

Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e *Ownership*

Carlos Nuno Castel-Branco

Cadernos IESE N.º 7

“Cadernos IESE”
Edição do Conselho Científico do IESE

A Coleção *“Cadernos IESE”* publica artigos de investigadores permanentes e associados do IESE no quadro geral dos projectos de investigação do Instituto.

Esta colecção substitui as anteriores Colecções de *Working Papers e Discussion Papers* do IESE, que foram descontinuadas a partir de 2010.

As opiniões expressas através dos artigos publicados nesta Coleção são da responsabilidade dos seus autores e não reflectem nenhuma posição formal e institucional do IESE sobre os temas tratados.

Os Cadernos IESE podem ser descarregados gratuitamente em versão electrónica a partir do endereço www.iese.ac.mz.

“Cadernos IESE”
Edited by IESE’s Scientific Council

The Collection *“Cadernos IESE”* publishes papers, written by IESE’s permanent and associated researchers, and which report on issues that fall within the broad umbrella of IESE’s research programme.

This collection replaces the previous two collections, Working Papers and Discussion Papers, which have been discontinued from 2010.

The individual authors of each paper published as *“Caderno IESE”* bear full responsibility for the content of their papers, which may not represent IESE’s opinion on the matter.

“Cadernos IESE” can be downloaded in electronic format, free of charge, from IESE’s website www.iese.ac.mz.

Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e *Ownership*

contribuição para um debate de economia política

Carlos Nuno Castel-Branco

Cadernos IESE nº 7/2011

Carlos Nuno Castel-Branco é Doutorado em economia pela Universidade de Londres – School of Oriental and African Studies, SOAS. No IESE, é Director do Instituto e Coordenador do Grupo de Investigação sobre Economia e Desenvolvimento. Na Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo, é Professor Associado em Desenvolvimento Económico e Industrial na Faculdade de Economia carlos.castel-branco@iese.ac.mz

Março de 2011

**Título: Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e *Ownership*
- contribuição para um debate de economia política**

Autor: Carlos Nuno Castel-Branco

Copyright © IESE, 2011

Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)

Av. Patrice Lumumba 178

Maputo, Moçambique

Telefone: + 258 21 328894 | Fax: +258 21 328895

Email: iese@iese.ac.mz

Website: <http://www.iese.ac.mz>

Proibida a reprodução total ou parcial desta publicação para fins comerciais.

Execução gráfica: Zowona - Comunicação e Eventos

Impressão e Acabamentos: Norprint

Produção Executiva: Marimbique - Conteúdos e Publicações, Lda.

Tiragem: 250 exemplares

ISBN 978-989-8464-06-4

Número de Registo: 6953/RLINLD/2011

Palavras-chave: Moçambique, financiamento do Estado, tributação, dívida pública, mega-projectos, ajuda externa

Sumário

Este artigo discute a questão de *ownership* da política de desenvolvimento em interacção com a dependência de ajuda internacional ao desenvolvimento baseada em políticas, a formação e implementação de políticas e instituições de desenvolvimento e os interesses sociais, económicos e políticos em conflito. Esta discussão acontece no contexto da dependência multidimensional, estrutural e dinâmica da ajuda externa. Deste modo, o artigo não discute opções ou políticas de desenvolvimento em si, ou todos os possíveis conjuntos de interacções institucionais e sociais relacionadas com opções e políticas de desenvolvimento. Em vez disso, olhando para o caso de Moçambique, o artigo centra-se na relação e conflito entre doadores, o Estado receptor e grupos sociais de interesse ao longo do processo de escolha de opções e formação de política de desenvolvimento no contexto de *dependência multidimensional, estrutural e dinâmica* da ajuda externa.

Moçambique constitui, em geral, um bom estudo de caso para este tema, pois há mais de duas décadas vem construindo dependência externa multidimensional, estrutural e dinâmica, apesar de frequentemente ser apresentado como um caso de sucesso de desenvolvimento pelas organizações internacionais. Como pode a “contínua dependência multidimensional, estrutural e dinâmica de ajuda” ser consistente com “sucesso”? A resposta pode bem depender do entendimento das dinâmicas do *ownership* contestado (ou economia política) das políticas de desenvolvimento, opções, efeitos (ou beneficiários) e da avaliação dos resultados.

O artigo sugere que a redução e eliminação da dependência de ajuda exigem mais do que *ownership* nacional, dado que dependência de ajuda é, em si, uma trajectória de desenvolvimento apoiada não só pelos doadores mas também pelos governos locais e outros grupos de interesse nacionais. Para reduzir ou eliminar a dependência da ajuda é necessário usá-la para a construção de capacidades produtivas socialmente eficazes, eficientes, diversificadas, articuladas e sustentáveis, capazes de alimentar a economia e satisfazer as necessidades objectivas do consumo social, e usar o Estado para estrategicamente guiar e cuidar do processo. A questão real, então, não é *ownership* em si, mas em torno de que interesses, dinâmicas e pressões será realizada a organização social da produção, a apropriação do excedente e, mais geralmente, o processo de acumulação capitalista, e qual é o papel que o ajuda externa e o Estado jogam nesse processo.

Nota: Este texto é uma adaptação e desenvolvimento do Working Paper nº 01/2008 do IESE, “*Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View*”, do mesmo autor.

Introdução

Este artigo discute a questão de *ownership*¹ da política de desenvolvimento em interação com a dependência de ajuda internacional ao desenvolvimento² baseada em políticas³, a formação e implementação de políticas e instituições de desenvolvimento e os interesses sociais, económicos e políticos em conflito. Esta discussão acontece no contexto da dependência multidimensional, estrutural e dinâmica da ajuda externa⁴. Deste modo, o artigo não discute opções ou políticas de desenvolvimento em si, ou todos os possíveis conjuntos de interações institucionais e sociais relacionadas com opções e políticas de desenvolvimento⁵. Em vez disso, olhando para o caso de Moçambique, o artigo centra-se na relação e conflito entre doadores, o Estado receptor e grupos sociais de interesse ao longo do processo de escolha de opções e formação de política de desenvolvimento no contexto de *dependência multidimensional, estrutural e dinâmica* da ajuda externa. Por conseguinte, o artigo também exclui da análise a *ajuda humanitária de emergência* de curto prazo, que

¹ O termo *ownership* geralmente significa propriedade de alguma coisa. Contudo, no contexto deste artigo (dependência da ajuda externa), *ownership* tem um significado mais amplo e difícil de traduzir, pois refere-se também à influência sobre direcções de política pública e natureza de reformas sociais, económicas e políticas, opções e escolhas de decisões públicas e avaliação de resultados, em contexto de luta, tensão e conflito social sobre a magnitude e direcção da influência sobre política, sobre as opções e escolhas e sobre o significado social dos resultados. Sendo difícil de traduzir com uma palavra, por causa dos muitos elementos de subjectividade e complexidade envolvidos, optou o autor por utilizar o termo *ownership* em língua inglesa.

² Ajuda internacional ao desenvolvimento, ajuda externa ou, simplesmente, ajuda, são termos usados com o mesmo significado ao longo deste artigo. Ajuda internacional ao desenvolvimento inclui donativos e créditos concessionais internacionais, bilaterais ou multilaterais, destinados ao desenvolvimento económico e social – sejam estes meios canalizados por via da ajuda programática (ajuda geral ao orçamento do Estado, ajuda aos orçamentos sectoriais e ajuda a projectos que formam programas de desenvolvimento do governo) ou por via de projectos individuais. Exclui cancelamento, rescalonamento, troca (swap), reciclagem ou qualquer outra forma de ajuda concedida por meio da gestão da dívida externa. Exclui, igualmente, ajuda militar e humanitária de emergência.

³ Ajuda internacional ao desenvolvimento de longo prazo baseada em políticas significa, neste artigo, a ajuda que é associada a opções de políticas sociais e económicas e a reformas ou mudanças de natureza estrutural. Este é, por exemplo, o caso da ajuda associada ao pacote do Consenso de Washington (*Washington Consensus*), que, tipicamente inclui a *estabilização* das variáveis monetárias (Fundo Monetário Internacional, FMI) em conjugação com o *ajustamento estrutural* dos mercados, transacções, políticas e outras instituições, com enfoque na liberalização e privatização (Banco Mundial).

⁴ A dependência da ajuda externa é *multidimensional* quando afecta a cultura institucional, o pensamento, as políticas e as opções dos sistemas de governação, bem como as interações entre os agentes, as opções de políticas públicas, o financiamento dessas políticas, etc. Assim, o carácter multidimensional da dependência da ajuda externa significa que a dependência vai para além dos recursos financeiros básicos (financiamento do défice público, da balança de pagamentos e do investimento na economia) e das capacidades básicas (técnicas, de gestão, de informação e monitoria, de desenvolvimento e análise de política) para incluir muitos outros aspectos da vida. A dependência da ajuda é *estrutural* quando as funções básicas do Estado, da economia e da sociedade são dependentes da ajuda externa. Finalmente, a dependência da ajuda é *dinâmica* quando o padrão de desenvolvimento que é multidimensional e estruturalmente dependente da ajuda gera novas e mais profundas dependências da ajuda, ao invés de a reduzir. Para simplificar, no resto deste artigo, o conceito de “dependência multidimensional, estrutural e dinâmica da ajuda” será referido apenas como “dependência da ajuda”, salvo se especificado de outro modo.

⁵ Semelhante discussão implicaria uma série completa de outros artigos.

geralmente é desencadeada pelo impacto imediato de choques, centra-se em programas especiais, tem um quadro temporal curto e um impacto social e político mais ligeiro sobre as instituições e os padrões de desenvolvimento a longo prazo⁶.

O tema deste artigo está ligado à questão mais ampla de *construção do Estado no período pós-conflito*. *Pós-conflito* é, muitas vezes, não mais do que um novo estágio e forma diferente do mesmo conflito, em que a guerra ou outra expressão mais violenta ou óbvia de conflito é substituída por outros meios de disputa e contestação do poder, das instituições e das opções e ligações de desenvolvimento. Neste contexto, o argumento racional a favor da ajuda baseada em políticas é que esta promove ou recompensa reformas sociais, económicas e políticas que se supõe, muitas vezes erradamente, abordar e resolver as causas do conflito, dos desequilíbrios e da tensão social.

A contestação e luta social durante o *conflito* e o *pós-conflito* influenciam as opções e os resultados das políticas em que a ajuda se baseia, da mesma maneira que as dinâmicas políticas e económicas da ajuda estruturam a natureza e os resultados da contestação social em torno das opções de desenvolvimento. Por exemplo, as direcções e os resultados da reforma do sector público ou da saúde, das privatizações, da liberalização dos mercados e preços, das reformas do sector financeiro, etc., são, em grande medida, o produto da disputa social e política relacionada com o poder, a natureza dos problemas e as opções de resposta, e com a influência diferenciada dos vários grupos sociais sobre as instituições, opções e ligações de desenvolvimento – sobre porquê reformar, o que reformar, como reformar, quem beneficia ou perde com o processo. Mas tanto estas reformas como as possibilidades de contestação social em torno delas são, por sua vez, influenciados pelos condicionalismos da ajuda baseada em políticas, e pelas relações e conflitos entre doadores, Estado receptor e grupos sociais de interesse em torno da natureza, direcção, objectivos, dinâmicas e resultados das opções de desenvolvimento. Isto é o mesmo que dizer que *ownership* está intrinsecamente relacionada com a natureza do *conflito*, as perspectivas para o *pós-conflito*, a organização e influência exercida pelos diversos grupos sociais em conflito sobre as prioridades, opções políticas e as dinâmicas sociais, económicas e políticas da *transformação do Estado*.

Para além da introdução, o artigo está organizado em mais quatro secções. A próxima secção olha para o quadro analítico do debate sobre dependência de ajuda externa e *ownership* e discute criticamente os conceitos, a lógica e os argumentos sobre *ownership*. A

⁶ Para uma interessante análise da ajuda de emergência de 1986-1989 (relacionada com os efeitos combinados da guerra e de secas persistentes), veja-se Ratalil (1990). O subtítulo do seu livro, "utilizar a ajuda para terminar a emergência", sumariza uma das principais preocupações do governo moçambicano na altura: gerir a emergência para sair da situação de emergência e salvar vidas através da capacitação das famílias para se tornarem produtivas. Com um terço do total da população afectada pela emergência (1988), o foco da ajuda foi para a disponibilização massiva de alimentos, de cuidados de saúde e outras questões relacionadas, bem como para a logística da operação de emergência. Estes itens absorveram 80% dos fluxos da ajuda externa. No entanto, mesmo sob extremas condições de emergência, o Governo de Moçambique estava, na altura, preocupado com as implicações a longo prazo da ajuda de emergência de curto prazo.

terceira secção discute *ownership* em ambientes de disputa, conflito e tensão e no contexto de dependência da ajuda, com referência a Moçambique. A secção quatro apresenta uma introdução a uma crítica de economia política de *ownership*. A secção final olha para algumas implicações do debate para a análise de políticas.

O artigo explora exemplos e casos de Moçambique sem pretender desenvolver uma análise sistemática do caso moçambicano. Moçambique constitui, em geral, um bom estudo de caso para este tema, pois há mais de duas décadas vem construindo dependência externa multidimensional, estrutural e dinâmica, apesar de frequentemente ser apresentado como um caso de sucesso de desenvolvimento pelas organizações internacionais. Como pode a “contínua dependência multidimensional, estrutural e dinâmica de ajuda” ser consistente com “sucesso”? A resposta pode bem depender do entendimento das dinâmicas do *ownership* contestado (ou economia política) das políticas de desenvolvimento, opções, efeitos (ou beneficiários) e da avaliação dos resultados.

Quadros analíticos e conceitos de *ownership*

Ownership tornou-se um dos conceitos fundamentais e mais utilizados no domínio da ajuda internacional. Governos receptores, doadores, credores, agências internacionais bilaterais e multilaterais, organizações da sociedade civil e académicos mencionam *ownership* em variados contextos, mais frequentemente em relação à implementação de políticas financiadas pela ajuda e a outros pacotes de reforma institucional. As causas do sucesso ou insucesso na implementação de tais reformas são frequentemente encontradas no, ou pelo menos discutidas no contexto de, grau de *ownership* da agência receptora ou implementadora⁷ (Dollar e Svensson, 2000; Elgstrom, 1999; Mosley, Harrigan and Toye, 1995; Cramer, 2002; Cramer, Stein and Weeks, 2006; Oya and Pons-Vignon, 2010). Assim, *ownership* está ligado à eficácia da ajuda baseada em políticas no apoio ao desenvolvimento numa forma multidimensional. Na sua forma mais simples, *ownership* é identificado como um determinante fundamental do grau de compromisso para uma certa direcção de política. Modelos mais complexos referem-se ao *ownership* como um determinante fundamental da adequação e legitimidade de escolhas políticas. Se estes forem os casos, então *ownership* deverá ser *promovido* (Paris High Level Forum, 2005). Contudo, antes de promover *ownership*, é necessário compreender o que *ownership* é e o que envolve.

⁷ Doravante, assume-se que a agência receptora da ajuda é sempre a agência implementadora porque recebe ajuda em troca da implementação de determinado pacote de reformas ou políticas. Portanto, por simplificação, a referência passará a ser “agência receptora” em vez de “agência receptora/implementadora”.

Fronteiras e limites do conceito de *ownership*

No contexto da dependência de ajuda externa, e no seu sentido mais puro e estrito, *ownership* significa que o receptor da ajuda define a sua própria agenda e programa político, independentemente das suas fontes de financiamento (ajuda externa). Isto significa, em termos mais puros, que:⁸

- i. A agência receptora define o programa de reformas sem influência de pressões de grupos de interesse externos (relativamente à agência receptora) – isto é, a agência receptora é autónoma em relação aos seus financiadores (sejam eles doadores ou pagadores de impostos);
- ii. Tanto por vontade própria como por arquitectura do sistema de ajuda, as agências doadoras não têm influência sobre a agenda política da agência receptora, e as suas decisões e vontade de manter o financiamento ao receptor não são perturbadas por esta ausência de influência política das agências doadoras sobre as receptoras;
- iii. As agências doadoras não têm preferências políticas claras, ou não as expressam caso as tenham, pelo que disponibilizam ajuda externa independentemente das escolhas políticas feitas pelo receptor de forma livre, não condicionada e não dirigida;
- iv. Mudanças no ambiente político num país doador não afectam, em qualquer forma substancial, as dinâmicas da ajuda, de tal maneira que a agência receptora não tem que se preocupar com tais mudanças;
- v. O fluxo da ajuda é previsível, a curto e longo prazos, e não volátil, de tal forma que a agência receptora não os tenha que implorar ou regatear, não se sinta sob pressão para satisfazer as preferências do doador e saiba quanto e por quanto tempo o fluxo da ajuda está disponível – isto é, a ajuda externa funciona como fundo programático perfeitamente planificável;
- vi. Qualquer outra forma potencial de influência por parte do doador – como, por exemplo, através de assistência técnica – é exclusivamente implementada no quadro e de acordo com a agenda política e prioridades definidas pela agência receptora; e
- vii. A agência receptora está completamente informada e tem interesses homogêneos no tocante às opções e preferências políticas, de tal modo que as escolhas e decisões sobre as políticas reflectem *ownership* incontestado.

⁸ Resumido da literatura com base em Cramer (2002), Cramer, Stein and Weeks (2006), Bird (1998), Casen (1994), Elgstrom (1999), Hanlon (2000 e 1997), De Renzio and Hanlon (2007), Hjertholm and White (2002), Hopkins (2002), Morrissey (2004, 2001 e 1999), Mosley and Eeckhout (2002), Mosley, Harrigan and Toye (1995), Paris High Level Forum (2005), Lahiri and Raimondos-Moller (2002), entre outros.

Obviamente, este conjunto de condições irrealistas, mesmo que possam ser consideradas desejáveis, define *ownership* de uma maneira que se abstrai da realidade histórica e do domínio da economia política da dependência de ajuda e do desenvolvimento, e das relações entre doador e receptor, como se discute adiante.

Dependendo do modelo de desenvolvimento e governação, *ownership* pode ser estritamente definida em relação ao governo receptor (*ownership* do governo sobre o pacote de políticas e o processo político de o escolher e implementar) ou, mais amplamente, em relação à sociedade em geral (*ownership* nacional). Os modelos que se centram na ajuda como financiamento público do desenvolvimento tendem a favorecer *ownership* do governo sobre a política e processos económicos, enquanto os que se centram no desenvolvimento participativo e multidimensional, tendem a enfatizar definições mais amplas de governação e, por conseguinte, de *ownership*. Os modelos que enfatizam o papel dirigente do mercado no desenvolvimento (ou do seu equivalente institucional contemporâneo, a comunidade local abstracta e idílica) são críticos do *ownership* do governo e enfatizam *ownership* por parte das forças do mercado (ou das comunidades locais).⁹ O consenso dentro da comunidade doadora e da literatura sobre ajuda externa parece estar a desenvolver-se em torno de modelos híbridos, que incorporam elementos de todos os outros modelos: *ownership* do governo desenvolvida em torno de uma visão nacional, apoiada e controlada por mecanismos mais abrangentes de governação, combinados com a descentralização e desconcentração do poder e recursos para as comunidades locais. Não é, pois, surpreendente que muitos destes modelos tendem a ser institucionalmente incoerentes.

Estes conceitos são geralmente referidos em situações em que existe uma agenda e um pacote de *reforma* ou *mudança* social, económica e política. Existem duas razões para este facto. Primeira, a dependência de ajuda é considerada uma anomalia no desenvolvimento económico resultante de choques, políticas económicas inadequadas ou quaisquer outros factores similares. Assim, a ajuda ao desenvolvimento é concedida no pressuposto de que a agência receptora a utilize para superar as causas das adversidades que criaram a dependência. Portanto, a ajuda ao desenvolvimento (e as questões de *ownership*, liderança e compromisso associadas) é quase sempre relacionada com mudança ou reforma política, económica e social.

Segunda, mudança ou reforma implica incerteza e desafio, bem como algum grau de tensão com as verdades (modelos) estabelecidas e interesses e relações de poder dominantes, dependendo do grau e natureza da mudança e da organização e capacidade de resistência das instituições e grupos de interesse às reformas. Deste modo, a implementação de processos de mudança é difícil por causa da incerteza e das tensões a eles associadas. Isto levanta questões fundamentais sobre os condutores das mudanças (quem e o quê), sobre

⁹ A este propósito, ver, por exemplo, os debates entre Easterly (2007 e 2006) e Sachs (2006); Macamo (2006); Fraser (2006); Plank (1993); De Renzio and Hanlon (2007), Mosley and Eeckhout (2002); Mosley, Harrigan and Toye (1995); Cassen (1994); Morrissey (1999); Thorbecke (2002); Hjertholm and White (2002); Hopkins (2002); IDD and Associates (2006); Arvin, Barrilas and Lew (2002); Oya and Pons-Vignon (2010).

o porquê de uma opção e direcção de reforma ser adoptada em detrimento de outras, sobre vencedores e vencidos e sobre o grau e fontes da resistência à reforma. O processo de mudança é o momento em que *ownership*, liderança e compromisso são testados até aos seus limites.

Em geral, este debate estabelece ligações automáticas entre *ownership* e *liderança* e *compromisso*. Assume-se, frequente e erradamente, que a *ownership* é um pré-requisito para a liderança e compromisso, e que o último é uma pré-condição para o sucesso (Berg, 2002; Beynon, 2002; Bird, 1998; Dollar and Svensson, 2000; McGillivray, Leavy and White, 2002; Morrissey, 2004, 2001 e 1999; Thorbecke, 2002; Paris High Level Forum, 2005). Assim, não é de surpreender que o sucesso e o insucesso sejam equacionados com (e definidos como indicadores de) *ownership*, dado que *ownership*, liderança e compromisso são conceitos subjectivos e vagos, quase impossíveis de medir. Se assumirmos que o sucesso depende inevitavelmente do compromisso, este da liderança, e esta de *ownership*, um indicador de sucesso será, em última instância, uma medida de *ownership*. Apesar do conceito e da medida de *sucesso* serem contestados, é relativamente fácil medir sucesso através do estabelecimento de metas e da contagem de quantas, ou por quanto, foram atingidas. Como é demonstrado pela heterogeneidade da literatura, as causas do sucesso (*ownership*, *forças do mercado*, *estrutura de incentivos e penalizações entre principal e agente*, ou outra qualquer) são geralmente derivadas do modelo analítico do avaliador. Empiricamente é possível medir sucesso, mas a causa do sucesso, tal como a sua definição, é derivada de um modelo.

Lógica e fundamento do conceito de *ownership*

Ownership faz parte de um debate mais amplo sobre a eficácia social, económica e política da ajuda externa. O fundamento subjacente é que a qualidade da governação (opções de políticas, compromisso com a direcção de política escolhida, governação participativa, capacidades burocráticas e tecnocratas de gestão, entre outros) é determinante para a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, e que a qualidade da governação está relacionada com *ownership*.

Uma análise mais detalhada dos quadros teóricos e pressupostos relativos à lógica e fundamento de *ownership* é importante para ilustrar dois pontos adicionais: os vários conceitos de *ownership* e os relativos pontos fracos e fortes de diferentes abordagens. Estes dois pontos são importantes para se tirarem conclusões de políticas.

Relação principal-agente: ownership e compromisso

Os argumentos sobre *ownership* da reforma política são frequentemente relacionados com teorias estabelecidas sobre a relação principal-agente nas organizações, especialmente firmas, desenvolvidas no contexto das teorias de jogos (Mosley, 1988; Heap and Varoufakis, 1995; Pietrobelli e Scarpa, 1992; Rasmussen, 1994; e Varian, 1999). Esta literatura tende a ser

focada nas estruturas de funcionamento e de incentivo nas organizações quando a propriedade do capital (pelo principal) e a gestão e controlo da firma (pelo agente) estão separadas e a informação é assimétrica entre o principal e o agente. A principal questão colocada pela literatura clássica sobre a relação principal-agente é a da estrutura de incentivos que faz com que o agente (gestor, que exerce o controlo e tem melhor informação sobre o seu próprio esforço e sobre o universo em que opera) procure a maximização dos benefícios (utilidade) do principal (proprietário, que pode não exercer o controlo nem ser tão bem informado como o agente, mas que é o dono do capital) em vez dos seus próprios benefícios. Assim, os objectivos, a organização e as estruturas de incentivos da firma têm de ser estabelecidos de tal forma que seja no melhor interesse do agente atingir o que constitui o melhor interesse do proprietário, mesmo na situação em que a separação da propriedade e do controlo e a assimetria de informação entre agente e principal permitam ao gestor (agente) perseguir outros interesses e objectivos que não sejam os do proprietário (principal).

Quando aplicado no contexto da literatura sobre dependência de ajuda e política de desenvolvimento, o problema da relação principal-agente torna-se muito mais complexo. O doador (o principal) disponibiliza recursos (a ajuda) em troca de acções (pacotes de reformas políticas) que se supõe abordarem os problemas enfrentados pelo agente (receptor da ajuda e implementador das reformas) e seu eleitorado. Tanto o principal (doador) como o agente (receptor) estão interessados no impacto do programa de reformas sobre o eleitorado, embora as suas posições relativas e as suas motivações sejam diferentes (e possam mesmo estar em conflito). O interesse do principal no impacto das políticas é derivado da sua preocupação com a eficiência e eficácia das políticas (por exemplo, colmatar os desequilíbrios macroeconómicos), altruísmo (por exemplo, minimizar as mais abjectas manifestações da pobreza) ou interesses perversos e de longo prazo (tais como, por exemplo, obter vantagens comerciais ou outros interesses políticos). O interesse do agente é derivado do facto de que o seu eleitorado pode ser a sua razão de ser (por exemplo, o eleitorado vota no agente ou o agente é financiado para fornecer serviços ao eleitorado). O principal não está directamente ligado, nem presta contas ao eleitorado do agente, enquanto o agente presta contas ao principal, em primeiro lugar, e ao seu eleitorado. Se os interesses e as percepções do principal e do eleitorado receptor divergirem, a lealdade do agente para com o principal ou o eleitorado dependerá de quem exerce a pressão mais sustentada, contínua e coerente sobre o agente. Se o poder do processo democrático for mais fraco do que a profundidade da dependência de ajuda, o agente tenderá a dar maior peso à prestação de contas ao principal (doador) do que ao seu próprio eleitorado (Killick, Castel-Branco and Gerster, 2005; Hanlon, 2000; Oya e Pons-Vignon, 2010; De Renzio and Hanlon, 2007; Hodges e Tibana, 2005; Macamo, 2006).

Devido à *assimetria de informação* e à *separação da propriedade* dos recursos (ajuda, que pertence ao principal) do *controlo* do processo político (exercido pelo agente), o principal (doador) não pode garantir completamente que o agente (receptor) implemente as reformas políticas que, do ponto de vista do principal, são necessárias para alcançar os objectivos prosseguidos através do desembolso de ajuda. O agente (receptor) está interessado no

fluxo da ajuda mas pode ter interesses políticos, económicos e sociais diferentes daqueles que são reflectidos pelo pacote de reforma promovido pelo principal. Portanto, o principal pode acabar por financiar um processo e pacote de reforma política, económica e social que, do seu ponto de vista, é inconsistente com os seus objectivos mais altos (eficácia, altruísmo ou vantagens políticas e comerciais próprias), e pode acabar apoiando um agente que não está interessado na realização dos objectivos da reforma estabelecidos, prosseguidos ou apoiados pelo principal.

A manipulação da quantidade dos fluxos da ajuda (por exemplo, sanções financeiras e tranches flexíveis) pode não criar incentivo para o agente cumprir com as reformas políticas e os objectivos do principal. Por um lado, a assimetria de informação e a separação entre propriedade e controlo, num ambiente político contestado muito mais complexo do que a organização das firmas, pode tornar muito difícil a tomada de decisão sobre sanções por parte do principal. Adicionalmente, a manipulação dos fluxos da ajuda pode não só penalizar o agente pela falta de compromisso e não adopção e/ou implementação das reformas, mas pode também afectar o eleitorado do agente devido à consequente falta de recursos. Isto pode desencorajar o uso das sanções por parte do principal para penalizar ou motivar o agente, e pode unir o agente e o seu eleitorado contra o principal. Igualmente, outros interesses políticos ou económicos de mais longo prazo – por exemplo, não permitir a reversão de um processo de democratização pós-conflito ou de acordos comerciais ou de exploração de recursos naturais – podem também desencorajar o principal de aplicar sanções ao agente.

Pode também dar-se o caso de as diferenças entre o principal e o agente, no tocante à direcção e opções de política, serem tão substanciais que as sanções não sejam, por si só, suficientes para forçar o agente a cumprir as exigências do principal. Contrariamente ao que acontece nas firmas, o principal (doador) não pode despedir o agente (governo receptor), embora possa prejudicá-lo de tal maneira que o receptor acabe por perder legitimidade política (mas isto geralmente acontece à custa de incapacitar o agente receptor de prestar serviços ao seu eleitorado, o que pode unir o eleitorado e o agente contra o principal).

Assim, a eficácia das sanções financeiras depende do espaço de manobra de que o agente dispõe, o que, por seu turno, depende de vários factores: a diferença entre as preferências do principal e do agente; o compromisso, espaço político e capacidade burocrática do principal em seguir os seus objectivos e aplicar sanções; a vontade, habilidade e organização dos grupos nacionais de interesse para articularem estratégias e fazer pressão a favor ou contra as reformas de acordo com as suas preferências, ou com as preferências do principal (doador) ou do agente (governo receptor), entre outros.

Em face do custo e da limitada eficácia dos mecanismos de controlo e penalização das práticas do agente, a melhor alternativa é garantir que o agente se comprometa *voluntariamente* em relação às reformas políticas, económicas e sociais; isto é, que identifique as reformas como parte constituinte do seu melhor interesse. Por outras palavras, em certa medida o “agente” deve tornar-se no seu “principal”, o que é possível se as suas preferências políticas forem semelhantes às do principal original (o doador), ou se o agente tiver absoluto controlo

(ou *ownership*) do seu programa de reformas e mudanças. *Ownership* ou, pelo menos, a *apropriação*¹⁰ do pacote de políticas pode ser a melhor opção para manter o agente no domínio das políticas aceitáveis para o principal (doador) e num curso de acção consistente com o programa de reformas adoptado. Um tal agente (que ao mesmo tempo joga o papel de principal por via de *ownership* ou apropriação) estará mais empenhado nas reformas desejadas pelo principal (doador), será mais capaz de resistir à pressão social para abandonar as reformas e manter o programa de reforma em prática, por mais difícil e impopular que o pacote de reformas seja. Portanto, o sucesso (medido pela implementação do pacote de reformas e não pelo seu impacto político, social e económico) depende, em alto grau, do *ownership* (ou, pelo menos, apropriação) do programa de reformas pelo agente (Bird, 1998; Dollar and Svensson, 2000; Edwards, 1999; Killick, 1995; Killick, Castel-Branco and Gerster 2005).

Ser popular ou impopular não é uma questão tratada na literatura clássica sobre o problema do principal-agente nas organizações e firmas, mas pode ser crucial quando este quadro analítico é aplicado ao debate da política de desenvolvimento nacional. Num ambiente *democrático*, o eleitorado do agente (receptor) elege o agente mas não tem nenhum impacto sobre o principal (doador). Mesmo quando a eleição não é problema para o agente, a agitação social pode ser.¹¹ Numa análise neoclássica simplista, o agente receptor que pretenda maximizar a sua utilidade terá de procurar ser popular (para ser reeleito ou evitar agitação social), mesmo que a popularidade seja de curto prazo.

Assim, a relação principal-agente em ajuda externa terá de enfrentar o problema de o agente (receptor) ter de ser encorajado a manter o programa de reformas e seus objectivos de longo prazo, mesmo que isso cause agitação pública de curto prazo e o risco de o agente não ser reeleito. O agente tem de acreditar, ou fazer acreditar, que não existe nenhuma outra alternativa de curto ou longo prazo ao pacote de reformas em implementação e que a agitação social é controlável a curto prazo. Para além da doutrinação¹² dos gestores e analistas políticos do agente e da pressão e influência sobre o agente dos interesses de grupo que têm possibilidades de beneficiar com as reformas, a literatura argumenta que a crença do agente

¹⁰ A diferença entre *ownership* e apropriação nem sempre é clara. Na literatura, *ownership* do pacote de reformas políticas geralmente designa o pacote (ideias, interesses, visões, medidas e arquitectura políticas) pertencente à agência receptora. Apropriação pode ser definida como uma forma mais ténue de *ownership*, uma vez que designa a adopção, pela agência receptora, do pacote de reformas políticas que pode não ter sido concebido dentro da agência. Na prática, contudo, a apropriação pode ser entendida como parte da, ou um passo para a, completa *ownership*. A maior parte da literatura sobre espaço político, por exemplo, considera que a apropriação é a única forma realista de *ownership*, uma vez que a completa *ownership* não é possível (por exemplo, Cramer, 2002; e Cramer, Stein and Weeks, 2006).

¹¹ Vejam-se, por exemplo, os efeitos das manifestações contra a subida de preços em Maputo, a 5 de Fevereiro de 2008 e 1-2 de Setembro de 2010, bem como os efeitos das ondas de protestos populares pela democratização da sociedade em Países do Médio Oriente (até à altura da elaboração deste artigo, os Governos da Tunísia e Egipto haviam caído, o da Líbia resistia com a utilização plena do seu poderio contra o seu próprio Povo, no Iémen, Arábia Saudita, Jordânia e Bahrein as manifestações estavam a começar, e havia sinais de “contaminação” de outros Países do Continente Africano ao Sul do Sahara).

¹² A doutrinação pode, por exemplo, resultar da assistência técnica disponibilizada pelo principal ou da formação dos gestores e analistas de políticas que trabalham para o agente, dada a natureza e conteúdo da perspectiva da economia política e da política económica que domina as escolas em que os funcionários do agente são formados, que são normalmente escolhidas pelo principal.

receptor no pacote de políticas ou na ausência de políticas alternativas provém do *ownership* ou da apropriação. Por seu turno, tal crença reforça *ownership* e apropriação (Morrissey, 2004, 2001 e 1999; Paris High Level Forum, 2005; Cramer, Stein e Weeks, 2006; Helgstrom, 1999; Lahiri e Raimondos-Moller, 2002; Mosley, 1988; Mosley, Harrigan e Toye, 1995; Commission for Africa, 2005).

Crítica da abordagem principal-agente

Os fundamentos deste quadro analítico foram desenvolvidos com um propósito muito específico (a análise das relações entre propriedade e gestão/controlo dentro das firmas no contexto das teorias de jogos) e muito diferente das complexidades da economia política da dependência de ajuda e da política de desenvolvimento. Assim, este quadro analítico tende a ser demasiado simplista e frágil para esclarecer as questões de economia política envolvidas nas relações de dependência e desenvolvimento.

Uma das fragilidades deste quadro analítico reside no facto de que não analisa a natureza e dinâmicas políticas, sociais e económicas dos eleitorados receptores (que escolhem mas também disputam o poder de influência sobre os agentes receptores) e os conflitos e disputas pelo poder entre esses eleitorados, nem tão pouco considera as dinâmicas e história da relação entre tais eleitorados e os governos doadores e receptores.

Os modelos principal-agente mais avançados enfatizam a importância da governação participativa e da democracia para melhorar o desempenho do governo receptor e tornar o eleitorado menos passivo. Mas mesmo estes modelos mostram muito pouco, se é que mostram algum, entendimento das complexidades da economia política envolvidas na política de desenvolvimento, nas instituições e nas relações entre doadores e receptores e entre o governo e a sociedade em geral. Em regra, estes modelos preocupam-se mais com a adopção e implementação formal de princípios de democracia liberal (sufrágio universal, liberdade de associação, expressão e dos meios de comunicação social, separação dos poderes e outros direitos políticos e liberdades cívicas) do que com o funcionamento real da sociedade, com a relação entre economia e política e com os conflitos e tensões em torno das opções de desenvolvimento. Num certo sentido, estes modelos preocupam-se em dar “voz” (direito à diferença), mas não se preocupam com o conteúdo (opções) reais da “voz” que forma o fundamento do conflito.

Outra fraqueza fundamental destes modelos reside no facto de apenas abordarem o processo de negociação de reforma política (adopção e implementação), sem discutirem o processo e as implicações políticas da negociação, nem a substância e direcção das reformas e o seu impacto social, económico e político. Portanto, o seu enfoque é como incentivar o agente e o seu eleitorado a adoptarem reformas (por exemplo, cortes na despesa pública ou privatização) em vez das opções de reformas (por exemplo, aumentar o contributo fiscal e não-fiscal das multinacionais e reorganização da propriedade social) e as disputas políticas dentro do eleitorado e do agente receptores em torno da escolha das opções.

Adicionalmente, os modelos abordam o processo de negociação do ponto de vista do individualismo metodológico (Fine, 2001). Esta abordagem requer um conjunto complexo de pressupostos irrealistas: que as instituições, como indivíduos, têm conhecimento, liberdade e autonomia para escolher o conjunto de opções que maximizam os seus benefícios (e que sempre sabem quais são esses benefícios e como alcançá-los); que as opções estão política, técnica, burocrática e institucionalmente disponíveis; que estas opções são incontestadas e são independentes de qualquer contexto social e histórico; e que fazer e reforçar escolhas de políticas e opções não envolve custos de transacção.

A discórdia dentro do quadro neoclássico conduz à crítica do foco da reforma política, social e económica incidir sobre as instituições e o empoderamento dos governos receptores (Easterly, 2006 e 2007; Sachs, 2006), mas mantém a regra de ouro do individualismo metodológico (Fine, 2001)... As críticas variam entre as que promovem uma abordagem burocrática e tecnocrática internacionalmente aceite que liga as organizações internacionais e as mal definidas comunidades locais (Sachs, 2006), e as que enfatizam a necessidade de promover as forças dinâmicas dos mercados locais¹³ (Easterly, 2006 e 2007). Embora estas críticas tenham as suas diferenças, elas são similares no que diz respeito a distanciarem-se das complexidades da economia política da dependência de ajuda e do desenvolvimento e de ignorarem as dinâmicas e instituições políticas, sociais e económicas nacionais (Cabral, Farrington and Ludi, 2006).

Abordagens heterodoxas – adequação e disputa social do poder de ownership

Ownership pode ser concebida de maneiras diferentes das teorias de jogos e do dilema do principal-agente. Enquanto a abordagem ortodoxa, definida pela relação principal-agente, enfatiza *ownership* como pré-condição para *compromisso*, abordagens heterodoxas tendem a enfatizar o papel de *ownership* como pré-condição para a *adequação* do programa político às condições históricas, institucionais e políticas, bem como o papel de *ownership* no fortalecimento da legitimidade dos programas de reforma e da responsabilidade social dos agentes da reforma (Bastian e Lucham (editors), 2003; Beynon, 2002; Hopkins 2002; Mosley e Eeckhout 2002).

Por exemplo, do ponto de vista do “*Renascimento Africano*”, *ownership* garante a *autenticidade* e assinala uma transição da influência externa para os genuínos ideais e abordagens *africanos* dos desafios do desenvolvimento *africano*. Conforme propõe o Professor Wiseman Nkhulu, Presidente do comité de direcção da NEPAD, “...*não podemos avançar sem uma visão africana*” (citado em Cabral, Farrington and Ludi, 2006). Ou, como é sublinhado pela Declaração da União Africana sobre a NEPAD, “...*a [NEPAD] baseia-se no empoderamento africano e na gestão africana*” (African Union 2001:11, parágrafo 47). A questão que vem à mente na sequência destas afirmações gerais é sobre *quem é que em África detém o poder de definir o que é “africano” e, portanto, “autêntico” e “genuíno”, que é o mesmo que perguntar*

¹³ “...searchers and takers of local market opportunities...”, no original.

de quem é o renascimento (definidos social e historicamente, em vez de geograficamente) *de que se está a falar*.¹⁴

Por outro lado, uma abordagem baseada na economia política do desenvolvimento entende *ownership* como o resultado das dinâmicas de competição e conflito pela influência sobre as direcções, opções, prioridades, desafios, ligações e oportunidades de desenvolvimento (em poucas palavras, dinâmicas de desenvolvimento). Por outras palavras, o resultado, por exemplo, da reforma do sector público, não é independente de como é que essa reforma definida reflecte *ownership* como luta e contestação dinâmicas pela influência sobre as razões, conteúdo e direcção dessa reforma e o tipo de governo a emergir dela. O desenvolvimento social e económico envolve uma *disputa contínua pela ownership* (influência sobre) a dinâmica do desenvolvimento, das instituições e das ligações sociais e económicas, de tal modo que o direito a, e a natureza social de *ownership* são questões fortemente contestadas – quem e como exerce essa *ownership*, ou influência, e que implicações tem para a identificação e escolha dos assuntos a tratar, como esses assuntos são tratados e quem beneficia e perde com isso. O que mais importa no desenvolvimento social e económico não é *ownership*, em si, mas sim as interacções sociais e políticas e a contestação em torno da construção do poder de influência sobre as dinâmicas, opções, escolhas e políticas de desenvolvimento. Efectivamente, fora dessas interacções sociais e políticas e conflitos pela influência, *ownership* não significa nada.

Logo, as percepções sobre *ownership* diferem entre os agentes sociais, dependendo da agenda e interesses de cada um, dos contextos sociais, económicos e políticos e da história social e política das relações entre esses agentes sociais. No contexto da dependência de ajuda externa, as relações e o poder de negociação entre agentes sociais são altamente desiguais e os interesses e prioridades do desenvolvimento social, político e económico podem diferir substancialmente entre eles. Assim, as estratégias de luta por *ownership* (ou influência) podem seguir caminhos variados em busca de soluções diversificadas para problemas diferentes. Uma das estratégias possíveis é um dos intervenientes, o agente social mais fraco, procurar exercer *ownership aparentemente* sem ter nenhuma estratégia própria nem nenhum interesse em desenvolver alguma estratégia. Se o agente social mais fraco souber, ou pressentir, que a sua voz (ou interesses) tem pouca probabilidade de ser ouvida (ou considerados), a sua estratégia de influência, ou exercício de *ownership*, pode ser construída em torno de aparências: aparentar não ter interesse em mais do que, simplesmente, seguir as decisões do principal, mas incluir os seus próprios interesses de forma disfarçada. *Ownership* é, assim, exercida sem disputa directa com o principal (Mosley, Harrigan and Toye, 1995; Mosley, 1988; Macamo, 2006; Killick, Castel-Branco and Gester, 2005).

A compreensão destas interacções dinâmicas entre agentes (e seus interesses e possibilidades), ligações (e pressões políticas, económicas e sociais que delas emergem), e opções é crucial para

¹⁴ O relatório da Comissão para África 2005 também expressa o conceito de “uma África” da mesma maneira em que o faz a maior parte da literatura nacionalista africana. Para uma mordaz e interessante crítica histórica e política da *autenticidade africana*, vide Tutashinda 1978. Uma crítica adicional, num contexto diferente, está em Castel-Branco 2007c.

a análise da política de desenvolvimento, tomada de decisão e avaliação do desempenho, e muito mais útil do que as abordagens prescritivas que focalizam as ligações entre *ownership* e compromisso ou adequação. Para além disso, que significado podem ter o *compromisso com* ou a *adequação de* um conjunto de políticas e opções se estas políticas e opções forem discutidas independentemente das dinâmicas sociais e políticas de conflito e contestação relacionadas, precisamente, com a identificação dos problemas a tratar e a escolha das prioridades, políticas e opções? Quem se compromete com que políticas e opções e porquê, e quem pretende outras escolhas, políticas e opções; e a quê e para quê são tais escolhas, políticas e opções adequadas?

Esta abordagem desmistifica o conceito de *ownership* no sentido em que a substância e a dinâmica de desenvolvimento (definição, direcções, opções, prioridades, desafios, ligações e oportunidades), isto é, as fontes e os focos de disputa, contestação e conflito sobre *ownership*, adquirem primazia sobre os procedimentos, regras e processos de *ownership*.

Além do mais, esta abordagem também tem fortes implicações para a avaliação do impacto da política de desenvolvimento e das mudanças. Na presença de disputa, contestação e conflito social acerca das opções e direcções do desenvolvimento, tanto *ownership*, como as medidas do sucesso são áreas de disputa e conflito. À questão sobre se a avaliação é orientada para os processos ou resultados (ou ambos, já que podem estar interrelacionados), é adicionada a questão fortemente disputada sobre quais são os processos e os resultados considerados para a avaliação, e que processos e resultados constituem sucesso. Assim, *ownership* e *sucesso* estão ligados no sentido de que a natureza social do poder do *ownership* é uma determinante das opções sociais e direcções do desenvolvimento e, obviamente, da escolha dos indicadores do sucesso. As lutas sociais por *ownership* afectam a forma como o sucesso é definido e medido, na mesma medida que a análise de sucesso reflecte a dinâmica das lutas sociais, económicas e políticas por *ownership* e contribui para legitimar ou ilegitimar o poder de *ownership* socialmente estabelecido.

Ownership como foco e produto de luta e contestação social e política

Na secção anterior foram estabelecidas as fronteiras, o fundamento e a lógica subjacentes ao conceito de *ownership* e foram confrontadas diferentes perspectivas. A relevância do conceito de *ownership* mostrou-se estar ligada com o compromisso com (visão ortodoxa baseada nas teorias de jogos) ou adequação social das (perspectivas heterodoxa) reformas políticas, económicas e sociais.

Como alternativa, foi também apresentada uma perspectiva de economia política que liga *ownership* com a disputa e conflito sociais acerca da influência sobre a dinâmica do desenvolvimento e a avaliação do sucesso relativo dessa dinâmica. Consequentemente, nesta perspectiva *ownership* não tem nenhum significado real independentemente das questões

colocadas pelos conflitos, tensões e contestação em torno das escolhas, opções e dinâmicas de desenvolvimento. Assim, a expressão “*ownership da política de desenvolvimento pelo governo receptor*” não significa nada, já que não diz nada sobre a natureza e as dinâmicas das opções e políticas de desenvolvimento do governo, embora essas opções e políticas sejam o foco e a fonte real da disputa e conflito sociais relacionados com *ownership*. Deste modo, os governos receptores, os doadores e outros grupos sociais de interesse podem não só ter percepções diferentes de *ownership*, como também estas percepções só fazem sentido no contexto de interacções específicas entre esses actores num certo período histórico, já que elas são parte das interacções complexas e dinâmicas entre diferentes agentes e agendas estratégicas divergentes, conflitantes e complementares com o intuito de influenciar a direcção da mudança política e do desenvolvimento.

Esta secção, focada em Moçambique, discute casos que mostram *ownership* no contexto da negociação da influência e de agendas entre agentes sociais com capacidades e poder de negociação desiguais, que procuram atingir objectivos diferentes em ambientes contestados, dinâmicos e assimétricos.

Dependência, fragilidade institucional, acumulação primitiva e *ownership*

Moçambique é altamente dependente da ajuda internacional¹⁵ de forma multidimensional, estrutural e dinâmica, nomeadamente no tocante às finanças¹⁶, escolhas políticas, construção institucional, cultura de serviços cívicos e organizações da sociedade civil e mesmo no tocante ao desenvolvimento e dinâmicas das instituições políticas e da economia (Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; De Renzio and Hanlon 2007; Macamo 2006; Hodges e Tibana, 2005). Doadores e credores penetraram em cada

¹⁵ As dinâmicas da dependência da ajuda foram construídas desde os anos 1980, como resultado da situação de emergência criada pelo colapso económico e pelos efeitos combinados da guerra e de uma grave seca regional (Ratilal, 1990). Desde 1987, ainda sob condições de guerra generalizada (o acordo de paz só foi assinado em Outubro de 1992), o Governo de Moçambique embarcou na implementação do seu Programa de Reabilitação Económica, recomendado e apoiado pelas instituições de Bretton Woods e pela comunidade doadora em geral. Do ponto de vista do *Washington Consensus*, Moçambique adoptou reformas de política económica sãs. Duas décadas e meia mais tarde, a economia cresceu e a paz foi consolidada mas a dependência da ajuda externa penetrou em todos os poros da esfera social, económica e política.

¹⁶ Mais de 60% da despesa pública, incluindo a despesa não registada no orçamento, são financiados através da ajuda. O défice da conta corrente em 2008, incluindo a contribuição dos mega-projectos de recursos naturais para exportação, rondava US\$ 1 bilião, o que era equivalente a 14% do PIB real. Este défice é maioritariamente financiado através da ajuda internacional. Apesar dos seus relatórios optimistas sobre a economia de Moçambique, o FMI interveio fortemente para financiar as reservas externas oficiais do País em 2009 e 2010. Entre 2005 e 2008, o total do fluxo da ajuda ao desenvolvimento para Moçambique, do qual 90% financia despesas públicas (dentro e fora do orçamento), flutuou em torno de 25% do PIB (estatísticas oficiais obtidas a partir de <http://www.ine.gov.mz>, Castel-Branco, 2007; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Castel-Branco, 2010a; Castel-Branco, Ossemame e Amarcy, 2010; Ernst & Young, 2006a).

área e nível do debate político e da tomada de decisões. O Fundo Monetário Internacional (FMI) continua a ter uma forte intervenção sobre o desenho de políticas macroeconómicas, particularmente no que diz respeito às políticas e gestão monetária, das finanças públicas e da balança de pagamentos, criando, portanto, políticas rígidas e reduzindo o espaço político (Castel-Branco, 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; De Renzio and Hanlon, 2007; Macamo, 2006; Hodges e Tibana, 2005). O Banco Mundial introduziu um sistema de empréstimos baseado no desempenho. Este sistema encoraja países receptores a competirem entre si para se tornarem elegíveis para empréstimos adicionais. A competição ocorre em torno do cumprimento de um conjunto de critérios políticos e de gestão económica consistentes com a perspectiva do Banco Mundial sobre o que é uma política económica sã e um bom ambiente de negócios – por exemplo, a adopção de uma legislação laboral e de investimento estrangeiro mais liberal –, o que acrescenta mais rigidez ao espaço político e tem sido recentemente reconhecido como um sistema paralelo de condicionalismo (Castel-Branco, 2007; KPMG, 2006; Killick, Castel-Branco and Gerster, 2005).

As instituições do governo são frágeis e fragmentadas, as políticas e intervenções públicas são desarticuladas e muitos funcionários públicos que trabalham na análise de políticas são doutrinados nos tipos de abordagens do *Washington Consensus* e do *pós-Washington Consensus* (Castel-Branco, 2010a e 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; De Renzio and Hanlon, 2007; Killick, Castel-Branco e Gerster, 2005; Macamo, 2006; Oya and Pons-Vignon, 2010). A fragilidade e a fragmentação das instituições e políticas públicas são também o resultado da dependência da ajuda, interferência dos doadores e preferência por um Estado mais frágil e fragmentado, e a combinação dos interesses dos grandes investidores estrangeiros com os dos grupos emergentes de capitalistas nacionais rendeiros ligados ao poder político instalado (De Renzio and Hanlon, 2007; Macamo, 2006; e Castel-Branco, 2010a, 2004a, 2004b e 2002a). Logo, as políticas públicas tendem a ser defensivas e altamente receptivas, de uma maneira não estratégica, às pressões dos doadores, credores e diferentes grupos do sector privado, e a sua coerência e eficácia dependem, em alto grau, da coerência e organização dos grupos de pressão – os doadores ou a indústria (Castel-Branco, 2010a, 2004a, 2004b, 2002a e 1999; Cramer, 1999 e 1998; De Renzio and Hanlon, 2007; Ernst & Young, 2005b; Killick, Castel-Branco and Gerster, 2005; Macamo 2006).

Perante este quadro de dependência oficial, em que as relações de poder entre doador-governo receptor (principal-agente) são profundamente desiguais, a estratégia de *ownership* do governo de Moçambique tem duas componentes fundamentais e aparentemente contraditórias: manter os fluxos de ajuda externa minimizando os conflitos com os doadores sobre política económica, e reduzir o poder e influência dos doadores.

Para maximizar os fluxos de ajuda externa, o governo opta por mostrar liderança económica mas ocultar *ownership* no debate e desenho de opções e políticas públicas. O governo aparentemente segue as recomendações dos doadores (principal) no que diz respeito à política económica, enfatizando o desempenho económico em torno de um conjunto muito restrito e estéril de indicadores, nomeadamente: a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de inflação, o controlo do défice fiscal dentro de parâmetros acordados e consis-

tentes com as metas de inflação, a utilização da política monetária para estabilizar a moeda e conter a inflação, o nível das reservas externas. A ênfase no “bom desempenho” relativamente a estes indicadores esconde tanto a estrutura e dinâmicas produtivas e de investimento, de natureza extractiva, que estão sendo criadas, como a dependência externa e insustentabilidade estrutural associadas a estas estruturas e dinâmicas (Castel-Branco, 2010a, Ossemane, 2010 e 2011). Enfatizando o “bom desempenho económico” definido por estes indicadores, o governo também tenta marginalizar o debate sobre outros componentes do conceito de “boa governação”, nomeadamente a transparência, o combate à corrupção e o respeito pelo pluralismo político e direito de associação e expressão. Aparentemente, o governo não tem opções alternativas e tem de trabalhar dentro destes parâmetros económicos e políticos. É gerada, assim, a impressão de que o governo exerce liderança na implementação da política económica mas não tem *ownership* do desenho dessa política económica.

A preferência do governo em manter altos níveis de fluxos de ajuda por um período mais longo possível faz sentido como estratégia de sobrevivência política num contexto de pobreza generalizada e de acumulação primitiva de capital. A qualidade da ajuda, determinada pelo seu enquadramento através de um cenário fiscal e de despesa pública de médio prazo – focado na diversificação e articulação da base produtiva, diversificação e alargamento da base fiscal e redução acelerada da dependência financeira externa –, é de importância secundária num ambiente de extensiva e intensiva intervenção dos doadores nos vários domínios da política pública e de instituições, de intervenções públicas frágeis, defensivas, fragmentadas e desarticuladas, e de um Estado fortemente influenciado pelos interesses do capital nacional e do seu aliado principal, o capital internacional do complexo mineral-energético (Castel-Branco, 2010a).

No entanto, esta preferência por maximizar os fluxos de ajuda externa transporta consigo quatro grandes perigos. Por um lado, o orçamento do Estado-agente (recipiente da ajuda) é vulnerável em relação aos ciclos, incertezas e flutuações políticas e económicas que ocorrem nos países doadores. Por outro lado, o agente fica sujeito e vulnerável a pressões políticas do principal-doador (por exemplo, transparência na apropriação e utilização das rendas dos recursos naturais, separação das elites políticas e económicas, respeito pela cidadania e direito de participação política) por causa dos condicionalismos associados à ajuda, o que pode pôr em causa os interesses fundamentais do agente (por exemplo, o interesse de associação das elites económicas e políticas). Em terceiro lugar, as dinâmicas de acumulação e formação, a curto prazo, de classes capitalistas domésticas financeiramente fortes são prejudicadas ou não servidas eficazmente pela sujeição das políticas económicas às pressões económicas e políticas dos doadores. Finalmente, as contradições entre satisfazer os doadores e os interesses económicos de acumulação privada em condições históricas específicas em que as elites políticas e económicas se misturam geram inconsistências e fraquezas institucionais e inconsistências de políticas difíceis de gerir.

Do ponto de vista prático, enquanto os doadores pretendem uma sociedade liberal e de competição livre, mas capitalista; o governo tem que se confrontar com o facto de o capitalismo não ser, historicamente, o produto de sociedades liberais e de competição livre (Chang,

2002). Embora necessite de se legitimar como provedor de serviços públicos, o Estado tem também que facilitar e promover o processo de acumulação provada de onde possa emergir a burguesia oligárquica e financeira nacional. Nas condições históricas de Moçambique, o Estado resolve este dilema promovendo a aliança entre esta burguesia nacional emergente e o capital internacional permitindo à primeira o controlo e apropriação das rendas provenientes da ligação com o segundo. Por consequência, o Estado fica dependente da ajuda externa para se legitimar como provedor de serviços sociais (Castel-Branco, 2010a).

Para reduzir o poder e a influência dos doadores e a volatilidade e incerteza acerca dos recursos financeiros disponíveis, o governo opta por uma estratégia com duas componentes. Por um lado, promove uma crítica nacionalista às práticas dos doadores, denunciando e criticando a interferência política externa e as retóricas políticas liberais. Para que esta componente da estratégia surta efeitos concretos, o governo precisa de substitutos ou opções alternativas ao modelo de ajuda externa condicionada, o que significa encontrar outras formas de financiar o défice fiscal e de cooperar. Por conseguinte, a segunda componente da estratégia consiste na exploração e aproveitamento da emergência de novos «parceiros de cooperação» (China, Brasil, Índia, Rússia, várias economias do médio Oriente e economias potencialmente emergentes da Europa), que privilegiam interesses comerciais nas relações internacionais, e das parcerias público-privadas (PPPs), favorecidas pelos novos parceiros e pelas multinacionais. Os parceiros emergentes e as PPPs permitem combinar três objectivos fundamentais do governo: enfraquecer o papel e influência dos doadores tradicionais gerando fontes alternativas de financiamento da despesa pública; manter os subsídios fiscais ao grande capital internacional, financiando-os com recurso à dívida pública em substituição da ajuda externa; e promover novas oportunidades para o grande capital internacional e doméstico nos serviços e infra-estruturas com recurso ao endividamento público. A preferência do governo pela dívida pública em vez de pela renegociação dos contratos com mega-projectos que poderia aumentar as receitas fiscais muito significativamente é uma clara opção de política e direcção de acumulação económica em favor do grande capital (Castel-Branco, 2010a; Ossemene, 2011; Massarongo e Muianga, 2011).

Assim, selectivamente, o governo promove ou encoraja políticas e práticas económicas que, na sua óptica, melhor servem os seus objectivos políticos de sobrevivência e as perspectivas e interesses do grande capital multinacional e doméstico. São vários os exemplos destas políticas e práticas. Um é o enfoque e primazia dada à promoção do investimento de economias emergentes e multinacionais nos recursos naturais (minerais e energéticos, com uso intensivo de terra, água e energia) e nas grandes infra-estruturas a eles associadas com recurso à estratégia das zonas económicas especiais e pólos de desenvolvimento, sem um quadro macroeconómico claro de integração sustentável desses recursos na diversificação e articulação da base produtiva. Outro é a insistência do governo na concessão de incentivos fiscais redundantes ao grande capital estrangeiro (Castel-Branco, 2010a; Ossemene, 2011; Bolnick, 2009; Bucuane e Mulder, 2007a e 2007b) e a sua recusa (pelo menos por enquanto) em renegociar os contratos com os mega-projectos já existentes. Deste modo, em vez de garantir a apropriação social (por via fiscal e de outras fontes) das rendas dos

recursos, o governo promove a acumulação privada dessas rendas. Um terceiro exemplo é a preferência e prioridade dada ao endividamento público como modalidade de financiamento do déficit fiscal em vez de tributar o grande capital multinacional, uma vez que o endividamento público por via da dívida interna mobiliária, créditos comerciais e parcerias público-privadas promove oportunidades de negócios e acumulação para o grande capital que a tributação do capital não permite fazer (Castel-Branco, 2010a; Ossemane, 2011; Massarongo e Muianga, 2011).

Apesar do «sucesso» moçambicano no que diz respeito à manutenção de taxas elevadas de crescimento do PIB e de taxas relativamente baixas de inflação, as políticas económicas têm sido incapazes de promover e organizar a produção alimentar para o mercado interno em grande escala e a baixo preço, nem têm resultado na articulação doméstica das actividades produtivas. Quer dizer, a economia nacional, medida pelo tamanho do PIB, tem crescido rapidamente ao longo das últimas duas décadas, mas este crescimento pouco contribui para fornecer bens básicos de consumo a baixo custo e para alimentar os processos produtivos com insumos de qualidade e baratos. Em vez disso, o enfoque tem sido dado à produção de mercadorias para exportação em forma primária (Castel-Branco, 2010a). Portanto, a política económica é não somente estruturada pelos doadores mas é influenciada, em grande medida, pelos interesses do grande capital (Castel-Branco, 2010a). Neste contexto, não surpreende que entre 2003 e 2009 o PIB real *per capita* tenha crescido cerca de 41% enquanto a produção alimentar real *per capita* tenha diminuído cerca de 9% (DNEAP, 2010), e que o déficit corrente e a dívida pública tenham tendência para se agravar (Castel-Branco, 2010a; Ossemane, 2010; Ossemane, 2011; Massarongo e Muianga, 2011). Embora a desigualdade monetária, medida pelo coeficiente de Gini, não se tenha alterado significativamente neste período segundo as estatísticas oficiais (DNEAP, 2010), a incapacidade da economia fornecer bens básicos de consumo a baixo custo ao mercado doméstico e de gerar empregos decentes em larga escala teve por consequência que o crescimento económico é altamente ineficaz em reduzir pobreza. Em termos globais, a percentagem da população vivendo em pobreza absoluta não diminuiu nos últimos sete anos, a severidade da pobreza aumentou ligeiramente e o número de pessoas pobres aumentou em dois milhões (DNEAP, 2010).

Portanto, a questão central de *ownership* reside não apenas numa disputa entre receptor (agente) e doador (principal), mas sim no conflito entre diferentes grupos, interesses e perspectivas sociais de desenvolvimento que lutam por *ownership* (ou exercício de influência) sobre as decisões de política pública e a sua implementação.

Abdicação de *ownership* como estratégia defensiva

Uma agência receptora que esteja sob pressão dos doadores para adoptar um certo pacote de reformas em troca de fluxos financeiros, mas que, também, esteja sob pressão de grupos sociais de interesse, negativamente afectados pela reforma, para resistir ou

ajustar a reforma, pode ser forçada a escolher uma estratégia defensiva para a sua própria protecção política que assegure (i) que os doadores vejam que o seu pacote de reformas está sendo adoptado mas que a resistência social às reformas é forte, embora não afecte o compromisso da agência com a reforma, e (ii) que os oponentes domésticos à reforma entendem que o pacote de reformas é imposto pelos doadores e que o espaço político para a iniciativa e inovação institucional é limitado. Uma das várias formas de atingir este resultado é abdicar de tomar decisões estratégicas nos casos em que estas decisões podem ser contestadas e nenhum grupo de interesse é suficientemente forte e homogêneo para impor o seu interesse ao conjunto da sociedade com contestação mínima (Chang, 1996).

Dada a dependência da ajuda e a fragmentação do governo, esta abordagem é conveniente se e quando surge a necessidade de atribuir a responsabilidade do fracasso ou do alto custo social das reformas a alguém. A agência receptora pode liderar a implementação da reforma e, ao mesmo tempo, deixar aberta uma porta de fuga para inverter a pressão política associada com a falha e com os custos da mudança, atribuindo-os às decisões impostas pelo principal (doador). Tem mesmo sido argumentado que algumas agências doadoras aceitam partilhar ou assumir as culpas, desde que a agência receptora implemente as reformas definidas (Berg, 2002; Beynon, 2002; Hopkins, 2002; Cassen, 1994; Morrissey, 2004; Mosley, 1988).

Em Moçambique, esta prática defensiva de abdicação de *ownership* para manter aberta a opção de atribuição de responsabilidade de fracasso ou alto custo social das reformas aos doadores tem sido prática comum. De facto, é uma manifestação de *ownership* num ambiente de assimetria de poder e de informação e de conflito acerca das opções de política pública.

Por exemplo, durante o exercício de avaliação conjunta entre governo e doadores para definição de estratégias futuras dos doadores em Moçambique, um alto funcionário do governo solicitou que os doadores em vez de aumentarem a percentagem de ajuda geral para o orçamento do Estado (que em teoria dá ao governo receptor maior soberania e *ownership* sobre os recursos e a sua alocação) mantivessem inalterável a alocação sectorial feita pelos doadores (que retira ao governo receptor a possibilidade de definir para que sectores deve a ajuda ir). Este funcionário argumentou que é mais fácil o governo central responsabilizar os doadores pelas decisões de alocação sectorial em caso de concorrência e conflito entre sectores governamentais pelos mesmos recursos (KPMG, 2006). Argumentos similares têm sido apresentados por altos dirigentes políticos que reclamam que é melhor o governo não apresentar um quadro claro de preferências e decisões estratégicas, de modo a evitar a contestação e os conflitos de curto prazo, aumentar o espaço e opções para a negociação de curto prazo, imputar os custos de médio prazo a terceiros e deferir a análise do impacto do desenvolvimento a longo prazo para quando esse longo prazo chegar.

O caso da liberalização da exportação da castanha de caju não processada (discutido adiante) é um outro exemplo de um governo que é politicamente incapaz de lidar com a contestação e conflitos internos relativamente a opções de políticas, escolhendo adoptar a política que lhe é imposta por um doador e que é útil para um grupo de interesse funda-

mental na indústria (os comerciantes), para depois devolver a culpa pelas perdas de postos de trabalho e capacidade industrial para o doador.¹⁷

Mas ao mesmo tempo que aparentemente abdica de *ownership* da política económica nacional, o governo não abdica do controlo político nem tão pouco das estratégias e políticas de promoção e facilitação das ligações entre o capital nacional e o capital mineral-energético internacional.

Jogando com a gíria da ajuda internacional, e correndo o risco de cair no exagero, pode dizer-se que o Governo de Moçambique tem *ownership* sobre uma estratégia informal que não está explícita e lidera a implementação de uma estratégia formal sobre a qual não tem interesse em deter *ownership*.

Não obstante o quão frustrante possa ser para os outros, isto pode ser uma abordagem racional para obter ganhos a curto prazo numa estratégia de sobrevivência política a longo prazo, quando a dependência da ajuda é profunda, multidimensional, estrutural e dinâmica, o governo é fragmentado e opera num espaço político muito limitado, e os interesses de acumulação privada predominam sobre os de desenvolvimento económico e social amplo nas perspectivas de desenvolvimento.

Qual é o significado de *ownership* se o espaço para a iniciativa e inovação política não existe?

Se o governo receptor acreditar que os fluxos da ajuda estão positivamente relacionados com um certo tipo de programa estereotipado de reformas (por exemplo, o *Washington Consensus*, que muitos doadores apoiam ou, pelo menos, não questionam de maneira fundamental), e se não acreditar que tem o espaço, a voz e a capacidade políticos para influenciar a agenda de reformas de modo significativo, então este governo pode simplesmente adoptar o que é recomendado pelo doador com vista a maximizar os fluxos da ajuda. O governo não estará interessado em declarar ou mostrar *ownership* por tal programa de reforma, mas tentará mostrar empenho, se não a liderança, para implementar as reformas ao nível considerado necessário para manter o fluxo da ajuda. Neste caso, o governo estará apenas interessado na visibilidade, de tal modo que a sua estratégia seria a de não ter nenhuma estratégia óbvia, a não ser seguir o que os doadores prescrevem, mostrando empenho em seguir mas também mostrando que é obrigado a seguir.

Por exemplo, a retórica do crescimento pró-pobre em Moçambique é estruturada em torno da ideia de que a pobreza pode ser útil e adequadamente descrita pela privação e incapacidade individual de satisfazer um conjunto de necessidades básicas seleccionadas, nome-

¹⁷ Argumentos semelhantes podem ser apresentados a respeito do programa acelerado de privatizações em geral, e mais especificamente sobre a reforma do sector financeiro.

adamente o acesso aos serviços de saúde e à educação, água e saneamento e infra-estruturas básicas como estradas (Castel-Branco, 2006 e 2006b; Governo de Moçambique, 2006; Ernst & Young 2006a). Os doadores têm argumentado que enquanto o governo mantiver o cumprimento de um orçamento pró-pobre (definido pelos doadores como um orçamento orientado, no geral, pelos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio), os fluxos da ajuda continuarão e poderão aumentar (Ernst & Young, 2006a).

Em 2005, uma missão de doadores de alto nível, liderada pela então Ministra para a Cooperação Internacional da Noruega, chegou a Maputo para mobilizar apoio para fazer avançar a agenda da Declaração de Paris: ajuda programática, harmonização entre doadores, *ownership* nacional da agenda de desenvolvimento, liderança do governo receptor, alinhamento dos doadores com as políticas e prioridades governamentais e prestação mútua de contas (Killick, Castel-Branco and Gerster, 2005; Paris High Level Forum, 2005). Um dos membros desta delegação declarou vigorosamente que *toda a gente sabe* que a pobreza é combatida com o investimento na saúde, na educação, água e saneamento e estradas, e que o que é necessário é a liderança do governo para implementar tal programa. Desta declaração segue-se que, ou a *ownership* não é nada mais do que retórica vazia, ou é desnecessária para a liderança, compromisso e sucesso (já que *toda a gente já sabe o que fazer*). Ou então, *ownership* significa fazer o que *toda a gente sabe* ser a acção correcta o que, na prática, não é tão fácil de identificar (já que o que *toda a gente sabe* são ideias bem diferentes sobre o que fazer, e sabe-o em contextos sociais e históricos específicos). Uma funcionária sénior do sector da saúde em Moçambique clarificou o seu pensamento sobre este assunto, afirmando que, perante a dependência da ajuda e a estratégia do governo para maximizar os fluxos da ajuda, *ownership* significa que o governo adopta o programa que os doadores querem que ele adopte antes de os doadores lhe dizerem para o adoptar (Ernst & Young, 2005a).

Em Moçambique, os discursos dominantes sobre a pobreza são focados em privação individual do acesso a serviços e satisfação das necessidades básicas, quer porque os pobres têm insuficiente capital humano, quer porque a sua mentalidade e cultura miserabilistas os empurram e mantêm na pobreza (Castel-Branco, 2010b; Brito, 2010; Chichava, 2010). Portanto, pobreza não é entendida como um processo económico, social e político relacionado com os padrões de crescimento, acumulação e desenvolvimento. Por que razão estão as pessoas privadas desses serviços e da capacidade para satisfazer as suas necessidades básicas? Como é que essa privação se pode manter apesar do robusto crescimento económico e da aparente estabilidade macroeconómica? Por que razão essa privação segue padrões sociais diferenciados por género, região, grupo etário e padrão e história de emprego assalariado e acesso a recursos naturais? Como é que as dinâmicas sociais e de reacção das famílias e indivíduos consolida, agrava ou reduz o estado de pobreza e o processo de empobrecimento? Estas são algumas das questões heréticas que não são colocadas, discutidas ou respondidas no debate retórico sobre pobreza (Castel-Branco 2010b, 2008b e 2006).

Assim, independentemente dos debates acesos sobre a necessidade de articular a ajuda com o investimento produtivo directo e com a construção da capacidade produtiva numa base social e regional mais ampla, que envolvem funcionários do governo, empresários,

trabalhadores, associações de agricultores, académicos e outros grupos sociais, (Cassen, 1994; Castel-Branco, 2004b; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; UNCTAD, 2006)¹⁸, os programas sociais e económicos públicos reflectem o estereótipo do *Washington Consensus com Face Humana* (Cornia, Jolly and Stewart (eds), 1987), com o foco na estabilidade monetária associada à liberalização, boa governação e consumo social incentivados por fluxos massivos de ajuda (Killick, Castel-Branco and Gerster, 2005; Ernst & Young, 2006a e 2005; KPMG, 2006; Castel-Branco, 2007). Supõe-se que a estabilidade monetária, a liberalização e a privatização atraíam o investimento que gera o crescimento, e que a ajuda minimize os sintomas mais chocantes de privação e forneça o capital humano, as infra-estruturas e a retórica da boa governação.

Um outro exemplo vem da experiência da agricultura. Desde finais dos anos 1990 foi introduzido um programa de financiamento, por via da ajuda externa, do investimento público na agricultura, o PROAGRI. Os doadores juntaram-se e financiaram o PROAGRI na condição de que fosse acordado um conjunto de princípios, um dos quais estabelecia que o governo não podia fornecer serviços directamente aos produtores (Ministério da Agricultura, 2004). O *outsourcing* de firmas privadas foi a forma preferida para o fornecimento de serviços agrícolas. Este princípio, que é consistente com a ideologia da superior eficiência do mercado livre, foi imposto pelos doadores. Houve problemas óbvios na aplicação do princípio: não havia empresas privadas capazes ou interessadas em fornecer serviços a pequenos produtores (Castel-Branco, 2005); os ganhos sociais de alguns serviços agrícolas são mais altos do que os ganhos privados, o que apela à intervenção pública; quando disponíveis, os serviços agrícolas para pequenos agricultores confinaram-se à assistência técnica básica em culturas de alto valor comercial, como o tabaco e o algodão, provida e controlada pelas concessionárias multinacionais, o que naturalmente estrutura as opções futuras de desenvolvimento (Castel-Branco, 2005; Ministério da Agricultura, 2005). Dados oficiais indicam que o uso de agro-químicos por parte dos pequenos produtores agrícolas nacionais é praticamente restrito aos produtores de tabaco e algodão (Ministério da Agricultura, 2005).

¹⁸ O debate sobre a articulação da ajuda com o investimento privado é frequentemente reduzido ao uso da ajuda para financiar empresas privadas. No outro extremo, vários doadores têm financiado centenas de esquemas de apoio ao sector privado para micro e pequenas empresas, que resultaram em muito pouca capacidade produtiva nova, inovativa e sustentável. Foi estabelecido um par de grandes programas de apoio ao sector privado pelo Banco Mundial (PoDE) e UNIDO (programa integrado) para apoiar as firmas existentes através dos mercados. Os mega-projectos baseados em investimento directo estrangeiro estabeleceram também esquemas para ajudar as firmas privadas a prepararem propostas competitivas para concursos. Muitos destes esquemas são demasiado pequenos e desarticulados para poderem ter sucesso e não são parte de uma estratégia industrial específica. Assim, não apontam mercados, habilidades, tecnologias, organização industrial, produção e cadeias de fornecimento específicos: são programas gerais sem qualquer contexto específico. Uma abordagem alternativa liga os investimentos públicos e privados em torno do desenvolvimento de capacidade produtiva (em vez de desenvolvimento do sector privado, em geral) como parte de estratégias industriais específicas. O argumento é o de que, na ausência de uma intervenção estratégica do estado na criação de capacidades numa base ampla para o desenvolvimento das forças produtivas, a estratégia do investimento orientado para o mercado está a resultar num conjunto enviesado e social e geograficamente limitado de parceiros de investimento em minerais, energia e mercados de competição oligopolista como consequência das estratégias globais das corporações multinacionais (Castel-Branco, 2006b, 2006c, 2005b, 2004b e 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Wuyts, 2003).

Apesar do Estado não poder fornecer serviços aos produtores, avultadas somas de dinheiro foram alocadas ao Ministério da Agricultura. Consequentemente, os recursos do PROAGRI foram gastos na “capacitação institucional”, isto é, numa combinação de bolsas de estudo com investimento em gabinetes e equipamento de escritório – sem qualquer impacto real sobre a qualidade de qualquer serviço, nem sobre o desenvolvimento da actividade agrícola comercial.

Portanto, se o governo acredita que o seu espaço político é exíguo e que tudo o que pode fazer é implementar o que *toda a gente já sabe ser a boa prática*, é lógico que na relação com doadores dê primazia a estratégias e táticas que permitam maximizar os fluxos de ajuda. Se, em torno da questão em debate, não houver grupos de pressão com suficiente clareza e poder para influenciar a política do governo em direcção oposta à dos doadores – como acontece, por exemplo, com o debate sobre recursos naturais – então a prioridade do governo fica a garantia do influxo de ajuda, pelo que opta por seguir o que *toda a gente sabe* imposto pelos doadores.

Privatização: *ownership* partilhada em torno de pressões e interesses em conflito, com resultados divergindo da retórica

O compromisso da agência receptora relativamente ao pacote de reformas pode depender de questões que não estão relacionadas com *ownership* e liderança da reforma. As questões de que o compromisso da agência doadora pode depender, para além de *ownership*, podem ser tantas e tão diversificadas como as que se seguem: o quão estreitamente ligado estão a escala dos fluxos da ajuda com os indicadores e condicionalismos da reforma; o poder de negociação do receptor em face dos doadores; o compromisso dos doadores em relação à reforma e os interesses estabelecidos desafiados pela reforma; o grau de assimetria de informação entre o receptor e doadores; o grau de resistência à reforma enfrentado pelo receptor; a vontade e capacidade políticas do receptor de confrontar essa resistência e de implementar a reforma; o grau de crença na reforma por parte da agência receptora; a percepção, da agência receptora, sobre vantagens, a curto e médio prazo, que nada têm a ver com os objectivos iniciais da reforma política.

A experiência da privatização em Moçambique é uma boa ilustração deste ponto. Se o sucesso é medido pelo número de activos privatizados e o tempo levado a privatizá-los, então a experiência moçambicana é uma história de grande sucesso: mais de 1.500 grandes, médias e pequenas empresas foram privatizadas para investidores nacionais e estrangeiros em menos de 10 anos. Uma vez que se assuma que *ownership* pode ser medido pelo compromisso, e que este é medido pelo grau de implementação das reformas, então o sucesso das privatizações em Moçambique (conforme definido acima) é atribuível a *ownership* do governo sobre o programa.

De facto, a privatização é um interessante caso de *ownership* múltipla e com interesses em conflito numa área altamente disputada. As pressões para privatizar eram internas e externas. Internamente, a pressão para privatizar veio de três fontes. A nova burguesia nacional emergente, que iria herdar a maior parte dos activos (e também dos problemas desses activos), reivindicava activos públicos produtivos baratos e entendia a necessidade de adquirir tais activos antes que os investidores estrangeiros se estabelecessem em Moçambique. Os sindicatos estavam convencidos de que a privatização traria novos investimentos e, com isso, oportunidades de emprego seguras e alargadas, esquemas de formação, níveis de produtividade mais altos e melhores salários (conforme lhes havia sido prometido por um governo que, na altura, ainda era visto como garante dos interesses dos trabalhadores, embora apregoasse a retórica do capitalismo). Se este fosse o caso, a rápida privatização seria preferível à morte lenta de muitas empresas no princípio dos anos 1990. O governo estava interessado em aumentar os fluxos de recursos para o orçamento: a curto prazo, através da venda das empresas; e a médio prazo, através do aumento das receitas a partir dos ganhos da eficiência esperados ao nível das empresas, resultantes da privatização. O governo estava também interessado em atrair, para uso produtivo, activos financeiros acumulados pelos comerciantes através da especulação comercial e financeira, e transferir recursos do sector público para o sector privado como forma de desenvolver o novo sector privado nacional (Castel-Branco, 2002a e 1999; Castel-Branco and Cramer, 2003; Cramer, 1998).

A pressão externa veio dos credores e doadores sob a forma de condicionalismo político. Na década de 1990, cada *Policy Framework Paper* (documento de base da política económica em Moçambique na época)¹⁹ estabelecia metas quantitativas para privatização (número e mesmo nomes das empresas a serem privatizadas, bem como os cronogramas de privatização) como parte fundamental do condicionalismo político ligado ao desembolso da ajuda externa (Castel-Branco, 2002a e 1999; Castel-Branco and Cramer 2003; e Cramer, 1998).

A retórica da era das privatizações centrava-se no desenvolvimento de ligações que a privatização poderia permitir: investimento, empregos, formação, produtividade, comércio, novas tecnologias, eficiência na alocação de recursos, ligações fiscais dinâmicas e desenvolvimento de uma classe empresarial nacional produtiva e competitiva. Contudo, a quantidade dos activos privatizados e a velocidade da privatização foram as únicas preocupações reflectidas no condicionalismo político e também os únicos indicadores de avaliação do desempenho do programa de privatizações em Moçambique (Cramer, 1999; Castel-Branco and Cramer, 2003). Nem mesmo as preocupações relativas às receitas públicas foram consideradas ao estabelecer as metas quantitativas das privatizações, não obstante o facto de o programa de privatizações retoricamente também dar prioridade ao incremento das receitas para o orçamento do Estado. Não houve metas de desempenho produtivo, de investimento, comercial,

¹⁹ Os Policy Framework Papers (PFP) eram documentos de política acordados entre o FMI, o Banco Mundial e o Governo de Moçambique, geralmente válidos por dois anos, que vinculavam o governo a uma direcção detalhada de políticas e planos de acção para o período coberto. Estes documentos precederam os Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), nos quais as estratégias e planos de acção dos governos da maioria dos países menos desenvolvidos se inspiram (incluindo, obviamente, os vários PARPA e o mais recente PARP em Moçambique).

de inovação, de qualidade, de formação, fiscais e de emprego para as empresas privatizadas (Castel-Branco, 2002a e 1999; Castel-Branco and Cramer 2003; e Cramer, 1998).

Consistentemente, as avaliações preocupadas com os ganhos económicos e sociais líquidos da privatização mostram que mais de 40% das empresas privatizadas foram à falência e as perdas líquidas dos empregos foram altas (cerca de 15.000 empregos só na indústria do caju). O grosso do novo investimento privado realizado após as privatizações foi em empresas *novas*, não nas privatizadas, *grandes*, de *capital estrangeiro* e em *indústrias oligopolistas* ou *monopolistas* (tais como nos recursos minerais e energéticos, cerveja, açúcar, algodão, florestas e cimento), não em pequenas e médias empresas nacionais com base diversificada e em mercados de maior concorrência. O empresariado nacional emergente consolidou-se sobretudo no comércio, finanças, especulação imobiliária e em áreas de parceria com o governo e as multinacionais com base em ligações políticas ou posse de recursos naturais, sendo raros os casos em que novas empresas emergiram, cresceram e se consolidaram em actividades produtivas directas. Os ganhos fiscais dinâmicos foram mínimos, quer porque muitas empresas privatizadas desapareceram ou nunca atingiram os níveis de eficácia perspectivados, quer porque cerca de 70% do valor de venda das empresas nunca foi pago ao Estado pelos respectivos compradores (Cramer, 1998).²⁰ A estrutura social, económica e tecnológica da produção e comércio (incluindo exportações) tornou-se ainda mais limitada, concentrada e extractiva do que antes e, como consequência, a economia moçambicana tornou-se mais vulnerável (Castel-Branco, 2010a, 2004b, 2003 e 1999; Castel-Branco and Cramer, 2003; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; Cramer 1998; Biggs, Nasir e Fisman 1999; Nasir *et al*, 2003).

Ao mesmo tempo, com excepção de alguns grandes e mega-projectos de *ownership* estrangeira na área de minerais, energia e mercados oligopolistas (maioritariamente desligados do resto da economia devido ao seu muito limitado impacto sobre o emprego, ligações industriais e receitas fiscais), as dinâmicas económicas produtivas directas em Moçambique têm sido muito limitadas.

As privatizações foram cruciais para gerar uma burguesia proprietária, embora não produtiva, nacional e para transferir poder económico e político do domínio público para o privado. Para além destes efeitos, os resultados das privatizações são ambíguos e mistos.

Do ponto de vista do debate sobre ajuda externa e *ownership*, a experiência das privatizações mostra três tendências comuns e generalizáveis a outras reformas de política. Primeira, diferentes interesses e pressões podem convergir para facilitar a adopção social de uma certa reforma ou nova prática política, mesmo que os diferentes grupos de interesse envolvidos persigam objectivos diferentes. No caso das privatizações, os sindicatos pretendiam segurança de emprego e melhores salários, o governo queria aumentar as receitas e atrair recursos financeiros acumulados por capitalistas mercantilistas e especuladores, as classes médias nacionais queriam acesso a propriedade a baixo custo, as organizações internacionais pretendiam um compromisso político com um modelo de capitalismo, e o capital estrangeiro

²⁰ Este processo ficou conhecido como o subsídio implícito do Estado para a criação de uma burguesia nacional rendeira (Cramer, 1998; Castel-Branco and Cramer, 2003).

esperava por oportunidades para expandir o seu controlo sobre indústrias oligopolistas (cerveja, açúcar, cimento) e recursos naturais no quadro das suas estratégias regionais. Portanto, a questão de *ownership* é muito complexa – todos os diferentes grupos tinham um certo grau de *ownership*, pelo que a privatização foi adoptada com relativa facilidade, mas cada um perseguia diferentes interesses e os níveis de competência, percepção, informação e capacidade de exercer influência eram diferenciados e assimétricos.

Segundo, existe uma diferença substancial entre as motivações retóricas para a reforma e os seus resultados, pois, uma vez que as motivações são aceites e as reformas adoptadas, o processo da reforma fica mais importante do que o resultado. No caso das privatizações, o argumento de eficácia económica, emprego e mobilização de recursos motivou a decisão sobre o programa, mas, uma vez que este foi aprovado e começou a ser implementado, a avaliação centrou-se na velocidade e quantidade de privatização. Isto é, uma vez que ficou estabelecido que a “privatização é boa para a economia”, o centro de atenção passou para a quantidade da privatização em vez de para a análise do seu impacto real.

Terceiro, implementação é tão ou mais importante do que a decisão e a motivação da decisão, pois determina os resultados práticos. Portanto, *ownership* de decisões pode ser partilhada por vários grupos perseguindo interesses diferentes, mas *ownership* da condução prática da implementação das decisões é exercida pelos grupos mais informados e influentes, capazes de impor os seus interesses como factor dominante no processo de implementação de política pública.

Assim, não há dúvidas de que o governo esteve comprometido com a privatização, mas tal compromisso não tinha nada a ver com a *ownership* e liderança. As pressões internas e externas, uma percepção de ganhos fiscais e políticos e a ligação condicional do progresso na privatização com o desembolso de ajuda ou empréstimos externos parecem ter sido de longe mais importantes para encorajar o compromisso do governo do que quaisquer teorias sobre *ownership*.

Para além do mais, o governo nunca aceitou a culpa pelos maus resultados no que respeita ao impacto social e económico das privatizações. A culpa foi desviada para os doadores, enquanto o governo ganhava o elogio por duas medidas de sucesso: a transferência dos activos do sector público para o sector privado e a escala e velocidade das privatizações.

Indústrias de caju e açúcar: *ownership* e liderança de quem?

A secção anterior argumentou que a forma como *ownership* se manifesta na política pública depende do grau de conflito e articulação de diferentes interesses de grupo envolvidos nos temas em análise, e do *ownership* sobre o processo de implementação não só sobre a decisão. Embora a decisão de privatizar tenha tido *ownership* de vários grupos e por motivos diferentes; a implementação da decisão foi sobretudo influenciada pelos interesses de transferência da propriedade pública para o domínio privado. Por isso, o principal resultado do processo de privatização foi essa transferência, em vez do conjunto de motivações que levaram grupos di-

ferentes a apoiar a decisão de privatização. Este ponto é importante para o debate sobre *ownership* porque levanta uma questão que, sendo fundamental, é, no entanto, negligenciada na análise: qual é o processo político, económico e social para construir a base do poder para exercer *ownership* e, portanto, providenciar a plataforma para articular, de maneira estratégica e coerente, a direcção do desenvolvimento e da mudança, não só no que diz respeito às decisões, mas também no que diz respeito às motivações diferenciadas e processos de implementação?

A análise das trajectórias bem diferentes das indústrias do caju (fragmentada do ponto de vista produtivo e de propriedade) e do açúcar (verticalmente integrada e oligopolista, com pontos de referência dominantes claros para a articulação dos interesses da indústria) ajudam a ilustrar outro processo: como é que interesses dominantes são construídos e constroem, em sua volta, o *momentum* para influenciar o Estado, a organização da produção, a apropriação das rendas e a acumulação capitalista, isto é, para influenciar as decisões e implementação de políticas. Adicionalmente, estes são também casos do conflito entre a política pública nacional e o clássico *doadorismo*, e ilustram as várias dimensões, factores e relações envolvidos nas disputas do poder e *ownership* para influenciar os resultados do processo de desenvolvimento.

A política económica corrente em Moçambique toma como certo que o grau de incentivo ao sector privado é determinado pelo grau de liberalização dos mercados de bens e factores (e por algumas medidas governamentais para corrigir imperfeições dos mercados de modo a torná-los perfeitos). Esta visão é baseada nos pressupostos neoclássicos acerca de como as empresas procuram lucros através do mercado e como os mercados de bens e factores se comportam. As decisões políticas resultantes não tomam em consideração três aspectos fundamentais. Primeiro, as empresas podem influenciar o Estado, a direcção da política e as condições do mercado. Assim, as capacidades, estratégias e acções das empresas competidoras têm de ser tomadas em consideração, porque influenciam os resultados do mercado. Segundo, nestas circunstâncias, a opção de liberalização pode não estar disponível ou pode ser irracional e, portanto, pode não ser um incentivo para o investimento privado competitivo. Terceiro, existe um problema dinamicamente cumulativo para a política industrial que não pode ser evitado, nomeadamente a necessidade de entender como é que as estratégias e acções de alguém podem mudar as próprias condições em que a estratégia está baseada e as influências que actuam sobre o Estado e a estratégia na ronda seguinte de negociação de políticas (Kim, 1997; Koo (ed.), 1993; Lie, 2000; Shin and Chang, 2003; Chang, 1996).

Uma análise comparativa dos desenvolvimentos nas indústrias de açúcar e caju em Moçambique pode ilustrar estes pontos. A caixa 1, adiante, descreve as principais semelhanças e diferenças entre estas duas indústrias, para além das diferenças técnicas associadas aos seus processos de produção.²¹

²¹ Estes estudos de caso são tomados de Castel-Branco (2002a), onde uma vasta e diversificada literatura relacionada com o estudo constrangedor destas duas indústrias pode ser conferida.

Caixa 1: Diferenças e semelhanças entre as indústrias do açúcar e do caju em Moçambique em 2002

Açúcar	Caju
<p>Diferenças</p> <p>A estrutura da indústria: Maioritariamente unificada, porque as actividades agrícola e de processamento estão integradas. A Tongaat-Hülfet detém a maioria dos activos em duas propriedades açucareiras e a Illovo e Sena Holdings (um consórcio de companhias açucareiras das Maurícias) são os accionistas maioritários com uma propriedade açucareira cada. Todas são corporações açucareiras internacionais que controlam a produção do açúcar na África Austral.</p> <p>O tamanho das empresas: As quatro propriedades açucareiras são, em todos os critérios, companhias muito grandes, empregando milhares de trabalhadores nas plantações e nas fábricas.</p> <p>Especialização no negócio: Todas as corporações são especializadas em açúcar, controlam a produção e comercialização de açúcar em outros países da África Austral, são influentes nos mercados internacionais e organizam as suas próprias cadeias de fornecedores.</p> <p>Investimento: Dos 230 milhões de dólares americanos investidos, 70% são empréstimos estrangeiros concedidos por corporações financeiras e agências multilaterais internacionais. O investimento privado foi feito depois de as políticas de preços, de limitação de entrada de novos agentes e de coordenação do comércio terem sido adoptadas.</p>	<p>Maioritariamente fragmentada: pequenos camponeses apanham a castanha bruta, não descascada; comerciantes retalhistas compram-na aos camponeses e vendem-na para comerciantes de maior escala, que, por seu turno, a exportam em bruto ou vendem-na a 16 fábricas de processamento de diferentes dimensões e tecnologias. A Mocita é a única fábrica detida por uma multinacional, a Anglo-American. 11 das 16 fábricas pertencem a 7 grupos económicos diversificados nacionais, dos quais 5, que detêm 8 fábricas, estão também envolvidos na comercialização e exportação da amêndoa de caju em bruto*.</p> <p>Em média, cada fábrica empregava 600 trabalhadores; duas fábricas empregavam mais de 1400. Isto, no entanto, não diz muito sobre os grupos económicos que detêm as fábricas.</p> <p>Apenas os trabalhadores das fábricas de processamento dependem inteiramente da indústria. Os camponeses também trabalham como mão-de-obra assalariada e produzem outras culturas (de rendimento ou para consumo). Todos os comerciantes grossistas estão envolvidos na comercialização rural de grande escala e diversidade, e também são operadores financeiros informais (concedem empréstimos e crédito comercial) e providenciam outros serviços. Os proprietários das fábricas de processamento detêm outros negócios, incluindo na comercialização rural e exportação de caju em bruto.</p> <p>Dos 37 milhões de dólares americanos investidos, 60% provém de empréstimos maioritariamente concedidos pelo sistema bancário nacional.</p>

Semelhanças
<p>Estado das empresas na altura da privatização:</p> <p>As empresas foram devastadas durante a guerra. Foram privatizadas depois do início do programa de reforma económica. Grande investimento foi feito para repor a sua capacidade produtiva.</p> <p>Condições do mercado:</p> <p>As duas indústrias enfrentam mercados internacionais complexos e “imperfeitos”. Menos de 10% da produção de açúcar é comercializada no mercado mundial, sendo o restante comercializado internamente ou através de sistemas de quotas preferenciais. Todos os países produtores de açúcar adoptam medidas de protecção de diferentes graus e formas (quotas, taxas, etc.) contra a importação de açúcar bruto ou refinado, bem como de produtos contendo açúcar. A disponibilidade de açúcar no mercado mundial é instável, porque depende de condições climáticas imprevisíveis; o excedente do consumo interno e das quotas preferenciais é vendido no mercado mundial abaixo do custo marginal de produção. O preço mundial do açúcar é, portanto, volátil. No sector do caju, muitos produtores protegem o processamento nacional. A Índia usa medidas fiscais e outras de política industrial, incluindo o financiamento de importações de amêndoa de caju em bruto, para assegurar o fornecimento de matéria-prima às fábricas. O Brasil introduziu um banimento total das exportações de caju em bruto, e o Vietname e a Indonésia aplicam altas taxas sobre a exportação de castanha não processada. Portanto, grandes importações de amêndoa de caju em bruto têm forte probabilidade de serem transitórias, nos períodos em que o fornecimento nacional de castanha em bruto se está ajustando à expansão da indústria doméstica de processamento. Enquanto os produtores africanos são os maiores exportadores mundiais de castanha em bruto, os asiáticos e latino-americanos são os maiores exportadores de castanha processada.</p> <p>Necessidades de apoio político:</p> <p>As duas indústrias precisam de reestruturação, protecção, acesso a capital para reabilitação e modernização; coordenação de mercado, entre outras medidas de política industrial, para poderem construir capacidade produtiva competitiva.</p>

Fonte: Castel-Branco 2002a.

(*) Os comerciantes-industriais têm a opção de exportar a amêndoa de caju não processada ou processá-la, de acordo com as mudanças e choques que podem ocorrer nos preços relativos internacionais e a qualidade da amêndoa (entrevistas com Raimundo Matule (INCAJU), Rogério Nunes (Entreposto) e Kekobad Patel (Enacom)). Depois da liberalização das exportações de castanha de caju não processada, todas as fábricas mencionadas na Caixa 1 foram encerradas. Em meados dos anos 2000 surgiram várias pequenas fábricas de descasque manual da castanha de caju. As novas dinâmicas desta indústria não são discutidas neste artigo porque este pretende apenas ilustrar a diferença no que diz respeito a ownership entre o sector açucareiro e o do caju no período de definição das políticas que decidiram os futuros dissemelhantes destas duas indústrias.

Sob pressão coordenada dos investidores, três grandes corporações internacionais da indústria açucareira, o governo aprovou uma política industrial do açúcar desenvolvida em torno de três pontos principais: (i) definição de açucareiras prioritárias para a privatização e reabilitação (isto é, entrada restrita) para evitar capacidade excessiva e deterioração dos preços aos produtores; (ii) política de preços baseada numa taxa aduaneira flexível sobre o preço das importações, para evitar que o preço doméstico caísse abaixo de um certo preço médio histórico mundial, de tal maneira que a renda interna fosse partilhada entre os produtores e o Estado, em vez de apropriada pelos comerciantes nacionais ou pelas indústrias externas; e (iii) desenvolvimento de mecanismos de coordenação de estratégias de *marketing* entre as empresas para tirarem vantagem das quotas preferenciais e evitar ter que vender o açúcar a um preço abaixo do custo marginal no mercado internacional (Governo de Moçambique, 1999a, 1999b e 1999c; Castel-Branco, 2010a e 2002a).

A indústria que se desenvolveu em linha com as estruturas industriais existentes (estabelecidas historicamente) e as políticas adoptadas é altamente integrada verticalmente a nível interno (cada açucareira incorpora a produção de cana, bem como o processamento industrial do açúcar) e ao nível da África Austral (envolvendo a coordenação das decisões de investimento, dos fornecedores de insumos, das capacidades de gestão e manutenção, bem como a coordenação da competição e estratégias corporativas oligopolistas). As açucareiras partilham um alto grau de homogeneidade, já que enfrentam condições de produção, mercados e cadeias de fornecedores semelhantes. A comercialização do açúcar é coordenada por uma empresa privada ligada à associação dos produtores de açúcar. Esta associação funciona como um oligopólio para a negociação da produção, comércio e preços dentro da indústria e entre a indústria e o Estado. Assim, a indústria do açúcar é um oligopólio com poucos investidores, com mecanismos formais e informais de coordenação, alto grau de homogeneidade produtiva e de integração vertical. Nestas circunstâncias, é mais fácil definir e coordenar políticas e estratégias e impô-las como um conjunto nuclear dominante de interesses e assuntos em torno dos quais as intervenções privadas e públicas são negociadas e implementadas.

O Banco Mundial e o FMI opuseram-se à política de preços, porque ela era inconsistente com a liberalização do comércio. Contudo, não questionaram os outros dois elementos centrais da estratégia do açúcar (coordenação dos investimentos e das exportações), que são tão ou mais violadoras dos pressupostos de mercados de concorrência perfeita como a política de preços. O FMI tentou forçar o governo a abandonar a política de preços para o açúcar mas não o conseguiu por causa da pressão e do *lobby* organizado da indústria, do apoio das companhias açucareiras internacionais e financeiras internacionais envolvidas, da escala do investimento já feito²² e da ameaça, pelos investidores, de retirada em caso de a política de preços ser revertida. Apesar da pressão para liberalização ter reduzido desde então, o FMI ainda insiste que a liberalização é a melhor opção e que a política de preços deve ser revista regularmente, como se as condições do mercado mundial enfrentadas pela indústria, que são altamente “imperfeitas”,

²² Excluindo os mega-projectos do complexo mineral-energético, o açúcar é a principal indústria nacional no que diz respeito aos volumes de investimento total e do investimento directo estrangeiro (IDE) no sector industrial.

não importassem, ou como se os altos funcionários do FMI fossem incapazes de compreender os mercados reais em vez de recitar os dogmas dos mercados ideais.

Diferentemente do açúcar, a indústria do caju é fragmentada. A produção da amêndoa do caju é maioritariamente uma actividade camponesa familiar. Os camponeses, os comerciantes e os industriais (que processam a amêndoa de caju) têm interesses divergentes. Antes da privatização, as exportações da castanha em bruto eram desencorajadas através de uma taxa de exportação. Depois da privatização, o Banco Mundial pôs pressão no governo para liberalizar as exportações de castanha em bruto. O argumento do Banco Mundial baseava-se em dois pontos. Primeiro, o valor acrescentado das empresas nacionais de processamento, apreços mundiais, era negativo, pelo que a economia podia ganhar mais divisas exportando a castanha em bruto. Isto devia-se a três factores: (i) as condições precárias das empresas na altura das privatizações; (ii) o baixo e volátil preço mundial para a castanha de caju processada; e (iii) o preço excessivamente alto, mas igualmente volátil, da castanha não processada, devido às importações massivas da Índia para fornecer a sua indústria de processamento com matéria-prima durante o período de expansão da sua produção doméstica de castanha. Segundo, os camponeses beneficiariam da liberalização, porque o preço de exportação da castanha em bruto iria subir e a percentagem do ganho comercial para os camponeses iria aumentar devido à crescente competição entre os comerciantes. Como resultado, os camponeses iriam investir na reabilitação e expansão das suas plantações de cajueiros e melhorar os seus meios de subsistência.

Este argumento do Banco Mundial era baseado em pressupostos falsos sobre três pontos cruciais relacionados com a indústria do caju. Primeiro, a Índia e o Vietname estavam a aumentar rapidamente as importações de castanha em bruto para alimentar a rápida expansão da sua capacidade de processamento, enquanto as suas plantações de cajueiros se desenvolviam. A curto prazo, as importações de matéria-prima iriam ajudar as suas capacidades industriais a atingirem economias de escala, eficiência técnica e domínio de mercado. Obviamente, enquanto o forte aumento da oferta de castanha de caju processada pela Índia e o Vietname baixava os preços da castanha processada, o igualmente forte (mas de curta duração) aumento nas importações de castanha de caju em bruto aumentava o preço mundial da castanha de caju em bruto. Quando as novas plantações de caju indianas e vietnamitas atingiram a idade produtiva, as importações da castanha em bruto caíram e o mesmo aconteceu com os preços para os exportadores moçambicanos de castanha em bruto. A Índia e o Vietname, que promoveram as suas capacidades de processamento, atingiram economias de escala e níveis de eficiência mais altos na logística da produção e da cadeia de valor, e conquistaram fatias significativamente maiores do mercado mundial de castanha processada. O seu processo de reestruturação industrial ajudou-os a consolidar o seu domínio mundial nesta indústria. Moçambique (e outros países africanos que seguiram as mesmas opções dadas a Moçambique) abdicou de processar a castanha para tirar vantagem de ganhos relativos de curta duração com exportação de castanha em bruto, perdeu a sua indústria de processamento e milhares de postos de trabalho, e não desenvolveu nenhuma vantagem competitiva que permitisse a sobrevivência desta indústria, mesmo

como parte da cadeia internacional de valor (Pereira Leite, 1999 e 1995; Cramer, 1999; Africa America Institute, 2001; Hanlon, 2000).

Segundo, o Banco Mundial não percebeu a organização oligopolista da comercialização rural em Moçambique, particularmente no que diz respeito às mercadorias para exportação, nem o impacto dessa estrutura de mercado na distribuição dos ganhos da comercialização entre os comerciantes e os camponeses (Mackintosh, 1987 e 1986; Pereira Leite, 1999). O custo da logística de entrar neste mercado disperso e fragmentado, bem como o facto de que os comerciantes estabelecidos têm relações multidimensionais (comerciais, financeiras, etc.) com os produtores, funcionam como factores que dão vantagem aos comerciantes estabelecidos e dificultam a penetração de novos comerciantes formais no mercado. Ligações específicas de negócios de longo prazo entre grandes comerciantes do norte de Moçambique e da Índia e o papel das exportações de castanha em bruto no impulso dessas relações são outras características estruturais importantes dos mercados rurais e da circulação de dinheiro, que dão vantagens a certos grupos de comerciantes.

Pereira Leite (1999: 45) mostra que o número de grandes comerciantes/exportadores de castanha de caju não processada aumentou de 3, em 1991, para 11, em 1997, depois da liberalização da indústria. Os dados não mostram que este aumento do número de comerciantes tenha reduzido a sua margem comercial por via da competição. Pelo contrário, segundo Pereira Leite (1999 e 1995), por exportarem castanha em bruto, as margens dos comerciantes nacionais, depois da liberalização, aumentaram entre 50% e 1.000% relativamente ao que ganhavam vendendo para as indústrias locais. A magnitude destas margens dependia da flutuação dos preços relativos da castanha de caju processada e não processada no mercado mundial, e os preços relativos foram favoráveis para as exportações de castanha não processada apenas durante cerca de cinco anos (até 1999), enquanto as novas plantações de cajueiros na Índia e no Vietname cresciam. Grandes margens comerciais são indicativas de fraca competição; os dados que mostram que o número dos comerciantes formais aumentou através da incorporação de mais comerciantes de grande escala com monopólio parcial na estrutura comercial oligopolista, em parte porque os processadores de castanha passaram a exportar castanha em bruto e transformaram-se em comerciantes – dos novos 8 grandes comerciantes e exportadores de caju em bruto, seis eram industriais convertidos em comerciantes (Pereira Leite, 1999 e 1995; Castel-Branco, 2002a). Assim, a liberalização das exportações não eliminou o poder de mercado exercido pelos comerciantes e, portanto, os camponeses não receberam necessariamente preços mais altos pelo seu produto (Pereira Leite, 1999 e 1995). Estes dados minam os argumentos do Banco Mundial e do FMI de acordo com os quais a liberalização, em si, traria mais competição, alocação mais eficiente de recursos e melhor distribuição de renda.

Terceiro, dadas as dinâmicas da economia camponesa em Moçambique (Bowen, 2000; O’Laughlin, 1981; Wuyts, 1989 e 1981), seria improvável que os incentivos por via dos preços, apenas, fossem capazes de reforçar a viabilidade da produção do caju. A maioria dos “produtores de caju” são habitantes do meio rural que seguem estratégias de trabalho diversificadas para melhorar as possibilidades de sobreviver, procurar e tirar vantagem de

oportunidades de trabalho assalariado e reduzir riscos. Assim, mesmo que os camponeses tivessem capacidades adicionais para alocar à produção do caju, seria improvável que eles aumentassem a quantidade de trabalho, terra, esforço e investimento para se especializarem na produção de uma única cultura para um único mercado, sobre o qual não têm nenhum controlo.

Se as recomendações do Banco Mundial eram tão obviamente erradas, porque é que foram adoptadas? Primeiro, o Banco Mundial estabeleceu como condição para a continuação do seu programa de apoio às pequenas e médias empresas que as exportações de castanha em bruto fossem liberalizadas. Segundo, a fragmentação da indústria e a acção reactiva do Estado combinaram-se para que nenhuma política coerente alternativa surgisse para conduzir os desafios da reestruturação da indústria do caju como um todo. Os grandes comerciantes queriam a liberalização porque poderiam ganhar significativamente mais com a exportação da castanha não processada, pelo menos a curto prazo; e o seu domínio oligopolista sobre a estrutura comercial protegeria as suas margens comerciais. Os processadores industriais queriam protecção para terem acesso à matéria-prima a preços baixos. Os sindicatos apoiavam os industriais por causa das ameaças sobre os salários e empregos que surgiam com a liberalização. Os comerciantes e os industriais criaram as suas associações para coordenarem estratégias e *lobbies*, mas, por causa da estrutura e das dinâmicas da indústria, a acção colectiva de cada parte reforçou a fragmentação da indústria e a luta pela apropriação de rendas. Isto não sugere que foi introduzida mais competição, mas, antes, que, na ausência de uma estratégia activa e coerente da indústria, a competição por rendas e recursos dispendidos na tentativa de captar os rendimentos aumentou, porque ninguém pôde decidir para onde os rendimentos iriam, nem pôde impor essa decisão (Castel-Branco, 1999; Castel-Branco and Cramer, 2003; Cramer, 1999; Chang, 1996; e Khan, 2001). Terceiro, o debate tornou-se dogmático, entre defensores da liberalização e mercado livre em geral, e defensores do protecção da indústria emergente, mas sem qualquer visão estratégica a indústria a construir e das suas ligações dentro da economia nacional e mundial.

O debate sobre a indústria do caju floresceu, mas foi excessivamente concentrado na discussão da taxa de exportação e os dos preços dos factores (Cramer, 1999), sem uma clara estratégia industrial a emergir deste debate. Em geral, não houve nenhuma análise sistémica de todas as outras condições que poderiam ajudar a indústria do caju a desenvolver-se, nomeadamente o acesso a financiamento para o fundo de maneio e investimento, nova tecnologia e pesquisa e inovação, reabilitação de infra-estruturas, um quadro regulador para padrões de qualidade e controlo, reabilitação e expansão das plantações de caju e a integração das diferentes partes fragmentadas da indústria (Castel-Branco, 2003 e 1999; Castel-Branco and Cramer, 2003; Cramer, 1999; Pereira Leite, 1999 e 1995).

Sem uma estratégia alternativa, reagindo defensivamente às pressões e sob a ameaça do Banco Mundial, o governo deixou acontecer a liberalização das exportações da castanha de caju em bruto. Esta decisão, que dois anos depois foi alvo de revisão e parcialmente revertida pelo parlamento, resultou no encerramento de todas as fábricas de processa-

mento de caju e na perda de cerca de 15.000 postos de trabalho, maioritariamente nas zonas rurais.

Em 1999, o preço de exportação da castanha não processada tinha caído mais de 50%, devido a diferentes factores, o mais importante dos quais foi a redução das importações indianas e do Vietname (Africa America Institute, 2001; Hanlon, 2000). Adicionalmente, como seria de esperar, os principais vencedores da reestruturação global da indústria do caju tinham sido os grandes comerciantes/exportadores de castanha não processada em Moçambique (a curto prazo) e as indústrias de produção e processamento de caju da Índia e do Vietname (a curto, médio e longo prazos).

O estudo comparativo das indústrias do açúcar e do caju revela dois problemas comuns na formulação de políticas em Moçambique. Primeiro, o Banco Mundial, o FMI e o governo tomam como certo que a liberalização é quase sempre possível e benéfica. No caso destas indústrias, eles não foram capazes de compreender que, num mercado em que as estratégias e acções de cada agente afectam os resultados e os lucros do mercado, a estratégia de cada agente tem de incluir o conhecimento que tem sobre as capacidades, estratégia e acção dos outros agentes (Rasmussen, 1994; Heap and Varoufakis, 1995). Em outras palavras, seria irracional para as indústrias do açúcar e do caju desperdiçar vantagens estratégicas baseadas em políticas (protecção ou outras) quando têm de operar num mercado em que outros agentes são protegidos de uma ou de outra forma (vide Caixa 1). Segundo, nos dois casos, o governo foi um agente reactivo, que seguia a orientação e a pressão das forças dominantes e mais articuladas, fossem elas organizações financeiras multilaterais (como o Banco Mundial e o FMI), ou grupos dominantes em cada indústria. Deste processo emergiram políticas, estratégias e práticas públicas limitadas em escopo e visão. O facto de que os resultados das duas indústrias foram tão diferentes é fundamentalmente o resultado das diferenças nas capacidades, estruturas e dinâmicas das indústrias e empresas, que afectam a capacidade das empresas influenciarem políticas, e das alianças internacionais que também afectaram a determinação das opções para estas indústrias.

Este debate revela dois outros aspectos importantes para a formulação de políticas. Primeiro, na ausência de uma estratégia sólida de mudança, a organização das associações de produtores tende a reforçar as estruturas e dinâmicas da indústria e a influenciar a direcção da política em função dos interesses dos grupos dominantes. Na indústria do açúcar, a associação dos produtores consolidou a natureza oligopolista da indústria e a capacidade dos investidores de cooperar, coordenar e influenciar a política, mesmo contra a vontade do FMI e do Banco Mundial. Na indústria do caju, as associações reforçaram cada um dos grupos, a fragmentação da indústria e a incapacidade do Estado gerar uma estratégia articulada para a indústria como um todo, tornando-se, pois, mais vulnerável às pressões do Banco Mundial e do FMI.

Um outro lado deste problema é que, no caso do açúcar, o *rent seeking* foi limitado, porque os rendimentos foram claramente alocados desde o início e a associação dos produtores

facilitou a cooperação na partilha de rendimentos. Mesmo na presença de um Estado re-activo, os produtores de açúcar impuseram uma política e obrigaram a sua implementação. Na indústria do caju, as associações de produtores e de comerciantes surgiram para organizar o *rent seeking* competitivo entre si, porque a alocação dos rendimentos era uma questão em aberto a ser resolvida por via da competição. Como os grandes comerciantes/exportadores se tornaram o lado dominante no debate e no processo político, o nível de *rent seeking* reduziu, porque os comerciantes, num mercado de estrutura oligopolista, apropriaram-se da maioria dos rendimentos. Em última instância, isto seria quase irrelevante se fosse para reforçar o desenvolvimento do sector. Infelizmente, esse não foi o caso...

Segundo, retirar-se da indústria foi sempre uma opção mais fácil e mais realista para os produtores industriais do caju do que para os do açúcar, e a estratégia corporativa jogou um papel mais importante nas decisões de investimento no açúcar do que no caju. O processamento da castanha de caju era feito em pequenas e médias fábricas de trabalho intensivo, que são parte de grupos económicos horizontalmente diversificados, em que o caju era apenas uma das muitas actividades não relacionadas. Assim, os produtores industriais do caju tinham mais opções e menos compromisso com a indústria e produtos específicos. Para desenvolver o seu compromisso na indústria, o que faria sentido em termos de industrialização e ganhos de exportação a longo prazo, as políticas e estratégias teriam que de ser discriminatórias a favor da indústria. Isto exigiria uma estratégia para reestruturar a indústria inteira, incluindo a possibilidade de criação de uma indústria verticalmente integrada e um Estado que fosse estratégica e selectivamente activo e intervencionista, em vez de reactivo e passivo. Por seu lado, os produtores de açúcar são grandes corporações internacionais concentradas no negócio do açúcar. A sua retirada era proibitiva por causa dos grandes volumes de investimentos e dos custos irrecuperáveis envolvidos no estabelecimento da indústria, bem como das implicações da retirada em termos de poder de mercado relativamente às corporações concorrentes. Apesar de os incentivos (em particular o estabelecimento e alocação de rendas por via das políticas de preços, restrição à entrada e coordenação do comércio) serem importantes para reforçar as possibilidades de ocorrência do investimento, o modelo para tomar decisões de investimento dos produtores de açúcar inclui outros factores também, nomeadamente a estratégia de mercado, a estratégia e as acções das corporações açucareiras concorrentes e as condições de produção. Deste modo, os produtores de açúcar tinham, desde o início, um cometimento mais forte com a indústria do que os processadores de caju.

Estas questões tiveram, obviamente, um impacto nas dinâmicas de disputa por *ownership* e nas respostas de política pública escolhidas pelo Estado.

Ao contrário do argumento de Hanlon (2000 e 1997), segundo o qual o Banco Mundial tem *ownership* do desaparecimento da indústria do caju e o governo de Moçambique tem o *ownership* do sucesso da indústria do açúcar, os factores mais importantes a determinar as diferenças de resultados entre as duas indústrias foram as dinâmicas e estruturas industriais, e como é que através delas as pressões dos diferentes grupos de interesse (incluindo o Banco Mundial e o FMI) se fizeram sentir sobre o Estado, sobre a organização do controlo

da produção e das rendas, e sobre os processo de acumulação. No caso do açúcar, emergiu um interesse dominante desenvolvido em torno de uma indústria oligopolista e verticalmente integrada, que se impôs como ponto de referência para a decisão e implementação de estratégias e políticas. No caso do caju, a fragmentação social e produtiva da indústria impediu que tal interesse dominante se manifestasse com clareza, daí resultando a imposição da vontade do doador aliada a um dos vários grupos de interesse, os comerciantes.

Em ambos os casos, o governo foi reactivo, isto é, não exerceu *ownership* nem liderança. Mas no caso do açúcar reagiu num contexto de interesse dominante e grosso modo homogéneo, que minimizou o conflito por *ownership* e permitiu construir coerência industrial; enquanto no caju o governo reagiu fragmentadamente num contexto de conflitos sobre *ownership*, que resultou no desaparecimento da indústria.

Ownership de política por parte do país receptor, estruturada em torno do mais alto interesse nacional, exige, para além do espaço político, que as percepções de crise, prioridades e opções, que definem o conteúdo e direcção do pacote de reformas, sejam partilhadas e aceites por todas as forças sociais dinâmicas, articuladas e influentes na sociedade: o capital estrangeiro e nacional, grandes e pequenas empresas, trabalhadores qualificados e não qualificados, sistemas e agentes económicos formais e informais, habitantes do campo e da cidade, camponeses, comerciantes, trabalhadores, capitalistas, gestores, funcionários públicos, académicos, etc. Contudo, em cada caso em que tais interesses específicos são articulados e expressos com suficiente detalhe e substância política, social e económica²³, nenhum deles, ou nenhuma combinação deles, emerge como interesse nacional. Se eles forem articulados e expressos em torno de um grupo de interesse claramente dominante (grupo política, económica e socialmente dominante), então eles serão menos vulneráveis à disputa política, social e económica e, portanto, à influência democrática. Assim, *ownership* e liderança parecem estar ligados ao poder, disputa de poder e capacidade de articular e exercer o poder, e alto interesse nacional não é mais que uma articulação ideológica e retórica desse poder.

²³ Obviamente, se o interesse nacional é descrito de forma tão ampla e vaga como, por exemplo, “redução da pobreza” ou “crescimento acelerado”, então é possível ter todos os grupos e organizações sociais incluídos no mesmo interesse. No entanto, uma tal definição do interesse nacional seria inútil do ponto de vista de *ownership*, liderança e empenho, porque não ofereceria qualquer ponto de referência para a direcção política, social e económica concreta. Por exemplo, “redução da pobreza” pode ser definido em termos meramente individuais, como o faz o discurso presidencial de Guebuza em Moçambique, conduzindo a ideias como enriquecimento pessoal com base na privatização das rendas sociais dos recursos naturais ou outros meios, ou mudança da atitude miserabilista dos pobres (Brito, 2010); ou em termos dos padrões de acumulação, conduzindo a argumentos sobre a mudança dos padrões e estruturas sociais de produção e de apropriação e utilização social das rendas dos recursos (Castel-Branco, 2010a). A questão de fundo, portanto, não é “redução de pobreza”, com a qual todos concordam, mas o entendimento da questão e os processos políticos e económicos antagónicos que emergem desse entendimento.

Notas para a construção da economia política de *ownership*

Agentes e *ownership* disputado

Da discussão apresentada nas secções anteriores, fica claro que *ownership* é uma área de disputa e conflito, que reflecte o poder e as relações de poder, tanto em torno da definição dos problemas e acções, como em torno da sua implementação e avaliação de sucesso. Esta disputa e conflito ocorre dentro do Estado e entre o Estado e outros agentes, entre e dentro das organizações de doadores e da sociedade civil, dentro e entre diferentes grupos sociais, de género e etários na sociedade. A articulação e expressão dos interesses, agendas e poder por parte de quaisquer destes agentes são desenvolvidas num quadro dinâmico que incorpora disputa, conflito e alianças no contexto das ligações económicas e sociais, pressões e desafios enfrentados (Fine, 2007 e 2001; Fine e Rustonjee, 1996; Castel-Branco, 2002a).

Assim, *ownership* não é uma disputa para a escolha do melhor caminho de desenvolvimento, uma vez que tais escolhas e caminhos são sociais, políticos e económicos, com muito pouco espaço para uma optimização racional (no sentido a-social e a-político de encontrar o melhor em termos absolutos). O que seria uma decisão racional para um camponês, para um comerciante, para um industrial e para um trabalhador da indústria do caju, se a pergunta “qual é a decisão racional a tomar?” tivesse sido feita a cada um deles antes da liberalização da exportação da castanha em bruto? *Ownership* é, portanto, uma disputa de influência e poder; é uma renda política, social e económica que resulta da dinâmica política, social e económica do poder. Sendo assim, nenhum agente goza de direitos exclusivos de *ownership* dos processos sociais, políticos e económicos. Há várias razões para que assim seja.

A primeira é que os agentes e as agências são processos dinâmicos e estabelecem relações dinâmicas – nenhum é homogéneo, perfeitamente informado sobre os outros nem perfeitamente consciente sobre qual é a melhor estratégia. Obviamente, as relações entre os agentes dependem da história e da estrutura e dinâmica do desenvolvimento social, político e económico. em geral, os agentes e as agências, as relações entre eles e os seus interesses, não existem a não ser no âmbito da sua relação com os outros em condições sociais, políticas e económicas específicas e historicamente determinadas. Por exemplo, capitalistas e trabalhadores, que se definem em relação ao conflito e disputa entre si, não existem fora do capitalismo. Os tipos de capitalistas e trabalhadores, assim como das relações entre eles, estão obviamente relacionados com as condições sociais, políticas e económicas (estruturas e dinâmicas) que prevalecem e que não estão sob o controlo completo de nenhum grupo (Fine and Saad-Filho, 2004; Cole, Cameron and Edwards, 1991).

A segunda é que, dependendo da intensidade, da organização e das condições sociais, políticas e económicas em que a disputa, o conflito e as alianças se desenvolvem, todos

os grupos exercem algum grau de influência sobre os outros, e nenhuma agência é livre dessas influências. Assim, nenhuma agência tem autonomia total para escolher, sendo as decisões frequentemente uma questão de possibilidades e pressão, isto é, socialmente construídas (Fine and Rustomjee 1996; Fine and Saad-Filho 2004; Castel-Branco 2002a).

A terceira é que a disputa e o conflito incorporados no *ownership* não são sobre opções já disponíveis, mas sobre o desenvolvimento de tais opções. *Ownership* e os *blueprints* não são consistentes um com o outro.

A quarta é que as dinâmicas sociais, económicas e políticas impedem que os modelos de governação existam no seu estado puro, tal como é definido teoricamente. Por exemplo, foi bem documentado que a ajuda geral ao orçamento do Estado, que teoricamente reforça a gestão das finanças públicas e a autonomia, flexibilidade e poder do Estado receptor em relação aos doadores, costuma ser significativamente mais vulnerável às dinâmicas políticas dos doadores e da relação entre doador e governo receptor do que a teoria prevê. Para além do mais, a ajuda geral ao orçamento é acompanhada por regras, processos de fiscalização, mecanismos paralelos de negociação (centrados mais na gestão do que na política) e listas de indicadores de desempenho, que obrigam a questionar se efectivamente existe algum espaço para o governo receptor formular alguma política (De Renzio and Hanlon, 2006; Fraser, 2006; Macamo, 2006; Hodges e Tibana, 2005; Plank 1993).

Esta discussão tem quatro grandes implicações. Primeiro: *ownership* é um poder disputado – há conflitos, compromissos, alianças que se alteram com o tempo – e, como resultado, modelos racionais de *ownership* não passam no teste da vida real. Mesmo que, formalmente, o governo e os doadores exerçam *ownership*, eles fazem-no num ambiente de disputa que não é totalmente controlado por nenhum deles e, como resultado, estão sujeitos à influência desse ambiente na tomada de decisões, na sua implementação e monitoria. Nas secções anteriores, foram apresentados vários exemplos que sustentam este argumento. Segundo: *ownership* é uma questão mais da substância do que da forma (ou processo) de negociação. *Ownership* não é só uma questão de “estar lá”, “votar”, “falar”, é mais uma questão da disputada influência sobre a substância. Por exemplo, não interessa muito se existe um Conselho Nacional sobre questões de terra que inclua pequenos camponeses, se as decisões sobre a alocação e uso da terra forem principalmente influenciadas pelos interesses dos grandes proprietários de terra. Terceiro: *ownership* não está confinada a organizações formais (partidos, governos, doadores, organizações da sociedade civil), *pois* é mais uma questão de articulação dos interesses e percepções em conflito de diferentes grupos e do disputado poder para influenciar decisões, a sua implementação e monitoria. Quatro: não há como dizer, à partida, se *ownership* do governo é melhor ou pior do que qualquer outro. Isso depende principalmente do ambiente social, político e económico em que a disputa do poder toma lugar e, por consequência, da natureza e opções escolhidas pelo governo. Condicionalismo político, em si, não pode determinar a natureza e opções escolhidas pelo governo.

Ownership partilhado e articulado

Conforme foi mencionado nas secções anteriores, na sua forma mais pura, *ownership* do programa de políticas exige uma quase total autonomia da elaboração de políticas por parte da agência receptora. Contudo, esta é uma visão bastante simplificada do processo político, uma vez que não considera a influência dos interesses conflitantes, pressões e opções, ideias e aprendizagem da concepção de políticas.

O desenvolvimento e a implementação de programas de reforma política são processos bastante complexos que envolvem interacções de diferentes tipos entre organizações e agências, capacidades, qualificações, grupos de interesse, percepções, desafios, pressões e ligações muito diferentes. Assim, os pacotes de reforma política têm muitos *owners*, e precisam de ter muitos *owners*.

Por exemplo, um governo pode decidir que a prioridade na educação é a formação técnica e treino em engenharia para iniciar e sustentar um programa inovador e dinâmico de industrialização acelerada. Esta decisão, em si, resulta de muitas e diferentes fontes de pressão (económicas, tecnológicas, sociais e políticas) que, em conjunto, explicam o seu fundamento. Uma decisão é apenas o ponto de partida de um processo, porque não diz nada sobre como é que se chegou a essa conclusão, como é que o programa de educação vai ser desenvolvido e financiado, quais são as prioridades temáticas, quais são os mecanismos de recrutamento e incentivo e os princípios de aprendizagem e avaliação, como é que funciona o processo pelo qual serão ligadas a educação e as necessidades industriais, etc. Todas estas questões são determinantes importantes da direcção e do sucesso do programa e envolvem uma co-operação inter-organizacional muito forte e complexa. Muito provavelmente, o total desenvolvimento e implementação do programa precisam de uma substancial assistência técnica externa. Todos estes factores e processos afectam a substância do produto final.

Assim, mesmo no melhor e mais simples cenário, *ownership* é um processo dinâmico, conjunto e de colaboração. Se neste processo forem acrescentados o conflito e a disputa – isto é, diferentes interesses e as subsequentes lutas pela influência sobre a direcção da política –, então a complexidade aumenta e *ownership* torna-se ainda mais dinamicamente social.

Para além do mais, uma estratégia de desenvolvimento e programa de política (global, sectorial, nacional ou sub-nacional) envolve mais do que um conjunto de decisões técnicas ideais recomendadas por tecnocratas e aprovadas por um governo com vontade política. Qualquer decisão de política afecta as relações de poder e distribuição do rendimento, exige que as escolhas sejam feitas entre interesses, percepções e opções conflitantes e requer respostas específicas para as disputas, pressões, expectativas e resultados das escolhas sociais, económicas e políticas. Assim, por exemplo, até que ponto é que uma decisão do governo de privatizar os serviços (água e energia) responde a pressões fiscais, estrangulamentos de capacidade, interesses sociais ou corporativos, percepções dos problemas e disputa pelo *ownership* da política? Até que ponto tais decisões afectam, de forma diferen-

te, diferentes indústrias e grupos sociais, e quem perde ou beneficia das políticas? Estas, e outras, questões podem ser colocadas em relação a quase qualquer que seja o programa de reforma política com alguma substância.

Portanto, *ownership* não está apenas relacionada com organizações particulares – agências receptoras ou doadoras. Mais fundamentalmente, tais agências não estão isoladas das forças e pressões sociais, económicas e políticas que elas tentam servir através do programa de política. A questão fundamental é sobre quais são os interesses, capacidades e dinâmicas sociais que dominam e são articulados através de tais agências e reflectidos nos programas de políticas cuja *ownership* reivindicam.

Ownership e aprendizagem

O desenvolvimento e a implementação de políticas são influenciados pelo conjunto de ideias, abordagens, metodologias, teorias e paradigmas que constituem o quadro analítico adoptado. Contudo, o quadro analítico social não é neutro em relação às dinâmicas sociais sobre as quais se pretende agir, porque é gerado como parte, e é aprendido ou modificado através, das dinâmicas sociais (Thorbecke, 2002; Hjertholm and White, 2002). A teoria e as metodologias sociais são aprendidas através do estudo, do aconselhamento político, experiência e pressão e podem ser institucionalizadas em abordagens analíticas corporativas. Elas têm grande influência sobre a natureza e substância dos programas de políticas do desenvolvimento, porque definem o que deve ser observado e examinado, o tipo de questões que devem ser colocadas e investigadas para que se obtenham respostas em relação ao objecto do estudo, como é que estas questões são estruturadas, que dados serão gerados e recolhidos e como podem ser interpretados os resultados.

As agências aprendem habilidade política e desenvolvem características corporativas que as ajudam a alcançar os objectivos que procuram. Por exemplo, as agências receptoras que procuram maximizar as receitas da ajuda podem adoptar pacotes de reformas políticas e terminologia analítica que sabem ser o que os doadores procuram antes de providenciarem ajuda. Enquanto o doador pode ser levado a crer que o potencial receptor é um reformador genuíno que merece ser apoiado, o caso, na prática, pode ser o de o receptor estar apenas a aplicar lições aprendidas sobre como atrair os doadores. Num fórum sobre a eficácia da ajuda que teve lugar em Viena²⁴, um académico do Uganda, ao apresentar a experiência do seu país no tocante à política e à estratégia da ajuda, sublinhou *ownership* nacional sobre o programa ugandês de reformas, não obstante o facto de o programa de reformas no Uganda ser em tudo semelhante a qualquer outro baseado no modelo do *Washington Consensus*. Quando se lhe perguntou sobre esta “coincidência”, respondeu que aquele era o único programa que os doadores aceitariam e

²⁴ High Level Symposium “Country-level experiences in coordinating and managing development cooperation”. [Simpósio de Alto Nível “Experiências de nível nacional na coordenação e gestão na cooperação para o desenvolvimento”. Viena (19-20 de Abril de 2007)].

que o governo estaria disposto a adoptar. Ao mostrar compromisso em relação ao pacote de reformas preferido pelos doadores, o governo ugandês procurava aumentar os fluxos de ajuda externa e melhorar o seu poder de negociação perante os doadores e credores.

Casos similares acontecem todos os dias em Moçambique. Por exemplo, em 1998 o Gabinete de Estudos do então Ministério do Plano e Finanças produziu, pela primeira vez em onze anos, um programa social e económico para dois anos sem o envolvimento directo do pessoal do FMI e do Banco Mundial. O Banco e as Nações Unidas elogiaram as qualificações técnicas atingidas pelo pessoal moçambicano, e o governo alegou que esse era um programa ajustado às realidades de Moçambique. No entanto, mesmo um olhar superficial permitia facilmente notar que a única diferença significativa entre o programa de 1998 e os seus predecessores, que tinham sido formulados em Washington, era o facto de o de 1998 ter sido originalmente escrito em português²⁵.

Avaliação e *ownership*

A avaliação do desempenho dos programas de reforma política e institucional é uma componente importante no contexto da economia política da transformação e *ownership* do Estado. O debate sobre os méritos relativos da avaliação centrada nos processos ou nos resultados tem sido intenso, e há uma tendência clara, actualmente, para uma mudança de estilo a favor da avaliação focada nos resultados.

Neste ponto, algumas questões fundamentais têm de ser colocadas: será que o problema da avaliação é o do seu foco nos processos ou nos resultados? Que processos ou que resultados devem ser avaliados e como é que serão escolhidos? Não dependerá isso das percepções, interesses e questões particulares a serem respondidas? O que são resultados (ou processos)? Serão sempre fáceis de se distinguirem uns dos outros?

Quando uma estrada é construída, o processo (por exemplo, coordenação do projecto de estradas com actividades produtivas directas, tais como processos agrícolas e industriais; utilização de métodos de construção de capital ou trabalho intensivo; utilização de materiais locais ou importados ou de empresas nacionais ou estrangeiras) afecta os resultados dessa construção (mais ou menos impacto no desenvolvimento, sustentabilidade, externalidades positivas). Assim, o processo de construção de uma estrada contribui para os objectivos (resultados) que se pretendem com a sua construção, e a relação entre processo e resultado depende da definição de processo e de resultado. Um ponto semelhante pode ser colocado sobre praticamente todos os programas de desenvolvimento – o processo contribui para o produto final e não é independente dos objectivos e resultados finais pretendidos e da disputa pela apropriação do projecto para atingir tais objectivos e resultados.

²⁵ “*Eastern and Southern African Regional Conference on Debt Cancellation*”, Maputo, 1998. [“*Conferência Regional da África Austral e Oriental sobre o Cancelamento da Dívida*”, Maputo, 1998.]

O outro ponto é sobre os resultados pretendidos: quais são e como serão definidos? Uma coisa é avaliar a implementação de uma tarefa, se a estrada de A para B foi construída dentro dos prazos e de acordo com os padrões de qualidade e de orçamento definidos; se as 1.500 empresas listadas para privatização foram, de facto, privatizadas dentro do tempo estipulado. A outra coisa é avaliar o impacto social pretendido com tarefa (por exemplo, promoção da comercialização agrícola, no caso da estrada, ou aumento das receitas do Estado, no caso das privatizações), ou se o objecto (uma estrada, centro de saúde, escola, propriedade agrícola ou fábrica) pode efectivamente ser um vector para alcançar os impactos sociais e económicos pretendidos. De modo mais geral, o impacto social e económico mais amplo que é pretendido (resultado) deve guiar o processo e a avaliação da implementação da tarefa. A questão não é tanto de saber quantas escolas, centros de saúde, quilómetros de estradas novas e sistemas de abastecimento de água foram construídos, mas como é que essas infra-estruturas servem os seus (reivindicados) propósitos sociais e económicos pretendidos (que serviram de motivação para fazer o projecto).

Assim, o primeiro ponto sobre a avaliação é que o processo, o vector e as externalidades sociais e económicas mais amplas estão interligados de tal maneira que não faz sentido separá-los e descartar um em favor de outro.

Este assunto leva à questão da medição do sucesso. Existe um objectivo e medida racional de sucesso social e económico, ou a medida depende dos interesses desejados, das questões colocadas, propostas e percepções? Se este for o caso, medir ou avaliar o sucesso é parte da luta pelo *ownership* de tal modo que, por exemplo, a questão “será que as privatizações em Moçambique foram um sucesso ou fracasso?” não só não pode ser respondida em geral, como também é totalmente sem sentido se for colocada em geral. Se a pergunta for qualificada, as respostas podem ser diferentes. Por exemplo, se a pergunta for “será que privatização foi um sucesso na transferência de propriedade pública para privada”, a resposta poderá ser “sim”. Mas se a pergunta for se “privatização aumentou receitas fiscais”, ou “ajudou a diversificar a base produtiva”, a resposta será “não”.

O exemplo das privatizações em Moçambique, mencionado numa secção anterior, mostra que, para justificar a acção (privatizações), um quadro idílico de razões positivas é apresentado: impacto no emprego, salários, qualificações, produção, produtividade, investimento, tecnologia, qualificações, ligações, diversificação do comércio, nível de vida, etc. Uma vez que a acção (privatizações) é justificada com base na asserção de que os efeitos dessa acção são os que estão listados, por causa dos pressupostos que somos compelidos a aceitar sobre a maior eficácia e eficiência do capitalismo privado que opera em mercados competitivos, ninguém se importa mais em procurar saber se os objectivos que justificaram a acção estão efectivamente a ser alcançados. Tudo o que importa é que o programa de privatizações seja implementado. Assim, é possível escrever dois relatórios perfeitamente honestos e empiricamente fundamentados que mostram que as privatizações em Moçambique foram simultaneamente um grande sucesso (1.500 firmas privatizadas em 10 anos, altas taxas de crescimento económico e a emergência de uma classe proprietária nacional)

e um grande fracasso (40% das empresas privatizadas faliram, o emprego líquido diminuiu, os salários reais caíram, a produtividade não aumentou, o grosso do investimento foi em empresas novas e em recursos minerais e energéticos e não nas privatizadas, etc.). As conclusões destes relatórios dependem das questões que são colocadas a respeito do programa de privatizações, que, por seu turno, dependem de como diferentes grupos sociais e analistas percebem os assuntos que realmente importam e os benefícios ou perdas decorrentes da privatização.

Este ponto pode ser generalizado a praticamente todas as avaliações de sucesso no desenvolvimento social e económico. Moçambique já foi apresentado como um exemplo de reconstrução democrática do Estado, mas também como falsa democracia; como um caso de sucesso económico excepcional, descrito pelos seus relativamente altos índices de crescimento económico, mas também como um caso de fracasso económico descrito pelo seu nível de dependência de ajuda externa e investimento estrangeiro e natureza extractiva do seu padrão de crescimento económico e desenvolvimento. Um relatório do Banco Mundial sobre Moçambique (Biggs, Nasir and Fisman, 1999) incorpora alguns conflitos de percepção interessantes sobre o mesmo assunto, nomeadamente a concentração da base produtiva e comercial em Moçambique: enquanto um capítulo descreve esta concentração como uma medida do sucesso por ser hipoteticamente o resultado natural da especialização baseada nas vantagens comparativas reveladas pelo mercado, um outro capítulo considera esta concentração como sendo tanto o resultado como a causa da vulnerabilidade económica e subdesenvolvimento (Castel-Branco, 2000a).

Deste modo, a avaliação e medição dos resultados reflectem a disputa social dinâmica pelo *ownership* tal como as questões que são colocadas, os indicadores que são escolhidos, os resultados que são considerados, etc., reflectem as preocupações da agência, a abordagem do analista e as pressões sociais enfrentadas. Ao mesmo tempo, a avaliação e a medição dos resultados também servem o propósito de legitimar as reivindicações sociais, as políticas de desenvolvimento, as escolhas, as abordagens analíticas, as relações de poder e a luta para alterar tudo isto. Estas questões podem explicar por que Moçambique é apresentado como uma história de sucesso, não obstante toda a evidência que mostra uma crescente dependência multidimensional, estrutural e dinâmica de ajuda, crescente limitação económica, de qualificações e de comércio e uma grave vulnerabilidade económica.

Agora pode ser feita uma generalização sobre a avaliação:

O que é que, então, se entende quando se afirma que estas proposições [da geometria de Euclides] são verdadeiras? (...) A geometria parte de certas noções fundamentais, como "plano", "ponto", "recta", com as quais somos capazes de associar ideias mais ou menos claras, e de certas proposições simples (axiomas), que, em virtude destas ideias, nos sentimos inclinados a aceitar como "verdadeiras". Depois, com base num método lógico, cuja justificação nos sentimos compelidos a admitir, todas as demais proposições são inferidas a partir daqueles axiomas, isto é, são demonstradas. Uma proposição é então correcta ("verdadeira") quando é derivada por forma reconhecida a partir dos

axiomas. A questão da “verdade” das diversas proposições geométricas individuais é reduzida, portanto, à questão da “verdade” dos axiomas. [a afirmação de que a proposição da geometria euclidiana é verdadeira] em si não possui sentido nenhum. (...) Não nos podemos interrogar se é verdade que por dois pontos passa uma única recta. Podemos apenas dizer que a geometria euclidiana trata de coisas chamadas “rectas”, às quais atribui a propriedade de serem determinadas unicamente por dois dos seus pontos” (Einstein 1952:3-4, tradução livre).

Interrogações finais

Durante uma apresentação sobre investimento público e privado, emprego e redução da pobreza em Moçambique, numa conferência económica em Maputo²⁶, fui confrontado com a seguinte questão vinda da audiência: *como podia o Governo de Moçambique considerar as questões [que eu estava a levantar] na análise e desenvolvimento de políticas se as decisões fundamentais sobre as vias de desenvolvimento de Moçambique são tomadas por agências estrangeiras?* Por outras palavras, se o governo não tem *ownership* das políticas públicas, como pode modificá-las e melhorá-las? A minha resposta foi dividida em duas partes. Na primeira, eu disse o seguinte: *não há decisões sobre Moçambique pertencentes ao domínio do governo que sejam tomadas por agências estrangeiras. Todas essas decisões são tomadas pelo governo de Moçambique – mesmo as decisões de permitir que as agências externas tomem decisões em nome do governo.* Na segunda parte da resposta eu perguntei o seguinte: *de todo o modo, que diferença faz a nacionalidade de quem toma a decisão se a decisão tomada é exactamente a mesma e baseada nos mesmos pressupostos, que frequentemente são totalmente irrelevantes para o problema em análise, independentemente de quem decide? Será que o problema é da nacionalidade do analista e de quem toma a decisão ou do paradigma, método ou abordagem adoptada? É apenas uma questão de ideias ou também das pressões, desafios e interesses políticos, sociais e económicos reais articulados? De onde vêm as ideias do governo, ou das agências externas, e os interesses dominantes que se articulam através das ideias do governo ou de outras agências? Porque são umas pressões adoptadas e transformadas em decisões e outras não, mesmo que venham da mesma fonte?* (como foi o caso das indústrias de caju e do açúcar).

Existem vários motivos para a escolha da minha resposta. Vou apenas mencionar dois. O primeiro é que é muito difícil dar uma resposta elaborada perante uma audiência vasta, nos últimos dois minutos de uma longa sessão de apresentações e debates, em que as pessoas se vão concentrar em compreender e lembrar. Se a resposta chocar a audiência e o seu sistema de valores e de crenças, então não vai ser esquecida, o que aumenta a possibilidade de algumas pessoas voltarem a pensar nela. Segundo, julgo que a minha resposta toca

²⁶ Segunda Conferência Económica Millenium BIM “Planeamento e Estratégias para a Redução da Pobreza” (11 de Outubro de 2006). Maputo.

em algumas das dinâmicas fundamentais da economia política do *ownership*, que foram discutidas em diferentes secções deste artigo.

Quererá isto dizer que a agência receptora não deve lutar por *ownership* e *liderança* do processo de política? O artigo sugere que *ownership* é um processo contestado por todas as partes que procuraram influenciar escolhas, decisões, implementação e avaliação de resultados nos seus próprios termos e dentro dos parâmetros sociais, económicos e políticos que não são completamente controlados por ninguém. Se o governo aparentemente desiste do seu esperado *ownership* e liderança para poder culpar outros pelo que está mal ou, simplesmente, para maximizar os fluxos da ajuda externa, então quem poderá dizer que esse governo não está a exercer *ownership* da sua estratégia preferida e não está a liderar a sua própria agenda? O artigo sugere também que *ownership* das dinâmicas e dos processos políticos não é limitado a agências individuais, tais como o governo ou os doadores, porque se trata de um processo de economia política contestado e construído em torno da relação dinâmica entre agentes e pressões económicas, políticas e sociais. Nenhum agente é neutro relativamente à disputa de poder, nem é autónomo relativamente às pressões geradas pelos parâmetros económicos, políticos e sociais em que essa disputa de poder ocorre. Em última instância, podemos perguntar *quem tem ownership da agência que tem ownership do pacote de reforma política, e de onde vêm e como se articulam as ideias, interesses e pressões que dão forma a esse pacote de reforma política?* Uma versão mais elaborada e realista desta pergunta poderia ser a seguinte: *como é que a disputa e conflito de interesses e influência na sociedade (incluindo mercados) influenciam a política do governo e as suas decisões e intervenções através dos mercados?* Os casos controversos do caju e do açúcar, as privatizações e o comportamento de maximização da ajuda por parte do governo de Moçambique (para mencionar só alguns exemplos) ilustram claramente este ponto.

Poderá uma *democracia pluralista* resolver o problema de *ownership* do programa e processo de reforma política? O artigo sugere que o problema não está apenas na “voz” – a oportunidade de todos exprimirem os seus pontos de vista e interesses –, e, por isso, não pode ser resolvido apenas pelo exercício de voz (Hirschman, 1970). A questão de *ownership*, (ou quem e como se exerce *ownership*) não se limita a pontos de vista e de ideias divergentes, mas incorpora a disputa de poder e de interesses contraditórios em volta a organização da produção, da apropriação e utilização do excedente e do processo de acumulação capitalista, em condições históricas específicas. Assim, não há solução estandardizada para a disputa de *ownership* fora do contexto da economia política em que o problema emerge. Isto não é um argumento contra a democracia pluralista, mas um argumento contra a ideia de que, a partir da democracia pluralista, todas as soluções para todos os problemas fundamentais da sociedade podem ser derivadas. Além disso, quem detém o poder de articular as políticas numa democracia pluralista?

Não será a *visão partilhada* do desenvolvimento uma resposta ao problema? Não será a democracia pluralista a forma mais eficaz de atingir essa visão partilhada? A questão é como alcançar tal visão partilhada. O artigo sugere que, seja qual for a visão, ela é o produto de conflito e compromissos possíveis em torno da identificação e articulação de interesses

e abordagens à volta dos quais se constrói a ideia de visão ampla e partilhada, acima dos interesses de grupo. Portanto, a visão nem é neutra nem igualmente partilhada por todos, mas é construída em torno de linhas de força que se impõem a todos. Os percursos divergentes das indústrias de açúcar e caju em Moçambique mostram como a visão partilhada é produto da capacidade de tomar um conjunto de problemas e interesses e transformá-los na visão e abordagem dominante, mesmo que isso signifique que a “visão partilhada” não seja mais do que a “visão imposta por um grupo, mas aceite pela maioria dos outros”.

O processo de construção de uma visão amplamente partilhada de desenvolvimento também envolve um *trade-off* fundamental entre forma e substância. Em Moçambique, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) e a Agenda 2025 são exemplos deste *trade-off* ou compromisso. Para manter uma visão de desenvolvimento amplamente partilhada a nível nacional, estes planos ou agenda são excessivamente gerais e incluem tudo, sem escolhas claras e óbvias de prioridades, abordagens e desafios. Uma vez que tudo está incluído e tudo é possível, estes planos não inspiram nem orientam ou coordenam. Apesar da retórica, o papel destes documentos na condução dos processos de escolha de opções políticas fundamentais, tomada de decisões, implementação e avaliação de resultados é insignificante. Qualquer abordagem que seja suficientemente geral para atrair consenso incontestado é inútil do ponto de vista de política; e qualquer outra que seja suficientemente específica para dirigir e articular a escolha de opções, tomada de decisões e implementação é contestável e contestada. A arte de conquistar e exercer *ownership* testa-se neste *trade-off*.

Assim, a questão é quem é que lidera a articulação da visão partilhada e em torno de que assuntos e interesses se desenvolve tal liderança, tal visão e tal partilha. A resposta depende, obviamente, de cada caso e das condições sociais, políticas e económicas que são historicamente específicas.

Poderá a dependência da ajuda ser consistente com *ownership nacional*? O artigo sugere que *ownership nacional* é a forma menos precisa do já vago conceito de *ownership*, tal como é definido na literatura dominante. Assim, o problema com o *ownership nacional* não é apenas a dependência da ajuda, mas o próprio conceito de *ownership nacional*. Deixando este problema de lado, *ownership* é um processo de disputa pelo poder de influenciar a formulação e a implementação de políticas em contextos sociais, económicos e políticos específicos. A dependência da ajuda é uma das possíveis características dessa disputa e contexto, o que certamente influencia as características e processos de *ownership*. Por exemplo, a decisão do governo receptor de aparentemente abdicar de *ownership*, de modo a maximizar os fluxos de ajuda externa e minimizar a fricção política interna, reflecte algum grau de *ownership* relacionado com a estratégia de sobrevivência num contexto de opções limitadas e de pressões e grupos de interesse específicos contraditórios. A discussão também mostra que a dependência da ajuda pode ser uma escolha estratégica para o desenvolvimento, uma vez que, em determinadas circunstâncias sociais, a escolha “racional” pode ser uma trajectória de desenvolvimento dependente da ajuda (Castel-Branco, 2010a).

Poderão “dependência da ajuda externa” e “sucesso económico” ser consistentes entre si? O artigo sugere que a resposta a esta questão depende das definições usadas. O sucesso é geralmente definido como o alcance de certo resultado esperado. Logo, se o sucesso e a dependência da ajuda são consistentes um com o outro depende do que é o resultado esperado (a medida do sucesso). No caso de Moçambique, se o sucesso for simplesmente medido pelo número de empresas que foram privatizadas, escolas, centros de saúde e furos de água que foram construídos, quilómetros de estrada que foram reabilitados, estudantes matriculados, esperança de vida e outros indicadores do género, então a dependência da ajuda pode não só ser consistente com o sucesso, mas pode ser um caminho e até uma condição para o sucesso. Os projectos das vilas do milénio de Jeffrey Sachs (Sachs, 2006; Cabral, Farrington and Ludi, 2006; Mkandawire, 2005; Easterly, 2007 e 2006) e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas constroem o sucesso sobre fundações de crescente dependência da ajuda externa e, em última análise, consideram a dependência da ajuda como uma medida do sucesso.

Poder-se-á, então, dizer que este artigo defende que *ownership* é um conceito analítico irrelevante? Não, o artigo tentou pesquisar os limites do conceito, colocando questões que o debate clássico sobre *ownership* não pode responder. Neste processo, o artigo tentou oferecer um quadro analítico mais dinâmico, realista e relevante para estudar *ownership* como parte do conflito e disputa de poder de influência sobre problemáticas e políticas de desenvolvimento. Mais importante do que avaliar se uma agência específica tem *ownership* sobre o programa de reforma política é compreender a interacção entre agências dentro de dinâmicas específicas de economia política e a substância das opções políticas com as quais as agências funcionam.

Em última instância, a real e mais importante questão que deve ser colocada é de como enfrentar a dependência da ajuda, em vez de como garantir *ownership* sob a, ou da, dependência da ajuda. O artigo sugere que a redução e eliminação da dependência de ajuda exigem mais do que *ownership* nacional, dado que dependência de ajuda é, em si, uma trajectória de desenvolvimento apoiada não só pelos doadores mas também pelos governos locais e outros grupos de interesse nacionais, em circunstâncias específicas (Castel-Branco, 2010a; Ossemame, 2011; Massarongo e Muianga, 2011). Para reduzir ou eliminar a dependência da ajuda é necessário usar essa ajuda para a construção de capacidades produtivas socialmente eficazes, eficientes, diversificadas, articuladas e sustentáveis, capazes de alimentar a economia e satisfazer as necessidades objectivas do consumo social, e usar o Estado para estrategicamente guiar e cuidar do processo. Para que isto possa acontecer, têm de ocorrer mudanças fundamentais de visão, política e organização dos governos receptores, dos doadores e da estrutura, dinâmicas e regras do comércio e das finanças internacionais, bem como mudanças profundas na organização da produção, da apropriação do excedente e da acumulação capitalista (Castel-Branco, 2010a, 2004a, 2004b e 2002a; Castel-Branco, Sulemane *et al*, 2005; UNCTAD, 2006). A questão real, então, não é *ownership* em si, mas que grupos, e em que circunstâncias, podem articular os interesses a favor da mudança, de modo a construir uma aliança suficientemente forte para influenciar a direcção da mudança. Assim, a dificuldade

não é só, nem mesmo essencialmente, de organização, harmonização e alinhamento – é uma questão de economia política do desenvolvimento, e é fundamental para o Séc. XXI (Fine, Lapavistas e Pincus (editores), 2001; Fine e Rustomjee, 1996; UNCTAD, 2006).

Referências

- Addison, T. (ed.), 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Addison, T., Hansen, H. and Tarp, F. (eds.), 2004. *Debt Relief for Poor Countries*. New York and London: Palgrave Macmillan in association with the United Nations University – World Institute for Development Economics Research, WIDER.
- Admjumobi, S., 1996. The structural adjustment programme and democratic transition in Africa. *Verfassung und Recht im Übersee*. 29(4), pp. 416-33.
- Africa America Institute, 2001. Mozambique – price of cashew nuts collapses. *allAfrica.com* (March, 7).
- African Civil Society Declaration on NEPAD, 2002 (July). Port Shepstone (South Africa). <http://www.urfig.org/news-africa-nepad-civil-society-declaration-pt.htm>.
- African Union, 2001. NEPAD: New Partnership for African Development. Also available from: <http://www.hsrb.ac.za/corporate/conferences/sarpn/prymaryMaterial/NEPAD.html>.
- Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Arvin, M., Barrilas F. and Lew B., 2002. Is democracy a component of donors' foreign aid policies?. In Arvin, M. (editor), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Bastian, S. and Lucham, R. (eds.), 2003. *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. London: Zed Books.
- Berg, E., 2002. Aid and failed reforms: the case of public sector management. In Tarp, F. e P. Hjertholm (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Beynon, J., 2002. Policy implications for aid allocation of recent research on aid effectiveness and selectivity. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Biggs, T., J. Nasir and Fisman, R., 1999. Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique. Regional Program and Enterprise Development (RPED). Washington DC: World Bank.
- Bird, G., 1998. The effectiveness of conditionality and the political economy of policy reform. Is it simply a matter of political will? *Journal of Policy Reform* 1, pp.89-113.
- Bolnick, B., 2009. *Investing in Mozambique: the role of fiscal incentives*. USAID: Maputo.
- Bowen, M., 2000. *The state against the peasantry – rural struggles in colonial and post-colonial Mozambique*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Brito, L., 2010. Discurso político e pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (orgs). *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.

- Bucuane, A. e Mulder, P., 2007a. Avaliação de opções de um imposto de electricidade sobre mega projectos em Moçambique. *DNEAP Discussion Paper n° 37P*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Bucuane, A. e Mulder, P., 2007b. Exploring natural resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse? *DNEAP Discussion Paper n° 54E*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Cabral, L., Farrington, J. and Ludi, E., 2006. The Millennium Villages Project – a new approach to ending rural poverty in Africa? *Natural Resource Perspectives* 101 (August) (Overseas Development Institute, ODI, UK).
- Cassen, R., 1994. *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. 2nd. Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Castel-Branco, C., 2002a. *An investigation into the political economy of industrial policy: the case of Mozambique*. Unpublished PhD thesis. School of Oriental and African Studies (Univ. of London). (disonível, por capítulos, através do site do autor, http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1).
- Castel-Branco, C., 2002b. Economic linkages between Mozambique and South Africa. *Mimeo*. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-2002a-SA-Mozambique-linkages.pdf>.
- Castel-Branco, C., 2003. Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *I Quaderni della Cooperazione Italiana*, 3/2003. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003c%20QUADER_.PDF.
- Castel-Branco, C., 2004a. *What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique*. Paper for the HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa” 29-30 of March. Pretoria. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf>.
- Castel-Branco, C., 2004b. *Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique*. Background paper for DANIDA's country strategy review. DANIDA: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf.
- Castel-Branco, C., 2005. *Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa de Moçambique: o caso de Manica*. Relatório. Maputo: UNAC: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/SADC_e_camponese_em_Manica.pdf.
- Castel-Branco, C., 2006. *Uma reflexão crítica sobre abordagens da pobreza e implicações para política económica*. Comunicação para a III Conferência Anual de Economistas. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/ConferenciasAcademicas/2006a_Pobreza%20e%20desenvolvimento%20AMECON.pdf.
- Castel-Branco, C., 2007. *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2006*. Report of an Independent Consultant for the Joint Review 2007. Maputo. http://www.pap.org.mz/others_reports.htm.
- Castel-Branco, C., 2008a. Aid dependency and development: a question of ownership? A critical view. *IESE Working Paper no. 01/2008* (February). Maputo: IESE. <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>.

- Castel-Branco, C., 2008b. *Comentários Críticos ao livro de Kent Wilska. 2008. Os empobrecidos: a maioria informal da Humanidade*. Johannesburg: KEPA. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RevisoesLivrosArtigos/Os_Empobrecidos.pdf.
- Castel-Branco, C., 2010a. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (organizadores), 2010. *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., 2010b. Pobreza, riqueza e dependência em Moçambique – a propósito do lançamento de três livros do IESE. *Cadernos IESE* nº 3 (Setembro). Maputo: IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf.
- Castel-Branco, C. and Cramer, C., 2003. Privatisation and economic strategy in Mozambique. In Addison, T. (ed.). 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Castel-Branco, C., Ossemame, R. e Amarcy, S., 2010. *Moçambique: avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009*. Relatório de investigação. IESE: Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf.
- Castel-Branco, C., Sulemane, J., Fernandes, F., Tivane, A. and Paulo, E., 2005. *Macroeconomics of scaling-up aid: the Mozambican case*. Background paper for DFID-ODI study on the macroeconomic impact of scaling up aid. http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Macroeconomics_of_Aid_and_FDI.pdf.
- Chandler, A., 1977. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge (Mass.) and London: Harvard University Press.
- Chandler, A., Hagström, P. and Sölvell, Ö. (eds.), 1998. *The dynamic firm: the role of technology, strategy, organization and the regions*. New York: Oxford University Press.
- Chang, H-J., 1996. *The Political Economy of Industrial Policy*. London and New York: McMillan.
- Chang, H-J., 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- CODESRIA, 2002. *Declaration on Africa's Development Challenges*. Accra (26 of April).
- Cole, K., Cameron, J. and Edwards, C., 1991. *Why economists disagree* (2nd Edition). London: Longman.
- Commission for Africa, 2005. *Our Common Interest*. Report of the Commission for Africa.
- Cornia, G., Jolly, R. and Stewart, F. (eds). 1987. *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*. London: Clarendon Press.
- Cornia, G., van der Hoeven, R. and Mkandawire, T. (eds.), 1992. *Africa's Recovery in the 1990s – from Stagnation and Adjustment to Human Development*. London: Macmillan.
- Cramer, C., 1998. Privatisation and adjustment in Mozambique: a 'Hospital Pass'? *Journal of Southern African Studies*, Volume 27, Number 1, 1 March 2001, pp. 79-103(25).
- Cramer, C., 1999. Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development* 27(7), pp. 1247-66.
- Cramer, C., 2002. Own Up! Does anyone out there have a decent theory of ownership? *Centre for Development Policy and Research (CDPR) Working Paper*. London: CDPR, School of Oriental and African Studies, University of London.

- Cramer, C., Stein, H. and Weeks, J., 2006. *Ownership and donorship: analytical issues and a Tanzanian case study*. *Journal of Contemporary African Studies*. 24(3). pp. 415-36. September.
- Chichava, S. 2010, "Por que Moçambique é pobre?" Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (orgs). *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- De Renzio, P. and Hanlon, J., 2007. *Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence*. Managing Aid Dependence Project GEG Working Paper 2007/25, The Global Economic Governance Programme, University College, University of Oxford, http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/DerenzioandHanlon_Mozambiquepaperrev120107.pdf.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política), 2010. *3ª Avaliação da pobreza: análise e resultados principais*. Apresentação em power point.
- Dollar, D. and Svensson, J., 2000. What explains the success or failure of structural adjustment programs? *Economic Journal* 110, pp: 894-917.
- Doriye, J. and Wuyts, M., 1993. Foreign aid, import constraints and capacity utilization: the case of Tanzania. *ISS Discussion Paper* (February). Institute of Social Studies, The Hague.
- Easterly, W., 2006. The big push déjà vue – a review of Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. *Journal of Economic Literature*. 44(1), March.
- Easterly, W., 2007. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. New York: Penguin.
- Edwards, M., 1999. Things fall apart: why do IMF programs break down? Duke University Center for International Studies. Conference "International Institutions: Global Processes/Domestic Consequences". Durham, NC, April.
- Elgstrom, O., 1999. Giving aid on the recipient's terms: The Swedish experience in Tanzania. In Hyden, G. e R.S. Mukandala (eds.) 1999. *Agencies in foreign aid: comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan and St. Martin's.
- Einstein, A., 1952. *Relativity, the special and the general theory* (15th edition, 1961 reprint). New York: Wings Books.
- Ernst & Young, 2005a. *Update of the PAPs' Matrix and Rating Mechanism*. Report by an Independent Consultant. Maputo. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RC-2005b-PAPs-PAF-and-rating.pdf>.
- Ernst & Young, 2005b. *Industrial policy and strategy for Mozambique*. Report of the independent consultant to the Government of Mozambique.
- Ernst & Young, 2006a. *Review of the PAPs' Performance in 2005 and PAPs' PAF Matrix Targets for 2006*. Report by the independent consultant for the Programme Aid Partners (PAPs) and the Government of Mozambique. Maputo. http://www.pap.org.mz/others_reports.htm.
- Ernst & Young, 2006b. *Study on alignment of sector aid with the Government planning and budgeting cycles*. Final report for the Development Partners Group, Programme Aid Partners and the Government of Mozambique. Maputo. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RC-2006b-Sector-alignment-study.pdf>.
- Fine, B., 2001. *Social capital versus social theory, political economy and social science at the turn of the millennium*. London: Routledge.

- Fine, B., 2006. Introduction. In Jomo, KS. e B. Fine (eds.). 2006. *The New Development Economics after the Washington Consensus*. New Delhi, London and New York: Tulika Books and Zed Books.
- Fine, B., 2007. *State, development and inequality: the curious incidence of the developmental state in the night-time*. Sanpad Conference paper. Durban (South Africa). June 2007.
- Fine, B., Lapavitsas, C. and Pincus, J. (eds.), 2001. *Development Policy in the Twenty-first Century – Beyond the Post-Washington Consensus*. London and New York: Routledge.
- Fine B. and Rustomjee, Z., 1996. *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. London: Westview Press.
- Fine, B. and Saad-Filho, A., 2004. *Marx's Capital*. London: Pluto Press.
- Fraser, A., 2006. Aid-recipient sovereignty in historical perspective. *Mimeo*. University of Oxford.
- Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Governo de Moçambique, 1999a. *Regime aduaneiro nas importações de açúcar em Moçambique*. Instituto Nacional do Açúcar: Maputo.
- Governo de Moçambique, 1999b. *O subsector do açúcar em Moçambique: situação actual e perspectivas futuras*. Instituto Nacional do Açúcar: Maputo.
- Governo de Moçambique, 1999c. *Balanço das actividades do sector açucareiro em 1998*. Instituto Nacional do Açúcar: Maputo.
- Governo de Moçambique, 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II)*. Maputo.
- Hanlon, J., 1997. Can Mozambique make the World Bank pay for its mistakes? *Africa Policy e-Journal* (October) <http://www.africaaction.org/docs97/moz9711.htm>.
- Hanlon, J., 2000. Power without responsibility: the World Bank and Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy*, 83 (March).
- Heap, S. and Varoufakis, Y., 1995. *Game Theory, a Critical Introduction*. London and New York: Routledge.
- Hirschman, A.O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge (Massachusetts) and London: Harvard University Press.
- Hjertholm, P. and White, H., 2002. Foreign aid in historical perspective: background and trends. In Tarp, F. and P. Hjertholm (editors) 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Hodges, A. e Tibana, R.J., 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Principia: Lisboa.
- Hopkins, R., 2002. Political economy of foreign aid. Tarp, F. e P. Hjertholm (editors) 2002, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Hyden, G. and Mukandala, R.S. (eds.), 1999. *Agencies in foreign aid: comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan and St. Martin's.
- IDD and Associates, 2006. *Evaluation of general budget support: synthesis report*. International Development Department. University of Birmingham.

- Jomo, KS and Fine, B., 2006. *The New Development Economics after the Washington Consensus*. New Delhi, London and New York: Tulika Books and Zed Books.
- Kanbur, R., 2001. *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD), an initial commentary*. <http://www.sarpn.ac.za>.
- Khan, M., 2001. The new political economy of corruption. In Fine, B., C.Lapavitsas, e J. Pincus (eds.). 2001. *Development Policy in the Twenty-first Century – Beyond the Post-Washington Consensus*. London and New York: Routledge.
- Killick, T., Castel-Branco, C. and Gerster, R., 2005. *Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique*. http://www.pap.org.mz/others_reports.htm.
- Kim, E., 1997. *Big business, strong state: collusions and conflict in South Korean development 1960-1990*. New York: State University of New York Press.
- Koo, H. (ed.) 1993. *State and society in contemporary Korea*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- KPMG, 2006. *Review of Donors' Cooperation Strategies in Mozambique. Report by the Supporting Team to the Joint Government of Mozambique and Donor Strategy Review Committee*. Maputo.
- Lahiri, S. and Raimondos-Møller, P., 2002. Coordinated and uncoordinated foreign aid. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Lie, J., 2000. *Han unbound: the political economy of South Korea* (second edition). Stanford California: Stanford University Press.
- Macamo, E., 2006. *Political governance in Mozambique: final report*. Report for DFID Mozambique (June).
- Mackintosh, M., 1986. Economic policy context and adjustment options in Mozambique. *Development and Change* 17, pp. 557-81.
- Mackintosh, M., 1987. Agricultural marketing and socialist accumulation: a case study of maize marketing in Mozambique. *Journal of Peasant Studies* 14, pp. 243-67.
- Mamdani, M., 1991. Uganda: Contradictions in the IMF programme and perspectives. In Ghai (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Massarongo, F., 2010. A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa para o financiamento do défice orçamental? *Boletim IDEIAS* nº 30 (Junho). IESE: Maputo.
- Massarongo, F. e Muianga, C., 2011. Financiamento do Estado com recurso à dívida – problemas e desafios. In Brito L., C.Castel-Branco, S.Chichava e A.Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique, 2011*. Maputo: IESE.
- McGillivray, M., Leavy, J. and White, H., 2002. Aid principles and policy: an operational basis for the assessment of donor performance. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- McGillivray, M. and Morrissey, O. (eds.), 1999. *Evaluating Economic Liberalisation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ministério da Agricultura, 2004. *PROAGRI evaluation report*. Government of Mozambique. Maputo.
- Ministério da Agricultura, 2005. *Visão do desenvolvimento agrário em Moçambique*. Relatório.

- Mkandawire, T., 1991. Crisis and adjustment in Sub-Saharan Africa. In Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Mkandawire, T., 1992. The political economy of development with a democratic face. In Cornia, A. R. van der Hoeven and T. Mkandawire (eds.), 1992. *Africa's Recovery in the 1990s – from Stagnation and Adjustment to Human Development*. London: Macmillan.
- Mkandawire, T., 2005. The intellectual itinerary of Jeffrey Sachs. *African Review of Books*, March, pp. 4-5.
- Morrissey, O., 1999. Political economy dimensions of economic policy reform. In McGillivray, M e O. Morrissey (eds.), 1999. *Evaluating Economic Liberalisation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morrissey, O., 2001. Pro-poor conditionality for aid and debt relief in East Africa. University of Nottingham, *CREDIT Research Paper* no. 01/15, Also available at the web site: <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit>.
- Morrissey, O., 2004. Making debt relief conditionality pro-poor. Addison, T., H. Hansen and F. Tarp (eds.), 2004. *Debt Relief for Poor Countries*. New York and London: Palgrave Macmillan in association with the United Nations University – World Institute for Development Economics Research, WIDER.
- Mosley, P., 1988. On persuading a leopard to change its spots: optimal strategies for donors and recipients of conditional development aid. In Bates, R. (ed.), 1988. *Toward a political economy of development: a rational choice perspective*. Berkely, Los Angeles: University of California Press.
- Mosley, P. and Eeckhout, M., 2002. From project aid to programme assistance. Tarp, F. e P. Hjertholm (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Mosley, P., Harrigan, J. and Toye, J., 1995. *Aid and Power – the World Bank e Policy-based Lending*. Vol 1. 2nd Edition. London and New York: Routledge.
- Nasir, J. et al., 2003. *Mozambique industrial performance and investment climate 2002*. Regional Program and Enterprise Development (RPED). Washington DC: World Bank.
- OECD, 2006. *African Economic Outlook 2005-2006*. OECD Development Centre.
- O’Laughlin, B., 1981. A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* 3, pp. 9-32 (Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo).
- Ossemame, R., 2010. Quadro de análise da sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique. In Brito, L. C.Castel-Branco, S.Chichava e A. Francisco (orgs.). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Ossemame, R., 2011. Desafios da expansão das receitas fiscais em Moçambique. In Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.
- Oya, C. and Pons-Vignon, N., 2010. Aid, development and the State in Africa. In Padayachee, V. (ed.) *The political economy of Africa*. London and New York: Routledge:.
- Paris High Level Forum, 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Joint Progress Toward Enhanced Development and Effectiveness: Harmonisation, Alignment and Results* Paris. (March).

- Pereira Leite, J., 1995. *A economia do caju em Moçambique e as relações com a Índia: dos anos 20 até ao fim da época colonial. Ensaios em homenagem a Francisco Pereira de Moura* (Instituto Superior de Economia e gestão, ISEG, Lisboa).
- Pereira Leite, J., 1999. A Guerra do caju e as relações Moçambique Índia na época pós-colonial. *Documento de Trabalho* no. 57 (Centro de Estudos Africanos, Lisboa).
- Pietrobelli, C. and Scarpa, C., 1992. Inducing efficiency in the use of foreign aid: the case for incentive mechanisms. *Journal of Development Studies* 29(1) (October).
- Plank, D., 1993. Aid, debt and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. *Journal of Modern African Studies* 31(3), pp. 407-30.
- Rasmussen, E., 1994. *Games and Information, an Introduction to Game Theory*. 2nd edition. Cambridge: Blackwell.
- Ratital, P., 1990. *Enfrentar o Desafio: utilizar a ajuda para terminar a emergência*. Maputo: Globo.
- Sachs, J., 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. New York: Penguin.
- Scanteam, 2006. *Strengthening capacity development support programs, Mozambique*. Oslo.
- Shin, J-S and Chang, H.-J., 2003. *Restructuring Korea Inc*. London and New York: Routledge.
- Schönherr, S. and Vogler-Ludwig, K., 2002. Foreign aid and donor export performance: the case of Germany. In Arvin, M. (ed.), 2002. *New Perspectives on Foreign Aid and Economic Development*. Connecticut and London: Praeger.
- Schvarzer, J., 1991. Opening up the economy, debt and crisis: the inescapable relationship. In Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Tarp, F., 1993. *Stabilisation and Structural Adjustment: Macroeconomic Framework for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*. London and New York: Routledge.
- Tarp, F. and Hjertholm, P. (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Thorbecke, E., 2002. The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000. In Tarp, F. and P. Hjertholm (eds.), 2002. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Tutashinda, N., 1978. *As mistificações da “autenticidade Africana”*. Lisboa: Cadernos Ulmeiro, Série Dois, nº 1.
- UNCTAD, 2006. *The Least Developed Countries Report 2006 – Developing Productive Capacities*. : New York and Geneva: United Nations.
- Varian, H., 1999. *Intermediate Microeconomics*. 5th edition. New York and London: Norton.
- Vreeland, J.R., 2003. *The IMF and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wuyts, M., 1981. *Camponeses e economia rural em Moçambique*. Relatório 81/8 (Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo).
- Wuyts, M., 1989. *Money and planning for socialist transition: the Mozambican experience*. Aldershot: Gower.
- Wuyts, M., 1991. Mozambique: economic management and adjustment policies. In Ghai, D. (ed.), 1991. *The IMF and the South – the Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed Books.
- Wuyts, M., 2003. The agrarian question in Mozambique: transition and reconstruction. In Addison, T. (ed.), 2003. *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Outras Publicações do IESE

Livros

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo.

Desafios para Moçambique 2010 (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo

Cidadania e governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)
IESE: Maputo

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)
IESE: Maputo

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)
IESE: Maputo

Cadernos IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as séries "Working Papers" e "Discussion Papers", que foram descontinuadas).

Cadernos IESE nº 6: Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique (2011)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

Cadernos IESE nº 5: *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* (2011)

Nuno Cunha e Ian Orton

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Cunha&Orton.pdf

Cadernos IESE nº 4: *Questions of Health and Inequality in Mozambique* (2010)

Bridget O'Laughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

Cadernos IESE nº 3: *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE* (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana?* (2010)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

Cadernos IESE nº 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique* (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série "Cadernos IESE")

WP nº 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

Discussion Papers

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série "Cadernos IESE")

DP nº 6: *Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP nº 5: *Mozambique and China: from politics to business.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP nº 4: *Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique (2008)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

DP nº 2: *Notas de Reflexão Sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate. (2008)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP nº 1: *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique (2008)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

IDeIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº 32: *Protecção social financeira e protecção social demográfica: ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique? (2010)*

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf

Nº 31: *Probreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede (2010)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf

Nº 30: *A dívida pública interna imobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental? (2010)*

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento (2010)*

Carlos Uilson Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf

Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro? (2010)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf

Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público (2009)*

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

Nº26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique (2009)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

Nº 25: *Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique (2009)*

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo (2009)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique (2009)*

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009 (2009)*

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo (2009)*

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral (2009)*

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

Nº 19: *“O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo (2009)*

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf

Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenharia ou perpetuação da pobreza? (2009)*

Emílio Dava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf

Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf

Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique (2009)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf

Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira (2009)*

Virgílio Cambaza

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf

Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda (2009)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf

Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique (2009)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf

Nº 11: *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável (2009)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf

Nº 10: *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários (2009)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf

Nº 9: *Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística (2009)*

Rosimina Ali, Rogério Ossemane e Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf

Nº 8: *Sobre os Votos Nulos (2009)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia (2008)*

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf

Nº 6: *Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf

Nº 5: *Beira - O fim da Renamo? (2008)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ldeias_5.pdf

Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação, (2008)*

Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ldeias_4.pdf

Nº 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa (2008)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ldeias_3.pdf

Nº 2: *Uma Nota Sobre o Recenseamento Eleitoral (2008)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ldeias_2.pdf

Nº 1: *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza (2008)*

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ldeias_1.pdf

Relatórios de Investigação

Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009 (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame e Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemame

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAF's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf

(também disponível em versão em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007 (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

Comunicações, Apresentações e Comentários

O que é que a ITIE faz bem e o que é que não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_%20PGMM_Fev2011.pdf

Investigação e desenvolvimento: Será a investigação social neutra relativamente ao conflito social? (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_Oracao_Sapiencia_Fev2011.pdf

Pobreza, crescimento e dependência em Moçambique (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/Pobreza_Crescimento_Dependencia_FeiraldoLivro2011_CNCB.pdf

Comentários ao relatório “Alguns desafios da indústria extractiva”, de Thomas Selemane (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>

Algumas Considerações Críticas sobre o Relatório de Auto-avaliação de Moçambique na Área da “Democracia e Governação Política”. (2008)

Luis de Brito, Sérgio Inácio Chichava e Jonas Pohlmann

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf

Estado da Nação – pontos que o Presidente da República deveria abordar no seu discurso no Parlamento Moçambicano. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos_para_a_entrevista_sobre_estado_da_nacao.pdf

Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? (2008)

Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf

As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano (2008)

Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises - financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto_BIM_2008.pdf

Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao impacto da Globalização – Notas Críticas Soltas (2007)

Comunicação apresentada na mesa redonda “Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização”, 1º Encontro Académico Espanha-Moçambique “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Também publicada sob o título “Os interesses do Capital em África” na revista Sem Terra, nº 49 (Março/Abril de 2009), São Paulo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf

Banco Mundial e a Agricultura, Uma discussão crítica do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008 – Comentário crítico apresentado no lançamento do RDM 2008 em Moçambique. (2007)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Banco%20Mundial%20lanca%20relatorio%20sobre%20Agricultura.pdf>

IESE é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral.

Tematicamente, a actividade científica do IESE contribui para a análise da política pública e social e da governação, com enfoque nas problemáticas de pobreza, política e planeamento público, cidadania, participação política, governação e contexto internacional do desenvolvimento em Moçambique.

