

# **Do Estado Produtor ao Estado regulador da Economia em Moçambique**

*From Producer State to Regulator State of the Economy in Mozambique*

Edson da Graça Francisco Macuácua <sup>1</sup>

Piedade Maria Dias Nogueira <sup>2</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo coloca à reflexão e análise crítica a intervenção do Estado moçambicano no mercado, tendo em conta os pressupostos inerentes ao seu papel entanto que órgão interventor após a vigência do governo de transição e posterior aprovação da Constituição da República Popular de Moçambique e a aprovação da lei nº 5/76 de 5 de Fevereiro de 1976 – lei das nacionalizações. Outrossim, o artigo faz igualmente uma apreciação do novo papel do Estado Moçambicano como órgão regulador, aquando da vigência do fenómeno da privatização das empresas Estatais que teve sua gênese após a entrada em vigor da lei nº 15/91 de 3 de Agosto – lei da Reestruturação do Sector Empresarial do Estado, igualmente considerada como causa principal da criação das agências reguladoras independentes. Ademais, o artigo descreve os principais pilares do mercado que se submetem ao Estado como regulador, e outros sobre os quais o Estado pode assumir a posição de empresário sob o pretexto de eficiência económica no exercício de seu papel de promotor de bem-estar social.

**Palavras-chave:** *Estado, Economia de Mercado, privatização, regulador do mercado, serviços públicos.*

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito, Doutor em Paz, Democracia, Movimentos Sociais e Desenvolvimento Humano. Email: macuacua.edson@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Administração Pública. Email: piedade90@gmail.com

## ABSTRACT

The present article reflects upon and critically analyses the intervention of the Mozambican State in the market, taking into account the assumptions inherent to its role as an intervening body after the approval of the Constitution of the Popular Republic of Mozambique and the approval of law no. 5/76 of 5 February 1976 - the nationalization law. Furthermore, the article also assesses the new role of the Mozambican State as a regulatory body, during the privatization of State companies which took place after law no. 15/91 of August 3 - the Restructuring of the State Business Sector law - came into effect. This law is also considered to be the main cause for the creation of independent regulatory agencies. Hence, the article describes the main pillars of the market that are subject to the State as regulator, and others on which the State may assume the position of entrepreneur under the pretext of economic efficiency in the exercise of its role as promoter of social welfare.

**Keywords:** State, Market Economy, privatization, market regulator, public services.

### 1. Contextualização

**S**ob um olhar atento aos desafios actuais (de ordem *económico, social, político e financeiro*) encarados por quase todos os países do mundo, é desafiante, e ao mesmo tempo satisfatório falar do processo de transição do envolvimento do Estado moçambicano no mercado, considerando o volume de questionamento que se faz sobre qual deve ser o nível de intervenção pública aceite para que se efective o bem-estar das comunidades.

Com vista ao alcance a esta e demais respostas relacionadas, este artigo inicia sua análise trazendo o conceito de Estado desde os primórdios, e a forma pela qual o Estado Moçambicano foi criado aquando da conquistada Independência, e a proclamação da mesma em 1975. De seguida o artigo trás em análise a intervenção do Estado no âmbito do governo de transição tomando como base a lei número 16/75 de 13 de Fevereiro.

Movido pela estatização das empresas antes pertencente ao colonialismo português, o Estado assume a posição de interventor directo do mercado, fornecendo bens e serviços de utilidade pública, posição que veio a ser formalizada primeiro pela constituição de 1975 no seu artigo nº 9 e um ano mais tarde com a lei nº 5/76 de 5 de Fevereiro de 1976 – lei das nacionalizações.

Nessa época o Estado limitava a intervenção dos agentes privados (Dahl, citado por Muchanga, 2003, p.3), e fica evidente, que “o regime político socialista instalado na República Popular de Moçambique efectivava uma economia marcadamente intervencionista” (Sal & Caldeira, S/d), onde o Estado procurava evitar a acumulação do poderio económico por uma minoria e garantir uma melhor redistribuição da riqueza nacional (artigo nº 6 da RPM).

Assim, diante de um cenário de forte dependência política e económica dos cidadãos perante o Estado, a economia do país passou a declinar por causa da elevada procura de bens e serviços que estava associada a uma limitada oferta (do único provedor – o Estado).

Com o declínio económico, o tecido social iniciava sua degradação, e para inverter o cenário o país inicia em 1980 negociações com o FMI e o Banco Mundial que culminaram com sua adesão em 1987. Com efeito, inicia então o Programa de Reabilitação Económica (PRE) que depois se transformou em Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), criado para estabilizar a esfera macroeconómica do país. Considerando que uma das condições para a implementação deste programa era a privatização das empresas Estatais, foi então aprovada a lei nº15/91 de 03 de Agosto – Lei da Reestruturação do Sector Empresarial do Estado. Posteriormente com a abertura dos mercados emerge a necessidade de rever a CRM, que culminou com a entrada em vigor da Constituição de 1990.

O que chamava atenção na CRM de 1990 era o facto de o Estado abandonar a sua anterior função intervencionista e gestora, para dar lugar a uma função mais reguladora e controladora. É diante desta transição de Estado interventor à Estado regulador que o artigo concentra sua análise.

## **2. Intervenção do Estado no âmbito do Governo de transição**

Moçambique representava o segundo maior território português ultramarino com uma considerável comunidade de colonos portugueses em expansão económica desde a década de 1960. A luta no campo militar contra o domínio colonial português tinha único protagonista, a FRELIMO, que iniciou as hostilidades dois anos após sua fundação, isso em 1964. Tendo em conta um “cessar fogos” imediato, foi então desenhado o chamado “programa de Lusaka” que preconizava a instalação em Moçambique de um governo multipartidário com plenos poderes.

Durante os contactos informais, para além da exigência da independência total e sem demoras, o presidente Samora Moisés Machel exigia que a FRELIMO fosse o único representante moçambicano nas negociações, o que veio a se efectivar a 7 de Setembro, em Lusaka aquando da assinatura do acordo final, prevendo a nomeação de um governo de transição e a independência para 25 de Junho de 1975.

O que se pode notar é que a semelhança do governo colonial, o governo de transição administrou o território em estrita coordenação com a FRELIMO em Dar es Salaam.

De acordo com o número 5 do acordo entre o Estado Português e a FRELIMO, cabia ao governo de transição a promoção da transferência progressiva de poderes a todos os níveis e a preparação da independência. A alínea e) do mesmo número atribuía ao governo de transição, “a competência de gestão económica e financeira do território, estabelecendo estruturas e mecanismos de controlo que contribuíssem para o desenvolvimento de uma economia moçambicana independente”. É no contexto de vigência do governo de transição que é aprovado o Decreto-Lei n.º 16/75, de 13 de Fevereiro de 1975 do Boletim Oficial de Moçambique.

Pitcher (2003, p.795) explica que o governo de transição apresentava um modelo de gestão de um Estado meramente intervencional na vida económica, social e política, e seu fundamento se assenta no Decreto-Lei n.º 16/75, de 13 de Fevereiro de 1975 do Boletim Oficial de Moçambique, que sancionava a intervenção do Estado no sector produtivo nos seguintes casos:

- Ameaça de despedimento dos trabalhadores, interrupção ou redução da produção, destruição do equipamento, descapitalização ou desinvestimento e abandono. De acordo com a medida, uma empresa seria considerada abandonada se se revelasse incapaz de funcionar normalmente durante um período superior a noventa dias, o que dava azo à sua nacionalização e à transferência de *facto*, mas nem sempre de *jure*, do seu património para o Estado.

Pitcher esclarece ainda, que, nos casos em que o governo de transição não tivesse posse legal da empresa, a intervenção estatal assumia diferentes formas. Quando se tratasse de uma empresa, o Estado fazia a substituição de toda a administração por uma comissão administrativa, ou suspendia os administradores, e até recebia fundos para gerir a empresa. E quando se tratasse do sector industrial, o Estado indicava um conselho de gestão/grupos dinamizadores para manter a empresa em funcionamento (2003, p. 795).

Muchanga (2003) considera que a intervenção oficial do Estado moçambicano na vida económica e social do povo ocorreu após a conquista da independência em 1975, efectivada com a aprovação e publicação da primeira Constituição da chamada República Popular de Moçambique (CRPM), que formalizava um modelo de desenvolvimento socialista.

Por outro lado o Estado Interventor emerge de forma mais notória pelos poderes conferidos pela Constituição da República Popular de Moçambique (Constituição de 1975) de o configurar como Produtor, ao estabelecer que “*o Estado promove a planificação da economia, com vista a garantir o aproveitamento correcto das riquezas do País e a sua utilização em benefício do povo moçambicano*” (artigo nº 9 da CRPM).

### **3. A proclamação da Independência Nacional e o processo das Nacionalizações**

O processo de nacionalização que iniciou a 24 de Julho de 1975 com a nacionalização da saúde, educação e justiça, e mais tarde com a nacionalização das casas de rendimento que culminaram com a criação da empresa APIE (Administração do Parque Imobiliário do Estado) evidenciaram mais a intervenção do Estado na vida económica e social dos moçambicanos num contexto em que a vida política era assegurada pelo partido FRELIMO – a força política que comandava o Estado.

No entanto, o modelo de intervenção estatal ganhou mais espaço, quando um ano após a proclamação da independência nacional foi promulgada a lei n 5/76 de 5 de Fevereiro de 1976 – **lei das nacionalizações**, e quando os proprietários estrangeiros abandonaram suas empresas com temor ao novo Estado que defendia o combate contra a exploração pelo homem (p.2).

No entanto, Pitcher (2003) explica que nem todas empresas foram nacionalizadas. O Estado FRELIMO valorizava a experiência técnica de algumas empresas como a Companhia de Moçambique, o grupo Entreponto, a João Ferreira dos Santos e o grupo Madal, que permaneceram em mãos privadas, tendo apenas perdido parte dos seus activos (p. 798).

Até ao ano de 1982, cerca de 73% das empresas da indústria, comércio e agricultura eram já estatais/intervencionadas, e no seu apogeu o sector estatal incluía cerca de 600 empresas. A maior parte deste número total de empresas intervencionadas pelo Estado se encontravam em sectores estratégicos da economia na zona Norte e no Sul do país. Essas empresas eram geridas

de tal forma que não restavam dúvidas de que o Estado queria assumir o papel de controlador da economia (Pitcher, 2003, p.796).

Monteiro & José (1995, citado por Mulando, 2007) enfatizam que no modelo de governação pós independência, o Estado e o partido FRELIMO eram os únicos intervenientes da vida política, económica e social do país, tendo em conta que por um lado o Estado se posicionava como interveniente directo da economia, e por outro lado o partido controlava e dirigia a participação associativa (p.3).

#### **4. A Constituição de 1975 como suporte do Estado Produtor na primeira República**

Para Macuácuia (2019, p. 257) a Primeira República vigorou de 1975 a 1990, e de acordo com o artigo 6 da CRPM (vigência da primeira república):

- A República Popular de Moçambique, tomando a agricultura como base e a indústria como factor dinamizador e decisivo, dirige a sua política económica no sentido da liquidação do desenvolvimento e da criação de condições para a elevação do nível de vida do povo trabalhador. Na prossecução desse objectivo o Estado baseia-se principalmente na força criadora do povo e nos recursos económicos do País, concedendo um apoio total a produção agrícola, promovendo o aproveitamento adequado das empresas de produção e procedendo a exploração dos recursos naturais. No processo de edificação da base económica avançada da RPM, o Estado procederá a liquidação do sistema de exploração de homem pelo homem (p.1).

O Estado moçambicano apropriava-se formalmente das empresas de produção (*incluindo a estatização das empresas que outrora pertenciam ao colonialismo português*) e da exploração directa dos recursos naturais, com o forte objectivo de criar uma base económica e social sólida.

Ademais, o Estado assumia a nobre tarefa de fazer funcionar eficientemente as empresas Estatais e dinamizar a economia nacional, até porque no primeiro parágrafo do artigo 10 da CRPM estava claro que “na RPM o sector económico do Estado é o elemento dirigente e impulsionador da economia nacional”.

Tendo em conta que para além de assegurar a estabilidade económica, o Estado tem igualmente a missão que estabilizar a componente social e político do povo, esforços foram envidados para a

prossecução destes resultados, tanto é, que, no âmbito social o direito a saúde e educação estavam salvaguardados pela Constituição da RPM através dos seus artigos 31 e 16, respectivamente, pese embora a não clareza na forma como esses direitos seriam usufruídos.

Por mais que Macuácua (2019, p. 257) acha compreensível a visão de que nessa primeira República fosse necessário que o Estado Moçambicano pautasse pelo centralismo democrático como estratégia garante da unidade do Estado e a unicidade do poder, é questionável se se olhar para as limitações deste modelo, tendo em conta que “contribuiu em grande medida para a corrosão do tecido social através do desequilíbrio macroeconómico causado” (Muchanga, 2003, p.4).

Facto é que na tida primeira República, o sistema político implantado e a forma de intervenção do Estado tinha que ser assim, pois foi uma fase de criação do Estado moçambicano. Duma forma geral o tecido económico e político nesta fase eram experimentais com pouca direcção lógica. Daí o Estado produtor e provedor de serviços e bens públicos. Porém, o erro cometido nessa época pode-se considerar *a fraqueza da gestão pelas instituições públicas*, associado ao *fraco domínio de gestão dos seus titulares*.

Na chamada **primeira República** (Macuácua, 2019, p.103) encontramos um Estado com um carácter meramente **interventivo**, a considerar pelas características constitucionais apresentadas por Gouveia (2016, citado por Macuácua, 2019, p. 104):

- *O sistema social: a prevalência dos direitos económicos e sociais, como instrumentos de “desalienação do homem”, em detrimento dos direitos e liberdades políticos e civis, num forte monopolismo ideológico e partidário;*
- *O sistema económico: a apropriação dos meios de produção, com a colectivização da terra, que passou a ser propriedade do Estado, e a planificação imperativa da economia;*
- *O sistema político: a concentração de poderes no órgão parlamentar de cúpula, com a omnipresença do partido único e a sua localização paralela em todas as estruturas do Estado.*

Diante de um Estado Interventor, com responsabilidade económica, política e social sobre o povo, se notava que (Muchanga, 2003, p.4):

- ✚ **Na componente Económica** – o Estado era o principal agente económico, e a economia do país começou a entrar em declínios por conta da elevada procura de bens e serviços diante de limitada oferta;
- ✚ **Na arena política** – o país estava mergulhado numa guerra civil que em grande medida influenciou o desmoronamento da economia, diminuindo assim o raio de intervenção do Estado, principalmente nas zonas rurais;
- ✚ **No Âmbito social** – o Estado assumia sozinho a nobre missão de atender as necessidades de todos os cidadãos.

Tendo em conta a presença de um sistema social, económico e político na chamada primeira República de Moçambique (Macuácua, 2019. p.104), o Estado nessas alturas configura-se como um Estado Interventor, onde as falhas do mercado como o *monopólio e externalidades negativas*, passam então a ser supridas através da intervenção directa do Estado na economia, como produtor de bens e prestador de serviços de utilidades pública, conforme estabelece o número 1 do artigo 32 da lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro, que estabelece a base da organização e funcionamento da administração pública. Deste modo, certas actividades passam então a ser consideradas públicas, com actuação única do Estado. Passamos então para a vigência de um estado produtor, que Apolinário (2013) teve a ousadia de apelidar de “Estado empresário” (p.266).

Nessa altura o Estado controlava os sectores estratégicos das finanças, da agricultura e da indústria, além da vigência de uma legislação financeira, laboral e agrária hostil ao sector privado (Pitch, 2003, p. 804).

Importa ressaltar que nesta época a economia registou um declínio não pela crescente procura como Muchanga refere, mas sim *pela incapacidade do Estado de produzir e gerir a produção uma vez que estávamos no domínio do socialismo*. Até porque Pitch, em sua pesquisa com o tema “*Sobreviver à transição – o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique*”, vai mais além ao concluir que o declínio da economia moçambicana era movido por factores como o crescente movimento contra-revolucionário da RENAMO, a incapacidade do Estado e o

descontentamento rural generalizado (Pitch, 2003, p.805). Corroborando com Muchanga (2003) e Pitch (2003), Francisco (2012, p. 278) justifica que “parte significativa da falência da economia moçambicana foi causada pelas políticas administrativas de preços, salários e de juros, implementadas entre 1975-1984” (idem, p. 286), aquando da vigência da chamada primeira República.

Por outro lado, as linhas de poder apresentadas por Macuácua suscitam inicialmente a ideia de que o Estado por meio do seu poder *funcionalizado* deve satisfazer o interesse da sociedade como um todo, e com o seu poder *despersonalizado* ele é parte da mesma sociedade, ficando a ideia de que a ninguém de forma singular/particular pertence o Estado, mas de toda a colectividade. Isto é, o Estado pertence a todos que nele residem, porque foi concebido para prestar actividades de interesse geral, ou, dito de outro modo “*prestar serviços públicos*” para toda a sociedade (Apolinário, 2013).

A questão que se levanta demonstra claramente que o poder despersonalizado não é o viável. Ora vejamos, o Estado intervém no mercado como regulador e acima de tudo o maior beneficiador de toda acção dos dois tipos de poder.

Os elementos de poder assentes no conceito de Estado logo a prior geram indagações sobre como o Estado, detendo simultaneamente o poder *funcionalizado* e o poder *despersonalizado*, pode de forma *eficiente*, e com todo rigor necessário, prestar serviços públicos de satisfação social. Será que sendo ele próprio o prestador de serviços de utilidade pública, e ao mesmo tempo o beneficiário final, estaria em condições de se auto avaliar, ou se auto corrigir? Mais adiante serão fundamentadas respostas para estas questões, pois é preciso primeiro conhecer sua estrutura de funcionamento desde o governo de transição até aos dias de hoje.

## **5. A criação de empresas Estatais como estratégia de recuperação económica**

Com vistas a impulsionar o crescimento económico e facilitar o escoamento de mercadorias e a circulação de pessoas, o Estado moçambicano começa a se envolver na exploração de alguns serviços básicos como os correios, a construção de linhas férreas, estradas, distribuição de energia e água, as telecomunicações, saúde, educação, e segurança, serviços que o privado ainda não proporcionava. Acreditando que monopolizando determinadas áreas produtivas, o Estado

garantiria por meio de um instrumento directo, satisfazer as necessidades do povo, e por outro lado, prevalecia a hipótese de que era uma forma de influência ao mercado e busca por estabilidade nacional (Apolinário, 2013).

Por exemplo, o serviço público de distribuição de energia eléctrica em Moçambique vem sendo realizado pela empresa EDM, E.P. assim designada através do Decreto n.º 28/95, de 17 de Julho, em regime de monopólio natural.

Diante de um monopólio estatal sobre a terra, era necessário não só a criação de uma política pública em reconhecimento e defesa dos direitos dos legítimos ocupantes da terra (Francisco, 2012, p. 285), mas também devia se colocar em causa a triangulação das variáveis: valor da terra/capacidade plena de produção *versus* produção efectiva *versus* contribuição económica, para se garantir o cumprimento do seu papel entanto que órgão soberano.

Considerando que o objectivo da intervenção do Estado no mercado não é o de produzir bens e serviços de interesse social, mas sim, a pretensão de influir no mercado por meio da produção de bens em sistema de concorrência com o sector privado (Apolinário, 2013), paira no ar uma questão fundamental: até que ponto a intervenção do Estado pode desestabilizar o mercado, num contexto em que tal intervenção é feita por meio de funcionários/pessoas sem interesse directo nos resultados do “negócio” desta “empresa”, contrariamente a intervenção privada cujo interesse se assenta na necessidade de maximizar a riqueza (o bem-estar) de seus accionistas por meio de constantes inovações para minimizar os custos de produção e busca constante na melhoria da qualidade do produto ou serviço.

Contudo, o desinteresse directo dos funcionários públicos e de outros sectores sociais sobre os resultados do “negócio público” (Francisco, 2012, p. 278), pode culminar com duas principais situações: (1) aumento do vício pelo dinheiro fácil (ajuda financeira externa), e (2) morte precoce (falência) das empresas públicas, que podem desencadear uma série de outros problemas como a baixa produtividade que vai se reflectir nos níveis inflacionários, desemprego, alto custo de vida, e por ai vai.

Com isso, o que se viu (e continua se vendo nos dias de hoje) é uma reduzida contribuição dos fundos financeiros (resultantes da exploração em regime de monopólio dos recursos naturais em Moçambique) sobre a prestação dos serviços públicos, sendo maioritariamente financiada pela ajuda externa (idem, p.279), que de certo modo alimentou essa dependência e debilitou o tecido

produtivo e social do povo moçambicano (Moyo 2010; Shikwati 2005; Shleifer 2009, citado por Francisco, 2012).

## **6. O IV congresso da FRELIMO e a transição do Estado produtor para o Estado regulador**

No seu IV congresso, a FRELIMO inicia em 1983 um processo de reformas do Estado, com ênfase para a construção de uma nova República, de um Estado de Direito Democrático, multipartidário e da economia de mercado, que dentre outras reformas, se destaca a abertura económica e liberalização da economia, e a abertura política com o processo de revisão constitucional que culmina com a introdução do multipartidarismo em 1990 e a assinatura do acordo geral de paz em 1992 (Macuácua, 2019).

Movido pelas reformas advindas do IV congresso, e pelo cenário económico do Estado Interventor que corroía o tecido social, na década de 80 o Estado Moçambicano inicia negociações com o FMI e Banco Mundial (tendo aderido em 1987), que culminaram com a criação do PRES (Programa de Reabilitação Económica e Social). Este programa tinha por objectivo restabelecer o equilíbrio macroeconómico e social, que para a sua efectivação forçava a retirada do Estado na actividade produtiva através da privatização das empresas estatais ou intervencionadas (Muchanga, 2003, p.4), é assim que surge então a **segunda república em 1990**.

Embora Macuácua (2019) considere que “a partir dos anos 90 inicia o funcionamento da segunda república”, com características típicas de um Estado *regulador*, denota-se porém, que muito precisava ainda ser feito tendo em conta as sugestões dadas pelo FMI aquando do pedido de financiamento de 500 milhões de USD para o período de 2000 a 2001. Segundo Cardoso (2000) citado por Francisco (2012, p. 216), para transmitir confiança aos investidores, num contexto de elevado risco de inadimplência financeira face ao montante solicitado (pois “ninguém esperava que Moçambique pudesse, a curto prazo, ter uma base tributária capaz de sustentar toda a despesa pública”), dentre várias sugestões, o FMI sublinha: *a insistência a entrada do sector privado nos sectores de telecomunicações e de transporte de energia, e, a proposta de que o Estado se encare cada vez mais apenas como facilitador e não como fornecedor de serviços*.

Uma das respostas a essa imposição foi a abertura do sector de energia à participação de operadores privados pela Lei n.º 21/97, de 1 de Outubro (Lei da Electricidade), que estabelece no n.º 2 do artigo 4 que “O Estado assegura a participação da iniciativa privada no serviço público de fornecimento de energia eléctrica mediante concessões que garantem o direito de uso e aproveitamento do potencial energético, salvaguardando os interesses superiores do Estado”.

Assim, assumindo estar já em um “Estado multipartidário” (Idem), é de se afirmar então, que a “intervenção do Estado, nos domínios económico e social, através da prestação de serviços públicos, estaria, assim, perfeitamente legitimada, uma vez que a mesma se destinava, em última análise, a satisfazer o bem comum, o qual agora é definido, em cada época, por representantes eleitos por todos” (Apolinário, 2013).

Na **Segunda República**, o Estado assume um papel de **regulador**, considerando algumas das inovações resultantes da nova Constituição da República de 1990 vincadas por Macuácuia (2019, p. 104), como a:

- *Consagração do Estado de Direito Democrático;*
- *Instituição da Economia de Mercado;*
- *Consagração do princípio de separação de poderes;*
- *Consagração dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos;*
- *Fiscalização da Constitucionalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado.*

Neste modelo regulador, *o Estado declinou no aparato material e humano do Estado produtor*. Infelizmente em Moçambique o Estado regulador perdeu suas competências, apesar de serem acrescentadas outras actividades relacionadas à regulação da economia e a fiscalização da sociedade. É aqui onde reside o erro do Estado regulador em Moçambique.

Tendo em conta o bem-estar social do povo, na segunda República, o Estado já liberaliza o funcionamento da economia para a criação da riqueza e bem-estar individual conforme o exposto no número 3 do artigo 109 da constituição que reafirma que “*como meio universal de criação da*

*riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano ”.*

### **6.1. As privatizações como elemento dinamizador do Estado regulador**

Considerando que a economia de mercado já havia sido formalmente instituída pela Constituição de 1990, surge então, por força das reformas advindas do IV congresso da FRELIMO (Macuácuia, 2021) e por pressão das Instituições de Bretton Woods (FMI e BM), a lei nº 15/91 de 3 de Agosto que definia as modalidades de *privatizações* das empresas que pertenceram ao Estado (Muchanga, 2003, p.5).

Além desta lei de privatizações, a resolução nº15/2001 de 10 de Abril esclarece que após a adopção do PRES desde os finais da década de 80, o processo de reestruturação empresarial do Estado abrangeu diferentes sectores de actividade com vista a engajar cada vez mais o sector privado na apropriação, exploração e gestão empresarial, e com efeito foram aprovados vários instrumentos legais pelo Conselho de Ministros e pela Assembleia da República, destacando-se:

- O Decreto nº 21/89, de 23 de Maio – que regula a alienação a título oneroso de empresas, estabelecimentos, instalações, quotas, e outras formas de participação financeira da propriedade do Estado;
- A Lei nº 15/91, de 3 de Agosto – que estabelece as normas sobre a reestruturação, transformação e redimensionamento do sector empresarial do estado, incluindo a privatização e a alienação a título oneroso de empresas estabelecimentos, instalações, e participações sociais de propriedade do Estado;
- O Decreto nº 28/91, de 21 de Novembro – que define as modalidades de alienação ou privatização de empresas, estabelecimentos, instalações, e participações financeiras de propriedade do Estado; e
- O Decreto nº 20/93, de 14 de Setembro – que especifica os mecanismos de alienação de participações do Estado, aos Gestores Técnicos e Trabalhadores (GTTs).

Esta onda de reformas transformou (*Muchanga, 2003, p.5*):

- A empresa estatal CTT (Correios, Telefones e Telégrafos) nas empresas **TDM** (hoje TmCel resultado da fusão com a Moçambique Celular – Mcel) e Correios de Moçambique.
- Os **SMAE** (Serviços Municipalizados de Água e Electricidade) em Electricidade de Moçambique, e Águas de Moçambique;

Ademais, o decreto 40/94 transforma a empresa Portos e Caminhos de Ferros de Moçambique em empresa pública. É no cumprimento da lei n 15/91 que a semelhança das empresas TDM, CFM, e EDM, as empresas RM, Correios de Moçambique, e Aeroportos de Moçambique se tornaram igualmente empresas públicas privatizadas (*idem*).

Assim, quando os serviços públicos básicos de interesse económico geral (água, electricidade, telecomunicações, transporte colectivo, etc.) deixam de ser exclusivamente estatais, e entregues à actividade privada, Fontana (S/d) adverte que os mesmos devem continuar obedecendo os princípios da garantia e continuidade de abastecimento, universalidade do serviço prestado, igualdade de condições e acessibilidade do preço, ficando a responsabilidade das autoridades reguladoras a garantia e respeito a essas obrigações em benefício da sociedade. Porque, por força constitucional, cabe ao Estado a prestação de determinados serviços considerados imprescindíveis à população, como a educação, a saúde, a segurança pública, o fornecimento de energia eléctrica, os serviços de telefonia, entre outros (Da Cruz, 2012, p.84).

Esta “tendência mundial corporizada na privatização das actividades do Estado, desenvolvida pelo movimento da Nova Gestão Pública, parte do pressuposto de que os sectores público e privado são efectivamente diferentes e que o sector público é menos eficaz e eficiente do que o privado, sendo, pois, a privatização encarada como o medicamento para as enfermidades da máquina estadual” (Rainey & Chun, 2005, citado por Miguel et all, 2017). Pese embora Francisco (2012) considere que os objectivos dessa reforma estejam longe de ser alcançados, ao afirmar que “em Moçambique muito pouco está sendo feito para se converter a sua economia cronicamente falida, controlada e informalizada, numa economia livre, progressiva, viável e sustentável” (p.265).

O princípio da eficiência que se pretende vincar implica a racionalidade económica do funcionamento da máquina estatal. Pois “é do interesse público que os tributos pagos pelos cidadãos, e utilizados para custear as funções administrativas, não apenas sejam utilizados de

forma legal, impessoal, moral e pública, como também de forma eficiente, apresentando a melhor relação custo-benefício possível. Entretanto, a eficiência não é só um princípio, ela é também finalidade da Administração” (ENAP, 2014).

De acordo com o artigo 103 da lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro, em Moçambique “*integram o sector empresarial do Estado todas as unidades produtivas ou comerciais que são exclusivas ou maioritariamente participadas pelo Estado e que adoptam a forma de organização e funcionamento empresarial*”.

E conforme o artigo 104 da mesma lei, o sector empresarial do Estado garante:

- a) *O exercício de actividades nas áreas consideradas estratégicas, nomeadamente económicas nos ramos da indústria, mineração, energia, hidrocarbonetos, turismo, transporte e do comércio, ou;*
- b) *A obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade, bem como a promoção do desenvolvimento segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência, e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público.*

No modelo de regulação o regime dos serviços públicos não mudou de objectivo, mas mudaram os meios para o seu alcance, pelo que agora cabe ao Estado e suas “instituições reguladoras cuidar do interesse público, enquanto os prestadores de serviços públicos serão agentes privados, com fins lucrativos, funcionando nas empresas privatizadas de acordo com os critérios comerciais e assumindo os riscos comerciais associados à actividade económica” (Fontana, S/d).

Até porque de acordo com o artigo 105 da lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro:

1. *As empresas que integram o sector empresarial do Estado regem-se pelo direito privado, salvo no que estiver especialmente regulado na lei das empresas públicas, bem como nos diplomas legais que aprovarem os respectivos estatutos.*
2. *O sector empresarial do Estado está sujeito às regras gerais da tributação e às regras da concorrência do mercado.*

*3. As empresas participadas pelo Estado estão sujeitas ao regime jurídico comercial, laboral e fiscal, ou de outra natureza, aplicável às empresas privadas.*

As privatizações foram efectivadas, porém, o Estado não tomou a devida cautela, propiciando assim o que acima foi referenciado “a captura do regulador”. Pois com a captura do regulador, pelas decisões dos agentes económicos, o Estado vê-se na posição de simples assistente do processo, perdendo de vista os objectivos de eficiência e equidade, onde as decisões são favoráveis aos próprios agentes e não para a colectividade.

Mesmo assim, favorecendo as privatizações, vigorava o pressuposto segundo o qual as empresas de propriedade do Estado eram ineficientes e deficitárias porque não se submetiam às leis do mercado, resultando em crescentes prejuízos para os contribuintes. Para torná-las eficientes e lucrativas, elas deveriam ser privatizadas, tirando, dessa forma, o peso pela sua manutenção do sector público. A ideia era sujeitá-las à competitividade do mercado como forma de promover a eficiência e da lucratividade (ENAP, 2014).

A privatização tinha suas razões, mas a realidade demonstrou que foi um erro cometido pelo Estado. Ora vejamos, a opção de privatizar foi resultado de uma parte pela incapacidade do Estado levar avante as acções de provisão de serviços públicos com a devida qualidade, devido aos elevados encargos com o pessoal e os custos de produção. Logo, este não pode ser regulador de algo que o próprio Estado não tem a devida perícia para fazer. Daí que o ditado é, é preciso ter uma capacidade técnica para saber mandar e supervisionar qualquer acção.

## **7. O dilema das empresas participadas pelo Estado**

A considerar o período da vigência da “segunda República”, estão registadas no Instituto de Gestão de Empresas Participadas pelo Estado as seguintes empresas (IGEPE, 2022):

- **Empresas Públicas:** ENH, TVM, RM, EDM, Aeroportos de Moçambique, CFM,
- **Participadas Pelo Estado:** PETROMOC, LAM, Tmcel, Companhia Moçambicana de Gasoduto (SMG), BNI, Silos e Terminal Graneleiro da Matola (STEMA), Transmaritima, SEMOC, Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM), Monte Binga, Sociedade de Notícias (Sn), Sociedade de Gestão Imobiliária, LAM, Complexo Agro Industrial de

Chokwe (CAIC), HCB, Empresa Moçambicana de Exploração Mineira (EMEM), Empresa Moçambicana de Pesca (EMOPESCA), EMOSE, Empresa de Exportação e Importação de Medicamentos (MEDIMOC), CPMZ.

Mesmo após a privatização dessas empresas, o que se assiste é um incremento das tarifas dos serviços públicos (Energia, Água, e Transporte são disso um bom exemplo) e/ou ao pagamento de compensações aos privados por parte do Estado (os tais subsídios).

Diante disso, Ditix (2012) considera que este Estado regulador “não tem corpo nem alma de estado social, antes pretende transformar em mercado lucrativo os serviços públicos antes prestados pelo Estado interventor, de acordo com princípios que os colocavam à margem do mercado. Este autor considera ainda, que o Estado é a ponta de lança de uma operação de publicidade enganosa” (p.22).

E embora diante de um suposto “Estado de Direito” onde “a gestão de bens públicos é feita com base na lei e não na base da vontade ou interesses dos governantes” observando a consagração do princípio da separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário (MASC, 2010, p.18), é duvidosa sua aplicabilidade prática, se se considerar os episódios da novela das chamadas “dívidas ocultas”, que eu ousaria a chamar de “dívidas supérfluas” (uma vez que os fundos resultantes dessa dívida aparentam ter sido usados para financiar aquisições luxuosas de uma minoria).

Não que as empresas criadas (MAM, PROINDICUS e EMATUM) não sejam social ou economicamente rentáveis. Longe disso. Facto é que elas foram criadas com propósitos claramente benéficos para a sociedade, mas o dilema surge quando o poder de fiscalização da Constitucionalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado é colocado em causa.

Vale aqui sublinhar o termo “meios de regulação” no processo de resposta as demandas sociais, elemento presente num Estado Regulador, que Apolinário (2013) defende como sendo um Estado “*mais do que mero polícia da actividade dos particulares, estando antes vocacionado, através da sua acção, para orientar, influenciar, bem como condicionar a actividade económica dos agentes de mercado*” (p. 10).

É imperioso que se faça alguma consideração sobre o Estado regulador que muitas vezes não assume concretamente o seu valor, permitindo assim às falhas de regulação. Ora vejamos, a acção reguladora deve estar relacionada à realização dos valores fundamentais da Nação e,

portanto, não podem reduzir-se unicamente aos valores económicos. Isso leva-nos a pensar sobre as grandes falhas de regulação em Moçambique: a falta de informação pública, que propicia o que se chama de assimetria de informação e a captura do regulador, pois as finalidades do Estado podem ser desviadas à decisões não eficientes com o objectivo de favorecer os interesses dominantes dos grupos mais influentes no processo de decisão e provisão de serviços públicos.

Como dito anteriormente em vários trechos deste artigo, é papel do Estado garantir o bem-estar social do povo (Machado, 2003), e uma das formas para a prossecução desse objectivo é o fornecimento de bens e serviços de utilidade pública (Martins e Takeda, 2020). Para alcançar os objectivos acima propostos, “o Estado pode por si mesmo desenvolver as actividades administrativas conferidas pela constituição, ou então exercê-las através de outros sujeitos, por meio da *descentralização*” (Cruela e Chapananga, 2013).

É nesse contexto que se acredita que a descentralização estatuída na Constituição da República de Moçambique tenha sido implementada como tentativa de fortalecer a capacidade reguladora no Estado, na medida em que ela visa “*organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local*” (Macuácia, 2019, p. 203). A introdução do princípio de subsidiariedade na revisão constitucional de 2018 deverá fazer com que de forma gradual as atribuições, competências e recursos de nível central sejam colocados o mais próximo possível das comunidades, na busca de maior eficácia, eficiência da administração pública na prestação de serviços públicos (idem, p.258).

Ademais a intenção dessa reforma era de promover eficiência das empresas privadas a bem do serviço público, por meio da redução do excesso de burocracia. Logicamente isso não ocorreu (Fontana, s/d). Assim, mesmo que a Administração Pública imite tal qual a empresa, não estaria isenta ou livre da burocracia.

Até porque a administração pública sofre interferência do poder político, que contrasta com a administração privada, unicamente modelada pelos princípios do mercado, mormente pela satisfação das necessidades dos clientes como meio para alcançar lucros, e sujeita à lei da falência (Bilhim, 2006). Já o sector público visa a satisfação dos imperativos políticos, designadamente como forma de estabilidade social (Miguel et all, 2017, p.84)

Tendo em conta que os fenómenos da globalização continuam a impor com maior insistência a abertura à concorrência de actividades antes prestadas em regime de monopólio pelo sector público (Apolinário, 2013, p.87), o que se pretende saber é, depois da venda (parcial ou total) de grande parte das empresas públicas, que de empresário/produtor passou a regulador, qual papel lhe resta? E quais os sectores carecem de intervenção pública, e que tipo de intervenção se apropria a cada sector?

A resposta a esta pergunta é dada por ENAP (2014) que explica que movido pelo interesse colectivo, o Estado pode intervir nessa esfera tipicamente privada, por meio de três formas: **a regulação pública de relações até então consideradas exclusivas da esfera privada; a prestação de serviços sociais; e a produção de bens considerados essenciais ou de interesse colectivo que o privado não se disponha a oferecer.**

De facto é aqui onde assenta a mão invisível do Estado. Pois com as privatizações e implantação da economia de mercado o Estado deve sim ser o regulador efectivo e permanente para que os serviços públicos sejam assegurados, sem pôr em causa os aspectos económicos (Lucro) e sociais (serviços e bens com a devida qualidade).

De acordo com o número 1 do artigo 32 da lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro – lei base da organização e funcionamento da administração pública - “*a administração Directa do Estado compreende os serviços públicos directamente prestados pelos órgãos do Estado, os órgãos centrais, independentes, locais e os de representação do Estado no estrangeiro*”. Enquanto a administração indirecta do Estado é definida por Amaral (2006 citado por Macuácia, 2019) como “uma actividade que, embora exercida para a realização dos fins do Estado, é exercida por pessoas colectivas distintas do Estado”.

De acordo com Da Cruz (2012), a Intervenção directa ocorre quando o Estado cria empresas (públicas ou participadas pelo Estado) “que actuem no domínio económico, ou como agentes no âmbito da livre concorrência com os particulares, ou na maneira de monopólios, ou, ainda, por meio da criação, também pelo Estado, de agências reguladoras para regularem e fiscalizarem serviços e actividades económicas” (p.72).

E a Intervenção indirecta ocorre “com a expedição de normas jurídicas (leis, medidas provisórias, portarias, circulares, resoluções, instruções normativas) advindas dos Poderes Legislativo e Executivo. Como esses serviços são de relevante valor social e, primordialmente,

cabia ao Estado seu fornecimento, sua fiscalização deve ser feita por meio de algum órgão que se manifeste imparcial em relação aos interesses do Estado, da concessionária e dos consumidores” (idem p.72).

Conforme as alíneas a), b), e c) do número 4 do artigo 33 da lei base da organização e funcionamento da administração pública n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro, cujo teor se extrai:

1. *Os órgãos da Administração Directa do Estado podem, ainda ser:*
  - a) *Executivos, quando disponham, principalmente de poderes de decisão ou de execução das decisões;*
  - b) *Consultivos, quando as suas competências são de natureza opinativa ou de emissão de pareceres, mediante solicitação;*
  - c) *Fiscalizadores, quando controlam as actividades de outros órgãos, funcionários, agentes ou pessoas jurídicas.*

Tendo em conta o princípio da separação de poderes, Locke & Montesquieu (citado em Apolinário, 2013) defendem que “o poder corrompe e que “cada homem investido no poder está apto a abusar do mesmo”, pelo que “(...) para prevenir este abuso, é necessário, desde a sua origem, controlar o poder com outro poder”, evitando que o poder seja exercido pelas mesmas pessoas” (p.32).

Com isso, acredita-se que tendo em Moçambique órgãos da Administração Directa do Estado organizados em executivos, consultivos e fiscalizadores, mais se reforça a sua capacidade entanto que Estado regulador, para evitar o abuso de poder por meio do princípio da separação de poderes de Locke & Montesquieu.

Um dos pontos de aproximação do Estado com a Economia pode ser verificado na leitura do artigo 96 da Constituição de 1990, quando o Constituinte determina que:

1. *A política económica do Estado é dirigida à construção de bases fundamentais do desenvolvimento, à melhoria das condições de vida do povo, ao reforço da soberania do Estado e à consolidação da unidade nacional, através da participação dos cidadãos, bem como da utilização eficiente dos recursos humanos e materiais.*

2. *Sem prejuízo do desenvolvimento equilibrado, o Estado garante a distribuição da riqueza nacional, reconhecendo e valorizando o papel das zonas produtoras.*

Mas será que a retirada de cena do Estado interventor pode constituir uma ameaça de retrocesso social nas áreas asseguradas pelo Estado (Energia, transporte público, etc.)? (Apolinário, 2013, p.83). Será que com a liberalização de serviços públicos de carácter económico e sua submissão às regras do mercado, oferecem garantia de acesso de consumidores “não lucrativos” a serviços essenciais? Será que num contexto em que o Estado Interventor (garantidor) se abstêm da produção directa de bens e serviços, e delega essa função aos privados corre-se o risco de estar perante o que Ditix (2012) chama de “terra de ninguém jurídico”, pelo facto de o Estado se destituir da sua tarefa enquanto órgão soberano?

Por mais que a lógica do mercado (poder económico ditador da preferência individual para a produção e consumo) seja distinta da lógica de serviço público (produção de bens e serviços para atender as necessidades sociais) (Derani, 2002 citado por Fontana, S/d) a presença do Estado como regulador continua sendo imprescindível.

Ademais, a liberalidade económica formalmente consagrada pela Constituição de 1990 (Macuácuia, 2019, p. 93), culminaria com uma reestruturação do papel do Estado na perspectiva de uma economia de mercado, originando deste modo a uma nova função administrativa, a chamada função “*reguladora*” (Apolinário, 2013, p.10). A nova função regulação do Estado “se prepara também para derrubar: a fronteira que separa o Direito Público do Direito Privado” (p.11).

Embora com a mesma finalidade, a de cumprir com o papel do Estado, o surgimento do sector empresarial público, nalguns casos em forma de monopólio e outros em forma de empresas participadas pelo Estado, ou com alguma organização tipicamente privada, passou a concorrer com empresas privadas.

As empresas públicas foram criadas para ser a solução para as falhas do mercado. Não obstante a existência de mercados imperfeitos, a presença do Estado com função regulação torna-se necessária, até porque o mercado não existe sem o Estado (*para servir de alicerce legislativo e administrativo para o pleno funcionamento da economia de mercado estabelecida na nova Constituição da República de 1990*), e o Estado precisa do mercado (para satisfazer as

necessidades do povo). Contudo, Apolinário (2013) defende que mesmo sendo omnipresente no funcionamento do mercado, o Estado não conseguia resolver as falhas que ditaram sua intervenção como “produtor” de bens e serviços. E como ele mesmo diz, “o feitiço ameaçava virar-se contra o feiticeiro” porque ninguém conseguia controlar.

De acordo com os números 1 e 2 do artigo 101 da Constituição da República de Moçambique (Macuácia, 2019, p.37):

1. *O Estado promove, coordena e fiscaliza a actividade económica agindo directa ou indirectamente para a solução dos problemas fundamentais do povo e para a redução das desigualdades sociais e regionais.*
2. *O investimento do Estado deve desempenhar um papel impulsionador na promoção do desenvolvimento equilibrado.*

Tendo em conta que o Estado Interventivo entrou em crise por financiar de forma excessiva a despesa pública de âmbito social” (Apolinário, 2013, p 94), o que se esperar do Estado Regulador que agora interfere de forma directa e indirecta no mercado (conforme o nº1 do artigo 101 da CRM), num cenário em que os relatórios da Conta Geral do Estado revelam que parte das empresas públicas como a TVM e a RM tem afundando o Estado por meio de subsídios, enquanto outras como a ENH, Aeroportos de Moçambique, Correios de Moçambique, CFM tem resultados positivos. Diante disso, o Tribunal Administrativo (TA, 2016) adverte que o sector empresarial do Estado constitui um risco fiscal, sendo um passivo contingente, uma vez que estas empresas estão praticamente com os seus resultados líquidos acumulados negativos – restrições de liquidez.

É com base no pressuposto de tentativa de reversão deste cenário, que surgem novas reformas. Dentre a reestruturação mais recente do sector empresarial do Estado destacam-se as seguintes acções (Conta Geral do Estado, 2021):

- A aprovação do Decreto nº 31/2021 de 25 de Maio – que dissolve a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira, S.A. (EMEM);
- A aprovação do Decreto n.º 32/2021, de 25 de Maio – que extingue a Empresa Nacional Correios de Moçambique, E.P e autorização da alienação total da participação do Estado e do IGEPE na empresa Domus, S.A;

- A aprovação da reestruturação financeira da recapitalização da EDM, E.P. através do saneamento da dívida pelos acordos de retrocessão;
- A conversão em aumento de capital para LAM, S.A. e a ADM, E.P.;
- A realização do capital social da Petromoc, S.A., através da inscrição de uma verba anual do Orçamento do Estado;
- A aprovação de emissão de garantias bancárias para importação de combustível através do BNI; e
- A aprovação da conversão das dívidas dos acordos de retrocessão em prestações acessórias, reforçando desta forma os fundos próprios da TMCEL, S.A.

O que se percebe é que até aos dias de hoje grande parte do Sector Empresarial do Estado beneficia dos fundos de investimento do Estado “com vista a garantir a continuidade das operações e a reestruturação das empresas, na forma de aumento de capital e de suprimentos nas empresas” (CGE, 2021).

Estamos perante um sector empresarial do Estado altamente dependente do OE e incapaz de se auto suster. Sendo assim, torna-se necessário uma reflexão pontual, sobre quais os sectores onde o Estado pode operar com eficiência tendo em conta sua actual capacidade técnica de gestão.

Assente no princípio da subsidiariedade, João Caupers alerta que “o Estado tem de ter perfeita consciência de que não pode, nem deve, fazer tudo”, seja porque lhe faltam os recursos financeiros, seja porque lhe faltam os meios humanos ou técnicos. Assim, o Estado deve ceder o seu lugar de empresário aos privados, só devendo intervir directamente no mercado (produzindo bens ou prestando serviços) quando se revelar a melhor solução, seja porque se demonstra que o Estado consegue maior eficiência do que os particulares em determinadas actividades, seja porque não existem privados interessados em desempenhar essas actividades (Apolinário, 2013, p. 102).

No modelo regulador o Estado passa a corrigir o mercado em vez de o dirigir, e a regulação vem a ser uma forma de intervenção (ainda que indirecta) que consiste na orientação e supervisão do seu funcionamento (Apolinário, 2013, p.104). Neste contexto, para promover eficiência, o Estado enquanto instituidor de regras de jogo para a actuação dos operadores económicos no

chamado mercado da concorrência, deve criar estratégias e mecanismos de monitoria, controle e avaliação de resultados (Vitalis, 2016, p.277).

Será que estaríamos a validar a hipótese de que o estado garantidor foi concebido para assumir a função de garantir lucros certos e bastantes às empresas que exploram serviços públicos entretanto privatizados, uma vez que essas empresas não podem falir (porque não podem deixar de ser fornecidos os ‘serviços públicos’ que elas exploram), coisa que o mercado, evidentemente, não poderia garantir-lhe (Ditix, 2012, p.25)?

A ser assim, torna-se necessário verificar se do ponto de vista constitucional, existe algum direito geral de acesso aos serviços essenciais, e se na posição de regulador (fornecedor indirecto), o Estado garante efectivamente o respeito a esses direitos por parte dos privados, assim como, se na posição de Estado fornecedor directo faz questão de salvaguardar os mesmos direitos dos cidadãos. Para Apolinário (2013) a mudança de modelo de Estado não tem de significar, só por si, um “perigo” de retrocesso social, pois no modelo de Estado Regulador o Estado terá sempre a obrigação de assegurar o acesso, de todos os cidadãos, aos serviços de interesse económico geral, em condições de igualdade, regularidade, continuidade e de acordo com determinados padrões de qualidade, o que se traduz, em última análise, à salvaguarda dos direitos económicos e sociais garantidos pela Constituição (p.100).

Diante da transição do modelo Interventor para o Modelo Regulador, o que se percebe é que mais responsabilidade se atribui ao Estado, a considerar o exposto por Apolinário (2013) “o Estado deve não apenas monitorar as actividades dos operadores privados, mas acima de tudo deve elaborar instrumentos reguladores adequados para que a sua intervenção seja preventiva, corrigindo as falhas do mercado e garantindo, simultaneamente, a satisfação das necessidades colectivas” (p.104). Tais instrumentos jurídicos devem inspirar confiança tanto nos agentes económicos prestadores desses serviços essenciais, quanto nos consumidores (principalmente os mais desfavorecidos).

## **8. As Barreiras do Intervencionismo Estatal**

Liberal, e autor da obra “a riqueza das nações”, Adam Smith, mesmo defendendo a não intervenção do Estado no mercado, chega a aceitar de forma excepcional que o Estado pode sim intervir no mercado, desempenhando todas aquelas funções desinteressadas pelos privados, e que sejam de utilidade social como a justiça, defesa, e determinadas obras públicas (caminhos

públicos, parques, jardins, etc.) (Apolinário, 2013). Este posicionamento é corroborado por Gouveia (2016, citado por Macuácua, 2019, p. 37) ao referir que a intervenção do Estado na prossecução do bem-estar assenta-se em duas vertentes: o *bem-estar económico – pela provisão de bens que o mercado não pode fornecer ou não pode fornecer satisfatoriamente; e o bem-estar social – pela prestação de serviços sociais e culturais a cargo do Estado, normalmente desinseridos do mercado.*

Por outro lado, Stuart Mill, assente no princípio da *liberdade*, evoca com maior latitude a intervenção do Estado apenas na correção (*por meio de punição a possíveis infracções ou violação a lei*) de algum dano que o privado cause a sociedade. Evocando assim a observância do princípio da “segurança” que segundo o qual:

- ✓ *A segurança externa contra as entidades agressoras, no plano territorial, no plano das pessoas e no plano do poder (a segurança interna, na manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, e na prevenção e repressão de danos de bens sociais, para além da própria aplicação geral do Direito) (Gouveia, 2016, citado por Macuácua, 2019, p. 37)*

Assim, o Estado é chamado a pautar por uma intervenção legislativa de âmbito ”político” (exceptuando a prestação de serviços de segurança e defesa nacional) como garantia do gozo do direito a liberdade. No âmbito económico, Smith acreditava que conferindo liberdade comercial, o Estado já assegurava a existência do mercado, e que pela lógica da chamada “mão invisível” a iniciativa privada promoveria o máximo de bem-estar do povo (Apolinário, 2013).

A intervenção pública surge limitada não apenas segundo parâmetros de eficiência (comparativamente com a actuação dos privados), mas também segundo parâmetros de necessidade tendo em vista o fim público a alcançar de ordem económica, política, social ou outros (como, por exemplo, a segurança do abastecimento, no caso do fornecimento de electricidade). A intervenção do Estado no mercado torna-se necessária tendo em conta que ao Estado compete a gestão do que é comum aos indivíduos de dado território (idem).

Parafraseando as palavras de Venâncio Filho (1968, p. 6) citado por Clark e tal (S/d, p.4188) “todo regime estatal implica um mínimo de intervenção nas actividades económicas dos indivíduos, já que a colectividade não pode se escusar de cuidar das relações que condicionam a riqueza nacional/desenvolvimento do país, e também podem comportar certos abusos”.

## 9. As Entidades Reguladoras como suporte do Estado Regulador

De acordo com Macuácua (2019), a regulação em Moçambique se definiu numa acção mais restrita que conjuga a institucionalização de entidades independentes, dispostas a restabelecer as regras de jogo e mediar conflitos em sectores política e economicamente sensíveis. Ademais, Gazier & Cannac (1984) referem que a primeira tarefa da regulação é propriamente política (com mais relevância para a área **legislativa e executiva**), e a segunda tarefa funciona por meio da **neutralidade, equidade e de humanidade**. Assim, fica claro que a regulação é a negação da mão invisível de auto-regulação do mercado, existente não apenas como instrumento de correcção das distorções do mercado, mas como instrumento político fundamental de carácter social (Macuácua & Gonçalves, 2021).

No Estado Democrático de Direito as agências reguladoras são uma forma de intervenção indireta do Estado no mercado (Clark e tal, S/d, p.4184). Elas “são órgãos criados pelo governo por lei específica para regular, controlar e fiscalizar os serviços prestados por empresas privadas que actuam na prestação de serviços, que, em sua essência, seriam públicos. São formas de intervenção do Estado no domínio económico” (Da Cruz, 2012, p.72).

Após as privatizações das empresas dos sectores de telecomunicações, energia, Portos e caminhos-de-ferro, de produtor de insumos industriais e de fornecedor de infra-estrutura para o sector privado da economia, o Estado moçambicano passou a exercer o papel de regulador desses mercados recém - criados com as privatizações. Assim, de acordo com ENAP (2014), a forma escolhida para exercer a função reguladora foi a da criação de agências reguladoras específicas para cada mercado a ser regulado. Outrossim, a ausência de um dispositivo legal que clarifique o campo de actuação dos entes reguladores, desencadeia a chamada escolha regulatória.

Com o processo de privatizações e desestatização do Estado, surge a necessidade de se regular o mercado para que as falhas de mercado sejam controladas, não apenas nas situações de monopólio natural, mas também quando se torna necessário garantir o cumprimento de determinadas obrigações de serviço público por parte das empresas privadas, que não seriam normalmente respeitadas na lógica do lucro (Da Cruz, 2012, p.84).

Entre as competências das agências reguladoras pode-se citar (idem, p.75):

- A mediação, na **esfera administrativa**, de interesses conflituantes em que figure o governo, entidade com a qual as agências reguladoras devem manter um certo alinhamento;
- A obrigação de assegurar a continuidade e a qualidade das operações dos prestadores de serviços públicos ou concessionários;
- A garantia à protecção dos interesses e necessidades dos usuários, cidadãos e clientes, porque são eles a causa primeira e a justificativa para a existência do próprio aparelho do Estado.

Apesar de as agências actuarem dentro de um espectro de dimensões grandes, seus poderes são delimitados por lei. O âmbito de actuação passa por diversas áreas, sendo as mais importantes as de fiscalização, regulamentação, regulação e, por vezes, arbitragem e mediação (ibidem, p.75).

Fontana (S/d) explica que os defensores do Estado regulador definem que a responsabilidade pública de regular é, ainda, uma forma de intervenção do Estado na chamada “*economia de mercado regulada*”, onde a função de regulação justificada pela necessidade de salvaguarda do interesse público, deveria ser prosseguida, não pelo estado enquanto tal, mas por agências (ou entidades, ou autoridades) reguladoras independentes. Até porque Macuácia & Gonçalves (2021) defendem que a regulação também é a intervenção estatal, que ocorre por meio de taxações, subsídios e controlos legislativos e administrativos sobre as actividades económicas (p.6).

A actividade das agências reguladoras deve pautar-se em três vertentes (Souto, 1999, p. 129) citado por Da Cruz (2012, p. 85):

- Regulação de monopólios, o que significa que as forças de mercado devem ser minimizadas por meio de controlos de preços e da qualidade dos serviços;
- Regulação para competição, para viabilizar sua existência e continuidade; e
- Regulação social, por meio da qual se pode assegurar a prestação de serviços públicos de carácter universal e também a protecção ambiental.

Outrossim, Macuácua & Gonçalves (2021) rebatem a ideia de que a regulação obedece dois padrões básicos: a **regulação activa** (de carácter mais intervento – regulação de serviços públicos e de infra-estruturas) e a **regulação reactiva** (regulação de condutas de competição).

Para Luís Roberto Barroso (1999, p. 370) citado por Da Cruz, 2012) as funções do Estado transferidas para as agências reguladoras não são novas: O Estado sempre teve o encargo de zelar pela boa prestação dos serviços. Ocorre, todavia, que quando eles eram prestados directamente pelo próprio Estado ou indirectamente por pessoas jurídicas por ele controladas (as empresas participadas pelo Estado e as empresas públicas), estas funções não tinham visibilidade e, a rigor, não eram eficientemente desempenhadas (p.76).

O Estado cria então as chamadas autoridades reguladoras, que no contexto de fazer funcionar os instrumentos jurídicos do então modelo de Estado Regulador surgem independentes do próprio Governo (e, directa e indirectamente independentes, também dos próprios regulados) (Apolinário, 2013, p.105). Nesse contexto, não são mais homens que imperam sobre os outros homens, mas poderes públicos que agem sobre o arbítrio das pessoas privadas (ENAP, 2014).

Mas há sectores onde o Estado ao invés de criar autoridades reguladoras independentes, criou órgãos consultivos, como o caso do sector de energia, que através da Lei n.º 21/97 criou o Conselho Nacional de Electricidade (CNELEC) como um órgão consultivo do governo e de defesa do interesse público. Mais tarde foi então criada a ARENE (Autoridade Reguladora de Energia).

Em Moçambique as autoridades reguladoras estão inseridas nos ministérios respectivos, o que significa que elas se submetem ao seu ministro de tutela, facto que levanta questionamentos em torno da sua *autonomia e eficácia na actuação*. Até porque há quem considere que essas “agências reguladoras, libertas do dever de prestar contas perante os órgãos do poder político legitimados democraticamente e isentas do escrutínio político do povo soberano, ficam mais vulneráveis do que o Estado à influência dos interesses económicos dominantes, e que o destino desta regulação amiga do mercado, só poderia ser a *desregulação*” (Dixit, 2012, p.10).

Ademais, existe um fosso legal de entendimento em relação ao âmbito de actuação dos entes reguladores, colocando estas agências numa situação de dúvida quanto ao seu verdadeiro papel, ou pelo menos ao papel que as mesmas deveriam exercer. Um exemplo disso é observado no artigo 46 da lei número 3/2022 de 10 de Fevereiro (Lei que estabelece o Regime Jurídico sobre

Crimes contra Saúde Pública) que atribui a Autoridade Reguladora a função de Inspecção-Geral de Saúde. Considerando que a Autoridade Reguladora exerce, além da função inspectiva, a função de regular, controlar, arbitrar, mediar e fiscalizar (Da Cruz, 2012, p.72), essa lei desfoca o âmbito de actuação da agência reguladora, reduzindo todas essas funções de equilíbrio social e económico numa única - a *função inspectiva*.

Por outro lado, o que se nota em Moçambique é presença da Autoridade Reguladora da Concorrência, mas com ausência de uma Autoridade Nacional da Regulação, órgão que deveria velar pelas agências independentes da regulação sectorial, criando assim uma lacuna na regulação.

Será que ao assumir este novo papel de regulador o Estado se esvazia das suas funções? Em parte sim, a considerar a redução dos orçamentos públicos, a privatização ou venda de participações de empresas públicas ao sector privado, a redução dos controlos públicos sobre actividades privadas de modo a permitir um funcionamento mais livre do mercado, e a multiplicação de autoridades reguladoras independentes ou de auto-regulação para controlar a viés social (idem).

A responsabilidade terciarizada para os entes de regulação de fiscalizarem e normalizarem a (boa) prestação dos serviços públicos – pela iniciativa privada – demonstra o esforço do Estado em manter os vínculos sociais e a promoção da coesão social (Fontana, S/d). Mas na visão de Regan o Estado é o problema e não a solução da coesão social, pois o excesso de regulação (regulamentos e de estatutos) desencorajava a concorrência não só do ponto de vista da entrada de novos operadores, mas também do ponto de vista dos consumidores, contribuindo para o aumento dos preços, em vez da sua diminuição (citado por Apolinário, 2013, p.121). Outrossim, na perspectiva de impulsionar o desenvolvimento económico e social, argumentava-se que era necessário desregular os mercados porque a excessiva regulamentação da economia inibia os investimentos privados e, consequentemente, o crescimento económico (ENAP, 2014).

Assim, para suportar a ideia da necessidade regulamentar do Estado, questiona-se a sua capacidade reguladora. Vale trazer aqui um fenómeno importante ligado a esfera ambiental, onde se vê uma exploração desenfreada da madeira no país, que pode culminar a longo prazo com problemas ambientais graves, como o caso do aquecimento global. Portanto, é nesses e outros

casos que se questiona a capacidade reguladora do Estado: será que o mesmo possui recursos para detectar problemas entre o privado e a comunidade? Que papel tem o Estado na supervisão de actividades perigosas levadas a cabo por operadores privados, e até que ponto essa supervisão se pode revelar eficaz quando existe uma relação, por vezes demasiado justa, entre reguladores e regulados.

Com o processo de privatização surge a necessidade de salvaguardar determinados serviços públicos assim como impor às empresas privadas prestadoras de serviços públicos um conjunto de obrigações próprias de um verdadeiro serviço público, tarefa que no entendimento de Da Cruz (2012) foi atribuída às entidades reguladoras independentes por se entender que “o Estado incapaz de administrar o sector público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora” (Nunes, 2007, p. 11).

De acordo com a teoria de Stigler, a principal razão da regulação pública é a redistribuição da riqueza, e não a maximização da eficiência económica. Pois para ele, a regulação seria uma forma de diminuir o número de empresas concorrentes num determinado sector e de subir os preços dos bens ou dos serviços. A teoria conclui que a regulação beneficia mais as empresas do que os indivíduos (Apolinário, 2013, p.182).

Porem, Moreira & Maçãs (2003, p. 12 citado por Ditix, 2012) explicam que há sectores da economia, como electricidade e telecomunicações, “cuja gestão é necessário deixar à parte, de modo a garantir aos vários operadores um acesso à rede em igualdade de circunstâncias. Desse modo, torna-se necessária a existência de uma entidade reguladora dotada da autoridade e independência necessária para garantir o acesso de todos em condições equitativas”.

Por mais que os defensores do Estado regulador considerem que as agências reguladoras são órgãos independentes, neutros e preocupados com eficiência (pelo simples facto delas não prestarem contas a ninguém), fica evidente que as mesmas vêm exercendo funções políticas que afectam a vida e o bem-estar de todos. Até porque a ausência da prestação de contas coloca em ameaça a democracia defendida na CRM.

Com a ausência de regulação (ex: leis que estabelecem o máximo de poluentes aceite) para casos de existência de externalidades (ex: poluição ambiental, que acaba por afectar a qualidade do ar e contribuir para o aquecimento global), as empresas não terão qualquer incentivo para poluir menos se disso depender a sua capacidade produtiva, nem tão pouco para compensar a sociedade

por esse facto. Sabe-se que apesar de se tratar de actividades poluentes, a mesma produz bens e serviços essenciais para a sociedade, o que justifica a intervenção do Estado de forma a reduzir a diferença entre os custos privados da actividade poluente e os seus custos sociais.

O que se observa é que durante seu processo de produção empresas como a MOZAL criam externalidades negativas (não que não se observe a positiva), que depois vem a ser “encoberta” com o falso conceito de “responsabilidade social” quando na verdade se trata de filantropia.

Sim, falso conceito de responsabilidade social. Porque, na visão de Tenório (2006, p. 26) corroborado por Carroll, “a responsabilidade social nasce de um compromisso da organização com a sociedade, em que sua participação vai mais além do que apenas gerar empregos, impostos e lucros. O equilíbrio da empresa dentro do ecossistema social depende basicamente de uma actuação responsável e ética em todas as frentes, em harmonia com o equilíbrio ecológico, com o crescimento económico e com o desenvolvimento social”. Podendo se entender que, a responsabilidade social ocorre quando as empresas durante o seu processo produtivo, adoptam de forma voluntária, posturas, comportamentos e acções que promovam o bem-estar dos seus públicos interno (funcionários e clientes) e externo (comunidade, parceiros, meio ambiente, etc.). No conceito de responsabilidade social é notória a presença do benefício da colectividade. Apresenta-se como uma prática voluntária que não deve ser confundida exclusivamente por acções compulsórias impostas pelo governo ou por quaisquer incentivos (fiscais ou de outra natureza).

Para Anthony Ogas (citado por Apolinário, 2013), quando uma “falha do mercado” é acompanhada por uma “falha do direito privado” existe, uma situação a justificar uma intervenção regulatória em defesa do interesse público. Quando as externalidades são positivas, a regulação deve promover a actividade e assegurar que as empresas em causa são devidamente compensadas/subsidiadas pelos benefícios sociais que geram.

Ora, num contexto de Estado (por meio de suas empresas), as externalidades positivas criadas não podem ser objecto de compensação por parte do regulador, porque por um lado o próprio Estado estará exercendo exemplarmente o seu dever de promoção de bem-estar, e por outro, porque em alguns casos as externalidades podem assumir dois lados (positivo e/ou negativo). O que poderá dificultar o processo de compensação e/ou correcção.

Outra condição necessária para que um mercado funcione é a inexistência de informação assimétrica, principalmente da parte dos consumidores, para evitar que produtores tentem aproveitar-se do défice de informação dos compradores e venderem os seus produtos ou prestarem os seus serviços sem a devida franqueza. As falhas de informação devem ser corrigidas pela regulação pública (Apolinário, 2013,p.184).

Será que confiando a soberania do Estado as agências reguladoras independentes poderia esperar-se que a função reguladora do estado tivesse êxito? A verdade é que parece ser sob o seu olhar cúmplice que o Estado entregou os ‘mercados e as empresas produtivas’ aos especuladores aos que constituem o vírus da economia mundial (Dixit, 2012).

## **10. CONCLUSÃO**

O tema é muito complexo e abrangente, de difícil análise e abordagem de forma resumida e total, pois a intervenção do Estado no mercado económico não se aplica ou deve ser aplicado de maneira semelhante em todos os Países e dentro dos ordenamentos jurídicos de cada um, posto que as peculiaridades de cada País não são as mesmas. O certo é que, em matéria de regulação, a sua adequação é contínua e há que se fazer muito mais no nosso País.

Diante dos cenários analisados torna-se necessário afirmar que independente da posição de “empresário”, ou de “regulador”, o Estado deve apenas garantir que todos os serviços públicos (fornecidos por empresas públicas ou privadas) sejam colocados a disposição do povo com uma qualidade e preço que contribuam para a promoção do bem-estar social.

Facto comprovado é que tanto o sector empresarial da chamada primeira República, quanto o sector empresarial estatal da segunda república não deram resposta aos objectivos constitucionais de dinamizar a economia como mecanismo garante de bem-estar social. Neste artigo ficou evidente que embora seja recomendado que o Estado detenha empresas em sectores de essencialidade económica e social sob o pretexto de eficiência, tal resultado está longe de se efectivar. Porque o País vive um cenário em que a qualidade e o custo de serviços essenciais que o próprio Estado deve garantir ao povo (Educação, Saúde, Transporte, Energia, Água, etc.) não contribuem para a promoção para o bem-estar da maioria dos moçambicanos que vive abaixo da linha da pobreza.

Apesar da abertura do mercado e da privatização das empresas estatais, não resta dúvida que o papel fundamental do Estado continua inalterado e inalterável na defesa do interesse público diante de interesses privados em meio à competição do mercado. Contudo, o sucesso da acção reguladora do Estado depende: da sua capacidade técnica de execução; das estratégias e padrões de regulação; e de sua capacidade de lidar com agentes económicos e políticos poderosos, que até certo ponto são desconhecidos.

Tendo em conta que as agências reguladoras estão vinculadas à Administração Pública directa, constitui desafio de ambos, salvaguardar o interesse colectivo (bem-estar económico, social, político e cultural).

## 11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Apolinário, M. (2013). O Estado Regulador: o novo papel do Estado Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo. O exemplo do sector da energia. Lisboa, Portugal.
- Boletim da República Popular de Moçambique – Constituição da República Popular de Moçambique de 1975
- Clarck, G. et all. (s/d). Estado Regulador: uma (re) definição do modelo brasileiro de políticas públicas económicas.
- Cruela, Elias; & Chapananga, Nelson David Bechame. (2013). Contributo do Imposto Predial Autárquico como fonte de receitas próprias do Orçamento Municipal: Lichinga, Moçambique.
- Cruz, J. B. da. (2012). Democracia e Estado regulador – o caso das agências reguladoras no direito brasileiro. Revista da AJURIS – V. 39 – N. 126. Paraná – PUCPR
- Decreto-Lei n.º 16/75, de 13 de Fevereiro de 1975 do Boletim Oficial de Moçambique;
- Dixit, J. C. (2012). O estado regulador e o ‘modelo social europeu: conferência proferida na academia brasileira de ciências jurídicas.
- ENAP (2014). Escola Nacional de Administração Pública Directoria de Comunicação e Pesquisa SAIS. Brasília.
- Fontana, E. (s/d). O surgimento do estado regulador no âmbito dos serviços públicos e a criação de espaços de interlocução social. Centro universitário UNIVATES – lajedo.
- Francisco, A. (2012). Política pública e intervencionismo: porque existe o PARP em Moçambique? Desafios para Moçambique 2012. Maputo, Moçambique.
- Gouveia, J. B. (2016). Manual de Direito: Tomo I.
- Lei n.º 21/97, de 1 de Outubro - Lei da Electricidade.
- Lei nº15/91 de 03 de Agosto – Lei da Reestruturação do Sector Empresarial do Estado.
- Lei nº 3/2022 de 10 de Fevereiro – Lei que estabelece o regime jurídico sobre crimes contra saúde pública.
- Machado,Aquidaban F. (2003). Políticas Públicas no Estado de bem-estar social e no Neoliberalismo. Direito em Debate.
- Macuácuia, E. da G. F, & Gonçalves, O de Jesus. (2021). Regime Jurídico da regulação do sector de petróleo e gás em Moçambique.

- Macuácia, E. da G. F. (2019). Constituição da República de Moçambique. Inclui revisão de 2018. Escolar Editora. Maputo, Moçambique.
- Macuácia, E. da G. F. (2019). Moçambique: Constitucionalismo, Estado, Democracia e Paz. Escolar editora. Maputo, Moçambique.
- Macuácia, E. da G. F. (2019). Moçambique: Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização. *Contexto, processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*. (2<sup>a</sup> ed.). Escolar editora. Maputo, Moçambique.
- Macuácia, E. da G. F. (2021). Principal legislação sobre Descentralização em Moçambique. (1<sup>a</sup> ed.). Alcance Editores. Maputo, Moçambique.
- Martins, Bruna de Abreu; & Takeda, Helcio. (2020). O papel do governo nesta crise: São Paulo.
- MASC - Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil. (2010). Manual de monitoria e governação.
- Melo, T. D. (2010). Do estado social ao estado Regulador: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Pernambuco, Brasil.
- Miguel, P. et. al. (2017). A privatização do sector público: a importância da expressão “interesse público” na administração pública moderna. Vol. 10 - No. 19. Corporación Universitaria Americana. Barranquilla, Colômbia.
- Muchanga, L. M. (2003). Impacto da transformação das empresas estatais em públicas. Caso da TDM, CFM e EDM. Maputo, Moçambique.
- Mulando, F. (2007). O papel das Organizações da Sociedade Civil na formulação de políticas Publicas em Moçambique: Caso do G20 e PARPA II. Desafios para a investigação social e económica em Moçambique – IESE. Maputo, Moçambique.
- Pitcher, M. A. (2003). Sobreviver a transição: O legado das antigas empresas coloniais em Moçambique. Análise Social, vol. XXXVIII.
- República de Moçambique. (2022). Conta Geral do Estado do ano 2021. Volume 1. Maputo, Moçambique.
- Sal & Caldeira Advogados e Consultores Lda. (S/d). Evolução Constitucional da Republica de Moçambique. Maputo, Moçambique.
- Shanland, Alex. Et al. (2021). Desafios para Moçambique 2021. IESE. Maputo, Moçambique.

- Vitalis, A. (2016). Estado Prestador versus Estado Regulador. Um diagnóstico do direito social à saúde no Brasil. Brasília.