

JOSÉ JAIME MACUANE

**Reformas Econômicas em Moçambique:
Atores, Estratégias e Coordenação**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
BIBLIOTECA

**Trabalho apresentado como Dissertação ao
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de
Janeiro como requisito parcial para obtenção
do grau de Mestre em Ciência Política.**

Banca Examinadora:

Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)

Eli Diniz

Vicente Palermo

**Rio de Janeiro
1996**

T
271

a meus pais

Elisa e J. Paulo Macuane

ÍNDICE

Resumo.....	iii
Apresentação.....	iv

INTRODUÇÃO

A Situação Política e Econômica dos Anos Oitenta no Terceiro mundo.....	1
O advento das reformas neoliberais.....	4
A questão.....	9
Metodologia, fontes e conceitos.....	14
A organização do trabalho.....	18

Capítulo 1- EXPLICANDO A COORDENAÇÃO.....

1.1- A COORDENAÇÃO.....	22
1.1.1- Fatores e atores externos.....	23
1.1.2- Condições e atores internos.....	26
1.2- GOVERNO, ATORES E COORDENAÇÃO.....	29
Resumo.....	36

Capítulo 2- AS REFORMAS ECONÔMICAS.....

2.1- ANTECEDENTES.....	38
2.2- O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO ECONÔMICA (PRE).....	53
2.3- O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL (PRES).....	61

Capítulo 3- ATORES, ESTRATÉGIAS E COORDENAÇÃO.....

3.1- GOVERNO, ATORES EXTERNOS E COORDENAÇÃO.....	68
3.1.1- Contínua erosão da capacidade do Estado.....	70
3.1.2- Ineficiência na alocação dos recursos.....	72
3.1.3- Desequilíbrios na economia.....	74
3.2- ATORES E PROCESSOS INTERNOS, GOVERNO E COORDENAÇÃO.....	77
3.2.1- A coalizão governamental e os beneficiários das reformas.....	78
3.2.2- O PRE(S) e a sociedade civil.....	84

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

BIBLIOGRAFIA.....	101
-------------------	-----

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1- Dados gerais de Moçambique.....	39
Tabela 1- Política cambial.....	56
Tabela 2- Variação da taxa de inflação e do salário mínimo.....	59

Resumo

Em 1987, Moçambique lançou um programa de ajuste estrutural com o apoio do FMI e do Banco Mundial, denominado Programa de Reabilitação Económica-PRE. O PRE tinha como objetivo debelar a grave crise económica e social que o país atravessava, resultado do fracasso das estratégias de desenvolvimento socialistas adotadas após a independência em 1975 e da guerra civil que assolava o país até então. A existência de um sistema de partido único e o influxo de recursos externos para dar conta da fraca capacidade de Estado existente e dos graves problemas sociais provocados pela guerra (entre os quais a fome), não foram suficientes para garantir um sucesso expressivo do programa de ajuste. Uma das causas do relativo insucesso do PRE são os problemas de coordenação, oriundos da incapacidade do governo de conciliar as estratégias dos atores internos e externos, durante o processo de implementação das reformas económicas. Esta dissertação é uma análise desses problemas de coordenação e de como os mesmos se manifestam no PRE.

APRESENTAÇÃO

A primeira idéia de fazer este trabalho surgiu do curso que freqüentei -- denominado *Estado, mercado e democracia* e ministrado pela professora Maria Regina Soares de Lima -- no meu primeiro semestre do curso de mestrado em ciência política no IUPERJ, em 1995. Em um dos módulos do curso, foram analisadas as relações que se estabelecem entre o Estado, o mercado e a democracia no processo das reformas econômicas, com base na literatura internacional sobre o tema. Esta literatura serviu-me de base para a reflexão de alguns aspectos das reformas econômicas (principalmente de cunho neoliberal), levadas à cabo pelos países do terceiro mundo (incluindo os países africanos), a partir da década de 80. Estas reflexões foram apresentadas no trabalho final do curso acima citado. Por outro lado, o contato com as questões das reformas econômicas apresentadas pela literatura, estimulou-me a pensar o programa de ajuste estrutural, de inspiração neoliberal, a ser implementado em Moçambique.

No primeiro semestre de 1996, inscrevi-me no curso de *Ajuste e Governabilidade numa Perspetiva Comparada*, ministrado pelos professores Vicente Palermo e Eli Diniz. Este curso permitiu-me consolidar algumas questões teóricas do processo das reformas econômicas, e foi um dos pilares para a elaboração da presente dissertação. A predominância, no curso, da literatura que analisa os processos políticos das reformas, inspirou-me na abordagem que adotei ao analisar o programa de ajuste estrutural implementado em Moçambique. A análise dos

processos políticos das reformas econômicas moçambicanas também foi estimulada pelo fato de os trabalhos produzidos sobre o tema, por estudiosos nacionais e estrangeiros, não empreenderem um maior esforço no sentido da teorização destas questões.

A elaboração desta dissertação não teria sido possível sem a bolsa de mestrado que me foi concedida pela Capes, à qual estou infinitamente grato. A presteza do pessoal de contabilidade do IUPERJ tornou possível a recepção da bolsa a tempo; os meus agradecimentos principalmente ao Cícero. Também tenho a realçar e agradecer o apoio financeiro da Fundação Ford, que na pessoa do Dr. Ken Wilson providenciou o financiamento para o deslocamento a Moçambique, com vista à coleta de dados essenciais à elaboração do presente *dossier*. Estou também em dívida para com o pessoal do Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEAA), da Universidade Cândido Mendes: os meus agradecimentos ao Edson Borges pelos dados que me cedeu e pelas sugestões de leitura; à Ana Senna e à Matilde por terem tornado prazeroso e profícuo o uso da biblioteca do CEAA.

A bibliografia que me foi cedida pelo professor Peter Fry foi sem dúvida de grande ajuda. Não poderia deixar de agradecer à Kátia Regina Santos pela revisão que fez à versão final do *dossier*. Finalmente, quero louvar a orientação da professora Maria Regina Soares de Lima, que foi oportuna e indispensável. Todos os que aqui foram citados deixaram, de um modo ou de outro, alguns traços da sua participação (direta ou indireta) no conteúdo do *dossier*. Mas como é de

praxe, as idéias e o produto final desta dissertação são da minha inteira responsabilidade.

INTRODUÇÃO

A Situação Política e Econômica dos Anos Oitenta no Terceiro Mundo

Com a exceção dos anos posteriores à segunda guerra mundial, a década de oitenta pode ser considerada como um dos momentos históricos mais turbulentos deste século. A grande crise econômica que assolou o mundo e o colapso do bloco soviético, muito mais do que arautos de uma nova ordem mundial, criaram bases para a reflexão dos modelos políticos e econômicos existentes em diversos países do terceiro mundo até então. Um dos aspectos mais analisados dentro desse contexto é o papel do Estado na condução de reformas econômicas.

O esgotamento do modelo desenvolvimentista implementado nos países de desenvolvimento tardio, caracterizado pela industrialização por substituição de importações (ISI) e pela grande presença do Estado na economia, constituiu-se num imperativo para o redimensionamento do papel do Estado na economia e nas suas relações com a sociedade civil.

No caso da América latina, e tomando como exemplo o Brasil, a crise do modelo baseado na ISI teve as suas raízes na crise fiscal do Estado, que erodiu as bases para o *financiamento da matriz protecionista e autárquica que transformou o Brasil num país urbano industrial* (Diniz, no prelo). Em alguns países da América Latina, as relações do Estado com a sociedade civil; caracterizadas pelo corporativismo do Estado, cooptação de alguns atores e marginalização de outros, e baixo grau

de inserção na sociedade; criaram as bases para posturas anti-estatistas que defendiam a existência de um Estado mínimo. Tais idéias foram defendidas essencialmente pelos empresariados nacionais, que relegados a um papel secundário no processo de tomada de decisões dos governos autoritários então existentes, começaram a articular as bases para futuras coalizões neoliberais (Conaghan e Malloy, 1994). A reivindicação por uma maior participação no processo decisório e pela redução do raio de ação do Estado, surgiram como contraposições ao enclausuramento das esferas de decisão, que caracterizou o comportamento dos governos autoritários durante o processo de industrialização em diversos países da América Latina.

Quando eclodiu a crise econômica dos anos oitenta, surgiram novas condições (internas e externas) com as quais os modelos de Estado existentes não conseguiram lidar. Dito de outro modo, os Estados que conduziram o processo de industrialização tardia ficaram desprovidos de meios para sustentarem o modelo desenvolvimentista. Tal situação, mais uma vez usando o exemplo brasileiro, deveu-se àquilo que Pereira (1993) chamou de *crise fiscal do Estado*. Crise essa que se caracterizou pela perda da capacidade de poupança do Estado, o que afetou em grande parte a sua capacidade de financiamento de políticas destinadas à incentivar a indústria nacional, e conseqüentemente levou ao enfraquecimento da coalizão que sustentava o modelo desenvolvimentista (Sola, 1993). Por outro lado, a crise fiscal privou o Estado da capacidade de

implementar políticas públicas de âmbito mais amplo, de modo a lidar com a questão do conflito distributivo que aí se delimitava.

Em síntese, a crise fiscal do Estado o impediu não só de continuar a sustentar o modelo anterior, mas também o privou da capacidade institucional para articular novas coalizões que seriam a base para a execução de políticas alternativas. Dentro deste contexto, o debate sobre a necessidade de reestruturação do Estado passou a ter dois pontos essenciais na sua agenda: a) o imperativo da existência de um Estado com a capacidade financeira e técnica para a implementação de novas estratégias econômicas; e b) a necessidade de criação de mecanismos institucionais que permitam o diálogo entre os vários atores no processo de escolha, desenho e implementação de políticas, como contraposição ao enclausuramento das esferas decisórias.

Os mesmos problemas eram enfrentados pelos países com baixo nível de industrialização (entre os quais se conta a maior parte dos países africanos), à época da eclosão da crise econômica dos anos oitenta. Aos problemas acima descritos, somaram-se as fracas capacidades técnica e administrativa existentes nesses países, que criaram seríssimas dificuldades no enfrentamento dos problemas econômicos originados pela crise. Por conseguinte, a maior parte dos programas de estabilização e ajuste implementados em alguns países africanos esbarraram na falta de capacidade técnica e na inexistência de condições

institucionais; seja para articular as bases de apoio às reformas, seja para a implementação das políticas escolhidas.

Os processos das independências nacionais, e a conseqüente saída de muitos quadros do Estado colonial, contribuíram em grande parte para esta situação. Por outro lado, as novas elites políticas africanas não conseguiram reverter o papel predador do Estado colonial. Pelo contrário, exacerbaram os seus aspectos negativos, usando-o para fins clientelísticos e de *rent-seeking* (Callaghy, 1990; 1994). Conseqüentemente, o afastamento entre o Estado e a sociedade, aliado à fraca capacidade técnica, criaram dificuldades para a implementação de reformas econômicas bem sucedidas. Foi neste contexto que as reformas econômicas neoliberais passaram a dominar a agenda internacional.

O advento das reformas neoliberais

A assunção inicial, de alguns atores internacionais (principalmente as instituições financeiras), de que a crise econômica dos anos oitenta seria de fácil resolução, logo deu lugar à percepção da verdadeira magnitude da crise (Nelson, 1989). Além dos fatos ocorridos na década de setenta (o choque dos preços do petróleo e a alta da taxa de juros internacionais) e da crise da dívida dos anos oitenta, outros fatores desempenharam um papel preponderante. O esgotamento do modelo desenvolvimentista e o desmembramento do bloco soviético, levaram à necessidade de redefinição do papel do Estado, dentro do contexto que se esboçava. Nas reflexões de alguns grandes centros acadêmicos e em instituições

como o Banco Mundial e o FMI, a solução da crise dos países não industrializados estava na *necessidade de acompanhar as políticas de estabilização com reformas enfocadas na desregulamentação dos mercados, na privatização do setor público e na redução do Estado* (Fiori, 1993:133). Em alguns casos, a concessão de créditos para a implementação das devidas reformas econômicas estava condicionada à promoção de medidas de abertura política, com vista à democratização dos países beneficiários dos empréstimos financeiros.

No que concerne à economia, tais reflexões apontam para a excessiva intervenção do Estado no mercado como a principal causa da ineficiência econômica. Por conseguinte, a redução do papel do Estado à esferas específicas como a segurança, a garantia de contratos e à construção de infra-estruturas, são apontadas como condições *sine qua non* para a realização de reformas econômicas bem sucedidas. Por outro lado, dado o pressuposto de que existe uma dicotomia entre a racionalidade econômica e a racionalidade política, um alto grau de autonomia da burocracia é a outra condição considerada necessária. Com isso, supõe-se que o insulamento burocrático das reivindicações de certos atores políticos permitirá uma condução mais eficiente das reformas econômicas. Segundo Haggard e Kaufman (1994), em certos casos as reformas são dirigidas ao fortalecimento do Estado em áreas específicas, como no aumento da capacidade de arrecadação, na orientação de prioridades de investimentos do setor público e na provisão de bens básicos. Para Acuña e Smith (1994), o que

ocorre não é somente uma redução ou enfraquecimento do Estado, mas sim um posicionamento estratégico em relação às questões que o Estado pode resolver melhor; como garantir o funcionamento eficiente dos mercados, requerido pelos investidores privados. Neste aspecto, o Estado se fortalece introduzindo mecanismos até aí inexistentes. Por outro lado, ao privatizar o patrimônio público, o papel do Estado como empresário diminui.

Estas receitas constituíram-se, principalmente a partir dos anos oitenta, naquilo que alguns estudiosos ou críticos chamaram de *nova ortodoxia* (Saul, 1994) ou de *paradigma neoliberal*, e foram prescritas a vários países do mundo.

A África também seguiu o caminho das reformas neoliberais. A queda dos preços dos produtos primários no mercado internacional a partir dos anos 70 (que são o principal sustentáculo da economia do continente), o aumento do endividamento externo, a seca e em alguns casos as guerras civis, foram as principais causas da crise econômica. Estes fatores levaram à descapitalização dos setores público e privado, impedindo assim a execução de uma estratégia para debelar a crise. A única solução que se vislumbrava era a solicitação de créditos externos às Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), cuja concessão estava condicionada à implementação de programas ortodoxos de estabilização e/ou ajuste estrutural. E foi o que ocorreu na maioria dos casos.

Em 1988, 33 países africanos tinham adotado programas de estabilização e ajuste estrutural, muitas vezes com o financiamento do FMI e do Banco Mundial. Contudo, os resultados não foram muito animadores. Segundo a ONU/ Comissão Econômica para a África (1989), a taxa média anual de crescimento econômico do continente no período 1980-87 foi de 0.4%. A renda *per capita*, que já era baixa no fim dos anos setenta, sofreu um decréscimo de 2.6% anuais no mesmo período. Isso teve como consequência o agravamento dos problemas sociais e econômicos.

Os resultados pouco consistentes das reformas econômicas foram atribuídos à fraca capacidade técnica existente na maior parte dos países africanos. Para as instituições financeiras, o uso de assistência técnica estrangeira ou a monitoração direta do processo de implementação dos programas de ajuste bastavam para a superação desse obstáculo. Com efeito, a maior parte dos programas executados no continente contaram com uma grande influência de técnicos estrangeiros ou com o constante envio de missões do Banco Mundial e do FMI para a sua monitoração (Callaghy, 1990; Kahler, 1989).

Porém, a resolução dos problemas técnicos do ajuste não se revelou suficiente para o sucesso das reformas. Outras questões, principalmente as que concernem à relação entre os diversos atores no processo de implementação das políticas, continuaram a ser os principais pontos críticos dos programas de ajuste estrutural. O maior problema está na relação existente entre os diversos atores envolvidos e

o Estado, caracterizada essencialmente pela falta de coordenação entre as estratégias e os objetivos dos diversos atores participantes no processo.

A falta de coordenação tem como principal causa a existência de um Estado desprovido de condições de *governance* (Conaghan e Malloy, 1994; Diniz, 1995; Frischtak, 1996); e por esta entende-se a existência de um aparato estatal com uma grande capacidade de ação, que permite ao governo formular e executar políticas destinadas à consecução de metas coletivas, dentro de um contexto onde estão envolvidos diversos atores (internos e externos).

A relação entre os diversos atores e o governo no processo de implementação de reformas económicas em Moçambique será o tema do presente trabalho. O ponto central da análise serão os problemas de coordenação, frutos dessa relação. A base empírica do trabalho será o programa de ajuste estrutural a ser implementado em Moçambique desde 1987, financiado pelo Banco Mundial e pelo FMI.

Portanto, este trabalho tem como objetivo analisar as relações existentes entre o Estado/ governo e os atores internos e externos no processo de implementação das reformas económicas de cunho neoliberal em Moçambique, durante o período de 1987 a 1994.

A questão

Em janeiro de 1987 Moçambique começou a implementar um programa de reformas económicas com duração de três anos, denominado de Programa de Reabilitação Económica (PRE). O PRE é basicamente um programa de ajuste estrutural nos moldes do FMI e do Banco Mundial. Ou seja, nas suas receitas para a saída da crise económica, enfatiza a necessidade de adoção de políticas monetária e fiscal austeras, a privatização do setor público, a desregulamentação e liberalização da economia e o estímulo ao setor exportador.

O programa foi implementado num contexto repleto de adversidades. O país estava mergulhado numa guerra civil, que já durava cerca de onze anos, e numa crise económica aguda, frutos das estratégias políticas e económicas socialistas implementadas pelo governo do partido Frelimo após a independência em 1975, e pela seca que se fez sentir no início da década de oitenta. A derrocada do bloco soviético, principal suporte político e económico do regime socialista, agravou ainda mais os problemas existentes.

A insegurança vivida nas zonas rurais (devido à guerra) e a seca, levaram à uma queda drástica na produção agrícola, provocando gravíssimos problemas alimentares. A isto somou-se a queda dos preços dos produtos primários no mercado internacional -- que eram as principais bases da economia moçambicana e fontes de divisas -- o que impediu o país de honrar os seus compromissos

financeiros externos a partir de 1983. Por outro lado, o país vivia um isolamento internacional, fruto da sua orientação socialista, e estava numa tensão permanente com a África do sul devido ao apoio que dava ao ANC. Estas condições foram responsáveis pelo fraco poder de negociação que o país possuía frente às instituições internacionais de crédito, e reduziram significativamente o leque de opções de políticas económicas disponíveis.

Quando o problema da fome agravou-se em 1982/83, o governo lançou um apelo internacional visando a obtenção de ajuda alimentar. Paralelamente, para fazer face à crise económica e aliviar o peso da dívida externa, o governo encetou conversações com os seus principais credores com vista ao reescalonamento da dívida, ao seu perdão, e até mesmo à obtenção de novos empréstimos.

Tendo sido o apelo dirigido principalmente aos países do ocidente, a ajuda alimentar e a negociação da dívida foram condicionadas à revisão das estratégias socialistas, económicas e políticas, adotadas pelo país até então. Isto pressupunha a mudança de uma política económica planificada para uma economia de mercado, a convivência pacífica com a África do sul, a abertura política para com o ocidente, e o abandono de posições políticas consonantes com o bloco do leste.

Em 1983 Moçambique esforçou-se ao máximo para responder positivamente às exigências. O então presidente Samora Machel visitou a Grã Bretanha e alguns

países da Europa Ocidental; começaram as negociações com a África do Sul com vista à cessação do apoio de Moçambique ao ANC, e do apoio sul-africano ao movimento rebelde Renamo, que fazia a guerra civil no país; e também iniciaram as negociações com o FMI e o Banco Mundial.

Em março de 1984 Moçambique e a África do Sul assinaram o Acordo de Nkomati, no qual a África do Sul se comprometia a não apoiar a Renamo, se Moçambique deixasse de apoiar o ANC. Em setembro de 1984 o país adere formalmente ao FMI e ao Banco Mundial. Concomitantemente, enceta negociações da dívida com os países da OPEP, e consegue um reescalonamento da dívida por parte do Clube de Paris, que é uma organização dos países da OECD. Após negociações com as instituições financeiras, o governo lança em janeiro de 1987 o PRE, em meio à uma guerra civil que já durava onze anos, dispondo de um Estado com fraca capacidade técnica, e desprovido de recursos financeiros para fazer face aos graves problemas sociais e econômicos existentes. Estas insuficiências foram reconhecidas pelas instituições financeiras internacionais como grandes obstáculos ao sucesso das reformas. Deste modo, o FMI e o Banco Mundial assumiram que o país precisaria de uma grande ajuda da comunidade internacional, em termos técnicos e financeiros, para levar à cabo o programa de ajuste estrutural.

Por esta razão, o PRE foi acompanhado de um programa de emergência para fazer face à dramática carência alimentar, principalmente nas zonas rurais (Mosca

& Delgado, 1993); de projetos de assistência técnica para resolver os problemas de capacidade do Estado; e de um grande influxo de recursos externos para o financiamento de projetos econômicos essenciais ao processo de implementação das reformas. No campo político, com a exceção da guerra, o governo dispunha de condições apontadas pela literatura como adequadas para o lançamento de uma estratégia econômica ortodoxa (Kaufman, 1985; 1989; 1990). Isto é, dado que se tratava de um regime de partido único e com tendências autoritárias, o governo possuía um maior espaço de manobra para lidar com possíveis oposições às reformas.

Os primeiros três anos do programa foram um sucesso em termos de crescimento econômico, tendo o PIB atingido uma média anual de 5%, no período de 1987 a 1989. Porém, a economia apresentou uma taxa de crescimento baixa em 1990, voltou a crescer em 4.5% em 1991, acusou uma taxa negativa em 1992 e voltou a crescer 19.2% em 1993. O sucesso econômico parcial não bastou para resolver os graves problemas sociais. A pobreza, a fome, a criminalidade e o setor informal cresceram à níveis assustadores, levando a um questionamento da sustentabilidade das reformas econômicas. Por outro lado, a excessiva dependência do país em relação aos recursos externos e à boa vontade dos doadores, tem erodido crescentemente a capacidade do Estado (técnica, de produção de políticas públicas e de criação de alianças), a legitimidade do poder constituído, e põem em questão a soberania do país.

Por conseguinte, surgem duas questões; sendo uma de natureza analítica e a outra de natureza empírica. A questão analítica tem a ver com os aspectos considerados cruciais pela literatura para a implementação de reformas económicas bem sucedidas. Ou seja, porquê as reformas económicas não atingiram os resultados desejados, apesar da existência de condições apontadas como favoráveis pela literatura, como a existência de um regime autoritário e um sistema de partido único? Por sua vez, a questão empírica está relacionada com alguns aspectos específicos do processo de implementação do programa de ajuste em Moçambique. Mais explicitamente, porquê as reformas económicas não produziram resultados convincentes, apesar do cuidado que foi dedicado aos problemas específicos do caso moçambicano, tais como a fraca capacidade técnica, os problemas oriundos da guerra e a situação financeira frágil do país? Dito de outra maneira, que fatores estariam por detrás do fracasso parcial do programa de ajuste estrutural a ser implementado no país? A guerra foi sem dúvida uma das principais causas. Porém, existem outros problemas que poderão fazer-se sentir mesmo em tempo de paz. Refiro-me aos problemas de coordenação, que têm como principal causa a inexistência de um ator central com autoridade e poder para conduzir o processo e coordenar as estratégias dos diferentes atores no processo de implementação das reformas económicas. Esse ator (que sem dúvida deve ser o governo) inexistente devido à fraca capacidade burocrática, administrativa e técnica do Estado, e devido ao processo pelo qual foi lançado e está a ser implementado o PRE. Este quadro é resultado das relações complexas que se estabelecem entre o governo e os atores internos e

externos presentes nas reformas econômicas, que resultam na redução do poder do governo de conduzir as reformas e na sua perda de autoridade ante aos participantes do PRE, o que acaba por gerar problemas de coordenação.

Os problemas de coordenação, no caso moçambicano, têm-se manifestado na dificuldade do governo em articular as diferentes estratégias dos atores externos e internos na produção do bem coletivo que são as reformas econômicas. Argumentarei que estes problemas devem ser superados para a execução de reformas econômicas bem sucedidas. A sua resolução não passa só pelo reforço da capacidade técnica do Estado, mas também pela criação de condições para que o governo possa ter a liberdade de produzir políticas públicas, ao mesmo tempo que articula as alianças que possam servir de base para a continuidade de produção dessas políticas, assim como de condições sociais propícias como a existência de uma sociedade civil desenvolvida. Isso pressupõe o empenho dos atores internos e externos envolvidos nas reformas.

Metodologia, fontes e conceitos

As fontes para a análise do presente trabalho consistem essencialmente de dados estatísticos, documentos do governo, do FMI, do Banco Mundial, dos sindicatos, de entrevistas com representantes de algumas instituições; bem como da literatura nacional e estrangeira que aborda a questão das reformas econômicas em Moçambique e noutras partes do mundo. Os dados estatísticos devem ser vistos com uma certa cautela, devido à situação de guerra em que o país viveu

(que dificultou a coleta de informações) e aos problemas técnicos das instituições responsáveis pela sua elaboração. Não obstante, são o único meio de que se dispõe para a avaliação do desempenho econômico, e portanto serão usados.

Farei uma abordagem tendo como base os fatores internos e externos presentes na definição de políticas nacionais. Tal abordagem justifica-se pelo fato de, dada a extrema dependência de Moçambique em relação a recursos externos de várias ordens, não ser possível entender o país sem se levar em conta fatores externos. A isso, acrescenta-se o fato de estarmos numa época onde a globalização é a palavra de ordem.

Na análise das relações entre os diferentes atores e o governo, partirei do pressuposto de que os atores envolvidos são racionais. Isto é, agem com base no seu auto interesse, buscando maximizar os seus benefícios e minimizar os seus custos. Portanto, o individualismo metodológico será o enfoque da análise.

Também julgo pertinente distinguir três categorias que serão fundamentais a este trabalho: *Estado, governo e regime*.

O *Estado* pode ser entendido como a arena onde os grupos se mobilizam para terem acesso ao processo decisório (Conaghan & Malloy, 1994). Existem várias concepções do Estado presentes nas diversas teorias. Para os marxistas por exemplo, o Estado, no capitalismo, é um instrumento da classe dominante (a

burguesia) e age para defender os seus interesses e para garantir a reprodução do sistema. Todavia, existem situações em que a burguesia age de um modo que põe em questão a sobrevivência do sistema. Nestes casos, o Estado pode agir com uma *relativa autonomia* em relação à burguesia, para garantir a continuidade do sistema (Held, 1987; 1989; 1991; Przeworski, 1995).

Para os pluralistas é mais adequado falar-se de *governo* do que de *Estado* (Cawson, 1986; Dunleavy & O'Leary, 1987; Vincent, 1987). Segundo os pluralistas, a sociedade é formada por grupos de interesse que gravitam em torno do governo para que este implemente políticas públicas à eles dirigidas. O governo é também formado por grupos. A produção de políticas públicas é fruto da negociação e da disputa entre os diversos grupos que constituem a sociedade; e reflete o equilíbrio de forças entre esses mesmos grupos.

Por sua vez, a teoria da escolha pública vê o Estado como sendo constituído por indivíduos racionais que agem de acordo com o seu auto interesse, sob vários tipos de constrangimentos (Caporaso & Levine, 1992; Dunleavy & O'Leary, 1987). Dois tipos de constrangimentos são mais proeminentes. O primeiro é institucional e o segundo é referente à incerteza existente na relação entre os diferentes atores sociais. Os indivíduos que formam o Estado (os burocratas e os governantes) têm que agir de modo a garantirem a sua permanência no cargo ou no posto. Portanto, mesmo buscando o seu auto interesse, esses indivíduos devem ter em conta que a sua ação deve também beneficiar à indivíduos que não

fazem parte do Estado, mas são importantes para a continuidade deles nos cargos e postos. Os burocratas e políticos só continuam nas instituições que representam se estas produzirem benefícios à sociedade. Deste modo, os políticos precisam ser eleitos para ocuparem determinados cargos. Por outro lado, as atividades dos burocratas não podem reduzir o bem estar geral da sociedade. Isto significa que se os burocratas prestarem um serviço ineficiente à sociedade, ou se a sua ação diminuir o bem estar da sociedade via aumento de impostos (por exemplo), a sua ação tenderá a ser limitada (Dunleavy & O'Leary, 1987:177). Portanto, os políticos e os burocratas buscam o seu benefício, mas agem sob o constrangimento de terem que garantir a eficiência das suas instituições.

O segundo constrangimento é a incerteza existente sobre o comportamento de outros atores e/ou indivíduos existentes na sociedade. Isto é, os indivíduos que fazem parte do Estado nem sempre estão cabalmente informados sobre as preferências e estratégias dos outros atores. Logo, agirão num contexto de incerteza. Esta incerteza poderá se refletir na incapacidade do governo de criar políticas adequadas para garantir o apoio de certos grupos, ou mesmo na identificação de opositores reais ou potenciais.

Neste trabalho, entendo o Estado como um espaço de poder onde atores, grupos e indivíduos racionais se mobilizam para defenderem os seus interesses. O *regime* refere-se às condições existentes no sistema e que determinam o acesso

ordenado aos recursos do poder de Estado, assim como às regras sob as quais os governos se formam e operam (Malloy, 1993). E o **governo** é constituído pelos indivíduos que agem em nome do Estado, dentro dos preceitos que o regime determina. Devido ao papel crucial que desempenha no processo das reformas económicas, na parte analítica o governo será tratado como um ator distinto que interage com outros tipos de atores.

A organização do trabalho

O trabalho tem basicamente três partes. Na primeira analiso as questões teóricas relacionadas com os problemas de coordenação que podem ser enfrentados pelos países que empreendem reformas económicas, de um modo geral. Na segunda parte descrevo as condições sob as quais Moçambique lançou o seu programa de reformas estruturais e as principais políticas implementadas. Na terceira parte analiso os problemas de coordenação enfrentados. E para finalizar, relaciono as questões teóricas e os dados empíricos, e apresento alternativas para a superação desses problemas.

CAPÍTULO 1

EXPLICANDO A COORDENAÇÃO

No presente capítulo analisarei as principais questões inerentes à coordenação durante o processo de execução de reformas econômicas, seus problemas, e como estes podem ser resolvidos. Como o capítulo abordará várias questões, farei no final um resumo dos principais pontos, de modo a tornar mais simples a compreensão do argumento teórico.

Neste trabalho, entendo por **coordenação** a capacidade que os atores têm de conciliar ou harmonizar as suas diferentes estratégias na consecução de um **objetivo** que todos os atores (ou a maior parte) assumem ser **comum**. Isto é, tomando como exemplo o caso das reformas econômicas, é objetivo do governo, dos atores externos (investidores externos, instituições financeiras internacionais, etc.) e dos diversos atores nacionais que as reformas sejam bem sucedidas. Porém, dois aspectos merecem uma breve atenção neste postulado.

O primeiro é que os atores têm motivações diferentes no que concerne às suas expectativas do sucesso das reformas econômicas. Deste modo, os credores internacionais, por exemplo, podem se esforçar para que as reformas sejam bem sucedidas, porque isso permitirá ao país alcançar *superávites* na balança comercial e com isso o país poderá aumentar as suas reservas de divisas, podendo assim honrar os seus compromissos financeiros. Os sindicatos podem

tomar uma posição idêntica na expectativa de que o sucesso das reformas trará o pleno emprego e/ou o aumento do nível de salários. Por sua vez, o governo, que aliás é o ator que tem um compromisso mais direto com o sucesso das reformas, apostará nas reformas, porque do seu êxito depende a paz social, a eleição dos seus líderes, ou mesmo a legitimidade do regime. Sejam quais forem as motivações dos diferentes atores, o certo é que pressupõe-se que todos (ou a maior parte) tenderão a se beneficiar mais com o sucesso do que com o fracasso das reformas econômicas.

O segundo aspecto tem a ver com os problemas típicos da *ação coletiva* definidos por Olson (1971). Ou seja, se assumirmos que todos os atores são racionais e que o sucesso das reformas econômicas é um *bem público* -- uma vez produzido não se pode impedir a ninguém o seu usufruto, mesmo que não tenha contribuído para a sua produção -- então, alguns atores acharão mais interessante desertar (*free riders*). O outro problema da ação coletiva presente nas reformas provem da existência de vários tipos de políticas que têm custos e benefícios diferenciados para os diversos atores. Por conseguinte, estratégias específicas podem ser ótimas para alguns atores e subótimas para outros, ou mesmo para as reformas como um todo. Exemplificando, os credores podem induzir o governo a dar uma ênfase maior às políticas destinadas a aumentar as reservas de divisas, mesmo que isso não seja bom para a economia como um todo; os sindicatos podem exigir aumento de salários numa fase das reformas que é imprópria para tal; e o governo pode sacrificar o emprego, cortar gastos públicos e aplicar várias

medidas que impõem custos severos a certos grupos, para alcançar os seus objetivos.

Portanto, os problemas de coordenação terão como base essencialmente estes dois aspectos: a) a existência de motivações diferentes por parte dos atores que querem ver as reformas econômicas serem bem sucedidas; e b) mesmo que o sucesso das reformas beneficie a todos, alguns atores se esforçarão pouco para que tal sucesso seja alcançado, defendendo a implementação de políticas que os beneficiam mais diretamente. Por conseguinte, as reformas econômicas só terão êxito se o governo estiver provido de uma capacidade que o permita conciliar e lidar com as diferentes motivações dos atores, por um lado; e por outro se for capaz de resolver os problemas de ação coletiva, criando *incentivos sociais seletivos* (Olson, 1971). Ou seja, o governo deve dispor de meios e da capacidade para fazer pactos, recompensar aliados *fiéis* e punir os desertores, bem como para desorganizar possíveis oposições às políticas implementadas. Para que tal possa se efetivar, um Estado com uma burocracia (no sentido weberiano) bem treinada e recursos financeiros, um governo com um espaço de manobra para produzir políticas que criam aliados, são condições básicas para a resolução dos problemas de coordenação num processo de reformas econômicas. Vejamos agora como se manifestam esses problemas.

1.1- A COORDENAÇÃO

Os problemas de coordenação, durante o processo de escolha e implementação das reformas econômicas, surgem em basicamente duas situações. A primeira tem a ver com as relações que se estabelecem entre os governos e vários atores e fatores internacionais, como a dinâmica do mercado internacional, os credores externos, as empresas multinacionais, as instituições internacionais de crédito (como o Banco Mundial e o FMI), as instituições de caráter político e humanitário (como a ONU, a UNICEF, a USAID e outras), e os países em si. Alguns destes atores agem de acordo com recomendações específicas de determinados governos -- a USAID, por exemplo, age de acordo com a política do governo americano, enquanto que outros atores e instituições têm uma política própria -- as empresas multinacionais e os investidores externos fazem parte deste grupo.

A segunda situação na qual surgem problemas de coordenação concerne às relações que se estabelecem entre o governo e os atores, e entre processos políticos e sociais internos. Assim, ao implementar as reformas econômicas, o governo deve saber lidar com os sindicatos, com os seus aliados políticos, com os empresários, e com as limitações decorrentes das instituições políticas existentes. A discussão mais significativa deste aspecto encontra-se na literatura que aborda a questão de como se pode conciliar as reformas econômicas e políticas, sem prejuízo para nenhuma das duas.

Portanto, a coordenação implica a conciliação das duas situações de modo que as relações que se estabelecem na arena externa, por exemplo, não prejudiquem as relações do governo com os atores internos. Este processo é caracterizado por aquilo que na literatura é conhecido como *two level games*; ou seja, jogos de dois níveis (Putnam, 1993; Kahler, 1993; Melo & Costa, 1995). Isto é; a nível nacional, o governo tem que responder positivamente à grupos específicos que garantem a sua permanência e o pressionam a adotar políticas à eles favoráveis; e a nível internacional, o governo deve evitar que as políticas destinadas à grupos aliados prejudiquem a posição do país na arena internacional. Como a adoção de uma determinada estratégia pode ser adequada para um dos níveis e não para o outro, qualquer *movimento* dado por um jogador inteligente (no caso o governo) num dos níveis deve provocar um realinhamento da posição e dos interesses dos atores noutro, de modo a permitir a realização dos objetivos desejados (Putnam, 1993:437). Isto ocorre porque se o movimento dado num dos níveis tiver um impacto negativo noutro, o alcance dos objetivos preconizados pode estar seriamente ameaçado. Analisemos detidamente cada uma das duas situações.

1.1.1- *fatores e atores externos*

Na relação entre os governos e as injunções externas abordaremos a influência, na coordenação, de três tipos de fatores analisados por Stallings (1992:48): a) o mercado internacional; b) as afinidades políticas, econômicas e ideológicas que se desenvolvem entre grupos domésticos e atores internacionais (o *linkage* ou *mimetismo*); e c) as relações de poder existentes entre os atores internacionais

(principalmente as IFIs) e os governos do terceiro mundo (o *leverage* ou *indução*).

O mercado internacional

As tendências e flutuações do mercado internacional determinam a disponibilidade de recursos externos (de crédito e outros) necessários aos países para a implementação de reformas econômicas. No caso dos países do terceiro mundo, majoritariamente exportadores de bens primários, a dinâmica do mercado internacional tem um grande impacto nas suas economias. É justamente neste ponto onde está o problema. Ao mesmo tempo que os países promovem a exportação de seus produtos para estimularem a sua economia, devem também ter em conta possíveis restrições impostas por determinados países à entrada dos seus produtos. Outro aspecto tem a ver com o impacto destas políticas em certos grupos domésticos. Uma das receitas para o incremento das exportações apresentadas pelas IFIs tem sido a desvalorização da moeda local. Esta política pode contribuir substancialmente para a erosão do poder de compra dos assalariados, criando assim um clima social hostil às reformas. Para superarem esses impasses, os governos precisam ser dotados de condições e capacidades que lhes permitam firmar acordos com diversos países, de modo a tirarem proveito das vantagens oferecidas pelo mercado internacional; e também da capacidade de prever o impacto destas políticas no âmbito interno, assim como da habilidade política para lidar com os grupos internos prejudicados.

O linkage

O *linkage* refere-se à tendência de certos grupos do terceiro mundo de se identificarem com interesses de atores internacionais, e de apoiarem coalizões e políticas que refletem essas afinidades (Stallings, 1992:52; Melo & Costa, 1995:96-7). Os grupos mais representativos desta tendência são o empresariado e as elites técnica e burocrática do Estado, que aderem à tendências internacionais como forma de garantirem a competitividade dos seus países no mercado internacional. Normalmente, as coalizões domésticas que se formam com base no *mimetismo*, defendem o pagamento da dívida externa e a implementação de medidas econômicas que possam criar uma boa imagem do país no exterior (Stallings, 1992).

O leverage

O *leverage* envolve o uso direto de poder para punir ou recompensar pelo seguimento de uma política desejada ou indesejada (Stallings, 1992:55). O exemplo disso são as chamadas *condicionalidades* ("conditionalities") que o FMI e o Banco Mundial impõem aos países ao concederem crédito para as suas políticas econômicas. Outros atores, como as agências internacionais de ajuda (como a americana USAID) e as empresas multinacionais, podem influenciar na escolha de políticas.

A ressalva que deve ser feita na relação entre o governo e os atores internacionais no processo de escolha e implementação das políticas econômicas, é que essa relação envolve diferentes graus de compromisso e de risco. Isto é, as políticas escolhidas, seja por *mimetismo* ou por *indução*, uma vez implementadas podem impor custos a grupos domésticos específicos. Sem dúvida, o governo está mais comprometido com o sucesso das reformas e possivelmente arcará com a maior parte dos custos caso as reformas fracassem. Portanto, o governo vê-se na necessidade de ter que conciliar dois tipos de estratégia: a) uma estratégia que possa incentivar os atores externos a cooperarem para a execução de reformas econômicas bem sucedidas; e b) uma estratégia que não prejudique os interesses dos atores internos cruciais ao sucesso das reformas (Roxborough, 1992, aborda esta questão). A coordenação no âmbito interno será o nosso próximo assunto.

1.1.2- Condições e atores internos

Os problemas de coordenação à nível interno podem surgir na forma das dicotomias exaustivamente descritas pela literatura. Três dicotomias dominam o debate sobre a relação que se estabelece entre os atores no processo de implementação das reformas econômicas. A primeira tem a ver com a tensão existente entre as reformas econômicas e as reformas políticas (mercado *versus* democracia). Segundo Kaufman (1985, 1989 e 1990), os governos autoritários estão em melhores condições que os governos democráticos para adotarem

políticas econômicas radicais. Esta vantagem reside no grande espaço de manobra de que esses governos dispõem para desorganizar a ação coletiva de potenciais opositores, podendo inclusive recorrer à repressão. Do mesmo modo, os governos democráticos implementam as suas políticas pensando nos ganhos eleitorais que daí advêm. Por conseguinte, são mais permeáveis à pressões particulares, o que pode prejudicar o sucesso das reformas.

A segunda dicotomia é aquela existente entre a racionalidade política e a racionalidade econômica, e normalmente consiste de uma oposição entre tecnocratas e políticos. Segundo esta abordagem, para que as reformas econômicas tenham sucesso, é necessário proteger as principais agências de decisão econômica da barganha política. Portanto, o insulamento da burocracia dos interesses dos diversos grupos é apresentado como a condição crucial para a execução de uma estratégia econômica bem sucedida.

Finalmente, a terceira dicotomia é caracterizada pela dificuldade de compatibilização entre os interesses privados dos agentes que formam o governo, e os interesses públicos do país como um todo. Estas questões surgem em contextos onde o Estado é desprovido de uma burocracia no sentido weberiano. Ou seja, uma burocracia formada por indivíduos profissionais, recrutados com base em atributos meritocráticos e que agem dentro das instituições estatais representando o interesse público, e não interesses paroquiais.

Para Evans (1992), estas dicotomias podem ser superadas. O autor reconhece que as reformas econômicas só serão bem sucedidas se algumas instâncias de decisão estiverem isoladas da barganha política. Porém, o insulamento burocrático não é suficiente para o sucesso das reformas. O Estado deve ter capacidade e autonomia para desenhar e implementar políticas; mas ao mesmo tempo deve abrir canais para a negociação e a participação dos atores existentes na sociedade. À esta combinação Evans chama de *autonomia inserida*. Os interesses pessoais e o interesse público podem ser conciliados se existirem incentivos à carreira meritocrática dos burocratas, e se esta for altamente qualificada e profissional.

Callaghy defende a tese de que dois tipos de capacidade do Estado são essenciais para que os países do terceiro mundo possam engajar-se em programas efetivos de reformas econômicas: a) a capacidade tecnocrática e burocrática para formular e implementar políticas que possam resolver os problemas econômicos; e b) a habilidade política e a liberdade para aliviar os custos do processo uma vez existentes. Estes arranjos recebem o nome de *liberalismo inserido* (Callaghy, 1989:33).

Portanto, estas dicotomias podem ser superadas quando existe um Estado com uma capacidade adequada. Isto permitirá ao governo desenhar as políticas destinadas a resolver os problemas econômicos, criar alianças que possam servir de apoio às reformas; e munirá o governo de instrumentos que lhe possibilitarão

identificar potenciais oposições e neutralizá-las, assim como de meios para punir deserções de alguns membros da sua coalizão. Para que o governo consiga levar avante esse empreendimento, precisa ater-se a alguns aspectos, principalmente quando articula as alianças de apoio às reformas, como veremos a seguir.

1.2- GOVERNO, ATORES E COORDENAÇÃO

Como vimos anteriormente, os governos enfrentam vários problemas de coordenação durante a implementação das reformas econômicas. Nesta seção, analisarei as condições que são cruciais para que os governos resolvam esses problemas. Duas idéias são fundamentais à esta análise: o *poder de coordenação do governo*, e a *lógica da formação de coalizões*.

O poder de coordenação

O poder de coordenação é central na autoridade dos governos e é explicado pela *teoria da coordenação dual* (Hardin, 1995: 30). Segundo esta teoria, o poder do Estado depende da coordenação a nível do governo, e da falta de coordenação a nível de qualquer oposição potencial (de grupos, de indivíduos, etc.). O Estado não precisa coagir individualmente todos os atores a aceitarem uma determinada convenção ou lei. Só precisa fazer com que seja do interesse de cada indivíduo respeitar a lei, mesmo que coletivamente seja do interesse de todos desobedecê-la. A teoria da coordenação dual nos dá portanto duas condições básicas para uma ação mais eficiente do governo: de um lado deve existir um alto grau de

coesão dentro do governo; de outro, as possíveis oposições devem estar (ou ser) desorganizadas.

A lógica de formação de coalizões

As teorias de formação de coalizões analisam vários aspectos inerentes ao modo como atores políticos se unem para conseguirem objetivos comuns. Para o presente caso, destacarei apenas três hipóteses dessas teorias que julgo mais compatíveis com o processo político das reformas econômicas.

A primeira hipótese, chamada de *princípio quantitativo* (do original "size principle"), prediz que em situações sociais similares à jogos de soma zero de n pessoas e onde existem pagamentos paralelos, os participantes tenderão a formar *coalizões minimamente vencedoras*. A coalizão é minimamente vencedora, porque basta ter o número mínimo de participantes necessários para garantir a vitória, os seus membros não permitem a entrada de mais ninguém. Por conseguinte, o benefício (os pagamentos paralelos) recebido por cada membro participante da coalizão vencedora será maximizado (Riker, 1962).

A segunda hipótese, chamada de *proposição de barganha* é apresentada por Leiserson (citado por Lijphart, 1984: 49-50). Segundo esta proposição, as coalizões minimamente vencedoras que tenderão a se formar procurarão ter o menor número possível de membros, porque isto facilita a negociação entre os diferentes atores, e a coalizão poderá se manter unida mais facilmente.

E finalmente, a terceira hipótese, dada pela teoria *das coalizões de alcance mínimo* (do original "minimal range coalitions"), parte do pressuposto de que é mais fácil formar e manter as coalizões quando os atores que as formam têm as mesmas preferências em termos de políticas, do que em situações onde as preferências diferem.

Uma ressalva analítica deve ser feita às teorias das coalizões, quando analisadas sob a ótica de sua aplicação na compreensão do processo das reformas econômicas. A ressalva está relacionada ao fato destas teorias assumirem que as coalizões são formadas num contexto semelhante a jogos de soma zero. Ou seja, uns ganham às expensas de outros. Portanto, quanto menores as coalizões forem, mais coesas e mais benéficas para os seus membros elas serão. As reformas também envolvem custos e benefícios; contudo, o seu maior problema é o fato de serem demasiadamente excludentes, o que pode pôr em causa a sua continuidade e consolidação. Por esta razão, a *lógica minimalista* das coalizões vencedoras pode não ser adequada na fase de implementação das reformas econômicas, porque a sustentabilidade das mesmas depende da abrangência dos seus benefícios e da implementação de políticas que beneficiam uma grande parte da sociedade. Portanto, os pressupostos apresentados pelas teorias das coalizões, para que estas possam ser eficientes e coesas, são válidos para a explicação do processo de lançamento e da fase inicial de execução das reformas. Nesta fase, as reformas podem

ESTUDO DE ESTADOS UNIDOS - BRASIL

enfrentar oposições devido à incerteza que existe quanto aos seus benefícios e custos. Em decorrência disso, a coalizão que lança as reformas deve ser o mais coesa possível. À medida que as reformas vão sendo implementadas, o alargamento das suas bases de sustentação é necessário para a sua consolidação, o que implica a formação de *coalizões mais do que mínimas*. Por conseguinte, como as reformas econômicas não são necessariamente jogos de soma zero, as coalizões que as sustentam podem ser mínimas numa fase inicial, mas com o andar do tempo estas devem ser cada vez mais abrangentes.

Dados os pressupostos dessas teorias, até que ponto os mesmos são úteis para a compreensão do problema da coordenação na implementação das reformas econômicas? A teoria da coordenação dual e a teoria das coalizões fornecem subsídios para a reflexão do processo das reformas econômicas em dois aspectos: a) a idéia de que a eficácia da ação do governo depende da sua capacidade de lidar com oposições reais e potenciais; e b) o pressuposto de que o governo deve formar coalizões de apoio às reformas que sejam benéficas para os seus participantes, e que tenham a solidez necessária para serem coesas.

a) como o governo lida com a oposição

Para lidar com possíveis oposições às reformas, a literatura aponta várias estratégias que podem ser adotadas pelo governo, das quais destaco:

1) *criação de um "consenso" quanto à necessidade das reformas econômicas* - estas situações surgem quando a crise econômica atinge uma gravidade tal que o custo de permanecer no *status quo* é alto para todos os atores. Nestas condições, o governo pode até empreender uma estratégia de reformas radicais (Przeworski, 1994). Quando existe um consenso quanto à gravidade da crise econômica, mesmo que seja adotada uma solução que impõe elevados custos, a oposição às reformas tende a ser relativamente fraca (Corrales, 1994; Palermo, 1995).

2) *aumento do custo de regressão ao status quo* -- um dos meios para se impedir que as reformas possam ser prejudicadas pelas pressões é o uso de um tratamento de choque (Armijo et alii, 1994). O choque pode ser de dois tipos: um *ataque de surpresa* ou a *queima da ponte* (do original "bridge burning"). A idéia é de que em contextos democráticos, dificilmente se votaria pela adoção de políticas que impõem custos. Então, um ataque de surpresa permitiria a implementação da parte mais difícil das reformas, antes que a oposição pudesse ter tempo para se organizar. Por outro lado, quando as reformas se prolongam no tempo, o apoio às mesmas tende a ser cada vez menor. Ao se *queimar a ponte* que permitiria voltar ao *status quo*, os agentes econômicos acreditarão que as reformas são irreversíveis. No entanto, é necessária a existência de uma capacidade técnica e administrativa para o desenho e implementação de políticas que possam *queimar a ponte certa*, porque se for queimada a *ponte errada*, os custos para reestruturar a economia e para a credibilidade do governo poderão ser altíssimos (Armijo et alii, 1994).

3) *estratégias de atenuação dos custos* -- o governo pode adotar estratégias que realcem os benefícios das políticas implementadas e disfarcem os seus custos. Isto pode ser feito de três modos. *Primeiro*, o governo pode controlar a informação de modo a impedir o estabelecimento de um vínculo causal entre as políticas implementadas e os custos incorridos por certos atores. Se os custos forem dispersos (no tempo e no espaço) e os benefícios concentrados, a existência de certos problemas pode não ser imputada ao programa econômico do governo (Arnold, 1990, aborda esta questão). *Segundo*, o governo pode implementar uma velocidade gradual na deterioração das condições econômicas, de modo a permitir que as firmas e os indivíduos se ajustem às novas condições do mercado (Acuña e Smith, 1994). E *terceiro*, o governo pode implementar políticas sociais compensatórias, para atenuar os custos que as reformas impõem a certos grupos. Os *pro-poor programs*, implementados juntamente com as reformas estruturais em alguns países, são um exemplo (Nelson, 1989).

b) formação de coalizões

Como as reformas econômicas implicam em benefícios para alguns e custos para outros, a capacidade do governo para formar coalizões é fundamental para o sucesso das políticas implementadas. Alguns autores propõem a criação de arranjos institucionais neocorporativistas como solução (Roxborough, 1992). Estes arranjos, na forma de pactos sociais, criam arenas de negociação tripartite

(entre o governo, os empresários e os sindicatos), onde as questões do desenho e da implementação das reformas podem ser discutidas (ibid.).

Contudo, como os pactos sociais são difíceis de serem feitos, o governo deve ter, pelo menos, a capacidade de articular uma coalizão com os principais beneficiários das reformas. Porém, para a existência de uma coalizão unida, é necessário que os seus membros não tenham preferências contrastantes. Por outro lado, o governo deve ter a capacidade de calcular como as reformas vão afetar os membros da sua coalizão, e deve evitar que os custos recaiam sobre todos, de igual modo e simultaneamente, para não destruir a sua base de apoio. Este problema pode ser resolvido através da compartimentalização da agenda das reformas, para que os seus custos se espalhem no tempo. Por conseguinte, as lideranças devem decidir não só quem vai pagar o quê e em que ordem, mas também quem será recompensado e em que ordem (Waterbury, 1989). A escolha da estratégia certa, dependendo do contexto, ditará as perspectivas de sucesso das reformas econômicas.

Outro meio de criação de coalizões de sustentação às reformas é a implementação, pelo governo, de políticas que possam produzir um efeito de *policy feedback* (Skocpol & Amenta, 1986; Pierson, 1993; 1996). Isto é, as políticas implementadas devem ter o efeito de produzir beneficiários que possam apoiá-las, assim como lutar pela sua continuidade. Esta será a base para que o

governo implemente as suas políticas com uma coalizão que tenha um grau de compromisso com o sucesso das reformas semelhante ao seu.

Resumo

O objetivo básico deste capítulo foi mostrar que as reformas econômicas enfrentam ou podem enfrentar problemas de coordenação. Estes problemas surgem fundamentalmente das múltiplas relações que se estabelecem entre o governo e os vários atores (internos e externos) que participam no processo. Para que as reformas econômicas sejam bem sucedidas é necessária a superação dos principais problemas de coordenação. *A nível externo* destacam-se os seguintes aspectos: as relações que caracterizam o mercado internacional, os processos de *linkage* (mimetismo) e os processos de *leverage* (indução). No que toca ao mercado internacional, tomando como exemplo as reformas que enfatizam o papel das exportações na recuperação econômica, é necessário ter-se em conta as restrições que podem existir de certos países e os custos destas políticas para alguns atores internos. Quanto ao *mimetismo* e à *indução*, o grau de risco e de compromisso com as reformas econômicas é maior para os atores nacionais que para os atores externos. Então, uma coordenação das estratégias dos dois lados de modo que as pressões externas não minem a viabilidade das reformas, é uma condição crucial para o seu sucesso.

A nível interno — conciliar as reformas políticas e as reformas econômicas, o interesse público e o interesse privado, a racionalidade política e a racionalidade

económica; são os principais desafios para a superação dos problemas de coordenação. Por outro lado, o governo deve dispor de meios para lidar com possíveis oposições; e deve também formar uma coalizão sólida que possa sustentar as reformas.

A superação dos diversos pontos de estrangulamento é essencial para a execução de políticas económicas exitosas. Voltemo-nos agora à descrição das reformas e de como estas questões se colocam no caso moçambicano. Mas antes, uma descrição dos antecedentes históricos e do contexto que precedeu a implementação do programa de ajuste estrutural, será de grande ajuda para a compreensão do processo.

CAPÍTULO 2

AS REFORMAS ECONÓMICAS

2.1- ANTECEDENTES

O golpe militar de 25 de abril de 1974 em Portugal precipitou os acontecimentos nas colónias portuguesas da África. A independência de Moçambique surge dentro deste contexto. Após 10 anos de luta armada, a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) proclamou a independência em 25 de junho de 1975 e instituiu um regime socialista de partido único.

As condições que o país herdou do colonialismo português eram deveras preocupantes. Como resultado das restrições impostas pelos colonialistas ao acesso à educação pela população africana, na altura da independência cerca de 93% da população era analfabeta e apenas 40 africanos tinham curso superior, numa população de 10 milhões de habitantes.

A economia moçambicana tinha como base principal a agricultura (principalmente de produtos primários de exportação) de uso intensivo de mão de obra, e a agricultura familiar. Em 1960, cerca de 3.000 agricultores brancos controlavam as melhores terras em termos de fertilidade, facilidades de irrigação e rede de transportes, enquanto que 1,5 milhões de famílias africanas estavam com as piores terras (Brochmann & Ofstad, 1990). Além disso, os agricultores africanos eram obrigados pela administração colonial a dedicar alguns dias do seu trabalho

ao cultivo de produtos de exportação como algodão, copra, sisal, chá e outros. Esta situação criou um grande descontentamento, principalmente nas populações rurais, que foi usado pela Frelimo para ganhar o apoio dos camponeses na luta de libertação nacional.

Quadro 1- Dados Gerais de Moçambique

Capital.....	Maputo
Língua Oficial.....	Português
Independência Nacional....	25 de junho de 1975
População Total.....	16 milhões em 1995
População Urbana	15%
População Rural.....	85%
Taxa de Analfabetismo.....	90%
PIB.....	US\$ 1.280 milhões
Renda per Capita.....	US\$ 150*
Salário Mínimo.....	US\$ 15

*Fonte: Jornal *Domingo* - 22/09/96:13.

O país sempre acumulou déficits na balança comercial. As exportações visíveis (basicamente de bens primários) só cobriam a metade das importações. A outra parte era coberta pelas receitas provenientes da prestação de serviços (exportações invisíveis), que constituem a base da receita das exportações. Portugal, desde cedo, atribuiu a Moçambique o papel de provedor de serviços das colônias britânicas da África Austral. Nesse âmbito, beneficiando-se do acesso privilegiado do país ao mar, foram construídos (com capitais majoritariamente estrangeiros) portos e caminhos de ferro que pudessem servir aos países do interior, nomeadamente o Zimbábue, a Zâmbia, o Malawi e até a África do Sul. Por outro lado, Portugal assinou um acordo com a África do Sul permitindo à esta o recrutamento de mão de obra em Moçambique para as minas, em troca de um

pagamento em ouro, que em princípio deveria beneficiar à colônia. Portanto, as receitas provenientes do uso dos portos e dos caminhos de ferro, da exportação da mão de obra e do turismo, eram o complemento às importações, que as exportações visíveis não conseguiam cobrir.

Portugal não tinha uma política de desenvolvimento para Moçambique. Só a partir dos anos 60 é que essa situação começou a mudar com a promoção das colônias de povoamento através da ida maciça de portugueses para viverem em Moçambique. Para servir à população de cerca de 200 mil colonos, a administração colonial começou a implantação de uma indústria de bens de consumo, de infra-estruturas e de uma universidade, que foi construída nos anos 60. O principal estímulo ao desenvolvimento foi a construção da Barragem de Cahora Bassa para servir a Moçambique e à África do Sul, que nos anos 70 era considerada o quarto maior sistema hidroelétrico do mundo (Hodges, 1979). Por outro lado, apesar do fraco grau de industrialização para os níveis mundiais, Moçambique era o sétimo país mais industrializado da África, respondendo por 4% da produção industrial do continente, apesar de ter apenas 2% da sua população (Abrahamsson e Nilsson,1994). A estratégia de desenvolvimento surtiu efeito. O país experimentou uma certa expansão econômica na década de 60 e atingiu um pico histórico em 1973. A partir de 74 o crescimento econômico começou a decair, devido à guerra de libertação e aos choques do petróleo.

Contudo, esse desenvolvimento todo beneficiava essencialmente à população branca e uma pequena classe média africana e mestiça, educada nos preceitos da cultura ocidental -- os *assimilados*. As profissões liberais, os cargos de gestão, e até as profissões de policial, taxista e operário especializado, estavam reservadas acima de tudo aos descendentes dos portugueses.

Quando foi proclamada a independência em 1975, 90% dos colonos abandonaram o país e com eles foi-se 80% do capital humano qualificado (Green, 1989).

Devido aos baixos índices de alfabetização e à conseqüente falta de recursos humanos para a gerência das diversas empresas deixadas pelos colonos, o governo do partido Frelimo foi obrigado a intervir para manter um mínimo funcionamento da economia, levando à substituição das forças do mercado pelo Estado. Algumas empresas que foram abandonadas pelos seus proprietários passaram a ser geridas pelo Estado -- as chamadas *empresas intervencionadas*. Outras foram simplesmente nacionalizadas -- as *empresas estatais* -- em virtude da implementação do modelo econômico socialista, que é contrário à propriedade privada. Entre 1975 e 1976 o governo dedicou-se àquilo que se chamou de *gestão da crise* (Green, 1989). Com efeito, conseguiu-se parar com o declínio da produção, e em 1977 foi restabelecido o crescimento que atingiu 5% em 1980-81. Entre 1977 e 1981 as exportações cresceram 83%; e no período de

1975 - 1982 foi levada à cabo uma campanha de alfabetização que reduziu o analfabetismo de 93% para cerca de 70%.

Em junho de 1975 o governo proclamou a nacionalização do setor imobiliário (de propriedade dos portugueses), e em 1977 do setor dos seguros e do setor bancário. Cinco dos seis bancos privados foram nacionalizados e o governo criou um banco de fomento denominado Banco Popular de Desenvolvimento (BPD). Apenas o Banco Standard Totta, com capital inglês e português, continuou a exercer as suas atividades. O exercício privado da medicina e da advocacia foi proibido. Nos finais de 1978, cerca de 50% das empresas dos setores agrícola e industrial estavam nacionalizadas. Estas medidas, que beneficiavam a maior parte dos moçambicanos, criaram as bases para um apoio maciço da população à Frelimo, conferindo assim uma grande legitimidade ao seu governo e ao regime socialista de partido único.

Na mesma época, o país adere à resolução 386 da ONU que previa sanções económicas ao regime da então Rodésia (atual Zimbábue), fechando a fronteira, os caminhos de ferro e o oleoduto que ligava a Rodésia ao porto da Beira. Além disso, Moçambique envolveu-se diretamente na luta de libertação da Rodésia apoiando o movimento independentista ZANU, o que lhe valeu enormes prejuízos. Além da queda brusca das suas receitas com as exportações invisíveis, o país foi alvo de uma contra-ofensiva militar que se saldou na destruição de muitas infra-estruturas. Por outro lado, os serviços secretos rodesianos criaram o MNR

(Mozambique National Resistance), que mais tarde se tornaria na Renamo (Resistência Nacional de Moçambique) e protagonizaria a guerra civil juntamente com o governo da Frelimo.

O Conselho de Segurança da ONU votou um pacote para ressarcir o país dos custos incorridos com as sanções econômicas à Rodésia, entretanto só foi concedido um financiamento insuficiente e na sua maior parte na forma de empréstimos (Hodges, 1979:92). Esta situação agudizou ainda mais a crise econômica.

As relações econômicas com a África do Sul também não atravessavam uma boa fase. Após a independência, o recrutamento da mão de obra para as minas foi reduzido para um terço. Os sul-africanos também rescindiram o contrato firmado com os portugueses e herdado pelo novo governo, que preconizava o pagamento de uma parte dos salários dos mineiros em ouro, entregue diretamente ao governo moçambicano. A África do Sul também reduziu o uso dos portos e caminhos de ferro moçambicanos. Estes fatores reunidos provocaram uma grande diminuição das divisas disponíveis.

Em 1977 é realizado o III congresso do partido Frelimo, onde o partido afirmou a sua orientação marxista-leninista e definiu-se como um *partido de vanguarda da aliança operária-camponesa*. Várias *Organizações de Massas* ligadas ao partido - a OMT (Organização dos Trabalhadores Moçambicanos), a OJM

(Organização da Juventude Moçambicana) e a OMM (Organização da Mulher Moçambicana) -- foram formadas para garantir a inserção da Frelimo na sociedade.

No congresso também foi desenhada a estratégia de desenvolvimento económico a ser seguida, que tinha como base um modelo de economia planificada, tendo como ator central o Estado. Do III congresso saiu um plano abrangente de desenvolvimento económico denominado Plano Prospectivo Indicativo (PPI), previsto para durar dez anos e que seria a base para a construção de uma sociedade socialista. O PPI começou a ser implementado efetivamente em 1980 e só durou até 1983. A sua pouca duração deveu-se ao fracasso em que se tornou, devido às suas medidas extremamente impopulares.

Segundo as orientações dos soviéticos -- que eram o principal suporte do regime -- a construção do socialismo dependia da existência de uma forte classe proletária urbana. Como esta classe inexistia, tentou-se construí-la a partir da criação de um setor industrial forte e avançado (Simpson, 1993). Nas zonas rurais tentou-se transformar as grandes propriedades agrícolas nacionalizadas dos portugueses em machambas estatais (fazendas estatais) de grande porte, com a intenção de se criar uma agricultura que fornecesse os insumos para a indústria e bens alimentares às cidades, bem como formar um proletariado rural. Por isso logo o governo levou à cabo um programa de concentração das

populações rurais em aldeias comunais, política que gerou fortes animosidades, dado que foi implementada de um modo muito coercivo (Geffray, 1991).

A política do governo da Frelimo para com as zonas rurais, à exemplo da política colonial, continuou a privilegiar a agricultura de grande escala em detrimento da agricultura familiar, apesar desta produzir 75% das sementes e 80% dos alimentos consumidos no país (Simpson, 1993). Isto levou à perda da aliança campesina que fora o sustentáculo da Frelimo durante o período da luta armada, brecha essa que foi aproveitada pela Renamo para canalizar o descontentamento das populações rurais para com o governo central durante a guerra civil. A coalizão do governo ficou então restrita à um proletariado urbano numericamente fraco, às polícias, à uma burocracia estatal e à uma rede externa cujo centro era Moscovo (Simpson, 1993:15).

O fracasso das políticas implementadas no campo, o recrudescimento da guerra civil no início dos anos 80 e a seca que assolou o país nos finais dos anos 70 e início dos anos 80, deturpam por terra as estratégias de desenvolvimento sociais. O déficit público aumentava vertiginosamente devido aos prejuízos contratuais das empresas intervencionadas e das empresas estatais, e ao aumento dos gastos militares e dos subsídios. O financiamento do déficit pelo sistema bancário (principalmente pela emissão de moeda) acabou gerando uma inflação alta. O controle de preços e a restrição às importações provocaram uma escassez de bens de consumo, que aliada à uma excessiva oferta de moeda

impulsionou o aparecimento do mercado negro (Hanlon, 1991). Por sua vez, nas zonas rurais os agricultores recusavam-se a vender a sua produção em troca de dinheiro, preferindo o escambo como forma de obterem produtos para a sua sobrevivência. Isso teve como consequência o surgimento de uma economia com uma dupla estrutura de preços: do mercado oficial e do mercado paralelo (MacIntosh, 1986), sendo que a maior parte dos produtos básicos de consumo só podiam ser encontrados no mercado paralelo, e a preços inacessíveis para a maior parte da população.

Esta situação aliada à seca e à guerra, foi o principal estopim da grave crise alimentar que assolou o país no início da década de 80, à qual seguiu-se a queda das exportações e a consequente redução das reservas de divisas. Por consequente, o país ficou impossibilitado de importar alimentos e de honrar os compromissos financeiros com os seus credores externos. O pagamento da dívida que já consumia 100% das exportações em 1982, foi simplesmente suspenso em 1983. As reservas do país estavam exauridas. Para tentar fazer face à crise económica, o país solicitou o estatuto de membro da organização de cooperação económica dos países socialistas (o Comecon), e não foi aceite. Adicionalmente, a União Soviética, que começava a retirar o apoio aos seus aliados africanos, apoiou a negociação com o FMI e com o Banco Mundial como a solução mais viável. Por outro lado, a Renamo passou a ser apoiada pela África do Sul, que usava assim uma forma de retaliar o apoio dado ao ANC de Nelson

Maneja por Moçambique. As condições internas e externas eram sem dúvida sombrias.

O governo lançou um apelo à comunidade internacional (principalmente aos países do ocidente) com vista à obtenção de ajuda alimentar; e começou a negociar o rescalonamento da dívida e novos empréstimos. Porém, devido à sua orientação socialista, Moçambique vivia num isolamento imposto pela maior parte dos países ocidentais. Por esta razão, qualquer tipo de ajuda (alimentar ou financeira) foi condicionada à uma revisão das relações com o ocidente. As palavras de um funcionário do governo americano sintetizam esta idéia:

“Tornamos bem claro ao governo de Moçambique que a nossa ajuda alimentar é política (...) Moçambique teve que demonstrar a vontade de mudar a sua política económica para ter melhores relações conosco. Esta mudança era necessária de qualquer modo, porque os americanos são capitalistas. Os africanos não gostam de socialismo (Hanlon, 1991:43)”.

Para o governo moçambicano, não podendo mais contar como o apoio do bloco soviético, ficou desde então claro que a saída da crise pressupunha uma reformulação da sua política externa, e a articulação de novas alianças no âmbito internacional. Em 1983 começaram as negociações com a África do Sul para a assinatura de um acordo de não agressão, com vista à retirada do apoio de Moçambique ao ANC e da África do Sul à Renamo. As negociações surtiram efeito. Em março de 1984 foi assinado o Acordo de Nkomati (com um grande envolvimento dos EUA), levando assim a um aparente desanuviamento do ambiente regional e se viu na região. A alegria durou pouco. Até a legalização

do ALC e ao fim da guerra civil moçambicana em 1992, houveram acusações mútuas de violações do acordo.

Ainda em 1983, o então presidente Samora Machel empreendeu algumas visitas aos países ocidentais, cujo ponto alto foi a visita à Grã Bretanha. A aproximação do ocidente teve o seu ponto culminante com a visita do presidente Machel aos Estados Unidos em 1985 – curiosamente descrita pelo então subsecretário americano para os assuntos africanos Chester Crocker (a tradução é livre):

“Machel usava todos os meios ao seu alcance caminhando em direção ao gabinete oval, onde uma embaraçada equipe de segurança de Reagan esperava o controvertido visitante africano. Machel sorriu para Reagan, moveu-se para um abraço afro-marxista com os dois braços, e declarou num português dramático: “meu amigo Ronald! Esperei tanto por este momento!” Reagan sorriu alegremente, encantado com a espontaneidade calorosa desta atitude pouco diplomática. Ali sucedeu-se uma conversa amigável na qual Reagan ouviu Machel descrever as últimas evidências da má fé da África do Sul em relação ao acordo de Nkomati, e respondeu louvando a atitude de Machel de não cancelar o acordo (Crocker, 1992:248)”.

Estórias folclóricas a parte, a aproximação do ocidente surtiu os seus efeitos em termos de ajuda. Ajuda para o desenvolvimento (da OECD), que era de US\$ 70 milhões entre 1980 e 1983, atingiu US\$ 140 milhões em 1984, e continuou a crescer, chegando a US\$ 400 milhões em 1988 (Brochmann & Ofstadt, 1990). Contudo, no tocante à concessão de crédito para as reformas econômicas mais substanciais, muitos passos teriam ainda que ser dados, principalmente na revisão do modelo económico socialista.

O IV Congresso da Frelimo, realizado em 1983, foi marcado por críticas ao processo de implementação da estratégia socialista de desenvolvimento. Além da aproximação com o ocidente acima descrita, o governo iniciou conversações informais com o FMI. Em 30 de janeiro de 1994 o país declarou falência e pediu aos seus credores para que reescalonassem a sua dívida, adiando o pagamento dos juros e do principal devido em 1983-86 para 1991-98. Em abril, o conselho de ministros concordou em abrir conversações com o FMI e o Banco Mundial, e a Assembleia Popular aprovou o plano económico para o ano seguinte, *visando ganhar a confiança dos credores* e com algumas características das políticas recomendadas pelo FMI (Hanlon, 1991:113-14). Também foram tomadas algumas medidas dirigidas à liberalização da economia como o pagamento de serviços que antes eram prestados gratuitamente pelo Estado, nomeadamente a educação e a assistência médica. Estas medidas criaram bases para o descontentamento da ala mais à esquerda do partido Frelimo, que via as conquistas socialistas serem destruídas num ápice, e previa a perda das bases populares que até então vinham apoiando o partido e sustentando o regime.

O então ministro das finanças, Rui Baltazar, defendeu um maior controle das empresas estatais e das empresas intervencionadas, cujos prejuízos (acrescentados aos gastos crescentes com a guerra e aos subsídios) eram financiados pelo sistema bancário, provocando uma excessiva liquidez da economia e gerando taxas de inflação estratosféricas. Portanto, qualquer saída

da crise pressupunha o controle da moeda em circulação e o corte dos gastos governamentais.

Nesse mesmo tempo, o país foi admitido no FMI e no Banco Mundial em setembro de 1984. No mês seguinte, foi assinado um acordo de reescalonamento da dívida com o Clube de Paris, uma organização dos países credores da OECD. As dívidas com os países da CPEP foram renegociadas nos inícios de 1985. Porém, a renegociação só cobria as dívidas já em atraso e as que deveriam ser pagas num futuro próximo.

No entanto, a discussão entre o governo e as instituições financeiras para a implementação de uma estratégia para a saída da crise continuava. O FMI e o Banco Mundial insistiam que o fracasso econômico devia-se pura e simplesmente ao controle da economia pelo Estado, enquanto que o governo argumentava que fatores imprevistos, como a guerra e a seca, estavam por detrás do fracasso.

Em maio de 1985 o Conselho de Ministros anunciou algumas medidas de liberalização da economia. Foi permitida a importação e a exportação direta de mercadorias e um número maior de empresas, ao invés de ser por intermédio de empresas estatais, como vinha sendo até então. As empresas estatais foram retiradas do controle direto do Estado, passando a ser geridas pelos seus administradores, que receberam recomendações para administrá-las como se fossem privadas. Em junho, o governo apresentou o plano econômico e o

orçamento para 1985. O orçamento para a defesa foi aumentado, enquanto que a saúde e a educação sofreram cortes na ordem de 15% (Hanlon, 1991:116-17). O plano não agradou ao FMI, que defendia mudanças mais radicais.

Em abril de 1986 o ministro das finanças Rui Baltazar foi substituído por Magid Osman, mais próximo às posições do FMI. Em julho, o Comitê Central do partido Frelimo induziu o presidente Samora Machel a reduzir os seus poderes, nomeando para o cargo de primeiro ministro o economista Mário Machungo. Este, que fora ministro do plano entre 1980 e 1983, se ocuparia das questões económicas e de governo; e o Presidente Machel se dedicaria exclusivamente à reestruturação do exército e tentaria resolver o problema da guerra, acabando com o movimento rebelde Renamo. Uma primeira versão do Programa de Reabilitação Económica (PRE) foi apresentada em julho, contendo medidas típicas de um programa de ajuste estrutural, mas com alguns aspectos do modelo económico socialista. A posse de empresas pelo Estado e os investimentos públicos continuavam na pauta do governo. O FMI e o Banco Mundial não ficaram satisfeitos. As negociações continuaram por dez semanas, até que a equipe do Banco Mundial aceitou o programa e impôs mudanças mais substanciais como o fim do controle de preços, um maior apoio ao setor privado, mais desvalorização da moeda, mudanças profundas na política de crédito, e fechamento de empresas estatais muito endividadas. A equipe deixou também claro que o governo pedia demais e que cortes mais substanciais nos gastos do governo eram necessários.

Após o fim das negociações, a missão voltou para Washington com o objetivo de preparar um programa mais consistente de reformas econômicas.

Nesse período, uma tragédia abalou a África. Em 19 de outubro de 1986, após uma viagem de trabalho, morre o presidente Samora Machel e quase toda a sua comitiva, na queda do avião presidencial ocorrida em território sul africano, em condições até hoje por esclarecer. Para substituí-lo, foi indicado o então ministro dos Relações Exteriores Joaquim Chissano. No entanto, sem esperar o *paper* de Washington, o governo decidiu lançar o seu próprio programa de ajuste estrutural (o PRE), que foi anunciado pelo primeiro ministro Mário Machungo na Assembleia Popular, em 14 de janeiro de 1987, e a sua implementação começou no mês seguinte.

Existem dúvidas se a autoria do programa seria realmente do governo moçambicano. Por outro lado, é incompreensível que um país tão dependente de recursos financeiros externos possa ter lançado um programa de reformas econômicas sem a aprovação do FMI e do Banco Mundial. De qualquer modo, um dos requisitos básicos para o sucesso e a sustentabilidade das reformas é o compromisso do governo para com elas e, por uma questão política, as instituições internacionais de crédito fazem questão que os governos assumam a autoria dos programas de reformas econômicas que são executados com o seu apoio. Mesmo que o PRE não tenha sido lançado sem a aprovação das instituições de crédito, a reivindicação da sua autoria pelo governo serviu para

signalizar aos diversos atores que ainda existia um controle sobre a situação. No entanto, esse controle sucumbiu às complexas relações que se foram estabelecendo entre os diversos atores durante o processo de implementação do PRE. Neste ponto voltarei em momento oportuno.

2.2- O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO ECONÔMICA (PRE)

O Programa de Reabilitação Econômica foi elaborado com o objetivo de resolver os desequilíbrios macroeconômicos provocados pela gestão de uma economia planificada e pela guerra. Esses desequilíbrios eram caracterizados por uma excessiva concentração de renda no setor urbano (apesar da base da economia ser a agricultura e 80% da população viver no campo), e por uma grande queda do crescimento econômico desde 1981, que chegou a ser de 25% no período entre 1982 e 1985 (Nations Unies, 1990). Para resolver tais problemas, o PRE teve como linhas mestres os seguintes objetivos:

1. reverter o declínio da produção e restaurar um nível mínimo de consumo e renda, principalmente das populações rurais;
2. reduzir os desequilíbrios financeiros internos e reforçar as contas correntes e as reservas;
3. aumentar a eficiência e restabelecer as condições para um regresso a níveis mais altos de crescimento econômico, logo que a situação de segurança e outras limitantes exógenas tivessem melhorado;
4. unificar os mercados oficiais e paralelos; e

- restaurar a disciplina das relações financeiras com parceiros comerciais e credores (Hormeles, 1988:262; 1990:14; Hanlon, 1991:119; Oppenheimer, 1994:174).

O PPI consistia também de medidas mais específicas como o aumento da produção agrícola para o consumo doméstico, a exportação e a agro-indústria; o aumento da produção industrial para a substituição das importações e para estimular o desenvolvimento das exportações; a reabilitação das infra-estruturas físicas destruídas pela guerra; e a mobilização de recursos externos para serem alocados a setores prioritários.

O Banco Mundial reconheceu que o país enfrentaria sérios problemas devido à sua baixa capacidade técnica. Para se ter uma idéia, dos 100 mil servidores públicos apenas 3% tinham curso superior (World Bank, 1988). Para fazer frente à esta insuficiência, o Banco Mundial e o FMI comprometeram-se a ajudar em termos de assistência técnica e monitoração do processo de implementação do programa. Com efeito, foram colocados conselheiros nas áreas chave de decisão económica no Ministério das Finanças, na Comissão Nacional do Plano, no Banco Comercial de Moçambique e no Banco Central (Marshall, 1992:10). Contudo, além de aumentar a dependência do país em relação à técnicos estrangeiros, a assistência técnica revelou-se muito custosa. Em 1991, o ministro das finanças Mauid Osman queixava-se da desproporção existente nos gastos com o pessoal estrangeiro comparado aos gastos com o pessoal local. Os 3 mil

técnicos estrangeiros recebiam US\$ 150 milhões por ano, o que correspondia aos gastos do governo com os seus 100 mil servidores públicos nacionais, durante o mesmo período (Hanlon, 1991; Oppenheimer 1992:183).

Simultaneamente ao PRE, foi implementado um programa de emergência para fazer face aos níveis alarmantes da fome, que atingia cerca de 60% da população. A ajuda alimentar chegou a ser 80% dos bens alimentares básicos consumidos no país (Mosca & Delgado, 1993:59). O programa de emergência e a assistência comunitária tiveram como consequência o aumento considerável de ONGs a operar no país, que passaram de 5 em 1981 para 130 em 1990 e mais 40 agências governamentais e multilaterais. A proliferação das ONGs resolveu alguns problemas imediatos, mas criou outros que far-se-ão sentir à longo e médio prazo. A erosão da legitimidade do Estado e da sua capacidade de prover o bem público é um dos problemas. Os outros serão abordados no próximo capítulo.

Apesar dos obstáculos, as primeiras medidas começaram a ser implementadas, ainda no início de 1987. A moeda local, o Metical (MT), foi desvalorizada sucessivamente até que em junho chegou a 10% do seu valor anterior à implementação do PRE, que era de 40 MT/ US\$ 1 (ver tabela 1). Ao mesmo tempo o governo começou a reduzir os subsídios aos produtos básicos; dos 44 produtos subsidiados em 1987 restavam apenas 28, em 1988. Em contrapartida,

os aumentos salariais ficaram na ordem de 50%, diminuindo assim o poder de compra da população assalariada.

Tabela 1- Política Cambial							
ANO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Tipo de Câmbio (MT/US\$)	289.4	528.6	745.0	929.1	1434.5	2432.4	3722.7
Taxa de Cresc. (Desval. %)	615.9	82.6	40.9	24.7	54.4	69.6	53.0

Fonte: Comissão Nacional do Plano/ Direção Nacional de Estatística (1994)

Como estratégia de combate à inflação, foi adotada uma política monetária austera. O estoque de moeda em circulação foi reduzido em 57%, e restringiu-se o crédito ao setor público, de modo a direcioná-lo ao setor privado. O Banco de Moçambique, que concentrava as funções de banco comercial e central, foi reformulado. Assim, o governo criou o Banco Comercial de Moçambique para destinar-se exclusivamente às operações comerciais e de crédito; e o Banco de Moçambique passou a desempenhar o papel de um banco central (World Bank, 1988). O déficit público passou a ser financiado pelos recursos externos, de modo a se evitar a emissão de moeda. Conseqüentemente, a dependência de Moçambique em relação aos doadores é alarmante. Desde o lançamento do PRE, o governo negocia anualmente o financiamento do Orçamento Geral do Estado (OGE) com o Clube de Paris; um imperativo que sem dúvida põe em questão a soberania do país. Estima-se que o governo tem poder para alocar, de acordo com suas prioridades, apenas 15% dos recursos financeiros anualmente destinados ao país. Na verdade os doadores é que decidem o quê e como canalizar os recursos, os investimentos, e mesmo a ajuda alimentar, passando às vezes por cima do governo. É hábito usarem as ONGs para a distribuição da

ajuda humanitária, e mesmo para a execução de projetos de investimento. A proliferação das ONGs no país foi sem dúvida estimulada por esta postura.

O governo relaxou as restrições à posse de moeda convertível e às importações, o que permitiu o enriquecimento de uma pequena burguesia de comerciantes, principalmente de origem asiática. Não obstante, os gastos do governo continuaram altos. Foram feitos cortes significativos na educação e na saúde, mas o governo continuava a gastar muito com a guerra e não reduziu os seus investimentos, pois até 1992 o Estado privatizara apenas 120 das 570 empresas estatais e intervencionadas (Abrahamsson & Nilsson, 1994).

Para estimular a agricultura, o governo começou a conceder títulos de propriedade às famílias rurais, criou incentivos a investimentos privados na agricultura e estimulou *joint-ventures* entre as empresas agrícolas estatais e estrangeiras.

No sector dos transportes, principal fonte de divisas da economia, o governo levou à cabo, em parceria com os doadores e investidores externos, a reabilitação dos principais portos e corredores do país a saber: Beira, Maputo, Limpompo e Namacora. As reformas económicas eram irreversíveis. Todavia, o peso da dívida externa era insustentável.

Em 1997 Moçambique tinha uma dívida de US\$ 3,2 bilhões, sendo que só em pagamentos atrasados o país acumulava US\$ 1,4 bilhões. O serviço da dívida

consumia 250% das exportações, com o pagamento anual excedendo as receitas anuais em divisas. Só as obrigações com o Banco Mundial e o FMI consumiam 1/3 (um terço) das receitas com as exportações visíveis e invisíveis, assim como dos recursos dos trabalhadores emigrantes (Marshall, 1992). Dentro deste contexto, o reescalonamento da dívida e a obtenção de novos empréstimos em termos concessionais, afiguravam-se como as únicas saídas.

As políticas implementadas pelo governo moçambicano estavam longe de ser perfeitas para os seus principais credores, mas eram sem dúvida um bom começo. Em junho de 1987 Moçambique recebeu os termos mais favoráveis de reescalonamento da dívida dados pelo Clube de Paris. O país teria vinte anos para pagar a dívida com esta instituição, com um período de graça de dez (10) anos. Em julho do mesmo ano, o Banco Mundial começou a desempenhar o seu novo papel de coordenação de doadores, ao convocar a primeira reunião do Grupo Consultivo de Moçambique, em Paris. O FMI e o Banco Mundial começaram a dar empréstimos anuais de mais de US\$ 100 milhões por ano para financiar os desequilíbrios da balança de pagamentos (Marshall, 1992: 21).

O PIB cuja duração estava prevista para três anos, chegou ao seu fim em 1990, com um retrospecto composto por sucessos e fracassos. De fato, conseguiu-se reverter a queda da produção. Em 1987 o crescimento real do PIB foi de 4,6%, em 1988 de 5,5%, em 1989 de 5,3% e em 1990 foi de 1,5% (Moçambique,

1992. As exportações cresceram 22.5% em 1987; 6.2% em 1988; 1.7% em 1989 e 20.6 em 1990 (CNP/DNE, 1991:129). A produção industrial teve um crescimento de 8.9% em 1987; 7.5% em 1988 e 7.4% em 1989. Houve também um pequeno crescimento na produção agrícola comercializada, no setor da construção e dos transportes. A inflação foi de 185% em 1987 devido às sucessivas desvalorizações da moeda; baixou para 50%; 49.9% e 32.8% nos anos de 1988, 1989 e 1990 respectivamente (ver tabela 2).

Tabela 2- Variação da Taxa de Inflação e do Salário Mínimo

ANO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INFLAÇÃO							
Taxa de Cresc.(%)	185.0	50.0	49.9	32.8	50.1	58.8	49.8
SALÁRIO MÍNIMO							
Taxa de Cresc.(%)	n.d*	59.3	66.6	24.7	25.6	41.8	42.5

*n.d. não declarado

Fonte: Comissão Nacional do Plano/ Direção Nacional de Estatística- CNP/DNE (1994)

Os efeitos do FRE foram sem dúvida significativos. Porém, o constante influxo de recursos externos, para atenuar a falta de capacidade do país de se auto sustentar, criou uma situação de dependência e de endividamento crônico, que minaram as perspectivas futuras de desenvolvimento. Por outro lado, se Moçambique mantiver uma taxa média de 5 a 6% de crescimento do PIB, só em 2006 atingirá os níveis de renda *per capita* de 1981, que era inferior a US\$ 300 (Marshall, 1992: 11). A pobreza absoluta nas cidades saltou de 15% em 1980 para 50% em 1989. As alianças urbanas do governo começaram a se desfazer (Simons, 1993). O país foi tomado por uma onda de greves, a criminalidade cresceu e o acesso à educação tornava-se cada vez mais difícil às populações de

baixa renda. No meio disso tudo, uma nova e pequena classe média urbana -- composta por comerciantes, agricultores, empresários privados, e chefes das estruturas estatais e militares -- surge como a principal beneficiária das reformas econômicas.

O processo das reformas econômicas foi seguido de um processo de liberalização política. Em 1989 foi realizado o V congresso do partido Frelimo, no qual este abandonou a sua ideologia marxista-leninista e transformou-se num partido de uma frente mais ampla. Durante o governo socialista, os integrantes do partido eram proibidos de possuir propriedades privadas, o que criou um certo ressentimento nos que sempre tiveram pretensões de ser empresários (Simpson, 1993). Com as novas mudanças, o caminho estava aberto para que a *nomenklatura* aderisse finalmente ao modelo capitalista que se começara a implantar. Porém, a entrada no novo modelo em raros casos foi pela porta da frente. A corrupção e o uso do poder público para fins particulares chegaram a um ponto tal que alguns humoristas bissextos notaram que afinal o que estava a ser implementado no país não era o PRE, mas sim o PRI (Programa de Reabilitação Individual).

O processo de abertura política também foi caracterizado por um amplo debate sobre como a nova república deveria estar institucionalmente organizada, que culminou com a promulgação de uma nova constituição em novembro de 1990. Entre outras mudanças, a nova constituição introduzia o multipartidarismo, e

Moçambique deixava de ser uma República Popular para tornar-se simplesmente República de Moçambique. Esta transformação fez com que o Presidente George Bush retirasse o país da lista negra reservada aos países marxistas. Teoricamente, isto significava que o acesso à créditos externos seria menos complicado.

As crescentes desigualdades sociais que foram surgindo com o PRE e as pressões provenientes do processo da abertura política, mostraram ao governo a necessidade de adoção de mais políticas sociais, como complementação às reformas económicas. Como corolário, em 1990 o governo apresentou o PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social), que será o assunto da próxima seção.

2.3 O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL (PRES)

O PI E refletiu sobre a continuidade das reformas estruturais que vinham sendo implementadas, mas com uma maior abordagem dos problemas sociais e de capacidade técnica envolvidos no ajuste, e refletiu sobretudo uma nova postura das FFI em relação à dimensão social das reformas económicas. Deste modo, o pacote económico lançado no início de 1990 dava continuidade às políticas do PRE, mas acrescentava com novas medidas, a saber: a) priorização do setor agrícola através da concessão de incentivos aos produtores e comercializadores; a orientação dos investimentos do Estado a este setor, acompanhadas de ações de alívio à pobreza; b) reabilitação e desenvolvimento

das infra-estruturas sociais e econômicas nas zonas rurais; c) mobilização de assistência financeira internacional em termos concessionais e através de doativos orientados aos setores produtivos. Esta assistência seria destinada à melhoria na distribuição de mercadorias e na comercialização e escoamento da produção, de modo a garantir o abastecimento e escoamento dos bens de consumo essenciais e fatores de produção; d) reforço e desenvolvimento da capacidade institucional do aparelho de Estado; e) melhoria da capacidade de controle e gestão das despesas públicas; f) prosseguimento da reestruturação e privatização do setor empresarial; e g) continuidade das reformas iniciadas no setor financeiro em geral e nas áreas bancária e seguradora em particular (Moçambique, 1992:31).

O PRE 3 também era constituído por um programa de alívio à pobreza, com os seguintes objetivos: 1) promoção de oportunidades de emprego e ocupação produtiva para as camadas da população mais pobres, através do fomento do desenvolvimento do setor rural familiar e de indústrias que requerem um uso intensivo de mão de obra; 2) transformação do setor informal em pequenas empresas; 3) melhoria dos mecanismos de prestação de serviços básicos (educação saúde e abastecimento de água), com vista à formação do capital humano das camadas sociais mais pobres; e 4) garantia de um rendimento mínimo líquido às camadas mais vulneráveis da população, através de transferências diretas e indiretas de renda (ibid.).

RESUMO DE ESTUDO DE CASO - AGRICULTURA

Para uma melhor avaliação do impacto social do programa de ajuste estrutural, foi criada a Comissão Interministerial para os Aspectos Sociais do Ajustamento, tendo sido contratado o consultor internacional Reginald Green, para servir de conselheiro para os assuntos de política social. O governo moçambicano, com recurso do FMI-Banco Mundial e de vários doadores, começou a reabilitação de algumas escolas e hospitais.

Nas zonas rurais o governo continuou a concessão de títulos de propriedade de terra, mas de um modo pouco transparente. Segundo Myers (1993), os controversos direitos de terra da legislação moçambicana – em que a terra é considerada ainda a propriedade do Estado, portanto não pode ser vendida -- têm configurado uma situação de conflito entre o Estado, as grandes empresas, e os agricultores familiares. Esta situação é agravada pelo deslocamento maciço de populações devido à guerra, criando dificuldades na definição do direito de posse da terra. A consequência disso tem sido uma constante tensão entre o direito consuetudinário (posse da terra determinada pela vivência nela por várias gerações) e o direito positivo, dando espaço para que indivíduos que não pretendem investir no campo adquiram terras para a sua posterior especulação. A incerteza que cerca a posse da terra e o clima de insegurança (devido à guerra) em que se vive nas zonas rurais, foram um grande empecilho à canalização de investimentos à este setor, o que será um grande entrave ao desenvolvimento da agricultura.

Os problemas da falta de capacidade técnica fizeram-se sentir com a existência de muitos projetos de desenvolvimento financiados por doadores diferentes. Embora esses projetos sejam concebidos para beneficiar o país, o governo moçambicano não tem capacidade para coordenar as diferentes formas de assistência proveniente do exterior. Para fazer face à esta questão e aos problemas que as reformas enfrentam devido à fraca capacidade técnica existente, foi levado à cabo um projeto de construção de capacidade estatal e reforço institucional, com duração de cinco anos (1993-1998) e denominado *Capacity Building*. O projeto é financiado pelo Banco Mundial e pela Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI), e seus objetivos são: a) reforço do programa de reforma do serviço civil de Moçambique, e melhoria da sua capacidade de administração e gestão; e b) reforço das instituições legais (incluindo o judiciário), e formação de profissionais na área legal (Moçambique, 1993b: 5-6)

Antes do projeto, o governo já vinha fazendo algumas reformas no setor público. Em 1990, foram reduzidas as classificações da folha de pagamento dos servidores públicos de 6 mil para apenas 1 mil. Funcionários de escalões semelhantes que recebiam salários diferentes com base em critérios pouco claros, passaram a ter uma mesma remuneração. Devido à uma crescente fuga de técnicos qualificados para o setor privado, o governo aumentou as compensações pagas aos técnicos de nível médio e superior, como forma de tornar mais atraente a permanência no setor público. O *ratio* dos salários mais

altos para os mais baixos foi aumentado de 8:1 para 17:1. A medida foi seguida da aprovação de aumentos salariais para os funcionários públicos com curso superior por uma comissão composta pelo governo e pelos doadores, em outubro de 1991. Esta *descompressão* visava acima de tudo reforçar a capacidade do Estado e reduzir o número de servidores públicos, através do estímulo à permanência dos técnicos com curso superior, enquanto que os servidores dos escalões mais baixos eram encorajados a se demitir (World Bank, 1993). Esta estratégia era a mais segura possível para o governo, pois durante muito tempo mantinha um serviço público com trabalhadores de baixa qualificação e que não desempenhavam nenhuma tarefa relevante, como forma de garantir um mínimo de renda a todos.

Entre 1990 e 1993 o governo empreendeu estratégias para reduzir o custo da assistência técnica estrangeira. Em parceria com a NATCAP (National Technical Cooperation Assessment Programmes) do PNUD, o governo aprovou em maio de 1990 uma política nacional de cooperação técnica que estabeleceu algumas regras no uso da assistência técnica abrangendo: a) o uso de técnicos estrangeiros para o treinamento de técnicos nacionais; b) racionalização da assistência técnica e sua orientação para setores prioritários; c) coordenação da ação dos doadores; e d) uma avaliação sistemática dos custos e benefícios da assistência técnica (World Bank, 1993). Em dezembro de 1990 o governo aprovou uma nova medida determinando que moçambicanos e estrangeiros que trabalhassem no país, em alguma organização internacional, deveriam pagar um imposto de 30% do seu

salário. Este método matou dois pássaros com um tiro: só aumentou as receitas do Estado e foi também um modo de mostrar aos doadores que a assistência técnica estava sendo bem usada.

No processo das privatizações o governo foi pouco flexível e os critérios nem sempre foram claros. Acusações de corrupção e de lentidão vinham de atores internos assim como externos. As privatizações têm beneficiado principalmente os antigos gestores das empresas estatais, que usam a máxima *sucatear para privatizar*, muitas vezes em benefício próprio. Os sindicatos têm acusado os administradores das empresas estatais de desviarem dinheiro para mais tarde comprar a própria empresa. Alguns observadores nacionais e estrangeiros defendem a tese de que o processo de privatização só servirá para a *reconstrução* do país, porque a emergente burguesia nacional não dispõe de recursos financeiros para adquirir as empresas.

A guerra do Vietnã chegou finalmente ao seu fim com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em outubro de 1992, em Roma. A economia reagiu bem à este estímulo acusando um crescimento real de 19.2% em 1993. O ano de 1994 foi dedicado aos preparativos das primeiras eleições multipartidárias da história do país. Em outubro a Frente foi confirmada o seu favoritismo ao vencer a Renamo nas eleições legislativas e também nas eleições presidenciais. O presidente Joaquim Chissano manteve-se no cargo e a Renamo aceitou os resultados, restando-lhe

chance de si o papel de líder da oposição. A democracia já era uma realidade em Moçambique.

Durante a campanha presidencial, o candidato do governo (o então presidente Chissano) teve uma postura vaga em relação às reformas econômicas. Usando o "slogan" *por um futuro melhor*, conseguiu desvencilhar-se da incômoda tarefa de ter que explicar ao seu eleitorado as perspectivas do programa de ajuste estrutural. Junte-se a isso o fato de a manutenção da paz ter pesado muito nos resultados eleitorais finais. Porém, pelo menos no que concerne às reformas econômicas, o *futuro melhor* estará longe, a não ser que se resolvam os problemas de coordenação que atribulam o PRES. Mas isto é assunto para o próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

ATORES, ESTRATÉGIAS E COORDENAÇÃO

No capítulo anterior foram descritas as condições peculiares sob as quais Moçambique lançou o seu programa de ajuste estrutural. A situação de isolamento em que o país se encontrava, a crise econômica, a guerra e a fome que se fez sentir no início da década de 80, afetaram consideravelmente o poder de barganha do país frente aos credores e outros atores internacionais. Por outro lado as estratégias de desenvolvimento adotadas nos primeiros anos da independência erodiram as bases das alianças feitas durante a luta de libertação nacional, tiveram efeitos deletérios para a economia, diminuíram consideravelmente a base de sustentação do governo da Frelimo, e levaram à guerra civil. Conseqüentemente, quando as reformas econômicas foram lançadas, o Estado estava enfraquecido, o que destruiu a sua capacidade de provisão do bem público e lhe impediu de articular novas alianças para a execução do novo projeto de desenvolvimento -- o PRE. O retrato disso são os problemas de coordenação que as reformas têm enfrentado, resultantes das relações que se estabelecem entre o governo, os atores internos e externos, e que serão objeto de análise neste capítulo.

3.1- GOVERNO, ATORES EXTERNOS E COORDENAÇÃO

Após o governo moçambicano ter aderido ao FMI e ao Banco Mundial, os recursos destinados ao país, principalmente a ajuda ao desenvolvimento,

aumentaram. Tais recursos, dada a situação de crise social e econômica na qual o país se encontrava, destinavam-se principalmente à seis objetivos: ajuda alimentar, apoio à importação e à balança de pagamentos, reforço da capacidade local para desenhar políticas alternativas de desenvolvimento, apoio setorial, apoio a projetos e ajuda de emergência (Adam, 1990:15; Abrahamsson & Nilsson, 1994:10).

Neste âmbito, a ajuda para o desenvolvimento (só dos países da OECD) cresceu de US\$ 170 milhões em 1984 para cerca de US\$ 400 milhões em 1987 (Brochmann & Oistad, 1990). Sendo que a ajuda total *per capita* era de US\$ 60 em 1987 (para uma renda *per capita* do país de US\$ 110); a ajuda total *bruta* correspondia a 0,5% do PNB e a dez vezes o volume das exportações do país no mesmo ano (Adam, 1990:2). Esse aumento da ajuda externa, embora destinado à eliminação dos principais pontos críticos existentes na implementação das reformas econômicas, acabou criando outros problemas devido ao modo como os recursos foram canalizados.

Os doadores internacionais (principalmente do ocidente) sempre nutriram uma certa desconfiança em relação ao governo moçambicano; no princípio devido à sua orientação ideológica e mais tarde devido à sua fraca capacidade técnica e à corrupção existente no setor público. Por isso, a distribuição da ajuda alimentar e o investimento dos recursos destinados ao país foram confiados à diversas ONGs (majoritariamente de origem europeia e norte-americana), que encontraram

terreno fértil para proliferar a partir da segunda metade dos anos oitenta, sendo que algumas delas chegam a ter uma postura anti-governamental. A coordenação da ajuda e da ação das diversas ONGs foi confiada ao ministério da cooperação, mas a fraca capacidade técnica deste o impede de exercer um controle efetivo e de coordenar a canalização dos recursos. A falta de coordenação na alocação da ajuda externa, devido às estratégias fragmentadas adotadas pelos diversos doadores e à fraca capacidade técnica existente, tem tido efeitos perversos que podem minar o sucesso das reformas, a saber: a) a *contínua erosão da capacidade do Estado*; b) a *ineficiência na alocação dos recursos*; e c) os *desequilíbrios na economia*. Vejamos como esses efeitos se manifestam.

3.1.3 *Contínua erosão da capacidade do Estado*

A distribuição direta da ajuda alimentar às zonas afetadas pela fome e a insistência dos doadores em implementar os seus próprios projetos, têm contribuído para o contínuo enfraquecimento da capacidade do Estado e à perda da legitimidade do poder governamental. Isto ocorre porque a provisão do bem público – que é uma das formas de legitimação do poder constituído, tende a passar das mãos do Estado para atores isolados, o que acaba por erodir consideravelmente a autoridade governamental sobre os beneficiários da ajuda. Os mecanismos de canalização da ajuda produzem efeitos nefastos às reformas por duas razões

Primeira, porque a maior parte das organizações e dos doadores aliciam os já escassos recursos humanos qualificados existentes no país com os seus salários relativamente altos para os padrões nacionais, levando à uma fuga destes do setor público para os projetos dos doadores. Consequentemente, a capacidade técnica do Estado tende a ser crescentemente erodida, agravando ainda mais as dificuldades do governo na implementação das reformas econômicas.

Segundo as políticas executadas à revelia do governo produzem efeitos de *policy feedback*, mas num sentido negativo. Ou seja, os recursos disponibilizados pelos doadores impulsionaram a criação de várias organizações de canalização de ajuda; estimularam a criação de projetos ineficientes, devido às facilidades de obtenção de recursos; e mais ainda, criaram uma camada populacional (cada vez mais dissonante) dependente dessa ajuda, e que adotou a recepção de donativos como a única forma de sobrevivência (Adam, 1990). A ajuda dos doadores desempenha sem dúvida um papel fundamental na implementação das reformas econômicas. Contudo, devido à falta de coordenação e à adoção de estratégias individuais, acabou produzindo grupos que têm mais compromisso com a continuidade da ajuda do que com o processo das reformas econômicas como um todo. Conseqüentemente, a ajuda em si tem produzido o seu *eleitorado*, enquanto que o governo perde gradualmente a sua capacidade de criar coalizões para as reformas, devido à sua crescente incapacidade de execução de políticas direcionadas às bases para a sustentação do programa de ajuste econômico.

3.1.2- Assistência na alocação dos recursos

Quando o PRE começou a ser implementado, tanto o Banco Mundial e o FMI assim como outros doadores internacionais reconheceram que Moçambique precisaria da assistência técnica estrangeira para resolver os seus problemas de falta de recursos humanos qualificados. Assim, além do projeto de reforço da capacidade técnica do Estado, do qual falei no capítulo 2, os doadores apoiaram diretamente o governo pondo recursos e técnicos à disposição das principais instituições que decidem sobre os rumos do PRE: o Banco de Moçambique recebe apoio do Banco Mundial e do FMI; o Ministério das Finanças recebe apoio do Banco Mundial, da França e da Suécia; a Comissão Nacional do Plano (CNP) recebe apoio do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Ministério da Cooperação recebe apoio da Alemanha.

Porém, a falta de comunicação entre os diferentes doadores tem tornado esse apoio ineficaz. Em 1989, foi introduzido um sistema de coordenação da ajuda internacional, no qual o Ministério da Cooperação desempenharia um grande papel. Este, em conjunto com a Comissão para as Relações Económicas Externas (CREE) - que decide sobre a alocação de todas as divisas disponíveis - deveria coordenar e simplificar a utilização da ajuda. Este esforço foi em vão, os problemas persistem devido à falta de uma lista comum de prioridades, à falta de comunicação entre os doadores, à diferença de concepções e motivações entre

os diferentes doadores, e devido à fraca capacidade técnica do governo, que lhe impede de cumprir com êxito a sua função de coordenar.

O resultado da falta de comunicação entre os doadores e estes com o governo tem sido a ineficiente alocação dos recursos disponibilizados. Os doadores dão uma ênfase especial aos setores econômicos de exportação, uma vez que estes são potenciais fontes de moeda convertível e que, portanto, permitirão ao país honrar os seus compromissos financeiros com os credores (entre os quais estão os doadores). Por conseguinte, os investimentos nos corredores (portos e caminhos de ferro) tem sido uma grande prioridade dos recursos externos, muitas vezes sem um cálculo realista da sua importância para a economia e o futuro desenvolvimento do país. O exemplo disso são os investimentos no corredor da Beira (principal porto do país), que foram criticados porque, estimava-se, eram superiores ao que o país podia suportar, em termos de custos correntes e manutenção (Brochmann & Ofstad, 1990:61).

Os setores econômicos dedicados à exportação também sofrem constrangimentos impostos pelo mercado. O Banco Mundial e o FMI dedicaram uma especial atenção ao incremento da produção de bens primários de exportação – como a castanha de caju, o algodão e o camarão – como forma de aumentar as reservas nacionais de moeda convertível, para o pagamento da dívida e para importação de bens necessários ao processo de desenvolvimento. Porém, os preços dos principais produtos primários de exportação do país

sofreram uma queda significativa na segunda metade dos anos oitenta, em virtude do seu excesso de oferta no mercado internacional, devido ao protecionismo dos países industrializados contra os produtos primários agrícolas e por causa da queda da sua procura resultante dos avanços tecnológicos, que permitiram à alguns países produzi-los a um custo mais baixo. O relativo encarecimento dos bens manufaturados -- principais mercadorias importadas pelo país -- provocado pelas oscilações do preço do petróleo, deteriorou o poder de compra das principais exportações, pondo em dúvida a viabilidade de um modelo de desenvolvimento baseado na exportação de produtos primários agrícolas (Castel-Branco, 1994a:77).

3.1.3- *desequilíbrios na economia*

Um dos exemplos de desequilíbrios econômicos, provocados pela falta de coordenação entre as estratégias dos doadores e do governo moçambicano, está na questão da ajuda alimentar. Como vimos anteriormente, o declínio da produção agrícola devido à seca e à guerra, criou uma situação de escassez alimentar aguda em Moçambique. Este fato, aliado à carência de divisas, impossibilitou o país de importar cereais, obrigando-o a recorrer à ajuda alimentar internacional, para suprir as necessidades da população afetada pela guerra, assim como a população urbana. A ajuda alimentar, principalmente proveniente do ocidente, tinha um caráter político, o que pressupunha que a sua distribuição dependia das decisões dos doadores e não do governo moçambicano.

Após a adesão do país ao FMI, ao Banco Mundial, e ao posterior lançamento do PRE(S), a ajuda alimentar continuou. Contudo, a convivência entre a ajuda e a política de revitalização da agricultura familiar, levada à cabo pelo PRE, tornou-se cada vez mais problemática. Os alimentos doados pela comunidade internacional são normalmente comprados dos excedentes da produção agrícola do país doador e são distribuídos gratuitamente nas regiões mais pobres, enquanto que nas cidades são comercializados. Quando a agricultura começou a dar os seus primeiros sinais de recuperação como resultado das políticas adotadas, a produção local viu-se na condição de ter que competir com produtos que normalmente são subvencionados nos seus países de origem. Isso afetou consideravelmente o nível de preços dos produtos agrícolas, com prejuízos maiores para a produção doméstica (Roesch, 1992:20-1). O governo apelou à comunidade doadora para uma integração entre as estratégias de emergência e do PRE(S), o que permitiria a compra de excedentes agrícolas nacionais para a ajuda alimentar, estimulando assim a recuperação da agricultura nacional. O apelo não teve sucesso. Os doadores continuaram a defender a separação entre as políticas de emergência do programa de ajuste estrutural, preferindo comprar alimentos no mercado internacional.

Para a comunidade doadora, os efeitos perversos da ajuda alimentar eram, acima de tudo, consequência da ineficiência, da falta de coordenação e da corrupção locais, que limitaram significativamente a canalização da ajuda e permitiram o

desvio de uma parte dos produtos para o mercado, onde com condições desfavoráveis com a produção local (Hermele, 1990:10-11, Abrahamsson & Nilsson, 1994).

De qualquer modo, a excessiva dependência do país em relação à ajuda externa e o elevado grau de *leverage* exercido pelos doadores sobre o governo, têm tornado a ajuda externa ineficiente. O fraco poder de negociação do país frente aos atores internacionais na altura do lançamento das reformas econômicas, permitiu uma maior interferência destes no processo de implementação do PRE(S). Contudo, apesar da importância dos atores externos no processo ser incontornável, as estratégias que os mesmos têm adotado põem em perigo a sustentabilidade e eficácia das reformas, criando problemas de difícil solução para o governo.

Os doadores são diversos, têm motivações e objetivos diferentes quanto à sua participação no processo de implementação do PRE(S), e com base nisso adotam estratégias individuais, que algumas vezes chegam a ser incompatíveis com as políticas implementadas no âmbito do programa de ajuste. A solução para esses problemas seria a existência de mecanismos de coordenação que pudessem conciliar as estratégias e motivações na produção do bem comum que é o sucesso das reformas. Essa função tem sido confiada ao governo. Porém, a fraca capacidade técnica de que o governo dispõe, e a sua crescente erosão pela fuga de técnicos qualificados para trabalharem nos projetos dos doadores, tornam a

tarefa mais difícil e até impossível. Junte-se a isso a persistência dos doadores em continuarem diretamente a canalização dos recursos por eles disponibilizados. Conseqüentemente, o governo tem perdido a capacidade de implementar políticas próprias -- destinadas à criação de grupos comprometidos com o sucesso das reformas. A crescente erosão da capacidade do Estado (técnica e de provisão do bem público), o que possibilita de lidar convenientemente com as questões e os atores internos envolvidos no ajuste, como veremos a seguir.

3.2- ATORES E PROCESSOS INTERNOS; GOVERNO E COORDENAÇÃO

Vimos anteriormente que as políticas implementadas pelo governo do partido Frelimo durante o período socialista, destinavam-se a criar uma nova aliança baseada no operariado urbano. Porém, estas políticas contribuíram significativamente para a destruição das alianças feitas durante a luta armada de libertação (principalmente a aliança com os camponeses), sem terem conseguido criar um operariado expressivo. Nesta seção, veremos como o governo tem articulado as alianças e como tem se relacionado com os diversos atores internos, na promoção do novo modelo de desenvolvimento -- o PRE(S). Tomarei como base da análise dois aspectos: a) como o governo age ante aos beneficiários das reformas e à sua coalizão; e b) de que mecanismos o governo dispõe para relacionar-se com a sociedade civil, principalmente no que concerne à adoção de políticas para cobrir os custos das reformas, e para neutralizar possíveis oposições às reformas.

3.2.1- *A realização governamental e os beneficiários das reformas*

Quando o partido Frelimo definiu formalmente a sua linha política marxista-leninista no seu III congresso em 1977, ficou desde então sacramentado que o país encetaria por uma via socialista de desenvolvimento. Em sintonia com os ideais socialistas todos os membros do governo ou do partido foram proibidos de possuir propriedades privadas ou de serem patrões. A adesão à essa postura não foi consensual, ocorreram dissidências, sendo que algumas delas foram obrigadas a deixar o país, outras foram eliminadas fisicamente, e as mais inconformadas foram a base do movimento rebelde Renamo que promoveu a guerra civil por 15 anos. Mesmo assim, o partido continuou a ser uma força heterogênea – formada por uma ala militar, por um grupo de intelectuais marxista-leninistas, e por indivíduos não ligados à nenhuma das duas alas, mas que viam no partido uma forma de alcançar objetivos particulares de vária índole. Portanto, embora a ala marxista-leninista estivesse em peso, os ideais socialistas não eram compartilhados por todos os membros do partido.

A estratégia de desenvolvimento que dava corpo às idéias socialistas, o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), começou a ser implementada em 1980, tendo no Estado o principal ator e promotor do desenvolvimento econômico. As políticas implementadas nos primeiros anos da independência e na primeira metade dos anos 80 reduziram drasticamente a aliança ampla na qual se baseou a luta contra a colônia portuguesa, restando à Frelimo o apoio dos funcionários públicos, das elites militares e de algumas camadas da população urbana. Os

expressões frágeis econômicas e políticas do modelo socialista foram analisadas no IV Congresso do partido Frelimo, no qual também foram definidas as soluções para a saída da crise e a correção dos erros cometidos. Medidas graduais de liberalização econômica e política foram iniciadas, o que culminou com a adoção do PRE em 1987. Em 1989 foi realizado o V Congresso do partido, no qual a proibição aos membros do partido de possuírem propriedades privadas foi finalmente removida. Estas medidas de liberalização, marcaram o aparecimento de uma nova geração de intelectuais no seio do partido Frelimo, mais simpatizante com os ideais de uma economia de mercado; e significaram também a perda de influência dos intelectuais marxistas-leninistas no partido (Cravinho, 1995). Por outro lado, devido à heterogeneidade deste, a adoção de um programa de ajuste estrutural nos moldes do FMI e do Banco Mundial esteve longe de ser consensual, o que criou graus diferenciados de compromisso com o sucesso das reformas econômicas, dentro da coalizão governamental.

Quando as reformas econômicas foram lançadas, o setor público moçambicano era considerado o melhor em comparação com outros países africanos. Não obstante, padecia dos problemas típicos dos aparatos estatais do continente, como uma fraca capacidade técnica, a predominância do nepotismo e a inexistência de uma burocracia com um alto grau de qualificações acadêmicas. Devido à guerra e ao êxodo rural, o governo se viu obrigado a manter um número elevado de funcionários no setor público, como uma forma de garantir um nível mínimo de renda para as populações urbanas. Quando o PRE começou a ser

implementado a redução dos gastos públicos levou à deterioração do padrão de vida do funcionalismo do aparelho e das empresas estatais, como consequência da queda do poder de compra dos trabalhadores, provocado pela subida dos preços e pela redução dos subsídios aos preços dos produtos básicos, sem um aumento compatível dos salários. Os funcionários mais qualificados abandonaram o Estado à procura de melhores oportunidades na iniciativa privada e nas organizações internacionais que começavam a proliferar no país, e o Estado ficou à mercê da ineficiência e da corrupção.

Por sua vez, as tendências de liberalização econômica e política permitiram um certo afrouxamento da disciplina ideológica do partido (que aliás se confundia com o governo), o que deu espaço à ala mais à direita para finalmente possuir empresas privadas e assim concretizar os seus *intentos capitalistas*. Contudo, o processo nem sempre foi dos mais transparentes. Uma parte das elites burocráticas e do partido aproveitou-se do poder que o seu acesso ao aparelho do Estado lhe conferia para enriquecer ilicitamente. As privatizações das empresas estatais são um exemplo. Os trabalhadores queixavam-se de que ficavam durante vários meses sem salários, enquanto ouviam rumores de que os administradores das empresas estavam prestes a comprá-las. As denúncias de corrupção sucediam-se, levando o governo a prometer que tomaria providências no sentido de disciplinar a sua coalizão. As investigações levadas à cabo não deram origem a nada e os problemas de corrupção se agravaram.

Os outros beneficiários do PRE são os comerciantes e os pequenos empresários do ramo das importações (que são fundamentalmente de origem asiática), que enriqueceram significativamente com a liberalização do comércio e o conseqüente aumento das importações, para fazer face à incipiente indústria nacional. A atividade comercial em Moçambique sempre foi dominada pelos asiáticos (principalmente indianos e paquistaneses), que mesmo durante a vigência do regime socialista conseguiram acumular um capital significativo, mas raramente usaram-no em investimentos produtivos.

Devido à esta postura, os *monhés* (como são conhecidos nacionalmente os comerciantes asiáticos) são severamente criticados por não se preocuparem em desenvolver o país, embora sejam a única camada social com possibilidades de realmente fazê-lo. As animosidades para com os *monhés* atingiram o seu ponto mais alto com a apresentação do programa do Partido Liberal de Moçambique (Palmo), após a introdução do multipartidarismo em 1990. O programa apresentava um claro libelo a presença dos *monhés* no país, acusando-os de maus moçambicanos, de racistas, e de serem o grande obstáculo ao desenvolvimento de Moçambique. Por outro lado, o representante do Banco Mundial Roberto Chavez, o assessor económico do PNUD, Carlos Horta, e representantes da comunidade doadora, denunciaram a existência de um cartel formado por um pequeno grupo de importadores e comerciantes, que determinava os preços e influenciava os níveis de inflação, criando sérias dificuldades na gerência das reformas económicas (Jornal *Savana*, 24/11/95).

Portanto, para sustentar as reformas, o governo dispõe de uma coalizão formada por uma camada de funcionários públicos, pelos membros do seu partido e pela antiga *nomenklatura*, que muitas vezes sucumbe aos interesses dos indivíduos que a formam e tem pouco compromisso com o sucesso das reformas. Por outro lado, o governo não consegue inculcar um espírito de compromisso com as reformas em alguns beneficiários das mesmas (principalmente os comerciantes asiáticos), e nem é capaz de evitar que os ditos beneficiários ajam de uma maneira que ponha em questão o sucesso do PRE(S). Por conseguinte, a base das reformas é constituída por uma coalizão governamental não coesa, e por beneficiários que não relacionam a continuidade dos seus ganhos com o sucesso das reformas, e por este modo agem de formas destoantes com a sustentabilidade das reformas.

A permissividade do governo para com esses desmandos é sem dúvida fruto da fraca coesividade do Estado. No entanto, também pode ser vista como um meio de criação de uma burguesia nacional para sustentar as reformas e para ser o pilar de uma nova estratégia de desenvolvimento. Só que, como ocorre em qualquer parte do mundo, a burguesia moçambicana emergente tem tido um compromisso maior com os seus interesses, do que com o sucesso das reformas económicas ou com os interesses nacionais. Um exemplo paradigmático disso são os recursos disponibilizados pela comunidade internacional para a promoção de empresas agrícolas privadas, que o governo destinou aos antigos combatentes

(militares na reserva). Estes recursos foram usados na importação de bens de luxo (como automóveis) e em empreendimentos comerciais, que têm um retorno financeiro mais rápido. O outro exemplo foi a apreensão de 40 toneladas de haxixe que estavam num *container* pertencente à um empresário de origem asiática no porto de Maputo em 1995. O caso não foi devidamente esclarecido até hoje sendo que o principal suspeito foi libertado em condições pouco claras. Este episódio piorou a imagem do país no exterior, ao dar a verdadeira dimensão da corrupção existente e da dificuldade do Estado moçambicano para manter a ordem no novo contexto de liberalização econômica e política.

Na verdade, o governo tinha sérias dificuldades para controlar a sua coalizão por estar numa situação delicada. Isto é, a redução da coalizão governamental aos membros do seu partido e a alguns grupos urbanos era um grande empecilho à tomada de posições firmes no combate à corrupção. Consequentemente, temendo perder as poucas alianças que ainda existiam e seriam cruciais à continuação da guerra com a Renamo, o governo viu-se de mãos atadas e não pôde controlar melhor a sua coalizão. Esta situação persistiu mesmo após o fim da guerra em 1992, embora desta vez o governo temesse perder o apoio dos grupos urbanos nas eleições que estavam marcadas para outubro de 1994. Portanto, o contexto de guerra no qual o MRE foi implementado e a redução das alianças do partido à *nomenklatura* e à classes urbanas, criaram sérias dificuldades à coordenação da coalizão governamental. Deste modo, o governo foi obrigado a manter um Estado com uma fraca capacidade técnica mas com um número excessivo de

funcionários, um setor público ineficiente e corrupto, uma elite burocrática mais preocupada com os seus interesses pessoais do que com o interesse público, e uma burguesia emergente com um fraco espírito empresarial e um incipiente potencial empreendedor. Com a entrada do jogo democrático, esta estratégia tenderá a continuar, que será um grande obstáculo ao sucesso das reformas.

As dificuldades do governo não se restringem à incapacidade de controlar a sua coalizão ou de mobilizar os beneficiários das reformas. Elas também existem na incapacidade de criação de um clima social receptivo às reformas, como veremos à seguir.

3.2.2- o PRE(S) e a sociedade civil

Como foi dito anteriormente, o principal objetivo do PRE era reverter a concentração de renda das cidades para as zonas rurais, de modo a se criarem condições mínimas de consumo à esmagadora maioria da população nacional que vive nas zonas rurais. Este aumento de consumo, supunha-se, seria um estímulo à produção agrícola local; de consumo e de exportação. Porém, apesar dos aumentos significativos da produção, o PRE levou à deterioração da qualidade de vida da esmagadora maioria da população urbana; e condições conjunturais -- como a seca e a guerra -- impediram uma transferência real de renda para as zonas rurais -- dificultando assim a revitalização da agricultura conforme o planejado. Por outro lado, a massiva destruição de infra-estruturas sociais (hospitais e escolas) devido à guerra, a redução crescente do orçamento

do Estado para os fatores sociais, e as sucessivas desvalorizações da moeda nacional não seguidas de correspondentes aumentos salariais, criaram um quadro social aterrador.

O impacto social das reformas econômicas e as medidas de liberalização política que complementar o novo modelo de desenvolvimento a ser implementado no país, foram um estímulo ao surgimento de diversas formas de questionamento (e até contestação) do programa econômico do governo. Por essa razão, em maio de 1989, os estudantes universitários entraram em greve, reivindicando melhores condições de ensino e de vida -- como mais subsídios aos alunos internos, melhores refeições e melhores condições de habitação (Hermele, 1990:34). A greve dos estudantes foi um marco histórico no país porque a constituição vigente no período socialista não reconhecia o direito à greve. Este direito só seria consagrado na nova constituição aprovada em 1990.

Até então, as organizações cívicas existentes - chamadas de *organizações de massas* - foram criadas e estavam atreladas ao partido Frelimo. Neste âmbito, o partido exercia um controle direto sobre a central sindical do país (a OTM) e sobre vários outros tipos de associações -- como de professores, da juventude, da Mulher e até dos jornalistas -- o que lhe conferia um alto grau de controle sobre a sociedade civil. Com as medidas de liberalização política, o governo teve que prescindir desse controle, dando assim um maior poder de ação às várias organizações.

A liberalização política foi seguida de ondas de greves, sendo que numa delas -- a dos professores, ocorrida em 1990 -- o governo recorreu ao uso da força para dispersar os grevistas. Por sua vez, a OTM, agora um movimento autônomo, tem reivindicado do governo aumentos salariais que possam restaurar as perdas provocadas pela inflação e pelas sucessivas desvalorizações da moeda local, chegando inclusive a ameaçar convocar uma greve geral. Esta só não se concretizou devido ao fraco sindicalismo existente no país, resultado do seu atrelamento ao Estado no período socialista, e devido à cisão que ocorreu no movimento sindical após a remoção da obrigatoriedade de todos os sindicatos estarem filiados à CINTA (Colaço, 1992; Moyana, 1993).

De qualquer modo, as medidas implementadas no PRE não têm contribuído para a manutenção da aliança entre o governo e os trabalhadores, e têm ido mais na direção de provocar rupturas e antagonismos entre os dois atores. O governo só não enfrenta maiores problemas porque a frágil estrutura econômica do país e os altos índices de desemprego reduziram o poder de luta dos sindicatos. Por outro lado, as diversas organizações cívicas que já fizeram parte do Estado/partido Frelimo começaram a desaparecer ou a agir com uma certa autonomia do governo.

No âmbito do PRE, o governo criou a Secretaria de Estado da Ação Social (SEAS) para possibilitar uma análise mais lúcida dos efeitos sociais negativos do

programa de ajuste estrutural. A criação da SEAS levou à implementação de várias políticas de apoio às camadas mais vulneráveis da população; que vão da criação de creches e centros infantis para as crianças das famílias mais pobres, à distribuição de alimentos e complemento salarial às camadas mais vulneráveis, através de transferências diretas de renda do Estado (Mole, 1994:172).

Estes programas têm uma eficácia questionável por três razões: *primeiro*, porque são financiados principalmente pela comunidade internacional e um dia os recursos para a sua continuidade acabarão, sem que o Estado esteja em condições de continuar a financiá-los. *Segundo*, o seu alcance é limitado e não tem como dar conta das estatísticas da pobreza que caracterizam o país: dados existentes indicam que 70% da população nacional encontra-se num Estado de pobreza absoluta, sendo que 80% só nas zonas rurais (Green, 1989). E *terceiro*, estes programas atacam os sintomas e não a causa da doença. Isto é, os programas sociais seriam mais efetivos se propiciassem um maior acesso à saúde e à educação às camadas mais vulneráveis, o que melhoraria sua qualidade de vida e o nível de renda, através do acesso à melhores empregos.

A contestação da componente social do ajuste ganhou um novo alento com a proliferação de uma vasta gama de organizações cívicas, resultante do processo de democratização. Movimentos como a Liga dos Direitos Humanos, a Muleide (Mulheres e Desenvolvimento), a AMODEFA (Associação Moçambicana de Defesa da Família) os partidos políticos emergentes e mais recentemente a

Ordem dos Advogados de Moçambique, surgem como atores que questionam não só a componente social do programa de ajuste estrutural, mas também outros problemas inerentes às reformas em curso no país como a corrupção e a crescente perda da soberania nacional devido à crescente dependência dos recursos do exterior.

Em resumo, pode-se afirmar que o governo dispõe de uma frágil base de sustentação ao PRE(S), constituída por uma coalizão que mal consegue controlar e por um pequeno grupo de beneficiários aos quais não consegue incutir o senso de compromisso com o sucesso das reformas. Esta dificuldade em coordenar as diferentes estratégias dos atores envolvidos tem minado significativamente a credibilidade das reformas, do próprio governo, e provavelmente será um empecilho à consolidação e sustentabilidade do PRE(S). O processo de democratização, além de criar condições para a crítica e a contestação de alguns aspectos da ação do governo, contribuiu significativamente para um crescente distanciamento entre o governo e a sociedade civil, ao tornar inviável a continuidade da ligação entre o Estado/partido e as organizações de massas. Por sua vez, as políticas implementadas pelo governo no contexto do PRE(S) afastam cada vez mais os trabalhadores do governo, ao imporem custos elevados aos assalariados, sem possibilidades de compensação.

Outro aspecto que deve ser levado em conta é o impacto das medidas de liberalização e estímulo às exportações contidas no PRE. A liberalização da

economia levou a aumento das importações de produtos manufaturados, que muitas vezes competem em franca vantagem com os produtos da ressuscitada indústria nacional. As condições desiguais de competição poderão ser um forte obstáculo ao relançamento da produção industrial nacional. Por sua vez, as sucessivas desvalorizações do Metical (a moeda local), concebidas como formas de incentivo às exportações, deterioraram significativamente o poder de compra dos assalariados, contribuindo para o aumento do custo de vida no país e para a erosão do apoio às reformas à nível nacional.

Portanto, as bases sociais de sustentação das reformas econômicas são fraquíssimas. A continuidade do PRE(S) deve-se a impossibilidade do país retornar ao *status quo* ou escolher uma alternativa de desenvolvimento, devido ao estágio avançado em que as reformas estão e ao elevado grau de dependência em relação aos doadores externos. Os numerosos programas de ajuda e de emergência atrelados ao PRES e financiados pela comunidade internacional, tornam qualquer ideia de abandono do programa de ajuste estrutural simplesmente inviável. O principal problema do PRES é o fato de ser por demais excludente. Ao mesmo tempo que não consegue mobilizar os beneficiários das suas políticas, isso não se deve somente à fraca capacidade financeira, técnica e administrativa do Estado. Deve-se também à inexistência de um ator coeso internamente com capacidade de buscar apoios políticos e com poder de implementar políticas que possam produzir um *eleitorado* que tenha compromisso com a sua continuidade. Esse ator só pode ser o governo. A insistência dos

doadores em investir diretamente os recursos disponibilizados ao país cria dificuldades à formação de um *eleitorado* que tenha um compromisso com as reformas econômicas. Como os doadores são vários e os canais de comunicação entre eles são deficientes, os beneficiários dos recursos por eles disponibilizados tenderão a conceber as reformas de uma forma fragmentada, e terão um compromisso maior com os seus financiadores diretos do que com o sucesso das reformas como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as questões teóricas, pode-se dizer que o PRES enfrenta problemas de coordenação oriundos das interações políticas nas quais o governo participa, nos âmbitos interno e externo.

No âmbito externo, o declínio dos preços dos produtos primários no mercado internacional deturpou consideravelmente o poder de compra do país e prejudicou a implementação das estratégias de reabilitação econômica. Por sua vez, mesmo que existissem, dentro do governo, grupos que se identificam com a agenda das reformas neoliberais e têm compromisso com o seu sucesso (os grupos do *linkage*), a excessiva dependência do país em relação à atores e recursos externos limita o poder de ação do governo. E tudo leva a crer que esses grupos realmente existem. Para ilustrar isso, basta citar-se a nomeação da economista Luísa Diogo (que já trabalhou para o Banco Mundial) para o cargo estratégico de vice-ministra das finanças. Porém, o excessivo *leverage* exercido pelos atores externos no governo diminui o espaço de manobra deste, e o leva a implementar políticas que desgastam crescentemente a base de sustentação das reformas, deixando assim o governo numa situação delicada diante de potenciais aliados internos.

No âmbito interno, a existência de um sistema de partido único, fez com que a Frelimo, por ser o único partido existente, se tornasse numa força política muito

heterogênea. No período socialista isso constituiu uma vantagem, dado que o partido conseguiu ter uma expressiva inserção na sociedade. Porém, quando o PRE foi lançado, a heterogeneidade do partido explica o porquê da dificuldade do governo para controlar a sua coalizão. A existência de tendências e correntes políticas diferentes na Frelimo foi o grande empecilho à existência de uma coalizão unida e de um compromisso partidário único para com o sucesso das reformas. A grosso modo, ficou difícil, para o governo, a criação de uma coalizão forte e unida para sustentar as reformas, devido à heterogeneidade da sua base partidária e das suas alianças.

Por outro lado, o governo não conseguiu alargar a coalizão de sustentação às reformas, dado que as políticas sociais apresentadas como complemento ao programa de ajuste estrutural têm tido um alcance mínimo. O governo da Frelimo também foi incapaz de conciliar as reformas econômicas com o processo de abertura política, ao diminuir o seu grau de inserção na sociedade por ter perdido o controle das organizações de massas que o ligavam à sociedade civil. É certo que a organização das mulheres (a OMM) voltou a fazer parte do partido. Porém, organizações similares têm se multiplicado e chamam a si o papel de representantes da mulher moçambicana, o que reduz a influência que aquela organização já teve na população feminina do país.

Relembrando os pressupostos da coordenação apresentados no capítulo 1, a autoridade do governo depende da sua coesão e da falta de organização de

potenciais opositores à sua ação. Dentro do mesmo raciocínio, a heterogeneidade do governo e a sua falta de coesão interna (fraco poder de coordenação) seriam os pontos mais críticos da sustentabilidade das reformas. Contudo, a crise econômica enfraqueceu o poder de barganha dos sindicatos, fato que aliado à existência de uma sociedade civil ainda em fase embrionária, *desorganizou* os *potenciais opositores* do governo, tornando o seu poder de ação relativamente inofensivo. Por conseguinte, as reformas econômicas continuaram, apesar das suas medidas altamente impopulares e da falta de uma coalizão governamental coesa. Como foi dito acima, a continuidade do PRE(S) deve-se mais aos compromissos firmados pelo governo com atores externos e à dependência de Moçambique em relação a recursos externos, do que à sua eficácia no âmbito interno, que é questionável.

As peculiaridades do contexto interno e externo no qual Moçambique iniciou o seu programa de ajuste estrutural, são fundamentais para a compreensão das dificuldades que o PRES enfrenta hoje. O lançamento das reformas econômicas num momento em que os resquícios da guerra fria ainda se faziam presentes, é um dos aspectos explicativos da ação e da considerável interferência dos atores externos no processo. O PRE teve uma componente política muito acentuada porque a sua adoção não tinha como objetivo somente a resolução dos problemas econômicos que o país enfrentava. A erradicação do modelo socialista, político, assim como económico, tomou a dianteira na formulação do projeto reformista, que aliás teve uma grande influência do ocidente e do capital internacional.

Porém, o apoio dos atores externos na transição para o modelo capitalista nem sempre esteve à altura do seu compromisso com o fim do socialismo. Numa conferência realizada em Maputo, em junho de 1990, o presidente Joaquim Chissano mostrava a sua decepção com o envolvimento do ocidente no processo de reformas a decorrer no país:

Os EUA disseram, "abram-se ao... Banco Mundial e FMI". O que aconteceu...

Dizem nos jornais: "Marxismo! Vocês são demônios. Mudem essa política". Ok, o marxismo já se foi.

"Criem uma economia de mercado!" Ok, a Frelimo está a tentar criar o capitalismo. Nós temos a tarefa de construir o socialismo e o capitalismo aqui.

Fomos ter com Reagan e eu disse, "preciso de dinheiro para o setor privado, para incentivar pessoas que queiram desenvolver uma burguesia." Resposta: US\$ 10 milhões, depois mais US\$ 15 milhões, mais outros US\$ 15 milhões. Vocês querem que eu acabe com o marxismo, a União Soviética e a Alemanha Oriental e dão-me [apenas] US\$ 40 milhões? Ok, nós mudam.

Agora eles dizem, "se vocês não criarem um sistema multipartidário não esperem ajuda de nossa parte" (Marshall, 1992:49).

A ênfase exagerada dos atores externos no desmantelamento do modelo socialista, dificultou a compreensão dos problemas que o país enfrentava e levou à adoção de soluções que muitas vezes se revelaram inadequadas. A ação dos múltiplos atores externos envolvidos no processo -- muitas vezes com motivações e interesses próprios -- embora se dirigisse à resolução das várias questões inerentes à implementação das reformas econômicas, acabou criando seríssimos problemas devido ao fato de ser fragmentada e por inexistir um aparato institucional capaz de articular as estratégias dos atores envolvidos. As distorções e os desequilíbrios apresentados no capítulo 3 são exemplos

ilustrativos disso. A ajuda externa — financeira, alimentar ou mesmo técnica — é essencialmente *vinculada*. Isto é, os investimentos são feitos com base nos projetos dos doadores; a ajuda alimentar usa produtos dos países doadores, portanto é uma forma de expansão dos seus mercados; e a assistência técnica estrangeira garante os empregos dos técnicos dos países que a fornecem. Conseqüentemente, apesar dos atores externos preocuparem-se com a resolução dos problemas existentes no ajuste, eles têm tido um compromisso maior com os seus interesses do que com o sucesso do programa de ajuste em si.

Por sua vez, no contexto nacional, a existência de um Estado com fraca capacidade técnica, administrativa e burocrática, assim como a guerra civil, criaram problemas não negligenciáveis na condução do PRE pelo governo. A redução dos gastos públicos, e portanto a deterioração das condições de vida dos funcionários públicos, e as medidas de liberalização política que permitiram à *nomenklatura* a posse de propriedades privadas, abriram espaço para a corrupção, que passou a ser sinônimo do governo, do partido Frelimo e dos funcionários públicos. Mesmo que existisse vontade política para a erradicação da corrupção, uma estratégia radical nesse sentido tenderia a erodir as poucas bases de sustentação de que o regime dispunha para combater a Renamo. Após o fim da guerra em 1992, o mesmo raciocínio continuou, desta feita com vista à manutenção das alianças para o pleito eleitoral de 1994. Esta incapacidade do governo de disciplinar os seus aliados poderá ter efeitos negativos para as reformas porque gradualmente começa-se a entender que os benefícios das

reformas concentram-se em pequenos grupos, enquanto que o governo apela continuamente a população para que contribua para o sucesso do PRES, a partir da aceitação de sacrifícios (*titânicos*) momentâneos.

Por outro lado, a crise fiscal do Estado o impede de levar à cabo investimentos na área social de modo a aliviar os custos das reformas, e também de produzir políticas que possam alargar as suas alianças ou criar novos aliados. A persistência destes problemas tem limitado a eficácia do PRES como um modelo de desenvolvimento e poderá impedir a sua consolidação ao longo do tempo. Portanto, a resolução destes problemas é fundamental para o sucesso das reformas económicas, e deve considerar os vários aspectos (internos e externos) que são essenciais para uma implementação bem sucedida do programa de ajuste estrutural a saber:

1) a existência de um ator central capaz de coordenar as estratégias dos diversos atores envolvidos nas reformas -- isto implica na concessão de um maior espaço de manobra ao governo na definição e execução das políticas do PRES, e no reforço da sua capacidade institucional, de modo a dar conta das diversas tarefas que lhe são impostas pelo programa de ajuste. Para tal, os doadores devem abrir mão do seu poder de alocar diretamente os recursos por eles disponibilizados ao país à favor do governo. Também devem aceitar ter uma política conjunta de uso dos recursos humanos existentes com o governo, de modo a evitarem que, ao mesmo tempo que financiam projetos de reforço da capacidade do Estado, a

execução dos seus projetos particulares usurpe uma grande parte da *nata técnica* do Estado, dificultando assim a eficiência do governo na implementação do PRES. A abdicação por parte dos atores externos do seu poder de implementar diretamente as políticas que dependem dos seus recursos, a política conjunta de uso de recursos humanos, e uma estratégia de reforço da capacidade do Estado (técnica, burocrática e administrativa), permitirão ao governo não só aproveitar melhor os recursos existentes, mas também dar-lhe-ão um maior espaço de manobra para articular as alianças que julgar mais convenientes.

2) a existência de um maior compromisso dos atores externos com o sucesso das reformas -- isto significa que deve ser feita uma revisão das principais políticas que estão a ser implementadas, o que implica repensar a ênfase exagerada nas políticas que visam o aumento das exportações, e concentram-se na recuperação de setores económicos que possam permitir o cumprimento das obrigações com credores internacionais. Como vimos, estas políticas têm se revelado ineficientes e contribuem para a criação de um clima social não favorável à continuidade das reformas. Refiro-me às desvalorizações da moeda que resultam na deterioração do poder de compra dos assalariados e na conseqüente indisponibilidade destes em apoiar as reformas, o que pode levá-los a tornarem-se numa oposição clara ao programa de ajuste. A revisão destas políticas depende do empenho do governo em fazer entender aos seus credores, e outros tipos de atores externos existentes, que o sucesso das reformas não é possível sem a criação de um ambiente nacional favorável. Deste modo, o governo deve convencer aos atores

externos para que tenham um maior compromisso com as políticas que não estão diretamente ligadas à questões que os beneficiam diretamente, de modo a se criar um clima interno favorável às reformas econômicas.

3) *resolução dos problemas estruturais que o Estado enfrenta* -- além do reforço da capacidade técnica e da recuperação do poder de produção de políticas públicas descritos no item 1, a eficiência do governo na condução das reformas econômicas passa pela resolução dos problemas enfrentados pelos Estados na maior parte dos países africanos. Refiro-me à corrupção, ao nepotismo e à inexistência de uma burocracia no sentido weberiano, muitas vezes frutos da cultura local, com definições pouco claras das fronteiras do público e do privado. Estes problemas só podem ser resolvidos com a consolidação da nascente democracia, que permitirá o desenvolvimento de uma sociedade civil com um olhar mais crítico em relação à ação do Estado, e com a consciência de que o Estado deve ser responsável e responsivo para com os cidadãos. Isto pressupõe a complementação das medidas com vista ao reforço da capacidade técnica do Estado, com políticas que permitam o nascimento de uma consciência de cidadania através do aumento dos investimentos nos serviços básicos -- saúde e educação.

Em síntese, o sucesso do PRES e a sua consolidação estarão comprometidos se as relações entre os diversos atores e o governo não forem tidas como partes importantes do programa de ajuste. Não basta que o país receba recursos (alguns

deles até em condições favoráveis) e vários tipos de auxílio para fazer frente às suas insuficiências. se não existir uma estratégia clara e única para a resolução dos problemas existentes. As reformas precisam de um condutor, e esse condutor só pode ser o governo, dado que cabe a ele a responsabilidade pelo fracasso do programa de ajuste. Portanto, nada mais justo que se lhe dê um maior espaço de manobra e lhe sejam confiados os recursos para levar avante o projeto das reformas. Só um ator coeso, com uma capacidade institucional adequada e recursos para produzir políticas, será capaz de mobilizar esforços para a execução do novo projeto de desenvolvimento em curso no país. Isto só é possível com uma maior receptividade dos atores externos à idéia de que as reformas envolvem um jogo político interno que é essencial ao seu sucesso e só o governo é capaz de jogá-lo melhor.

No âmbito interno, o reforço da capacidade do Estado e a criação de um ambiente social que exige do governo uma maior responsabilidade para com os seus cidadãos, é essencial para a resolução dos problemas por este enfrentados com a sua coalizão. A consolidação da democracia e o desenvolvimento de uma sociedade civil exigirão do governo uma maior *accountability*, e o impedirão de usar os recursos do Estado como moeda para a manutenção das alianças que visam simplesmente interesses partidários e não nacionais.

Uma maior atenção dos atores envolvidos nas reformas -- sejam os tecnocratas nacionais, assim como os diversos atores externos com poder de decisão no

PRES -- aos problemas nacionais existentes na implementação do programa de ajuste estrutural, afigura-se como a solução mais adequada para a resolução dos problemas de coordenação existentes. A saída da crise é impensável sem a ajuda internacional. Contudo, o deslocamento da ênfase nas políticas que têm em conta a posição do país no sistema internacional -- como a liberalização da economia e as políticas de estímulo às exportações -- para as políticas dirigidas à resolução dos problemas nacionais (como saúde, educação, estímulo à indústria nacional, etc.), parece ser uma via mais adequada. Esta reversão na ênfase do tipo de políticas poderá finalmente prover o PRES do apoio interno que cada vez mais se reduz, e firmará as bases para a sua consolidação.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders. (1994), Mocambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o período 1974 - 1992. Maputo (Moçambique), Padrigu/ CEEI-ISRI.

_____ (1995), Ordem Mundial Futura e Governação Nacional em Moçambique: "Empowerment" e Espaço de Manobra. Maputo, Padrigu/ CEEI - ISRI.

ACUÑA, C. H. & SMITH, W. C. (1994), "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform." In W. C. SMITH *et alii* (eds.) - Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal reform. New Brunswick, Transaction Press.

_____ (1993), "Future Politico-economic Scenarios for Latin America." In W. C. Smith *et alii* (eds.) Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Brazil, Bolívia, Chile and Mexico. New Brunswick, Transaction Publishers.

ADAM, Yussuf. (1990), "Foreign Aid to Mozambique". Maputo, Centre for African Studies/ Eduardo Mondlane University, mimeografado.

ALMEIDA, Adelino A. M. (1994), "Moçambique: Subsídios Para a Compreensão de uma Realidade Política Africana (1974-1985). In, Africana, No.13, pp 65-92.

ARNOLD, R. Douglas. (1990) The Logic of Congressional Action. New Haven, Yale University Press, 1990.

ARMIJO, Leslie *et alii*. (1994), "The Problems of Simultaneous Transitions". In Journal of Democracy , october 1994, volume 5, nº 4, pp 161-175.

BOLI, John. (1987), "World Polity Sources of Expanding State Authority and Organization, 1870- 1970." In, G. M. Thomas *et alii* (eds.), Institutional Structure. Constituting State. Society and the Individual. Sage Publications.

BRITO, Luis de. (1993), Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique. In Estudos Moçambicanos, No.13, pp 15-26.

BROCHMANN, Grete & OFSTAD Arve. (1990), Moçambique: A Ajuda Norueguesa Num Contexto de Crise -- Estado do país e exame da ajuda norueguesa. CHR: Michelsen Institute. Department of Social Science and Development, 1990.

CALLAGHY, Thomas. (1989), "Toward State Capability and Embedded Liberalism in The Third World: Lessons for Adjustment." In J. Nelson (ed.), Fragile Coalitions : The Politics of Economic Adjustment. New Brunswick, Transaction Books.

_____ (1990), "Lost Between State and Market: The Politics of Economic Adjustment In Ghana, Zambia and Nigeria." J. Nelson (ed.), Economic Crisis and Policy Choice. Princeton, Princeton University Press.

_____ (1994). "Africa: Back to the Future?" Journal of Democracy, vol.5, No.5, pp 133-145.

CAPORASO, James & LEVINE, David P. (1992), Theories of Political Economy. Cambridge, Cambridge University Press.

CARDOSO, F. H. (1993), "Estado, Mercado e Democracia: Existe Uma Perspectiva Latino Americana?" In Sola, L. (Org.)- Estado Mercado e Democracia. São Paulo, Paz e Terra.

CASTEL-BRANCO, Carlos N. (1994a), "Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário." In Castel-Branco (org.) Mocambique: Perspectivas Econômicas. Maputo, Friedrich Ebert Stiftung & UEM.

_____ (1994b), "Problemas Estruturais de Industrialização: A indústria Transformadora". In Castel-Branco, op. cit.

CAWSON, Alan. (1986), Corporatism and Political Theory. Basil Blackwell.

COLAÇO, João C. (1992), "A Organização dos Trabalhadores Moçambicanos." *In* Boletim Laboratório de Pesquisa Social. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ.

COMISSÃO NACIONAL DO PLANO/ DIRECÇÃO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (CNP/DNE). (1991), *Anuário Estatístico 1990*. Maputo.

_____ (1993), *Anuário Estatístico 1992*. Maputo.

_____ (1994), *Anuário Estatístico 1993*. Maputo.

CONAGHAN, C. M. & MALLOY, J. (1994), Unsettling Statecraft in The Central Andes. Pittsburgh, University of Pittsburgh.

CORRALES, Javier. (1994), "Statist Political Parties Shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1898-1993)"; mimeografado.

CRAVINHO, João T. G. (1995), Modernizing Mozambique: Frelimo Ideology and the Frelimo State. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy. Trinity, University of Oxford.

CROCKER, Chester. (1992), High Moon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood. Johannesburg, Jonathan Ball Publishers.

DINIZ, Eli. (1993), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90." Dados, vol.18, nº 3, pp 385-415.

_____. Crise, governabilidade e Reforma do Estado: Em Busca de Um Novo paradigma. In Gershman, S. & Werneck, M. L. (Orgs), Democracia, Política Sociais e globalização, Rio de Janeiro, Fiocruz; no prelo.

DUNLEAVY, Patrick & O'LEARY, Brendan. (1987), Theories of State: The Politics of Liberal Democracy. London, MacMillan.

EVANS, Peter. (1992), "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change." In Haggard and Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics and The State. Princeton, Princeton University Press.

FIORI, José L. (1993), " Ajuste, Transição e governabilidade: O Enigma Brasileiro." In M. da C. Tavares & J. L. Fiori, Desajuste Global e Modernização conservadora. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

FRISCHTAK, Leila. (1996), "Overview: From Policy Reform to Institutional Change." In L. Frischtak & I. Atiyas (eds.), Governance, Leadership and

Comunication: Building Constituencies for Economic Reform. Washington, The World Bank.

GEDDES. Barbara. (1994), Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley, California University Press.

GOUREVITCH, Peter. (1986), Politics in Hard times: Comparative Responses to Internacional Economic Crisis. Ithaca, Cornell University Press.

GREEN. Reginald. (1989), A Dimensão Social do Ajustamento – A Pobreza em Moçambique: Estudo Sobre o Impacto Social do Programa de Reabilitação Econômica Sobre os Grupos Populacionais Mais Desfavorecidos. Maputo, mimeografado.

GRINDLE. M. S. & THOMAS, J. W. (1991), Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. The John Hopkins University Press.

GEFFRAY, Christian. (1991), A Causa das Armas: Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique. Porto, Edições Afrontamento.

HAGGARD. S. & KAUFMAN, R. (1989), "Economic Adjustment in New Democracies." In J. Nelson (ed.), Fragile Coalitions..., *op. cit.*

_____ (1992a), "Economic Adjustment and The Prospects for Democracy." *In*, Haggard & Kaufman (eds.), The Politics of Adjustment: International Constraints...

_____ (1992b), "Institutions and Economic Adjustment." *In* Haggard & Kaufman (eds)- The Politics of Adjustment...op. cit.

_____ (1993), "O Estado no Início e na Consolidação das Reformas Orientadas para o Mercado." *In* L. Sola, op. cit.

_____ (1994), "The Challenges of Consolidation." Journal of Democracy, Volume 5, Number 4, pp 5-16.

HANLON, Joseph. (1991), Mozambique: Who Call the Shots? Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press.

HARDIN, Russel. (1995), One For All: The Logic Of Group Conflict, Princeton, Princeton University Press.

HELD, David. (1987), Models of Democracy, Stanford, Stanford University Press.

_____ (1989), Political Theory and the Modern State. Stanford, Stanford University Press.

_____ (1991), "Democracy, the Nation-State and the Global System." In David Held (ed.), Political Theory Today. Stanford, Stanford University Press.

HERMELE, Keneth. (1988), "Guerra e Estabilização: Uma Análise a Médio Prazo do Programa de Recuperação Econômica (PRE)." In Revista Internacional de Estudos Africanos, Nos. 8 e 9, pp 339-349.

_____ (1990), Mozambique Numa Encruzilhada: Economia e Política na Era de Ajustamento Estrutural. Chr. Michelsen Institute. Department of Social Science and Development.

HODGES, Tony. (1979), "Mozambique: The Politics of Liberation." In Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, Southern Africa: The Continuing Crisis. Bloomington, Indiana University Press.

KAHLER, Miles. (1989), "International Financial Institutions and The Politics of Adjustment." In J. Nelson (ed.), *op. cit.*

_____ (1993), "Bargaining with the IMF: Two Level Strategies and Developing Countries". In Evans *et alii* (eds.), Double Edged Diplomacy.

Internacional Bargaining and Domestic Politics. Berkeley, University of California Press.

KAUFMAN, Robert. (1985), Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil and Mexico. International Organization, volume 39, nº 3 , pp 473-503.

_____ (1989), The Politics of Economic Adjustment Policy in Argentina, Brazil and Mexico. In, Policy Science, vol. 22, pp 395-413.

_____ (1990), "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico." In J. Nelson (de), Economic Crisis and Policy Choice. Princeton, Princeton University Press, 1990.

LIJPHART. Arendt. (1984), Democracies. New Haven, Yale University Press.

MACKINTOSH, Maureen. (1986), "Economic Policy Context and Adjustment Options in Mozambique." In Development and Change, vol. 17 , pp 557-81.

MALLOY. James M. (1993), "Política Econômica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais." In L. Sola, op. cit.

MARAVALL, José M. (1994), "The Myth of the Authoritarian Advantage." Journal of Democracy, Volume 5, Number 4, pp 17-31.

MARSHALL, Judith. (1992), War Debt and Structural Adjustment in Mozambique: The Social Impact. Ottawa, The North-South Institute.

MELLO, M. A. de & COSTA, N. R. (1995), "A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais." Contexto Internacional, vol. 17, n° 1, pp 89-113.

MEYER, John W. (1987), "The World Polity and the Authority of the Nation-State." In G. M. Thomas *et alii* (eds.), *op. cit.*

MOÇAMBIQUE, Governo. (1989), Strategy and Program for Economic Rehabilitation 1989-92. Report Prepared by the Government of Mozambique for the Meeting of the Consultative Group for Mozambique; Paris, november 16, 1989. Maputo. mimeografado.

_____ (1990), - Estratégia Alternativa de Desenvolvimento Agrário. Maputo. Ministério da Agricultura/ Centro de Documentação Agrária.

_____ (1992), Guia do Investidor. Maputo: Gabinete de Promoção do Investimento Estrangeiro.

_____ (1993a), Moçambique: Estratégia para a Transição da Emergência para a Reconstrução das Necessidades Prioritárias para 1994-1995. Maputo, documento elaborado em colaboração com as Nações Unidas.

_____ (1994), Plano Económico e Social, 1994. Maputo, Direção Nacional de Estatística.

_____ (1995), Relatório Nacional de Moçambique Sobre o Desenvolvimento Social. Apresentado na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social - Copenhague, Dinamarca 6 - 12 de Março de 1995, Maputo, mimeografado.

_____ (1990), Ministério da Saúde - Organização e Funcionamento do Sistema de Saúde em Moçambique: Relatório de Avaliação, Maputo, mimeografado.

_____ (1992), Ministério da Saúde -- Plano de Desenvolvimento de Recursos Humanos: 1992-2002, Maputo, mimeografado.

_____ & INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (1993b), Development Credit Agreement: Capacity Building, Public Sector and Legal Institutions Development Project. Maputo, mimeografado.

_____Ministério da Saúde. (1993c), Relatório Sobre Grau de Cumprimento do Plano Económico e Social: Componente Saúde. Maputo, mimeografado.

MOLE, Paulo N. (1994), "O Impacto Social do Programa de Ajustamento Económico." *In* C. N. Castel-Branco -- Moçambique: Perspectivas Económicas. Maputo: Friedrich Ebert Stiftung & UEM.

MOSCA, João. (1992), "O Papel do Estado no Pós-guerra e num Contexto de Ajustamento Estrutural." *In* Revista Estudos Moçambicanos, No. 11/12. Maputo (Moçambique), Universidade Eduardo Mondlane, pp 49-63.

MOSCA, João & DELGADO, Felisa. (1993), "Alguns Aspectos Sobre os Efeitos do PRE na Agricultura." *In* Revista Estudos Moçambicanos, No.13, pp 51-75.

MOYANA Salomão (1993)- Problemas do Sindicalismo em Moçambique. Maputo; mimeografado.

MOYO, Jonathan N. (1992), The Politics of Administration: Understanding Bureaucracy in Africa. Harare, Sapes Books.

MYERS, Gregory W. (1993), "Land Tenure Issues in Post War Mozambique: Constraints and Conflicts." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, mimeografado.

NATIONS UNIES (1990), Mémoire du Mozambique: Deuxième Conférence des Nations Unies Sur le Pays les Moins Avancés, mimeografado.

NELSON, Joan (1989), Fragile coalitions: The Politics of Adjustment. New Brunswick, Transaction Books, 1989.

_____ (1994), "Linkages Between Politics and Economics." Journal of Democracy, vol.5, nº 4, pp 49-62.

OLSON, Mancur. (1971), The Logic of the Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

_____ (1982), Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.

OPPENHEIMER, Jochen. (1994), "Cooperação para o Desenvolvimento no Contexto do Ajustamento Estrutural e da Guerra: O Caso de Moçambique." In Revista Internacional de Estudos Africanos, Ns. 16 e 17; Lisboa, pp 171-208.

PALERMO, Vicente. (1995), Siganme! Las Reformas Estructurales Como Processos Politicos: El Caso Argentino, 1989-1993. Tesis de Doutorado, Universidade Complutense de Madrid, mimeografado.

PEREIRA, L. C. Bresser (1993), "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". In L. C. Bresser Pereira *et alii* (eds.), Economic Reforms in New Democracies. Cambridge, Cambridge University Press.

PIERSON, Paul. (1993), "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." World Politics, vol 45, No.4, pp 595-628.

_____ (1996), "The New Politics of the Welfare State". In. World Politics, vol. 48, No. 2, pp 143-179.

PRZEWORSKI, Adam. (1994), Democracia e Mercado no Leste Europeu e na America Latina. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

_____ (1995), Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

PUTNAM, Robert. (1993), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". In Evans *et alii*, *op. cit.*

RIKER, William. (1962), The Theory of Political Coalitions. New Haven, Yale University Press.

ROESCH, Otto. (1992), "Reforma Econômica em Moçambique: Notas Sobre a Estabilização, a Guerra e a Formação de Classes." In Revista Arquivo, No.11, pp 5-35, Maputo.

ROXBOROUGH, Ian. (1992), "Inflação e Pacto Social no Brasil e no México." In Lua Nova, nº 25, pp 197-224.

SACHS, Jeffrey. (1990), "Conflito Social e Políticas Populistas na América Latina." São Paulo, Revista de Economia Política, vol.10, nº 1, pp 5-31.

SAUL, John. (1994), "O Estado da Frelimo: da Revolução à Recolonização." Maputo: Revista Arquivo, No. 15, pp 5-35.

SILVA, Eduardo. (1993), "Capitalist Coalitions, The State and Neoliberal Economic Restructuring, Chile 1973- 1988." World Politics, vol 45, No.4, pp 526-559

SIMPSON, Mark. (1993), "Foreign and Domestic Factors in the Transformation of Frelimo." Cambridge University Press, The Journal of Modern African Studies, 31 (2), pp. 1-29.

SMITH, William C. (1993), "Reestruturação Neoliberal e Cenários de Consolidação Democrática na América Latina." Revista Dados vol 36, nº 2, pp 209-232.

SOLA, Lourdes. (1988), "Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: Uma Abordagem Transdisciplinar." In, L. Sola (org.), O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República, São Paulo, Vértice.

_____ (1993), "Estado, Transformação Econômica e Democratização no Brasil." In, L. Sola (org.), Estado, Mercado e Democracia, op. cit.

SKOCPOL, Theda & AMENTA, Edwin. (1986), "States and Social Policies." Annual Review of Sociology, vol.12, pp 131-157.

TORRES, Adelino. (1991), "República de Moçambique: Desenvolvimento, Relações Externas e Relações com Portugal." In Adelino Torres (org.), Portugal - PALOP: As Relações Econômicas e Financeiras. Lisboa, Escher.

UNITED NATIONS/ ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA. (1989), African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-economic Recovery and Transformation. United Nations.

UNDP (1994), "Mozambique: Annual Report of the Resident Coordinator 1993." Maputo, mimeografado.

VINCENT, Andrew. (1987), Theories of the State, Oxford, Blackwell.

WATERBURY, John. (1989), "The Political Management of Economic Adjustment and Reform." *In*, J. Nelson (ed.), Fragile Coalitions..., *op. Cit.*

WORLD BANK (1988), Report to the Consultative Group for Mozambique on the Government's Economic Rehabilitation Program, The World Bank, Africa Region.

_____ (1990), Mozambique: Higher Education and Capacity Building Back-to-office Report, Office Memorandum, mimeografado.

_____ (1993), "Mozambique: Capacity Building Study." Africa Regional Office.

_____ (1995), "Um Continente em Transição: a África Subsaariana em Meados da Década de 1990." World Bank Africa, mimeografado.

WUYTS, Marc (1990), "Gestão Econômica e Política de Reajustamento em Moçambique". Estudos Moçambicanos, No. 8 pp 97-124.