

HE 127.5.M63.C45

2004

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM SOCIOLOGIA ECONÓMICA E DAS ORGANIZAÇÕES

**PAPEL DO ESTADO NA REGULAÇÃO DA ECONOMIA
EM MOÇAMBIQUE (1987-1999)**

Maria Judite Mário Chipenembe

ORIENTAÇÃO: Doutor José Maria Carvalho Ferreira

Júri:

Presidente: Doutor José Maria Carvalho Ferreira, professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Vogais: Doutor João Titterinton Gomes Cravinho, professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Doutor Rafael Jorge Soares Duarte Marques, professor auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Março de 2004

I. SUMÁRIO

No final da década de 80 a economia de Moçambique entrou numa crise profunda e sem precedentes. A posição que a FRELIMO ocupava na cena internacional, a instabilidade política, mas do que a prevalência do regime autoritário, e a maneira como as estratégias de desenvolvimento foram aplicadas são apresentados nos estudos moçambicanos como principais factores que contribuíram negativamente para a não concretização do projecto socialista de desenvolvimento económico. Não obstante a relevância destes factores, a organização burocrática colocada em segundo plano nas análises também revela-se como parte dos factores importantes. As reformas económicas, no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural ou Programa de Reabilitação Económica como é conhecido em Moçambique, redefinem o papel do Estado atribuindo a regulação de leis que permitam o surgimento e desenvolvimento do sector privado. Mas, como o aparelho de Estado moçambicano na configuração administrativa e burocrática, isto é, caracterizada pela excessiva centralização do poder, lentidão nos procedimentos administrativos, fraca capacidade de gestão das políticas públicas, corrupção e recursos humanos não qualificados constituiu e constitui elemento contingente negativo que afecta o funcionamento e desenvolvimento das actividades económicas. O papel do Estado na regulação da economia consistiu na criação de um conjunto de leis que permitiram a expansão do sector privado mas também, devido aos constrangimentos referidos, dificultou e tem dificultado o desenvolvimento do respectivo sector e do próprio processo de desenvolvimento económico.

Palavras-chaves: Estado, organização, burocracia, regulação, mercado e privatização

II.ABSTRACT

At the end of the 1980's, the economy of Mozambique reached a crisis of unprecedented proportions. Studies carried out in Mozambique indicate that the main factors that prevented the socialist plan for economic development from becoming a reality are: the position occupied by FRELIMO on the international scene, political instability, rather than the prevailing authoritarian regime, and the way developmental strategies were implemented.

Despite the relevance of these factors, bureaucratic organisation – categorised as being of secondary importance according to these studies – also emerges as a key factor. Economic reforms, within the scope of the Programme of Structural Adjustment or Programme of Economic Rehabilitation as it is known in Mozambique, redefine the role of the State by empowering it to apply the laws which enable the private sector to emerge and develop. The Mozambican State apparatus is bureaucratic as far as administration is concerned. It is characterised by excessive centralization of power, sluggish administrative procedures, and an inability to manage public policies, deal with corruption and manage human resources. It constitutes another negative element which affects the smooth running and development of economic activities. On that basis, the role of the State in regulating the economy consisted in creating a series of laws which allowed the private sector to expand, but at the same time impeded and has continued to impede the development of this very sector and of the whole process of economic development.

Key words: State, organization, bureaucracy, regulation, market and privatisation

III. AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho resultou de diferentes apoios que sem os quais seria difícil concretiza-lo.

A minha família, particularmente ao meu pai Mário Domingos Joaquim e a minha irmã Zita, pelo apoio moral e material durante a minha formação.

Ao Prof. Doutor José Maria Carvalho Ferreira pelos contributos prestados durante a orientação do trabalho.

Ao Doutor Feliciano José Borralho de Mira pelas discussões e sugestões de matérias relacionadas com o objecto de estudo.

Ao Doutor Amílcar Tivane, ao Doutor Adelino Pimpão e ao Doutor Carlos Nuno Castel-Branco pelos apoios prestados durante a recolha de dados em Moçambique.

Ao Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional do Ministério da Ciência e Tecnologia de Portugal, pelo apoio financeiro prestado durante a formação.

A todos aqueles que tornaram este trabalho possível e que são demasiadamente numerosos para que eu me lembre facilmente e que se eu me lembrasse deles não caberiam fisicamente aqui.

IV. GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

ANC – Congresso Nacional Africano

APIE – Administração do Parque Imobiliário do Estado

BM – Banco Mundial

BP – Bureau Político

BPD – Banco Popular de Desenvolvimento

CAME – Conselho de Ajuda Mútua Económica

CASP – Conferência Anual do Sector Privado

CEP – Comissão Executora das Privatizações

CFM – Caminhos-de-ferro de Moçambique

CIRE – Comissão Interministerial de Reestruturação de Empresas

CNP – Comissão Nacional do Plano

CNAA – Comissão Nacional de Avaliação e Alienação

CNCP – Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas

COREMO – Comité Revolucionário de Moçambique

CPAA – Comissão Provincial de Avaliação e Alienação

CPI – Centro de Promoção de Investimentos

CPP – Comité Político Permanente

CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique

DCU – Direcção de Construção e Urbanização

DD – Departamento da Defesa da FRELIMO

DNE – Direcção Nacional de Estatística

DNPE – Direcção Nacional do Património do Estado

DOI – Departamento de Organização Interna da FRELIMO

DPR – Diagnóstico de Potencial de Reestruturação

EDM – Electricidade de Moçambique

FARE- Fundo de Apoio a Reabilitação empresarial

FMI – Fundo Monetário Internacional

FIAS-IFC – Corporação Financeira Internacional (do grupo Banco Mundial)

FRELIMO- Frente de Libertação de Moçambique

GD – Grupo Dinamizador

GREAP – Gabinete de Reestruturação de Empresas de Agricultura e Pescas

GREICT – Gabinete de Reestruturação de Empresas de Indústria, Comércio e Turismo

IDE – IDF- Investimento Directo Estrangeiro

INE – Instituto Nacional de Estatística

MANU – União Nacional Africana - Makonde

MICTUR – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo

MOPH – Ministério das Obras Publicas e Habitação

NESAM – Associação dos Negros de Moçambique

OCDE-OEDC – Organização para Cooperação para o Desenvolvimento Económico

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PIB – Produto Interno Bruto

PII – Programa Industrial Integrado

PODE – Programa de Desenvolvimento Empresarial

PPI – Plano Prospectivo Indicativo

PRE – Programa de Reabilitação Económica

PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social

RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SADCC – Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da Africa Austral
(agora designado por SADC)

UDENAMO – União Democrática de Moçambique

UNAMI – União Nacional de Moçambique Independente

UNAR – União Nacional da Zambézia

UNDP-PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

UTRE – Unidade Técnica de Reestruturação de Empresas

UTRESP – Unidade Técnica de Reforma ao Sector Público

UP – Unidade Produtiva

Lista de Figuras

Figura 1 – A nova estrutura da FRELIMO a nível provincial

Figura 2 – Plano: Procedimento para o aprovisionamento em factores de produção das empresas estatais

Figura 3 – Impacto das privatizações das empresas “paralisadas” – antes e depois da privatização

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Baixo nível de qualificação de funcionários públicos

Gráfico 2 – Operações de privatização por sector até 30-11-97

Gráfico 3 – Investimento estrangeiro em Moçambique (CPI)

Gráfico 4 – Tempo despendido para juntar documentação

Gráfico 5 – Redacção de estatutos

Gráfico 6 – Publicação no Boletim da República

Gráfico 7 – Grau de complexidade para obter licença de exploração

Gráfico 8 – Investimento aprovado pelo CPI em Moçambique

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Matriz de problemas e soluções apresentadas na primeira CASP em 1995

Tabela 2 – Autorização dos projectos de acordo com as entidades competentes

Tabela 3 – exemplos de medidas tomadas pelo governo entre 1997-2000

INDICE

| | |
|---|-----|
| CAPITULO I | 10 |
| 1. Introdução..... | 14 |
| 3. Enquadramento Teórico e Metodológico..... | 14 |
| 3.1. Introdução..... | 15 |
| 3.2. Teoria Geral dos Sistemas..... | 16 |
| 3.3. Teorias das Organizações..... | 24 |
| 3.4. Estado..... | 26 |
| 3.4.1. Estado – Aparelho ou Estado- Sociedade..... | 27 |
| 3.4.2. Funções do Estado..... | 28 |
| 3.4.3. Tipos de Estado..... | 30 |
| 3.4.4. Formas de Governo..... | 32 |
| 3.4.5. Sistema Político..... | 33 |
| 3.5. Sistema Económico ou Sócio Económico..... | 35 |
| 3.5.1. Tipos de Organização Económica..... | 37 |
| 3.5.2. Mercado como Construção Social..... | 40 |
| 3.6. Regulação Económica..... | 44 |
| 3.7. Pergunta de Partida e Hipótese de Trabalho..... | 45 |
| 3.8. Metodologia..... | 47 |
| CAPITULO II: Estados Africanos e a Legalidade Colonial. | 47 |
| 1. Introdução..... | 48 |
| 1.1. Estados Pré-Coloniais..... | 51 |
| 1.1.1. Economias de Subsistência, de Troca ou Mercantilistas..... | 52 |
| 1.2. Estados-Coloniais..... | 53 |
| 1.2.1. Administração ou Aparelho de Dominação..... | 55 |
| 2.1.2. Economias Administradas de Renda..... | 57 |
| 1.3. Estados Pós-Coloniais..... | 61 |
| 1.3.1. Capitalismo Burocrático e Economias de Direcção Central..... | 64 |
| 1.3.2. Esgotamento do modelo de Estado Desenvolvimentista..... | 66 |
| 1.3.2.1. Os Programas de Ajustamento Estrutural e o Papel do Estado..... | 69 |
| CAPÍTULO III: Formação da Economia Moçambicana Contemporânea. | 69 |
| 1. Introdução..... | 70 |
| 1.1. Estrutura Económica Colonial..... | 73 |
| 1.2. Formação da FRELIMO..... | 77 |
| 1.2.1. Estrutura Burocrática da FRELIMO e o Esgotamento do Modelo Socialista de Direcção Central..... | 88 |
| 1.3. As Reformas económicas Neoliberais..... | 94 |
| 1.3.1. As Reformas Económicas e o Aparelho de Estado..... | 98 |
| 1.3.2. Efeitos da Burocracia no Processo de Privatização..... | 107 |
| 1.3.3. Burocracia no Processo de Criação de Novas Empresas..... | 111 |
| 1.3.3.1. Principais Barreiras Administrativas à Criação de Empresas..... | 113 |
| 1.3.3.2. O Plano de Acção e Redução a Burocracia e Expansão do Negócio..... | 118 |
| 1.4. Qual o Papel do Estado na Regulação da Economia Emergente em Moçambique?..... | 121 |
| CAPÍTULO IV: Conclusão, Bibliografia e Anexos. | 121 |
| 1. Conclusão..... | 125 |
| 2. Bibliografia..... | |

1. Introdução

A presente dissertação tem como objectivo principal identificar e analisar o papel do Estado na regulação da economia de mercado emergente em Moçambique. Por isso, a análise das motivações ou factores que levaram a transição económica e política, das reformas económicas e a caracterização da estrutura organizacional da administração pública moçambicana, na maneira como se relaciona com o sector privado em construção, permitiram alcançar o objectivo principal. No primeiro capítulo, apresentamos a definição dos principais conceitos de Estado, mercado e regulação para delimitar o objecto de estudo. No segundo capítulo, a caracterização da formação dos Estados africanos, desde a sua origem e semelhanças, permitiu constatar que a existência de estruturas centralizadas e burocráticas que também contribuíram para a crise económica e para aplicação dos programas de ajustamento estrutural é um fenómeno comum em África e que Moçambique não constitui um caso atípico. No terceiro capítulo sobre a formação da economia moçambicana emergente, verifica-se que a organização burocrática centralizada, enquanto parte dos factores que também contribuiu para a crise económica, tem sido ignorada nos diferentes estudos e programas de acção, apesar dela ter sido identificada como um dos obstáculos ao funcionamento das empresas estatais no quarto congresso da FRELIMO em 1983. As reformas económicas no âmbito do ajustamento estrutural não incluíram o sector público, senão apenas em de 2001. Dado a este facto, as reformas económicas aplicadas a partir de 1984-85, sobretudo as do sector empresarial que constitui objecto de estudo, também foram e continuam a ser afectadas pelos procedimentos administrativos e burocráticos do aparelho do Estado. As reformas económicas redefinem o papel do Estado, ou seja, delimitando-o para a criação de um conjunto de leis que permitem o surgimento e desenvolvimento do sector privado, mas a configuração estrutural e administrativa que

se reflecte directamente nos procedimentos administrativos necessários para a privatização ou criação de uma empresa demonstra que o Estado, cumpriu embora tardiamente, o seu papel através da regulamentação, mas também dificultou e tem dificultado o funcionamento das actividades económicas. O atraso na legalização do processo e da aplicação da reforma no sector público resulta, por um lado, do facto de não ter constituído prioridade devido à várias razões donde salientamos a guerra, fome e a seca que afectava a população nos meados da década de 80, e por outro lado, da centralização burocrática que constituiu o meio de acumulação financeira para a elite dirigente. Os dados estatísticos sobre o processo de privatizações indicam que os empresários nacionais estão cada vez mais dependentes das políticas públicas devido a deficiências de funcionamento interno relacionados com a falta de créditos bancários, tecnologia, recursos humanos qualificados mas também há que acrescentar a instabilidade existente no seu meio ambiente externo. Enquanto que os empresários estrangeiros, que constituem a maioria, possuem capacidades para enfrentar e resolver os problemas de funcionamento interno mas também deparam-se com o ambiente externo instável e turbulento relacionados com a ausência ou presença de leis desadequadas e excessos de requisitos desnecessários à criação de uma empresa, existentes nas instituições do Estado que relacionam com as actividades económicas. Nessa base, o papel do Estado, ao contrário do que as teorias neoliberais apresentam nos programas de ajustamento estrutural, revela-se cada vez mais importante não apenas na regulação das actividades económicas através da criação de leis como também na criação de instituições eficientes que permitam o desenvolvimento do sector privado, do mercado e do desenvolvimento do próprio país.

2. Objecto de Estudo

A organização administrativa do aparelho do Estado em Moçambique enfrenta problemas de funcionamento interno que afectam as actividades económicas. Após a independência em 1975, o Estado moçambicano herdou a estrutura administrativa colonial e modificou os seus objectivos e funções de acordo com a ideologia socialista decidindo intervir em todos os sectores, e a partir de 1983/84 devido aos condicionalismos internos e externos foi obrigado a não intervir no mercado com o neo-liberalismo emergente. Portanto, não foram as limitações do modelo socialista de direcção central e nem o processo de liberalização económica levado a cabo até 1999, que parecem alterar a estrutura organizacional herdada – esta tende a manter-se centralizada para cumprir os mesmos objectivos e novas funções emergentes¹.

Se em 1987, a implementação do Programa de Reabilitação Económica iniciou com o processo de liberalização económica com vista a implantação da economia de mercado, embora algumas acções nesse sentido já tinham iniciado de forma não sistemática em 1984/85. Em 1999 a economia moçambicana parece estabilizar-se numa altura em que a primeira legislatura democrática concluiu uma etapa de relativa estabilidade política. A transição económica favoreceu não apenas a criação de empresas privadas, com a redefinição do papel do Estado na construção da economia de mercado, mas também aumentou a importância da formação de empresários. A actividade económica privada influenciou o nível de consumo das populações e o sector informal intensificou-se como forma de alívio a pobreza e de estratégia de vida². Não obstante, a aplicação das reformas no sector empresarial apresentam uma situação paradoxal, ou seja, se as empresas enformam o pilar básico do desenvolvimento económico de uma sociedade, ao mesmo tempo que o empresário enquanto inovador

¹ Nas alterações motivacionais estão as ideologias subjacentes aos processos políticos e económicos em que se insere a substituição da economia de direcção central pela economia de mercado e mono partidarismo pelo multipartidarismo.

² Mira, 1995:143.

recorre a créditos para solucionar as crises que o afectam³. A criação de empresários nacionais constitui um dos maiores desafios para Moçambique, numa altura em que o sector financeiro interno está debilitado e recorre ao investimento estrangeiro. Concomitantemente torna-se relevante identificar em que medida o investimento estrangeiro poderá contribuir para a superação da crise económica em Moçambique com a estrutura organizacional centralizada do aparelho do Estado que constitui o principal obstáculo administrativo ao investimento no país. Apesar das reformas económicas terem criado espaço para a afirmação do novo papel do Estado na regulação da economia, os problemas estruturais inerentes ao funcionamento do aparelho do Estado reflectem-se na morosidade dos processos administrativos, a privatização das empresas estatais e a criação de novas empresas. O ambiente externo das organizações privadas em Moçambique é perpassado por um conjunto de leis e procedimentos burocráticos que obstruem as oportunidades de negócio. Nessa base, a aplicação das reformas económicas no âmbito do ajustamento estrutural, que procuraram delimitar o papel do Estado e afectaram o subsistema empresarial, e os procedimentos burocráticos que dificultam a aplicação das mesmas ou do funcionamento das actividades económicas constituem o objecto de estudo da presente dissertação.

³ Schumpeter, 1985.

3.2. Teoria Geral dos Sistemas

A teoria geral dos sistemas teve um grande impacto nas ciências sociais na década de 40 e 50 com os trabalhos de investigação realizados por Ludwing Von Bertralanffy⁵. A premissa básica centra-se na natureza diferenciada dos sistemas fechados e abertos. A distinção mais importante entre ambos os sistemas é feita a partir da entropia que pode ser caracterizada como o grau de distribuição de partículas ou elementos em interacção que permitem gerar equilíbrio no sistema. Os primeiros estão isolados do seu meio ambiente externo, funcionam com a entropia positiva que tende a aumentar e o sistema a equilibrar e os do segundo estão em interacção a partir da equifinalidade e da entropia negativa que tendem a decrescer e elaboram estruturas complexas adaptadas ao meio ambiente externo. Os sistemas abertos implicam a existência de intercâmbio com o meio, ou seja "...esse intercâmbio é um factor essencial que lhe sustenta a viabilidade, a capacidade reprodutiva ou continuidade e a capacidade de mudança..."⁶. Por isso, como afirma Buckley (1967), aplicar o conceito de equilíbrio aos sistemas abertos significa ignorar esta distinção ou mesmo rejeitar a capacidade interna propensa de gerar mudanças.

Talcott Parson (1951) aplica a teoria sistémica à sociologia, pela primeira vez, ao considerar que o sistema social é composto por quatro subsistemas funcionais e hierarquizados: cultural ou moral, social ou direito, psicológico ou político, e biológico ou económico. Embora o modelo tenha constituído a tautologia dominante da sociologia americana, a hiper socialização dos indivíduos, imprecisão nos conceitos de sistema, função e estrutura, sobrevalorização do equilíbrio e estabilidade social constituem as limitações teóricas do modelo parsoniano. O esquema parsoniano, de acordo com Writgh Mills (1982), transformava os indivíduos activos em actores passivos e omitia

⁵ Ferreira et alli, 2001:50

⁶ Buckley, 1967:81.

conflitos ou elementos de tensão inerente a qualquer sociedade⁷. Apesar das limitações teóricas que prevalecem, a análise sistémica propõe-nos um quadro teórico de referência que nos leva a pensar a realidade como uma organização, isto é, "...as noções de totalidade, crescimento, diferenciação, ordem hierárquica e comando, conflito, complementaridade e competição, são características de toda a organização, seja a de um ser vivo, seja a de uma sociedade..."⁸. Nessa base, a teoria geral dos sistemas ajuda a perceber não apenas as fronteiras das organizações, dando – nos a perceber a sua localização e identificação social, como afirma Ferreira et alli (2001), mas também as fronteiras da esfera política e económica. As organizações, quer sejam estatais ou privadas, enquanto sistemas são estruturas abertas que recebem *outputs* do exterior através dos quais têm que se adaptar para sobreviver.

3.3. Teorias das Organizações

O processo de industrialização e urbanização que caracterizava o Ocidente nos finais do século XIX e princípios do século XX afectou também o funcionamento interno das organizações. Os empresários, gestores, governantes e cientistas sociais, tomaram consciência da importância da organização na sociedade, na medida em que "...as exigências da concorrência do mercado assim como a dimensão e complexidade das organizações não se coadunavam com uma gestão e administração assentes num empirismo inconsciente e discricionário dos patrões e capatazes..."⁹. Os conflitos internos que as caracterizavam tornavam vulneráveis a contingências negativas que colocavam em perigo a sua própria existência. Frederick Taylor (1856-1915), Henri Fayol (1841-1925) e Max Weber (1864-1920) estabeleceram as fronteiras específicas do fenómeno organizacional e construíram as primeiras bases analíticas e científicas do seu funcionamento interno enquanto um sistema fechado.

⁷ Ferreira et alli, 1995:232-235.

⁸ Ibidem.op.cit., 225.

⁹ Ferreira et alli, 2001:05.

Weber, diferentemente de Taylor e Fayol, procura compreender a organização a partir do tipo ideal da acção social¹⁰. A acção social, não é mais do que o comportamento do indivíduo orientado e dotado de significado em relação aos outros. Os diferentes tipos de acção social desencadeiam diferentes tipos de relações sociais que se manifestam nos diferentes tipos de autoridade e dominação. Autoridade e dominação do tipo tradicional assentam nos costumes sagrados e na legitimidade dos que elegem, as do tipo carismático assentam na personalidade especial dos indivíduos e as do tipo racional assentam na lei. Entretanto, a autoridade e dominação do tipo racional, burocrático ou formal são as que permitem o funcionamento eficiente e eficaz das organizações. As do tipo tradicional e carismática, porque dependem das características excepcionais dos indivíduos, são instáveis e inconstantes e ao longo da história mostraram-se incompatíveis com o capitalismo ascendente. A virtualidade da administração burocrática consiste nas regras, regulamentos e leis que pautam o comportamento dos indivíduos, na medida em que permite eliminar acções do tipo discricionário e inconsequente, através do comportamento humano pautado pela racionalidade, precisão, rapidez, univocidade interpretativa e uniformidade de rotinas e

¹⁰ Taylor, procura resolver as incongruências dos métodos discricionários a partir da organização científica do trabalho que consiste na selecção científica do trabalhador que se traduz no princípio de "cada homem no lugar certo", precedido de um estudo minucioso e profundo dos tempos, movimentos, pausas e gestos necessários para a execução de tarefas. A separação dos processos de concepção e execução do trabalho é considerada, também, como relevante para o bom funcionamento das organizações. Os gestores concebem, preparam, planeiam e controlam todo o processo de trabalho enquanto os operários apenas executam. Trata-se de uma concepção economicista e mecanicista do factor de produção trabalho, que transforma os operários no "homo economicus" e elimina as características do "homosociológico" que lhes são inerentes. E é nessa base que a abordagem da escola das relações humanas, representada por Elton Mayo, critica severamente o modelo taylorista e procura transformar o "homo economicus" no "homosociológico" trazendo a luz a importância das relações do tipo formal como elemento fundamental para o funcionamento interno das organizações. Fayol ao analisar a estrutura da empresarial identifica que esta é composta por seis unidades fundamentais: técnica, comercial, financeira, contabilidade, segurança e administração. A administração é a que ocupa um lugar privilegiado no funcionamento da organização, porque "os gestores situados no topo hierárquico da pirâmide organizacional, passando pelos chefes dos níveis hierárquicos intermédios até o nível de base do exercício da autoridade formal (...) exercem funções administrativas com um grau de importância e especificidade diferenciadas...". (Ibidem.op.cit., 14). O planeamento, a organização, o comando, a coordenação e o controlo constituem funções administrativas essenciais de uma organização e exigem que o conhecimento e a competência dos administradores para realizar estas funções assentem nos princípios gerais da administração que se traduzem também na divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, comando, direcção, subordinação dos interesses individuais aos colectivos ou gerais, remuneração do pessoal, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa e união do pessoal.

procedimentos¹¹. A eficiência organizacional é determinada pelas funções definidas pela lei, hierarquia de autoridade, avaliação e selecção dos funcionários, relações do tipo formal, remuneração regular dos funcionários, separação da propriedade do cargo, carreira regular dos funcionários e divisão do trabalho.

Contudo, a convergência de elementos explicativos, na visão dos autores apresentados, resume-se na identificação da organização como um espaço de "...estandardização, de hierarquização e de especialização na execução das tarefas, como também de uma racionalidade comportamental prescritas por regras, regulamentos e uma autoridade formal..."¹². O limite teórico reside na ênfase dos procedimentos internos e formais, identificados como variáveis isoladas do ambiente externo, e no facto de os autores terem ignorado a maneira como os indivíduos utilizam o poder nas organizações não estatais.

A abordagem contingencial, representada por Joan Woodward (1916-1971), Charles Perrow (1981), James Thompson (1975), Burns e Stalker (1994) e Paul Lawrence e Jay Lorsch (1986), ao considerar as organizações como estruturas abertas sujeitas as contingências do meio ambiente externo permite superar o primeiro aspecto das lacunas desta abordagem clássica¹³. Esta abordagem permite constatar que não existe um modelo padrão para as organizações que, pelo contrário, em ambientes externos pertinentes e diversificados "...o melhor modelo é aquele que consegue uma melhor adaptação e ajustamento face às contingências das pressões e oportunidades desses mesmos ambientes..."¹⁴. Os ambientes externos podem ser homogêneos ou

¹¹ Ferreira, 2001:25.

¹² Ibidem.op.cit., 26.

¹³ Woodward identifica os modelos ou sistemas de produção a partir da variável tecnologia, Perrow equaciona a tecnologia com os objectivos das organizações para identificar modelos organizacionais, Thompson articula o tipo de ambiente externo, à tecnologia, estratégias e objectivos das organizações, enquanto que nas análises de Burns e Stalker, Lawrence e Lorsch verificamos que "...é nas características estáveis ou instáveis, de incertezas ou certezas, simples ou complexas, turbulentas ou não turbulentas dos ambiente externo, que podemos compreender os modelos organizacionais mais eficientes..."(Ibidem.op.cit.,101).

¹⁴ Ibidem.

heterogéneos de acordo com a presença ou ausência de diversidade de clientes, fornecedores concorrentes, estruturais jurídicos legais, políticas e sociais; estáveis ou instáveis de acordo com a natureza das mudanças que ocorrem, isto é, lentas ou bruscas, previsíveis ou imprevisíveis. A relevância da abordagem contingencial reside no facto de permitir identificar a organização burocrática do Estado moçambicano enquanto elemento constituinte do ambiente externo das empresas privadas. O aparelho do Estado, através de procedimentos legais ou políticas económicas e sociais controla a actividade dos os agentes económicos e na maior parte das vezes estes são obrigados a cumprir, respeitar e as vezes inscrever as suas actividades dentro dos respectivos moldes e acordos.

Se a abordagem clássica permite identificar a burocracia como indicador de eficiência e de eficácia nas organizações através da racionalização, legalização, especialização dos comportamentos dos indivíduos ou da organização científica do trabalho. A abordagem política apresenta a maneira como é que a burocracia se manifesta nas organizações permitindo também superar os limites da abordagem clássica. Mintzberg (1986), ao identificar as cinco configurações políticas das organizações distingue dois tipos de configurações burocráticas que nos parecem pertinentes para a compreensão do objecto de estudo. A burocracia mecanicista enquanto configuração estrutural caracteriza-se pela existência de comportamento humano burocrático e formalizado, de acções planeadas com poucos mecanismos e relativa descentralização horizontal e de fluxos de tomada de decisão descendentes ou de cima para baixo. O poder é exercido pelo controlo tecnocrático externo, de modo que a formalização e centralização seja utilizada para evitar conflitos causados pelos condicionalismos que favorecem o aumento de relações sociais do tipo informal. Enquanto que na Burocracia profissional a componente chave é o centro operacional, os parâmetros de concepção radicam na especialização horizontal do trabalho e na

formação dos indivíduos. Os sistemas de planeamento e controlo são reduzidos porque os mecanismos de coordenação assentam na competência dos indivíduos através das qualificações académicas, permitindo a descentralização horizontal e vertical e autonomia individual no centro operacional. O poder, de natureza democrática, é exercido pelos profissionais na execução de tarefas dado a complexidade do trabalho que exige conhecimento e competência.

Michel Crozier (1963), não muito distante de Mintzberg, considera que as organizações burocráticas, com regras e normas padronizadas, controlam apenas uma parte significativa do comportamento humano. Existe sempre uma zona de incerteza que resulta da imprevisibilidade do comportamento dos indivíduos e que os leva a adoptar dois tipos de recursos de poder: o recurso de características individuais, sociais, culturais e económicas, e o recurso que decorre dos constrangimentos estruturais. No primeiro tipo, o conhecimento, a competência e o prestígio social são importantes nas relações do poder em função dos outros e no segundo tipo já não são os actores que determinam a relação do poder, dado que a própria organização delimita e disciplina a acção colectiva ao definir o espaço de intervenção de cada actor. As relações de poder encontram-se directamente relacionadas com as funções específicas dos diferentes grupos sócio profissionais, desde os operários de produção e manutenção até os chefes de departamento e pessoal de direcção, nas relações entre os superiores e subordinados e nas normas de trabalho. Nessa base pode-se verificar que a formalização do comportamento humano não é uma condição necessária e suficiente para racionalizar o comportamento humano, porque os indivíduos adoptam estratégias e jogos de poder.

Embora, o funcionamento destas configurações se inscreva na lógica de funcionamento de empresas privadas, permite-nos apenas identificar os tipos de organização burocrática. Mas, a abordagem política, à semelhança da abordagem contingencial, também permite identificar a organização do aparelho de Estado como

elemento contingente do funcionamento das organizações privadas. As organizações, de acordo com Mintzberg, articulam com três públicos específicos, os que tem influência na opinião pública (jornalistas, padres, professores, amigos e famílias ligadas as organizações), os grupos de interesses particulares (ecologistas, feministas, grupos étnicos etc.) e os governos centrais e locais. Estes últimos, como parte do objecto de estudo, exercem influência externa sobre o funcionamento das empresas através da acção legislativa, ideológica e política. Nessa base consideramos que os procedimentos legais ou administrativos constituem elementos contingente do funcionamento eficaz e eficiente das organizações quando promovem e facilitam actividades económicas e de ineficiência quando dificultam o funcionamento das mesmas. A falta de transparência e a morosidade dos expedientes necessários para o registo de uma nova empresa, ou de um novo investimento são elementos contingentes negativos ao funcionamento das actividades económicas emergentes no sector empresarial de Moçambique.

Não obstante o contributo das diferentes abordagens apresentadas, há necessidade de realçar que os autores estudavam o funcionamento das empresas e não das estruturas administrativas do aparelho do Estado. O Estado, enquanto organização macro apresenta uma lógica de funcionamento diferente da empresa e é constituído por um conjunto de instituições burocráticas com objectivos, mais, de natureza social do que económica (lucro). Por isso, se a abordagem política das organizações empresariais focaliza a existência de diferentes configurações estruturais para indicar a maneira como os indivíduos utilizam o poder, este poder exercido com auxílio do uso legítimo da violência física é, naturalmente, o que fundamenta a existência das instituições do Estado como viremos mais adiante. A diferença entre as lógicas de funcionamento da empresa e do Estado enquanto formas de organização reside nos objectivos que cada um é chamado a desempenhar na sociedade e nos recursos que cada um utiliza para atingir os objectivos traçados. Os procedimentos administrativos e burocráticos das instituições

estatais que interferem negativamente no funcionamento das actividades económicas tendem a estar relacionado com a burocracia mecanicista do que profissional, dado que, a primeira permite o desenvolvimento de relações do tipo informal que contribuem para o aparecimento de conflitos ou problemas. O clientelismo e a corrupção que afectam as instituições dos Estados africanos contemporâneos são sustentados por relações informais entre os indivíduos que ocupam o topo da escala hierárquica e administrativa dos respectivos aparelhos de Estado.

As abordagens institucionalistas revelam-se também adequadas para perceber como o funcionamento das instituições do Estado influenciam o funcionamento das empresas privadas. O institucionalismo sociológico clássico, desde Durkheim até Parsons, indica que a adaptação e integração dos indivíduos na sociedade são funções principais das instituições. A partir da década de 70 o neo institucionalismo rejeita a hiper socialização e sobrevalorização das estruturas sociais e privilegia os quadros inter subjectivos dos indivíduos e as instituições passam a ser vistas como "...construções sociais dos indivíduos em interacção, onde não está ausente a possibilidade de conflito, mudança e inovação..."¹⁵. Sociólogos como Paul Dimaggio (1983, 1991) e Neil Fligstein (1996) contrapõem a ideia de que a sociedade é composta por um somatório de indivíduos racionais, enquanto que os economistas como Oliver Wiliamson (1981) rejeitam os postulados da micro economia tradicional que enfatizam a eficiência de custos de produção e vantagens dos mercados.

Os sociólogos consideram, que o isomorfismo ou semelhanças estruturais das organizações resultam de processos desenvolvidos pelo Estado e pelas profissões. O Estado e as profissões constituem forças que estruturam o campo organizacional, entendido como um conjunto de organizações em interacção. As mudanças organizacionais decorrem das pressões exercidas pelo Estado, sociedade civil e pela

¹⁵ Ferreira et alli, 2001:145.

comunidade científica com a profissionalização do saber fazer. As organizações permanecem no campo organizacional desde que lhes seja reconhecida alguma legitimidade e funcionalidade, mas também há que ter em conta que as irracionalidades, homogeneidade e aceitação social ocupam o lugar da racionalidade calculada em prol da eficiência económica. Enquanto que os economistas consideram que as instituições de mercado são importantes na redução dos custos de transacção, ou seja, a regulação automática dos mercados falha quando os custos de transacção são elevados. A convergência explicativa entre o velho e o novo institucionalismo reside no facto de permitir identificar o Estado, os valores da cultura e da sociedade como elementos que influenciam o processo de institucionalização das organizações garantindo a estabilidade contínua das actividades económicas¹⁶.

Contudo, embora existam diferenças entre as lógicas de funcionamento do Estado e da empresa, as diferentes abordagens mencionadas indicam a existência de três dimensões importantes para a delimitação teórica e conceptual de uma organização: composição, objectivos e funcionamento. Estas dimensões são importantes para evitar os determinismos que, por um lado, focalizam os aspectos materiais e técnicos ou os que, por outro lado, enfatizam apenas a componente activa dos indivíduos dividindo os teóricos. Por isso, com vista a alcançar os objectivos desta dissertação, consideramos a organização como sendo um conjunto de duas ou mais pessoas inseridas numa estrutura aberta ao meio externo, trabalhando em conjunto e de um modo coordenado para alcançar objectivos¹⁷. Esta definição assim como as abordagens escolhidas para descrever o funcionamento das organizações procuram identificar a estrutura organizacional do aparelho do Estado moçambicano, e a maneira como ela influencia a organização das actividades económicas ou mesmo da economia de mercado emergente. Em que medida a centralização do poder ou de decisões no aparelho administrativo do

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ferreira et alli: 2001.

Estado, enquanto parte integrante do meio ambiente externo das empresas, afecta negativamente o funcionamento das actividades económicas? Quais as instituições que interferem na criação e funcionamento das empresas?

3.4. Estado

A análise do Estado como uma organização política e social compreende a história das instituições políticas, a história das doutrinas políticas e os contextos históricos nos quais se formou. Hoje, a história das instituições não só se emancipou da história das doutrinas como também ampliou o estudo dos ordenamentos civis que estão além das formas jurídicas que o modelaram¹⁸. Por isso, neste trabalho, o Estado só pode ser plenamente compreendido quando inserido no contexto do seu desenvolvimento histórico que envolve dum lado "...estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos e órgãos que formam o sistema complexo, considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos..."¹⁹, e do outro lado, os principais campos de investigação que se desenvolveram, a filosofia política²⁰ e a ciência política²¹. Se os contextos históricos indicam a existência de vários tipos de Estados e formas de governo, como viremos mais adiante, não obstante a distinção convencional entre o que deve ser e o que é o Estado, entre a filosofia política e a ciência política, o Estado também pode ser abordado a partir de outras disciplinas como a ciência jurídica e sociologia política. Para os juristas clássicos, o Estado de direito é concebido como órgão de produção jurídica e no seu conjunto como ordenamento jurídico dissociado da

¹⁸ Bobbio: 1999.

¹⁹ Ibidem.op.cit., 53-54

²⁰ A Utopia de More (1516) desenha a República ideal; o *Leviatã* de Hobbes (1651) pretende dar uma justificação racional e universal da existência do Estado e indicar as razões pelas quais os seus comandos devem ser obedecidos; e o *Príncipe* de Maquiavel (1513) mostra a propriedade específica da actividade política como algo distinto da moral; representam, para além de outras obras, as principais obras clássicas da filosofia política.

²¹ A filosofia política compreende a melhor forma de governo ou da óptima república, o fundamento do Estado ou do poder político, a justificação da obrigação política, e a essência da política com ênfase na distinção entre ética e política. Enquanto a ciência política segue o princípio da verificação ou falsificação como critério de aceitabilidade dos seus resultados e o uso de técnicas da razão que se distanciam dos juízos de valor.

sociedade²². A dissociação das relações sociais não pode ser identificada antes do advento da sociologia como ciência geral que engloba a teoria do Estado²³, pois, a transformação do Estado de direito em Estado social fez com que as teorias do puro Estado de direito, condenadas como formalistas, fossem abandonadas pelos próprios juristas e os estudos de sociologia política, porque olhavam o Estado como uma forma complexa de organização social onde o direito aparece como parte integrante, fossem recuperados²⁴. No âmbito das ciências sociais, a sociologia política e a ciência política são as disciplinas que mais se encarregaram na compreensão do Estado como uma entidade política e social²⁵. O funcionalismo e o marxismo constituíram as principais teorias sociológicas que "...dominaram a ciência política americana e acolhidas durante muitos anos como ciência política por excelência..."²⁶, e pela sociologia em geral²⁷. A teoria sistêmica representada por David Easton e Gabriel Almond prevaleceram e superaram estas duas correntes, quando concordam que a função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ao converter as mesmas em respostas²⁸. A representação sistêmica é compatível com ambas as teorias apresentadas, tornando clara a função do Estado na sociedade, incluindo o funcionamento do mesmo. Deste modo, o Estado pode ser definido em sentido estrito como um aparelho de Estado que comanda a sociedade e em sentido amplo como um Estado-sociedade composto por população, território e poder organizado.

²² Hans Kelsen (1945) na "Teoria geral do Direito e do Estado", e seus seguidores, consideram que todo o Estado é um Estado de direito com uma descrição objectiva e sem valoração a priori.

²³ Bobbio, 1999:56.

²⁴ Nessa base juristas, como Zippelius, abordam o estado como uma realidade multidimensional e as normas jurídicas como sendo parte integrante das dimensões específicas da comunidade estatal (1994:61-118).

²⁵ A primeira compreende o fenómeno de poder que lhe está intrínseco "...a autoridade do comando do governo em qualquer sociedade e não apenas na sociedade estatal" (Schwartzemberg, 1979:52), é lhe reconhecida toda a hierarquia e diversidade de estruturas políticas que convergem para o Estado, instituição política suprema que contém a totalidade das outras e da qual estas retiram pelo menos teoricamente, a sua autoridade (Bouthol, 1976:37); e a segunda concentra-se profundamente nas acções do estado enquanto parte da sociedade, como uma ciência do poder ou do estado.

²⁶ Bobbio, 1999:58.

²⁷ Nas últimas décadas, com a crise dos paradigmas dominantes de leitura social, o funcionalismo e o marxismo, novas escolas se tem afirmado, o individualismo metodológico ou teoria das escolhas racionais é um dos casos que se impõe à Sociologia (Ferreira et alli, 1995:243).

²⁸ Ibidem.

3.4.1. Estado – Aparelho ou Estado- Sociedade

A dimensão estrita, a do aparelho de Estado, envolve a organização administrativa que é definida não pelas suas funções mas pelo “meio específico que lhe é peculiar o uso da coacção física”²⁹. O Estado, na sua dimensão estrita, não é mais do que um aparelho poderoso e legítimo que comanda a sociedade e cria mecanismos para fazer cumprir as suas regras ou leis. A estrutura administrativa do aparelho do Estado varia em função dos regimes políticos adoptados, isto é, tende a ser centralizada e concentrada nos regimes autoritários e descentralizada e desconcentrada nos regimes democráticos. A dimensão ampla indica que este, pode ser definido como Estado - sociedade e nele, há que ter em conta as dimensões ou elementos que o compõem. As dimensões específicas do Estado-sociedade materializam-se com a população, território, e poder político estruturado (normas jurídicas, Constituição, e instituições). Embora as discussões a volta do Estado-sociedade também apontem para a problemática do Estado-Nação, ou seja, quando é que os Estados possuem ou não possuem nação. A nação, mais do que a constituição pela língua de um povo num dado território e pela formação psíquica que se traduz numa comunidade de cultura, é uma categoria histórica de uma determinada época, a do capitalismo ascendente³⁰. Enquanto que no Ocidente serviu determinados interesses, em África, os Estados-Nação obedecem a outras motivações, são uma construção social que emergiram para garantir a unidade nacional em países multiculturais depois do aparecimento do Estado. Portanto, a presente dissertação focaliza a dimensão estrita com vista a identificar os aspectos organizacionais e funcionais do aparelho do Estado moçambicano contemporâneo nos respectivos regime político e económico.

²⁹ A violência não é o único instrumento do estado mas é seu e específico, o estado é incompatível com as estruturas sociais que não apresentam o uso da violência legítima, na medida em que desaparece e subsiste a anarquia (Weber, 1964:56).

³⁰ Villar, 1985:170.

3.4.2. Funções do Estado

A filosofia política define a manutenção da ordem como fundamento do poder político, ou mesmo da existência dos Estados. Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Rosseau (1712-1778), identificam a protecção dos indivíduos, contra inimigos internos e externos, como função primordial do Estado natureza, dado que a segurança é posta em causa pelo egoísmo, medo e desordem que caracteriza a natureza dos indivíduos. Os economistas clássicos ou liberais como Adam Smith (1723-1790) consideram que o Estado deve manter a ordem social com a defesa nacional e o desempenho de alguns serviços sociais é possível desde que as receitas e despesas sejam equilibradas e evitem o défice ou superavit. As funções clássicas do Estado liberal vigoraram com mais ou menos rigidez até ao final da década de 20, com a crise de 1929³¹. Os teóricos modernos, marxistas e keynesianos questionaram os postulados do liberalismo. Os marxistas procuraram estender a segurança e justiça social dos indivíduos a todos os estratos da sociedade. Karl Marx (1818-1883), o fundador desta corrente, considera o Estado como um instrumento a serviço da classe dominante, isto é, da burguesia que pouco se preocupa com os desequilíbrios sociais causados pelo sistema capitalista³². Nesta óptica, a supressão das desigualdades sociais de classe resultaria no desaparecimento natural, não apenas do mercado, mas também do próprio Estado nas suas funções de protecção e justiça social. Em relação aos keynesianos, sem constituir ponto intermédio entre os economistas clássicos e os marxistas argumentam que o Estado tem um papel importante no desenvolvimento económico através da implementação de políticas sociais. Keynes (1883-1946), com a crise de 1929, realça o papel da intervenção directa do Estado na economia para minimizar os efeitos depressivos da renda e do emprego gerado pela crise. E a partir daí, o “Estado consumidor”, que se restringia apenas a funções clássicas, passou a ser um “Estado

³¹ Cano, 1998:115.

³² Ferreira et alli, 1995:160.

reprodutor” com funções ampliadas ao investimento público, criação de infra-estruturas e instituições necessárias ao funcionamento do próprio mercado. Mas entre as décadas de 50 e 70 surge o Estado providência na Alemanha de Bismark, com a função de assistir os problemas que afectam os estratos desfavorecidos da sociedade.

Não obstante a existência de consenso no que se refere as funções clássicas do Estado, o bem-estar dos indivíduos, entendido como a satisfação das necessidades económicas e sociais, tem sido o ponto central que divide os economistas clássicos e neoclássicos, os liberais e socialistas como também sociólogos e economistas. A complexidade desta função é plenamente compreendida em função dos sistemas políticos e económicos que se desenvolveram ao longo da história. A evolução histórica dos povos e a crescente complexidade do processo económico alterou as relações do governo das cidades exigindo acções complexas e diversas. O conceito e actuação do Estado ampliou-se, o Estado passou a exercer uma série de actividades importantes, desde organização, orientação, representação, coordenação ou execução de actividades políticas económicas e sociais e em alguns casos estas funções ultrapassam fronteiras nacionais gerando efeitos noutros países³³.

3.4.3. Tipos de Estado

A teoria marxista indica que em cada sistema ou modo de produção existe um tipo de Estado e no interior dele existem várias formas ou regimes políticos. No estado escravagista verifica-se a luta entre os senhores e os escravos (regimes despótico, tirano e império), no Estado feudal a luta entre senhores com os servos (regimes de feudos ou monarquias) e no Estado burguês a luta entre capitalistas e proletários (regimes democrático liberal ou autoritário)³⁴. O pressuposto básico assenta na história das sociedades, que é uma história da luta de classes entre dominantes e dominados, exploradores e explorados. A classe não é mais do que grupo de indivíduos que ocupa a

³³ Cano, 1998:113-114.

³⁴ Schwartzemberg, 1979: 74-75.

mesma posição no modo de produção. O funcionalismo aponta para a existência de Estados tradicionais e modernos. Durkheim (1977) considera a existência de dois tipos de solidariedade social (mecânica e orgânica) que correspondem a sociedade tradicional e moderna³⁵. Nessa base, os Estados tradicionais não possuem nação nem características de soberania porque apresentavam um poder político fragmentado, a soberania sobre o território não tinha grande relevância e a maior parte da população governada mostrava pouco interesse sobre aqueles que os governavam³⁶. Enquanto que nos Estados modernos os soberanos detém o poder sobre fronteiras bem delimitadas e as pessoas que habitam nos seus limites são cidadãos com todos os direitos e deveres comuns, reconhecem-se como parte da nação e possuem ideologias nacionalistas relacionadas com a identidade de uma comunidade soberana³⁷.

Não obstante a existência de elementos teóricos coerentes, ambas as teorias apresentam limitações teóricas na compreensão do fenómeno estatal. As teorias contemporâneas tem em conta estas limitações e classificam os Estados a partir da maneira como o poder é organizado. A tipificação resulta também de comparações mediatizadas pela experiência histórica e social, mas o número de pessoas que participam directa ou indirectamente na supremacia das competências e nas decisões fundamentais de carácter jurídico e político³⁸, constitui um dos critérios importantes. Há uma plena consciência das formas organizacionais das estruturas sociais do poder ou das tendências totalitárias ou liberais do Estado. O critério de organização do poder, na relação entre os órgãos detentores de poder e a população, indica que o Estado pode ser unitário, federal ou confederação e em relação as formas de governo têm em conta os sistemas adoptados, isto é, centralizados ou descentralizados na formação, estrutura e

³⁵ As sociedades tradicionais porque possuem uma densidade populacional reduzida, a especialização das actividades, quantidade de trabalho, e o grau de cultura é reduzida e a consciência colectiva é mais forte. Enquanto que as sociedades modernas porque possuem maior densidade populacional, especialização quantidade de trabalho, o grau de cultura é mais elevado e no lugar de consciência colectiva forte domina o individualismo Durkheim, 1977:204.

³⁶ Giddens, 2000:410.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Zippelius 1994:203

funcionamento dos órgãos supremos do Estado³⁹. Nos Estados unitários, os poderes do governo encontram-se num grupo de autoridades centrais e não são divididos como nos Estados federais⁴⁰. Nos Estados federais, encontram-se vários governos regionais submetidos a um governo central. Os poderes estão definidos na Constituição escrita que enuncia o limite de cada um assim como os métodos pelos quais são solucionados os conflitos entre os governos centrais e regionais. Ambos possuem poderes para conceber e executar leis e em contextos democráticos são eleitos pelo povo. A federação difere duma confederação porque na primeira os cidadãos estão ligados por laços de nacionalidade e na segunda os cidadãos são de nacionalidades diferentes, a união federal é indissolúvel enquanto que a confederação é mais fragil⁴¹. Os Estados podem ser totalitários ou liberais no que se refere a circulação do poder, e unitário, federação ou confederação de acordo com a nacionalidade ou organização espacial do poder.

3.4.4. Formas de Governo

As diferentes teorias sobre o Estado distinguem os tipos de Estado das formas de governo. Embora, na realidade concreta a distinção, nem sempre é clara, a filosofia política elaborou as primeiras formas de governo das sociedades: a monarquia, aristocracia, democracia, o principado e a república⁴². A distinção entre a monarquia e república de Maquiavel foi a que resistiu aos nossos dias, com a evidência histórica da queda dos governos monárquicos após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial⁴³. Hoje, os monarcas (reis e rainhas) são poucos ou mesmo raros. Em alguns Estados modernos,

³⁹ Figueiredo:1993

⁴⁰ Roberts, 1972:245

⁴¹ Ibidem.op.ci., 99.

⁴² Aristóteles considera a existência de três formas, a monarquia ou governo de um, a aristocracia ou governo de poucos e a democracia ou governo de muitos. Maquiavel (1513) em "o príncipe", preocupado com o estado real e com capacidade de impor ordens, considera que as duas respostas à anarquia decorrentes da natureza humana e do confronto entre os grupos sociais residem em duas formas de governo, o principado e a república (Sadek, 1996:17). Montesquieu, também preocupado com a estabilidade dos governos e as condições de manutenção do poder distingue três espécies de governo, republicano, aquele em que todo o povo ou apenas uma parte do povo tem o poder soberano; o monárquico, aquele em que só uma pessoa governa, mas por leis fixas e estabelecidas; e o despótico, uma só pessoa sem lei e sem regra, tudo conduz por sua vontade e por seus caprichos (Albuquerque, 1996:127).

⁴³ Bobbio, 1999.

como a Inglaterra e Bélgica o poder real é limitado pelas constituições ou virtualmente não existem. Noutros, como a Arábia Saudita e Jordânia, os monarcas continuam a ter o controlo sobre o governo. Entretanto, o poder dos monarcas, em quase todos os casos, constitui mais um símbolo de unidade nacional do que qualquer forma de poder político directo.

Se nos Estados modernos do mundo (repúblicas e monarquias incluindo as constitucionais) verificam-se uma adesão declarada a democracia como forma de governo⁴⁴. Hoje em dia, quando falamos da democracia, como afirma Robert Dahl (2000), temos que ter em conta que ela se modificou ao longo dos processos de transformação social e económica das sociedades contemporâneas. Há que distinguir a democracia participativa (directa) da democracia liberal. A democracia participativa ou directa, remonta à Grécia antiga onde o termo foi cunhado e à democracia original onde as decisões eram tomadas em comum por aqueles que estavam sujeitas a ela "...os que eram considerados cidadãos, uma pequena minoria da sociedade que se reunia regularmente para ponderar sobre a política a seguir e tomar decisões importantes..."⁴⁵. A democracia liberal existe nas nações que praticam a democracia representativa multipartidária, nas quais a massa populacional adulta tem o direito a voto e não existem minorias excluídas (com excepção dos refugiados e estrangeiros)⁴⁶. A expansão da democracia liberal nos últimos anos, de acordo com Giddens (2000), é o resultado do impacto do capitalismo e da globalização da vida social. Se o mundo esteve dividido em dois sistemas políticos mundiais (a democracia liberal e o comunismo)⁴⁷, em 1989, com o fim da Guerra Fria, a União Soviética perde a influência sobre a Europa do Leste e os

⁴⁴ Giddens, 2000:412.

⁴⁵ Ibidem.op.cit., 411.

⁴⁶ Fazem parte destes países, a Grã-Bretanha e outros países da Europa Ocidental, os Estados Unidos da América, o Japão, Austrália, a Nova Zelândia, e alguns países do terceiro mundo como Moçambique.

⁴⁷ O comunismo é essencialmente um sistema de partido único ou mono partidário, onde os eleitores podiam escolher não entre os diferentes partidos, mas entre diferentes candidatos do mesmo partido, o Partido Comunista. O partido existiu na União Soviética, na China (ainda persiste) e noutros Estados do Terceiro Mundo como Moçambique. Este partido controlava não apenas o sistema político como também a economia. Portanto, as formas de governo obedecem as estruturas de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a Constituição solicita o exercício do poder.

processos de democratização estenderam-se a todo o mundo numa espécie de reacção em cadeia⁴⁸.

3.4.5. Sistema Político

O sistema político é o conjunto de relações de interdependência entre os diversos entes que em conjunto contribuem para desempenhar a função de mediação dos conflitos, coesão do grupo e defesa dos outros grupos. O poder na sua organização constitui elemento central do sistema político e, enquanto capacidade dos indivíduos ou grupos em fazer valer os seus interesses mesmo contra vontade dos outros com auxílio do uso da força, encontra-se em qualquer relação social entre indivíduos. Mas o poder governamental, é quase sempre acompanhado por ideologias utilizadas para justificar as acções dos detentores de poder e de autoridade (uso legítimo do poder pelo governo), ou seja, "...aqueles que se submetem à autoridade do governo consentem nela..."⁴⁹. A consecução dos objectivos do Estado é realizada pelo governo através dos cargos que os indivíduos, eleitos ou não, ocupam de acordo com um regime político estabelecido. O governo refere-se aos ocupantes específicos do serviço público, os que estão na posição de fazer cumprir as decisões, ou seja "...determinações regulares de política, decisões e assuntos do Estado pelas entidades oficiais dentro de um aparelho político..."⁵⁰. Enquanto que o regime é constituído por princípios, normas e modos de interacção entre grupos sociais e órgãos do Estado, é uma forma de regras, com o qual as relações políticas são levadas a cabo com os processos e mecanismos de troca política⁵¹. Nessa base, os regimes políticos classificam-se de acordo com o número de organizações políticas, podem ser mono partidários, bipartidários ou multipartidários, autoritários ou liberais. O Estado, Governo, poder e regime constituem o sistema político e dificilmente

⁴⁸ Giddens, 2000:413.

⁴⁹ Ibidem.op.cit., 409.

⁵⁰ Ibidem.op.cit., 2000:408.

⁵¹ Rotchild, 1992:39

são clarificados empiricamente senão a nível conceptual⁵². Os cargos ou lugares ocupados pelos governantes na hierarquia administrativa do aparelho do Estado também compõem o sistema político e podem ser classificados em três categorias clássicas do poder: legislativo, executivo e judicial. Os legislativos são as assembleias ou parlamentos, os executivos são os administrativos (ministérios, institutos e outros) e os judiciais são os diferentes tribunais existentes. Os comportamentos dos indivíduos governantes, ocupantes dos cargos estabelecidos nos órgãos da administração estatal, são também orientados por um conjunto de normas circunscritas na Constituição da República. Os cargos e órgãos estatais persistem no tempo, de acordo com o tipo de Estado e regime político estabelecido pela referida Constituição. A Constituição garante a estabilidade das instituições a partir das normas jurídicas que a compõem, ou seja, enquanto enunciado fundamental de leis que governam os direitos políticos dos cidadãos e instituições políticas.

3.5.Sistema Económico ou Sócio Económico

A economia clássica é definida, pelas unidades de produção que são as empresas pelas unidades de consumo que são as famílias e pelo Estado que garante a segurança interna e externa dos indivíduos. A empresa, família e Estado, enquanto unidades económicas nem sempre existiram. Antes do crescimento económico moderno, as unidades económicas eram classificadas a partir da especialização da actividade económica e do sector de produção, ou seja, como unidades sem especialização das actividades e sector de produção; unidades sem especialização da actividade mas com especialização sectorial da produção; e unidades com especialização das actividades e sectores de produção⁵³. Apenas nestas últimas, encontrava-se a empresa, a família e o Estado na sua forma clássica, ou seja, o Estado enquanto unidade de produção e consumo é um fenómeno recente que surge com a teoria marxista e depois keynesiana.

⁵² Ibidem.

⁵³ Nunes et alli, 1995:48-49.

O processo de crescimento económico moderno contribuiu para a complexidade destas principais unidades económicas, na medida em que, o contacto entre povos permitiu o aparecimento dos subsistemas produtivo monetário e do comércio externo nas economias nacionais para completar os subsistemas produtivos e fiscal.

Nesta dissertação, a economia não é mais do que um sistema composto por estas unidades e subsistemas inseridos dentro de um sistema mais amplo que é a economia mundial contemporânea que se caracteriza pela incorporação de diversas economias nacionais em interacção. A economia nacional é definida como um espaço aduaneiro, pela ausência de barreiras internas a circulação de bens, pessoas, recursos e barreiras para outras economias; um espaço monetário pelos meios de pagamento utilizados; um espaço monetário pelos meios de pagamento utilizados; um espaço fiscal porque os indivíduos e colectividades pagam impostos; um espaço jurídico pelo regime jurídico existente; e um espaço político pela actuação do Estado em relação a vida económica⁵⁴. A economia nacional pode ser identificada como um sistema sócio económico na medida em que dificilmente podemos separar o sistema político subjacente a organização económica. A distinção weberiana entre a esfera económica e política ou seja, "...a economia enquanto satisfação das necessidades humanas que resulta da organização racional do comportamento e a política como a dominação exercida por um ou alguns homens em relação aos outros homens...", é mais conceptual do que real. Na realidade é impossível separar o agir económico do agir político como se separam dois corpos de um composto químico⁵⁵. Existe uma economia política e uma política económica, e a oposição entre as mesmas só se torna conceptualmente rigorosa quando se refere a racionalidade própria do agir económico⁵⁶. Os sistemas políticos e económicos, segundo Bourdieu (2001), são complementares devido aos diferentes capitais que os homens usam para manter a coerência do sistema. Os Estados para

⁵⁴ Ibidem.op.cit.,47.

⁵⁵ Aron, 1991:526.

⁵⁶ Ibidem.

manter o poder de governar a sociedade necessitam, para além do capital da força física, do capital económico para garantir as suas funções de protecção interna e externa. Nessa base, se é difícil separar o mercado das instituições sociais e políticas que enformam a sociedade, estamos, segundo Hodgson (1994), perante um sistema sócio-económico.

3.5.1. Tipos de Organização Económica

A classificação ou tipificação das economias torna, também, quase obrigatório recorrer a análise histórica do crescimento económico moderno. Em meados do século XVIII, as economias existentes eram locais e auto-suficientes, eram economias não sectorializadas de predação, não sectorializadas de cultivo e economias mundo sectorializadas⁵⁷. Estas últimas, as economias mundo euro-atlantica baseadas na lógica do mercado, deram origem a economia mundial contemporânea que se caracteriza essencialmente pelo funcionamento do mercado e pela sua expansão em todo o mundo com a queda do comunismo. Autores como Fukuyama (1996) e Dahl (2000) questionaram o fim do socialismo visto como vitória do liberalismo ou a substituição da direcção central pelo mercado. No entanto, com o processo de industrialização e urbanização, as economias evoluíram de formas simples para complexas de tal modo que, no século XX, as economias locais dominada pelas unidades artesanais, acabaram por desaparecer pelo menos no Ocidente e as economias nacionais modernas passaram a resolver os problemas tradicionais da economia através de lógicas mais complexas

⁵⁷ As economias locais não sectorializadas de predação podiam ser identificadas na Austrália, grande parte da América e algumas zonas do sudoeste africano. Caracterizavam-se pelo uso exclusivo da fertilidade espontânea da natureza, ausência de especialização sectorial e regional das actividades económicas. A rotina e repetição de experiências passadas eram a base de funcionamento; economias não sectorializadas de cultivo encontravam-se no interior da África do sul do Sara, nos arquipélagos do pacífico e no interior da Ásia (pastoris), caracterizavam-se também pela ausência de especialização sectorial e regional das actividades, o funcionamento era baseado, também, na rotina mas com os esquemas de mando. Elas podiam ser agrícolas nas sociedades sedentárias ou pastoris para os nómadas, e as economias mundo sectorializadas de cultivo encontravam-se nas costas da Eurásia, África do Norte e no interior do continente Americano, caracterizavam-se pela intensificação artificial da fertilidade espontânea da natureza, especialização sectorial e regional das actividades. Funcionavam com esquemas de mando mais complexos ou ligados a acção do estado ou com os esquemas de mercado com a coordenação dos planos de produção, consumo, acumulação das unidades económicas de base. Assim, as economias mundos podem ser classificadas como tributárias (mando) ou comerciais (mercado), (Nunes et alli, 1997:24-31).

assentes no mercado ou direcção central. Mas porque estas formas de organização económica apresentam vantagens e desvantagens e os modelos teóricos subjacentes nunca se apresentam de forma pura, surge um terceiro tipo de organização económica que é a economia mista⁵⁸. A economia mista apresenta uma estrutura heterogénea composta por um sector de subsistência, de pequena e médias empresa, de grande dimensão e pelo sector público tradicional e coexistência da lógica de mercado e de direcção central, embora esta última predomine o sector público tradicional (administração pública, justiça, educação e defesa) com funções que não são confiadas à iniciativa privada.

A economia de direcção central caracteriza-se por um plano de direcção central que intervém directamente nas unidades económicas e nos preços dos produtos transaccionados. A autoridade central decide o que produzir, incluindo quantidades e métodos de produção, através de inventários de necessidades nacionais dos indivíduos e recursos dentro das possibilidades de produção da economia. A actividade económica é objecto de intervenções directas e pormenorizadas da autoridade central no âmbito de planos global, sectoriais e regionais que se articula com objectivos a serem alcançados a curto, médio e longo prazo⁵⁹. E a economia de Mercado caracteriza-se pela existência de um sistema complexo que coordena as unidades económicas a partir dos preços que valorizam os bens e serviços e da restrição orçamental. Esta economia assenta na concorrência, ou seja "...sem concorrência, não há escolhas possíveis e não existe um verdadeiro mercado..."⁶⁰. A concorrência é considerada saudável quando assenta nos acordos de cooperação que excluem monopólios e cartéis, dado que, compete aos poderes públicos fiscalizar as posições dominantes e impor a necessidade de certos dismantelamentos e ruptura de certos acordos entre as empresas. A empresa ocupa um lugar central na produção e venda de bens e serviços, mas também como "...uma

⁵⁸ Ferraz, 2002:29.

⁵⁹ Ibidem.op.cit.,36.

⁶⁰ Rivoire, 1996:15.

colectividade de homens e mulheres que encontram, na contribuição para a mesma actividade comercial, o meio de realizar aspirações diferentes..."⁶¹. A economia de mercado funciona plenamente quando as empresas, que entram no mercado, são capazes de se impor num determinado sector de actividade, e quando os poderes públicos vigentes são susceptíveis de perder a posição. Os poderes públicos não desempenham, em princípio, qualquer papel na gestão interna das empresas, o seu papel económico consiste na capacidade de gerar moeda, controlar o crédito, assegurar o funcionamento de numerosos serviços e fazer respeitar as regras da convivência. De acordo com Rivoire (1996), os sindicatos, apenas estes como intermediários, têm um papel importante como grupo de pressão mais activo, defendendo os seus aderentes, desde trabalhadores no interior das empresas até o patronato nos ramos profissionais. O Estado intervém na regulação da economia de mercado através da criação de um conjunto de regras, regulamentos, leis ou regras de jogo que orientam e incentivam os indivíduos empresários ou empreendedores. Nesta base, Schumpeter (1985) demonstra a relevância do espírito de empreendedor na contribuição do crescimento económico, deixando claro que a iniciativa privada e as empresas são a fonte de desenvolvimento económico. O empresário, numa economia de mercado, é obrigado a demonstrar o grau elevado de inovação para criar um mercado potencial e reunir os meios de produção necessários.

3.5.2. Mercado como Construção Social

Os economistas clássicos definiram o mercado como algo concreto delimitado numa área geográfica. Adam-Smith, como também Karl Marx, deram ênfase principal à esfera de produção e não a troca que ocorre no mercado. O que contava era a produção e não a troca, o que definia o preço era o princípio da quantidade de trabalho despendido para produzir a mercadoria e não as forças da oferta e da procura e o mercado era

⁶¹ Ibidem.op.cit., 12.

apenas um mecanismo regulador de preços⁶². A estrutura analítica neoclássica desenvolve-se para um mercado abstracto e a diversidade fenomenológica dos mercados, desde o mercado físico medieval até ao mercado moderno menos físico, revelam um profundo isomorfismo ou essencialismo de mercado⁶³. A perspectiva institucionalista da economia indica que o mercado é uma instituição social com regras próprias e não um mecanismo regulador de preços. O mercado deve ser definido em função de um conjunto de instituições que se ocupam não apenas de questões legais como direitos de propriedade, decisão sobre contratos mas também como transportes, comunicação ou informação relacionada com o mercado⁶⁴. As trocas de mercadorias são facilitadas e estruturadas por essas instituições sociais. A troca implica acordo contratual e intercâmbio de direitos de propriedade enquanto que o mercado consiste, em parte, de mecanismos para estruturar, organizar e legitimar essas actividades. Os mercados são trocas organizadas e institucionalizadas. As instituições do mercado ajudam na regulação e estabelecimento de consenso sobre os preços, informação sobre os produtos, quantidades, compradores e vendedores potenciais. Mas há que distinguir instituições de mercado ligadas ao sistema legal (costumes ou as que regem o contrato e estão presentes mesmo no mercado informal), das instituições ligadas ao desenvolvimento do mercado (infra-estruturas). A teoria económica neoclássica constitui um avanço importante relativamente aos marxistas e keynesianos, na medida em que, segundo Fukuyama (1996), trouxe a luz verdades importantes sobre a natureza do mercado. O seu modelo fundamental (de escolha racional) do comportamento humano racional centrado no interesse próprio está correcto a 80 %, restando 20 % de fora relativos ao comportamento humano, sobre os quais o pensamento económico neoclássico nos dá uma pálida ideia⁶⁵. A vida económica está profundamente

⁶² Swedberg: 1994.

⁶³ Lie, 1997:02.

⁶⁴ Hodgson, 1994:175

⁶⁵ Fukuyama, 1996:25.

mergulhada na vida social e não pode ser apreendida separadamente dos costumes, da moral, dos hábitos e da cultura da sociedade em que se desenvolve⁶⁶.

A velha sociologia económica que integra elementos culturais na explanação da teoria económica e que se justifica com os limites da teoria económica neoclássica distingue-se da nova sociologia, pelo facto desta última não se considerar um campo independente da economia e pelos novos instrumentos de análise, como a teoria das redes, na compreensão da acção económica⁶⁷. Granovetter introduz a ideia de economia como construção social na medida em que considera a acção económica como algo incrustado no sistema de relações sociais⁶⁸. O conceito de incrustação está bastante difundido entre os sociólogos, mas poucos estão conscientes de que este existe e em relação a sua importância⁶⁹. Nessa base, os sociólogos económicos recentes tem vindo a argumentar que os mercados não são abstracções opostas a relações de ordens sociais na medida em que estão incrustadas nelas e profundamente sujeitas as análises das relações sociais⁷⁰. Swedberg (1994) considera o mercado como um tipo específico de estrutura social que representa a instituição económica mais importante das sociedades contemporâneas. A estrutura social deve ser entendida estritamente como interacções entre os agentes e sustentadas pelas normas ou sanções sociais⁷¹. O mercado enquanto um tipo de estrutura social é mais do que um mecanismo regulador de preços como a teoria económica pura apresenta, mais do que um acto de troca inclui factores políticos e legais em interacção. Portanto, o mercado enquanto construção social é um fenómeno complexo e multifacetado que envolve vários elementos que interagem e garantem o seu funcionamento e sobrevivência.

⁶⁶ Fukuyama, 1996:25, Granovetter: 1992.

⁶⁷ Steiner, 1995:175.

⁶⁸ Swedberg, 1997:165.

⁶⁹ A incrustação é um conceito que surge com Karl Polanyi em 1957 para descrever a estrutura social do mercado das sociedades pré capitalistas, enquanto que Granovetter (1985) usou para descrever o efeito das redes sobre a acção económica particularmente entre firmas (Uzzi, 1997:35).

⁷⁰ Spillman, 1999:1047.

⁷¹ Swedberg: 1994.

3.6.Regulação Económica

A regulação está associada a duas noções fundamentais: o controlo e a norma. O controlo, segundo Roberts (1972), pode ser visto como acção reguladora quando resulta de alguma tensão no sistema social e as normas podem ser vistas como o conjunto de regras declaradas através de processos legitimados por lei e em contextos de grupos. A regulação não é mais do que o controlo feito a partir de normas, regras, regulamentos, e leis que delimitam o comportamento dos indivíduos na sociedade. A regulação social pode ser definida, como "...um conjunto de pressões directas ou indirectas exercidos sobre membros individuais ou colectividades de uma sociedade para corrigir desvios comportamentais de expressão ou de atitude em relação a regras e normas adoptadas por um grupo ou uma sociedade considerada..."⁷³. Se ela difere da influência social pelo seu exercício consciente e deliberado em nome do grupo, por órgãos específicos ou não, a regulação económica pode ser definida em função de regulamentos que influenciam ou orientam directamente ou indirectamente o comportamento dos indivíduos no processo produtivo. Os regulamentos variam em função do sistema sócio-económico e político, isto é, leis que atribuem as forças invisíveis do próprio mercado ou então aos poderes centrais do Estado em alguns ou em todos sectores da actividade económica.

O problema da regulação económica remonta a separação radical entre o económico e o social. Apesar da abordagem convencional da regulação económica, pelo menos até aos anos 70 fundamentar-se na análise tradicional do bem-estar⁷⁴, existem três grandes teorias a volta do processo de regulação económica, o liberalismo, o marxismo e o realismo⁷⁵. A intervenção do Estado nos processos económicos e sociais ocupa um lugar central nas ideologias políticas modernas como ponto de oposição entre

⁷³ Lécuyer, 1990:209.

⁷⁴ A análise tradicional do bem estar assenta na abordagem da economia clássica, representado por Adam Smith (1723-1790), Jean- Baptiste Say (1767-1832) e David Ricardo (1772-1823), na medida em que formaliza a intervenção do Estado na economia ao definir o mercado como um fenómeno auto regulado por forças invisíveis e limita-o às a funções de protecção e segurança social.

⁷⁵ Hall et alli, 1990:71.

as correntes liberais (conservadoras) e socialistas (sociais democratas, trabalhistas ou comunistas)⁷⁶. Os primeiros admitem um papel restrito na vida económica, apenas nos regimes políticos democráticos verdadeiramente livres, e os segundos advogam a existência de planos governamentais que reforcem medidas de bem-estar contra a depressão, miséria e apatia dos regimes ditatoriais ou autoritários⁷⁷. A abordagem realista permite superar esta oposição com argumentos a favor da economia mista.

Hall et alli (1990) considera que as relações entre o Estado e a economia são sustentadas pela presença do governo na economia, dado que este aparece como um elemento nefasto que restringe a liberdade económica dos indivíduos ou pela ausência do governo, outro elemento nefasto que contribui para a desordem ou regionalismo que impede o comércio. A oposição entre estes dois pólos, na óptica de Olson (1998), pode ser identificada na análise da relação que envolve instituições políticas e liberdades políticas, na articulação entre objectivos, agentes de restrições e liberdade dos agentes económicos e no verdadeiro significado de liberdade. Os liberais e conservadores procuram distinguir o controlo ou limite da liberdade pela existência de eleição democrática, ditadura ou oligarquia a margem dos indivíduos. Esta distinção não é relevante, pelo contrário, é na maneira como se processa a liberdade que se fundamenta a compreensão do fenómeno de regulação económica. A tarefa importante consiste em identificar o tipo de actividades governamentais que constituem atentado a liberdade económica. Nessa base, as únicas actividades que constituem atentado a liberdade económica são aquelas que "...implicam a substituição das decisões individuais, tomadas livremente, por decisões colectivas alicerçadas na força..."⁷⁸. A provisão dos bens públicos tradicionalmente fornecidos pelo governo impõe inevitavelmente uma

⁷⁶ A teoria neoliberal, mais representada por Friedman, rejeita a intervenção do estado na economia ou seja, "o estado ao impor regras ao consumidor está ameaçar a liberdade e criatividade de cada um (1962:04), enquanto que teoria marxista defende a intervenção do Estado para garantir a revolução socialista.

⁷⁷ Olson: 1998.

⁷⁸ Ibidem.op.cit.,86.

limitação a liberdade, enquanto que uma empresa socialista de propriedade pública, produtora de bens não colectivos não provoca necessariamente a perda dessa liberdade⁷⁹. O alargamento do sector público pode ser visto como atentado a liberdade económica apenas em relação a totalidade das actividades tradicionais governamentais e quando estes exigem o aumento dos impostos obrigatórios. O financiamento dos serviços tradicionais do Estado (polícia, exército etc.), por exemplo, é o que mais restringe a liberdade económica. Olson pretende mostrar que é a provisão de bens e serviços colectivos e não a natureza pública/privada que determina a restrição da liberdade económica. Embora existam outros factores em interacção, qualquer organização estatal ou privada pode fornecer bens e serviços não colectivos sem restringir a liberdade económica.

Contudo, a regulação económica definida como a acção do Estado que visa a limitação dos graus de liberdade dos agentes económicos constitui o debate dos anos 80⁸⁰. A acompanhar este debate estão os processos de privatizações que também ganharam relevância não apenas na Europa mas em quase todo o mundo. O processo de nacionalização existiu tanto nas economias capitalistas de mercado como nas de direcção central. O que está em causa não é o grau de intervenção do Estado no sentido de ser maior ou menor, mas sim o sentido político subjacente a intervenção⁸¹. No Ocidente, a intervenção resultou, em muitos casos, de nacionalismo económico que existiram para atingir níveis mais elevados de desenvolvimento e de situações excepcionais como crises económicas e graves situações de guerra⁸². A análise dos

⁷⁹ Ibidem.op.cit., 87-88.

⁸⁰ A teoria da regulação inicia com o modelo de economia pura ou clássica, em que o equilíbrio automático dos mercados é o que permite criar o pleno emprego. Nesta concepção toda a forma de organização colectiva de intervenção pública ou regulamentação constitui fonte indiscutível da crise económica. A teoria de regulação volta a ribalta com os neoclássicos devido a crise económica de 1929 que demonstrou as imperfeições do modelo clássico. A regulação do Estado surge como “...um institucionalismo que bebeu bastante nas fontes de Marx, Kalecki, Keynes, do estruturalismo e da escola dos anais...” Boyer, 1990:132.

⁸¹ Viegas, 1996:33.

⁸² O crescimento económico e a melhoria de condições de vida na Europa Ocidental se processaram num contexto político de planificação, regulação social e intervencionismo do estado em geral (ibidem).

processos de intervenção do Estado tem em conta não apenas as teorias e ideologias mas também as motivações que as integram e que subjazem as políticas estatais⁸³. O alargamento do sector público da economia ou nacionalizações ocorreu em diversos períodos, sob diversas perspectiva, motivações e aspectos processuais diferenciados. As políticas de privatizações embora não assumindo um carácter homogéneo, generalizaram-se na Europa ocidental na década de 80, iniciando-se com a experiência britânica e depois em quase todo o mundo⁸⁴.

A privatização não podem ser compreendida como um processo de “desregulação” económica e social do Estado na economia, porque o mesmo corresponde, segundo Viegas, a uma posição teórico ideológica daqueles que pretendem interpretar as privatizações como “menos Estado”. No entanto, verifica-se o contrário, é-lhe atribuído o papel de facilitador com o estabelecimento de políticas ou regras de funcionamento que incentivam a economia. As privatizações, ao contrário do que se presume, podem conduzir a “mais Estado”⁸⁵. O debate dos anos 20 e 30 que excluía qualquer intervenção ou planeamento centralizado no mercado, também revela a inexistência de um sistema puro de mercado. O mercado contém impurezas e é constituído por estruturas e instituições⁸⁶. Apesar do liberalismo impor regras estritas ao governo não significa que o Estado liberal seja um Estado mínimo. A ideia de Estado mínimo, com tarefa única de proteger os direitos dos indivíduos também, não é consistente⁸⁷. O Estado mínimo também pode ser socialista na estrita medida em que o bem-estar ou direito a participar nos meios de produção constituem direitos básicos dos indivíduos. A imprecisão consiste na confusão entre governo limitado e Estado mínimo e o limite do governo reside não apenas nas funções de protecção, direitos e manutenção da justiça

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ As tendências neoliberais reaparece depois da crise económica de 70 e do aparecimento dos primeiros sintomas de crise financeira do Estado- providência, por isso, a década de 80 é caracterizada por um fenómeno contrário, o das privatizações ou liberalização da economia.

⁸⁵ Drumaux, 1988:44.

⁸⁶ Hodgson, 1994:252.

⁸⁷ Gray, 1988:121.

como também na criação de instituições necessárias a formação e funcionamento do mercado.

Apesar da dicotomia existente, entre liberais e socialistas ou heterodoxia versus nova ortodoxia, existe elementos de concordância em relação a maneira como o governo ou Estado interfere negativamente na economia, ou seja, ambos tem a consciência de que a boa ou má governação determina o desenvolvimento de um país. A melhor abordagem sobre o papel do Estado na regulação da economia, segundo Hodgson (1994), não consiste em procurar "mix" entre intervenção e não intervenção. O mercado livre implica automaticamente a intervenção do Estado no estabelecimento de instituições necessárias e na regulação de relações sociais que garantam o funcionamento da economia, isto é, o sistema de mercado é necessariamente penetrado pela regulação e intervenção do Estado. Hodgson, não muito distante de Olson, considera que o problema está no tipo de intervenção a realizar e nos fins que a se destinam. A intervenção estatal tem um carácter institucional e contrasta com as receitas keynesianas (impostos, despesa pública e crescimento económico) que prevaleceram durante três décadas e colocaram de lado variáveis fundamentais como estruturas e instituições. A abordagem realista, baseada na experiência histórica das crises económicas, permite apresentar o papel do Estado como provedor de leis ou regras e instituições necessárias ao funcionamento do mercado.

3.7. Pergunta de Partida e Hipótese de Trabalho

Partindo do princípio que a organização não é mais do que um conjunto de indivíduos, inseridos numa estrutura aberta ao meio externo, que trabalham em conjunto e de um modo coordenado para alcançar objectivos. Procuramos saber em que medida o aparelho do Estado moçambicano, enquanto uma organização ampla composta por várias instituições e no âmbito dos programas do governo da FRELIMO, tem cumprido os objectivos económicos. Como é que a organização administrativa do Estado constitui

um elemento contingente ao funcionamento eficaz das actividades económicas. Partindo da hipótese segundo a qual, o tipo de burocracia que caracteriza a organização administrativa do Estado constitui um dos principais obstáculos ao funcionamento das actividades económicas. Os objectivos do Estado, relacionado com a promoção do bem-estar dos indivíduos, têm sido alcançados de forma muito lenta. A falta de coordenação e aplicação de leis entre as diferentes instituições do Estado afectam negativamente o processo de desenvolvimento económico. Nessa base os problemas inerentes a construção da economia de mercado em Moçambique são o resultado da interacção entre a variável independente (burocracia) e a variável dependente (actividades económicas). Nessa base, O papel do Estado na regulação da Economia de mercado emergente (1987-1999), ao invés de se concentrar na criação de um ambiente que favoreça a iniciativa privada, consistiu também em dificultar o funcionamento das actividades económicas.

3.8. Metodologia

A realização do trabalho obedeceu a revisão bibliográfica que permitiu a elaboração do quadro teórico e uma síntese sobre a maneira como o objecto de estudo apresenta-se na realidade africana, e a recolha de dados que se efectuou a partir de estudos, relatórios, documentos sobre a temática em Moçambique. Os relatórios e documentos oficiais do governo apresentam algumas inconsistências no que se refere as estatísticas sobre o número de empresas privatizadas e caracterização dos indivíduos no aparelho do Estado o que permitiria identificar a estrutura organizacional dos mesmos. As estatísticas sobre as empresas privatizadas, antes da aplicação do PRE ou mesmo do enquadramento legal do processo em 1989, são escassas e/ou contraditórias. Isto resulta, em parte, da forma como as privatizações foram efectuadas, isto é, o Centro de Promoção de Investimentos, a instituição que gere o processo de autorização não dispõem de uma base de dados que permite a obtenção de dados exactos sobre os

projectos de investimento autorizados senão estimativas. A técnica de análise de conteúdo revelou-se útil para a compreensão dos discursos produzidos pelas Conferências Anuais do Sector Privado em Moçambique⁸⁸. Estas conferências são importantes na medida em que institucionalizaram a relação entre o governo sector privado e sociedade civil de modo a reduzir, embora relativamente, os constrangimentos que afectam o funcionamento da economia.

⁸⁸ A análise de conteúdo é uma técnica de tratamento de informação e não um método, na medida em que integra-se em qualquer dos grandes procedimentos lógicos da investigação e serve igualmente a diferentes níveis de investigação empírica (...) é uma técnica não obstrutiva na medida em que os constrangimentos dos sujeitos observados é reduzido, exerce-se sobre material que não foi produzido com o fim de servir a investigação empírica, as conclusões dos discursos dos sujeitos não estão enviesados (...) e enquanto técnica analisa respostas obtidas em diferentes condições experimentais (Vala, 1986:107-109).

1.Introdução

A formação dos Estados africanos difere-se dos Estados europeus pelo processo histórico que a envolve. Se os Estados europeus formaram-se a partir da reunião espontânea de pequenos agregados até então independentes, forçados a agruparem-se sob uma autoridade comum para resistir a inimigos poderosos (como os cantões suíços), ou pela conquista subjugando tribos ou cidades ao mesmo vencedor e a motivação esteve sempre ligada a guerra ou ameaça da guerra⁸⁹. A formação dos Estados africanos, na sua estrutura actual, tem raízes profundas nas sociedades pré- colonial, colonial e pós- colonial. Os regimes autoritários, com ou sem raízes pré coloniais, caracterizam os Estados colonial e pós-colonial. A diferença reside nos objectivos que enformam os sistemas políticos dos respectivos Estados e na maneira como o autoritarismo se apresenta em cada um deles. O autoritarismo colonial, assente nos métodos coercivos e repressivos, serviu os interesses da metrópole, enquanto que o autoritarismo pós-coloniais serviu os interesses das novas classes dirigentes através da "politique du Ventre" se seguirmos a perspectiva de Bayart (1989).

A democracia liberal, com referências metropolitanas que parecia instalar-se efectivamente nos primeiros países independentes da década de 60, muito cedo, foi substituído por regimes de partidos únicos, militares ou quase militares, que prevaleceram até meados da década de 80, pela Constituição ou golpes militares. Nos finais da década de 80 e princípios da década de 90, o regresso da democracia liberal em quase todos os países da África subsariana é realizado no âmbito da conjuntura internacional, numa época em que o Estado desenvolvimentista que caracterizava o modelo pós- colonial é identificado, nos excessos de intervenção económica, como factor responsável pelas crises económicas. As reformas económicas, sob a égide do

⁸⁹ Bouthoul, 1976:4.

FMI e do Banco Mundial, introduziram a redução do papel do Estado na regulação da economia, de tal modo que nos finais da década de 90 os insucessos dos mesmos introduziram a organização das instituições do Estado como um dos fundamentos da eficácia dos Programas de Ajustamento Estrutural. Nessa base, a redução do papel do Estado sustentado pela ideia de “Estado mínimo” é substituída pela ideia de “Estado máximo” com intuito de fortalecer as instituições do Estado e assegurar o funcionamento dos mercados.

1.1.Estados Pré-Coloniais

Os Estados pré-coloniais ou tradicionais eram sociedades “stateless” organizadas a volta da família, grupos de parentesco e clãs, não eram atrasados⁹⁰, mas também não eram mais evoluídos que os Estados ocidentais. As guerras, doenças, necessidades económicas e migrações eram apenas aspectos que os tornavam debilitados. Os estudos antropológicos, mais representados por Fortes & Evans-Pritchard (1981), realçam a importância do princípio linhageiro que compõe a estrutura dos Estados africanos ao mesmo tempo que os caracteriza a partir da presença ou ausência de governo. Não obstante, identificam que em todas as sociedades o sistema social, as instituições políticas e económicas, a organização do parentesco e a vida ritual, estão intimamente relacionadas e interdependentes⁹¹. As primeiras caracterizam-se pela existência de autoridade centralizada, aparelho administrativo e instituições judiciais, governo e distinções de riqueza, privilégio ou status que correspondem a distribuição do poder e autoridade dos povos Zulu, Ngwato, Bemba, Banyankole e Kede⁹². Nas sociedades do segundo tipo, verifica-se a ausência destas instituições e a existência de divisões agudas nas categorias de status ou riqueza dos povos Logoli, Tallensi e Nuer. A diferença relevante entre os sistemas políticos reside no papel desempenhado pelo sistema de

⁹⁰ Tordoff, 1993:24.

⁹¹ Fortes & Evans-Pritchard, 1981:31-33.

⁹² Ibidem.

linhagem na estrutura política⁹³. No primeiro tipo a organização administrativa é a base fundamental, enquanto que no segundo é o sistema de linhagem segmentaria que regula as relações políticas entre os segmentos territoriais. As semelhanças residem no parentesco e nos laços domésticos que desempenham um papel importante na vida dos indivíduos, mas apenas numa relação de ordem secundária com o sistema político.

Todavia, não obstante a relevância desta perspectiva, Elikia M'Bokolo (1995) considera que os Estados pré-coloniais apresentam características diferentes e específicas que os torna difícil de estudar a partir de aspectos comuns. Se Fortes & Evans-Pritchard caracterizam os sistemas políticos africanos a partir da dicotomia entre sociedades sem Estado e sociedades com Estado para descrever os tipos representativos dos Estados africanos. O problema, segundo M'Bokolo, coloca-se perante as origens do Estado ou na passagem de uma forma para outra⁹⁴. A distinção entre as sociedades nesses termos, ajuda muito pouco a perceber a grande diversidade ou diferenças significativas de formações políticas e económicas existentes nos diferentes reinos e impérios que existiram entre os séculos VII-XV⁹⁵. Os recursos naturais e a densidade populacional são factores que explicam as variações entre as sociedades embora existam semelhanças nas práticas constitucionais de reciprocidade, contabilidade e forma de legitimidade política⁹⁶.

No entanto, os Estados pré-coloniais, na sua diversidade, com ausência ou presença de governos autoritários, militares ou religiosos, eram Estados independentes até o século XVIII e apresentavam uma centralização do poder personalizado nos chefes

⁹³ Existe uma série de relações que ligam um indivíduo a outras pessoas e a unidades sociais através da família bilateral e transitória denominada sistema de parentesco e o segmentaria de grupo de descendência uni linear e permanente a que chamamos linhagem. Apenas o último é que estabelece unidades corpóreas com funções políticas (Ibidem.).

⁹⁴ M'Bokolo, 2003:155.

⁹⁵ Méroe, Axum e Négus na África do nordeste; nos Estados Sudanese, já descritos por Fortes & Evans-Pritchard (Ghana, Tekrur, Mali, Songai, Kanem) e nos Estados das savanas meridionais onde encontramos o império do Muene Mutapa e o reino do Congo que abrange a África Austral e Ocidental. Nestes reinos e impérios, os Estados apresentam diferenças significativas nas suas estruturas políticas económicas e sociais.

⁹⁶ Healey & Robinson, 1992:11.

africanos. Os chefes, muito cedo, protagonizaram o comércio com asiáticos e mais tarde com europeus numa relação comercial que se desenvolveu de tal modo que, nos finais do século XIX, estes foram derrotados e os respectivos Estados absorvidos. Os chefes, após terem sido derrotados pelas forças coloniais, foram ignorados na estrutura administrativa colonial e só na última fase colonial é que foram incorporados no nível mais baixo da hierarquia administrativa para suprir a escassez do pessoal administrativo.

Se em alguns casos a regra colonial destruiu as instituições políticas tradicionais pela força, noutros as respectivas instituições foram a base para a hegemonia imperial e os líderes colaboraram com as autoridades coloniais de modo a preservar o seu poder e status⁹⁷. A distinção ou coexistência entre regras autoritárias e democrática deixa de ser relevante na medida em que a colonização e a postura dos dirigentes pós-coloniais, na maior parte dos territórios, rompeu com quase todas estruturas tradicionais desses Estados. O contacto dos europeus com a África, através de comerciantes, missionários e exploradores foi um processo duro e longo. Os portugueses, no século XV, foram os primeiros a iniciar o comércio na Costa Este, mas os britânicos e franceses foram os que estabeleceram maior número de fortes com o qual conduziram o comércio de ouro, marfim, e escravos. Este último comércio, que se intensificou entre os séculos VII-XIX, foi o que mais quebrou as dinâmicas sociais, políticas, demográficas e económicas desses Estados. A destruição dos Estados pré-coloniais começou muito antes dos europeus, a história mostra que antes do tráfico europeu, os africanos tinham sido objecto de um comércio regular entre o Sara e o Oceano Índico. Embora seja difícil avaliar a importância quantitativa dos primeiros tráficos não europeus, os efeitos a longo prazo são evidentes na medida em que estes abriram caminho aos tráficos europeus⁹⁸. Nessa base a captação, pelos europeus, das redes ligadas ao comércio

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ M'Bokolo, 2003:208.

transaariano foi um fenómeno muito progressivo, que só terminou com a colonização imperialista nos finais do século XIX e princípios do século XX⁹⁹.

1.1.1. Economias de Subsistência, de Troca ou Mercantilistas

A ausência ou presença dos europeus no continente revela-se também importante para caracterizar as economias pré-coloniais. Antes do contacto com os europeus, a economia assentava na subsistência, trocas internas e comércio a longa distância com os asiáticos. As economias pré-coloniais eram locais de cultivo, em alguns casos de predação, caracterizavam-se essencialmente pela subsistência ou auto consumo, as actividades não eram especializadas e dependiam da localização geográfica. A diversidade das formações políticas também aponta para a diversidade das economias pré-coloniais. Hugon (1999) classifica quatro tipos de organização económica¹⁰⁰: a) *economias de punção* que dependiam de espaço suficiente para alimentar a população, assegurar a endogamia e a produção existente nas sociedades de recolção ou predação; b) *economias agrícolas* organizadas de acordo com regras de parentesco e família alargada existente nas sociedades agrícolas de linhagem segmentar e sem Estado; c) *economias de troca*, onde a organização política centralizada apoiava as trocas com o mundo árabe e as rotas dos grandes comerciantes que asseguravam o comércio a longa distância de ouro, noz, cola e escravos existentes nas sociedades “estatistas”, d) *economias de tributo*, onde a população tinha obrigações com os chefes, as que eram dominantes nos impérios.

Não obstante a existência destes tipos locais de organização económica, em nenhuma delas encontramos o mercado desenvolvido nos moldes das economias mundo euro atlânticas da Europa Ocidental, dado que, não dispunham de tecnologias que estas últimas dispunham. Por isso, não foi antes de 1400, quando os europeus começaram a explorar a costa da África, que elas entraram em interacção com as economias

⁹⁹ Ibidem.op.cit., 257.

¹⁰⁰ Hugon, 1999:27-28.

européias¹⁰¹. Se os percursos históricos das sociedades africanas, como Hugon realça, resultam do duplo jogo de factores internacionais e internos, então a absorção das economias locais de cultivo resultou da iniciativa da economia mundo euro-atlântica pela absorção directa. A absorção directa ocorreu com a implantação do sistema colonial, basicamente na segunda metade do século XIX na África a Sul do Sahara e ilhas do pacífico¹⁰². As economias locais de cultivo baseadas na subsistência e mais tarde no comércio a longa distância foram transformadas em economias de renda assentes nas grandes plantações, extracção de minerais ou petróleo e serviços. Portanto, a coexistência de diversas formações políticas e económicas e de informações escassas sobre a maneira dispersa como cada economia se apresentava torna difícil medir o papel regulador do Estado se não a postura autoritária dos chefes africanos no comércio local e a longa distância.

1.2.Estados-Coloniais

O poder colonial operou dentro de fronteiras delimitadas e formalizadas pela conferência de Berlim (1884-1885) que obedecia os objectivos das potências coloniais e determinou as fronteiras artificiais da estrutura actual dos Estados africanos¹⁰³. Foi na África Central e Austral, como afirma M'Bokolo, que os europeus penetraram em espaços inteiramente novos e perturbaram, num espaço de tempo muito curto, a estrutura e lógica das trocas em seu proveito. A partir desta altura a África, de acordo com Coquery-Vidrovitch & Moniot (1976), sofreu mudanças decisivas que culminaram não apenas com a desagregação mas também com adaptações que envolveram a criação de novas estruturas políticas e sociais. A modificação das condições comerciais nas costas e a penetração europeia constantemente ampliada marcaram o momento crucial de rupturas com a história das sociedades africanas.

¹⁰¹ Delancy, 2000:102.

¹⁰² Nunes et alli, 1997.

¹⁰³ A Conferência de Berlim formalizou não apenas a partilha do continente africano mas também dos recursos naturais a serem explorados.

Os sistemas políticos coloniais caracterizavam-se pela existência da dominação directa e indirecta, ou seja, pela maneira como se procedeu o governo dos brancos, o mito da assimilação francês ou português no primeiro tipo de dominação, pelas posturas conservadoras no segundo tipo, e pela postura autoritária dos chefes brancos que caracterizam ambos os tipos de dominação¹⁰⁴. O autoritarismo colonial, que caracteriza os tipos de dominação, com ou sem postura conservadora, respeitando ou não as tradições locais, desnaturalizou as estruturas políticas em todas as sociedades e em profundidade. E em todos os casos verifica-se que os chefes brancos ocupavam os altos cargos enquanto os indígenas ocupavam os mais baixos na hierarquia administrativa.

1.2.1. Administração ou Aparelho de Dominação

A implantação da administração é característica fundamental da colonização directa¹⁰⁵. A administração francesa e inglesa constituíram os principais tipos de administração colonial, enquanto que administração portuguesa apresenta-se como um caso atípico. A França submeteu os territórios da África Ocidental e Equatorial a um sistema de administração altamente centralizado e estruturado. Em cada colónia existia um governador-geral submisso à direcção e autoridade central na região. Dakar era a sede dos territórios da África Ocidental enquanto que Brazzaville era a sede dos territórios da África Equatorial, que em conjunto constituíam autênticas federações e subordinadas ao Ministro das colónias em Paris. As colónias estavam sub divididas em círculos que eram administrados por funcionários políticos brancos enquanto os chefes tradicionais ocupavam o escalão inferior. A Inglaterra tinha um sistema administrativo menos centralizado, porque os governadores tinham liberdade de tomada de decisões no

¹⁰⁴ Coquery-Vidrovitch & Moniot, 1976:66-82.

¹⁰⁵ A primeira fase colonial (princípios do século XIX até a I Guerra Mundial caracterizado pela construção do Estado colonial através da conquista, implantação da administração ou aparelho de dominação, introdução de medida fiscais e exploração de recursos, a segunda fase (entre as guerras) pela institucionalização do Estado e a terceira fase (depois da II Guerra) pela descolonização (Yong, 1986:26-30). Esta periodização é mais adequada para as colónias francesas e inglesas porque a colonização portuguesa caracteriza-se pela implantação do Estado novo e protecção de 1926-1950, abertura do capital estrangeiro 1950-1960 e a guerra colonial de 1960-1974.

âmbito das políticas enquadradas no *Colonial Office* em Londres e adequadas a cada território. A partir de 1920, a administração indirecta foi introduzida a partir das instituições tradicionais, isto é com apoio nos tribunais locais e mais tarde em tesourarias locais. O *indirect rule* funcionou melhor nos territórios onde a autoridade tradicional era forte (e.g. Nigéria) e pior nos territórios onde era fraco ou mesmo inexistente. Em todos os casos os chefes eram nomeados para o governo administrativo de acordo com a legitimidade atribuída pela população. Este sistema administrativo, por um lado contribuiu para a preservação do governo local e certas tradições ou costumes africanos, enquanto que por outro lado teve consequências negativas, produziu conflitos étnicos entre os chefes tradicionais, entre os que colaboraram ou não com o colonialismo e posteriormente entre partidos políticos. Portugal, o poder colonial mais antigo, transformou os territórios africanos (Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) em províncias ultramarinas de Portugal todo integrado e indissolúvel. Através de um controlo autoritário e altamente burocratizado do sistema administrativo introduziu o trabalho forçado para as plantações e o sistema de indigenato, copiado do sistema francês, para classificar os direitos da população de acordo com as categorias: indígenas, assimilados ou mestiços e brancos.

Todavia, a maneira como as administrações foram implementadas nos diferentes territórios diverge de acordo com os objectivos dos colonizadores e com o tipo de imposição às unidades sociais indígenas. Os aspectos convergentes permitem caracterizar o Estado colonial como um sistema autoritário, centralizado e burocrático, isto é "...um autoritarismo burocrático, em que o público não participa no processo político e é administrado por uma elite política, que por definição do sistema sabe o que é melhor para elas..."¹⁰⁶, ou "...que teve impacto sobre o Estado pós-colonial com herança na estrutura dos serviços, regras e procedimentos, meios de pagamentos de

¹⁰⁶ Kamarck, 1971:116.

salários...”¹⁰⁷, e reforçada pela opressão ou aparelho de dominação. Nessa base, a estrutura dos Estados africanos contemporâneos funda-se na legalidade colonial porque os governos coloniais, respeitando ou não as instituições sociais indígenas, impuseram a nova estrutura administrativa, criaram hierarquias na estrutura através da concentração de funções políticas e administrativas, estabeleceram a governação numa rede burocrática com oficiais em diversas áreas como saúde, educação, organização de infra-estruturas, serviços sociais, e na última fase, projectos de desenvolvimento¹⁰⁸. A implantação da administração colonial era necessária para quebrar os quadros pré-coloniais que o aparelho comercial revelava incapaz, mas as heranças pré coloniais, que se traduzem no sector de subsistência com lógicas de organização social e económicas específicas, ainda predominam as zonas rurais dos respectivos países.

2.1.2. Economias Administradas de Renda

A colonização directa, com ou sem apoio das instituições existentes, transpôs o Estado metropolitano e criou um quadro de regulamentações para realizar funções económicas de base. As administrações compostas por burocratas e tecnocratas impunham culturas de rendas obrigatórias e impostos a população indígena. A administração, tendo como principal mecanismo o trabalho forçado, concentrou-se nas culturas obrigatórias no período entre as duas guerras, e depois da segunda Guerra Mundial, segundo Coquery-Vidrovitch & Moniot, 1976, introduziu o imposto aos indígenas quando não podia continuar com o trabalho forçado devido ao enfraquecimento das populações. Tendo em conta que o sistema colonial obedecia mais a lógica de punção e de constituição de reservas, do que a lógica de fomento e de acumulação, como Hugon (1999) realça. A implantação da administração e do regime

¹⁰⁷ Tordoff, 1993:121.

¹⁰⁸ Rotchild, 1992:37-38

fundiário a partir do capital mercantil e da existência de um pacto colonial¹⁰⁹ transformou os Estados coloniais em autênticos reservatórios de produtos exóticos e escoadouros de produtos manufacturados, onde a economia sobrevive entre o sector indígena e o moderno. Os produtos primários exportados na forma bruta para os mercados europeus eram depois transformados e importados da metrópole para a colónia através de companhias europeias.

O papel do Estado na regulação da economia é evidenciado pelas medidas (coercivas e repressivas) introduzidas pela administração na produção culturas de renda obrigatória e pelos efeitos provocados nos sectores económicos: os agentes económicos modernos importavam o que consumiam e exportavam o que os camponeses produziam provocando interferências nos ganhos da produtividade destes últimos¹¹⁰. Este facto acontece porque, segundo Kamarck, os governos coloniais eram governos de burocratas treinados para serem bons administradores, mas com pouco ou nenhum conhecimento económico "...para eles era fácil passar directrizes administrativas para directrizes económicas (...) os serviços públicos eram dirigidos como departamentos governamentais, em vez de empresas comerciais capazes de passar com êxito pela experiência dos ganhos e perdas..."¹¹¹. A exportação de produtos primários e importação de produtos manufacturados caracterizavam as economias de renda. As economias foram desenvolvidas de acordo com as necessidades das potências colonizadoras. O sistema colonial transformou-as as economias pré-coloniais de

¹⁰⁹ Os regimes fundiários foram também experimentados de diversas maneiras, porque, enquanto para as comunidades a terra era inalienável com a colonização, em alguns países da africa central, houve grandes concessões e a venda de terras a preços elevados serviu para financiar a imigração e criar trabalho assalariado, noutros como africa do sul verificou-se a apropriação de terras pelos colonos. O capital mercantil, através do imposto, monetarização do dote, a introdução de culturas obrigatórias de exportação constituíram principais meios para generalizar a economia de mercado e desenvolver a produção agrícola. A lógica de preço desigual conduzia a preços baixos e os preços protegidos só foram possíveis com a crise de 1929 quando o estado assegurou a função monetária. Em relação ao pacto colonial há que ter em conta o antigo e o novo. O antigo estabelecia monopólio da frota naval metropolitana, polarizando fluxos na metrópole, protegendo os mercados coloniais com preços protegidos na importação e exportação. O novo pacto foi estabelecido por intermédio das companhias de importação e exportação que se relacionavam com os transportes e bancos (Hugon, 1999:30-33).

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Kamarck, 1976:373.

subsistências ou mercantilistas em economias administradas de renda (plantação, mineiras, petrolíferas, e serviços). O papel do Estado na regulação da economia colonial é evidente na medida em que o Estado como actor central introduziu a moeda, aplicou impostos, definiu a utilização de mão de – obra, a quantidade/qualidade de produtos a produzir, o comércio interno/externo e outros aspectos económicos. As economias pós-coloniais embora sob novas designações, economias de direcção central, capitalismo burocrático de mercado ou simbiose entre o Estado e mercados subdesenvolvidos, herdaram as estruturas económicas de renda.

1.3. Estados Pós-Coloniais

O processo de descolonização ocorreu pós a II Guerra Mundial e Portugal foi último a deixar as colónias. A hegemonia, legitimidade, segurança e autonomia ganharam novos significados para os africanos. A I Guerra Mundial incentivou a pressão colonial com a produção intensificada no regime do trabalho forçado ou utilização de homens para a guerra e a II Guerra Mundial incentivou o aparecimento de movimentos anti-colonial na medida em que os africanos, que se encontravam fora do continente, entrando em o contacto com outros povos e ideias, quebraram o postulado de superioridade branca¹¹². A maneira como estes movimentos procederam as independências, particularmente nas suas ideologias, determinou a estrutura política e económica dos novos Estados africanos. Os movimentos nacionalistas que lideraram o processo das independências chegaram ao poder pela transferência de poder ou pela revolução através de guerras. O processo de descolonização teve implicações negativas e positivas em todas as colónias. Por um lado, a independência política não significou independência económica, por outro, verificam-se alguns aspectos positivos relacionados com as infra-estruturas construídas, na sua maior parte na última fase

¹¹² Coquery- Vidrovitch & Moniot, 1976:125.

colonial no âmbito da estratégia de substituição de importações e que ainda hoje prevalece nesses Estados.

Embora os Estados africanos tenham sido submetidos a sistemas administrativos diferentes apresentam características comuns¹¹³: com a excepção da Libéria são ex-colónias e sociedades antigas com histórias pré-coloniais; com a excepção do Botswana, procuram uma nova identidade com a construção de Estado-Nação (ao contrário da Europa, a nação precede a criação do Estado) e reconhecimento internacional face as nações; são muito pobres, predominantemente rurais e super dependentes das flutuações do mercado mundial; tem uma cultura política instável, não tinham experiência de um sistema governamental a escala nacional, as instituições políticas (partidos, parlamentos, função pública) são novas e fracas (isto é criadas após a II Guerra Mundial), herança colonial fraca e existência de um sector privado subdesenvolvido; e em relação ao contexto internacional, estes Estados não tinham poder ou capacidade de negociação com os países desenvolvidos.

A instabilidade política, a estrutura unitária e prevalência de regimes autoritários são outras características comuns dos Estados pós- coloniais. A instabilidade política pode ser explicada pelas falhas no desenvolvimento de instituições políticas que medeiam os interesses da sociedade civil e do Estado¹¹⁴. A disputa do controlo do poder do Estado e de recursos entre os grupos étnicos ou regionais tem sido principal causa das guerras civis e golpes de Estado sangrentos. Os primeiros países independentes, no início da década de 60, dissolveram os sistemas federais (principalmente os da colónia francesa) e aderiram aos sistemas unitários com partidos únicos. As estruturas federais (com excepção da Nigéria e Sudão), entraram em colapso no caso de Gana e Quénia e nos Estados quase federais da África francófona com o argumento de que estes dificultavam a integração nacional e incentivavam sentimentos sub regionais. Este facto

¹¹³ Tordoff, 1993:pp3-4.

¹¹⁴ Zolberg, 1968:70-75.

é credível, em parte, se for entendido como efeito das fronteiras artificiais, traçadas pela conferência de Berlim, que não tiveram em conta a diversidade étnica, linguística e religiosa destes povos. A integração nacional pelo menos no Gana e Zâmbia foi feita pela emenda constitucional, no Zaire e Nigéria através da força, no Zimbabué, Uganda e até Moçambique pela Constituição. A prevalência do regime autoritário nesses Estados, com regras de partido único e regimes militares ou quase militares, constitui uma das características talvez mais importante que nos permite compreender o papel do Estado na regulação da economia nos países africanos da África subsahariana. A etnicidade, a construção de Estado-Nação ou a modernização são argumentos que caracterizam a visão dos líderes nacionais no que se refere a origem e prevalência deste regime. A democracia liberal experimentada pelos primeiros países independentes provou ser de curta duração. Por isso, o regime autoritário, contra todas as expectativas optimistas da experiência liberal, dentro de poucos anos cresceu com a diminuição da competição política e criação de regimes de partidos únicos estabelecidos por meio de constituição ou golpe militar¹¹⁵. Os líderes nacionalistas que chegaram ao poder pela transferência de poder (como Senegal e Gana) introduziram o regime de partido único através de golpes de Estado ou guerras, enquanto que os líderes revolucionários que obtiveram o autoritarismo nas ideologias socialistas durante a luta de libertação (colónias portuguesas), formalizaram-no pela Constituição só depois da independência na década de 70.

Em 1984, metade dos países africanos tinham governos militares ou quase militares e um terço tinha governos de partidos únicos ou monarquias hereditárias¹¹⁶. Botswana, Maurícias e Gambia foram virtualmente os únicos que permaneceram com regimes pluralistas. Na verdade as Ilha Maurícias constituem a excepção enquanto o Botswana e a Gambia apresentam uma fusão de elementos autoritários e democráticos

¹¹⁵ Healey & Robinson, 1992:12-13.

¹¹⁶ Ibidem.

com a personalização do poder pelo partido dominante. Deste modo, o autoritarismo pós-colonial caracteriza-se pela remoção de direitos constitucionais, protecção de oposição política, introdução de instituições de controlo, avaliação, centralização e concentração do poder no topo da pirâmide organizacional do Aparelho do Estado.

Nos finais da década de 80, a má governação, burocracia e corrupção emergem como parte de outros aspectos comuns que caracterizam os Estados pós-coloniais. O clientelismo, extracção de rendas, sobrevalorização do sector estatal ou para estatal em detrimento do empresarial e o êxodo rural como consequência da guerra configuram-se como aspectos dominantes. Os critérios de tomada de decisões económicas, porque eram políticos e raramente baseado na eficiência e eficácia das empresas, reduziram a produtividade e o retorno dos investimentos. Os princípios da boa governação e eficiência económica não estavam presentes senão apenas subalternizados pelos conceitos de status, riqueza e poder, ou seja, o Estado era visto como fonte não apenas do poder como também de rendas e outras riquezas¹¹⁷. Os problemas de má governação como a corrupção, segundo Médard (1986), surgem como resultado da ausência de tradição de Estado nestes países e da transposição do modelo europeu para África. Embora alguns autores defendam a corrupção como um fenómeno positivo ou necessário para a criação de uma burguesia nacional capaz de efectuar a transição para a economia de mercado em países em vias de desenvolvimento. Nesta dissertação, a corrupção aparece como um elemento nefasto e alimentado pelo tipo de organização centralizada e burocrática que estes países apresentam.

Os Estados africanos contemporâneos são assim, localizados na intersecção entre os processos nacionais e internacionais porque as alterações ou crises que afectam os países desenvolvidos também os afecta. Os regimes autoritários entraram em crise como resultados destes elementos característicos, da degradação do ambiente internacional no início da década de 80 e do colapso da União Soviética e outros regimes da Europa

¹¹⁷ Bayart:1989; Callagy, 1990:258-260.

Central e do Leste que afectaram também os Estados mais pobres do mundo. Independentemente das ideologias adoptadas, isto é, com regimes de socialismo popular (Gana e Tanzânia), socialismo científico ou afro-marxista (Congo, Angola e Moçambique), capitalismo burocrático ou africano (Costa do Marfim, Quénia, Nigéria e outros), todos eles adoptaram medidas de liberalização económica com vista a implantação da economia de mercado através de leis de investimento liberais e privatizações de empresas estatais paralisadas e ineficientes. Se, no início das independências, os responsáveis pela formulação de políticas em África foram influenciados pela dicotomia internacional que se caracterizava pelos modelos de desenvolvimento capitalista e socialista. Hoje a maior parte dos governos africanos, como apresenta o relatório do Banco Mundial¹¹⁸, tem reavaliado o papel do Estado na economia. O modelo de desenvolvimento nórdico aparece como a via alternativa, na medida em que o Estado assume um papel de liderança no estabelecimento de infra-estruturas e recursos humanos. Os sectores de produção de bens e serviços não relacionados com infra-estruturas ficam entregues à flexibilidade e aos incentivos da empresa privada e a disciplina do mercado.

1.3.1. Capitalismo Burocrático e Economias de Direcção Central

As estruturas económicas pós-coloniais são profundamente influenciadas, modeladas, e por vezes criadas por regimes coloniais nas suas relações com a metrópole. A produção e o comércio de exportação, os sistemas de transportes, as estruturas comercial, financeira, monetária, fiscal e administrativa, ou seja, "...tudo foi criado durante o período colonial da África e poucas modificações teve desde então..."¹¹⁹. A tendência para administrar a economia por meio de directrizes, para além dos serviços públicos, tecnocratas e micro Estados, também foi herdada pelos governos africanos independentes e reforçada por uma fácil perversão de planeamento extensivo,

¹¹⁸ Banco Mundial: 1990.

¹¹⁹ Kamarck, 1976:110-111.

que se afigurou mais desejável do que algo que se pareça com planeamento parcial e incompleto¹²⁰. A economia administrada funcionavam como substituto do mercado porque o Estado era agente motor do desenvolvimento e utilizava instrumentos keynesianos como orçamento, investimentos públicos, baixas taxas de juro, preços administrados, e sobreavaliação das taxas de câmbio¹²¹.

Nessa base, os primeiros países que chegaram ao poder pela transferência de poder adoptaram o capitalismo burocrático. O capitalismo burocrático é caracterizado pela simbiose entre Estado e mercado, ou pelo facto de existir uma relativa autonomia do Estado na economia, o que difere dos países que chegaram ao poder pela revolução e adoptaram a economia de direcção central e nacionalizaram quase todos os meios de produção.

Se a regra funcional do governo colonial em relação a administração consistiu na centralização do poder e estabeleceu forças sociais, ostensivamente, em cada território para manter a ordem através de métodos coercivos. A configuração das colónias portuguesas, à semelhança de outras colónias, indica que, embora com objectivos distintos, muitos dos elementos dos Estados coloniais prevaleceram. O modelo organizacional, os métodos e formas de direcção e gestão, os critérios de selecção dos recursos humanos, o centralismo das decisões e a concentração dos poderes mantiveram características burocráticas após as independências¹²². A diferença reside na representatividade dos poderes, no reforço e alteração dos objectivos e métodos de intervenção da burocracia na economia, nas formas de propriedade do sector empresarial e nos padrões de acumulação que, em vez de se concentrarem no estrangeiro, passou a ser controlado pelo próprio Estado¹²³. Os regimes autoritários que caracterizam os Estados pós-coloniais não permitiam uma separação clara entre o

¹²⁰ Ibidem.op.cit., 373.

¹²¹ Hugon, 1999:107.

¹²² Mosca 2001:124.

¹²³ Ibidem.

Estado e o mercado nos países capitalistas. A simbiose Estado/mercado foi mantida e reforçada pela forma como o colonialismo, as revoluções nacionais e os esforços de desenvolvimentos subsequentes influenciaram as estruturas económicas, sociais e políticas destes países¹²⁴.

A integração e a dependência das esferas económicas e políticas eram bastantes evidentes até aos finais da década de 80 em quase todos os Estados pós-coloniais da África subsahariana. As economias de capitalismo burocrático, a semelhança das economias de direcção central, apresentam não apenas fortes intervenções do Estado na economia, como também uma estrutura dualista caracterizada por um vasto sector tradicional ou de subsistência e um sector moderno restrito. No sector tradicional ou de subsistência observa-se que as heranças pré-coloniais, nas lógicas de produção e reprodução assentes nas relações de parentesco sobretudo da família alargada, contrastam com a lógica de funcionamento da empresa. Esta característica, segundo Kamarck, constitui um dos obstáculos para o desenvolvimento destes países porque a iniciativa empreendedora é destruída pelas regras de solidariedade social. O grande problema, do nosso ponto de vista, reside não nestas lógicas de sobrevivência, mas sim no facto da produção continuar a depender de grandes extensões de terra, muita mão-de-obra, pouca ou nenhuma tecnologia. Nestas economias de subsistência o mercado não funciona como um sistema auto regulador que a teoria neoclássica pressupõe, ou seja, "...não existem verdadeiros mercados de factores, a terra é pouco alienável, a maioria dos agentes estão excluídos do crédito bancário, os mercados financeiros são embrionários (...) os mercados tradicionais localizados e codificados diferem dos mercados mundiais onde se valoriza o capital..."¹²⁵. Os preços estão sujeitos não apenas ao equilíbrio do mercado mas também as decisões das autoridades ou compromissos

¹²⁴ Törquinst: 1999.

¹²⁵ Hugon, 1999:62-63.

institucionais¹²⁶. As estratégias de promoção e substituição de exportações aprofundaram o dualismo económico e social com a introdução de culturas obrigatórias e vínculos de dependência dos pequenos produtores relativamente aos mecanismos do mercado¹²⁷. A falta de infra estruturas e transportes que afecta as sociedades africanas, contribui não apenas para distanciar o sector moderno e tradicional como também desarticulou as economias.

1.3.2. Esgotamento do modelo de Estado Desenvolvimentista

No início das independências estava bem claro para os dirigentes africanos assim como para os observadores internacionais que o Estado ocupava um lugar central no desenvolvimento e construção da unidade nacional dos países independentes. Os Estados assumiram-se como Estados desenvolvimentistas a semelhança dos Estados semi periféricos e periféricos da América Latina e da Ásia. Apesar de existir diferenças significativas com aqueles países, tanto os que seguiram a via socialista como capitalista, o modelo de Estado desenvolvimentista operou através de grandes aparelhos burocráticos, muitos deles herdados do colonialismo. A renda captada na forma de ajuda externa, lucro das empresas estatais ou receitas das empresas privadas eram geridas pelo Estado. O Estado aplicou e gastou em projectos de desenvolvimento direccionados na sua maior parte para sectores não produtivos. Em 1980, 53% da despesa pública concentrava-se nos bens e serviços, os subsídios e as transferências representavam 13% do total das despesas e as despesas de capital representava apenas 20%¹²⁸. A maior parte dos gastos correspondia aos salários dos funcionários públicos, porque o sector público absorvia quase toda a mão-de-obra disponível no mercado.

As estratégias de desenvolvimento aplicadas fracassaram principalmente devido aos factores de instabilidade política, excessos de organização burocrática centralizada e

¹²⁶ Hugon, 2000:221.

¹²⁷ Mosca, 2001:28-33.

¹²⁸ Banco Mundial: 2000.

pela maneira como elas foram aplicadas pelos dirigentes¹²⁹. A aplicação de medidas macro – económicas centradas na transferência de tecnologias do Ocidente para os países subdesenvolvidos, iniciado na década de 50, não aliviou a pobreza das populações, apenas sufocou os conhecimentos e práticas locais¹³⁰. A estratégia de substituição de importações, devido a ausência de infra estruturas industriais suficientes para reduzir a importação de bens de consumo ou produtos manufacturados e importar matérias brutas necessárias a produção dos mesmos, também fracassou. Os governos, apesar de terem procurado quebrar as lacunas herdadas do sistema colonial, através da modernização e diversificação das economias, não alteraram a estrutura e também aumentaram a desarticulação entre os sectores tradicionais e modernos. As culturas de renda ou persistência de unidades de produção em larga escala foram mantidas, os investimentos privilegiaram o comércio e exportação do sector agrário e a dependência externa da transferência do *Know How*, tecnologia de produção e equipamento de produção de matéria prima, tornou evidente a necessidade da moeda externa¹³¹.

A partir da década de 80, houve mais uma “desindustrialização” do que propriamente uma industrialização. Após a independência, como Hugon demonstra, houve um crescimento industrial na ordem de 8 % apenas em países como Costa de Marfim, Gana, Nigéria, Tanzânia e Zâmbia. O sector industrial continuou dependente de capitais, tecnologia e mão-de-obra. As dinâmicas industriais existiram apenas nas Maurícias, Zimbabué e Nigéria. A degradação industrial resultou do ambiente internacional, dos factores macro económicos e dos problemas organizacionais de

¹²⁹ Bairoch realça que o problema dos fracassos dos projectos reside na conciliação entre a difusão de tecnologias e o grau de analfabetismo elevado nessas regiões (1986:23). Nesta visão, o grau de analfabetismo é considerado como um dos obstáculos para o êxito dos projectos, mas também as técnicas aplicadas não são as mais adequadas. Para Verhelst, o problema reside na imposição de modelos ocidentais baseados em experiências particulares, que apesar da tentativa de destruição das culturas indígenas pelos colonialistas e posteriormente pelas elites dirigentes algumas tradições foram mantidas (1987:157). Se neste ponto de vista Verhelst enfatiza os factores externos, há outros factores internos a ter em conta e ambos são importantes. Como Ferguson demonstra a burocracia institucional e a corrupção são factores responsáveis pelos fracassos dos projectos de desenvolvimento económico na Etiópia (1997:224).

¹³⁰ Mammo, 1999:215.

¹³¹ Birgerard, 1989:02.

gestão interna ou das opções das políticas económicas dos governos independentes. O campesinato africano sujeito a tensão existente entre a tradição e modernidade, ao invés de beneficiar dos projectos de desenvolvimento, foi sacrificado com as exigências da industrialização e com os interesses das novas classes gestoras¹³². A lógica determinista que caracterizam as medidas macro económicas não permitiu identificar o económico como um facto social total¹³³, o choque de petróleo e a crise económica que ela produziu, a abundância dos “petrodollares” e o incitamento sobre endividamento dos Estados, contribuíram para que o modelo de Estado desenvolvimentista entrasse em crise¹³⁴. O consenso de que o Estado foi incapaz de satisfazer as necessidades e objectivos económicos destes países e a resistência sobre a intervenção política na transformação da engenharia social e promoção do desenvolvimento económico tem sido subsidiado¹³⁵. E dentro deste contexto, o papel do Estado na regulação da economia tem sido alvo de críticas, dentro do contexto da política conjuntural definido como ajustamento estrutural, privatização e liberalização¹³⁶.

1.3.2.1. Os Programas de Ajustamento Estrutural e o Papel do Estado

A análise da regulação económica implica ir além dos regimes autoritários, burocráticos, instáveis, corruptos ou de má governação que caracterizam os Estados pós-coloniais. A crise da África subsariana que se agudizou nos finais da década de 80 resultou também do endividamento do Estado junto dos bancos nacionais e internacionais e da expansão dos gastos governamentais que ocorreu entre 1973-1979 e dos problemas financeiros no pagamento e atraso de pagamento das dívidas internas e externas entre 1980-1984¹³⁷. Estes factores internos aliado aos choques petrolíferos na década de 70 e ao esgotamento do modelo desenvolvimento adoptado e ao

¹³² Balandier, 1971:126.

¹³³ Estudar os fenómenos sociais como factos sociais totais significa apreendê-lo totalmente de fora como uma coisa mas como parte integrante do subjectivo consciente e inconsciente (Mauss, 1950:25).

¹³⁴ Santos, 2003:47.

¹³⁵ Healey, 1992:20.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Nsouli, 1993:20-23.

desmembramento do bloco soviético tornaram evidente à necessidade de redefinição do papel do Estado dentro do novo contexto que se esboçava. A economia de África, segundo Hugon, encontrava-se em profunda transformação institucional, o Estado foi considerado ultrapassado porque não era mais capaz de assegurar as funções correspondentes às estruturas que o compõem: estruturas institucionais dotadas de poderes, órgãos centrais de decisão, instância de negociação e de compromissos, produtor de bens e serviços¹³⁸.

Em 1988, 33 países africanos adoptaram os Programas de Ajustamento Estrutural no sentido de restabelecer os equilíbrios macroeconómicos através da racionalização das economias (afecção e utilização eficiente de recursos de modo a torna-las competitivas), a introdução de transformações estruturais que assegurassem o crescimento a longo prazo¹³⁹, ou procurando "...transformar a economia administrada de renda numa economia de mercado..."¹⁴⁰. Os programas consistem num conjunto de medidas económicas baseadas nos pressupostos neoclássicos que as instituições da Bretton Woods aconselham os países africanos para saírem da crise¹⁴¹. Para tal, as medidas incidem sobre reforma fiscal, remoção dos subsídios, instituição de taxas de utilização para os serviços públicos, redução de funcionários públicos e dos salários reais, privatização das empresas públicas, e liberalização económica no sentido de reduzir a intervenção do Estado nos mercados a partir da política de "verdade dos preços".

Contudo, a aplicação dos Programas de Ajustamento Estrutural teve implicações no desaparecimento das economias de direcção central ou de capitalismo burocrático e

¹³⁸ Ibidem.op.ci.,40.

¹³⁹ Estes planos, tem como pressupostos, que o mercado é o único meio de afectação de recursos, a iniciativa privada é a única capaz de utilizar racionalmente os recursos, e existe a liberdade de circulação dos recursos dentro e com o exterior (Mosca, 2001:139-140).

¹⁴⁰ Hugon, 1999:39.

¹⁴¹ Os pressupostos neoliberais ou clássicos defendem o mercado como o único meio para afectação racional e eficiente dos recursos porque as distorções económicas são provocadas pelas intervenções estatais; a iniciativa privada é o único meio capaz de utilizar racionalmente os recursos, porque os agentes maximizam as utilidades de acordo com as expectativas racionais, e por último a existência de liberdade na circulação dos recursos dentro e fora dos países (Mosca, 2001:140).

dos Estados com regimes de partido único e dos princípios que restringem a liberdade dos indivíduos ou respeito pelos direitos do homem. A redução da intervenção do Estado, limitando-o apenas a regulação da economia constitui a condição principal para obtenção do financiamento dos programas de ajustamento pelo FMI e BM. O papel do Estado na regulação das Economias em África, particularmente Moçambique onde se concentra o objecto de estudo, tem sido delimitado pelas reformas económicas no âmbito dos respectivos programas. Por isso, a maneira como os políticos e a população percebem a crise, particularmente em relação aos valores e factores da mesma; a forma como as decisões são tomadas, o grau de autonomia dos grupos de pressão, a organização e capacidade do Estado em implementar as reformas e a maneira como o país se posiciona face a conjuntura internacional (investimento directo estrangeiro, ajuda pública ao desenvolvimento, empenho dos doadores etc.), são factores que tem determinado o sucesso ou insucesso dos programas de ajustamento estrutural desde a sua aplicação a quase 20 anos em Africa.¹⁴²

¹⁴² Callagy, 1990:262.

1. Introdução

O processo de formação da economia contemporânea de Moçambique iniciou com os desequilíbrios macro económicos causados pela estrutura económica colonial herdada, guerra ou conflito armado (sustentada pela hostilidade dos regimes brancos da região austral e pelo efeito do processo de formação da FRELIMO) e liderança burocrática da FRELIMO que em conjunto contribuíram para o esgotamento do modelo socialista de direcção central e para aplicação das reformas económicas no âmbito do Ajustamento Estrutural. O Estado colonial, altamente centralizado e burocrático, ao procurar eliminar a estrutura política tradicional, manteve o sector de subsistência cada vez mais pobre e orientado para o exterior. O regime político pós-colonial, porque não era compatível com os regimes brancos dos países vizinhos, tornou inevitável o conflito armado que contribuiu para a crise económica e do partido FRELIMO. Os conflitos políticos existentes e a liderança centralizada não permitiram a concretização das estratégias de desenvolvimento traçadas no III e IV congresso (1977 e 1983) dentro da estrutura económica extrovertida e fortemente dependente dos países vizinhos em conflito. Nos finais da década de 80, as negociações entre a FRELIMO e as instituições da Bretton Woods evoluíram para a aplicação de reformas económicas e implementação da economia de mercado emergente. No processo de formação da economia emergente o papel do Estado na regulação da economia e sobretudo a capacidade de gestão nas empresas foi reduzido, mas em relação ao processo de desenvolvimento através da formação do mercado tende a manter-se. O papel do Estado, entre 1987-1999, consistiu não apenas em liderar o processo de reestruturação económica com a criação de um conjunto de leis, estruturas governamentais para avaliação e venda de empresas que incentivem o investimento nacional e estrangeiro, mas também, através da estrutura burocrática centralizada, dificultou o desenvolvimento das respectivas actividades

económicas. O papel do Estado não apenas na regulação da economia como também no processo de desenvolvimento, revela-se cada vez mais importante, na estrita medida em que, ao contrário do que as teorias neoliberais subjacentes aos programas de ajustamento estrutural propõem, o sector privado (sobretudo nacional) continua vulnerável e dependente das políticas económicas e das instituições do Estado relacionadas não apenas com a regulação mas também com o desenvolvimento do próprio mercado.

1.1. Estrutura Económica Colonial

O colonialismo foi condicionado pela incapacidade de Portugal moldar as colónias exclusivamente em função das suas necessidades de acumulação¹⁴³. A estrutura económica debilitada que Portugal vivia também afectava o funcionamento das economias ultramarinas¹⁴⁴. A penetração do capital não português e a consequente integração e dependência regional da colónia, entre 1885-1926, e a fraqueza do impacto do fascismo em alterar a estrutura económica extrovertida entre 1926-1960, constituem aspectos principais que modelaram a estrutura económica colonial de Moçambique e que a partir de 1975, constituiu um dos principais entraves para a realização do projecto socialista de desenvolvimento.

O capital estrangeiro não português processou-se através de grandes companhias (magestáticas e arrendatárias) que contribuíram para a formação da economia de plantações na região Centro e transformação da região Sul do país, parcela mais importante do território moçambicano sob administração directa do Estado português, numa autêntica reserva de mão-de-obra para a indústria mineira Sul-africana¹⁴⁵. E no

¹⁴³ Wutys, 1981:09.

¹⁴⁴ O facto dos primeiros sintomas de industrialização ter começado apenas em meados do século XIX com 70 máquinas a vapor, aliado a grande dependência face a Inglaterra, e a existência do capital mercantil indiano em concorrência com os interesses portugueses constituem os pressupostos que explicam a incapacidade de Portugal face a realização de uma forte acumulação primitiva em Moçambique.

¹⁴⁵ No Centro, dominava o trabalho forçado, impostos obrigatórios nas plantações de açúcar, sisal, chá, algodão, copra, e no Sul o fluxo da força de trabalho ocorre até o fim do século, altura em que ficam

Norte onde a economia de plantação não se desenvolveu, transformou o campesinato em produtor de mercadorias para o exterior apenas nos anos 40¹⁴⁶. Portugal, enquanto potência colonizadora, desempenhou um papel secundário (ou arrendatário) ao submeter as províncias ultramarina aos interesses do capital estrangeiro, predominantemente inglês, francês, alemão e belga¹⁴⁷. Mas a partir de 1926, com a implantação do Estado novo em Portugal, a introdução da nova política colonial favoreceu e privilegiou, através do acto colonial, o capital português na indústria ultramarina¹⁴⁸. Os elementos subjacentes ao pacto colonial ou ao processo de internacionalização articulam-se inextricavelmente com a história industrial da colónia¹⁵⁰. Por isso, apesar do impacto do fascismo nas políticas coloniais constituir um dos aspectos relevantes para compreender o nacionalismo económico colonial com o domínio do capital português, este capital não foi significativo e também não privilegiou os interesses económicos dos moçambicanos. O acto colonial, ao definir a nova política colonial com a substituição do capital estrangeiro não português por capital português, permitiu o desenvolvimento industrial e a concentração acelerada de capital português que levou a formação de grupos monopolistas portugueses que a partir dos anos 50 iniciaram actividades económicas nas colónias¹⁵¹. A política do Estado fascista até aos anos 60, procurou evitar a entrada de capital estrangeiro nas colónias e na própria metrópole e eliminou os privilégios das grandes companhias com a passagem das companhias para

concluídas as grandes construções dos caminhos-de-ferro e portos que alimentaram o trânsito de mercadorias para os países vizinhos (África do Sul, Zimbabué, Malawi), (Wuyts, 1980:9-11). O primeiro acordo que regulamenta o recrutamento dos trabalhadores migrantes em Moçambique, entre o governo colonial e o Transval foi estabelecido em 1897 até 1965 foram realizados vários acordos entre o governo colonial e Sul-africano

¹⁴⁶ Wuyts, 1981:09.

¹⁴⁷ Portugal arrendou dois terços do território moçambicano (Centro e Norte) à companhias estrangeiras "...que não só no início operaram como unidades de económicas produção, mas também se encarregaram da administração política da área (Ibidem.op.cit.:08).

¹⁴⁸ O golpe de Estado a 28/05/1926 caracteriza pela implantação do novo regime político denominado "Estado Novo" e foi acompanhado pela existência de fortes movimentos nacionalistas. O nacionalismo económico encontra expressão legal no acto colonial de 1930 e incorporado na constituição portuguesa em 1933.

¹⁵⁰ Leite, 1989:46-47.

¹⁵¹ É nessa base que as principais empresas ligadas ao grupo Espírito Santo surgiram em Moçambique: companhia dos algodões de Moçambique em 1946, sociedade agrícola de Inkomati 1952 e a companhia de seguros tranquilidade de Moçambique em 1956.

administração directa do Estado português. A regulação do Estado na economia colonial processou-se a partir de medidas legais que contribuíam para o desenvolvimento da indústria mineira da África Sul, indústria têxtil da metrópole e para a integração económica regional e internacional. A regulamentação dos trabalhadores entre o governo colonial e o Transval e a introdução do trabalho forçado nas culturas de renda são factores que demonstram claramente o papel coercivo que o Estado colonial desempenhou na formação da estrutura económica colonial de Moçambique. O aparelho repressivo do Estado era instrumento que instituía o sistema de acumulação assente na extracção da mais valia absoluta: quer directamente, através da venda forçada de força de trabalho, quer indirectamente através do cultivo forçado de culturas de rendimento¹⁵².

Portanto, a penetração do capital não português ao permitir a exportação de mão-de-obra e construção de rede portuária destinada a servir o exterior, reforçou e manteve o carácter atrasado do capitalismo português e permitiu a integração e dependência de Moçambique em relação a África do Sul, o principal centro de acumulação capitalista da região Austral¹⁵³. O capital estrangeiro, com grande margem de manobra face ao poder colonial, a importante expansão ou exportação da mão-de-obra barata e a existência de uma rede ferro portuária destinada a servir o exterior são factores que transformaram a economia colonial numa economia de serviços extremamente dependente dos países vizinhos (África do Sul e Rodésia do Sul)¹⁵⁴. A dependência estrutural de Moçambique em relação as economias externas, não conduziu por si só a uma rápida mudança da situação nos primeiros cinco anos depois da independência, a estrutura manteve-se intacta, isto é, "...a economia permanecia altamente dependente da importação de sobressalentes, maquinaria, matérias-primas essenciais a produção

¹⁵² Wuyts, 1980:18.

¹⁵³ Brito, 1980: 24-25.

¹⁵⁴ Brito: 1980, Wuyts:1980.

industrial, assim como produtos petrolíferos..."¹⁵⁵. Por isso, tendo em conta as relações económicas de dependência com aqueles países, os conflitos existentes entre a FRELIMO e os regimes brancos dos respectivos países vizinhos que apoiaram a RENAMO, não permitiram concretizar as estratégias de desenvolvimento traçadas no III e IV congresso do partido FRELIMO.

1.2. Formação da FRELIMO

O Governo colonial procurou sempre evitar o surgimento de organizações partidárias que contestassem o regime vigente. O golpe de Estado a 25 de Abril de 1974 em Portugal e o acordo de Lusaka entre a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e o governo português a 7 de Setembro do mesmo ano, criaram espaço para a proclamação da independência de Moçambique a 25 de Junho de 1975¹⁵⁶. A independência política, a semelhança de outros países africanos, não permitiu a independência económica, pelo contrário constituía uma tarefa nova e árdua para o novo governo. A passagem da economia de mercado colonial para economia de direcção central e da Província Ultramarina de Portugal para um Estado unitário, foi liderada pela FRELIMO. O autoritarismo da FRELIMO, na forma de partido único, desenvolveu-se nos finais da década de 50 e princípios da década de 60 e culminou com as primeiras eleições multipartidárias em 1994. Na década de 50, a margem da legalidade colonial que impedia a oposição do regime vigente surgiram três organizações políticas¹⁵⁷: UDENAMO (União democrática Nacional de Moçambique) que se desenvolveu na Rodésia do Sul, MANU (União Nacional Africana- Makonde) na Tanganhica e UNAMI

¹⁵⁵ Egero, 1992:106.

¹⁵⁶ O acordo de Lusaka estabelece os princípios e termos de transferência de poderes do governo colonial para o governo de da FRELIMO e nessa base foi criado um governo de transição que integravam representantes da FRELIMO e do governo provisório de Portugal. O governo era composto por nove ministros, seis da FRELIMO e três do governo português que posteriormente, tornaram-se membros da FRELIMO e ocuparam cargos nos ministérios.

¹⁵⁷ A ditadura salazarista implícita no sistema colonial não permitia o desenvolvimento legal de partidos de oposição legais, os partidos clandestinos tinham por isso uma base regional. Estes partidos formaram-se nos anos 50 dentro de um sistema colonial português, tinham como objectivos a reforma e não a independência. A independência da Tanzânia (Tanganhica) em 1961 criou condições para a fusão dos partidos regionais num só partido sob pressão do presidente Nyerere e em 1962 a FRELIMO foi criada.

(União Nacional de Moçambique Independente) em Niassalândia¹⁵⁸. Embora o discurso oficial apresente a formação da FRELIMO como fusão dos três partidos que ocorreu a 25 de Junho de 1962 na Tanzânia, Luís de Brito (1991) mostra a fraqueza deste argumento quando considera que a formação da FRELIMO, enquanto movimento nacionalista, foi mais simbólica do que real. Os líderes que tomaram a direcção do partido, com excepção de Marcelino dos Santos que era membro da UDENAMO, apresentavam origem, trajectória, ideias diferentes e pertenciam a uma geração que não fazia parte de nenhum dos partidos antigos¹⁵⁹. A nova geração jogou um papel decisivo nos quadros de direcção do partido FRELIMO, dado que, implicou no abandono dos responsáveis dos três partidos antigos, durante e depois do I Congresso da FRELIMO em 1962, isto é, dos que não estavam satisfeitos com a distribuição de cargos.

A segmentação política caracterizada por vários partidos regionais, de cunho anti colonial, tornou necessária a articulação dos mesmos, através da formação da FRELIMO na luta colonial. A formação da FRELIMO foi conseguida por um processo hegemónico caracterizado pelo predomínio de delegados militares no II congresso da FRELIMO em 1968 e desde de lá todas as decisões e acções nas zonas libertadas estavam sob autoridade única da estrutura militar¹⁶⁰. A FRELIMO estava organizada em dois departamentos com funções distintas, o departamento da defesa (DD) composto por militares que organizavam a guerra e o Departamento de Organização Interna (DOI) composto por civis responsáveis pela política administrativa e financeira e por um Comité Político Militar com a função de coordenar os dois departamentos. Mas a partir

¹⁵⁸ Munslow, 1983:80-82, Brito, 1991:4-5.

¹⁵⁹ O grupo dirigente formou-se a volta de Marcelino dos Santos e Eduardo Mondlane que liderou a unificação, funcionários e estudantes de Lourenço Marques. Marcelino dos Santos foi secretário-geral da CONCP do Santos é uma das figuras importantes que trouxe o marxismo-leninismo para o seio da FRELIMO. Eduardo Mondlane Doutorado em Antropologia, funcionário das Nações Unidas e professor da Universidade de Cycacuse nos Estado Unidos da América, fundou a NESAM (centro associativo dos negros de Moçambique) em 1949 na Africa do Sul. Nesta associação estavam alguns estudantes negros como Chissano e Guebuza que desenvolviam uma consciência nacionalista. A visita de Mondlane em 1961, como funcionário das Nações Unidas foi importante na medida em que permitiu contacto com nacionalistas moçambicanos e provocou a fuga destes para a Tanzânia, assim como doutros estudantes na Europa, abandonando os estudos e aliando-se a FRELIMO (Brito: 1991)

¹⁶⁰ Ibidem. Op.cit., 4-5.

de 1966, a fusão destes departamentos torna-se inevitável para evitar conflitos relacionados com atitudes de superioridade ou inferioridade entre os civis e militares nas suas funções e a nova estrutura da FRELIMO foi criada a nível central ou nacional e provincial. A nível central existia o Comité de Coordenação Político Militar composto pelo presidente, vice-presidente, comissário político, chefe de segurança, da defesa, da organização e secretários provinciais. A nível provincial existia o departamento da defesa com várias secções dirigidas por secretários e chefes sectoriais (figura 1).

Figura 1.A Nova Estrutura da FRELIMO a nível da Província



Fonte: Munslow, 1983:80.

A centralização do poder, excluindo elites de certos espaços, tornou-se inevitável¹⁶¹. Se no primeiro congresso em 1962, a questão central discutida girava em torno de quem seria nomeado presidente, no II congresso a questão estava relacionada com a forma de obtenção da independência¹⁶². O processo de formação foi caracterizado por conflitos de ideias, trajectórias, origens e etnias diferentes que

¹⁶¹ Magode & Khan, 1996:100.

¹⁶² Após o II congresso da FRELIMO em 1968 passaram a existir duas alas em torno da discussão sobre a forma como a independência seria consolidada, dum lado os proponentes baseados na experiência dos países africanos anglófonos queriam independências isoladas com regras de classe e do outro lado os que pretendiam a independência com base na revolução e estabelecimento do poder popular (Munslow, 1983: 102-104).

contribuíram para o surgimento e desenvolvimento da guerra depois da independência. A análise das motivações dos dissidentes revela-se importante na medida em que permite compreender o aparecimento de organizações dispersas e opostas a FRELIMO. As origens da formação da RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique), principal grupo armado de oposição a FRELIMO composto por antigos soldados moçambicanos das forças especiais do exército e da polícia política portugueses e dissidentes da FRELIMO, também remontam o período anterior a independência, embora a sua constituição possa ser vista como uma força política ao serviço de interesses externos do que propriamente como uma verdadeira manifestação de oposição interna¹⁶³.

Não obstante a existência de conflitos inerentes ao processo de formação da FRELIMO, a revolução liderada por ela processou-se através de alianças entre jovens estudantes e assimilados do Sul e militares maioritariamente provenientes da sociedade camponesa do Norte (Makondes) e dentro uma concepção político militar que subordinava todas as actividades a prioridades de guerra¹⁶⁴. Os intelectuais académicos ou estudantes que ocupavam a direcção do movimento com a tarefa de exprimir o sentido da luta, convencidos que constituíam a vanguarda necessária para combater os exploradores, encontravam no marxismo uma teoria capaz não só de lhes fornecer a interpretação de um processo em que estavam directa e profundamente envolvidos, mas sobretudo a justificação do seu poder a serviço da massas populares¹⁶⁵. A opção marxista resultou das condições históricas do colonialismo português e do contexto internacional caracterizado pela Guerra-Fria e da proliferação do movimento dos países não alinhados. Se durante o processo de luta, as massas populares apoiaram os jovens da FRELIMO de diversas maneiras: produção de alimentos, fornecimento de comida

¹⁶³ Embora a origem e acção militar da Renamo durante os primeiros anos da sua existência estejam claramente ligadas aos interesses rodesianos e Sul-africanos (a partir de 1980 altura em que a independência do Zimbabué obrigou a procurar novas bases de apoio estratégico exterior, ela emergia com a dimensão anti-comunista o que implica a não reduzi-la a dimensão da expressão dos interesses estrangeiros (Brito, 1993:05)

¹⁶⁴ Brito, 1991:04.

¹⁶⁵ Ibidem.op.cit., 05.

aos guerrilheiros, transporte armas e munições e organização das aldeias nas primeiras zonas libertadas. Depois da independência, quando as estratégias de desenvolvimento, sobretudo a organização espacial (projecto das aldeias comunais) e de colectivização do campo (machambas e cooperativas estatais) entraram em contradição com princípios de organização social da população, a adesão destes ao grupo armado RENAMO foi inevitável¹⁶⁶. Portanto, a adopção da doutrina marxista-leninista não apenas ia contra lógicas e valores culturais da população ao fazer tábua rasa das realidades económicas e sociais de Moçambique independente, como também suscitou hostilidades dos países vizinhos sob dominação branca (Rodésia e África do Sul) nos primeiros anos da independência¹⁶⁷ e a guerra de desestabilização com aqueles países tornou-se inevitável.

1.2.1. Estrutura Burocrática da FRELIMO e o Esgotamento do Modelo Socialista de Direcção Central

A estrutura burocrática e centralizada da FRELIMO ao estender-se para o funcionamento do aparelho do Estado independente também constitui-se como um dos factores responsáveis pelo esgotamento do modelo socialista de direcção central e pela crise do partido único. O aparelho de Estado constituía o instrumento central para aplicação da linha política do partido FRELIMO em todos os domínios sociais com a construção do socialismo¹⁶⁸.

Por isso considerarmos que a compreensão da liderança da FRELIMO implica ter em conta os diferentes processos de reestruturação económica que caracterizam a evolução da economia moçambicana¹⁶⁹. Se a reestruturação colonial (1926-1960) não promoveu o progresso social da população em geral, não criou uma burguesia nacional minimamente capaz de evitar que a eliminação do mercado capitalista conduzisse à destruição do sistema de mercado capitalista e não preparou moçambicanos capazes de

¹⁶⁶ Casal:1996, Brito:1991; Geffray:1991.

¹⁶⁷ Brito: 1993b.

¹⁶⁸ FRELIMO: 1980.

¹⁶⁹ Francisco, 2002:15-40.

assegurar funções administrativas e, muito menos, garantir o funcionamento de um aparelho de Estado amplo e complexo. A reestruturação pós-colonial (1975-1984) conduzida pela FRELIMO consistiu na expansão da estratégia de desenvolvimento socialista em todo o país mas também não promoveu o progresso económico e social da população. A estratégia era sustentada pela experiência de guerra colonial e de organização da população implementada nas primeiras zonas libertadas. A primeira Constituição da República Popular de Moçambique consagra a promoção do desenvolvimento económico e social para todos os cidadãos e a eliminação das minorias raciais através de um forte planeamento central.

O centralismo, a concentração do poder e o autoritarismo, características fundamentais da FRELIMO enquanto movimento líder de uma guerrilha, estenderam-se ao aparelho do Estado e aos órgãos de direcção da economia e das empresas¹⁷⁰, mas dentro de uma nova estrutura com novos órgãos de poder popular (assembleias do povo). A passagem da base política dos dirigentes da FRELIMO e do seu exército para o aparelho do Estado constitui um dos aspectos principais do novo poder pós colonial¹⁷¹. Em 1974, a FRELIMO criou Grupos Dinamizadores (GD) para por em prática as directivas da FRELIMO e do governo de transição, de tal modo que, com o abandono dos quadros e empresários colonos estes grupo de indivíduos seleccionados pela FRELIMO exerceram funções políticas e administrativas na direcção das empresas nacionalizadas assim como na manutenção da produção¹⁷². Se numa primeira fase os GD tinham como função mobilizar a população para aderir aos princípios da FRELIMO, a função foi ampliada a medida que o aparelho político e económico colonial entrava em crise, em parte com a saída dos colonos e a medida em que se

¹⁷⁰ Mosca, 1999:77.

¹⁷¹ Brito, 1991:08.

¹⁷² No critério de selecção dos GD está subjacente uma orientação política que ignora os princípios locais de organização e reprodução social da população, ou seja, os indivíduos comprometidos com o poder colonial, os polígamos, religiosos e outros cidadãos de postura moral e duvidosa foram interditos de pertencer a estrutura dos grupos dinamizadores.

tornava evidente que os GD constituíam a única estrutura político-social não comprometida explicitamente com o poder colonial e que se pretendia inspirada nos princípios da FRELIMO¹⁷³. Os GD desempenharam um papel importante na luta pela manutenção em funcionamento de parte importante do aparelho produtivo e dos postos de trabalho¹⁷⁴.

As nacionalizações foram as primeiras medidas implementadas devido, em parte, ao abandono de empresários portugueses. O sector público tradicional manteve-se, os sectores de educação, saúde, agências funerárias e justiça foram nacionalizados no mesmo dia da independência, enquanto que os sectores de habitação e das grandes e médias empresas foram meses nos consecutivos. As instituições coloniais legais, administrativas e sociais foram substituídas por um conjunto de novas instituições com relações e métodos de trabalho diferentes. De acordo com Almeida Serra (1991), a intervenção do Estado antes do III congresso em 1977 resultou da conjuntura económica que obrigou a introdução de medidas defensivas que se materializou com o processo de nacionalização e com auxílio dos GD. Enquanto que após o III congresso a intervenção obedeceu as decisões de natureza política, ditadas pela necessidade de assegurar a continuação da laboração das empresas ligadas ao comércio externo, do sector industrial e o controlo político das cidades através do seu abastecimento nos mais diversos bens essenciais e de parte dos seus habitantes¹⁷⁵.

A nova organização do aparelho do Estado era altamente centralizada, os debates e decisões fundamentais eram tomados ao nível dos órgãos centrais da FRELIMO, particularmente no seu órgão máximo Comité Político Permanente (CPP) ou Bureau Político (BP) como se designou posteriormente. O poder, legislativo, executivo ou judicial, concentravam-se no CPP, que depois submetia o assunto ao Comité Central do Partido e finalmente podia ser discutida na Assembleia Popular. O

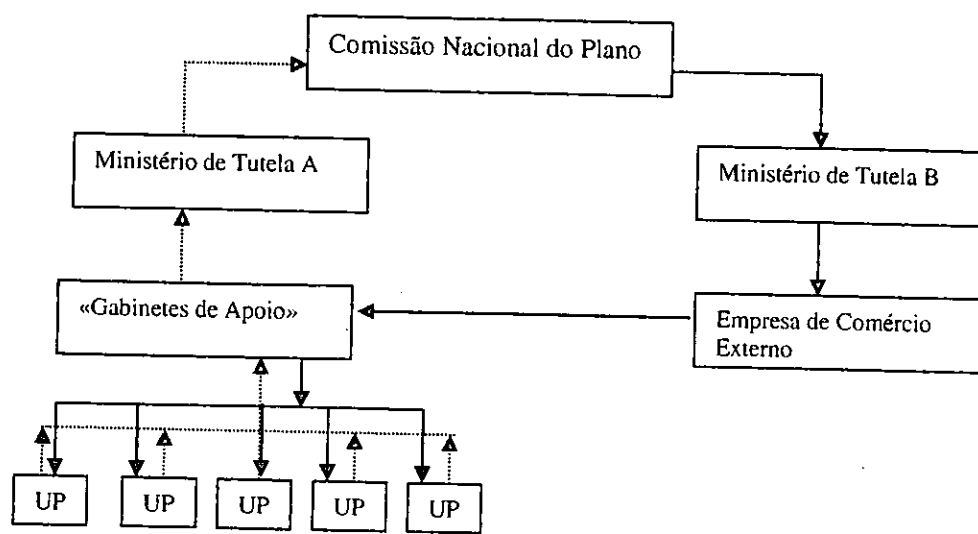
¹⁷³ Serra, 1991:431.

¹⁷⁴ Ibidem.op.cit.,433.

¹⁷⁵ Ibidem.

Presidente da República era dirigente máximo das forças armadas e segurança, exercia funções do primeiro-ministro e era o presidente da Assembleia Popular¹⁷³. A Comissão Nacional do Plano (CNP), como a figura 2 apresenta, era o órgão executivo que dirigia a economia¹⁷⁶. A burocratização das empresas em redor do plano e a desresponsabilização dos gestores caracterizavam o processo administrativo complexo de planificação, decisão e encomenda, de importação e exportação de bens (figura 2).

Figura 2. Plano: procedimentos para o aprovisionamento em factores de produção das empresas estatais



Legenda:
 -----> Processo de elaboração e aprovação do plano, na sua fase ascendente
 -----< Fase de execução do plano

UP- Unidade Produtiva

Fonte: Mosca, 1999:120.

O III congresso da FRELIMO em 1977 foi relevante na oficialização da aplicação da estratégia de desenvolvimento centrada na acumulação do Estado a partir da colectivização e socialização do campo. O projecto das aldeias comunais foi imposto a nível nacional. A aldeia comunal constituía, na óptica da FRELIMO, a coluna vertebral do desenvolvimento das forças produtivas no campo do mesmo modo que nas zonas libertadas serviu para alimentar a guerra popular até a vitória final contra o

¹⁷³ Mosca, 1999:78.

¹⁷⁶ No sector agrícola, por exemplo, a quantidade de fertilizantes era calculada por cada Unidade de Produção (UP) com base nas áreas de produção planificada e nas doses por hectare normalizadas (muitas vezes definidas pelo Ministério ou Gabinete de apoio. O ministério de Tutela neste caso o de Agricultura, somava as necessidades para o país e por campanha agrícola e as quantidades eram aprovadas pela Comissão Nacional do Plano (Ibidem.op.cit.,120-123).

colonialismo português¹⁷⁵. Mas as aldeias reconhecidas dos primeiros anos da independência resultaram de acções administrativas e de situações de emergências através do aldeamento forçado em larga escala e originados por cheias¹⁷⁶. Embora o discurso oficial defendia um desenvolvimento rural a partir da base a prática revelou o contrário¹⁷⁷. A adesão dos camponeses às acções da FRELIMO durante a luta de libertação funda-se na realidade do processo de destruição da ordem colonial que eles vivem quotidianamente e na qual participam activamente¹⁷⁸. O III congresso também declarou a intenção de avançar com a descentralização administrativa do Aparelho do Estado com a criação de postos provinciais e distritais baseados no poder popular¹⁷⁹. A administração estatal passou a envolver três níveis, central ou nacional, provincial e distrital, com órgãos executivos e assembleias. As zonas rurais ou distritais, abaixo do nível provincial e nacional, estavam sob liderança dos presidentes de localidades, secretários de bairros e grupos dinamizadores. Não obstante a existência dessa estrutura considerada descentralizada, a relação funcional era bastante complexa e o poder central enfraquecia o poder local que se limitava a cumprir e implementar ordens daqueles. O

¹⁷⁵ FRELIMO, 1976:81.

¹⁷⁶ Egero, 1992:94.

¹⁷⁷ Casal, realça que dentre os vários factores que levaram a inviabilização das aldeias comunais estão a imposição administrativa e a falta de atenção do princípio de organização social predominante que provocaram reacções comportamentais diferentes, entre as mulheres aldeadas nas regiões Norte e Sul de Moçambique. A luta contra os valores da velha sociedade (a poligamia, o *lobolo*, os casamentos prematuros, os ritos de iniciação, as práticas obscurantistas e outras), estiveram na base das motivações comportamentais. Na região Sul a resistência às palavras de ordem contra a poligamia e o *lobolo*, protagonizada, com destaque, pelos homens. No Norte pelo contrário eram as mulheres que recusavam a participar na Organização da Mulher Moçambicana, alegando o combate contra os ritos de iniciação e a proeminência social que gozavam os matriciãs (1996:118-119). Brito realça a existência de um mal entendido entre a FRELIMO e as massas populares, ou seja, as experiências das zonas libertadas, nas diferentes formas de organização e produção colectiva que sustentam a aplicação da estratégia do III congresso tiveram mais a ver com as condições da guerra (1991:7-8). Geffray realça que o fracasso das aldeias comunais não foi apenas devido a transferência forçada das populações, mas sim a existência de um problema geral e estratégico, isto é, o modo como o Estado/Partido foram implementados. A construção das aldeias comunais não era na essência uma estratégia de desenvolvimento rural, mas sim uma estratégia visando a construção de um aparelho de Estado nas zonas rurais (1991:80).

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Em 1978 o sistema administrativo colonial foi, oficialmente, substituído através da aprovação da Lei nº5/78 de 22 de Abril que regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos governos provinciais, da Lei nº6/78 de 22 de Abril extingue todos os corpos administrativos do Aparelho colonial, desde câmaras municipais, juntas locais e os serviços de administração civil e a lei nº78 de 28 de Abril cria os Conselhos executivos das Assembleias de cidade (Boletim da República:1978).

poder, legislativo, executivo e judicial, estavam concentrados em Maputo, a capital do país.

Contudo, o processo de reestruturação económica iniciada e liderada pela FRELIMO foi mais “desestruturador” do que outra coisa. Mas a FRELIMO também encontrou uma conjuntura económica difícil que exigia uma estratégia a médio/longo prazo que só foi capaz de aplica-la em 1977 no âmbito do III congresso do partido: a quebra de conjuntura nos sectores económicos onde a importância do capital da mão-de-obra estrangeira era maior, a indústria e os serviços incluindo o comércio interno e externo¹⁸⁰, e a desorganização iniciada com a saída dos colonos, provocou falhas sistemáticas no abastecimento de matérias-primas, material de manutenção e equipamentos que comprometeram os níveis de produção.

Não obstante o crescimento do sector público deficiente e a ignorância da realidade rural que se verificava com a liderança altamente centralizada e burocrática da FRELIMO, a escassez de dados sobre a economia que afectava todos os sectores também tornava os planos de desenvolvimento cada vez mais distantes da realidade social moçambicana. Se numa economia de direcção central o plano apresenta-se como um elemento substituto de mercado, através de um inventário de necessidades da população e dos recursos existentes, então a experiência moçambicana indica que as falhas de informação não permitiam que a realização do inventário estivesse próximo da realidade: “...os esforços do planeamento dos primeiros anos foram seriamente afectados pela falta de informação fidedigna (...) as estatísticas coloniais deixavam muito a desejar. Reflectiam as condições prevalecentes sobre o regime fascista em Portugal, as ciências sociais de orientação empírica estavam ausentes não só do ambiente académico, mas também, das mentalidades e competências dos departamentos governamentais (...) Produziam-se e publicavam-se estatísticas, mas os dados limitavam-se a certos sectores ou actividades, frequentemente não muito fidedignos e

¹⁸⁰ Serra, 1991: 448/449.

raramente apoiados por análises metodológicas, para não falar na interpretação das realidades existentes por de traz dos números (...) não existiam estatísticas para o sector camponês...¹⁸¹.

O esgotamento do modelo socialista de direcção central, segundo Mosca (1999) iniciou com o crescimento do sector público que através das nacionalizações, provocou contradições internas no modelo. As empresas públicas não conseguiram desempenhar o papel transformador da economia, os financiamentos canalizados pelo Estado não tinham retorno, a emissão da moeda pelo banco central era feita descontroladamente. Se a coexistência de nacionalismo, socialismo e modernização inerente ao projecto da FRELIMO, segundo Pitcher (2002), determinou o fracasso da estratégia desde o início, na medida em que, a FRELIMO enquanto um Estado “demiurge”, que se caracteriza pelo excesso de intervenção na economia, asfixiou toda a iniciativa empreendedora dos primeiros anos da independência¹⁸², mesmo apesar de 27% de empresas não terem sido nacionalizadas¹⁸³. O problema reside não no alargamento do sector público ou nacionalizações em si, mas na maneira como a liderança burocrática e centralizada geriu as empresas estatais. A burocracia, entendida como lentidão dos processos de trabalho caracterizados pelos excessos de papelada e de procedimentos administrativos, constituíam também outro factor que agravava o funcionamento da economia. Mas a consciência de que a burocracia afectava o funcionamento do aparelho do Estado e as empresas estatais encontram-se presente no discurso oficial do presidente Samora Machel no final da década de 70¹⁸⁴. Em Janeiro de 1980 o presidente desencadeou uma “Ofensiva Política Organizacional” contra os problemas criados pela burocracia estatal¹⁸⁵, na qual vários Ministérios enviaram delegações a todas as províncias,

¹⁸¹ Egero, 1992:118.

¹⁸² Pitcher: 2002.

¹⁸³ Hanlon, 1984:76.

¹⁸⁴ Egero, 1992:122-123.

¹⁸⁵ Esta ofensiva já tinha sido aplicada a mobilização dos guerrilheiros durante a luta de libertação e em na reunião do Comité central em Fevereiro de 1976 foi usada para enfrentar os problemas da deterioração

utilizaram métodos similares aos do presidente e em toda a parte o cenário era o mesmo: “...armazéns com mercadorias guardadas há anos, apesar da escassez desesperada das mesmas, sobressalentes ou matérias-primas essenciais que não atingem o seu destino, desorganização nos portos, aeroportos, hospitais, locais de trabalho que pagavam salários a pessoas que só iam no dia do pagamento (...) o sistema de lojas estatais, criado para preservar todas as lojas abandonadas após a independência era um desastre, empregando largos números de pessoal a altos salários mas sem mercadorias para vender (...) o organismo nacional da habitação, APIE era um centro de corrupção na distribuição e utilização das casas disponíveis...”¹⁸⁶. E no âmbito da ofensiva, foram tomadas medidas radicais através de suspensão e detenção de indivíduos que ocupavam cargos de direcção e durante a campanha alguns ministros cessaram funções.

Em 1983, no IV congresso da FRELIMO, o funcionamento do aparelho de Estado foi alvo de críticas devido a excessiva centralização do sistema administrativo. As reformas propostas reflectiam a crise do planeamento e o rumo para um novo desenvolvimento político e económico, isto é, “... a expansão das actividades governamentais devia ser reduzida, o Estado deveria retirar-se da gestão directa e dos sectores produtivos; a centralização nas decisões, pessoal e orçamento deveria ser substituída pela descentralização com a canalização de mais recursos nos aparelhos provinciais e distritais (...) e uma base de coordenação com autonomia dos governos locais...”¹⁸⁷. Embora as conclusões do congresso apontassem para a introdução de medidas correctivas para inverter a crise económica que se agudizava. A estratégia do III congresso de 1977 (que privilegiava o Estado como o centro de acumulação a partir da colectivização do campo com o sector empresarial do Estado e do sector cooperativo) e a estratégia que do IV congresso (que privilegiava o alargamento do

da produção. Em 1979, o presidente inspeccionou, na Beira a segunda maior cidade do país, as zonas portuárias fábricas e armazéns onde encontrou muitas deficiências no funcionamento das instituições.

¹⁸⁶ Ibidem.op.cit.,123.

¹⁸⁷ Ibidem.op.cit.,126-127.

centro de acumulação com o PPI (Plano Prospectivo Indicativo) não se concretizaram. Na altura em que o PPI estava no seu início, o governo da FRELIMO incapaz de mobilizar recursos financeiros necessários à sua política de investimento e confrontado com o peso da dívida externa viu-se obrigado a negociar com o Banco mundial e Fundo Monetário Nacional¹⁸⁸.

A FRELIMO por ter se concentrado nos novos moldes de organização do aparelho do Estado, a partir do “escangalhar” do aparelho do Estado colonial¹⁸⁹, contribuiu para a crise económica e do seu partido único. O esgotamento do modelo socialista tornou inevitável e à crise da FRELIMO enquanto partido/Estado. As estratégias do III e IV congresso da FRELIMO não trouxeram igualdade nem prosperidade dado a existência do baixo nível de *out put* em termos de indicadores económicos e as sanções negativas dentro do “Estado-nação” e no sistema mundial obrigaram a FRELIMO a mudar as opções de desenvolvimento¹⁹⁰.

A crise económica resultou também do processo de formação do poder que encontrou obstáculos internos e externos. As diferenças ideológicas, étnicas e regionais inerentes a formação da FRELIMO e o aparecimento de organizações políticas de oposição constituem parte dos factores internos, enquanto que o posicionamento do país na esfera internacional constitui factor externo. O marxismo-leninismo da FRELIMO que se manifesta na orientação nacionalista contra as minorias raciais determinou a

¹⁸⁸ O PPI, adoptado oficialmente em 1981, era uma estratégia de desenvolvimento industrial acelerada, que tinha como objectivo, em dez anos, repor os níveis de produção de 1973 (o ponto mais alto do crescimento económico colonial), desenvolver a indústria básica de modo a alterar a estrutura industrial subdesenvolvida do país, melhorar o aprovisionamento das empresas em matérias-primas e materiais auxiliares indispensáveis, reorganizar as principais linhas de produção e indústrias e elaborar os projectos para o desenvolvimento da indústria básica nacional. Se Wutys (1980) salienta que o PPI implicava nos elevados custos de investimento do orçamento do Estado. Castelo-Branco (1994), acrescenta que para além dos desequilíbrios monetários a estratégia encontrou limitações no mercado doméstico relacionado com a estrutura industrial herdada, intenção de substituir importações de factores de produção e baixa eficiência da indústria nascente.

¹⁸⁹ A Lei nº5/78 de 22 de Abril regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos governos provinciais, a Lei nº6/78 de 22 de Abril extingue todos os corpos administrativos do Aparelho colonial, desde câmaras municipal, juntas locais e os serviços de administração civil e a lei nº 1/78 de 28 de Abril cria os Conselhos executivos das Assembleias de cidade (Boletim da República: 1978).

¹⁹⁰ Adam, 1996:90.

hostilidade dos regimes brancos da região (Rodésia e África do Sul) que criaram a RENAMO como força de oposição armada.

O conflito armado contra o país intensificou-se entre 1983-1986. A RENAMO tomou o controle de quase todo o país com excepção das capitais provinciais (anexo 3). O contexto de hostilidade política declarada, a dependência de Moçambique em relação as economias dos países vizinhos aliada a incapacidade de formular uma política económica que assegurasse o desenvolvimento do país, conduziram o partido/Estado moçambicano a uma crise sem precedentes¹⁹¹. A FRELIMO não encontrou espaço regional favorável a consolidação do seu projecto de construção do Estado Nação e, sob efeitos de crise económica foi obrigado a iniciar o abandono do marxismo-leninismo após o IV Congresso e a partir de lá começa aproximar-se as autoridades locais, igrejas, e organizações que antes representavam obstáculos para a consecução do seu projecto. A crise económica agravou-se com a destruição maciça de infra-estruturas e o centro de acumulação virou-se gradualmente na direcção do sector privado nacional e estrangeiro. Os recursos começaram a ser transferidos do sector estatal para o sector privado e o apoio estatal foi sendo concentrado nas maiores unidades produtivas não estatais (camponeses ricos e pequenos capitalistas agrários) em nome do combate a fome através da mobilização dos produtores mais activos¹⁹². Após o IV congresso, a FRELIMO iniciou o debate sobre a possibilidade de permitir os membros do partido o acesso a propriedade dos meios de produção incluindo o recrutamento da força de trabalho aos seus membros¹⁹³.

Contudo, é dentro de um contexto de crise económica profunda e das reformas económicas aplicadas que a FRELIMO é obrigada a converter-se ao ideal democrático e faz aprovar pela Assembleia Popular uma nova Constituição em Novembro de 1990 instituindo um sistema económico de mercado e um sistema multipartidário que só

¹⁹¹ Brito, 1993a:21.

¹⁹² Gobe, 1994:64.

¹⁹³ Ibidem.

entrou em vigor em 1994. A constituição de 1990 consagra o princípio da liberdade de associação e organização política dos cidadãos no quadro do sistema multipartidário e o princípio da separação dos poderes (legislativo, executivo e judiciário) que estavam concentrados na primeira Constituição da República. Desta forma, o processo conflituoso de formação da FRELIMO que contribuiu para a guerra civil, o crescimento do sector público com deficiência de quadros e burocracia instalada, a escassez de dados para o planeamento dos sectores económicos a desenvolver e a estratégia de colectivização e organização espacial das sociedades rurais que não correspondiam as aspirações do campesinato constituem os principais factores internos que puseram em causa o modelo económico socialista de direcção central contribuindo para a crise do partido único. Mas a presente dissertação concentra-se apenas na organização burocrática e centralizada que afecta a formação da economia moçambicana contemporânea e coloca em causa o papel do Estado na regulação da mesma.

Nesta óptica, o terceiro processo de reestruturação económica (1984-1994) é caracterizado por reformas económicas, políticas, legislativas e administrativas. Este processo caracteriza-se não apenas pela persistência da burocracia como também pela sobrevivência da liderança da FRELIMO no contexto das reformas económicas e políticas, isto é, "...liderou e procurou tirar o melhor proveito (...) o processo de estatização da economia em nome do povo não conduziu à socialização do país, mas sem dúvida concentrou poder suficiente na classe político administrativa (...) ao liderar as reformas os membros do poder político administrativo puderam capacitar-se economicamente e assegurar a sua produção e sobrevivência (...) as instituições financeiras passaram a desempenhar um papel activo na direcção e gestão económica..."¹⁹⁴. Embora o processo neoliberal tenha iniciado em 1984, na medida em que o IV congresso da FRELIMO apresenta conclusões que reflectem as inconsistências do modelo socialista de direcção central, o governo da FRELIMO, pelo menos até o V

¹⁹⁴ Francisco, 2002:39.

congresso de 1989 onde abandona oficialmente o marxismo-leninismo, apresenta as mudanças ocorridas como a continuação da estratégia socialista de desenvolvimento¹⁹⁵. As novas políticas económicas no âmbito do ajustamento estrutural foram justificadas como tendências socialista ou continuação das opções básicas efectuadas em 1977 no III congresso. Não obstante, a sobrevivência da FRELIMO face as reformas económicas e política constitui aspecto fundamental para compreender o papel do Estado na regulação da economia, mas a presente dissertação concentra-se apenas nos aspectos burocráticos da liderança que tem afectado o funcionamento da economia e o sucesso das próprias reformas. A análise das reformas revela-se importante porque é através das teorias neoliberais subjacentes que o papel do Estado na regulação da economia é redefinido.

1.3. As Reformas económicas Neoliberais

As reformas económicas no âmbito do ajustamento estrutural iniciaram em 1984 numa altura em que o país iniciava uma crise sem precedentes¹⁹⁶: os conflitos existentes com a África do Sul e Rodésia do Sul afectaram negativamente a economia através da redução das receitas em divisas por um lado e a diminuição dos financiamentos da URSS e dos países da Europa do Leste que agravou a situação económica por outro lado¹⁹⁷. Apesar da aplicação das recomendações das Nações Unidas sobre as sanções internacionais contra o regime rodesiano, e das medidas aplicadas à Moçambique pela África do Sul terem reduzido as receitas em moeda estrangeira e aumentando o défice da balança de pagamentos durante a década de 80, não constituem factor principal da adesão às instituições de Bretton Woods, senão as fontes de financiamento que

¹⁹⁵ Adam, 1996:89.

¹⁹⁶ Em 1975 a taxa de cobertura das importações pelas exportações atingiu 46,99% mas em 1983 a taxa baixou para 20,67%. Entre 1982- 1985, com o alastramento da guerra o crescimento do PIB foi negativo, isto é -5,9%, mas com a aplicação das reformas o PIB aumentou para 4,6% em 1987, 5,5% em 1988 e 5,3 em 1989 embora o défice comercial e a dívida externa tenha aumentado.(CNP, Vários anos).

¹⁹⁷ Em 1984, altura em que Moçambique foi recusado como membro da CAME, as dívidas de Moçambique atingiam 2,4 biliões de dólares incluindo atrasos de pagamentos, 95% das dívidas bilaterais, 46% eram empréstimos dos países da OEDC e 21% dos países da OPEC e apenas 27% correspondia aos países do Leste (Abrahamsson & Nilsson, 1992:133).

deixaram de existir para sustentar os planos de desenvolvimento dispendiosos¹⁹⁸. Quando Moçambique foi recusado a fazer parte da CAME, alguns financiadores Ocidentais (dos países nórdicos) condicionaram a continuação do apoio a Moçambique através da adesão às instituições de Bretton Woods¹⁹⁹.

Em 1984, dado a crise que se agudizava, alguns acontecimentos importantes procuram reverter a situação económica. Em Fevereiro Moçambique cessou de pagar o serviço da dívida externa e no âmbito da negociação dessa dívida, condicionada pelos credores maioritariamente da OCDE para a dívida comercial, aderiu ao FMI e ao saque da 1ª tranche de crédito daquela instituição. Em Março, como resultado de uma série de contactos, a FRELIMO assinou o pacto de não agressão designado por acordo de Inkomati com a África do Sul, no qual tinha que retirar o apoio ao ANC e a África do Sul à RENAMO, embora este último não cumpriu e continuou a apoiar a RENAMO. Em Setembro do mesmo ano, a criação de motivação para o investimento estrangeiro, manutenção ou aumento do nível de donativos e de créditos bilaterais de longo prazo, a contribuição para a consolidação da paz e da cooperação regional entre os países da SADCC e a adesão ao Banco Mundial que permitiria o acesso a recursos da associação internacional de desenvolvimento com prazo de 50 anos, incluindo dez anos de período de diferimento e juro de 0,75% ao ano constituíram objectivos da adesão às instituições de Bretton Woods. E em Outubro, o Estado-Maior da Comissão Nacional do Plano aprovou o Programa de Emergência e submeteu as instituições de Bretton Woods para financiamento²⁰⁰. O Programa de Emergência tinha como objectivos fundamentais

¹⁹⁸ Moçambique, logo em 1976, ao seguir as recomendações das Nações Unidas, fechou as fronteiras com a Rodésia e ao interromper as vias de transportes dos países vizinhos com o Oceano Índico, perdeu mais de um quarto das receitas em moeda estrangeira. Em 1978 a África do Sul rescindiu o acordo do ouro, nos quais as receitas dos mineiros eram calculadas, que era vantajoso para Moçambique e diminuiu também o número de permissões de trabalho para os mineiros moçambicanos, contribuindo para a perda de ¼ das receitas de moeda estrangeira (Ibidem.op.cit., 130)

¹⁹⁹ Comiche, 2002: 09.

²⁰⁰ Moçambique esteve sempre em emergência, ou seja, "...a emergência em Moçambique é invulgar porque não corresponde a um desastre natural, caso em que é apenas necessário conceder alimentos e tendas até normalização da situação e até que as pessoas possam refazer as suas vidas. Moçambique enfrenta uma situação permanente de emergência na qual a África do Sul usa o terrorismo de Estado para

reabilitar a produção industrial, com reforço ao fundo de mercadorias e estímulo na produção e comercialização do sector agrícola; promover o crescimento da produção agrícola com a reabilitação de regadios fornecimento de meios necessários a actividade agrária; assegurar através da elevação dos níveis de utilização da frota ferroviária por dotação de meios e uma concreta manutenção e reparação e a elevação dos níveis de circulação de mercadorias de apoio à comercialização e dos factores necessários a produção²⁰¹. Em Fevereiro de 1985, o programa foi avaliado em 45 milhões USD, com ênfase nos sectores da indústria, transporte, agricultura e assistência técnica de equipamentos e veículos. Mas o alastramento da guerra nos anos seguintes não permitiu a concretização dos resultados previstos.

Apesar da abertura para a iniciativa privada, os imperativos da guerra exigiam a preservação do modelo socialista com a intervenção continuada do Estado na economia²⁰², e as reformas continuaram a ser aplicadas com maior incidência nas zonas urbanas não afectadas pela guerra. O primeiro saque para o financiamento do Programa de Emergência estava isenta de condicionalismos e porque contrariava as expectativas dos dirigentes da FRELIMO, o FMI ofereceu o *Structural Adjustment Facility* (SAF), considerado mais suave em termos de condicionalismos e que exigia a implementação de um programa de ajustamento macroeconómico de 3 anos. As medidas propostas pelo FMI e Banco Mundial implicaram na mudança das directivas económicas e sociais aprovadas no IV congresso do partido FRELIMO (anexo 1). Embora, para a FRELIMO, segundo Eneias Comiche Vice- Ministro das Finanças na altura, "... havia necessidade de aumentar a nossa capacidade de dirigir e gerir com eficiência, em cada um dos nossos sectores, as finanças e a economia do nosso país, concretizarmos as medidas definidas pelo IV congresso do partido FRELIMO, através da formulação de propostas

tentar destruir a base económica do país, colocando Moçambique com programas de ajuda de emergência e reconstrução..." (Wuyts, 1990:114).

²⁰¹ Comiche, 2002:14.

²⁰² Mosca, 1999:157-158.

e tomada de decisões nas áreas dos preços, dos salários, da taxa de câmbio, do investimento, da redução do deficit orçamental e da autonomia das empresas...²⁰³. Neste âmbito, o Programa de Reabilitação Económica (PRE) foi elaborado pelo governo de Moçambique em 1986 e as primeiras medidas legislativas e administrativas foram implementadas em Janeiro de 1987, para substituir o Programa de Emergência que durou até 1986. O PRE tinha como objectivos principais, reverter o declínio da produção, assegurar o nível mínimo de rendimento e o consumo das populações rurais, reduzir os desequilíbrios financeiros internos, reduzir o défice da balança de pagamentos e construir as bases para o crescimento económico²⁰⁴. A desvalorização brusca e continuada da moeda local o Metical, o aumento das taxas de juros, a redução da oferta monetária, o aprofundamento das privatizações e de liberalização dos mercados, controlo das importações, cortes nos gastos públicos, sobretudo nos subsídios as empresas estatais, apoios financeiros e com recursos materiais destinados ao sector privado e o controlo dos salários constituíram as principais medidas económicas aplicadas²⁰⁵. Embora em 1985 o Presidente Samora Machel tenha incitado a revisão da política da emergência de modo a incluir as áreas da saúde e educação como prioridades de financiamento, a inclusão só foi concretizada a partir de 1990 no Âmbito do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES). O PRES veio acrescentar o pacote de medidas centradas na redução da pobreza absoluta que marca o quotidiano de 70% da população no país.

Ambas as reformas económicas foram aplicadas em contexto de economia de guerra. O Estado teve que se reorganizar para gerir a economia de guerra. A guerra teve implicações na redução de 83% de mercadoria proveniente da África do Sul pelo porto de Maputo entre (1975-1983), 67% de trabalhadores migrantes na África do Sul (1975-1987) e redução de 93% dos rendimentos provenientes dos serviços prestados a África

²⁰³ Comiche, 2002:17.

²⁰⁴ Government of Mozambique: 1987.

²⁰⁵ Mosca, 1999:167.

do Sul (1975-1987)²⁰⁶. A expansão da RENAMO não permitiu a recuperação económica através das reformas aplicadas e o desequilíbrio macro económico acentuouse. Conjugando a guerra e a seca, Moçambique acaba por ficar “entre a espada e a parede” com 4.6 milhões de moçambicanos que passam a depender da ajuda de emergência como fonte de sobrevivência, 1,7 milhões refugiados em países vizinhos, 2,7 milhões afectados e 1 entre 3 moçambicanos estava incapaz de prover as necessidades básicas²⁰⁷. Em termos de equipamento social, 50% das lojas, 31% de postos de saúde e 45% das escolas primárias fecharam nas zonas rurais²⁰⁸. A existência de partido único e o influxo de recursos externo para dar conta da fraca capacidade do Estado e dos graves problemas sociais causados pela guerra (entre os quais a fome), não foram suficientes para garantir o sucesso expressivo do PRE²⁰⁹. A guerra e o PRE reforçaram a crise na medida em que a guerra não permitiu a aplicação do PRE na sua totalidade mas também os efeitos negativos do PRE fizeram-se sentir na camada mais desfavorecida²¹⁰, embora a FRELIMO apresente o PRE como a medida mais adequada a prática revela o contrário, o PRE desencadeou medidas de travamento caracterizado por um sistema de inércia e protecção²¹¹. Não obstante, a aplicação do PRE nos primeiros três anos teve implicações positivas na subida da PIB, com uma média anual de 5% entre 1987-1989 e com a introdução do PRES baixou para 1,5% em 1990, para 0,91% em 1991 atingindo o valor mais baixo desde 1987 e em 1993 voltou a subir para 19,2%²¹². Apesar da evolução destes indicadores os problemas económicos e sociais que afectam os moçambicanos não se resolveu, a fome, a pobreza, a criminalidade entre outros males continuaram a persistir. A aplicação das reformas económicas, porque não

²⁰⁶ Mira, 1996:21.

²⁰⁷ Kenneth, 1990:09.

²⁰⁸ Ibidem.op.cit.,07.

²⁰⁹ Macuane, 1996:10.

²¹⁰ Mosca, 1992:57.

²¹¹ Sistema de inércia na medida em que as decisões substantivas de apoio a regulação empresarial tem sido adiadas e protecção na medida em que a legislação que tem sido criada favorece os originários (Mira, 1996:135).

²¹² CNP: 1987-1991.

teve em conta o contexto sócio político complexo que caracteriza a sociedade moçambicana desde a herança colonial, constitui-se como um dos factores que também bloqueia o desenvolvimento económico. Em Moçambique, nunca existiram condições necessárias que permitissem o funcionamento eficaz de uma economia de mercado e nem de uma relação funcional entre as forças do mercado e o Estado²¹³. A falta de clareza na definição do papel do Estado e a existência de forças de mercados deficientes e inexistência de uma sociedade civil activa constituem heranças coloniais. Por isso, o processo de transição da economia de direcção central para economia de mercado em Moçambique caracteriza-se pela ausência de um Aparelho de Estado forte, inexistência de um mercado com regras de jogo estabelecidas e uma sociedade civil embrionária e incapacitada.

Embora alguns autores como Nilsson & Abrahamsson (1995) consideram que Moçambique não foi autorizado a criar um aparelho de Estado necessário para estabelecer instituições, legislação e aparelho jurídico que uma economia de mercado requer para funcionar normalmente²¹⁴, ou como Macuane (1996) que considera que o relativo insucesso do PRE está relacionado com a falta de coordenação resultante da dificuldade do governo em articular a estratégia dos actores internos e externos na produção do bem colectivo que são as reformas económicas. Os problemas de coordenação estando relacionados, exactamente, com a inexistência de um Estado com autoridade e poder para conduzir e coordenar as estratégias dos diferentes actores no processo de implementação de reformas económicas e a incapacidade do Estado com a fraca capacidade burocrática, técnica e administrativa para enfrentar o processo de reformas que lhe foi imposto²¹⁵. A presente dissertação concentra-se apenas na organização burocrática e nos mecanismos de coordenação interministerial que afectaram a aplicação das reformas no sector empresarial. Mas a burocracia,

²¹³ Abrahamsson & Nilsson, 1995:50.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Ibidem.

apresentada dos documentos oficiais do governo, refere-se aos excessos de papelada, trâmites exigidos e inexistência de leis sobre a obtenção de uma autorização para o investimento, quer na forma de privatização ou criação de uma nova empresa.

1.3.1. As Reformas Económicas e o Aparelho de Estado

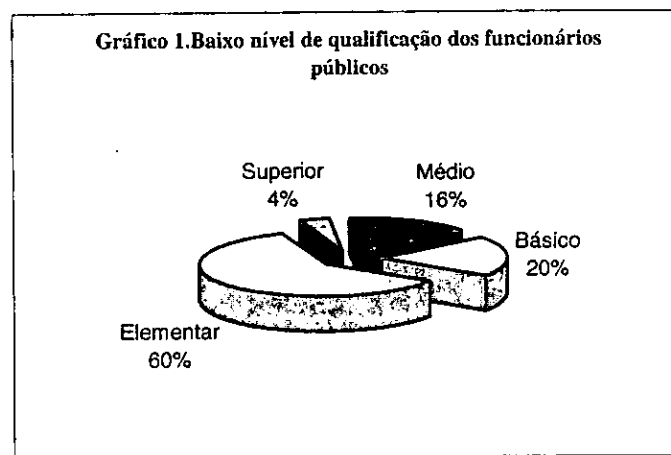
As reformas económicas afectaram directamente as funções do Estado ao reduzir a capacidade de intervenção na direcção das unidades produtivas. Apesar da introdução de políticas sectoriais, a estrutura administrativa do aparelho de Estado caracterizado pela deficiência de quadros capazes de assegurar o funcionamento da economia de direcção central e agora a criação do mercado, manteve-se centralizada e burocrática. As reformas económicas não alteraram a estrutura dos investimentos públicos na medida em que continuou a obedecer o padrão anterior que se caracteriza pela concentração territorial dos investimentos, projectos de grande dimensão, opção tecnológica intensiva e formação do capital produtivo colocando o capital humano e institucional no segundo plano²¹⁶. Se a estrutura centralizada e burocrática da FRELIMO já tinha sido, severamente, questionada no IV congresso da FRELIMO em 1983 por se tornar num dos entraves para funcionamento eficiente e eficaz das empresas estatais ou para a concretização do projecto nacionalista de modernização, não foi antes de 1995 que o Governo da FRELIMO iniciou medidas sistemáticas que evitassem interferência negativa no processo de construção da economia de mercado. Embora o governo da FRELIMO tenha reduzido 20% da taxa de analfabetismo herdada do colonialismo, isto é de 90% para 70% entre 1975-1982, a escassez de quadros qualificados no aparelho administrativo do Estado continua a justificar a ineficácia dos serviços que afectam não apenas a sociedade mas sobretudo o sector empresarial que se constitui como o cerne do desenvolvimento económico.

²¹⁶ Mosca, 1992:55.

O processo de privatização, enquanto um dos pilares fundamentais do PRES, teve impacto directo não apenas na diminuição dos funcionários públicos, dos que recebiam salários nas empresas estatais (paralisadas e ineficientes) mesmo sem produzirem, mas também na fuga de quadros do sector administrativo do Estado para o sector privado onde são bem remunerados. Estes quadros, segundo Abrahamsson & Nilsson (1995) ou Hanlon (1997) ocupam lugares nas diversas organizações incluindo as instituições doadoras como o Banco Mundial, PNUD e outras. Não existem dados estatísticos para comprovar o número exacto de quadros que tem abandonado o aparelho de Estado e os que existem para caracterizar a composição do sector são contraditórios e baseados em estimativas. Hanlon apresenta um total de **110.000** funcionários dos quais, mais de metade estão na saúde e educação²¹⁷. A actual Ministra do Plano e Finanças (2002a), apresenta um total de **107,000** funcionários públicos, dos quais 40% não possuem o 6º ano de escolaridade e 5% possuem ensino superior, para justificar o baixo nível de conhecimento que dificulta a alteração de procedimentos e atitudes estranhas dos funcionários públicos²¹⁸. O Relatório de Balanço do Plano Quinquenal do Governo (1995-1999) apresenta um total de **105.398** funcionários públicos, incluindo os contratados, dos quais 80% possui nível básico e apenas 3% nível superior. E o levantamento recente sobre o perfil da força laboral da função pública, elaborado pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) também não se distancia muito destes dados (Figura 1).

²¹⁷ Hanlon, 1997:61.

²¹⁸ Diogo, 2002:07.



Fonte: UTRESP, 2003.

Os dados apresentados, embora baseados em estimativas, indicam a existência de um baixo nível de profissionalização das actividades do aparelho de Estado moçambicano. A formação superior situa-se nos quadros do topo da administração do Estado e, segundo a actual Ministra das Finanças, os quadros médios, na sua maioria, são os que apresentam lacunas na aplicação de medidas para o bom funcionamento das instituições estatais. Mas o Director Nacional dos Recursos Humanos do Ministério da Administração Estatal (1997-1999) apresenta um argumento diferente na medida em que considera que "...os funcionários públicos não são os principais responsáveis pelo mau atendimento, morosidade ou complexidade da administração pública (...) grande parte deles limita-se a obedecer ou a cumprir ordens dos superiores hierárquicos..."²¹⁹. A contradição destes argumentos demonstra que o problema não reside apenas na deficiência de formação mas também na centralização do processo de tomada de decisão ou acumulação de funções pelos dirigentes.

O governo da FRELIMO (1994-1995)²²⁰ elaborou um programa geral que se propõem fortalecer a administração do Estado através da racionalização dos recursos humanos nos serviços públicos, descentralização/desconcentração da autoridade e racionalização dos processos administrativo mas também está muito longe de se

²¹⁹ Chipenembe, 1997:15.

²²⁰ Em 1990 a Constituição da 2ª República de Moçambique consagra a organização económica e política nos moldes da economia de mercado e do sistema multipartidário e em 1994 A FRELIMO sobrevive as eleições presidenciais com 53 % de votos para o presidente Chissano.

concretizar. O programa de acção contra a burocracia que afecta as actividades económicas e a estrutura administrativa interministerial criada para combatê-la ou a maneira como as acções são implementadas, isto é, a partir de criação de novas estruturas que funcionam dentro de estruturas antigas nos parece constituir uma das principais causas do insucesso relativo do programa de redução dos procedimentos burocráticos que afectam o sector empresarial. Os problemas identificados no primeiro estudo sobre o efeito dos procedimentos burocráticos na actividade empresarial em 1996, e discutidos na II Conferência do Sector Privado (CASP) no mesmo ano continuam persistentes. O Vice-Ministro da Justiça, Filipe Mandlate, no âmbito da V Conferência Anual do Sector Privado em 1999, realçou a tendência natural de concentrar a reforma do sector público no quadro legal deixando de lado a necessidade de se criar a capacidade para implementação das respectivas leis²²¹. A capacidade requerida consiste num conjunto de reformas sobre os procedimentos, práticas, rotinas e estruturas organizativas para modificar os velhos hábitos que favorecem o secretismo, a falta de transparência, ineficiência e lentidão no seio do aparelho burocrático que afectam negativamente o funcionamento normal das instituições do Estado²²². Apesar deste argumento demonstrar o grau de consciência dos dirigentes do aparelho de Estado moçambicano no que se refere a interferência negativa da burocracia na economia, o problema persiste, as soluções propostas embora coerentes não tem se concretizado devidamente e comprometem o destino de 70% de moçambicanos que vive na pobreza absoluta²²³. A Estratégia Global de Reforma do Sector Público só foi iniciada em 2001 e o Relatório de Balanço (2003) apresenta a excessiva centralização e burocracia, lentidão nos procedimentos administrativos, fraca capacidade de gestão das políticas públicas e dos recursos humanos, fraca capacidade de programação orçamental e gestão financeira, falta de mecanismos sólidos de garantia de transparência e prestação de contas e existência de corrupção como

²²¹ MICTUR, 1999:28.

²²² Ibidem.

²²³ Governo de Moçambique, 2000b: 21.

características do funcionamento do aparelho do Estado em Moçambique²²⁴. Este relatório apenas demonstra que os dirigentes estão conscientes dos problemas que afectam o próprio aparelho de Estado e o funcionamento da economia, mas as medidas implementadas continuam muito aquém das metas previstas. O aparelho de Estado carece de uma burocracia profissional capaz de assegurar o funcionamento das instituições do mercado ligadas não apenas a regulação económica mas também ao desenvolvimento do próprio mercado.

1.3.2. Efeitos da Burocracia no Processo de Privatização

O processo de privatização iniciou de forma não sistemática em 1984, um ano após o IV congresso do partido FRELIMO. A adesão às instituições de Bretton Woods, no respectivo ano, apresentou condicionalismos e medidas que se reflectem directamente na reestruturação das empresas estatais.

A reformulação da estratégia de desenvolvimento rural com base nas críticas levantadas durante o congresso, isto é, sobre a estratégia de socialização do campo e dos investimentos massivos canalizados nas machambas estatais e sobre a canalização de poucos recursos noutros sectores foi a primeira medida que conduziu ao processo de privatização. O sector estatal foi consolidado e reestruturado, as empresas estatais foram divididas em unidades mais pequenas, as terras distribuídas as famílias camponesas sem terra, desde que tivessem capacidade para o efeito²²⁵. O complexo Cail localizado no distrito de Chókwé foi dividido em unidades mais pequenas, algumas continuaram a ser machambas estatais e outras foram entregues a agricultores privados. As privatizações, particularmente destas pequenas e médias empresas, efectuadas directamente nos

²²⁴ A Estratégia Global de Reforma do Sector Público tem como objectivos, num período entre 2001-2011, melhorar a prestação dos serviços ao cidadão e desenvolvimento de um ambiente favorável ao crescimento do sector privado através de: melhoria na formulação e execução de políticas públicas; descentralização e desburocratização nos processos de prestação de serviços públicos; utilização de processos simples, modernos e consolidação de formas de actuação mais transparentes; introdução de mecanismos efectivos de prevenção e combate a corrupção e o estabelecimento de mecanismos de participação regular dos cidadãos no processo de governação (UTRESP, 2003.01).

²²⁵ Abrahamsson & Nilsson, 1992:221.

Ministérios de tutela ou sectores relacionados, iniciaram antes da implementação do PRE e ocorreram sem o devido enquadramento legal.

O enquadramento legal só foi efectuado a partir de 1989 com o decreto n.º 21/89 que regulamenta a alienação de empresas do Estado através do concurso público e estabelece a organização administrativa do processo da alienação de empresas (anexo 5). A estrutura administrativa, que surge para implementação do programa de reestruturação de grandes empresa de acordo com a complexidade ou importância económica, sem distinção dos sectores de actividade económica, só foi criada em 1992²²⁶. A estrutura administrativa foi composta pela Unidade Técnica de Reestruturação de Empresas (UTRE), Ministério do Plano e Finanças (MPF), Comissão Interministerial de Reestruturação de Empresas (CIRE), Centro de Promoção de Investimentos (CPI) e pela Comissão Executora de Privatização (CEP)²²⁷.

O Diploma Ministerial nº87/92 atribuiu a Unidade Técnica de Reestruturação de Empresas do Estado (UTRE) e o Ministério do Plano e Finanças (MPF) a função de órgão de coordenação para a reestruturação das grandes empresas. A coordenação foi feita principalmente pela UTRE que também assegurou a participação do MPF no Conselho Técnico e no secretariado da CIRE. A CEP integrava um representante do Ministério de tutela, Banco de Moçambique, MPF, CPI e um representante sindical e nomeada pelo Primeiro-Ministro e de acordo com a empresas a privatizar. A CEP avaliava as propostas dos concorrentes e efectuava as negociações, com os seleccionados, através do apoio técnico da UTRE mas a decisão final quanto à alienação das grandes empresas, estabelecimentos e participações sociais competia ao Primeiro-

²²⁶ Banco Mundial, 1996b:07.

²²⁷ Decreto n.º 21/89 regulamenta a alienação de empresas do Estado através de concurso público e estabelece a organização administrativa do processo da alienação das mesmas. A lei n.º 13/91 ao estabelecer a privatização ou extinção das empresas do Estado, revoga o Decreto-Lei n.º 18/77, de 28 de Abril de 1977 que regulamenta as empresas intervencionadas pelo Estado. A lei n.º 15/91, estabelece normas sobre a reestruturação e redimensionamento do sector empresarial do Estado, incluindo a alienação ou privatização. O decreto n.º 28/91, de 21 de Novembro, regulamenta a Lei n.º 15/91 que define o quadro jurídico-administrativo do processo de reestruturação de empresas. O Decreto n.º 27/91, de 21 de Novembro, cria a Comissão Interministerial para a Reestruturação Empresarial (CIRE), (Boletins da República, 1989, 1991).

Ministro. As pequenas e médias empresas continuaram a ser seleccionadas directamente pelos diversos Ministérios de Tutela mas através da Comissão Nacional de Avaliação e Alienação (CNAA) ou Comissão Provincial de Avaliação e Alienação (CPAA) existente em cada Ministério ou Direcção Provincial.

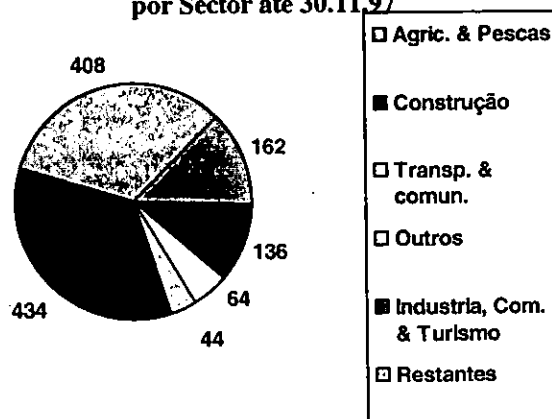
A nível dos sectores de produção, a privatização foi feita no Gabinete de Reestruturação de Empresas Industriais, Comerciais e de Turismo (GREICT) que apoia as CNAA's e CPAA's encarregadas pela reestruturação das empresas do ramo integradas no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICTUR), ou no Gabinete de Reestruturação de Empresas Agrárias e Pesqueiras (GREAP) que também apoia às CNAA's e CPAA's encarregadas da reestruturação das empresas nos sectores agro-pecuário e das pescas. E as CNAA's dos outros ministérios são directamente apoiadas pelos respectivos departamentos de economia e/ou de investimentos. A decisão final para a venda ou alienação da empresa a nível provincial era tomada pelo Governador e a nível nacional pelo Ministro da Tutela em conjunto com o Ministro do Plano e Finanças ou ainda pelo Primeiro-Ministro/Conselho de Ministros para casos de grande complexidade como vendas de grandes empresas realizadas através de uma modalidade diferente do concurso público²²⁸. As formas de reestruturação, de acordo com a legislação, compreendem a alienação de empresas, criação de "joint-ventures", ou ainda, a aplicação de outras modalidades tais como a celebração de contratos de cessão ou concessão de exploração e de gestão nos seguintes moldes: alienação por concurso público; oferta ou venda pública de acções, negociação particular ou concurso restrito, precedidos, respectivamente, de prospecção de parceiros ou de pré-qualificação, realização de investimentos privados em empresas do Estado; transferência ou venda de acções aos gestores e trabalhadores e; contratos de cessão ou concessão de exploração e de gestão²²⁹.

²²⁸ UTRE, 1998: 5-6.

²²⁹ Ibidem.op.cit.,05.

A organização administrativa do processo de privatização, de acordo com a lei nº5/91 aprovada pela Assembleia da República, tinha como objectivos principais a promoção do aumento da competitividade das empresas com a introdução de técnicas modernas de gestão e aumento da produtividade e investimento, produção de receitas para o Estado, criação de condições para o desenvolvimento do mercado de capitais e aplicação do acesso dos cidadãos, em geral os trabalhadores nas participações sociais das empresas privatizadas²³⁰. Nestes moldes, o processo de privatização, de acordo com a lei nº15 e dos procedimentos da Direcção Nacional do Património do Estado (DNPAE), envolve três etapas principais: preparação através do Diagnóstico Potencial de Reestruturação de Empresas (DPR) que define os métodos e modalidades a serem aplicadas para além da avaliação e estimação do custo da empresa a privatizar; elaboração de um memorando de venda que consiste na organização de um dossier da empresa a privatizar (com objectivos da privatização, informação sobre a respectiva empresa e modalidade de privatização a adoptar) e; a privatização da empresa que envolve uma prévia divulgação do memorando da respectiva empresa, avaliação e selecção das propostas e negociação, aprovação e assinatura do contracto. Nesta base a maior parte das empresas vendidas pela UTRE, entre 1992-1997, pertencem ao sector da indústria e turismo (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Operações de Privatização
por Sector até 30.11.97**

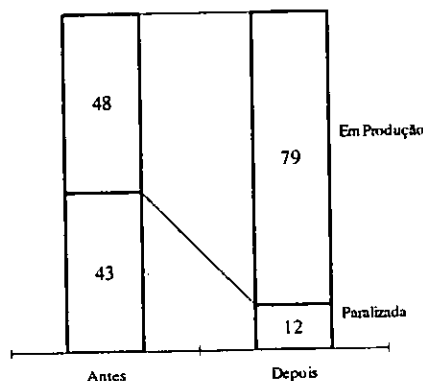


Fonte: UTRE:1998.

²³⁰ Boletim da República, Série I. Nº31.1991.

O estudo do Banco Mundial (1996a) apresenta, dum lado, a experiência de privatização em Moçambique como exemplo de sucesso e modelo para os países africanos onde o processo decorre e, do outro lado, apesar de realçar os aspectos burocráticos que dificultaram o processo de privatização, realça o alcance positivo dos objectivos do programa.

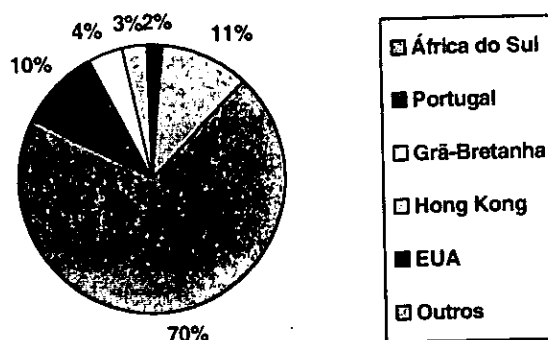
Figura 3. Impacto das Privatizações em Empresas "Paralisadas" - Antes e Depois da Privatização



(Nota: o nº de empresas entrevistadas foi de 91)
 Fonte: Banco Mundial 1996a.

O perfil positivo das empresas em termos de eficiência, competitividade, investimento e impacto fiscal das vendas é demonstrado, no respectivo estudo, a partir da diminuição significativa no número de empresas que não produziam (figura 3), duplicação do número de vendas no seu conjunto, triplicação nas grandes empresas e impacto positivo no orçamento geral do Estado. Os documentos oficiais apresentam a evolução dos indicadores macroeconómicos (anexo 12-16) como resultado das reformas e, em parte, do processo de privatização que permitiu 50% dos fundos, representados nas vendas e provenientes de estrangeiros (Gráfico 3).

Gráfico 3. Investimento Estrangeiro em Moçambique (CPI)



Fonte: UTRE: 1998.

Mas na verdade o aumento da produção global da produção foi pequena, a duplicação nas vendas é explicada pela prevalência de empresas estrangeiras na medida em que se verifica aumento da capacidade de utilização dos recursos, da produtividade laboral e gestão moderna²³¹. O perfil das empresas privatizadas aos nacionais não é dos melhores. As empresas nacionais falharam no investimento de novos equipamentos, tecnologia ou melhoria na produção laboral devido aos stocks de dívidas herdados. A ausência de dados estatísticos não nos permite demonstrar o grau de insucessos no processo de privatização e demonstra a fraqueza das instituições do Estado no que se refere ao registo e tratamento da informação.

Não obstante o avanço verificado no processo de privatização das grandes empresas, os obstáculos administrativos das instituições do Estado que dificultaram e contribuíram para o atraso do processo estão relacionados com a transparência dos processos, questões ligadas às dívidas das empresas e o papel do governo após a privatização (Anexo nº11). O período de tempo para a identificação de uma empresa a privatizar e a transferência efectiva para os agentes privados era muito longo; o processo de avaliação das propostas era subjectivo devido a ausência de uma definição clara sobre as condições de alienação, insuficiência na divulgação ou informação dos

²³¹ Banco Mundial, 1996a Biggs, Nasir & Fisman (1999).

resultados e deficiente fluxo de informação com as províncias; o governo não assumiu a responsabilidade dos pagamentos dos salários atrasados indenizações dos trabalhadores e em relação ao papel do governo após a privatização da empresa, este não estava claramente definido²³².

Todavia, os custos do processo administrativo complicados podem ser ilustrado a partir da maneira como o DPR era feito, isto é, um DPR que seja normal incluía 75 tabelas para descrever os vários aspectos da empresa a alienar, nove anexos e sete quadros num documento volumoso²³³. O DPR de algumas grandes empresas industriais como a do Caju de Moçambique levou 9 meses a preparar, apresenta 500 páginas e custou 120.000 USD; a da BORROR e EMOCHÀ custaram 290.000USD e 300.000 USD e levaram mais de 8 meses a preparar (Anexo nº9).

A complexidade do processo de privatização também foi questionada pelo sindicato, pelo empresariado nacional e vários sectores da sociedade civil. Os sindicatos questionam o aumento do desemprego e os empresários nacionais ou vários sectores da sociedade civil contestam o aumento de investidores estrangeiros²³⁴. Na verdade, o aumento do desemprego é um aspecto falso na medida em que foi sendo adiado com a estratégia de acumulação centrada no Estado através do alargamento do sector público que empregava toda mão-de-obra de modo a evitar o desemprego. Enquanto que a prevalência de investidores estrangeiros é um aspecto inevitável e sustentado pela herança colonial caracterizada pelo predomínio de capital estrangeiro e pela ausência do desenvolvimento de uma burguesia nacional capaz de investir e assegurar o funcionamento das empresas. Portanto, o Banco Mundial face a identificação dos procedimentos administrativos a alienação de empresas elaborou uma matriz de problemas e soluções que passam pela redução do tempo e procedimentos necessário a conclusão do processo de privatização (anexo nº 11). As recomendações foram

²³² Banco Mundial, 1996a:15.

²³³ Ibidem.op.cit., 17.

²³⁴ Couto, 1996:35.

implementadas pelas instituições ligadas ao processo: UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs e DEPAE. A aplicação destas medidas contribuiu para a rápida evolução do processo de privatização a partir de 1997 e o ano de 1998 foi considerado o ano da consolidação: mais de 800 empresas, representando cerca de dois terços do total das empresas estatais foram privatizadas ou liquidadas e como resultado disso, a produção das empresas estatais registou uma redução de mais de 66% em 1990 para menos de 25% em 1997 (...) o PIB cresceu em mais de 10% ao ano durante 1996 e 1998 e as exportações registaram um crescimento de uma taxa anual de 12% entre 1994-1999²³⁵. Os factores contingentes e negativos demonstram que o processo de privatização das empresas estatais, enquanto pilar fundamental do PRES, não escapou aos ditames dos obstáculos burocráticos e administrativos do aparelho do Estado. A morosidade ou lentidão no processo de trabalho, os excessos de papeladas ou trâmites para autorização dos expedientes administrativos afectaram o processo de privatização desde o início, dum lado pela ausência de um enquadramento legal e do outro lado pela legalização tardia. As reformas económicas não continham medidas contra a burocracia que afectava negativamente as empresas estatais e o governo da FRELIMO também não implementou as medidas identificadas no IV congresso, talvez porque não constituía prioridade face a economia de guerra e a fome que afectava a maior parte da população.

O atraso na legalização do processo de privatização também demonstra que a FRELIMO não tencionava abandonar as estratégias do III e IV congresso do partido senão apenas inscrever as reformas nos respectivos moldes. Mas isto não aconteceu e a FRELIMO acabou por abandonar a doutrina na qual as estratégias se inscreviam no mesmo ano em que inicia a legalização do processo de privatização. Assim, como também pode significar o meio que encontrou para conquistar o poder económico, ou seja, a influência ou intervenção do partido/Estado no processo de privatização também

²³⁵ FIAS, 2001:03.

é visivelmente identificada a nível da propriedade²³⁶: Os dirigentes da FRELIMO participam activamente nas quotas e na gestão das empresas privatizadas na forma de presidente dos bancos, directores de companhias, acessória dos quadros das mesmas ou em forma de consórcios. Enquanto que o Estado tem participado, mais directamente em muitas “joint ventures” com capital doméstico e estrangeiro através do capital que retêm das companhias públicas que não foram privatizadas (nos sectores de electricidade, telecomunicações e outros). A inexistência de dados estatísticos que demonstre o grau de participação dos dirigentes da FRELIMO na gestão das empresas privatizadas é outra lacuna que também demonstra o mau funcionamento das instituições do Estado ligadas ao processo de registo de empresas.

Os programas desenhados para o desenvolvimento do sector privado também são problemáticos na medida em que apresentam abordagens e prioridades diferentes dos problemas que afectam o sector privado. O Programa de Desenvolvimento Empresarial (PODE) com duração de 6 anos financiado pelo Banco Mundial, o Programa Industrial Integrado (IP) com duração de 3 anos e financiado pelo UNIDO, e o Programa Empresas de Moçambique (EM) financiado pelo UNDP e com duração de 3 anos, todos eles desenhados por agências multilaterais, também só começaram a ser implementados a partir de 2001. Embora o Banco Mundial se concentra nas condições de mercado e a UNIDO nas falhas institucionais, os programas desenhados, não parecem resolver o problema dos empresários, ou seja, as acções não são complementares, não tem em conta o contexto sócio económico do país na medida em que encaram o sector privado como se fosse homogéneo, colocam de lado o problema de falta de financiamento do sector privado nacional que ainda não está resolvido e definem prioridades organizacionais e institucionais de forma isolada²³⁷.

²³⁶ Picher, 2002:177.

²³⁷ Castel-Branco: 2002.

Portanto, o processo de privatização só pode ser plenamente compreendido a partir de pressões relacionadas com a capacidade limitada do Estado na gestão ou administração das empresas, dos interesses ligados ao surgimento de uma classe empresarial doméstica capaz de herdar a propriedade estatal a baixo custo, da necessidade de captar o excesso de vendas ou liquidação controlado pelos comerciantes e especuladores capazes de avaliar e financiar o investimento produtivo e da ideologia dos doadores e seu impacto na direcção da política²³⁸. Os procedimentos administrativos burocráticos que afectam o processo de privatização e criação de novas empresas estão directamente relacionados com a organização burocrática e centralizada da FRELIMO que ainda se inscreve nos moldes da economia de direcção central e da existência de aproximadamente 60% de funcionários públicos, com escolaridade elementar, que não se adequam ao funcionamento da economia emergente. A estrutura administrativa criada para implementar o processo de privatização também era centralizada, na medida em que o poder de decisão final estava concentrado no escalão superior da administração Estatal (Conselho de Ministros ou Governo Provincial). Neste caso, a estrutura administrativa centralizada do aparelho de Estado, permitiu a flexibilidade do processo com o número crescente de empresas privatizadas, sobretudo a partir de 1997, mas também garantiu o posicionamento dos dirigentes da FRELIMO no sector empresarial (nos Conselhos de Administração ou acessória de direcção das respectivas empresas).

1.3.3. Burocracia no Processo de Criação de Novas Empresas

O processo de criação de uma empresa privada até 1995/1996, isto é, antes da introdução de medidas contra a burocracia que afecta o sector privado, envolvia uma série de etapas e custos desnecessários e repetitivos no processo de reconhecimento de diferentes certificados ou registo de licenças e taxas de pagamento em diferentes

²³⁸ Ibidem.op.cit.,174.

instituições do Estado. Os principais procedimentos necessários à formalização de negócios em Moçambique são: Redacção dos Estatutos das sociedades; obtenção de uma certidão negativa do nome da empresa; abertura de uma conta bancária provisória; reconhecimento, pelo notário, dos estatutos das sociedades; registo provisório na Conservatória do Registo Comercial; publicação dos Estatutos no Boletim da República; registo final na Conservatória do Registo Comercial; registo para fins de impostos; registo de segurança social; licença de exploração; licenças comerciais (alvarás); registo na Câmara de Comércio; obtenção do título de propriedade do terreno e das instalações; ligação de água e luz, telefone e aprovação dos contratos de trabalhadores estrangeiros²³⁹.

O governo da Frelimo tomando consciência da dimensão do problema, numa altura em que considera apropriada e sob pressão da comunidade internacional, iniciou as primeiras acções contra a burocracia que afecta o sector privado nacional e estrangeiro com a criação da Conferencia Anual do Sector Privado (CASP) em 1995. A CASP tem como objectivos discutir, identificar e propor soluções para os problemas que afectam o sector privado mas junto do governo. Nessa base, o diálogo entre o governo e o sector privado começou a ser institucionalizado através de uma estrutura administrativa que lidera o processo de redução da burocracia nas instituições do Estado. As conferências são organizadas pela Confederação das Associações Empresariais de Moçambique (CTA). A CTA surge em 1996 para assegurar a participação do sector privado na eliminação das consideradas barreiras administrativas enfrentadas pelos empresários nacionais e estrangeiros mas encorajados pelo próprio governo. Em Dezembro de 1996 o secretariado da CTA já contava com um executivo permanente e em 1997 criou o Gabinete de Coordenação de Assuntos sobre o Sector Privado junto do Ministério da Indústria Comércio e Turismo que também tem a função de organizar as conferências em conjunto

²³⁹ Macamo, 2002:414.

com a CTA²⁴⁰. Contudo, as discussões da I^a CASP identificam que para além dos encargos fiscais e falta de crédito ou financiamento que afectam o surgimento e desenvolvimento do sector privado nacional, existem outros problemas relacionados com os procedimentos administrativos das instituições estatais. A alteração nas funções do Centro de Promoção de Investimentos (órgão do Ministério do Plano e Finanças que dirige o processo de autorização dos investimentos nacionais e estrangeiros), de um conjunto de leis de investimento e do ambiente de negócios constituíram as principais recomendações (Tabela 1).

Tabela nº 1 Matriz de Problemas e Soluções apresentadas na I CASP em 1995

| Problemas | Soluções |
|--|---|
| Função do CPI - Os serviços do CPI não correspondem a expectativa dos empresários ou investidores, não tem um sistema de informação adequado | - O CPI deve procurar obter experiência de outros países no que respeita a promoção do investimento, daí que se torna fundamental a revisão do seu papel. |
| Legislação - A legislação é caduca e não corresponde a realidade actual. | -A Lei de Terras deve ser revista de modo a permitir hipoteca ou transferência |
| Ambiente de Negócio -As empresas Moçambicanas estão fragilizadas, o sector industrial de exportação não tem incentivos fiscais | -O governo deve procurar meios adequados para desenvolver o sector privado, estimular a exportação facilitando a obtenção de certificados e estatutos das zonas francas industriais e alargar as isenções no que respeita as exportações no país. |
| Vistos Os vistos constituem entraves para os homens de negócio. | -Facilitação dos vistos de entrada no país |

Fonte: MICTUR, 1995:27-31.

No âmbito das discussões que resultaram no consenso entre o sector privado e governamental, o CPI enquanto agência de aprovação de projectos de investimento foi transformado numa agência de promoção e uma série de legislação foi simplificada e o código comercial foi revisto. Os procedimentos de avaliação das propostas de

²⁴⁰ O Gabinete de Coordenação de Assuntos sobre o Sector Privado, tem como missão assegurar o cumprimento dos objectivos do governo no que se refere a promoção do investimento ou seja do plano de remoção de barreiras administrativas, manter um diálogo permanente com o sector privado, facultar, ao governo, informações e preocupações relevantes no domínio da simplificação de procedimentos, coordenar com a CTA, Banco Mundial e doadores para a realização das conferências, apoiar o gabinete de ministro na organização e recepção de delegações empresariais estrangeiras e servir de secretariado de apoio ao processo de concepção, negociação e implementação de projectos de apoio ao sector privado (MICTUR: 1999).

investimento foram simplificados sobretudo em relação aos prazos de obtenção de respostas que eram morosos. Os processos deferidos pelo CPI foram submetidos aos órgãos de decisão competentes para autorização definitiva pelo governador, Ministro ou conselho de Ministros mas dentro de um prazo não superior a Dez dias (Tabela 2).

Tabela 2. Autorização dos projectos de acordo com as entidades competentes.

| Entidade | Custo do Investimento | Prazos de Resposta |
|--------------------------------|--|--------------------|
| Governador Provincial | Projectos nacionais-5.000USD e 100.000USD | +3dias |
| Ministério do Plano e Finanças | Projectos susceptíveis de exportação de lucros ou investimento nacional que não ultrapassem 100.000USD | +3dias |
| Conselho de Ministros | Superior a 100.000.000USD ou que requer concessão de terra com área igual ou superior a 5000ha ou 10.000ha destinados à exploração agrícola ou pecuária respectivamente. | + 10dias |

Fonte: ANEMM, 1996:27.

Mas na verdade, a alteração dos prazos das autorizações do CPI recomendada pela Iª CASP concentrou-se a nível da legislação e não foi aplicada como estava prevista. Os empresários voltaram a questionar o papel do CPI na IIª Conferência do Sector Privado em 1996, ou seja, "...após o despacho de autorização no CPI, o investidor necessita de identificar um terreno para construção, por exemplo da fabrica, negociar com entidades competentes para adquirir o titulo de uso e aproveitamento de terra, requer e espera (...) outra licença de construção requer e espera (...) outra licença do exercício da actividade requer e espera (...) perante isto tudo onde está o papel coordenador e atenuador do processo burocrático que o CPI se comprometeu a prestar aos investidores (...) o CPI deve tornar-se órgão menos burocrático e procurar coordenar a actividade com outras instituições do governo para facilitar as actividades dos empresários interessados a investir em Moçambique..."²⁴¹.

Em 1996 o governo da FRELIMO encomendou a elaboração de um estudo sobre os procedimentos burocráticos que afectam o investimento nacional e estrangeiro em Moçambique. A Corporação Financeira Internacional (FIAS) do grupo Banco Mundial

²⁴¹ MICTUR: 1996.

realizou o estudo que também foi apresentado para a discussão na IIª CASP em 1996. Os problemas identificados demonstram, claramente, que os investidores continuam a expressar frustrações pela morosidade na consideração dos novos projectos e que o processo continua complicado²⁴². O estudo identifica que os obstáculos administrativos ao investimento nacional e estrangeiro em Moçambique estão relacionados com o ambiente incerto, legislação caduca, excessos de etapas e expedientes para avançar com um processo de investimento. O ambiente incerto caracteriza-se pela ausência de uma definição clara dos prazos e procedimentos necessários para a criação de uma empresa por parte das instituições estatais ligadas ao processo.

1.3.3.1.Principais Barreiras Administrativas à Criação de Empresas

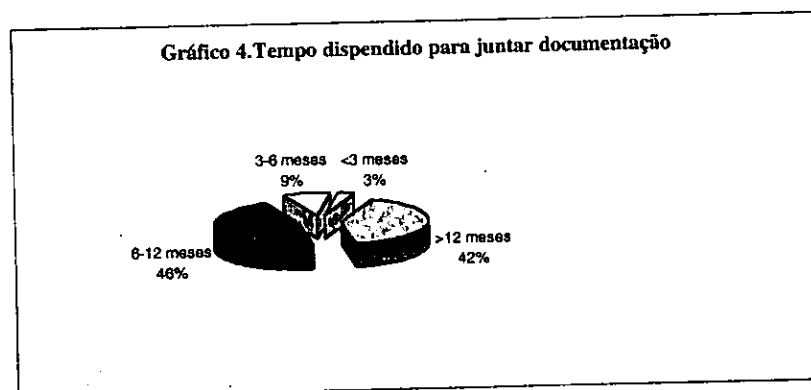
O estudo do FIAS (1996), apresenta a morosidade e complexidade das etapas, custos e instituições envolvidas na criação de uma empresa enquanto que o estudo elaborado pelo Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças (2002) apresenta alguns dados estatísticos sobre a experiência e percepção dos investidores no que se refere a maneira como eles enfrentaram o processo²⁴³. Os resultados do primeiro estudo indicam que a criação de uma empresa exige o cumprimento de 157 etapas obrigatórias que passam por 72 a 73 instituições diferentes do aparelho de Estado (anexos 20 e 21). Um investidor que investe pela primeira vez em Moçambique, sem nenhum contacto proporcionado podia gastar em seis meses 10% capital inicial em taxas de registos e de incorporação. As instituições administrativas do Estado relacionados com os diversos registos empregavam taxas elevadas que desencorajam os investidores. A duração do tempo e custo do processo variava em função da residência do investidor (provincial, nacional ou estrangeiro), tipo de actividade empresarial e geralmente envolve 10 a 15% do investimento inicial²⁴⁴. A obtenção de uma licença industrial, de uma licença de uso e

²⁴² FIAS, 1996:38.

²⁴³ Ibidem.op.cit., 414-431.

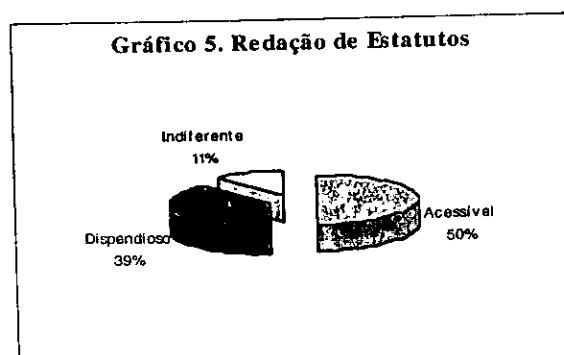
²⁴⁴ FIAS, 1996 VI.

aproveitamento de terra, a publicação dos estatutos das sociedades na Imprensa Nacional (anexos 17,18, 19), a cobranças de valores ilegais no pagamento de taxas, entre outros requisitos, são exemplos que constituem barreiras administrativas ao investimento em Moçambique. As barreiras e os respectivos custos, de acordo com o estudo do FIAS, resultam do sistema legal centralizado e da maneira como a legislação é aplicada. A maior parte da legislação era antiga, remontava o tempo colonial ou ao regime socialista e não se adequa a economia emergente. Os resultados do segundo apontam que 46 % dos investidores recentes demoraram entre seis a doze meses, 42% mais de um ano, 9% entre três a seis meses e 3% demoraram mais de três meses para juntar toda a documentação para formalizar o negócio (Gráfico 4).



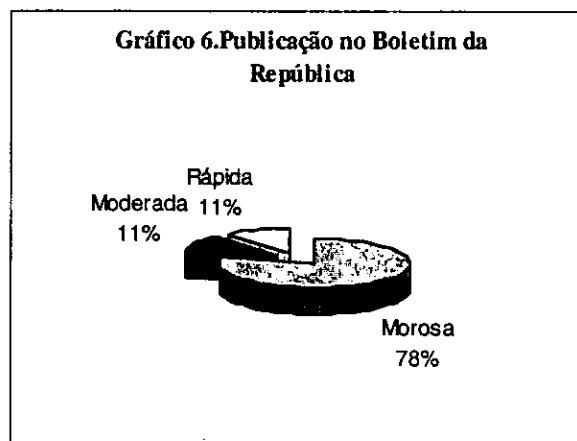
Fonte: Macamo: 2002

Numa amostra de 28 projectos de investimentos, nacional e estrangeiro, formalizados 39% considera que a redacção dos estatutos foi dispendiosa, 50 % acessível e 11% mostrou-se indiferente. Mas a maior parte dos que consideram acessível foram os pequenos investidores, e os que consideram dispendioso foram também os pequenos investidores mas sobretudo estrangeiros.



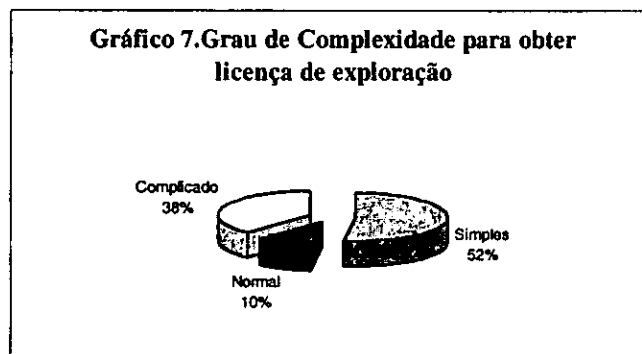
Fonte: Macamo

Em relação a publicação dos estatutos no Boletim da República 78% considera que foi morosa, 11% moderada e 11% rápida (gráfico 6). Ainda de acordo com o respectivo estudo, dos que foram mais afectados pela morosidade são maioritariamente estrangeiro na ordem de 68%.



Fonte: Macamo: 2002.

Em relação a obtenção de uma licença de exploração, 38% considera complicado, 52% simples e apenas 10% considera normal (Gráfico 7). Os estrangeiros são os que consideram o processo complicado. Os dados apresentados por Macamo confirmam os dados do FIAS (1996) na medida em também demonstram que os obstáculos administrativos afectam mais o investidor estrangeiro do que o nacional.



Fonte: Macamo: 2002.

1.3.3.2. O Plano de Acção e Redução a Burocracia e Expansão do Negócio

As recomendações do FIAS (1996) constituíram as principais linhas orientadoras do Plano de Acção e Redução da Burocracia e Expansão de Negócios. Tendo em conta que as empresas nacionais e estrangeiras, durante as conferências, manifestaram

preocupações relacionadas com o atraso e o carácter imprevisível dos custos formais e informais de aquisição de licenças, autorizações e outros requisitos do governo exigidos para o início de qualquer negócio em Moçambique²⁴⁵. Em Fevereiro de 1997 o governo criou um Comité Inter-Ministerial para a Remoção das Barreiras Administrativas ao Investimento com objectivo de pressionar a implementação das recomendações do estudo do FIAS (1996). O Grupo Interministerial de Remoção de barreiras administrativas ao investimento integra todos os ministérios da área económica, os Ministérios do Interior e da Administração Estatal, o Banco de Moçambique, a CTA e o Gabinete de Coordenação dos Assuntos do Sector Privado²⁴⁶. Este grupo reúne-se uma vez por mês e tem como principal instrumento de trabalho o plano de acção adoptado no âmbito da I, II, e III CASPs e da estrutura criada para dirigir o processo de facilitação do investimento.

O Plano de Acção tem como objectivos principais reduzir as barreiras administrativas ao investimento identificadas no estudo do FIAS (1996), através da redução do número de selos e carimbos exigidos pelo registo notarial; remoção da licença Industrial que constitui o problema principal apresentado pelos investidores devido aos respectivos custos que desencorajam a competição, da licença industrial que também foi identificada como elemento que não tem lugar numa economia de mercado; revisão do processo de obtenção do título de propriedade de terra ou construção e a elaboração de um guião de informações sobre procedimento e avaliação para o público em geral²⁴⁷. A remoção de números de licenças teria implicações na mudança do sistema legal com a revisão de regulamentos, enquanto que a eliminação de etapas duplicadas pela redução do número triplicado de registos notariais ou custo das taxas envolvidas não teria implicações legais²⁴⁸. Se a conjugação de esforços entre o Gabinete de Coordenação dos Assuntos do sector Privado, o Grupo Inter-ministerial de Remoção das Barreiras

²⁴⁵ FIAS, 2001:04.

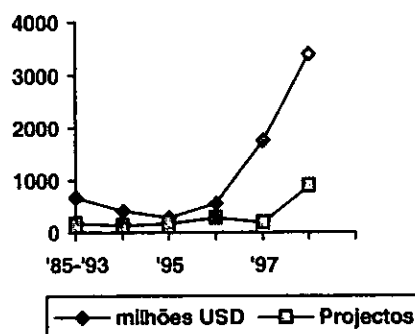
²⁴⁶ Macamo, 2002:406-407.

²⁴⁷ FIAS, 1996:6-7.

²⁴⁸ Ibidem.

Administrativas ao Investimento permitiu aumentar o número de projectos autorizados pelo CPI a partir de 1997 como o Gráfico 8 demonstra.

Gráfico 8. Investimento aprovado pelo CPI em Moçambique



Fonte: UTRE, 1998:04.

Os dados da UTRE demonstram que este aumento resultou da aprovação do primeiro “mega projecto” no valor de US\$1.3 biliões para o desenvolvimento da fábrica de alumínio MOZAL em Maputo e de outros grandes projectos aprovados (que incluem o de florestas da “Mondi Forests” no valor de 86 milhões USD em Sofala, Açucareira de Xinavane no valor de 98 milhões USD e o da Açucareira da Maragra no valor de 45 milhões USD)²⁴⁹. E não das medidas aplicadas no âmbito do programa de acção.

No entanto, as discussões entre o governo e sector privado na IV e V CASP (1998 e 1999) em coordenação com o grupo interministerial de remoção de barreiras administrativas permitiram a aplicação de algumas medidas aplicadas pelo governo (Tabela 3).

²⁴⁹ UTRE, 1998:04.

Tabela 3. Exemplos de Medidas tomadas pelo Governo entre 1997-2000

| Nível I | Nível II | Nível III |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Dispensado o certificado de habilitações - Abolida a comunicação de férias ao Ministério de Trabalho - Dispensado o papel selado e simplificado o reconhecimento - Simplificado o processo das vistorias - Revistos os formulários dos projectos - Simplificado o processo de abertura das sucursais estrangeiras - Eliminação da exigência de apresentação do balanço auditado | <ul style="list-style-type: none"> - Simplificado o processo de registo de importações - Aprovado o regulamento sobre o emprego de estrangeiros - Aprovado o regulamento do licenciamento industrial - Aprovado o regulamento das actividades comerciais - Adesão às convenções de Paris e Madrid - Alteradas as bases da Política fiscal - Introduzidas novas taxas de uso e aproveitamento de terra - Iniciado o processo de revisão do Código Comercial - Introduzido o regulamento da Lei de Terras - Actualizados os preços de agrimensura | <ul style="list-style-type: none"> - Revisão da Lei de Terras - Actualização da Lei do Comércio com a revogação da Lei nº 7/79 - Lei do Comércio Privado - Legislação sobre arbitragem - Código da propriedade industrial - Política e estratégia industrial |

Fonte: Macamo, 2002:409.

Legenda: No nível I estão incluídas as acções que não exigiram Despacho Ministerial

No nível II são acções tratadas conjuntamente entre Ministérios ou mesmo a nível do Conselho de Ministros

No nível III estão acções tratadas ao nível mais alto, incluindo Assembleia da República

Nessa base, o discurso da actual Ministra das Finanças salienta a importância do diálogo entre o governo e a comunidade empresarial no que se refere a boa governação económica, isto é "...O sector privado é a maior fonte de acumulação de capital produtivo, criação de emprego, inovação e desenvolvimento. As políticas e regulamentos governamentais afectam directamente os riscos e a rentabilidade dos negócios (...) é normal que a comunidade empresarial desempenhe um papel proeminente em pressionar as políticas consistentes, da mesma forma que é importante para o governo escutar as preocupações que elas apresentam..."²⁵⁰. Não obstante, a avaliação do plano de acção contra a burocracia concluído pelo FIAS em 2001 demonstra que os problemas relacionados com os obstáculos administrativos ainda persistem. As instituições do Estado em coordenação com as instituições privadas criadas para remoção das barreiras administrativas ao investimento contribuíram para a alteração, pelo Governo, das leis que tem impedido as actividades comerciais relacionados com o licenciamento e negócios em

²⁵⁰ Diogo, 2002a:12.

geral, tributação, procedimentos alfandegários, trabalho, terra e ambiente (anexo 6)²⁵¹. Mas a implementação das respectivas leis e procedimentos alterados, porque foi negligenciado desde o início das reformas económicas, tem sido prejudicado pela atitude dos funcionários públicos. A necessidade de modificar o aspecto comportamental dos indivíduos que enformam o aparelho de Estado moçambicano torna-se urgente.

Não obstante, Wells & Buehrer (2002) consideram que a abordagem de negociação e implementação do Projecto de Fundição de Alumínios Mozal, constituiu a quarta etapa fundamental do processo de remoção da burocracia. A primeira fase do processo de redução da burocracia, iniciou com a criação da Conferência Anual do Sector Privado em 1995 a segunda com a elaboração do Estudo sobre as barreiras administrativas ao investimento pelo FIAS em 1996 e a terceira com a criação do Grupo Interministerial de Remoção das Barreiras Administrativas ao Investimento.

A abordagem utilizada no processo de negociação e implementação do projecto Mozal, devido ao ambiente externo incerto caracterizado pelo Estudo do FIAS e das experiências de insucesso anteriores, consistiu na criação de uma estrutura com dois escalões para negociar o projecto e outra com três escalões para resolver os procedimentos burocráticos que afectavam o processo de implementação²⁵². Em relação ao processo de negociação foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial composto por vários ministros (Plano e Finanças, Obras públicas e Habitação, Recursos Minerais e Energéticos) e o Ministro da Industria Comércio e Turismo foi nomeado presidente deste grupo que tinha como função principal supervisionar as negociações com a MOZAL. Mas, com a falta de tempo por parte dos Ministros, para lidar com os detalhes do projecto, surge o segundo grupo de trabalho, denominado Comité de Ligação do Governo, constituído por técnicos superiores (com bastante influência a nível dos ministérios ou do Conselho de Ministros) capazes de lidar com os detalhes complexos

²⁵¹ FIAS, 2001:05-06.

²⁵² Wells & Buehrer, 2002:445.

do projecto. A estrutura criada para implementação era constituída também por representantes dos diferentes ministérios e instituições envolvida e eliminavam os problemas burocráticos a medida em que apareciam. A coordenação entre os diferentes grupos de trabalho determinou a rapidez do processo de negociação de um projecto de grande dimensão nunca antes visto em Moçambique. A negociação dos acordos de princípios durou menos de seis meses e a autorização do projecto ficou concluída nove meses depois destes²⁵³. Os acordos de princípios e acordos complementares que garantiam a autorização do projecto eram bastantes complexos para serem resolvidos em pouco tempo sem uma prévia organização interministerial, dado que os Ministérios apresentavam pontos de vistas opostos em algumas questões²⁵⁴. Deste modo, a flexibilidade dos grupos que trabalhavam de forma coordenada e intensiva contribuíram para a redução de alguns obstáculos administrativos que passaram a beneficiar outras empresas que pretendem investir em Moçambique, por exemplo, o tempo necessário para a obtenção de um despacho aduaneiro foi reduzido de 3 a 5 semanas para 24 horas.

1.4. Qual o Papel do Estado na Regulação da Economia Emergente em Moçambique?

As reformas económicas no âmbito do ajustamento estrutural defendem a redução do papel do Estado na economia através da redução do sector público das economias outrora centralizadas. O processo de privatização e criação de empresas aparece como elemento central nos planos de ajustamento estrutural encomendados aos países africanos pelas instituições de Bretton Woods. Apesar da organização burocrática e centralizada dos

²⁵³ Em Maio de 1996 o grupo reuniu pela primeira vez mas a maneira como proceder os objectivos não estava claro. Autorização do Projecto de Investimento (API) que constitui o primeiro passo para a implementação do projecto foi passado para o segundo plano. O projecto de grande dimensão necessitava a negociação preliminar dos acordos de princípios que, segundo o Comité de Ligação do Governo, incluíam o regime aduaneiro e fiscal, de concessão de terras, controle de moeda externa e repartição dos lucros, infra-estruturas (portos, direitos de utilização das linhas de transportes, electricidade, estradas, fornecimento de água e saneamento).

²⁵⁴ Ibidem.op.cit.,444.

respectivos aparelhos de Estados ter sido identificado como um dos principais factores que levou a crise dos respectivos Estados, a reforma do respectivo sector público foi colocada para o segundo plano. Este facto compromete o papel do Estado delimitado para a regulação da economia, na medida em que as instituições do Estado continuam debilitadas e não são capazes de implementar as leis que permitem o surgimento e desenvolvimento do sector privado. Embora alguns autores como Abrahamsson & Nilsson consideram que o papel do Estado em Moçambique tem sido dificultado pela existência de um mercado deficiente que foi herdado pelo colonialismo e de uma sociedade civil/tradicional inactiva. As dificuldades de existência de um Estado, capaz de supervisionar rigorosamente o desenvolvimento económico agravam-se, também, pelas necessidades da elite política de garantir uma nova base de sobrevivência e de acumulação para si e para os seus familiares e com a luta dos funcionários do Estado, no sentido de se transformarem em empresários, limita naturalmente a vontade de criar uma legislação e instituições eficientes para controlar e regular as actividades pretendidas por muitos funcionários do Estado²⁵⁵. Sem menosprezar estes aspectos, a presente dissertação defende que o papel do Estado na regulação da economia consistiu na criação e revisão de um conjunto de leis que permitiram o aumento do sector privado mas também dificultou e continua a dificultar o desenvolvimento do respectivo sector que se pretende constituir o motor do desenvolvimento. O aparelho de Estado na sua configuração burocrática excessivamente centralizada constitui elemento contingente ao desenvolvimento e funcionamento eficaz das organizações privadas em Moçambique. As políticas, leis e regulamentos inviabilizados pelos excessos de procedimentos administrativos ao investimento, enquanto parte do ambiente externo das organizações, demonstram essa situação. Os empresários em Moçambique, sobretudo nacionais enfrentam não apenas problemas de funcionamento interno relacionado com a baixa formação dos

²⁵⁵ Abrahamsson & Nilsson, 1992: 51.

trabalhadores, falta de capital, mecanismos modernos de gestão entre outros mas também de funcionamento externo. Os empresários estrangeiros, pelo contrário, tem condições financeiras para resolver os problemas internos mas são extremamente afectados pelo ambiente externo incerto. Portanto o Estado continua a ter um papel fundamental na construção e desenvolvimento do mercado, quer através de instituições eficientes que regulam o funcionamento, quer através de instituições eficientes que promovam o desenvolvimento do mercado.

CAPÍTULO IV: Conclusão, Bibliografia e Anexos

1. Conclusão

O processo histórico africano mostra que o papel do Estado na regulação da economia é mais evidente a partir da época colonial do que pré-colonial. Embora, os chefes tradicionais apresentassem uma postura autoritária quando tomavam decisões sobre as economias locais de subsistência ou de troca. A literatura que incide directamente sobre a sistematização da maneira como as intervenções ocorreram nas diversas formações políticas é quase inexistente. Os autores preocuparam-se mais em descrever as diversas formações políticas para demonstrar que estes Estados, a semelhança de outros Estados não africanos, também possuem especificidades históricas.

Em relação ao período colonial, a literatura existente demonstra que o papel do Estado na regulação da economia consistia na aplicação de leis ou medidas políticas que permitissem o funcionamento eficaz das economias, através de um aparelho administrativo coercivo e de dominação que obedecia os objectivos da metrópole. As coacções basearam-se na expropriação de terras pelo menos até finais do século XVIII, introdução de trabalho forçado, culturas obrigatórias e impostos pela administração, embora na última fase colonial os objectivos de desenvolvimento das colónias tenham estado presente.

Apesar da regra colonial autoritária ter contribuído para fortes intervenções do Estado na economia, através do aparato administrativo centralizado, burocrático e coercivo. Após as independências, as economias de renda administradas continuaram a funcionar nos mesmos moldes, a centralização burocrática e administrativa e estrutura económica extrovertida não se alteraram, os Estados pós- coloniais, embora com objectivos diferentes, continuaram com regimes autoritários e com base na política do ventre marginalizaram a população a favor de uma classe dirigente.

A existência de regimes autoritários não pode ser visto em si como condição *sine qua non* do mau funcionamento da economia porque existem países democráticos que também são afectados por crises económicas. O esgotamento progressivo do modelo de Estado pós colonial, resultou da maneira como as opções e políticas económicas foram aplicadas, dos excessos dos regimes autoritários ou abusos de poder, da instabilidade política (guerras) e da organização centralizada e burocrática dos respectivos aparelhos de Estado.

As Instituições de Bretton Woods consideram os excessos de intervenção do Estado na economia, burocracia e corrupção como factores principais da crise económica desses países e recomendam a liberalização económica, redução do papel do Estado na produção de bens e serviços como parte das condições para o financiamento dos programas de ajustamento estrutural. As reformas económicas neoliberais foram aplicadas através de estrutura estatais essencialmente burocráticas, centralizadas e debilitadas, as vezes em contextos de guerra, e os insucessos dos primeiros anos de reforma não tardaram em apontar para o fortalecimento do Aparelho do Estado como foco central para eficácia dos mesmos.

Em Moçambique, a formação de Estado unitário nos moldes de um sistema mono partidário e de organização económica nos moldes de direcção central resulta também de processos históricos herdados do colonialismo e da conjuntura regional e internacional que caracterizaram o processo de descolonização. O esgotamento do modelo socialista de direcção central resultou não apenas da Guerra, calamidades naturais como os documentos oficiais da FRELIMO apresentam, ou da "indústria" dos erros da FRELIMO com alguns cientistas políticos salientam, ou ainda como imposição dos programas de ajustamento estrutural, mas também da organização burocrática centralizada e deficiente que caracteriza o aparelho de Estado moçambicano. Este último factor tem sido colocado em segundo plano nas análises sobre a evolução da

realidade económica e social moçambicana quando na verdade, a organização do aparelho de Estado Moçambicano na sua configuração estrutural e administrativa constitui-se como elemento contingente negativo do ambiente externo das organizações. A necessidade de uma burocracia profissional revela-se importante e urgente para garantir o processo de desenvolvimento económico a partir do funcionamento eficiente e eficaz das instituições estatais que contribuam para o funcionamento normal de uma economia de mercado. A maneira como o Estado se apresenta torna difícil compreender em que medida poderá criar as regras de jogo e garantir a concorrência entre as empresas. Os empresários nacionais enfrentam não apenas problemas de funcionamento interno relacionado com a baixa formação dos trabalhadores, falta de capital, mecanismos modernos de gestão entre outros mas também de funcionamento externo, e os empresários estrangeiros apesar de possuírem condições financeiras para resolver os problemas de funcionamento interno também são extremamente afectados pelo ambiente externo incerto.

Apesar das estruturas administrativas criadas para remover as consideradas barreiras administrativas à criação de empresas ou investimento, os problemas persistem, dificultam o funcionamento das actividades económicas e enfraquecem cada vez mais o sector privado que é considerado como motor de desenvolvimento económico para Moçambique. Desta forma torna-se relevante questionar em que medida o governo com o aparelho de Estado debilitados poderá negociar com o FMI ou Banco Mundial sem se deixar levar pelos seus condicionalismos, uma vez que há uma tendência de atribuir os fracassos das reformas a imposição destas instituições internacionais. Nessa base o papel do Estado na regulação da economia não apenas consistiu na criação e revisão de um conjunto de leis que permitiram a expansão de um sector privado mas também dificultou o desenvolvimento do sector privado, tornando cada vez mais dependente das suas políticas. O processo de remoção das barreiras

administrativas ao investimento tem se concentrado na alteração da legislação que impede o processo de criação e funcionamento eficaz das empresas. O comportamento dos indivíduos ou funcionários públicos não tem sido considerado, senão apenas nas linhas traçadas na estratégia global de reforma ao sector público elaborada apenas em 2001. A aplicação desta estratégia que se propõem para os próximos anos revela-se fundamental na construção da burocracia profissional, em que o conhecimento assenta na competência dos indivíduos e permite eliminar os métodos discricionários dos funcionários públicos. As leis e regulamentos que pautam o comportamento dos indivíduos na administração pública existem, mas a falta de competência aliado a concentração do poder nos superiores hierárquicos não permite que elas sejam aplicadas com eficácia. A Estratégia traçada constitui mais um item para a lista de estratégias que a FRELIMO tem traçado desde a independência. Há que reconhecer que as estratégias anteriores não deixaram de ser coerentes senão a maneira como elas foram aplicadas dentro da estrutura centralizada mecanicista e dentro da conjuntura regional e internacional. O problema também não se resolve com a criação de novas estruturas dentro da velha estrutura centralizada como tem acontecido. Pois estas estruturas desfazem-se rapidamente logo que os projectos ou processos que os envolve estejam concluídos. Trata-se de um problema de longa data e de gerações, pois tem-se verificado uma sucessiva acumulação de problemas não resolvidos ou sem solução.

2. Bibliografia

- Abrahamsson, Hans & Anders, Nilsson** (1992). Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. CEE-ISRE. Maputo
- _____ (1995). Ordem Mundial Futura e Governação Nacional em Moçambique. CEE-ISRI. Maputo
- Adam, Yussuf** (1996). Trick or Treat: the relationship between destabilization, aid and government policies in Mozambique (1975-1990). International Development Studies. Roskilde University
- Albuquerque, J.A. Guilhon** (1996). Montesquieu: sociedade e poder. In: Weffort, **Francisco C.** (org) (1996). Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Montesquieu, Rousseau e "O Federalista". Editora Ática. 1º Volume. 7ª Edição. São Paulo
- ANEMM** (1996). Levantamento, Caracterização e Necessidade de Formação das Empresas do Sector Metalúrgico e Electromecânico. Artes Gráfica Lda. Lisboa
- Aron, Raymond** (1991). As Etapas do Pensamento Sociológico. Publicações Dom Quixote. Lisboa
- Bairoch, Paul** (1986). Agricultura. In: Enciclopédia Enaudi. Imprensa Nacional Casa da Moeda. Nº 7. Lisboa
- Banco Mundial** (1990). Africa Subsahariana: Da Crise ao Crescimento Sustentável: estudo de uma perspectiva de longo prazo. Washington D.C
- _____ (1996a). Avaliação do Impacto e Eficiência do Programa de reestruturação de Empresas. Documento não publicado. Maputo
- _____ (1996b). Impacto das Privatizações sobre a Força de Trabalho. Documento não publicado. Maputo
- _____ (2000). African Development Indicators. Washington DC.
- Balandier, Georges** (1987). Antropologia Política. Editorial Presença. 2ª Edição. Lisboa
- _____ (1971)- Sens et puissance. Les Dynamiques Sociales. PUF. Paris
- _____ (1965)- Le Tiers Monde, Son Développement et Sous-développement. PUF. Paris
- Bayart, Jean- François** (1989). L'État en Afrique: la politique du ventre. Fayard. Paris
- Birgerard, L.E & Fones-Sundell. M** (1986). The Role of Agricultural Research in Rural Development. Issue Paper nº1. IRDC Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala
- Biggs. T.J.Nasir & Fisman. R** (1999). Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique. Regional Program and Enterprise Development (RPED). World Bank. Washington DC
- Bobbio, Norberto** (1999). Estado, Governo e Sociedade Civil: para uma teoria geral da política. Editora Paz e Terra. 7ª Edição. Rio de Janeiro
- Bourdieu, Pierre** (2001). As Estruturas Sociais da Economia. Instituto Piaget. Lisboa
- Bouthoul, Gaston** (1976). Sociologia da Política. Livraria Bertrand. Lisboa
- Boyer, Robert** (1990). A Teoria da Regulação: uma análise crítica. Livraria Nobel Sá. São Paulo
- Brito, Luís de** (1980). Dependência Colonial e Integração Regional. In: Estudos Moçambicanos nº1. CEA-UEM. Maputo
- _____ (1991). Le FRELIMO et la construction de L'Etat National au Mozambique: Le sens de la référence au marxisme (1962-1983). Tese de Doutoramento (texto traduzido em português pelo autor. Universidade de Paris VII- Vincennes
- _____ (1993a). Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique. In: Estudos Moçambicanos. CEA-UEM. Maputo

- _____. (1993b). Os Actores Políticos da Transição para o Multipartidarismo em Moçambique. UEM. Maputo
- Buckley, M.** (1967). A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas. 1ª Edição. Editora Cultrix. São Paulo
- Callaghy, Thomas** (1990). Lost Between State and Market: the politics of economics adjustment In Ghana, Zâmbia and Nigéria. In: Nelson, M. Joan (ed.). Economic Crisis and Policy Choice: the politics of adjustment in the Third World. Princeton University Press. New Jersey
- Cano, Wilson** (1998). Introdução a Economia: uma abordagem crítica. Editora UNESP. São Paulo
- Casal, Yanez** (1996). Antropologia e Desenvolvimento: aldeias comunais de Moçambique. IICT. Lisboa
- Castel- Branco, Nuno Carlos** (1994)- Problemas Estruturais da Industrialização: a indústria transformadora. In: Castel-Branco (org.). Moçambique: perspectivas económicas. UEM- FFH. Maputo
- Chipenembe, Lourenço** (1997), Deontologia na Administração Pública: factos e experiências moçambicana. Edição Académica. Maputo
- CIRESP** (2001). Estratégia Global da Reforma do Sector Publico (2001-2011). Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo
- Coates, James** (2003). Perspectiva de Crescimento e Agenda de reforma para Moçambique. In: Revista o Economista. Nº3. AMECON. Maputo
- Comiche, Eneas** (2002). Da adesão ao grupo BAD às instituições da Bretton Woods. Consequências. A Experiência de Moçambique. In: Revista O Economista. Nº2. AMECON. Maputo
- Couto, Pedro** (1996). Administração Pública e Desenvolvimento. In: Estudos Moçambicanos nº14. CEA-UEM. Maputo
- Coquery-Vidrovitch, C. & Moniot, H.** (1976). África Negra de 1800 a Nuestros Dias. Editorial Labor. Barcelona
- Comissão Nacional do Plano** (1984). Informação Económica. S.ed. Maputo
- _____ (1985). Informação Estatística. S.ed. Maputo
- _____ (1986). Informação Estatística. S.ed. Maputo
- _____ (1987). Informação Estatística. S.ed. Maputo
- _____ (1988). Informação Estatística. S.ed. Maputo
- _____ (1989). Informação Estatística. S.ed. Maputo
- _____ (1990). Anuário Estatística. S.ed. Maputo
- _____ (1991). Anuário Estatístico. S.ed. Maputo
- _____ (1992). Anuário Estatístico. S.ed. Maputo
- Dahl, Robert A.** (2000). Democracia. Temas e Debates-Actividades Editoriais. Lisboa
- Delancy, Virgínia** (2000). The Economy of Africa. In: Gordon, A. e Gordon D. (ed.). Understanding Contemporary Africa. Lynner Publishers. London
- Diogo, Luísa** (2002a). Experiência e Desafios da boa Governação em Moçambique. In: Rolim, Cassio et alli. A Economia Moçambicana Contemporânea. Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças. Maputo
- Diogo, Luísa** (2002b). Paz e a Economia. In: Mazula, Brazão (coord.) (2002). Moçambique 10 Anos de Paz. Vol.1.CEDE. Maputo
- Drumaux, Anne** (1988) Privatization= moins d' Etat? Editions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles
- Egero, Bertil** (1992). Os Primeiros Dez anos de Construção da Democracia em Moçambique. Estudos 8. Arquivo Histórico de Moçambique. Maputo
- Ferguson, James** (1990). Development and Bureaucratic Power in Lesotho. In: M.\$ Bawtre "The Post Development Reader. Zed Books. London

- Ferraz, António** (2002). *Análise Macroeconómica: teoria e prática*. Editora Escolar. Lisboa
- Ferreira, J.M. et alli** (1995). *Sociologia*. Editora McGraw-Hill. Portugal
- Ferreira, J.M. Carvalho et alli** (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Editora McGraw-Hill. Portugal
- Figueiredo, Marcelo** (1993). *Teoria Geral do Estado*. Editora Atlas. São Paulo
- FIAS** (1996). *Mozambique: administrative barriers to investment, the red Tape analysis*. Maputo
- _____(2001). *Moçambique: continuando a remover as barreiras administrativas ao investimento*. Maputo
- Francisco, António** (2002). *Evolução da Economia de Moçambique da Colónia à Transição para a Economia de Mercado*. In: In: Rolim, Cassio et alli. *A Economia Moçambicana Contemporânea*. Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças. Maputo
- FRELIMO** (1974). *Dossier: 1º e 2º Congressos*. Ass.Acad. Maputo
- _____(1983). *Directivas Económicas e Sociais: iv congresso do partido FRELIMO*. Maputo
- Fortes, Meyer & Evans- Pritchard, E.** (1981). *Sistemas Políticos Africanos*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa
- Fry, Peter** (org.) (2001). *Moçambique: ensaios*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro
- Fukuyama, Francis** (1996). *Confiança: valores sociais e criação da prosperidade*. Gradiva-Publicações. Lisboa
- Geffray, Christian** (1991). *A Causa das Armas: Antropologia de guerra contemporânea em Moçambique*. Edições Afrontamento. Porto
- Giddens, Anthony** (2000). *Sociologia*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa
- Gobe, Artur** (1994). *A situação Económica do País*. In: Castel-Branco, Carlos Nuno (org.). *Moçambique: perspectivas económicas*. UEM-FFH. Maputo
- Government of Mozambique** (1987). *Strategy and Program for Economic Rehabilitation 1987-1990*. Report prepared by the government of Mozambique for the Meeting of the Consultative Group for Mozambique. Maputo
- _____(1999). *Relatório de Balanço do Programa do Governo 1995-1999*. Vol. I e II. MPF. Maputo
- _____(1999). *Balanço da Evolução Económica e Social em 1998 e Revisão do Plano Económico e Social*. MPF. Maputo
- _____(2000a). *Programa Quinquenal do Governo (2000-2004)*. Ministério do Plano e Finanças. Maputo
- _____(2000b). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*. MPF. Maputo
- Granovetter, Mark** (1992). *Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness*. In: Granovetter, Mark & Swedberg, Richard (ed.). *The Sociology of Economic Life*. Westwiew Press. Oxford
- Gray, John** (1988). *O liberalismo*. Editorial Estampa. Lisboa
- Hall, John A & Ikenberry, John. G** (1990). *O Estado*. Editorial Estampa. Lisboa
- Hanlon, Joseph** (1984). *Mozambique: The Revolution Under Fire*. Zeed Books. London
- _____(1997). *Paz sem Benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Colecção Nosso Chão. Maputo
- Healey, John & Robinson, Mark** (1992). *Democracy, Governance and Economic Policy: Sub-Saharan Africa in comparative perspective*. Published by Overseas Development Institute. Nottingham
- Hugon, Philipe** (1999). *Economia de África*. Editora Vulgata. Lisboa
- _____(2000). *Os Empresários Africanos e Analise Económica*. In: Stephen & Fauré (ed.). *Empresas e Empresários Africanos*. Editora Vulgata. Lisboa

- Hodgson, Geoffrey M.** (1994). *Economia e Instituições*. Celta Editora. Oeiras
- Jackson, R.H & Rosberg, C.G** (1982). *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. University of California Press. Berkeley
- Juruà, Ceci** (org.) (1998). *Estado, Economia Pública e Regulação: uma visão crítica das intervenções económicas do Estado*. Universal Editora. Brasília
- Kelsen, Hans** (1931) *Compêndio de Teoria General del Estado*. Bosch. Barcelona
- _____ (1990) *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Universidade de Brasília. Brasil
- Kamarck, Andrew. M** (1971). *A Economia de Africa*. Publicações Dom Quixote. Lisboa
- Kenneth, Hermele** (1990). *Moçambique numa Encruzilhada: economia e política na era do ajustamento estrutural*. CHR Michelsen Institute. Bergen-Noruega
- Lécuyer, Bernard-Pierre** (1990). *Regulação Social*. In: Boudon et alli (dir.). *Dicionário de Sociologia*. Publicações Dom Quixote. Lisboa
- Leite, Joana Pereira** (1989). *A formação da Economia Colonial em Moçambique. Pacto Colonial e Industrialização: do colonialismo português às redes informais de submissão mercantil 1930-74*. In: *Estudos de Desenvolvimento: África em transição*. CEsA. ISEG/UTL. Lisboa
- Macamo, José Luis** (2001). *Barreiras Administrativas ao Investimento em Moçambique: lições aprendidas da experiência dos investidores recentes*. In: Rolim, Cassio et alli. *A Economia Moçambicana Contemporânea*. Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças. Maputo
- M'Bokolo, Elikia** (2003). *Africa Negra, História e Civilizações*. Tomo I. Editora Vulgata. Lisboa
- Macuane, José Jaime** (1996). *Reformas Económicas em Moçambique: actores, estratégias e coordenação*. In: Fry, Peter (org.) (2001). *Moçambique: Ensaios*. UFRJ. Rio de Janeiro
- Magode, José & Khan, Ângela** (1996). *O Estado Unitário e a Questão Nacional: uma reflexão sobre o caso de Moçambique*. In: Magode, José (ed.) (1996). *Moçambique: etnicidades, nacionalismos e Estado*. CEEI, Maputo
- Mammo, Tirfe.** (1999). *The Paradox of African's Poverty: the role of indigenous knowledge, Traditional Practices and Local Institutions- the case of Ethiopia*. RSP. INC. Eritreia.
- Mauss, Marcel** (1950). *Ensaio Sobre a Dádiva: Introdução de Claude Levi-Strauss. Perspectivas do Homem*. Edições 70. Lisboa
- Médard, J.F.** (1986). *Public Corruption in Africa: A comparative perspective, corruption and reform*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht
- MICTUR** (1995). *Relatório da 1ª Conferência Anual do Sector Privado*. Maputo
- _____ (1996). *Relatório da 2ª Conferência Anual do Sector Privado*
- _____ (1997). *Relatório da 3ª Conferência Anual do Sector Privado*
- _____ (1998). *Relatório da 4ª Conferência Anual do Sector Privado*
- _____ (1999). *Relatório da 5ª Conferência Anual do Sector Privado*
- _____ (1999). *Balanço de Trabalho Desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Remoção das Barreiras Administrativas ao Investimento (1997-1999)*. Documento não publicado. Maputo
- _____ (2001). *Relatório da 7ª Conferência Anual do Sector Privado*
- Mira, Feliciano** (1995). *Notas de Reflexão sobre a Acção Empreendedora, a Educação e as Actividades Económicas de Pequena Escala em Moçambique*. In: Mira, Feliciano (org.). *Educação, Empresas e Desenvolvimento em Moçambique*. Editorial Pendor. Évora
- _____ (1996). *Modelos Organizacionais das PME's de Maputo*. Tese de Mestrado. ISEG/UTL. Lisboa

- Mosca, João** (1992). O Papel do Estado no Pós Guerra e num Contexto de Ajustamento Estrutural. In: Estudos Moçambicanos. Nº 11/12. Revista Semestral de Ciências Sociais. CEA-UEM. Maputo
- _____(1999). A Experiência Socialista em Moçambique (1975-1986). Instituto Piaget. Lisboa
- _____(2001). Encruzilhadas de África: ênfase para os PALOPS. Instituto Piaget. Lisboa
- Moura, Francisco Pereira de** (1963). Problemas Fundamentais da Economia. Clássica Editora. Lisboa
- Munslow, Barry** (1983). Mozambique: the revolutions and its origins. Longman. New York
- Nsouli, Saleh M.** (1993). Ajuste Estrutural na África Subsahariana. Finanças e Desenvolvimento.
- Nunes, Ana Bela & Valério, Nunes** (1995). O Crescimento Económico Moderno: introdução a uma história de economia mundial contemporânea. Editorial Presença. Lisboa
- _____(1997). História da Economia Mundial Contemporânea. Editorial Presença. Lisboa
- O'Laughlin, Bridget** (1990). A base Social da Guerra em Moçambique: Análise de "A causa das armas em Moçambique" da Antropologia de uma guerra civil. In: Estudos Moçambicanos. Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo
- Olson, Mancur** (1998). A Lógica da Acção Colectiva: bens públicos e teoria dos grupos. Celta editora. Oeiras
- Osman, Magid** (2003). Desenvolvimento Económico, Economia de mercado e as instituições – o papel do Estado. In: Revista O Economista. Nº3. AMECON. Maputo
- Pitcher, Anne. A** (2002). Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000. Cambridge University Press. United Kingdom
- Peixoto, João & Marques, Rafael** (org.) (2003). A Nova Sociologia Económica. Celta Editora. Oeiras
- Rivoire, Jean** (1996). Introdução à Economia de Mercado. Publicações Europa-América. Portugal
- Roberts, Geoffrey K.** (1972). Dicionário de Análise Política. Editora Civilização Brasileira. Brasil
- Rotchild, Donald et alli** (1992). Politic and Society in Contemporary Africa. Second Edition. Lynne Rienne Publishers. Boulder Colourado. London
- Sadek, Maria Tereza** (1996) Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual da virtú. In: Wefort, Francisco C. (org.) (1996). Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Montesquieu, Rosseau. Editora Ática. 1º Volume. 7ª Edição. São Paulo
- Salomão, Tomaz** (1998). A Reforma Aduaneira no Enquadramento de Ajustamento Estrutural Moçambicano In: Reformas Fiscais Africanas. Editora Fim de Século. Lisboa
- Santos, Boaventura de Sousa et alli** (2003). Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique. Edições Afrontamento. Porto
- Serra, Almeida** (1991). Política Agrária e Desenvolvimento Económico e Social na República Popular de Moçambique (1975-1985): contribuição para o estudo da economia política da República Popular de Moçambique. Tese de Doutoramento. ISEG/UTL. Lisboa
- _____(1993). Moçambique, 1975-1990: uma síntese de evolução económica e social. CESA/ISEG. Lisboa
- Schumpeter, Joseph A.** (1985). Teoria do Desenvolvimento Económico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo económico. Nova cultural. São Paulo

- Schwartzemberg, Roger- Gérard** (1979). *Sociologia Política*. DIFEL. São Paulo
- Smelser, Neil** (1968). *A Sociologia da Vida Económica*. Livraria Pioneiros Editora. S. Paulo
- Steiner, Phillipe** (1995). *Economic Sociology: a historical perspective*. The European Journal of the History of Economic Thought. Vol. 2.
- Swedberg, Richard** (1994). *Market as Social Structure* in: Neil J. Smelser and Richard Swedberg (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. Published by Princeton University Press. U.S.A
- _____ (1997). *New Economic Sociology: what has been accomplished, what is ahead?* Acta Sociológica. Vol. 40. Stockholm University. Sweden
- Tordoff, William** (1993). *Government and Politics in Africa*. Macmillan Press. London
- Törnquist, Olle** (1999). *Politics and Development: a critical introduction*. Sage Publications. London
- UTRE** (1998). *Privatizações em Moçambique: "1998" o ano da consolidação*. Boletim nº5. MPF. Maputo
- UTRESP** (2003). *Balanço sobre a Reforma do Sector Público (policop.)*. MAE. Maputo
- Uzzi, Brian** (1997). *Social Structure and Competition in Interfirm Networks: the paradox of embeddedness*. Northwestern University
- Verhelst, Thierry**. (1987). *No life Without Roots*. Zed Books. London
- Vilar, Pierre** (1985). *Povos, Nações, Estados: vocábulos de análise histórica*. Editora Saída Cortez. Brasil
- Weber, Max** (1964). *Ciência e Política Duas Vocações*. Cultrix. São Paulo
- Wells, Louis T. & Buehrer, Timothy** (2002). *Reduzir a Burocracia: lições da Mozal para o Melhoramento do clima de investimentos em Moçambique*. In: Rolim, Cassio et alli. *A Economia Moçambicana Contemporânea*. Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças. Maputo
- Wuyts, Marc** (1980). *Economia Política do Colonialismo*. In: *Estudos Moçambicanos*. Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo
- _____ (1981). *Camponeses e Economia Rural em Moçambique*. INLD. Maputo
- _____ (1990). *Gestão Económica e Política de Reajustamento em Moçambique*. In: *Estudos Moçambicanos*. CEA-UEM. Maputo
- Yong, Crawford** (1986). *Africa's Colonial Legally*. In: Berg, Robert J. & Whitaker, Seymour Jennifer. *Strategies for African Development*. University of California Press. London
- Yong, Crawford** (1994). *The Colonial State in Comparative Perspective*. Yale University Press. London
- Zippelius, Reinhold** (1994). *Teoria Geral do Estado*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa
- Zolberg, A** (1968). *The Structure of Political Conflict in the New States of Tropical Africa*. American Political Science Review. U.S.A
- Viegas, José Manuel leite** (1996). *Nacionalização e privatização: elites e cultura política na história recente de Portugal*. Celta Editora. 1ª Edição. Lisboa
- Vala, Jorge** (1986). *Análise de Conteúdo*. In: Silva & Madureira Pinto. *Metodologia das Ciências Sociais*. Edições Afrontamento. Porto

3. Anexos

Anexo 1: Políticas macroeconómicas e sectoriais estabelecidas nos primeiros anos após a adesão ao FMI e ao Banco Mundial

Quadro nº1.

| | Políticas macroeconómicas | Medidas |
|----|---|--|
| 1. | Cambial e comercial | Liberalização da taxa de cambio e do sistema de comercialização |
| 2. | Dívida externa | Redução do peso da dívida externa, através do reescalonamento e de operação da compra da dívida comercial (debt buy back) limitação de novos empréstimos |
| 3. | Fiscal: receitas e despesas | - Aumento das receitas fiscais e reforma fiscal - Contenção das despesas públicas em salários, subsídios e transferências |
| 4. | Monetária | Controlo do crédito e aumento da poupança interna através das taxas de juros |
| | Políticas sectoriais | Medidas |
| 1. | Política agrícola | - Aumento dos incentivos aos produtores, ajustamentos de preços, liberalização do sistema de comercialização |
| 2. | Empresas públicas | Reestruturação de 25 empresas industriais e 15 empresas agrícolas |
| 3. | Gestão do sector público | Melhoria do controlo e da eficácia |
| 4. | Preços e liberalização da comercialização | Liberalização de preços e sistema de comercialização |
| 5. | Política industrial | Ajustamentos de preços, reforma institucional |
| 5. | Transportes | Aumentos de tarifas, reabilitação dos portos e caminhos-de-ferro |

Fonte: Comiche, 2002:19.

Anexo 2: Medidas Financeiras aplicadas a partir do PRE (1987-1990)

Quadro nº 2

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Oferta Monetária Real | 100 | 60,7 | 61,8 | 68,1 | 63,8 |
| Crédito A Economia Real | 100 | 81,6 | 76,8 | 73,8 | 65,0 |
| Taxas De Juro, Deposito A 1 Ano (%) | 3 | 16 | 16 | 16 | 20 |
| Taxa De Cambio Metical/USD | 40,4 | 289,4 | 528,6 | 745,0 | 929,1 |
| Salário Mínimo Real | 3000 | 1632 | 2105 | 2840 | 2758 |

Fonte: CNP, Informação Estatística de Vários Anos & Banco Mundial: 1990.

Anexo 3: Expansão das Actividades da RENAMO (1983-1986)

Quadro nº 3

| Província | População/1000h | População Sem Controle do Governo | Indicador De Impacto Da Renamo Em % |
|----------------------|-----------------|--------------------------------------|---|
| Niassa | 635 | 250 | 39 |
| Cabo Delgado | 1134 | 80 | 7 |
| Nampula | 2943 | 1059 | 36 |
| Zambézia | 3078 | 1948 | 63 |
| Tete | 1010 | 604 | 60 |
| Manica | 764 | 355 | 46 |
| Sofala | 1242 | 597 | 48 |
| Inhambane | 1324 | 109 | 8 |
| Gaza | 1230 | 108 | 9 |
| Maputo | 550 | 38 | 7 |
| Maputo/Cidade/Matola | 1090 | 0 | 0 |
| Total | | | |

Fonte: Adam, 1996:103 In: Ministério Do Comércio:1989.

Anexo 4: Principais Indicadores Económicos

Quadro nº 4

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--|--------------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| Produtos e Preços | Variação Anual Em percentagem | | | | |
| PIB Real | 0,9 | 4,6 | 5,5 | 5,3 | 1,5 |
| Índice de Preço Consumido (média | 38,7 | 163,3 | 50,1 | 40,0 | 44,0 |
| Contas Externas | | | | | |
| Exportações em USD | 3,3 | 22,6 | 6,2 | 1,7 | 20,6 |
| Importações em USD | 28,1 | 18,3 | 14,6 | 9,8 | 7,0 |
| Termos de Troca | 2,9 | -2,0 | -10,4 | -10,2 | -6,3 |
| Finanças Públicas | | | | | |
| Receitas Totais | 15,5 | 210,0 | 90,5 | 73,3 | 31,6 |
| Despesas Correntes | 28,7 | 119,6 | 60,0 | 65,3 | 39,2 |
| Défi ce Corrente | 47,1 | 20,6 | 25,7 | 7,8 | 127,7 |
| Défi ce Corrente sem juros da dívida | 42,2 | -31,1 | -79,6 | - | -98,0 |
| Moeda e Crédito | | | | | |
| Crédito Interno líquido | 17,2 | 28,8 | 43,9 | 42,1 | 32,1 |
| Sector Público | 21,9 | 43,8 | 22,4 | -14,8 | 6,9 |
| Sector Privado | 16,0 | 25,1 | 49,3 | 54,4 | 34,5 |
| Massa Monetária (M2) | 15,4 | 47,3 | 50,3 | 45,7 | 31,9 |
| Défi ce Orçamental Global | Em percentagem do PIB | | | | |
| Excluindo a ajuda externa | 17,2 | 21,8 | 25,3 | 25,5 | 29,5 |
| Incluindo a ajuda externa | 15,3 | 12,9 | 11,4 | 9,0 | 12,6 |
| Investimento Bruto (FBCF) | 9,7 | 24,1 | 33,4 | 35,5 | 37,1 |
| Défi ce da BTC | | | | | |
| Excluindo transferências oficiais | 15,1 | 47,4 | 52,9 | 58,8 | 54,4 |
| Incluindo transferências oficiais | 9,9 | 26,6 | 22,6 | 28,9 | 23,3 |
| Taxas de Cambio | Nas unidades definidas | | | | |
| Nominal Metical/USD (média) | 40,4 | | | | 929,1 |
| Taxa de juro passiva 180d (%) | 3,0 | | | | 31,0 |
| Dívida Externa (milhões de USD) | 3157,0 | | | | 4946,0 |
| Em % das exportações | 3991,2 | | | | 3912,9 |
| Serviço da dívida em % das exportações | | | | | |
| Antes do reescalonamento | 247,4 | | | | 169,9 |
| Depois do reescalonamento (a) | 247,4 | 20,9 | 43,8 | 24,2 | 28,5 |

(a) Moçambique até 1990 reescalou por três vezes o serviço da dívida com o Clube de Paris e ainda com outros credores oficiais, conseguindo um período de carência até ao no 2000.

Fonte: Banco de Portugal (s.d).

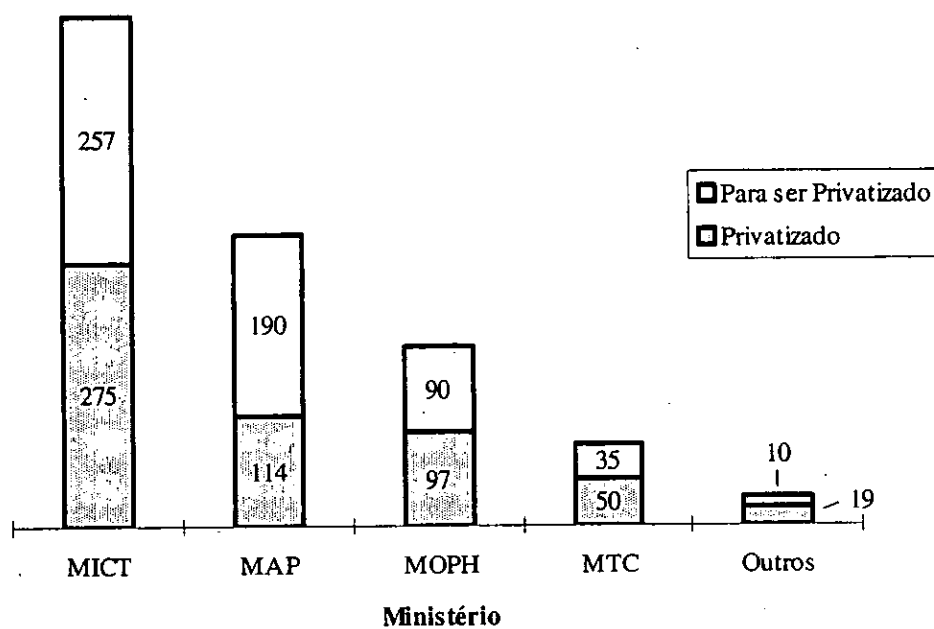
Anexo 5: Quadro Legal do Processo de Privatização

Caixa 1.

- **Decreto n.º 21/89**, de 23 de Maio – B.R. 1ª Série n.º 20 regulamenta a alienação de empresas do Estado mediante concurso público e estabelece a organização administrativa do processo dessas alienações.
- **Lei n.º 13/91**, de 3 de Agosto - B.R. 1ª Série n.º 31 Suplemento., estabelece que empresas intervencionadas pelo Estado poderão tornar-se empresas do Estado, privatizadas ou extintas. Esta Lei revoga o Decreto-Lei n.º 18/77, de 28 de Abril de 1977.
- **Lei n.º 15/91**, de 3 de Agosto - B.R. 1ª Série n.º 31, 2º Suplemento., estabelece normas sobre a reestruturação e redimensionamento do sector empresarial do Estado, incluindo a alienação ou privatização.
- **Decreto n.º 28/91**, de 21 de Novembro, regulamenta a Lei n.º 15/91, definindo o quadro jurídico-administrativo do processo de reestruturação.
- **Decreto n.º 27/91**, de 21 de Novembro, cria a Comissão Interministerial para a Reestruturação Empresarial (CIRE).
- **Diploma Ministerial n.º 87/92**, de 24 de Junho, B.R. 1ª Série n.º 26, comete à UTRE a função coordenadora dos processos de privatização das grandes empresas.
- **Lei n.º 17/92**, de 14 de Outubro, B.R. 1ª Série, n.º 42, 2º Suplemento., esclarece dúvidas sobre a interpretação do art. 16 da Lei n.º 15/91
- **Decreto n.º 20/92**, de 5 de Agosto, B.R. 1ª Série, 32, Suplemento., cria o Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia, preceituando que uma parte dos resultados líquidos das privatizações se destina a apoiar o pequeno e médio empresário nacional.
- **Decreto n.º 20/93**, de 14 Setembro, B.R. 1ª Série n.º 36, Suplemento., estabelece os procedimentos a observar em relação à aquisição de participações sociais pelos gestores, técnicos e trabalhadores.
- **Decreto n.º 10/97**, de 6 de Maio, B.R. 1ª Série n.º 18, introduz alterações a algumas cláusulas do Decreto n.º 21/89, de 23 de Maio. Algumas dessas alterações incluem a possibilidade de os adjudicatários moçambicanos pagarem o bem adquirido até dez anos, sujeito à aplicação de uma taxa de juro de 50% da taxa de redesconto bancário e a possibilidade de o adjudicatário hipotecar o bem adquirido até um montante equivalente a 60% do seu valor.

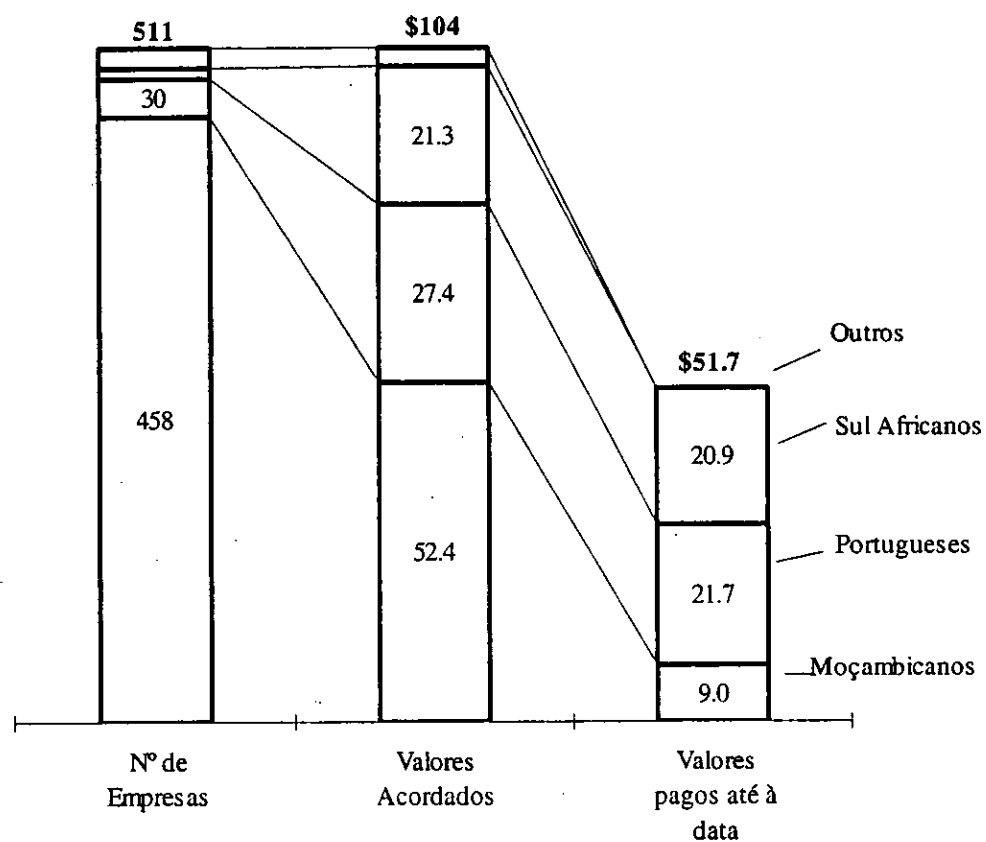
Fonte: Boletins Da República (Vários Anos).

**Anexo 6: Número de Empresas (Privatizadas e Por Privatizar) por Sectores,
em Março 96**



FONTE: BANCO MUNDIAL, 1996A:26.

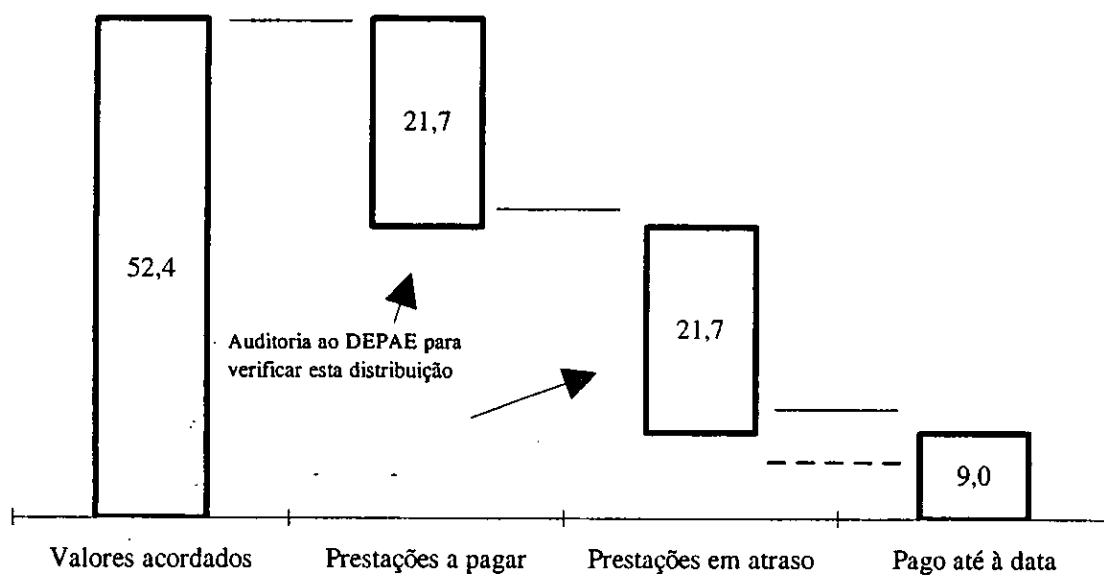
Anexo 7: Caracterização dos Adjudicatários de Empresas Privatizadas por Nacionalidade -1989 a 1996



Nota: Dados preliminares sobre número de empresas privatizadas, montantes acordados e montantes já pagos - convertidos em USD

Fonte: Banco Mundial, 1996a:13.

Anexo 8: Receitas das Privatizações (só alienações a moçambicanos)



NOTA: USD milhões - Valores em Meticais convertidos em USD para efeitos de comparação
Fonte: Banco Mundial, 1996a:21.

Caixa 2.

- Um DPR normal inclui (a) setenta e cinco etapas e cinco tabelas descrevendo vários aspectos da empresa a alienar - desde um projecto dos fluxos de caixa para um período de dez anos, baseada num investimento hipotético até balanços históricos da empresa que, em muitos casos precisam de ser constituídos pela primeira vez ; (b) nove anexos e (c) sete quadros incluindo um gráfico de Gant mostrando o futuro programa de reabilitação da empresa e um gráfico representando as vendas históricas da empresa.
- O DPR da Caju de Moçambique levou nove meses a preparar, o seu custo foi de 120.000 USD e tem cerca de 500 páginas.
- Os DPRs e os memorandos de venda da BORROR e da EMOCHÁ, custaram 290.000 e 300.000USD, respectivamente, e levaram mais de oito meses a preparar. As vendas da BOROR em 1983 foram de apenas 423.000 USD.

Fonte: Banco Mundial, 1996a:17.

Anexo 10: Situação de alguns processos de privatização de Grandes Empresas em Julho de 1996

Quadro nº 5

| Nome da Empresa | Sector | Data do 1º Anuncio | Situação em Julho de 1996 |
|--------------------------------|---|--------------------|--|
| Agro-alfa | Equipamento agrícola | Abril-1993 | 1 Unidade vendida em 1996, 2 em negociações |
| Caju de Moçambique | Processamento de castanha de caju | Novembro-1991 | 2 Unidades vendidas em 1994, 4 em 1995 e 1 em 1996 |
| Carbomoc | Produção de carvão | Fevereiro-1994 | |
| Cometal | Metalomecânica | Novembro - 1991 | Vendida em 1996 |
| Companhia Industrial da Matola | Moageira | Abril-1993 | 1 Unidade vendida em 1994 e 2 em 1995 |
| Companhia do Boror | Produção de copra | Abril-1993 | 1 Unidade ainda em negociações |
| Encatex | Distribuição de vestuário | Abril-1993 | 1 Unidade vendida em negociações |
| Emplama | Plásticos | Novembro-1991 | 2 Unidades vendidas em 1994 e 3 em 1995 |
| Fábrica de Cerveja 2M | Cervejeira | Abril-1993 | Vendida em Julho de 1995 |
| Fasol | Produção de sabões e óleos | Abril-1993 | Vendida em Novembro de 1994 |
| Forjadora | Metalomecânica | Novembro-1991 | Vendida em Abril de 1994 |
| Geomoc | Geotecnia | Fevereiro-1994 | DRP em preparação |
| Mobeira | Moageira | Fevereiro-1994 | Em negociações |
| Soveste | Produção de vestuários | Abril-1993 | 3 Unidades vendidas em 1995 e 1 em 1996 |
| Steia | Representação e fabrico de equipamentos | Abril-1994 | 1 Unidade vendida em 1995 e 5 em 1996 |

Fonte: Boletim da Republica, UTRE, MPF, Banco Mundial (1996a).

Anexo 11: Matriz dos problemas e Acções Prioritárias identificadas no Processo de Privatização

Tabela 2:

| Principais Problemas | Estratégia | Acção por |
|----------------------|------------|-----------|
|----------------------|------------|-----------|

Período de tempo necessário para a conclusão do processo

| | | |
|--|---|----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> Os procedimentos de avaliação (DPR) foram, por vezes, complicados e atrasaram a alienação das empresas | <ul style="list-style-type: none"> Continuar a desenvolver um formato flexível para a preparação dos DPRs, mais curto e simplificado. | UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs |
| <ul style="list-style-type: none"> Algumas empresas não foram privatizadas porque a base de licitação foi sobreavaliada; os atrasos deterioraram a situação das empresas. | <ul style="list-style-type: none"> Calcular bases de licitação realistas, dado que o objectivo principal do programa é o de atrair uma gestão competente e não gerar receitas para o Estado. | UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs |

Melhorar a transparência do processo

| | | |
|---|--|-----------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> A avaliação das propostas baseia-se numa pontuação de 70% (50% na UTRE) para a proposta técnica, o que é subjectivo e encoraja os concorrentes a apresentarem propostas técnicas difíceis de cumprir. | <ul style="list-style-type: none"> Rever e estender os procedimentos de avaliação da UTRE às CNAAs, em que só a proposta financeira é pontuada (100%). | UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs |
| <ul style="list-style-type: none"> Muitos adjudicatários só pagam 10%, ou menos, do preço de alienação das empresas. | <ul style="list-style-type: none"> Aumentar a percentagem do pagamento inicial. Incluir nas propostas as condições de pagamento e utilizar o valor actualizado líquido para avaliar e comparar os preços oferecidos. Certificar a idoneidade dos adjudicatários quando são aceites pagamentos em prestações. Não permitir que os adjudicatários que tenham pagamentos em mora continuem a adquirir mais empresas a prestações. Aceitar que apenas os moçambicanos e empresas moçambicanas comprem empresas em prestações. | UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs, DEPAE |

| | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ♦ Altas taxas de incumprimento dos pagamentos nas empresas adquiridas em prestações, particularmente as que se encontram localizadas fora do Maputo. ♦ Existência de muitas desconfianças quanto às condições de pagamento de várias empresas privatizadas. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Definir as condições de pagamento para todas as empresas já privatizadas, que as não tenham. ♦ Melhorar a capacidade de cobrança. ♦ Providenciar informação automática sobre a situação do crédito dos concorrentes às outras unidades de reestruturação de empresas. ♦ Iniciar um processo de cancelamento das adjudicações, para alguns casos de incumprimento de pagamentos, amplamente divulgado, e leiloar os activos das empresas, a título de "exemplo", no sentido de forçar os pagamentos. ♦ Melhorar a comunicação e a coordenação com as Províncias através de visitas regulares de funcionários qualificados dos órgãos centrais. ♦ Convidar sempre os concorrentes interessados a participarem na abertura (pública) das propostas. ♦ Divulgar os nomes dos concorrentes vencedores dos concursos na imprensa, incluindo as condições de pagamento. ♦ Incluir membros dos sindicatos nas CEPs. | <p>UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs, DEPAE</p> <p>GREICT, GREAP, CNAAs</p> |
| | ♦ | |

A questão dos passivos das empresas

| | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ♦ Algumas empresas não são alienadas, quando o concorrente vencedor se apercebe que tem que assumir os trabalhadores excedentários. ♦ Alguns adjudicatários não pagaram os salários em atraso nem as pensões de reforma, conforme compromisso assumido. ♦ As dívidas das empresas do Estado que ainda não foram pagas impedem os adjudicatários de iniciarem uma actividade com base numa situação financeira sólida e de obter crédito junto da banca e dos fornecedores. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ O Governo deveria pagar todas as dívidas das empresas privatizadas antes da sua entrega aos adjudicatários. ♦ Todo o passivo laboral das empresas privatizadas (salários em atraso e pensões de reforma) deve ser pagos pelo Governo antes da sua entrega aos adjudicatários. | <p>DEPAE, UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs</p> |
|--|--|--|

O papel do Governo após a privatização

| | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> No decurso do actual programa não foi liquidada qualquer empresa, apesar de algumas delas terem condições para o efeito. | <ul style="list-style-type: none"> Liquidar as empresas que não foram alienadas após a realização de três concursos, como um último recurso. | <p>UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Cerca de 580 empresas estão listadas pelo DEPAE como se ainda estivessem na posse do Estado. | <ul style="list-style-type: none"> Cada Ministério deveria clarificar a situação destas empresas e desenvolver um plano para a sua alienação. Assistência técnica adicional está disponível pelo Banco Mundial -para apoiar o Ministério dos Transportes e Comunicações e das Obras Públicas e Habitação, caso seja necessário. | <p>UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> O Governo detém participações minoritárias em centenas de empresas e não existe um esquema para a alienação dos 20% reservados aos trabalhadores. | <ul style="list-style-type: none"> Considerar a venda de participações a investidores institucionais "passivos". Analisar as melhores práticas para a alienação dos 20% reservados aos trabalhadores. | <p>MPF, UTRE, Banco Mundial</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> Até à data, as receitas resultantes da privatização de cada empresa têm sido utilizadas só para o pagamento das dívidas dessas mesmas empresas. | <ul style="list-style-type: none"> Criar um fundo para a liquidação das dívidas das empresas, utilizando as receitas das empresas para pagar as dívidas de outras empresas. | <p>MPF</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de desenvolver um esquema de segurança para os trabalhadores afectados negativamente pelo programa de privatizações. | <ul style="list-style-type: none"> • Criar um fundo para cobrir os programas de despedimento, pagamento de salários em atraso, pensões de reforma e formação. • Solicitar o apoio dos doadores para o reforço deste fundo (o Banco Mundial tem alocados 1.6 milhões de Dólares Americanos para este fim). | <p>A UTRE deverá preparar um plano de acções para implementação.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Algumas propostas para o FARE poderão duplicar os actuais problemas com o Crédito às Pequenas e Médias empresas, em que a taxa de incumprimento dos pagamentos atinge os 90%. | <ul style="list-style-type: none"> • Considerar a possibilidade de utilizar o FARE para apoiar um sistema de garantia, para encorajar o financiamento a médio e longo prazos através dos bancos comerciais privados e das companhias de leasing. • Considerar a possibilidade de utilizar o FARE para apoiar a prestação de serviços de assessoria às empresas privatizadas - através da criação de um esquema de a locação de fundos de várias origens. • Utilizar outros fundos dos doadores para reforçar este fundo, no sentido de criar um fundo para o financiamento de micro-empresas, desenvolvendo e encorajando as melhores práticas nesta área a nível nacional (o Banco Mundial e a União Europeia preparam uma proposta que carece ainda da decisão do Governo) | <p>Banco de Moçambique, MPF, MICT</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ♦ A falta de informação ao nível das Províncias significa a perda de oportunidades para os empresários localizados fora do Maputo. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Melhorar a divulgação de informações com as Províncias, em matéria de privatizações coordenadas a nível central e coordenadas a nível das Províncias. ♦ Técnicos da UTRE e de outras unidades de reestruturação ao nível dos Ministérios deverão deslocar-se às Províncias para esclarecer o processo. | UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs |
| <ul style="list-style-type: none"> ♦ O Governo não dispõe de informação sobre os resultados do processo e, muitas vezes, conhece os problemas pela primeira vez através da imprensa. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Assegurar que o Centro de Promoção de Investimentos (CPI) e as unidades de reestruturação acompanhem periodicamente as empresas privatizadas. | CPI, UTRE, GREICT, GREAP, CNAAs |
| <ul style="list-style-type: none"> ♦ A privatização não constitui uma cura para todos os problemas das empresas. Embora com tendências para melhorar, ainda persiste um ambiente desfavorável para o sector privado. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Implementar as recomendações das Primeira e Segunda Conferências sobre o Desenvolvimento do Sector Privado e do "Mozambique: Impediments to Industrial Sector Recovery", documento preparado pelo Banco Mundial. | MoPF, MICT, MTC, CPI, UTRE, MAP |

Fonte: Banco Mundial, 1996a:31-32.

Quadro 6.

| Indicador | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Previsão 1998 | Plano 1999 |
|---|-------|--------|--------|--------|------------------|---------------|
| PRODUTO INTERNO BRUTO | | | | | | |
| PIB (preços correntes) 10 ⁹ MT | 8,652 | 13,195 | 19,771 | 24,175 | 28,370 | 33,817 |
| Deflator | 51.6 | 50.4 | 38.2 | 7.3 | 5.5 | 8.8 |
| Taxa de crescimento em volume (%) | 4.4 | 1.3 | 6.6 | 14.0 | 11.2 | 9.6 |
| PIB / Capita 10 ³ MT | 558 | 835 | 1,220 | 1,465 | 1,684 | 1,967 |
| IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES | | | | | | |
| Exportações de Bens e Serviços (% PIB) | 23 | 27 | 27 | 24 | 25 | |
| Importações de Bens e Serviços (% PIB) | 70 | 60 | 55 | 45 | 50 | |
| INFLAÇÃO | | | | | | |
| Inflação acumulada | 70.2 | 54.1 | 16.1 | 5.8 | (1.3) | |
| Inflação média anual | 63.1 | 54.4 | 44.6 | 6.4 | 0.6 | |
| TAXA DE CÂMBIO | | | | | | |
| Média anual (MT / USD) | 5,918 | 8,890 | 11,294 | 11,546 | 11,850 | |

Fonte: Ministério do Plano e Finanças

Nota: Os valores do PIB apresentados são os produzidos pelo Ministério do Plano e Finanças. Contudo, está em curso a revisão da série do PIB com base nos resultados obtidos no Censo de 1997 e no Inquérito aos Agregados Familiares de 1996-97 que, para 1997, apurou um crescimento de 11.3%. Para permitir a comparação e ser possível começar usar nas publicações oficiais a nova série, serão realizados os cálculos para os anos anteriores e posteriores a 1997, naquela base.

Anexo 13: Produção Sectorial(Taxas de Crescimento em Volume)

quadro 7.

| Sector | Real | | | | Previsão | Plano |
|-----------------------------|-------|--------|------|------|----------|-------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Agricultura e Pecuária | 4.8 | 6.9 | 9.1 | 6.2 | 4.9 | 5.3 |
| Indústria e Pesca | (6.0) | 16.3 | 13.4 | 30.5 | 11.3 | 13.0 |
| Construção | 7.5 | 7.0 | 8.0 | 16.0 | 8.0 | 8.0 |
| Transportes e Comunicações | 3.8 | 13.3 | 7.6 | 22.5 | 6.6 | 9.2 |
| Sub-Total excluindo Energia | 2.5 | 10.4 | 9.9 | 15.9 | 7.4 | 8.0 |
| Serviços | 15.0 | (13.1) | 7.4 | 12.2 | 6.6 | 6.6 |
| TOTAL | 6.6 | 2.1 | 9.1 | 8.0 | 13.2 | 13.2 |

Fonte: Ministério do Plano e Finanças

Anexo 14: Evolução do Investimento Nacional e Estrangeiro, 1994-98

Quadro 8.

| Indicador | Real | | | | |
|--------------------------------------|------|------|------|-------|------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Nº Projectos Autorizados | 130 | 166 | 270 | 184 | 202 |
| Investimento Directo Estrangeiro | 72 | 55 | 112 | 91 | 110 |
| Investimento Directo Nacional | 116 | 150 | 239 | 152 | 153 |
| Valor de Investimento (US\$ Milhões) | 447 | 279 | 519 | 1,754 | 838 |
| Investimento Directo Estrangeiro | 91 | 50 | 87 | 695 | 158 |
| Investimento Directo Nacional | 63 | 53 | 55 | 61 | 90 |
| Outros | 292 | 176 | 378 | 998 | 590 |

Fonte: Centro de Promoção de Investimentos

Nota: Nº PROJECTOS refere ao número total dos projectos autorizados no ano, incluindo "joint ventures"; VALOR DO INVESTIMENTO refere ao total de investimento Directo Estrangeiro e Nacional mais empréstimos e/ou suprimentos.

Anexo 15: Crédito Bancário por Sector em % do PIB

Quadro 9.

| Sector | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agricultura | 3.77 | 3.95 | 2.83 | 4.34 | 5.03 |
| Indústria | 2.73 | 3.63 | 4.12 | 5.65 | 6.22 |
| Comércio | 3.50 | 5.03 | 3.66 | 5.25 | 5.42 |
| Construção | 0.64 | 0.43 | 0.41 | 1.11 | 1.08 |
| Transportes e Comunicações | 0.62 | 0.48 | 0.52 | 0.89 | 1.30 |
| Outros | 1.08 | 0.94 | 0.26 | 3.49 | 2.65 |
| Total | 12.32 | 14.47 | 11.81 | 20.72 | 21.69 |

Fonte: Ministério do Plano e Finanças

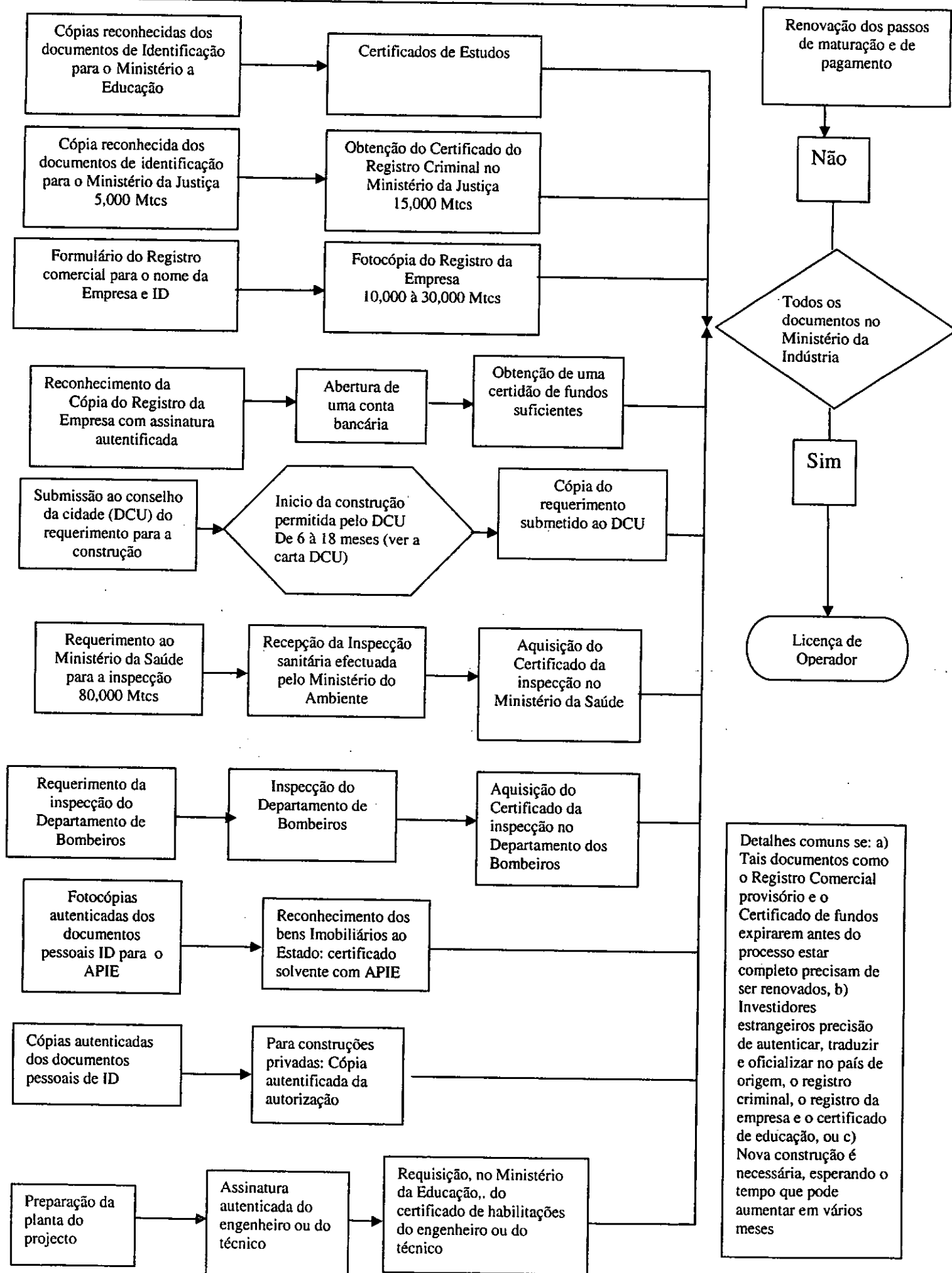
Anexo 16: Evolução da Política Orçamental, 1994-99

Quadro 10.

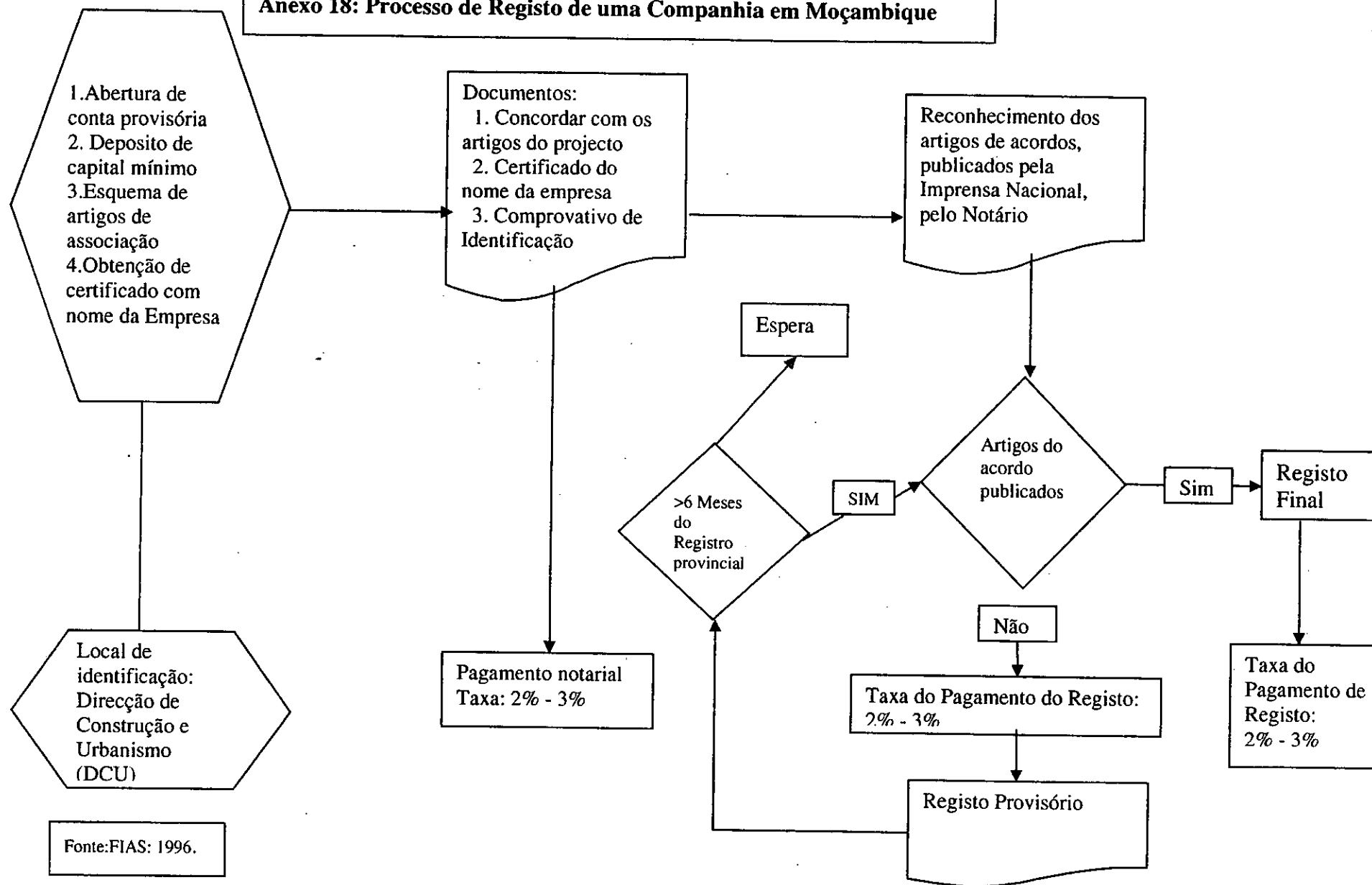
| SECTOR | % do PIB | | | | | |
|---------------------------|----------|------|------|------|------------------|---------------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 Previsão | 1999 Plano |
| Receita Corrente | 17.6 | 18 | 17.6 | 19 | 19.9 | 19 |
| Receita Fiscal | 16.1 | 16.4 | 16.2 | 17.5 | 18.5 | 17.6 |
| Despesa Corrente | 22.9 | 16.3 | 15.6 | 17.7 | 18.7 | 19.6 |
| Despesa de Capital | 24.5 | 21.3 | 18.7 | 20.1 | 19.4 | 18.7 |
| Serviço da Dívida Pública | 7.3 | 12.5 | 14 | 12 | 14.4 | |

Fonte: Ministério do Plano e Finanças

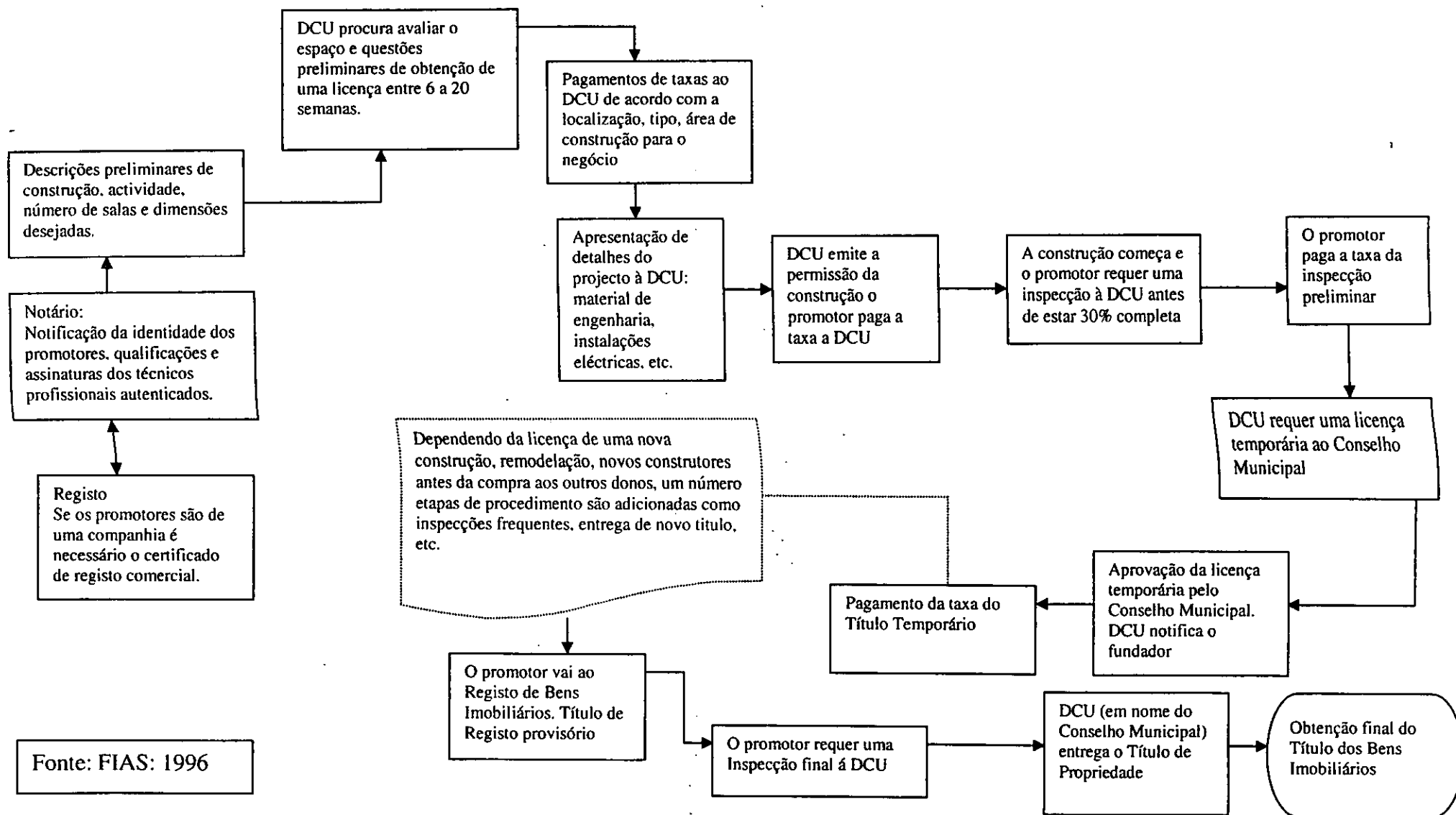
Anexo 17: Etapas para Obtenção de uma Licença Industrial



Anexo 18: Processo de Registo de uma Companhia em Moçambique



ANEXO 19: Etapas para a obtenção de uma licença de construção e título de propriedade na DCU (6 meses a dois anos e custa \$50.000 para construção comercial)



Anexo 20:

**Barreiras Administrativas
ao Negócio em Moçambique**

Número aproximado de etapas
e instituições envolvidas no
estabelecimento de uma nova
companhia

Investidor

Processo

Nº de Etapas Aproximadas

Nº de Instituições

Incorporação da
Companhia

15

5

Taxa de Registo

10

3

Registo Alfandegário

10

6

Registo na Segurança
Social

10

4

Registo No Banco
Central

4

4

Obtenção do Título de
propriedade do terreno
e das instalações

25

7

Obtenção de licença de
exploração

40

11

Registo na Câmara do
Comércio

4

3

(CPI) Aprovação no
Ministério do Plano e
Finanças

15

10

Aprovação de contratos
pelo Ministério do
Trabalho

3

14 (para
trabalhadores
estrangeiros)

Ligações úteis

3

3

Obtenção de licenças
comerciais

10

9 a 10

Fonte: FIAS:1996.

Anexo 21

Etapas requeridas para
uma nova companhia

Investidor

Fonte: FIAS: 1996.

Processo

Tempo

Custos

Incorporação da
companhia

3 Meses a 1 ano

Entre 6 e 10% do
capital

Taxa de Registo

1 Mês

Nominal

Registo Alfandegário

3 Meses

Cerca de 1000 USD

Registo de Segurança
social

1 a 2 Meses

Nominal

Registo no Banco Central

1 Mês

Nominal

Obtenção do título de terra

Acima de 1 ano

Acima de 50,000 e
às vezes mais

Obtenção de licença de
operação

Acima de seis meses

Acima de 3,000
USD

Registo na câmara do
comércio

2 Semanas a 2
Meses

Acima de 80
USD/ano

Aprovação do contrato
pelo Ministério do Plano e
Finanças

Acima de seis meses

Entre 1 e 0.5% do
investimento

Aprovação de contratos
pelo Ministério do
Trabalho

Acima de 10 meses

Nominal

Ligações úteis

1 ou 2 Meses

50 USD

Obtenção de licenças
comerciais

Acima de 3 meses

300 USD

Anexo 22:

Etapas, tempo e instituições envolvidas por sectores no estabelecimento de uma companhia estrangeira

Investidor

Processo

Nº de Etapas Aproximadas

Nº de Instituições

Incorporação da companhia

20

9

Taxa de Registo

10

3

Registo Alfandegário

10

6

Registo na Segurança Social

10

4

Registo no Banco Central

4

4

Obtenção do Título de propriedade do terreno e das instalações

25

7

Obtenção da Licença de exploração

40

11

Registo na Câmara de Comercio

4

3

Provação do CPI e Ministério do Plano e Finanças

15

10

Aprovação do contrato pelo Ministério do Trabalho

3

4 (para trabalhadores estrangeiros)

Ligações úteis

3

3

Obtenção de licenças comerciais (Alvarás)

10

9 ou 10

Fonte: FIAS: 1996.

Anexo 23: Obtenção de autorização no Centro de Promoção e Investimento (CPI)

Fase de Processamento pelo CPI: 2- 4 meses

