

Eco-339

A EFICÁCIA DO CONDICIONALISMO DA AJUDA EXTERNA:
O CASO DAS PRIVATIZAÇÕES EM MOÇAMBIQUE, 1990-2000

Trabalho de Licenciatura apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos
para a obtenção do grau de licenciatura em Economia da Universidade Eduardo Mondlane

Nelsa Celestina Massingue

Abril, 2008

Universidade Eduardo Mondlane
Faculdade de Economia
Maputo, Moçambique

DECLARAÇÃO

Eu, Nelsa Celestina Massingue, declaro que este trabalho é da minha autoria e resulta da minha investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para obter um grau académico numa instituição educacional.

Maputo, 30 de Abril de 2008

Nelsa Celestina Massingue
(Nelsa Celestina Massingue)

Aprovação do Júri

Este trabalho foi aprovado no dia 30 de Abril de 2008 com a classificação de 14 valores, por nós, membros do júri, examinadores da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane.

[Assinatura]
(Presidente do Júri)

[Assinatura]
(Arguente)

[Assinatura]
(Supervisor)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Miguel Luís Massingue e Teresa Filomena Muenda, por me terem trazido ao mundo, minhas referências de força e de coragem cujo carácter de cada um é meu exemplo. Ademais, por todo apoio moral e material na minha vida estudantil mostrando-se dispostos a tudo para que nunca desistisse dos meus estudos, a eles, o meu muito obrigado.

e

Em especial, ao meu namorado Mauro Rodrigues Conceição da Costa, pelo seu amor, companheirismo e cumplicidade.

AGRADECIMENTOS

O presente Trabalho de Licenciatura é fruto de vários factores que contribuíram para um estado emocional estável e equilibrado dando-me vontade de vencer na vida e principalmente nos estudos. Assim, quero agradecer:

A Deus, por me dar saúde e forças para vencer todas as batalhas académicas;

Ao meu supervisor, Prof. Doutor Carlos Nuno Castel-Branco, não só pelo seu apoio incondicional, paciência e atenção, mas também por ter servido de minha fonte de inspiração para elaboração do presente trabalho de licenciatura, a ele, o meu muito obrigado;

A todos os meus professores que, através das suas aulas, contribuíram para a minha educação e formação, o meu muito obrigado;

Aos meus colegas de turma a quem muitas vezes recorri para esclarecimentos de dúvidas, em especial ao meu grupo de estudo composto por Alfredo Mutombene, Edilson Munguambe e Ovídia Azarias;

Aos meus colegas de serviço, Carlos Vicente e Sérgio Chichava, pelo seu auxílio na revisão do trabalho de licenciatura;

As minhas amigas e “irmãs” Gawazis pelos momentos felizes e tristes que passamos;

A minha família, em especial, a minha mãe e ao meu pai, por todo acompanhamento que prestaram na minha jornada académica e aos meus irmãos Fábio Simão, Neyde Massingue, Karen Massingue, Miguel Massingue, Mário Massingue, Dércia Ivete e primos Keyla da Graça, Elton da Graça, por servirem de minha fonte de inspiração no âmbito estudantil, muito obrigado;
e

A todos que de forma directa ou indirecta contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade, o meu *kanimambo*.

RESUMO

Nos últimos 20-30 anos, os montantes de ajuda externa para muitos países africanos em via de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique, têm sido bastante elevados. Embora ao mesmo tempo (sobretudo nos últimos 10-15 anos) o país tenha atingido taxas de crescimento económico consideráveis, Moçambique tem sido apontado como um dos países cuja dependência em relação a ajuda externa tem estado a aumentar¹ ano após ano.

O presente estudo pretende analisar criticamente a problemática do conceito de eficácia do condicionalismo da ajuda no que concerne a sua racionalidade, a forma como medir tal eficácia e a contestação que existe à volta deste conceito. E, para o efeito escolheu-se as privatizações como estudo de caso. A escolha das privatizações surge por estas representarem um dos condicionalismos impostos no âmbito da ajuda externa e pelo facto de estas terem tido um grande impacto na economia, continuando a ser um assunto de grande debate e polémica. Esta polémica prende-se ao facto de as privatizações não só interferirem e alterarem pontos chaves da economia como o emprego, o bem-estar das populações, o ambiente de negócios, a produtividade e a produção, a oferta de bens e serviços e a competitividade, mas também e talvez principalmente por estas terem significado uma relativa deslocação do poder do sector público para o privado.

A investigação alicerçou-se na pesquisa bibliográfica e documental tendo recorrido a conversas com docentes, académicos, doadores e governo como forma de suplementar a literatura. A abordagem usada sobre eficácia do condicionalismo foi de economia política que envolve relações sociais entre os diferentes grupos de interesse. O argumento central é de que a eficácia do condicionalismo da ajuda externa é alvo de contestação política, social e económica, contribuindo para o efeito as diversidades de interesses dos agentes na economia fazendo com que o Estado enfrente algumas dificuldades na formulação e implementação de políticas num contexto multidimensional, estrutural e dinâmico da dependência de ajuda externa. O estudo conclui que a eficácia do condicionalismo da ajuda é um campo de contestação e conflito social que engloba interesses diversos e que muitas vezes tais interesses influenciam a tomada de decisões e, provavelmente, os resultados das mesmas.

¹ Por exemplo, as estatísticas da OECD/DAC de 2007 mostram que Moçambique recebeu uma média de 959 milhões de dólares americanos no período de 1991-1993 tendo aumentado para 1094 milhões de dólares americanos no período 2000-2002. As estatísticas do relatório dos *Programme Aid Partners* (PAPs) de 2005, 2006 e 2007 mostram uma evolução do desembolso da ajuda oficial ao desenvolvimento para Moçambique de 1537 milhões de dólares americanos, 1588 milhões de dólares americanos e 1749 milhões de dólares americanos, respectivamente.

ÍNDICE

DECLARAÇÃO.....	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
RESUMO	iv
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Problemática e justificativa	1
1.2 Objectivos.....	3
1.3 Metodologia.....	3
1.4 Delimitação do tema.....	4
1.5 Estrutura.....	4
2 EFICÁCIA DO CONDICIONALISMO.....	5
2.1 Condicionalismo e a sua racionalidade	5
2.2 Reflexões a volta do debate	8
2.3 Contestação social	10
2.4 Conclusões.....	11
3 O CASO DAS PRIVATIZAÇÕES EM MOÇAMBIQUE	12
3.1 Contextualização do processo de privatizações.....	12
3.1.1 Intervenção do Estado na economia.....	12
3.1.2 1º Estágio das privatizações: privatização e a reforma nos anos 1980	13
3.1.3 2º Estágio das privatizações: aceleração das privatizações a partir de 1990.....	15
3.2 Objectivos defendidos para a privatização	16
3.3 <i>Ownership</i> e condicionalismo	21
3.4 Selectividade, espaço político e natureza social da eficácia.....	22
3.5 Contestação social	23
3.6 Conclusão	24
4 CONCLUSÃO	25
BIBLIOGRAFIA.....	27

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 1960, os debates à volta da ajuda externa para os países em desenvolvimento eram focalizados para a questão de como aumentar a sua quantidade (Roodman 2006:1). Actualmente, a qualidade ou eficácia do condicionalismo da ajuda externa tem vindo a ser enfatizada e uma das evidências de que, os governos e a comunidade doadora estão preocupados com esta questão pode-se notar na Declaração de Paris de 2005. Esta declaração surge para minimizar os problemas da eficácia da ajuda externa nos países em via de desenvolvimento definindo alguns indicadores de progresso, como sejam: a apropriação (*ownership* nacional da agenda de desenvolvimento), o alinhamento (entre os doadores, políticas e prioridades governamentais, e prestação mútua de contas), a harmonização (entre os doadores), a gestão orientada para resultados e a responsabilidade mútua (OCDE, 2005).

Este estudo debruça-se sobre o conceito da eficácia do condicionalismo da ajuda tomando as privatizações como exemplo de condicionalismo imposto a Moçambique e por sua vez implementado no âmbito de acesso aos créditos concessionais baratos. O conceito de eficácia do condicionalismo da ajuda vai diferir dependendo dos interesses e agendas sociais, do contexto político, económico e social e das dinâmicas da relação entre agentes envolvidos neste processo.

1.1 PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA

O problema fundamental de desenvolvimento dos países, independentemente do seu nível de crescimento económico, é que este não pode ocorrer sem cooperação, intercâmbio ou qualquer forma de relação externa.

Assim, uma questão crucial que tem sido suscitada é a de saber porque as agências doadoras concedem ajuda aos países necessitados. Vários estudiosos têm-se debruçado sobre a matéria e citando Riddell (2007:89) “existem seis motivos que influenciam a decisão dos doadores

alocarem os seus fundos para os países que necessitam, a saber: (i) ajudar a conduzir necessidades de emergência; (ii) conduzir os receptores a alcançarem as metas de desenvolvimento (crescimento e redução da pobreza); (iii) demonstrar solidariedade; (iv) melhorar seus próprios interesses políticos e estratégias nacionais; (v) promover os interesses comerciais dos países doadores; e (vi) por causa de laços históricos (colonização).”

Embora se reconheça o contributo da ajuda para os países receptores é de ressaltar que esta também acarreta custos. Por um lado, as economias podem se tornar ociosas e dependentes da mesma e, por outro, porque a ajuda externa nunca é integralmente gratuita, dada a existência de inúmeros condicionalismos que, não menos vezes, não tomam em conta as dinâmicas e realidade específicas do país receptor da ajuda. É de se interrogar, até que ponto estes condicionalismos que são impostos de fora garantem a eficácia da ajuda externa para Moçambique.

Actualmente, tem-se dado muita atenção a questão de como tornar a ajuda mais eficaz. Neste âmbito, surge o interesse pelo tema sobre a eficácia do condicionalismo da ajuda externa, visto que Moçambique é um país que depende bastante de doações para o alcance do desenvolvimento e crescimento económico. E porque a ajuda concedida a Moçambique apresenta condicionalidades que podem trazer, até certo ponto, conflitos sociais, económicos e políticos, foram despertadas algumas curiosidades, a saber: qual a racionalidade da ajuda externa condicionada? Como se pode medir a eficácia do condicionalismo da ajuda (quais os indicadores e por quem serão definidos) e Como garantir a eficácia do condicionalismo da ajuda externa?

É a estas questões que o trabalho procura responder, consciente de que as respostas às mesmas não se esgotam neste estudo. Trata-se apenas de uma contribuição singela de que visa estimular uma reflexão sobre a problemática da eficácia do condicionalismo da ajuda no país.

1.2 OBJECTIVOS

Geral

O objectivo geral do presente trabalho é estudar criticamente a problemática da eficácia do condicionalismo da ajuda no âmbito da formulação de política económica, em Moçambique, buscando exemplos elucidativos da experiência do país no âmbito das privatizações de empresas.

Específicos

Os objectivos específicos do presente trabalho são: (i) analisar criticamente a definição da eficácia do condicionalismo da ajuda; (ii) analisar o relacionamento entre o doador e o beneficiário da ajuda de modo a determinar-se a eficácia do condicionalismo da ajuda externa; (iii) estudar criticamente as diferentes formas de medição da eficácia do condicionalismo da ajuda externa; e (iv) analisar o contexto envolvente das privatizações.

1.3 METODOLOGIA

A maior parte dos estudos sobre a eficácia da ajuda envolve estudos econométricos usando séries temporais onde se analisa um único país ao longo do tempo ou dados transversais analisando uma amostra de um determinado número de países, num período de tempo fixo ou ao longo de um período determinado. Apesar do modelo concepcional acima indicado, o presente estudo pretende apresentar uma abordagem de economia política onde a questão da eficácia do condicionalismo da ajuda é afectada pelas dinâmicas políticas, económicas e sociais envolvendo vários interesses de grupos e agentes que influenciam o processo da eficácia do condicionalismo da ajuda externa. Daí que, não se pretende com o presente estudo construir um modelo econométrico, mas sim estudar e criticar o conceito de eficácia do condicionalismo da ajuda, sua medição e indicadores de medição pesquisando como o interesse dos vários agentes pode influenciar nas decisões e

resultados dos processos político, económicos e sociais. Para alcançar os objectivos almejados, o trabalho subsistiu em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa na internet. A pesquisa consistiu na investigação dos acontecimentos e processos de desenvolvimento do país no passado para estudar a eficácia do condicionalismo da ajuda externa. Assentou-se também na recolha e análise da informação mais actualizada existente tanto nos livros, na internet, em revistas e relatórios de instituições credenciadas, assim como na participação em seminários sobre temas relacionados (por exemplo seminário de gestão da dívida) através do desenvolvimento de conversas com académicos e docentes.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O estudo circunscreve-se dentro do período entre 1990 e 2000, o qual cobre a ocorrência das várias e significativas privatizações, de modo a fazer uma análise sobre a questão da eficácia do condicionalismo da ajuda. Apesar disso, far-se-á alusão ao contexto que levou a essa rápida privatização por forma a melhor compreender o processo.

1.5 ESTRUTURA

O estudo estrutura-se em quatro partes. A presente introdução, precede a segunda secção referente ao enquadramento conceptual, onde se procura discutir como surgem os condicionalismos e qual é a sua racionalidade, os problemas ligados a eficácia do condicionalismo bem como tecer críticas a volta deste conceito. A terceira secção trata da eficácia da ajuda externa condicionada em Moçambique com especial enfoque no processo de privatizações. Nesta secção, procura-se estudar o debate trazido no primeiro capítulo relacionando-o com um caso específico de condicionalidade (a privatização de empresas estatais). e a quarta secção cabe as conclusões.

2 EFICÁCIA DO CONDICIONALISMO

2.1 CONDICIONALISMO E A SUA RACIONALIDADE

Um dos argumentos sobre a ajuda condicionada é sobre a “boa governação”² (económica política e social). A boa governação está ligada as boas políticas, ou seja, uma boa governação é necessária para uma maior eficácia do desenho da economia.

As Nações Unidas (2002:17) definem a eficácia da ajuda como sendo o alcance dos objectivos dos programas e projectos de desenvolvimento. Tais objectivos só poderão ser alcançados na presença de um ambiente de políticas boas e estáveis (boa governação) nos países receptores e de uma coordenação de todas as acções relevantes dos agentes domésticos e internacionais. Portanto, a ajuda externa não é eficaz se não houver boas políticas económicas por parte dos governos receptores. Este ponto de vista também é partilhado por Burnside e Dollar (2000), Dollar e Pritchett (1998), Kraay (2005), Bourguignon e Sundberg (2007) ao sustentarem que o que importa para a eficácia da ajuda é a qualidade de governação, pois esta permite um melhor ambiente de negócios, políticas macroeconómicas estáveis, mecanismos de descentralização para uma melhor escolha de políticas locais.

Defendem também estes estudiosos que para garantir a boa governação, sobretudo boa governação económica a ajuda deve ser condicionada. Assim, a ajuda é concedida na condição de que os países receptores implementem certas medidas económicas, políticas ou sociais, como por exemplo: liberalização económica, reformas económicas, privatizações, restrição de créditos a economia, estabilização macroeconómica, etc. Segundo Moreira (2004:6), “os doadores ligam condicionalismos à ajuda no intuito de que a mesma estimule o cumprimento das medidas programadas, de reforma das políticas e instituições económicas que determinam o crescimento e desenvolvimento global.”

² Este é um argumento usado pelas instituições de Bretton Woods por forma a fornecer a ajuda aos países necessitados.

Esta visão da eficácia tem conquistado maior espaço e tem, igualmente, influenciado as práticas de diversos países que se têm beneficiado da ajuda externa. Não obstante, algumas inquietações ainda pairam no ar: o que é boa governação? o que são boas ou más políticas? Que políticas é que os países vão seguir? Porquê optar por uma ou outra política? Quem vai formular tais políticas? Afinal o que promove o crescimento e o desenvolvimento? É ajuda ou são as boas políticas? Como se concilia as boas ou más políticas com os interesses e pressões dos vários grupos envolvidos neste processo? Parece tautológico dizer que ajuda é mais eficaz nos países com um ambiente de boas políticas e menos eficaz nos países com más políticas.

Os argumentos à volta da condicionalidade estão também muitas vezes relacionados com a teoria do principal-agente. Nesta teoria, há uma separação da propriedade e da gestão (Castel-Branco 2007). Por um lado, o principal é o proprietário e, por outro, o agente é o gestor. Esta teoria se liga à questão da eficácia da ajuda pois, os doadores (o principal) fornecem recursos (ajuda externa) em troca de acções (reformas políticas) direccionadas aos problemas enfrentados pelos agentes (países receptores da ajuda).

Porém, a relação principal-agente apresenta duas fraquezas a serem consideradas. A primeira, que se pode depreender da teoria agente principal é a da separação da pertença dos recursos (ajuda vem do principal) e do controlo dos processos políticos (que é exercido pelo agente). O principal não tem garantias de que o agente implementa na íntegra as políticas necessárias para o alcance dos objectivos. Assim, porque a gestão é deixada sob tutela do agente, os resultados podem não ser os almejados pelo principal. Segundo argumenta Killick (1997) o problema essencial seria como o principal (doador) pode desenhar contratos de modo a que o agente (governo receptor da ajuda) se comprometa com esse acordo de tal modo que o objectivo de ambos seja coincidente.

A segunda relaciona-se com a assimetria de informação. O agente (que exerce controle e tem melhor informação sobre os seus próprios esforços do que o principal) está interessado nos fluxos da ajuda, os seus interesses e políticas podem diferir daquelas que reflectem as reformas que são consideradas recomendáveis pelo principal. Por um lado, isto pode levar a que o principal esteja a financiar um processo ou pacote de reformas políticas não aconselháveis, pelo que os agentes não

irão alcançar os objectivos desejados. Por outro, os interesses na quantidade de fluxos da ajuda podem incentivar os agentes a seguirem políticas que parecem ser mais recomendáveis sob o ponto de vista do principal.

Assim, emergem algumas críticas em torno do conceito de boa governação e uso de condicionalidades para a concessão da ajuda externa por forma a garantir a sua eficácia.

Uma das críticas, centrada na questão do agente - principal, aponta que “pode se gerar elevados custos de monitoria sem garantia de que se irão implementar as reformas por causa da assimetria de informação entre ambos” (Castel-Branco 2007:11). Logo, por causa deste problema há que assegurar o *ownership*³ por forma a garantir boa governação e empenho dos países receptores reduzindo assim os custos de monitoria.

O relatório das Nações Unidas argumenta (2002:17) que o “*ownership* é essencial uma vez que os países assumem uma responsabilidade primária sobre o seu próprio desenvolvimento”. Assim, o conceito de *ownership* não surge como um conceito contraditório ao condicionalismo. Portanto, a eficácia da ajuda externa é determinada pelas opções de governação em linha com as preferências dos doadores pelo que o *ownership* não muda as circunstâncias ou direcção das mesmas mas sim se apropria delas.

Reconhece-se que, num contexto de dependência e total necessidade, o conceito de *ownership* seja bastante contestável, particularmente no que diz respeito ao poder de influenciar sobre as decisões, políticas, condicionalismos e projectos, dada a fragilidade dos recipientes. Neste processo acredita-se que os vários agentes que interagem na sociedade podem, como grupos de interesses e pressão, exercer suas influências sobre os doadores não os tornando assim, totalmente autónomos na escolha e tomada de decisão.

³ Este conceito é geralmente definido como a capacidade que um país tem de definir e implementar as suas próprias políticas.

A outra crítica é à volta da selectividade da ajuda que é vista como a capacidade dos países escolherem ou optarem voluntariamente pelo quadro económico e político que os doadores consideram adequados. A selectividade é um conceito relativo para significar uma alocação óptima da ajuda com enfoque na garantia de sua eficácia (Amprou, Guillaumont, Jeanneney 2005:6). Nesta visão não há espaço para opções de política de desenvolvimento pois, ou se faz o que os doadores querem voluntariamente ou porque os doadores impõem como condicionalismo. Sendo assim, a ajuda sob condições assentes na selectividade também enfrenta dificuldades pois, os países receptores tenderão a aplicar somente aquelas políticas e reformas que forem sugeridas pelos doadores e credores como forma de garantir os fluxos de ajuda externa.

2.2 REFLEXÕES A VOLTA DO DEBATE

O espaço político é o primeiro problema do debate a volta da ajuda condicionada pois, a política económica já é definida e o único espaço que se tem é escolher ou não escolher os vários pacotes de política. Porém, se não se escolher está-se sujeito a não recepção da ajuda externa e se escolhermos teremos acesso aos fundos de ajuda. Daí que porque muitos países estão interessados em aceder aos valores da ajuda, simplesmente optam por escolher os vários pacotes de política. Mas será esta a melhor solução? Para quem é melhor? E para fazer exactamente o quê?

O Segundo problema é o da medição da eficácia. Acredita-se que os vários pacotes de políticas que são propostos aos países receptores terão efeitos positivos no crescimento económico. Portanto, o que se começa a avaliar não é o impacto dessas medidas mas o quão depressa essas medidas estão a ser ou não aplicadas. Ou seja:

Por um lado, a eficácia está a ser medida pela velocidade como se implementam os pacotes económicos pois já se assumiu *à priori* que estas medidas terão um impacto positivo.

Por outro, os pacotes de reforma acabam sendo “a função” através da qual o dinheiro passa para se transformar num objectivo, de onde se passa a medir número de fabricas privatizadas, nível de tarifas de protecção, sendo assim a escolha é tida como única e correcta, optar pelas reformas económicas para ter acesso ao dinheiro. Este pensamento é partilhado por Castel-Branco (2007:15) ao argumentar que “se o governo acreditar que os fluxos da ajuda estão positivamente relacionados com a aplicação de programas de reforma, e se o governo não crê que tenha espaço de manobra política, voz e capacidade para influenciar tais reformas então o governo irá simplesmente adoptar o que é recomendado pelos doadores por forma a maximizar os fluxos da ajuda. Portanto, o governo não terá nenhuma estratégia a não ser seguir o que os doadores dizem.”

O terceiro problema é relacionado a questão do que é que estamos a tentar medir: processo ou resultado. Entenda-se aqui por processo a maneira como são feitas as coisas para se atingir um determinado objectivo, e por resultado como sendo a forma como se atinge um determinado objectivo. É preciso antes de mais entender que estes dois conceitos não são independentes, um do outro, uma vez que para se poder atingir um determinado resultado precisa-se passar um processo, da mesma forma que o processo que se usa para fazer determinada coisa leva a um certo resultado.

Porém, na análise de eficácia da ajuda externa normalmente se faz essa separação para mostrar a eficácia dos vários pacotes económicos. Mas pode-se depreender que se isso acontecer entramos num outro problema que algo pode ou não ser eficaz se medido separadamente o processo e o resultado. Por exemplo, se argumentarmos que a privatização leva ao crescimento e aumento do rendimento económico então estamos a falar de privatização como um processo para alcançar o crescimento económico, mas se olhar se para a privatização como tendo sido um sucesso ou fracasso, então a privatização vai ser um resultado.

2.3 CONTESTAÇÃO SOCIAL

A sociedade é heterogénea, com diferentes interesses e que podem não estar necessariamente articulados uns com os outros. Logo, seja qual for a definição que use para medir a eficácia do condicionalismo da ajuda esta será alvo de contestação social.

Lancaster (2007:100-105) identifica três categorias de interesses a volta da ajuda externa: (i) aqueles que suportam interesses comerciais – agrícolas, manufactura e produtores de serviços; (ii) os que olham para ajuda como forma de expandir o mercado de exportação ou os que vêem na ajuda uma forma de ter acesso as matérias-primas que necessitam; e (iii) organizações não governamentais e interesses de grupos públicos que têm na ajuda um mecanismo de alívio a pobreza, desenvolvimento e/ou propósitos relacionados.

Com tais categorias de interesses, e havendo diferenças nas políticas e graus de acesso compete aos grupos influenciar os propósitos de ajuda e seu uso. E, hoje verifica-se que a opinião pública tende a ser persuasiva, podendo influenciar bastante, em situações de graves crises humanitárias levando o governo a seguir uma certa direcção.

O desenvolvimento e implementação de reformas políticas deve ser um processo que envolve interacção entre diferentes actores como sejam organizações e agências, grupos de interesses, percepções, pressões e ligações. E, não há dúvidas que, qualquer política razoável, requer escolhas que são feitas sob conflitos de interesses, percepções e opções e devem demandar respostas específicas para as pressões e contestação política, social e económica.

Por exemplo se estamos a espera que a privatização aumente o crescimento económico, a contestação a volta deste assunto será como fazemos isso, ou seja, que padrões de crescimento se pretende atingir? A privatização é uma mudança da estrutura do poder e, sendo assim, há quem ganha e há quem perde. Daí que haverá sempre contestação a volta deste conceito porque o que é

benéfico para um é prejudicial para outrem. As pessoas estão a lutar por diferentes objectivos de desenvolvimento.

Portanto, ao tentar medir eficácia, qualquer análise de desenvolvimento tem que ter uma natureza social porque estamos a agir sobre a sociedade, suas aspirações e conflitos existentes nela, podendo se questionar para quem a ajuda externa é eficaz.

2.4 CONCLUSÕES

A definição da eficácia do condicionalismo da ajuda externa é um campo de contestação envolvendo interesses diferentes. Assim, o conceito da eficácia do condicionalismo da ajuda apresenta problemas relacionados com a definição e medição (incluindo os indicadores usados). O facto de um país adoptar um ou outro pacote de reformas políticas não significa que ele vai implementá-lo na íntegra. Deste modo, depreende-se que o processo de desenvolvimento em si não é determinado por acções individuais mas sim por interacção e coordenação mútua de diferentes grupos de interesse.

Portanto, não existem indicadores universais de eficácia do condicionalismo da ajuda externa. Não há uma maneira universal de tratar a eficácia no entanto esta pode ser discutida de acordo com as especificidades de cada país. Ao se definir o objectivo/indicador, este não é neutro com relação a contestação social. A escolha de um determinado indicador implica incertezas e mudanças, assim como um certo grau de tensão relacionado com pressões, interesses e relações de poder que depende do grau e natureza da mudança, organização e capacidade de resistência das instituições e interesses.

3 O CASO DAS PRIVATIZAÇÕES EM MOÇAMBIQUE

As privatizações⁴ são um exemplo que permite melhor elucidar o debate sobre a condicionalidade porque as mesmas constituíram parte das condicionalidades impostas a Moçambique aquando do PRE⁵ e tiveram maior impacto pela forma como contribuíram na mudança da estrutura de poder. Portanto, o capítulo seguinte irá se debruçar sobre a eficácia da ajuda externa tomando as privatizações por forma a melhor enquadrar este debate num contexto real.

Não se pretende com este capítulo discutir se as privatizações foram boas ou más, se tiveram ou não sucesso (pois o próprio conceito de sucesso é alvo de contestação: sucesso em relação a quê?) mas sim mostrar que este é um campo de conflito social, e que o processo e o resultado delas é alvo de contestação e não pode ser analisado separadamente.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES

3.1.1 Intervenção do Estado na economia

O processo de descolonização iniciado no período de transição (1974/75), provocou o abandono de um considerável número de empresas pelos respectivos proprietários e gestores, deixando-as com os trabalhadores que, pouco ou, quase nada entendiam em matéria de gestão empresarial (De Renzio e Hanlon 2007:6). Deste modo, o Governo de Moçambique (GoM) através do Decreto - Lei nº 16/75, de 13 de Fevereiro, estabeleceu uma série de medidas⁶ tendentes a garantir a paz

⁴ Pode-se entender pelo termo privatização como a passagem de qualquer actividade do sector público para o sector privado.

⁵ Programa de Reabilitação Económica e mais tarde, em 1990, PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social.

⁶ Por exemplo definia, o número 1 do artigo 1º do referido Decreto-Lei que “sempre que as empresas, singulares ou colectivas, não funcionem em termos de contribuir, normalmente, para o desenvolvimento económico de Moçambique e para satisfação dos interesses colectivos, ficarão sujeitas à intervenção do Governo de Transição...”

social e o progresso, destacando-se dentre elas, a sua intervenção no processo de gestão ⁷(Pale 1996).

A intervenção podia ser acompanhada de intervenção financeira, através de financiamentos por instituições de crédito. Outra forma de intervenção estatal consistia na apropriação, pelo Estado, de estabelecimentos industriais instalados sem a prévia autorização pelas entidades governamentais. Assim muitas empresas foram transformadas em empresas estatais⁸.

3.1.2 1º Estágio das privatizações: privatização e a reforma nos anos 1980

Nos princípios dos anos 80, as empresas estatais enfrentavam problemas estruturais desde a obsolescência dos equipamentos e tecnologias instaladas, má gestão, problemas de mercado e baixa utilização da capacidade instalada, excesso de mão-de-obra e salários em atraso, elevado nível de endividamento e carência de recursos financeiros. Estes problemas eram agravados pela crise económica⁹ (Pimpão 2005) que o país enfrentava.

Logo, a incapacidade de pagar o serviço da dívida levou ao governo moçambicano a negociar com seus doadores (Adam 2006) e na esperança de solucionar a crise da dívida, o país aderiu ao FMI¹⁰ e ao Banco Mundial, em 1984, beneficiando assim de empréstimos concessionais (baratos) destas instituições e a mecanismos tradicionais de alívio da dívida externa no âmbito do Clube de

⁷ Esta era a chamada economia centralmente planificada.

⁸ Empresas Estatais - propriedade do Estado, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial; isentas de impostos do Código dos Impostos sobre o Rendimento (mas obrigadas a entregar ao tesouro público uma percentagem dos seus resultados líquidos, processo que era regulado pelo Diploma Ministerial nº 74/83, de 21 de Setembro) e as respectivas contas não sujeitas ao controlo do tribunal Administrativo (Secção de Contas).

⁹ Nos anos 1980, a situação económica do país começou a agravar-se e simultaneamente começou a verificar-se a crise da dívida. Os determinantes para a deterioração da balança de transacções correntes e consequente aumento do fluxo líquido de endividamento externo em Moçambique eram a conjuntura política regional, a política económica interna, a crise do petróleo, as calamidades naturais e a guerra.

¹⁰ O Fundo monetário internacional (FMI) olha para as variáveis do sector fiscal, monetário e externo de forma a chegar a alguma conclusão das ligações entre as políticas de câmbio, fiscal e monetária em resposta ao aumento da ajuda em Moçambique.

Paris. As condições básicas para tal foram e são a aplicação de programas de ajustamento estrutural conhecidos no país como o PRE, em 1987. (Abrahamsson e Nilsson 1994)

Assim, acreditava-se que a liberalização do mercado e a privatização dos activos de propriedade do Estado (acções e firmas) melhorariam a posição do país nessas negociações, através do alcance dos seguintes objectivos: (i) melhorar a eficiência do Estado e da intervenção do Estado na sociedade, (ii) incentivar e desenvolver o sector privado, e (iii) desenvolver novas formas de relação entre o sector estatal e privado (Cramer, C.; Castel-Branco, C. e Hailu 2001).

Deste modo, a partir dos anos 1986/87, o governo de Moçambique adopta um conjunto de medidas de reajustamento estrutural tendentes à redução gradual do papel do Estado no domínio empresarial, propiciando a intervenção de outros agentes económicos, de modo a conferir maior dinamismo e operacionalidade à actividade económica.

Portanto, após a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987 surge o Decreto nº21/89 que permitia a privatização e venda das empresas do Estado (Pale 1996). Assim, foram adoptadas políticas internacionais resultantes tanto da crise económica como do fracasso do modelo socialista¹¹ e emergência de modelos económicos capitalistas, o que levou a que o Estado deixasse de ser agente económico e se dedicasse mais ao papel de regulador, controlador e fiscalizador da economia.

¹¹ O modelo socialista era centrado nas teorias e acções políticas que apoiam um sistema económico e político baseado na socialização dos sistemas de produção e no controle estatal parcial ou completo dos sectores económicos, opondo-se frontalmente aos princípios do capitalismo. Em linhas gerais, pode-se caracterizar o socialismo como um sistema onde não existem propriedades privadas ou particular dos meios de produção, a economia é controlada pelo Estado com o objectivo de promover uma distribuição justa (ou mais equitativa) da riqueza entre todas as pessoas da sociedade, o trabalho é pago segundo a qualidade e a quantidade do mesmo.

3.1.3 2º Estágio das privatizações: aceleração das privatizações a partir de 1990

O primeiro estágio de estabilização e reabilitação económica estava completo em 1990¹² e, entre 1990 e 1991 novos acordos com o Fundo Monetário e Internacional e o Banco Mundial foram negociados onde a privatização tornou-se um dos condicionalismos chave destas instituições.

Consequentemente, a partir de 1992 a finais 1997, foram privatizadas 840 empresas (tabela 1) que colocaram no desemprego mais de 100.000 trabalhadores (UTRE 1998). A análise feita pela UTRE (1998) sobre a problemática refere que um dos grandes constrangimentos que teria contribuído de certo modo para o fracasso do processo, resultou da falta de definição de estratégia de acompanhamento das empresas pós-privatização, o que abriu espaço para sistemáticas violação dos cadernos de encargo e acordos de adjudicação.

A falta desta fiscalização teria sido um dos factores que levou ao encerramento de muitas empresas privatizadas. Ainda segundo o mesmo relatório, em 1998, cerca 243 empresas privatizadas estavam numa situação de crise financeira e laboral, estando muitas delas a produzir abaixo da sua capacidade instalada, 40 paralisadas e muitas devendo salários aos seus trabalhadores.

¹² Em geral, a privatização neste estágio não foi um processo transparente ou inteiramente coerente. A identificação dos activos a privatizar, assim como o próprio processo da privatização foi frequentemente atrasado. A fim de harmonizar, e também acelerar, o processo de privatização, o governo adoptou, em 1989, um pacote de legislação, que mais tarde foi mudado e ajustado às novas circunstâncias nos 1990s. Neste âmbito, foram criados, mais tarde, para coordenar o processo no seu todo, e organizar a venda das grandes empresas sob o Conselho de Ministros a CIRE (Comissão Inter-Ministerial para Reestruturação das Empresas) e UTRE (Unidade Técnica para Reestruturação de Empresas de propriedade do Estado, sob o Ministério do Plano e Finanças).

Tabela 1: Número de Empresas Reestruturadas por Ano

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Privatizadas	33	27	39	35	125	164	122	79	624
Contratos de gestão/cessão de exploração	0	18	6	0	0	82	40	0	146
Sociedade mista	3	19	13	8	6	15	6	0	70
Empresas reestruturadas	36	64	58	43	131	261	168	79	840

Fonte: *Direcção Nacional do Património do Estado, Ministério de Plano e Finanças*

3.2 OBJECTIVOS DEFENDIDOS PARA A PRIVATIZAÇÃO

Os objectivos do programa de reestruturação, transformação e redimensionamento do sector empresarial do Estado, então enunciados pelo governo foram assim definidos pela Lei 15/91 de 3 de Agosto (GoM 1991):

- a) *Promover alterações profundas de tecnologia e organização por forma a aumentar a eficiência e competitividade das empresas;*
- b) *Modernizar as técnicas de gestão, desenvolver a produtividade do trabalho e incentivar a elevação das qualificações profissionais dos técnicos e trabalhadores nacionais;*
- c) *Elevar a qualidade dos produtos e serviços prestados e aumentar e diversificar a sua oferta de forma a contribuir para a melhoria dos abastecimentos e do funcionamento dos mercados e para o aumento das exportações;*
- d) *Atrair investimentos privados, nacionais e estrangeiros, que permitam recapitalizar as empresas, reabilitando-as ou ampliando as suas capacidades de produção e de prestação de serviços e implantar novas infra-estruturas produtivas e de serviço, abrindo acesso a novos mercados;*
- e) *Criar condições para o desenvolvimento de um mercado de capitais;*
- f) *Gerar receitas para o Estado;*
- g) *Ampliar o acesso dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular a titularidade de participações sociais nas empresas.*

O processo de privatizações era visto como forma de alcançar investimentos, emprego, treinamento, comércio, novas tecnologias, eficiência na alocação de recursos, diversificação industrial ligações fiscais e desenvolvimento de uma classe empresarial doméstica e competitiva. Estes objectivos parecem ser ambiciosos e torna difícil de se seleccionar algumas variáveis para avaliar o seu alcance.

A evidência empírica mostra que maior parte dos objectivos traçados a quando das privatizações não foram concretizados. Como se pode verificar na tabela 2, abaixo, se tomarmos em consideração os objectivos traçados inicialmente para privatizar para avaliar se estas empresas privatizadas foram ou não um sucesso podemos concluir que de um modo geral as privatizações foram um fracasso.

Tabela 2: Análise da performance das privatizações de empresa em Moçambique

Objectivo das privatizações	Evidências/resultados	Referências
Promover alterações profundas de tecnologia e organização por forma a aumentar a eficiência e competitividade das empresas.	- Somente nas grandes e novas firmas - As empresas privatizadas investiam pouco em novos equipamentos e tecnologia do que o outro grupo de firmas	Biggs, Nasir e Fisman (1999)
Modernizar as técnicas de gestão, desenvolver a produtividade do trabalho e incentivar a elevação das qualificações profissionais dos técnicos e trabalhadores nacionais.	- A formação de <i>joint venture</i> em algumas firmas privatizadas como a SOVESTE permitiu que houvesse uma organização específica por parte dos investidores estrangeiros que de acordo com o seu conhecimento e uso de finanças, tecnologia e técnicas de gestão organizaram metas a serem cumpridas. - Houve um aumento da produtividade do trabalho porém acompanhado de elevados despedimentos.	Castel-Branco (1999) Biggs, Nasir e Fisman (1999)
Elevar a qualidade dos produtos e serviços prestados e aumentar e diversificar a sua oferta de forma a contribuir para a melhoria dos abastecimentos e do funcionamento	- Uma concentração da actividade económica em que meia dúzia de empresa esta relacionada com o complexo mineral-energético (energia eléctrica, combustíveis e Mozal) ¹³	Castel-Branco (2003) Castel-Branco (1999) Biggs, Nasir e Fisman (1999)

¹³ Castel-Branco (2003) citando um estudo da KPMG (2001) confirma o grau de concentração da actividade económica em Moçambique. O volume de negócios das 100 maiores empresas corresponde a metade do PIB de Moçambique. Por ordem de activos líquidos, o *ranking* é liderado pela Mozal, HCB e empresas públicas com controlo monopolista nas respectivas indústrias, nomeadamente CFM (caminhos de ferro), EDM (electricidade), TDM (telecomunicações) e LAM (linhas aéreas). A banca e serviços financeiros (seguros, leasing, e outros) são quase completamente controlados por grandes grupos financeiros estrangeiros, maioritariamente portugueses. Das 100 maiores empresas, 55 operam em serviços (financeiros e não financeiros) e comércio, e apenas 35 são empresas do sector produtivo directo (metade das quais da indústria). Apenas 11 registaram lucros substantivos (mais de US\$ 1 milhão), e todas elas detêm poder monopolista ou oligopolista, e operam nas áreas de serviços (comunicações, energia e finanças). Nestas 100 maiores empresas, o emprego diminuiu 2% em relação ao ano anterior grandes grupos financeiros estrangeiros, maioritariamente ortugueses. ior, sendo de destacar a ueda na indústria e na banca, superior a 13%.

dos mercados e para o aumento das exportações.		
Atrair investimentos privados, nacionais e estrangeiros, que permitam recapitalizar as empresas, reabilitando-as ou ampliando as suas capacidades de produção e de prestação de serviços e implantar novas infra-estruturas produtivas e de serviço, abrindo acesso a novos mercados.	<ul style="list-style-type: none"> - Grande parte do investimento estrangeiro atraído era em novas empresas e não na compra de empresas controladas pelo estado. - Maior parte do investimento privado foi usado para criar novas capacidades, particularmente, no sector de alumínio e, 80% do investimento novo estava relacionado com processamento básico de recursos minerais e energia que é basicamente liderado por mega projectos como é o caso da Mozal. 	Cramer, C.; Castel-Branco, C. e Hailu (2001) Castel-Branco (1999)
Criar condições para o desenvolvimento de um mercado de capitais.	<p>Maior parte dos bancos existentes em Moçambique não é resultado das privatizações mas sim são novos bancos que foram criados. No que refere a bolsa de valores esta é caracterizada como sendo muito pequena e ilíquida.</p>	ADB (2007)
Gerar receitas para o Estado;	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas foram vendidas a custo muito baixo. -A legislação dava prioridade a investidores nacionais. - Houve atrasos nos pagamentos e pagamentos feitos de forma parcial¹⁴ -Em Janeiro de 1996, compradores moçambicanos somente tinham pago 9 milhões de dólares americanos dos 52 milhões de dólares que deviam - Falência de muitas empresas e despedimentos¹⁵ 	Cramer, C.; Castel-Branco, C. e Hailu 2001 Castel-Branco (1999) Cramer (1998) Biggs, Nasir e Fisman (1999) Castel-Branco (1996)
Ampliar o acesso dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular a titularidade de participações sociais nas empresas.	<p>- 20% das acções da companhia privatizada devia ser partilhada entre gestores e trabalhadores da mesma segundo a lei 19/91 e lei 17/92, porém maior parte destes trabalhadores acabavam vendendo as suas acções para outrem.</p>	Castel-Branco (1999)

Fonte: Adaptada pela autora com base nas referências mencionadas

O processo de privatizações foi fracassado, em parte, devido a não existência de uma estratégia industrial coerente e específica, a falta de métodos e a dificuldade dos departamentos do Governo

¹⁴ Este mecanismo servia como um "subsídio as privatizações" que persistiu até os anos 1990. Cramer (1998:22)

¹⁵ Acreditava-se que com a privatização as receitas fiscais tenderiam a aumentar (GoM 1991) através do aumento de número de empresas privatizadas de onde se colectariam impostos tanto da empresa como dos trabalhadores (no pressuposto de que o emprego aumentaria). Porém, porque muitos que adquiriram as empresas não tinham capital suficiente para mantê-las funcionais, isto levou não só ao encerramento das empresas como também a mudança de actividade (Castel-Branco 1999), com muitos trabalhadores a perderem emprego, agravando a pobreza. "Algumas agro-indústrias simplesmente desapareceram ou estão em processo de extinção, como são os casos de ramos na indústria de bebidas, enlatamento de vegetais, descasque de arroz, alguns ramos do processamento pecuário" (Castel-Branco 2003:12)

em organizar recursos humanos e financeiros requeridos para avaliar em cada projecto o que foi efectivamente feito com as firmas privatizadas. (Castel-Branco 2003)

No entanto, as privatizações continuam a ser definidas como um sucesso. O Banco Mundial analisa o sucesso das privatizações baseando-se em dois critérios. Primeiro, quantas firmas foram privatizadas e quão rápido foi tal processo. Segundo, como é que foi desempenho das firmas privatizadas sob o ponto de vista dos objectivos da privatização. Assim o estudo argumenta que sob o ponto de vista do primeiro critério Moçambique é um dos mais bem-sucedidos em África. Mais de 1.200 firmas foram privatizadas. Porém, ao analisar se o segundo critério o estudo mostra que maior parte das firmas privatizadas fracassaram ao não investir em novos equipamentos e tecnologias o que dificultava a sua sobrevivência (Cramer, C.; Castel-Branco, C. e Hailu 2001 citando World Bank 1996).

Será que a privatização funcionou como condicionalismo para medir a eficácia? A resposta a esta questão é sim. O país para poder beneficiar dos recursos e da ajuda teve que implementar uma série de reformas dentre as quais a privatização das empresas estatais. Mas esta maneira de medir a eficácia é contestável e contestada. Por exemplo, questiona Castel-Branco (1999:16) será que as privatizações devem ser avaliadas sob ponto de vista do seu impacto fiscal ou através do seu impacto na mudança das relações de poder entre os agentes económicos?

Não se está a querer dizer que tal impacto não se pode medir. Embora seja possível avaliar até que ponto tem estado a evoluir as variáveis cujas privatizações deviam influenciar isso não nos mostra se existe uma relação directa ou de causa-efeito entre as privatizações e a situação observada. Ou seja, isto também não é suficiente para explicar se o desemprego da economia seria melhor com as privatizações ou sem a ocorrência destas. O que tal avaliação mostra é se as expectativas foram ou não alcançadas.

Como vimos no primeiro capítulo, o condicionalismo é uma forma de se impor um tipo de governação que se acredita que vai resultar em eficácia mas o mesmo não garante tal eficácia.

Daí que as privatizações ficaram um objectivo em si, pois este condicionalismo estava relacionado com as formas de governação que se acreditava que será mais eficaz.

Privatização é um condicionalismo concreto que não é difícil de monitorar pois é só uma questão de ver se foi ou não privatizado. A maior parte das empresas privatizadas estavam em crise por um lado e por outro existia a ideologia de que estas apresentavam tais condições por serem empresas estatais, daí que a solução seria privatizar. Portanto, a privatização naquele instante era a solução para resolver o problema da má eficiência das empresas e existiam muitos interesses (internos e externos) que se apoiavam nessa ideologia para pressionar o Estado a privatizar.

A privatização não só transfere a propriedade mas também acaba transferindo o poder de decisão do Estado para o privado. Vistas nestas perceptivas, pode-se concluir que as privatizações são um instrumento eficaz não para garantir a eficácia da ajuda para o desenvolvimento mais sim para alterar as relações de poder e processos de tomada de decisão.

O exemplo das privatizações em Moçambique mostrou que as justificações para privatizar foram apresentadas sob forma de impacto no emprego, produção, produtividade, investimento, tecnologia, ligações fiscais, diversificação do comércio. As privatizações falharam pela falta de monitorização e avaliação pois após se adoptar a acção de privatização ninguém tomou em atenção se os aspectos acima enunciados teriam ou não atingido as metas preconizadas. Tudo quanto importava no momento era privatizar o máximo possível de empresas num curto espaço de tempo para se satisfazer a exigência imposta pela ajuda.

Os objectivos inicialmente traçados para justificar a necessidade de privatizar acabaram sendo esquecidos e quando se faz a avaliação da privatização olhando para estes objectivos as conclusões que se podem tirar é de que estas não foram eficazes, mas na óptica de transferência de poder do sector público para o privado estas podem ser classificadas como tendo sido eficazes.

3.3 OWNERSHIP E CONDICIONALISMO

Existe um certo nível de *ownership* no condicionalismo das privatizações pois existe um certo grupo interessado nelas (interesses internos e externos) e esta aliança implica um certo grau de *ownership* interno mas, tal *ownership* não é da sociedade como um todo é somente de um grupo específico. Killick (1997:488) sustenta que “a maior parte da discussão do *ownership* dos programas, que é comum nos debates sobre ajuda externa condicionada, é sobre diferenças em objectivos, por exemplo, um programa pode ser considerado apropriado (*owned*) por um grupo cujo objectivo e escolhas de política são dominantes.”

O processo de privatizações foi fruto de duas fontes de pressões, a saber (Cramer, C.; Castel-Branco, C. e Hailu 2001; Castel-Branco 1999; Castel-Branco 2007; Cramer 1998):

Primeiro, as pressões internas eram tanto por parte das elites detentoras de capital (comerciantes, especuladores e oficiais de alta patente no exército, sindicatos (que estavam convencidos que as privatizações trariam novos investimentos e com isto maior segurança e expansão de oportunidades de emprego, altos níveis de produtividade e consequentemente maiores salários), governo (que estava interessado em arrecadar fundos no curto prazo através de venda dos seus activos, aumento das dinâmicas de receitas no médio prazo, gerado pelos ganhos de eficiência esperados ao nível das empresas como resultado das privatizações, em atrair para uso produtivo activos financeiros acumulados por comerciantes através da especulação comercial e financeira, e em transferir recursos do sector público para o privado como forma de desenvolver um novo sector privado nacional); e

Segundo, a pressão externa que provinha de credores e doadores em forma de condicionalidade para a liberalização, desregulamentação e política fiscal e monetária geral (que eram muito claras para reduzir o papel do Estado na economia e aumentar o peso do sector privado) contribuíram para as dificuldades do Governo com o processo da privatização, porque a sua capacidade para desenvolver e implementar políticas e estratégias industriais foi reduzida.

Assim sendo, não temos aqui necessariamente uma contestação entre os conceitos de *ownership* e condicionalismo pois este pode ser de interesse de um grupo. As medidas económicas tomadas que favorecem esses grupos como é o caso das privatizações podem-se dizer que foram impostas para beneficiar tais grupos mas ao mesmo tempo este funciona como instrumento político de *ownership*. Portanto, há algum *ownership* neste condicionalismo pelo que não temos algo contraditório.

3.4 SELECTIVIDADE, ESPAÇO POLÍTICO E NATUREZA SOCIAL DA EFICÁCIA

Os condicionalismos não são algo antagónico a selectividade. Podemos ter condicionalismos e ao mesmo tempo a criar selectividade então, o país acaba tendo uma ideia de que para receber mais ajuda tem que implementar uma série de medidas pelo que sendo o objectivo do país manter os fluxos de ajuda este irá optar por implementar tais pacotes de reforma económica voluntariamente.

Portanto, aqui encontramos uma situação de selectividade tanto por parte dos doadores pois escolhem as políticas que acham que os países devem implementar para atingir determinados objectivos assim como por parte dos países receptores que optam por seguir ou não tais políticas. Existe ou não espaço político? Se Moçambique quisesse dizer “não as privatizações” ou falar de um tipo de reforma diferente, qual era o espaço que tinha para isso? Quanto valor tem o *ownership* ou a selectividade? A questão é: ou escolhes tais reformas ou não tens ajuda. Isto quer dizer que o condicionalismo impõe medidas de poder pois não se tem o espaço político necessário para fazer escolhas diferentes portanto o programa de reforma se impõe um certo tipo de estrutura de poder.

Se olharmos para os objectivos inicialmente traçados para se fazer as privatizações notamos que tais objectivos não foram atingidos no país e sendo assim a ajuda não foi eficaz. Mas a ajuda

externa usando as privatizações como condicionalismo foi importante para impor mudanças de estrutura de poder e alterar as dinâmicas e estrutura de gestão, enfraquecendo poder público e fortalecendo o poder privado. Portanto, pode se questionar: mas para quem isto é eficaz?

3.5 CONTESTAÇÃO SOCIAL

A contestação social irá surgir pelos problemas que encontramos a volta do *ownership*, a volta do espaço político, e a volta da própria eficácia do condicionalismo da ajuda. Se se questionar se as privatizações foram ou não eficazes, provavelmente teríamos duas respostas contraditórias. Por um lado, os que diriam que sim pois, conseguiu-se privatizar e alcançar as metas em termo de número de empresas privatizadas, por outro teriam algumas pessoas argumentando que não pois, estas tiveram um impacto negativo em alguns indicadores (emprego, bem-estar, produtividade etc.).

Essas diferenças na resposta surgem por causa dos interesses dos agentes envolvidos neste processo. Por exemplo se tomarmos os sindicatos, os investidores e o governo notaremos que o interesse destes diferem. Por um lado teríamos os sindicatos cujo objectivos e interesses seriam focados para a questão do emprego e melhores salários; por outro, os investidores (que podem ser tanto nacionais como estrangeiros) cujo objectivos e interesses são voltados ao lucro, melhor ambiente para investimento, entre outros e por outro ainda o Estado cujo objectivo centra-se nas receitas fiscais.

Então, se existem tais diferenças de interesses faz sentido que haja contestação a volta das privatizações pois, cada uma das partes envolvida no processo pretende atingir um objectivo diferente.

3.6 CONCLUSÃO

A privatização é um processo de negociação pois envolve a transferência e realocação do poder entre grupos sociais. Assim, é crucial conhecer e entender a natureza social e dinâmica do processo de privatização por forma a serem desenhadas quadros estratégicos para minimizar o custo social da negociação política e maximizar o benefício da sua realocação.

A justificação para privatizar serviços públicos em Moçambique assumiu o pressuposto de que as firmas privadas são mais eficientes, providenciam melhores serviços para mais pessoas e apresentam preços mais competitivos. Outra razão que se pode associar para a promoção das privatizações é o facto de estas melhorarem as finanças públicas. E, Moçambique sofreu tanto pressões internas como externas para privatizar.

Trouxemos este exemplo das privatizações para uma vez mais demonstrar que a resposta a existência ou não da eficácia do condicionalismo da ajuda claramente depende do interesse de cada grupo e das visões que cada um pode ter sobre a matéria e que não menos vezes pode diferir e entrar em conflito com a posição de outros grupos.

4 CONCLUSÃO

Não é tarefa fácil medir a eficácia do condicionalismo da ajuda. Uma das principais conclusões do estudo é que há um conflito a cerca do conceito de eficácia do condicionalismo da ajuda, ou seja, este conceito é alvo de contestação e conflito. Este conflito surge pelo facto de não se ter claro os objectivos/indicadores de avaliação.

No caso das privatizações, se quisermos avaliar a eficácia dos condicionalismos pode-se perguntar o que se avalia, será que estas tiveram ou não sucesso? A resposta a estas duas questões depende do que se está a tentar avaliar e de que padrões de distribuição de rendimento se avaliam. E, o que é que se considera fracasso ou sucesso e porquê? Portanto, o estudo permite tirar quatro ilações específicas nomeadamente:

Primeiro, no processo de medição da eficácia do condicionalismo da ajuda tem que se medir a eficácia com relação a alguma coisa, logo temos que saber o que estamos a querer objectivar e este ponto será alvo de contestação entre grupos e mesmo que se tenha claro qual o objectivo, temos de estar cientes que este tem um carácter social é sujeito a tal contestação.

Segundo, existe uma inconsistência da política dos doadores. Estes focam no resultado sem avaliar o processo a que levou a este resultado. Portanto, deveria se focar no processo ao invés de tentar construir as condições de sucesso. Ademais, há que tomar em atenção que, o processo e o resultado não são acontecimentos separados (um depende do outro). Pois, dependendo do processo como fazemos as coisas podemos ter um determinado resultado. E, para alcançar um determinado resultado devemos escolher a melhor forma para tal.

Terceiro, tanto o *ownership* quanto os condicionalismos têm um carácter social. Assim, a influência e a apropriação das políticas públicas é exercida nos diferentes grupos de interesses e, também, podem ser influenciadas por estes grupos. Neste contexto, o governo pode usar medidas

propostas pelos doadores para promover os seus próprios interesses embora estes interesses possam diferir do interesse dos doadores.

Por fim, o caso das privatizações mostrou-nos que os objectivos traçados inicialmente para justificar as privatizações passaram a ser esquecidos. Já não se olha para o impacto mas sim para o grau de implementação das privatizações.

É de reiterar que a partir do instante que olhamos para o impacto deste condicionalismo o carácter social do mesmo passa a ser determinante. Se identificamos os objectivos para privatizar logo temos o carácter social. Se nos referirmos simplesmente a privatização como objectivo, então a ajuda externa será dada para se aplicar este condicionalismo.

Em suma, o debate sobre a eficácia do condicionalismo da ajuda não é adequado para avaliar as privatizações. E, este debate é um campo de contestação e conflito social englobando interesses diversos que muitas vezes influenciam a tomada de decisões e, provavelmente, os resultados das mesmas.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahamsson, H. e Nilsson, A.1994. *Moçambique em Transição, um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992*. Maputo: PADRIGU-ISRI
- Adam, Y.200. *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo*, Maputo: PROMÉDIA
- African Development Bank (ADB). 2007. Financial Information of Mozambique. http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/FINANCIALINFORMATION/MOZAMBIQUE.PDF
- Amprou, J.; Guillaumont, P. e Jeanneney, S. 2005. Aid Selectivity According to Augmented Criteria, *Agence Française de Developpment*, Working paper nº9, France
- Governo de Moçambique (GoM). 1991. Lei 15/91 de 3 de Agosto: Boletim da República (BR).1ª série nº31 Suplemento: Maputo, Moçambique
- Biggs, Nasir e Fisman 1999. Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique. Regional Program and Enterprise Development (RPED). World Bank: Washington.
- Bourguignon, F. e Sundberg, M. 2007. *Aid Effectiveness – Opening the Black Box*, the World Bank, Washington
- Burnside, C. e Dollar, D. 2000. Aid Policies and Economic Growth, *American Economic Review*, Vol. 90 nº4
- Burnside, C. e Dollar, D. 1997. *Aid Spurs Growth in a Sound Policy Environment*. Finance and Development
- Castel-Branco, CN et al. 2007. Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007, Instituto de Estudos Sociais e Económicos – IESE, Maputo
- Castel-Branco, CN. 2007. *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A critical view*, Maputo
- Castel-Branco, CN. 2006. Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2006, Maputo
- Castel-Branco, CN. 2003. Indústria e Industrialização em Moçambique, Análise da Situação Actual e Linhas Estratégicas de Desenvolvimento, I Quaderni della Cooperazione Italiana No. 3/2003

- Castel-Branco, CN. 1999. Mozambique - Privatization, mimeo.
- Castel-Branco, CN. 1996. O PRES e a Situação dos Trabalhadores da Indústria Química, Borracha, Papel e Gráfica: Algumas Reflexões, Maputo
- Cramer, C.; Castel-Branco, C. e Hailu. 2001. *Privatization and Economic Strategy in Mozambique*. London: UNU/Wider
- Cramer, C. 1998. *Privatization and Adjustment in Mozambique: A "Hospital Pass"*, Processed, London: School of Oriental and African Studies.
- De Renzio, P. e Hanlon, J. 2007. *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*, Oxford
- Dollar, D. e Pritchett, L. 1998. Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why? World Bank Policy Research Report Oxford University Press. <http://www.worldbank.com>
- Killick, T. 1997. Principals, Agents and the Failings of Conditionality. *Journal of International Development*: Vol. 9 nº4, London, UK
- Kraay, A. 2005. Aid, Growth and Poverty Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Relatório Apresentado no Seminário sobre Ajuda Externa e Gestão Macroeconómica, Maputo, Março
- Lancaster, C. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago, United States of America
- Moreira, S. B. 2004. O Paradoxo Micro-Macro da Eficácia da Ajuda. Comunicação apresentada no VIII congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal, Setembro
- OCDE. 2007. Public Finance: major recipients by region of total gross bilateral ODA from DAC Countries, OECD Factbook. <http://dx.doi.org/10.1787/013414628323>
- OCDE. 2005. Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Fórum do Alto Nível. Paris. <http://www.imf.com> ou <http://www.worldbank.com>
- Pale, A. 1996. As Privatizações em Moçambique e seu Controle, II Encontro dos Tribunais de Conta dos Países de Língua Portuguesa, Cabo Verde
- Pimpão, A. J. 2005. Perdão Total da Dívida: Leituras Possíveis, Grupo Moçambicano da Dívida, Maputo.

Riddel, R.C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* First Published, Oxford

Roodman, D. 2006. Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity, *Center for Global Development*, Working paper n°75

Unidade Técnica de Reorganização de Empresas (UTRE). 1998, Privatizações em Moçambique: 1998 – O Ano da Consolidação, UTRE/MPF, N°. 5, Março.

United Nations (UN). 2002. Capacity Building in Africa: Effective Aid and Human Capital. Report of the Committee for Development Policy on the fourth session, United Nations Reproduction Section, New York.