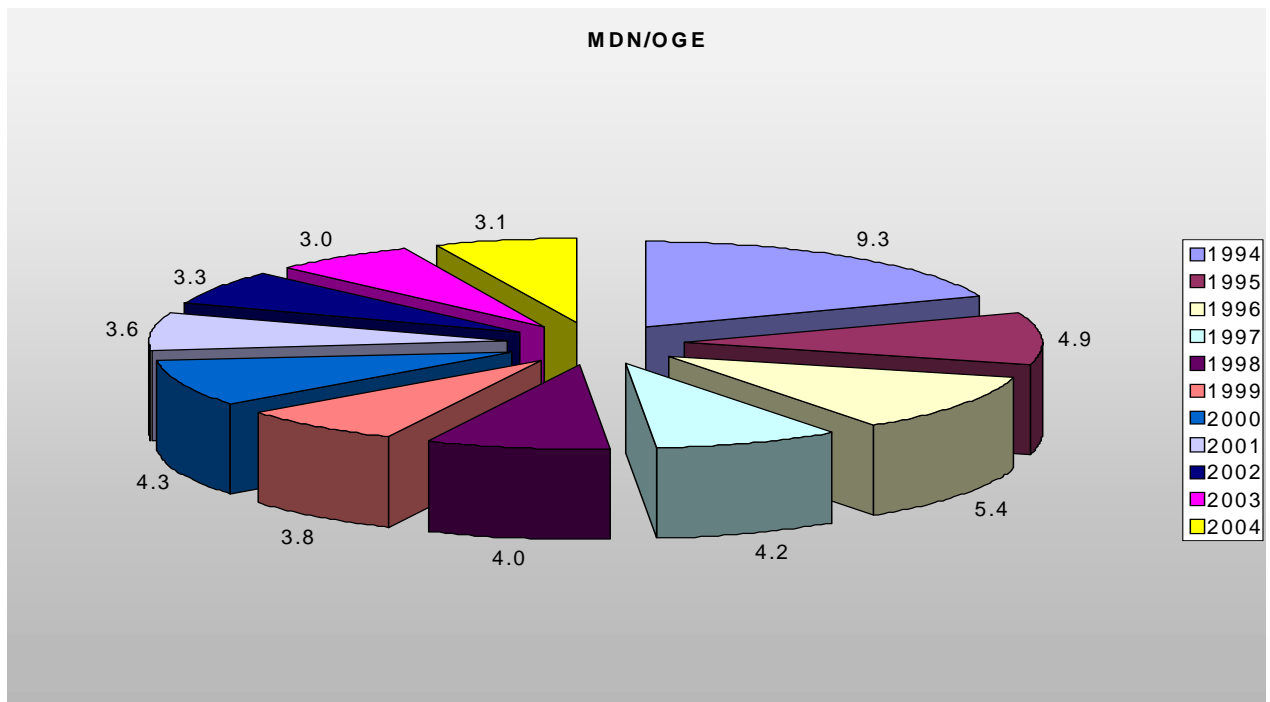
<sup>40</sup> Metical (MT), a moeda nacional Moçambicana. Taxa de câmbio 24 MT = US\$1 (um dólar norte-americano)

<sup>41</sup> <http://www.govnet.gov.mz> e <http://www.ine.gov.mz> Acessado em 02 de Fevereiro de 2009



percentagem do orçamento nacional alocado à defesa, que em meados dos anos oitenta chegou a atingir 40%, caiu dramaticamente para menos de 3%, tudo indicando que essa continuará sendo a tendência”. Como exemplo, o gráfico seguinte ilustra melhor a redução da percentagem do OE alocada ao sector da defesa, para o período de 1994 – 2004.

Gráfico 1- Evolução do rácio orçamental do MDN/OE ( 1994-2004)



Claramente a cada ano, a percentagem de recursos do OE alocados ao sector da defesa foi ficando mais pequena. Dados correspondentes a períodos posteriores (até o presente ano), confirmam esta tendência de redução das percentagens dos orçamentos alocados à defesa nacional, com consequências graves para a manutenção e expansão de capacidades militares.

Note-se finalmente que esta tendência do orçamento total do sector da defesa no período em análise reflecte exactamente a situação do orçamento das FADM neste período, visto que historicamente esta é a parte que absorve maior percentagem dos recursos financeiros alocados para o sector, cobrindo mais de 82% do orçamento da defesa (MDN), conforme o atestam os dados seguintes, tomados para o período mais recente (2005 a 2008), como exemplo:



**QUADRO 1: COMPARAÇÃO DE ORÇAMENTOS (EM 10<sup>3</sup> MT) DAS FADM E MDN-SEDE, COMO  
PARCELAS DO TOTAL ALOCADO À DEFESA**

<b>Anos</b>	<b><u>F A D M</u></b>		<b><u>M D N – S E D E</u></b>	
	<b><u>Valor</u></b>	<b><u>% do total</u></b>	<b><u>Valor</u></b>	<b><u>% do total</u></b>
2005	1,045.542	83%	215,024	17%
2006	1,096,118	83%	225,656	17%
2007	1,615,169	85%	274,637	15%
2008	1,782,830	83%	367,090	17%

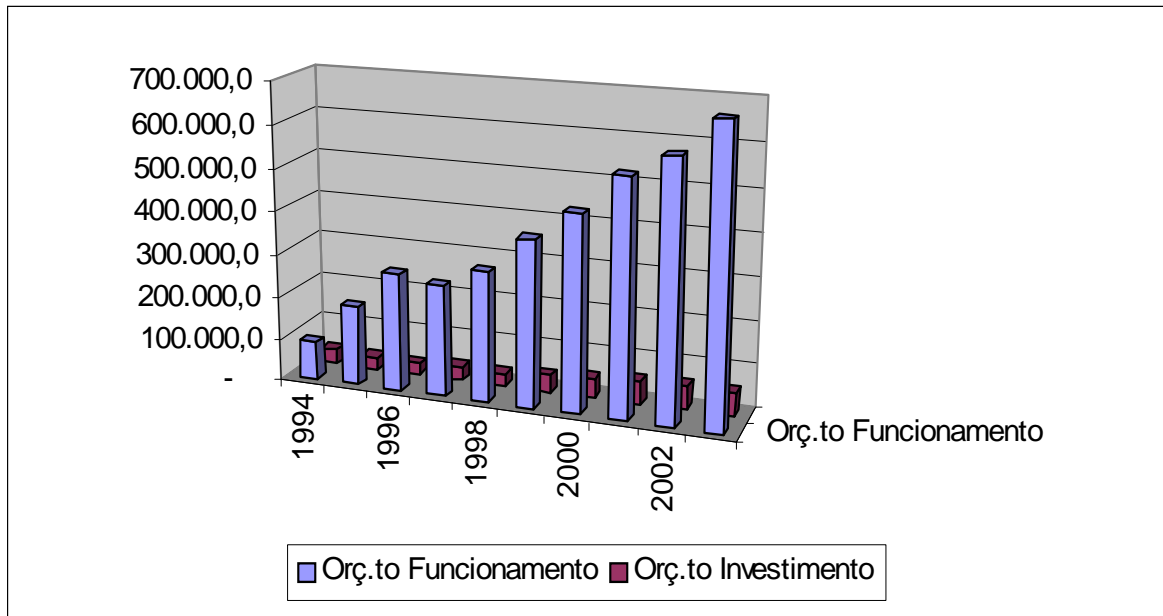
### **4.3 Factores Condicionantes da Gestão do Orçamento Corrente das FADM**

São quatro os centros de gestão orçamental do sector de defesa em Moçambique, nomeadamente: Ministério da Defesa-sede, Estado-Maior General, Ramos e Direcção Nacional de Contabilidade Pública do Ministério das Finanças (DNCP/MF) para as Despesas centralizadas e homogéneas.

O Ministério da Defesa-sede ocupa-se da gestão administrativa da defesa, bem como das questões estratégicas e de toda actividade política do Ministério, gerindo, apenas cerca de 17 - 18% do orçamento sectorial. O Estado-Maior General é responsável pela execução de toda a componente operacional das FADM, cabendo-lhe, juntamente com os Ramos, os restantes 82 - 83% do orçamento da defesa. Em matéria de gestão do orçamento, os Ramos ocupam-se pelo quotidiano das tropas, nomeadamente: o pagamento de salários e remunerações e o pagamento de bens e serviços alocados às Unidades Militares. A DNCP/MF<sup>42</sup> ocupa-se pelo pagamento das despesas centralizadas e homogéneas (alimentação, fardamento e calçado, material de intendência, combustíveis e lubrificantes, água e electricidade, comunicações, rendas de instalações e outros bens não duradouros para as tropas).

Para além da sua crescente diminuição, o orçamento das FADM regista outro constrangimento que decorre da sua desproporção, com o orçamento corrente a absorver, fatias crescentes dos recursos alocados, conforme releva a figura 2 seguinte:

<sup>42</sup> A DNCP/MF apenas efectua os pagamentos centralizados destas despesas homogéneas retirando as correspondentes parcelas orçamentais do sector da Defesa e, em coordenação com a Defesa, uma vez completado o processo de contratação e confirmada a recepção do bem ou serviço.

Gráfico 2. Orçamento de Funcionamento e de Investimento das FADM (em 10<sup>3</sup> MT)

Esta figura mostra o crescimento exponencial do orçamento de funcionamento em relação ao orçamento de investimento. Como todo orçamento das FADM tem registado acentuado declínio em termos reais,<sup>43</sup> esta evolução do orçamento de funcionamento ocorre grandemente à custa da criação de capacidades. É apenas um efeito aparente na tentativa de acomodar o efeito da erosão do poder de compra dos vencimentos.

Todos os centros de gestão orçamental referidos se sujeitam à observância dos procedimentos administrativos impostos pelo Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro – Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, dentre os quais: (i) selecção de fornecedores de bens e serviços mediante concursos públicos; (ii) necessidade de validação e/ou confirmação, pelo Tribunal Administrativo, dos contratos de adjudicações celebrados; (iii) requisitos que os fornecedores de bens e serviços às FADM devem reunir para se qualificar tanto aos concursos quanto à adjudicação dos contratos.<sup>44</sup> Apesar da desejada e benéfica transparência que este conjunto de procedimentos e de requisitos implica, acaba se transformando num grande constrangimento para a gestão do orçamento, dada a teia burocrática e papelada envolvida, bem como o número de agentes que aprovam o mesmo

<sup>43</sup> Note-se que os valores numéricos usados neste TII são a preços correntes, portanto, sem dedução da inflação. Neste caso, “termos reais” tem o significado de “a preços constantes”. Declínio em termos reais significa redução do poder aquisitivo do orçamento, devido à inflação (Anexo 6).

<sup>44</sup> Estes requisitos são: estar cadastrado no sistema, ter regularizada a situação financeira e fiscal, bem como a situação laboral e contratual, ter garantias bancárias, etc.



processo para sua efectivação e execução. Complica ainda todo este processo, o facto de estar em fase de sua inicial implementação, o que requer aprendizagem e familiarização dos agentes com os procedimentos e requisitos. São frequentes, por exemplo, casos de diferente entendimento e/ou interpretação dos agentes envolvidos aos vários níveis e com papéis também diferentes sobre um mesmo processo, ou ainda, diferenças sobre a modalidade de uma determinada adjudicação (se por concurso ou por ajuste directo), resultando obviamente em atrasos, alterações e anulações de concursos e de contratos. O resultado deste facto, são baixos níveis de realização do orçamento das FADM, particularmente a sua componente de investimento, conforme se indica a seguir, com relação aos últimos quatro anos:

**TABELA 7: GRAU DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO (2005 – 2008, EM %)**

Designação	2005	2006	2007	2008
Execução do Orçamento Total das FADM	72%	101%	106%	93%
Orçamento Corrente	74%	101%	108%	97%
Orçamento de Investimento	55%	104%	76%	24%

Fonte: Departamento de Administração Logística (DALOG, 2009)

Os dados na tabela 7 acima mostram claramente que o grau de execução do orçamento de investimento tem sido baixo durante o período considerado, tendo como causas as relacionadas com as dificuldades de adaptação ao e-SISTAFE, entre outras.<sup>45</sup>

Razões económico-sociais explicam o declínio do orçamento das FADM: (i) o baixo nível de desenvolvimento económico do país, o que acentua a dependência económica com

<sup>45</sup> Mais detalhes sobre a informação presente neste quadro ver o Apêndice 3



relação ao exterior, com cerca de 50% do OE financiado por recursos externos<sup>46</sup>, para cuja aplicação existem prioridades pré-definidas; (ii) no âmbito do Programa de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I e PARPA II), os recursos financeiros são direccionados às seguintes áreas fundamentais<sup>47</sup>: educação, saúde, infra-estruturas, agricultura e desenvolvimento rural, boa governação, legalidade e justiça, políticas macroeconómicas e financeiras. As FADM, não fazendo parte desta lista de prioridades do PARPA, e muito menos do conjunto das prioridades dos doadores e financiadores externos do país, dispõem apenas dos parques e possíveis recursos canalizados pelo OE que lhes permite perpetuar sua existência mínima. Para se ter ideia dos efeitos destes factores no *gap* entre a **proposta** orçamental do sector da defesa e o orçamento que é efectivamente **aprovado** pelas autoridades para as FADM, apresenta-se a tabela 8 seguinte, com dados correspondentes aos três últimos anos (2006, 2007 e 2008):

**TABELA 8: RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO PROPOSTO PELAS FADM E ORÇAMENTO APROVADO  
(DADOS EM MILHÕES DE MT)**

Descrição	2006		2007		2008	
	Aprovado	Proposta	Aprovado	Proposta	Aprovado	Proposta
<b>Orç.<sup>to</sup> Global</b>	<b>1 076.0</b>	<b>2 637.2</b>	<b>1 615.2</b>	<b>2 764.9</b>	<b>1 782.1</b>	<b>3 248.6</b>
<b>Orç.<sup>to</sup> Corrente</b>	<b>1 016.0</b>	<b>1 989.7</b>	<b>1 545.2</b>	<b>2 199.9</b>	<b>1 697.1</b>	<b>2 789.5</b>
- Salários e Remunerações	650.2	841.4	995.9	1 200.9	1 081.0	1 682.3
- Outras Despesas com o Pessoal	20.0	35.2	26.3	35.2	63.1	76.3
- Bens e Serviços	336.5	1 092.9	513.0	941.8	542.2	1 017.9
- Outras Despesas Correntes	10.2	21.2	10.0	22.0	10.8	13.0
<b>Orç.<sup>to</sup> Investimento</b>	<b>60.0</b>	<b>648.5</b>	<b>70.0</b>	<b>565.0</b>	<b>85.0</b>	<b>459.1</b>
- Equipamento	31.0	485.8	36.0	490.0	51.1	309.1
- Construção e Montagem	30.0	163.7	34.0	75.0	34.0	150.0

Fonte: Departamento de Administração Logística (DALOG, 2009)

A tabela 8 deixa claro que a diferença entre a necessidade de recursos orçamentais propostos e os aprovados tem sido maior, em cada ano. Por exemplo, tomando como referência apenas o orçamento global, nota-se que em 2006 o valor orçamental aprovado foi

<sup>46</sup> A este respeito, Hodges e Tibana (2005), notaram que “dado o baixo nível de desenvolvimento da economia, a base tributária é muito pequena e as receitas internas continuam apenas com cerca de metade do total das despesas governamentais (49% em 2003)”.

<sup>47</sup> Estes sectores prioritários do PARPA absorveram em 2001, cerca de 65% da despesa governamental (Hudges e Tibana, 2005)



apenas cerca de 40,8% da proposta sectorial sendo 58% e 54,9% os correspondentes para 2007 e 2008 respectivamente. Este padrão se reproduz nas restantes rubricas da tabela 8 apresentada acima.

Síntese Conclusiva: Os factores que condicionam a gestão do orçamento corrente das FADM incluem: as prioridades dadas às áreas económico-sociais na alocação dos escassos recursos financeiros disponíveis; os complexos processos decorrentes da aplicação do Decreto 54/2005 que, aliados com o seu fraco domínio pelos intervenientes, resultam na morosidade dos procedimentos administrativos e na baixa realização mesmo dos projectos cabimentados; o baixo desenvolvimento económico do país, que, combinado com os factores apontados, resulta no continuado declínio do orçamento e na aparente importância relativa do orçamento corrente em detrimento do orçamento de investimento.

Confirma-se a Hipótese 3, pois, são principalmente os factores económico-sociais para além da inexperiência na aplicação do Decreto 54/2005, aqueles que mais condicionam a gestão do orçamento corrente das FADM.

## **V – ACTUAL REPARTIÇÃO DO ORÇAMENTO CORRENTE DAS FADM**

Tomando em consideração que poucas ou mesmo nenhuma alterações se verificaram nos recursos financeiros alocados ao sector da defesa nacional, neste capítulo do trabalho, faz-se uso de dados mais recentes do orçamento das FADM correspondente aos anos 2007 e 2008, para analisar a questão da repartição do respectivo orçamento corrente.

Importa destacar que a análise feita neste capítulo e até ao fim deste TII, toma o orçamento das FADM como um todo, sem referência aos centros de gestão indicados nos capítulos anteriores. Neste caso, vale clarificar que a DNCP/MF realiza apenas o pagamento das despesas centralizadas e homogêneas para todos ramos das FADM, em articulação com os correspondentes órgãos de gestão das dotações orçamentais alocadas à componente militar. A principal repartição do orçamento das FADM é: Orçamento de Funcionamento (ou corrente) e Orçamento de Investimento (ou de capital), conforme apresentado na tabela 9 seguinte:



**TABELA 9: REPARTIÇÃO DO ORÇAMENTO DAS FADM (em milhares de MT)**

<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>ORÇAMENTO 2007 (A)</b>	<b>ORÇAMENTO 2008 (B)</b>	<b>DIFERENÇA (C) = (B-A)</b>	<b>CRESCIMENTO D = C/A (EM %)</b>
<b>ORÇAMENTO GLOBAL</b>	<b>1 615 168,55</b>	<b>1 782 131,83</b>	<b>166 963,28</b>	<b>10,34%</b>
<b>ORÇAMEN<sup>to</sup> CORRENTE</b>	<b>1 545 168,55</b>	<b>1 697 119,71</b>	<b>151 951,16</b>	<b>9,83%</b>
a) Despesas com o Pessoal	1 022 199,88	1 144 879,33	122 679,45	12,00%
.Salários e Remunerações	999 913,48	1 081 721,76	85 808,28	8,62%
.Outras Despesas com o Pessoal	26 286,40	63 157,57	36 871,17	140,27%
b) Bens e Serviços	512 959,85	542 231,56	29 271,71	5,71%
c) Transferências e Outras Despesas Correntes	10 008,82	10 008,82	0,00	0,00%
<b>ORÇ.<sup>to</sup> INVESTIMENTO</b>	<b>70 000,00</b>	<b>85 012,12</b>	<b>15 012,12</b>	<b>21,45%</b>
a) Despesas Correntes	6 222,20	3 555,56	-2 666,64	< 1%
b) Maquinaria e Equipamento	29 309,80	47 456,56	18 146,76	61,91%
c) Construção e Obras	34 468,00	34 000,00	-468,00	< 1%

Fonte: Departamento de Administração Logística (DALOG, 2008)

A tabela 9 confirma a análise feita sobre o orçamento das FADM, nomeadamente, que se regista, em termos reais,<sup>48</sup> uma estagnação e/ou até redução dos recursos postos à disposição da componente militar do país, à medida que os anos se sucedem. Com efeito, o orçamento global apenas cresceu 10,34% de 2007 a 2008, o que apenas cobre e acomoda essencialmente o efeito da inflação, significando que, em termos reais, não houve nenhuma variação.

Uma leitura atenta a esta tabela 9 permite ainda constatar que o Orçamento Corrente das FADM reparte-se em três categorias ou rubricas orçamentais principais seguintes:

- a) **Despesas com o Pessoal** que absorveu cerca de 66,2% do total do Orçamento Corrente em 2007 e cerca de 67,5% do Orçamento Corrente correspondente a 2008.

<sup>48</sup> No sentido explicado na nota de rodapé 43



Com os recursos orçamentais alocados à categoria de Despesas com o Pessoal, são financiados os salários dos efectivos militares bem como os custos decorrentes das despesas com alojamento e alimentação dos militares, quando em cumprimento de missões de serviço, fora das suas unidades. Assim, Despesas com o Pessoal desdobra-se, por sua vez em: (i) **Salários e Remunerações**, que absorveu cerca de 97,8% do valor de Despesas com o Pessoal em 2007 e cerca de 94,5% em 2008, correspondente; e, (ii) **Outras Despesas com o Pessoal**, para os custos com alimentação e alojamento, em missões de serviço, e que absoveu 2,5% em 2007 e 5,5% do total da verba para a rubrica de despesas com o pessoal em 2008;

- b) **Bens e Serviços**, englobando as despesas na aquisição de bens e serviços para as FADM, tendo absorvido cerca de 33,2% do total do Orçamento Corrente de 2007 e cerca do 32% do correspondente Orçamento Corrente de 2008. Esta componente do Orçamento Corrente cobre essencialmente a aquisição de bens como artigos de intendência, fardamento, alimentação, combustíveis e lubrificantes, assistência médica e medicamentosa, água, electricidade, renda de instalações, passagens dentro e fora do país, etc.
- c) **Transferências e Outras Despesas Correntes**, que em 2007 e 2008 absorveu apenas cerca de 0,65% e 0,59% do Orçamento Corrente, dos respectivos anos. O valor desta componente no Orçamento Corrente é mínimo, tal como indicam as respectivas percentagens. São cobertas despesas com subsídios a estudantes militares, despesas de representação, cuja expressão relativa é muito reduzida.

A repartição do Orçamento Corrente das FADM indica: (i) que grande parte desta componente do orçamento das FADM (94%) se destina apenas a salários e remunerações, pouco flexível e que, por sinal até é insuficiente para o que seria desejável;<sup>49</sup> (ii) acontece o mesmo com a componente de Bens e Serviços, que é insuficiente para as necessidades, sendo que a opção de descentralização de sua gestão para as Unidades Militares, para as despesas não homogéneas (fundo de maneiio, ajudas de custo e subsídio funerário), tem sido a forma adoptada para assegurar que as mínimas necessidades sejam satisfeitas<sup>50</sup>.

Está também posta de lado a hipótese de redução dos efectivos para permitir

---

<sup>49</sup> Foi apresentada em 2008, uma proposta de revisão salarial para as FADM, a qual não foi entretanto adoptada, por exiguidade de recursos para o efeito. Isto mostra a necessidade de revisão salarial.

<sup>50</sup> É nesta parte correspondente a 6% do Orçamento Corrente cuja gestão é descentralizada, onde ocorrem desvios de aplicação. Dada sua reduzida expressão, melhorias na sua gestão seriam insignificantes, para fazer alguma diferença substancial no levantamento de novas capacidades das FADM



libertar recursos do orçamento corrente (cuja maior percentagem são salários), por forma a permitir o levantamento de novas capacidades, visto que, como ficou dito no capítulo II, o actual nível de completamento das FADM se situa á volta dos 50% da orgânica prevista, com algumas unidades militares com mais oficiais do que praças.

Perante este cenário, apenas num exercício de abstracção teórica, se pode esperar que, de acordo com a teoria consultada,<sup>51</sup> a ser aplicada a repartição recomendada do orçamento das FADM, se poderiam libertar cerca de 14% das despesas com o pessoal,<sup>52</sup> para reforçar a componente do investimento e equipamento e, assim apoiar no levantamento de capacidades militares.

Síntese Conclusiva: Dada a actual repartição do exíguo Orçamento Corrente das FADM, cuja maior percentagem corresponde aos salários ainda por cima desajustados, pouca margem resta para que, via melhorias de gestão do orçamento corrente, se possa assegurar o levantamento de capacidades militares.

Não se aceita a Hipótese 4 pois, nas actuais condições, nenhuma boa prática de gestão do diminuto Orçamento Corrente das FADM poderá permitir o levantamento de novas capacidades.

## **VI – RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO E DE INVESTIMENTO NAS FADM**

Para a análise da relação entre o orçamento de funcionamento e o orçamento de investimento, reproduzimos a tabela 9 apresentada no capítulo V, apenas com as suas duas principais componentes, como segue:

**TABELA 10: RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO CORRENTE E DE INVESTIMENTO (em milhares de MT)**

<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>ORÇAMENTO 2007 (A)</b>	<b>ORÇAMENTO 2008 (B)</b>	<b>DIFERENÇA (C) = (B-A)</b>	<b>CRESCIMENTO D = C/A (EM %)</b>
<b>ORÇAMENTO GLOBAL</b>	<b>1 615 168,55</b>	<b>1 782 131,83</b>	<b>166 963,28</b>	<b>10,34%</b>
<b>ORÇ<sup>to</sup>. CORRENTE</b>	<b>1 545 168,55</b>	<b>1 697 119,71</b>	<b>151 951,16</b>	<b>9,83%</b>
<b>ORÇ<sup>to</sup>. INVESTIMENTO</b>	<b>70 000,00</b>	<b>85 012,12</b>	<b>15 012,12</b>	<b>21,5%</b>

Fonte: Departamento de Administração Logística (DALOG, 2008)

<sup>51</sup> Segundo a qual, o ideal é aplicar 50% do orçamento da defesa, para custear despesas com o pessoal

<sup>52</sup> Componente do Orçamento Corrente.



Esta tabela 10 mostra claramente que o orçamento corrente em 2007 representou cerca de 95,7% do orçamento global e, em 2008, representou cerca de 95,2% do orçamento anual das FADM, confirmando também o grande peso que esta rubrica representa no conjunto dos poucos recursos orçamentais alocados à componente militar da defesa nacional. Significa isto também que praticamente todo o orçamento das FADM é alocado para despesas de funcionamento (corrente), restando menos de 5% do orçamento para a modernização, a criação e/ou expansão das capacidades militares (investimento). Trata-se de uma relação muito desequilibrada entre o orçamento corrente e o orçamento de investimento, o que não deixa espaço para se pensar em equipamento militar. Com efeito, as tabelas de despesas anuais das FADM, indicam constantemente que os poucos orçamentos de investimento têm sido aplicados na escassa reabilitação de infra-estruturas militares e na aquisição de poucos e imprescindíveis meios de transporte dos militares.

No quadro actual, não existe equilíbrio possível entre despesas de investimento para o levantamento de novas capacidades e as despesas de funcionamento das FADM. Pelo exposto, confirma-se, portanto, a Hipótese 5 formulada acima.

Perante o quadro sombrio apresentado, o qual não permite a modernização e reequipamento das FADM, por exiguidade orçamental, o presente estudo faz, a seguir, uma simulação e sugere algumas alternativas, como contributo para reverter a situação.

### **6.1 Simulação do Orçamento para o Levantamento de Capacidades das FADM<sup>53</sup>**

A análise feita neste TII, mostra que a capacidade de defesa de Moçambique está muito fragilizada (pelo menos do ponto de vista de equipamento e material militar), sendo que o seu destino depende muito mais da não ocorrência de sérios desafios externos à sua soberania e da manutenção da paz regional, do que de sua capacidade de dissuasão e/ou de resposta, em caso de necessidade. Porque a exiguidade orçamental parece ser uma das causas principais para esta situação, segue um estudo simulado que explora e argumenta sobre diferentes origens de recursos para o efeito. Referido estudo simulado é feito tendo como base os seguintes pressupostos:

- a consolidação da paz e da estabilidade do país, que permite a atracção e promoção de investimentos e a diversificação da economia, sendo de destacar o desenvolvimento de projectos como a Mozal, gás natural, areias pesadas, o

<sup>53</sup> Inspirado no trabalho similar feito por Silva e publicado pelo DEFESA BR, para o caso do Brasil



alargamento da rede de distribuição da energia em todo o território nacional, a exploração da HCB e expansão de capacidades de exploração hidroeléctrica doutros cursos de água, expansão e melhoria nas infra-estruturas de transportes e comunicações, melhorias tecnológicas na exploração mineira, bem como projectos de expansão e transformação da pesca, da agricultura e da agro-indústria;

- que passada a crise, a economia Moçambicana vai continuar a manter e a consolidar os níveis de crescimento registados desde o início da presente década (cerca de 7% de crescimento do PIB por ano), pois mesmo com a crise iniciada em 2008, o PIB cresceu 6,3% e, as previsões para 2009 são dum crescimento na ordem de 6,7%<sup>54</sup>. Com efeito, os níveis de crescimento da economia Moçambicana são mantidos desde os meados da década noventa em diante<sup>55</sup>.
- o facto de se ter já identificado a necessidade de criar capacidades de defesa militar do país, alguns consensos nacionais a este respeito e estar em curso o processo de elaboração do respectivo quadro estruturante que vai culminar com a elaboração e a aprovação da LPM. O presente exercício de simulação sugere a provisão de recursos orçamentais que viabilizem a criação das novas capacidades militares projectáveis na LPM, cuja aprovação fora agendada para este ano de 2009<sup>56</sup>;
- considerando a pouca experiência Moçambicana nesta matéria, ainda que seja aprovada neste ano de 2009, a projectada LPM poderá ter um horizonte temporal de execução de três quinquénios 2011 – 2015, 2016 – 2020 e 2021 – 2025, reservando-se o ano de 2010, para os necessários preparativos e mesmo para reserva, caso falhe sua aprovação em 2009, tanto mais que a Assembleia da República iniciou no mês de Março de 2009 a sua última sessão do presente mandato, antes da conclusão de consensos governamentais mais generalizados sobre esta simulação;
- a continuidade da actual dinâmica da atribuição do orçamento para a defesa militar, reservando-se a parte até agora dita de investimento e, reforçada com recursos deslocáveis do actual orçamento corrente, para operação e manutenção; e
- considerando que actualmente aproximadamente 1% da riqueza nacional é destinada ao orçamento da defesa, a ausência de capacidades militares em termos de material e equipamento bem como para sustentar sua existência através de

<sup>54</sup> Tomé (2009). In Jornal Notícias 12/03/2009. <http://www.jornalnoticias.co.mz>

<sup>55</sup> As previsões oficiais indicam que em 2010 e 2011 o PIB crescerá a 7% ao ano

<sup>56</sup> Último ano do presente quinquénio de governação (2005-2009).



orçamento de operacionalização da LPM, haverá que elevar a percentagem do orçamento da defesa no PIB passando a 2%, sendo que este adicional de 1% seja destinado exclusivamente à criação e modernização de capacidades técnicas da defesa militar do país. Suportam ainda estas ideias a premente necessidade de agir nesta direcção, a pujança e crescimento da economia nacional bem como o processo de alargamento da base tributária e das receitas fiscais em curso no país.

Assumindo a concretização destes pressupostos, a simulação que segue se apresenta como um planeamento de investimento de longo prazo, para criação de capacidades militares às FADM, tendo novas origens de recursos orçamentais para o efeito.<sup>57</sup> Assim se poderá garantir que Moçambique inicie a criação de um conjunto credível de capacidades de Defesa Militar, com o equivalente a 1% do seu PIB em investimento até 2025 (15 anos).

**TABELA 11: SIMULAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA PARA INVESTIMENTO DAS FADM**  
(em mil meticais)<sup>58</sup>

ANO	PIB	% Cres. <sup>10</sup> PIB	% Cres. <sup>10</sup> OD.	ORÇAMENTO DEFESA
2008	234 764 000			
2009	250 493 188	6,7		
2010	267 276 232	7,0		
<b>PRIMEIRO QUINQUÉNIO (2011 – 2015)</b>				
2011	285 985 567	7,0	1.0	2 859 855
2012	306 004 557	7,0	1.0	3 060 045
2013	327 424 876	7,0	1.0	3 274 248
2014	350 344 617	7,0	1.0	3 503 446
2015	374 868 741	7,0	1.0	3 748 687
<b>SEGUNDO QUINQUÉNIO (2016 – 2020)</b>				
2016	401 109 553	7,0	1.0	4 011 095
2017	429 187 221	7,0	1.0	4 291 872
2018	459 230 327	7,0	1.0	4 592 303
2019	491 376 450	7,0	1.0	4 913 764
2020	525 772 801	7,0	1.0	5 257 728
<b>TERCEIRO QUINQUÉNIO (2021 – 2025)</b>				
2021	562 576 897	7,0	1.0	5 625 768
2022	601 957 280	7,0	1.0	6 019 572
2023	644 094 290	7,0	1.0	6 440 942
2024	689 180 890	7,0	1.0	6 891 808
2025	737 423 553	7,0	1.0	7 374 235
<b>TOTAL GERAL PARA OS TRÊS QUINQUÉNIOS</b>				<b>71 865 368</b>

Notas: Cres.<sup>10</sup> = Crescimento; OD = Orçamento de Defesa; % Cres.<sup>10</sup> PIB => Percentagem de Crescimento do PIB do ano N para N+1; % Cres.<sup>10</sup> OD. = Percentagem de Crescimento do Orçamento da Defesa para Investimento do ano N para N+1

<sup>57</sup> Pelo menos do ponto de vista conceptual, a provisão de recursos sugerida neste estudo é de origem nova

<sup>58</sup> Legenda apresentada nas notas no fim da tabela 11.



Esta simulação mostra que Moçambique passará a ter uma distribuição anual média de seu orçamento para investimento na criação de capacidades de defesa militar, na ordem de 4 791 024 533 MT (equivalente a \$184 270 174), a 1% do seu PIB. Considerando a situação actual em que quase nada é feito para equipar e modernizar o poderio militar do país, então esta simulação significa um valioso e oportuno contributo, já que uma LPM está em elaboração, mas sem fonte autónoma de recursos orçamentais. Assim, o actual orçamento alocado á defesa passaria a ser destinado apenas à componente de salários e outras despesas com o pessoal (componente de funcionamento), permitindo-se igualmente uma progressão do nível de completamento em efectivos dos actuais cerca de 50% para 75% da orgânica.

A LPM definirá as prioridades e a periodicidade dos investimentos a serem feitos para os três Ramos das FADM, bem assim como as capacidades específicas a serem criadas, incluindo a percentagem destinada à respectiva manutenção e operação.

## **VII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **7.1 Conclusões**

O presente TII tinha em vista explorar a possibilidade de, por via da melhorias na gestão do orçamento corrente, poder libertar recursos financeiros para o levantamento de novas capacidades militares das FADM sob a forma de reequipamento e modernização. A análise feita permitiu concluir que existem desafios por vencer no levantamento de novas capacidades das FADM e constrangimentos por ultrapassar na gestão do respectivo orçamento corrente, situação também constatada e suportada pelas experiências dos países considerados. No conjunto dos desafios para o levantamento de capacidades das FADM, destacam-se:

- A criação da legislação estruturante da defesa nacional,;
- A formação militar e técnica adequada dos efectivos;
- A provisão de meios financeiros que permitirão o completamento orgânico em efectivos, equipamento e outros meios do poderio militar (capacidades requeridas).

No domínio dos factores condicionantes da gestão do orçamento corrente, foram destacados: (i) o nível de desenvolvimento económico, o qual condiciona o volume de



recursos e a prioridade resultante para as áreas económico-sociais do PARPA; (ii) a complexidade do SISTAFE e/a inexperiência dos intervenientes em lidar com este sistema, bem como com os procedimentos decorrentes da aplicação do Decreto 54/2005.

Ainda a análise feita permitiu concluir que, dada a exiguidade do orçamento da defesa e o predomínio da componente para salários, torna-se praticamente difícil, por via de melhorias na sua gestão, prover recursos adicionais para o levantamento de novas capacidades das FADM. Assim, o TII apresenta uma simulação do orçamento, como solução possível para viabilizar o levantamento de novas capacidades militares das FADM.

## **7.2 Recomendações**

Tomando em conta a análise feita e as conclusões apresentadas, entende-se que, para assegurar o levantamento de capacidades militares das FADM, seria recomendável:

- Concluir e consolidar a elaboração de legislação estruturante da defesa nacional;
- Apostar na formação técnico-profissional dos militares para habilitá-los aos desafios impostos pelo SISTAFE e Decreto 54/2005, bem como noutras áreas;
- Concluir a criação dos consensos necessários para a aceitação, aprovação e adopção da filosofia subjacente à simulação orçamental como fonte autónoma e sustentável de recursos financeiros para a criação de capacidades militares das FADM; e
- Criar igualmente mecanismos que assegurem que, uma vez aprovada a LPM bem como o orçamento simulado respectivo, sejam eliminadas hipóteses de desvios de aplicação como os casos de cativações, contingenciamentos, demoras processuais e de tomada de decisões.

Lisboa, 17 de Abril de 2009



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Senado de Notícias – *Entrevistas*. [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br). Acessado 31/01/ 2009;
- Annan, K. (2005). *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas;
- Bernardino, L. (2008). *Uma Perspectiva da Nova Conflitualidade Africana*. In *Nação e Defesa* n. 119. Instituto da Defesa Nacional. Lisboa;
- Boletim da República de Moçambique (1997). Lei N° 17 – *Política de Defesa e Segurança*. I Serie – N° 40. 3° Suplemento. Maputo;
- Boletim da República de Moçambique (1997). Lei N° 18 – *Lei de Defesa Nacional e das FADM*. I Serie – N° 40. 3° Suplemento. Maputo;
- Boletim da República de Moçambique (2002). Lei n° 09/2002, de 12 de Fevereiro – *Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)*. I Série- n°7, 2°Suplemento. Maputo;
- Boletim da República de Moçambique (2004). Decreto n° 23/2004, de 20 de Agosto, do Conselho de Ministros, aprova o *Regulamento do SISTAFE*. I Série- n°33, 2° Suplemento. Maputo;
- Boletim da República (vários anos). 3ª Série. 2° Suplemento. Maputo;
- Borges Coelho, J. P. e Macaringue, P. (2002). *Da Paz Negativa à Paz Positiva: Uma Perspectiva Histórica sobre o Papel das Forças Armadas de Moçambique num Contexto de Segurança e Transformação*. Estudos Moçambicanos. Maputo;
- Cabrol, M. (2008). *As Despesas Militares do Planeta Estão ao mesmo nível do Tempo da Guerra Fria*. In <http://resistir.info/varias/armamento.html>. Acessado 16 01/ 2009;



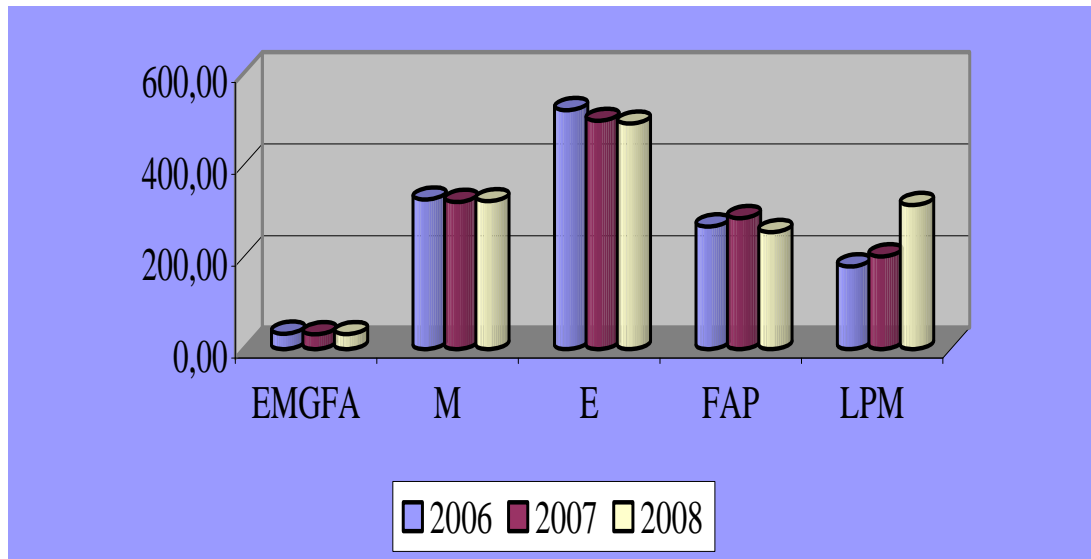
- Cener for Arms Control and Non-Proliferation (2008). *Military Expenditures*. February 20, 2008. Wikipedia. In [http://search.msm.com/results-military\\_expenditures](http://search.msm.com/results-military_expenditures). Acessado 15/1/09 e [http://en.wikipedia.org/wiki/list\\_of\\_countries\\_by\\_military\\_expenditures](http://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countries_by_military_expenditures). Acessado 15 de Janeiro, 2009;
- DEFESA BR – Defesa do Brasil – MD – Reação do Brasil#Novidades. In [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br). Acessado 15 de Janeiro de 2009;
- Departamento de Administração e Logística (DALOG, 008). *Balanço Anual 2008*. Maputo;
- Diário da República, 1ª série – Nº 166 – 29 de Agosto de 2006. In <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao>. Acessado 13 de Fevereiro de 2009;
- Espírito Santo, G. A. (2008). *O Orçamento da Defesa e o Orçamento das Forças Armadas*. In Revista Militar nº 11 – Novembro de 2008;
- Fernandes, C. M. L. (2005). *A Programação Militar. Análise do Modelo Actual, Vulnerabilidades e Potencialidades internas e externas à instituição. Os Recursos Materiais e a Conjugação com os Recursos Humanos. Os Modelos Alternativos*. IAEM. CEM;
- Ferreira, E. P. e Pessanha, A. (2004). *Legislação de Finanças Públicas*. I Volume; 3ª Edição. Quid Juris? Sociedade Editora;
- Governo de Moçambique (2007). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Maputo;
- Hodges, T e Tibana, R. (2005). *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. PRINCÍPIA, Publicações Universitárias e Científicas. 1ª edição. Maio de 2005;
- Mateus, S. (2006). *A Função de Planeamento Financeiro na Edificação do Poder Militar e em Particular, do Poder Militar Naval*. IESM. CPOG;



- Mosca, J. (2005). *Economia de Moçambique: século XX*. Instituto PIAGET. Lisboa;
- Pederiva, J. H. (2002). *A Defesa Brasileira e o Orçamento*. In <http://cc.msnsnccache.com/cache.aspx?q=orçamento+militar&d;>
- Pesce, E. I. (2006). Esquizofrenia Estratégica. In *Segurança e Defesa. Revista do Profissional*. In <http://www.segurancaedefesa.com/esquizofrenia.html>. Acessado aos 16 de Janeiro de 2009;
- República de Moçambique (2004). *Constituição da República*. Maputo;
- Serrano, F. J. L. (2008). *O Processo de Reequipamento e Modernização das FFAA: Condicionantes Orçamentais*. IESM. CEMC;
- Silva, R. (2006). Orçamento de Defesa. In <http://cc.msnsnccache.com/cache.aspx?q=orçamento+militar&d;>
- Stalenheim, P.; Perdomo, C. e Skon, E. (2005). *Military Expenditures*. SIPRI yearbook 2005. In <http://www.globalissues.org/article/75/wrld-military> spending. Acessado 16 de Janeiro, 2009;
- Stalenheim, P.; Perdomo, C. e Skon, E. (2008). *Military Expenditures*. SIPRI yearbook 2008. In <http://yearbook/2008.sipri.org/>. Acessado 27 Janeiro, 2009;
- Tomé, M. (2009). In *Jornal Notícias* 12/03/2009. In <http://www.jornalnoticias.co.mz> Acesado 12 de Março de 2009;
- Vicente, J. P. N. (2007). *Uma Reflexão Actual sobre a Transformação das Forças Armadas Portuguesas*. In <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-p/2007/4tri07.html>. Acessado a 01 de Dezembro de 2008.

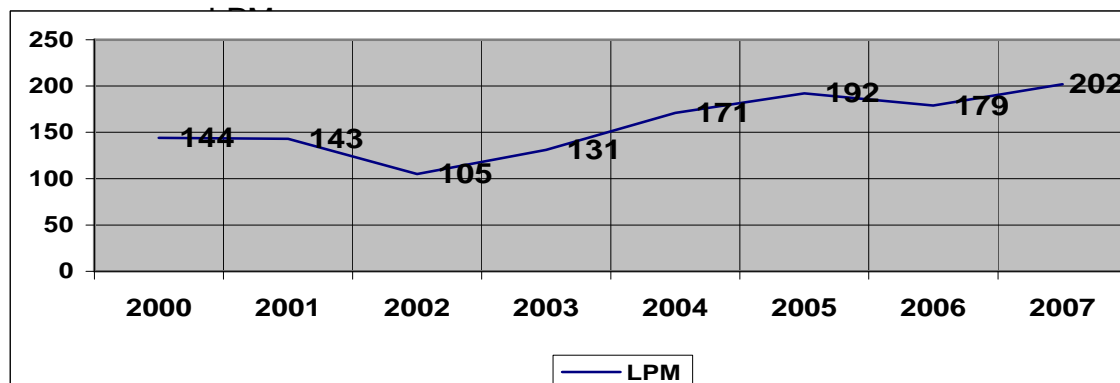


**Apêndice 1: EVOLUÇÃO DA REPARTIÇÃO DO ORÇAMENTO PELO EMGFA, RAMOS E PARTE DESTINADA À LPM PARA OS ANOS 2006, 2007 E 2008, EM PORTUGAL.**



LEGENDA: M = MARINHA;  
E = EXÉRCITO;  
FAP = FORÇA AÉREA PORTUGUESA  
LPM = LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

**Apêndice 2: GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DO GRAU DE REALIZAÇÃO DAS LPM EM PORTUGAL**



LEGENDA: LPM = LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR



Apêndice 3: Grau de Execução do Orçamento das FADM (2005 a 2008)

Em Mil Meticals

Descrição	2005				2006			
	Aprovado	Execução	Saldo	Grau de Execução (em %)	Aprovado	Execução	Saldo	Grau de Execução (em %)
<b>Orçamento Global</b>	<b>1 054 542.1</b>	<b>764 474.6</b>	<b>296 555.6</b>	<b>72%</b>	<b>1 076 118.0</b>	<b>1 085 424.7</b>	<b>(9306.7)</b>	<b>101%</b>
<b>Orçamento Corrente</b>	<b>976 382.8</b>	<b>721 452.3</b>	<b>254 930.5</b>	<b>74%</b>	<b>1 015 834.0</b>	<b>1 022 489.0</b>	<b>3 344.9</b>	<b>101%</b>
- Salários e Remunerações	596 869.6	462 462.6	134 407.0	77%	650 119.2	647 208.6	2 910.6	100%
- Outras Despesas com o Pessoal	19 410.4	7 782.4	11 628.0	40%	19 600.0	19 573.3	26.7	100%
- Bens e Serviços	349 482.8	249 810.6	99 672.2	71%	346 480.5	348 816.9	(2 336.3)	101%
- Outras Despesas Correntes	10 620.0	1 396.7	9 223.3	13%	9 634.2	6 890.3	2 744.0	72%
<b>Orçamento de Investimento</b>	<b>78 159.3</b>	<b>43 022.2</b>	<b>41 625.1</b>	<b>55%</b>	<b>60 284.0</b>	<b>62 935.7</b>	<b>(2 651.7)</b>	<b>104%</b>
- Equipamento	55 909.3	23 488.34	32 421.0	42%	30 600.0	34 226.80	(3 626.8)	112%
- Construção e Montagem	28 738.0	19 533.90	9 204.1	68%	29 684.0	28 708.92	975.1	97%

Notas: Dados a preços correntes. Este Apêndice tem continuação para 2007 e 2008 na próxima página.



Continuação do Apêndice 3: Grau de Execução do Orçamento das FADM (2005 a 2008)

Descrição	2007				2008			
	Aprovado	Execução	Saldo	Grau de Execução (em %)	Aprovado	Execução	Saldo	Grau de Execução (em %)
<b>Orçamento Global</b>	<b>1 297 379.2</b>	<b>1 374 377.7</b>	<b>(76 998.5)</b>	<b>106%</b>	<b>1 637 970.8</b>	<b>1 525 613.8</b>	<b>112 356.9</b>	<b>93%</b>
<b>Orçamento Corrente</b>	<b>1 227 379.2</b>	<b>1 321 207.6</b>	<b>(93 828.3)</b>	<b>108%</b>	<b>1 552 958.7</b>	<b>1 504 898.6</b>	<b>48 060.0</b>	<b>97%</b>
- Salários e Remunerações	814 968.0	851 060.9	(36 092.9)	104%	1 003 703.6	1 032 220.1	(28 516.5)	103%
- Outras Despesas com o Pessoal	25 034.7	24 863.6	171.1	99%	26 286.4	17 651.4	8 635.0	67%
- Bens e Serviços	374 534.9	438 441.4	(63 906.5)	117%	512 959.9	449 638.1	63 321.7	88%
- Outras Despesas Correntes	12 841.6	6 841.6	6 000.0	53%	10 008.8	5 389.0	4 619.8	54%
<b>Orçamento de Investimento</b>	<b>70 000.0</b>	<b>53 170.2</b>	<b>16 829.8</b>	<b>76%</b>	<b>85 012.1</b>	<b>20 715.2</b>	<b>64 296.9</b>	<b>24%</b>
- Equipamento	35 532.0	26 262.25	9 269.7	74%	51 012.1	8 490.20	42 521.9	17%
- Construção e Montagem	34 468.0	26 907.92	7 560.1	78%	34 000.0	12 225.00	21 775.0	36%

Nota: Dados a preços correntes



**ANEXO 1: DESPESAS MILITARES MUNDIAIS POR REGIÕES, 1988 – 2007 (em biliões de dólares norte-americanos)**

REGIÃO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
África	12,1	12,2	12,5	11,2	10,3	10,4	11,3	10,7	10,0	10,0	11,1	11,9	12,3	13,5	14,3	14,1	15,8	16,0	15,8	16,8
Américas	525	520	493	433	457	437	414	397	375	376	367	367	382	387	431	481	522	548	559	598
Ásia e Oceânia	102	106	110	112	118	121	122	124	128	130	132	135	139	146	153	160	166	176	186	200
Europa	514	498	468	...	326	314	308	283	282	283	276	280	287	288	295	302	306	306	311	319
Médio Oriente	41,1	39,1	53,0	59,5	48,7	45,0	43,5	40,8	40,2	44,5	48,8	48,1	54,3	56,7	54,3	56,0	60,3	67,2	73,9	79,0
<b>Total Mundial</b>	<b>1195</b>	<b>1175</b>	<b>1136</b>	<b>...</b>	<b>960</b>	<b>928</b>	<b>899</b>	<b>855</b>	<b>835</b>	<b>844</b>	<b>834</b>	<b>843</b>	<b>875</b>	<b>892</b>	<b>947</b>	<b>1013</b>	<b>1071</b>	<b>1113</b>	<b>1145</b>	<b>1214</b>
<b>Variação (%)</b>	<b>...</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 3,3</b>	<b>...</b>	<b>...</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 2,4</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>- 1,1</b>	<b>+ 1,0</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>+ 6,2</b>	<b>+ 7,0</b>	<b>+ 5,7</b>	<b>+ 4,0</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>+ 6,0</b>

Fonte: SIPRI (2008). The SIPRI Military Expenditure Database. In <http://milexdata.sipri.org>

Dados a preços correntes



**ANEXO 2: SIMULAÇÃO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS MILITARES DO BRASIL (em bilhões dólares norte-americanos)**

<b>ANO</b>	<b>PIB (EM US\$)</b>	<b>CRESCIMENTO DO PIB (EM % )</b>	<b>DEFESA ( % DO PIB)</b>	<b>ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO (US\$)</b>
2006	1.066,00			
2007	1.160,00	4,0		
2008	1.194,80	4,0	1,0	11,6
2009	1.242,59	4,0	1,0	11,95
2010	1.292,30	5,0	1,0	12,43
2011	1.356,91	5,0	1,0	12,92
2012	1.424,76	5,0	1,0	13,57
2013	1.495,99	5,0	1,0	14,25
2014	1.570,79	5,0	1,0	14,96
2015	1.649,33	5,0	1,0	15,71
2016	1.731,80	5,0	1,0	16,49
2017	1.818,39	5,0	1,0	17,32
2018	1.909,31	5,0	1,0	18,18
2019	2.004,77	5,0	1,0	19,09
2020	2.105,01	5,0	1,0	20,05
2021	2.210,26	5,0	1,0	21,05
2022	2.320,78	5,0	1,0	22,10
<b>TOTAL</b>				<b>240,00</b>

Fonte: DEFESA BR-DEFESA DO BRASIL –MD –RECURSOS PARA DEFESA  
Dados a preços correntes



**ANEXO 3: DESPESAS MILITARES DE PORTUGAL EM VALORES NOMINAIS E COMO % DO PIB (em milhões de dólares norte-americanos)**

ANO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>VALOR</b>	2,884	3,027	3,112	3,208	3,294	3,189	3,102	3,331	3,212	3,282	3,210	3,378	3,479	3,617	3,719	3,636	3,811	3,630	3,660	3,343
<b>% PIB</b>	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.6	2.4	2.3	2.2	2	2	2	2	2	2	2.1	2	1.9	

Fonte: SIPRI (2008). The SIPRI military Expenditure Database. In <http://milexdata.sipri.org>. Acessado 5 de Fevereiro de 2009

Nota: Os dados de 2005 a 2007 foram estimados pelo SIPRI. Todos dados estão a preços correntes



#### **Anexo 4: AGENTES QUE ASSEGURAM A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA NO ÂMBITO DO SISTAFE**

Por força do e-SISTAFE<sup>59</sup>, em cada centro de gestão do orçamento, operam três agentes principais, responsabilizados pela observação das normas, transparência e controlo do processo e transacções financeiras:

- **Agente de Execução Orçamental:** Faz o registo de necessidade de recursos financeiros, abertura de processo administrativo, verificação da conformidade e legalidade dos processos em todas as fases, a saber: cabimentação, manutenção de documento externo, liquidação e encerramento do processo administrativo.
- **Agente de Controlo Interno:** Dá conformidade a todo o processo realizado verificando a observação de todos os requisitos obrigatórios para a realização da despesa e autoriza a realização da mesma.
- **Agente de Execução Financeira:** Efectua **pagamentos directos** e por **via de adiantamento de fundos**. Faz a ligação entre a Instituição e as Empresas. Informa as Empresas dos pagamentos já efectuados e recolhe os confirmativos da realização da despesa (recibos) para efeitos de justificação dos valores pagos.

Estes três agentes receberam formação específica para o exercício de cada função respectiva. Ao nível Unidade Técnica da Reforma Administrativa e Financeira do Estado (UTRAFE), funcionam igualmente três categorias de agentes correspondentes às acima descritas, que realizam a supervisão e controlo das actividades daqueles, agrupados por determinadas instituições do Estado.

---

<sup>59</sup> Pacote informático de aplicação do Sistema de Administração Financeira do Estado na realização de despesas, o qual entrou em vigor no sector da defesa em Janeiro de 2007.



**Anexo 5: AGENTES QUE ASSEGURAM A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO, CONFORME DEFINIDO PELO DECRETO 54/2005**

O Regulamento aprovado pelo Decreto 54/2005, para além dos princípios e procedimentos definidos e, para assegurar sempre melhor transparência possível no processo de contratação e tudo o que se relaciona com este processo, cria quatro instituições a vários níveis, com responsabilidades deferentes, conforme segue:<sup>60</sup>

- **Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA):** órgão com competência de coordenação e supervisão de toda a actividade relacionada com a contratação pública, de gestão do sistema nacional centralizado de dados e informação e dos programas de capacitação em matéria de contratação. Este órgão funciona junto à Direcção Nacional do Património do Estado (Ministério das Finanças);
- **Autoridade Competente:** Agente da Entidade Contratante, formalmente designado com poderes para praticar os actos relativos aos procedimentos de contratação definidos no Regulamento aprovado pelo Decreto 54/2005;
- **Entidade Contratante:** órgão ou instituição do Estado que promove a abertura de concurso e celebra o contrato;
- **Unidade Gestora Executora das Aquisições (UGEA):** Unidade encarregue da gestão dos processos de aquisições, desde a planificação e sua preparação, bem como da execução do contrato, estando sob a supervisão da Autoridade Competente.

---

<sup>60</sup> Conforme especificado pelo artigo 3 “das Definições”, do Decreto 54/2005.



## Anexo 6: INDICADORES DO COMPORTAMENTO DA INFLAÇÃO DURANTE O PERÍODO EM ANÁLISE

### TAXA ANUAL MÉDIA DE INFLAÇÃO

1990	94	95	96	97	2000	01	02	03	04	05	06	07	08
44%	21%	14%	10%	6,7%	10,3%	16,7%	13%	13,5%	12,6%	6,5%	13,2%	5,9%	9,8%

Fonte: Mosca (2005) dados de 1990 a 2000; Huges e Tibana (2005) dados de 2001 e 2002. MF (2008) dados de 2003 a 2008.

O controlo da inflação tem sido um dos objectivos de política macroeconómica do país. Contudo, as fragilidades estruturais da economia têm-se evidenciado neste aspecto particular. Com efeito, o início da liberalização da economia nos finais da década de oitenta foi acompanhado pela subida da inflação, sendo que apenas se conseguiu baixar a níveis de um dígito nos finais da década de noventa. As cheias de 2000 e 2001, os fluxos de ajuda externa bem como as necessárias medidas de expansão das despesas públicas internas para mitigar os efeitos perversos das calamidades naturais decorrentes, fizeram subir as taxas de inflação para níveis que só nos anos finais, e a muito custo, se tem conseguido manter novamente a inflação a um dígito.