



UNITED NATIONS  
UNIVERSITY  
**UNU-WIDER**

WIDER Working Paper 2020/135

## Relações com os doadores e soberania

Johnny Flentø<sup>1</sup> e Leonardo Santos Simão<sup>2</sup>

Outubro 2020

In partnership with



United Nations University World Institute for Development Economics Research

[wider.unu.edu](http://wider.unu.edu)

Este estudo foi conduzido no âmbito da componente sobre Moçambique do programa Desenvolvimento Económico e Instituições (EDI), financiado com o apoio do UK Aid do Governo do Reino Unido em colaboração com o programa Crescimento Inclusivo em Moçambique (IGM), financiado pelos Governos da Finlândia, Noruega e Dinamarca. A Directoria do Programa EDI inclui as seguintes instituições que trabalham em parceria: Oxford Policy Management, University of Namur, Paris School of Economics e Aide à la décision économique.

**Resumo:** Como país soberano, Moçambique confiou inicialmente na solidariedade internacional e geriu bem as suas relações com os doadores. A dependência em relação a estes implicou que o Governo experimentasse alguma perda de capacidade de intervenção, permitindo que os doadores desafiassem a sua competência, embora nunca a sua autoridade. No entanto, na última década, os países doadores expressaram o seu desapontamento com as reformas e contestaram a legitimidade do Governo. Isto não se deve apenas aos desenvolvimentos ocorridos em Moçambique. Os países doadores ficaram menos entusiasmados com a cooperação para o desenvolvimento harmonizada a longo prazo e menos preocupados com a eficácia da ajuda ao desenvolvimento no alívio da pobreza e no crescimento inclusivo. Os orçamentos de ajuda ao desenvolvimento estão sob pressão e o financiamento do desenvolvimento está mais ligado às preocupações de política externa de outros países doadores, especialmente nas áreas da segurança e do comércio. Moçambique deve esperar uma instrumentalização crescente dos orçamentos de ajuda ao desenvolvimento por parte dos doadores. E deve ser capaz de abordar as preocupações dos seus parceiros para além da redução da pobreza, dos direitos humanos e da democracia e ponderar cuidadosamente o conflito entre os interesses dos seus parceiros e os seus próprios interesses a longo prazo. As instituições que Moçambique desenvolveu para lidar com os doadores não estão adequadamente adaptadas aos desafios actuais. Concentram-se em áreas menos relevantes da relação com países estrangeiros, que muitas vezes servem outras agendas. As reformas poderiam começar pelo reforço do serviço de política externa de Moçambique como um verdadeiro coordenador das relações externas e pelo estabelecimento de uma maior disciplina em torno de planos e estratégias nacionais. Uma ajuda poderia ser a institucionalização de ligações fortes entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e os principais ministérios económicos sob a liderança do primeiro-ministro.

**Palavras-chave:** eficácia da ajuda ao desenvolvimento, dependência de doadores, política externa, instituições, soberania

**Classificação JEL:** F35, O1, O2, O43

**Nota:** Esta é uma versão traduzida do Documento de Trabalho em Inglês que se encontra disponível [aqui \(available in English\)](#).

As citações incluídos no artigo foram traduzidos do Inglês.

---

<sup>1</sup> Grupo de Investigação em Economia do Desenvolvimento (DERG), Universidade de Copenhaga, Copenhaga, Dinamarca, email: [johnny.flentoe@econ.ku.dk](mailto:johnny.flentoe@econ.ku.dk); <sup>2</sup> Antigo ministro da Saúde, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Governo de Moçambique, Maputo, Moçambique.

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#).

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: [publications@wider.unu.edu](mailto:publications@wider.unu.edu)

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Lesley Ellen. Traduzido por Sofia Roborg-Søndergaard.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

## 1 Introdução

Moçambique recebe ajuda estrangeira há 45 anos, desde a sua independência de Portugal. Seria irrealista imaginar o país sem relações com doadores e, portanto, sem nenhuma dependência. De facto, a independência de Moçambique do domínio colonial dependeu da cooperação e solidariedade internacionais, incluindo do apoio à sua luta armada. As interações do Governo e do partido no poder com os doadores podem ser rastreadas até ao início da década de 1960, quando o embrião da diplomacia da FRELIMO (Frente da Libertação de Moçambique), exilada, defendeu a sua luta pela independência junto dos líderes e nações do mundo. Não há dúvida de que os doadores têm influência no desenvolvimento político e institucional dos países pobres, incluindo em Moçambique. Este é frequentemente o objectivo das suas intervenções e, de facto, muitos projectos e programas financiados por doadores em Moçambique têm como objectivo reforçar ou reformar as instituições do país.

Como é que a presença maciça de doadores em Moçambique desde a sua independência em 1975 ajudou a moldar as principais instituições soberanas do país e como é que isso irá afectar o crescimento inclusivo no futuro?

Este artigo estuda as relações de Moçambique com os doadores e a soberania do país e está organizado como se explica a seguir. A secção 2 apresenta uma visão geral do recente desempenho das relações de doação, da eficácia da ajuda e da soberania, com base nas provas e nos conhecimentos disponíveis. A Secção 3 analisa os factores institucionais em Moçambique: quais os factores subjacentes que influenciam a forma como as relações entre doadores afectam as instituições económicas e a soberania? Finalmente, a Secção 4 conclui e olha para o futuro: dados os desafios previstos para o futuro, que recomendações políticas podem ser feitas sobre o que fazer para promover o desenvolvimento inclusivo futuro?

## 2 Como a ajuda ao desenvolvimento influencia as instituições

Não há provas generalizadas de que a ajuda proveniente de doadores prejudique o desenvolvimento das instituições. Embora possa haver situações em que isso aconteça, não é uma característica inerente à ajuda de doadores, como demonstrado por Jones e Tarp (2016). Estes autores concluíram que não há provas de que a ajuda ao desenvolvimento tenha um efeito negativo sistemático sobre as instituições políticas.

Contudo, Moçambique é um caso raro de um país com uma dependência extremamente elevada dos doadores. Por conseguinte, é pertinente averiguar se existem impactos graves decorrentes da dependência da ajuda e das relações de doação que dificultem significativamente um crescimento económico sólido e sustentável em Moçambique. Com base em dados até 2004, Arndt et al. (2007) concluíram que a ajuda a Moçambique funciona e tem uma taxa de retorno razoável. Ao mesmo tempo, advertiram que algumas características da ajuda que Moçambique recebe poderiam aprofundar, em vez de reduzir, a dependência a médio prazo. Esta evidência é reconhecida como sendo sólida e é, por isso mesmo, importante no debate sobre os efeitos agregados da ajuda ao desenvolvimento. Embora o impacto global da ajuda pareça positivo, o debate sobre a forma exacta como ela afecta as instituições é muito menos sólido. O objectivo do programa de desenvolvimento económico e institucional é lançar mais luz sobre esta questão. Bourguignon e Gunning (2016) identificaram seis canais de influência possíveis, que podem ser reunidos em três grupos.

O primeiro grupo relaciona-se com a eficiência sistémica, a “doença holandesa” e o custo da tributação. Num país muito dependente de doadores, a doença holandesa é difícil de mitigar completamente. No entanto, não debateremos mais este aspecto das relações entre doadores neste artigo, uma vez que esta é essencialmente uma questão de gestão macroeconómica adequada. O mesmo acontece em relação ao custo dos impostos, sendo que a maioria dos países pobres está confortavelmente do lado seguro da curva de Laffer. Além disso, a redistribuição distorciva (e regressiva) pode ser realizada de várias formas e não apenas através da tributação.

O segundo grupo, tal como defendido por Moss et al. (2006) e Birdsall (2007), entre outros, relaciona-se com a direcção da responsabilização e com a sobrevivência do governo e aponta para a opinião de que os doadores podem perverter o desenvolvimento institucional e, em alguns casos, manter em funcionamento regimes que de outra forma teriam dado lugar a mudanças democráticas e a uma renovação institucional mais endógena e sustentável. Esta crença baseia-se frequentemente no argumento de que o regime teria tido pior desempenho se não tivesse tido acesso aos fundos dos doadores. Esta situação cria um campo de acção mais desigual para a oposição política local e para outros grupos de interesse. Os países que foram capazes de angariar grandes quantias de apoio dos doadores em comparação com as despesas e receitas estatais totais dos seus governos podem estar menos preocupados com a responsabilização perante as suas próprias populações e podem estar sob menor pressão para construir e manter legitimidade interna. Tais governos, argumenta-se, têm menos interesse em construir e investir em instituições públicas eficazes e o apoio recebido por vezes até os ajuda a financiar os instrumentos de repressão.

Do mesmo modo, a procura de rendimentos improdutivos (*rent seeking*) e a corrupção estão, por vezes, alegadamente associadas à, ou são mesmo consideradas como resultantes da, ajuda ao desenvolvimento. Por isso, não é surpreendente que existam apenas provas informais desta constatação, sendo que os poucos estudos empíricos sólidos que existem apontam para resultados diferentes, como salientado por Bourguignon e Gunning (2016). A questão aqui é que todas as economias experimentam a procura de rendimentos improdutivos e a corrupção, particularmente se as instituições forem fracas. Se a ajuda ao desenvolvimento for uma fonte significativa de financiamento para uma economia, ajudará de alguma forma a alimentar a procura de rendimentos improdutivos e, por vezes, a corrupção. Este é tipicamente o caso de países pobres dependentes de ajuda e com poucos grandes fluxos de receitas alternativas. Se tiverem grandes receitas alternativas que possam ser exploradas, tais como as receitas provenientes de recursos naturais, esses fundos são provavelmente mais facilmente despendidos do que os dos doadores, que são condicionais e incluem análises periódicas da despesa pública.

Uma característica, frequentemente discutida, deste conjunto de argumentos é a da tributação e da construção da nação. Se os governos podem angariar grandes quantias provenientes de doadores externos, não precisam de tributar a sua população, o que pode ter um impacto na sua popularidade e, por vezes, na sua legitimidade. Se isto for verdade, é provável que se aplique principalmente aos impostos directos sobre o rendimento e sobre as participações, algo que as pessoas realmente sentem e compreendem como a sua contribuição para a sociedade. Além disso, o argumento da tributação pressupõe que, em qualquer país, as receitas públicas, ou montantes significativos das mesmas, terão de acabar por ser aumentadas através da tributação directa da população em geral. A fim de obter receitas suficientes, a base fiscal deve ir além dos impostos indirectos e de uma base estreita de empresas estrangeiras, elite local e classe média no sector formal.

Este argumento reflecte a história europeia em vez de reflectir provas provenientes de África.<sup>1</sup> Do ponto de vista das receitas, a bonança do gás esperada para a próxima década pode adiar a necessidade financeira de Moçambique alargar a base tributária à população em geral através de impostos directos sobre o rendimento e as explorações. O que está aqui em jogo é o contrato básico de construção da nação e essa uma questão muito mais complicada do que a de encontrar formas de financiar o orçamento.

No mínimo, há ambiguidade na literatura quanto ao papel dos impostos na construção da nação e da democracia. A causalidade é debatida em profundidade. Apenas dois argumentos precisam de ser aqui lembrados. O primeiro relaciona-se com a forma como os regimes europeus extraíram impostos da vasta população nos séculos XVIII e XIX, quando os seus níveis de rendimento eram semelhantes aos dos países africanos pobres de hoje. A segunda característica dos impostos relevantes para o nosso estudo de Moçambique é o conteúdo do contrato de construção da nação na Europa e nos EUA naquela época, que não incluía a prestação de serviços sociais à população em geral. A população pagava impostos (e contribuía com os seus filhos adultos como recrutas para o exército) em troca de infra-estruturas e protecção (segurança). O financiamento da educação e saúde com receitas provenientes dos impostos começou muito mais tarde, quando os países eram muito mais ricos (finais do século XIX, mesmo nos países nórdicos). Alguns países ricos ainda estão a debater ferozmente se esse financiamento é uma boa ideia (EUA). Em todo o caso, é quase impossível suportar com impostos o financiamento geral da educação e da saúde<sup>2</sup> em países com níveis de rendimento inferiores a 2.000 dólares *per capita*. Curiosamente, muitos doadores promovem este modelo quando prestam ajuda a países muito pobres.

Isto leva-nos ao terceiro conjunto de argumentos, que se centra no conceito de condicionalidade. Bourguignon e Gunning (2016) introduziram a distinção entre ajuda financeira e ajuda à reforma e mostraram que, teoricamente, a ajuda condicional é mais eficiente do que a ajuda incondicional quando se trata de “travar a fuga” de fundos destinados aos pobres. No entanto, também argumentam que a condicionalidade verdadeira e imposta é muito difícil de obter.

Ao analisar as relações com os doadores e a soberania, este canal de influência sobre as instituições é altamente relevante. Se houver total harmonia e acordo sobre objectivos e prioridades entre o doador e o receptor, a condicionalidade pode servir como um reforço para o governo receptor em relação a outros interesses (*lobby* na procura de rendimentos não produtivos ou oposição política). Mais frequentemente, porém, a condicionalidade é um meio de alinhar os interesses e prioridades do governo receptor com os do doador, o que perverte a natureza da soberania.

Não se alega com isto que exista disfuncionalidade inerente ou arraigada no desenvolvimento institucional devido à condicionalidade dos doadores. A alegação é que as reformas têm muito mais probabilidades de sucesso se o governo beneficiário acreditar verdadeiramente nas reformas promovidas pelos doadores, interiorizando-as e assumindo a responsabilidade pela sua implementação. A condicionalidade pode ser disfuncional, ou porque não pode ser implementada, ou porque se constrói em torno de conselhos políticos fracos (desadequados) e com impaciência. A não implementação de reformas sem represálias ocorre quando os doadores são incapazes de agir em caso de incumprimento do contrato por parte do governo receptor. Isto pode acontecer

---

<sup>1</sup> Alguns dos países em África, isto é, Namíbia, Zimbabué, Botswana, Lesoto, Gana e Moçambique, obtêm receitas fiscais relativamente significativas (PIB/receitas comparáveis às do Chile, EUA, Irlanda e Turquia de 20–25%) a partir de bases fiscais bastante estreitas.

<sup>2</sup> 200 USD *per capita* por ano na sua versão mais básica, de acordo com a ONU.

por várias razões políticas<sup>3</sup> e devido ao chamado dilema do samaritano. Mesmo quando a condicionalidade é observada, ela pode ser disfuncional, simplesmente porque as reformas que apoia são mal concebidas, o que pode ter consequências graves para um país pobre.

Os doadores estão interessados em promover modelos de desenvolvimento que reflectam as melhores práticas internacionais e que muitas vezes espelham os seus próprios esforços em sectores onde têm sido bem-sucedidos. Poder-se-ia argumentar que o sistema de saúde da Dinamarca, o sector da educação da Finlândia e a gestão da água e a administração portuária dos Países Baixos parecem ser realizações muito bem-sucedidas e que um país em desenvolvimento poderia beneficiar ao copiar estes modelos. A exportação de tais sistemas pode, contudo, ser prejudicial e levar a escolhas políticas demasiado optimistas nos países pobres. Quando queremos compreender o impacto das relações de doação nas instituições, não importa considerar quão boa ou má é a reforma ou instituição cujo modelo se sugere que seja copiado. O que importa é a forma como os países beneficiários lidam com reformas impulsionadas por doadores que os países beneficiários não podem ou não querem implementar. Uma abordagem é fazer crer, ou fingir, que tudo está a correr bem, uma característica típica de Moçambique!

Em muitos outros casos, os sistemas propostos podem ser necessários e adequados para o país beneficiário, mas raramente lhes é dado tempo suficiente para amadurecerem ou serem plenamente assimilados e implementados, devido a questões orçamentais, mudanças de governo e de funcionários relevantes ou políticas no país doador ou beneficiário. Sejam quais forem as razões, as provas empíricas mostram que, muitas vezes, as reformas das instituições promovidas pelos doadores acontecem com demasiada frequência, sem que haja tempo suficiente para as consolidar e estabilizar.

A literatura utiliza uma metáfora da biologia chamada “mimetismo isomórfico” (Andrews 2009), que descreve uma situação em que um animal se parece com outro animal cujas capacidades não tem (uma cobra não venenosa parecendo um parente muito venenoso). Tal animal pode beneficiar desta semelhança em alguns casos (para afugentar inimigos e predadores), mas isso não significa que possa desenvolver a capacidade do animal a que se assemelha (não pode caçar como uma cobra venenosa se não for essa cobra).

O mimetismo isomórfico é atraente quando uma instituição replica os processos, sistemas e resultados de outras instituições (frequentemente estrangeiras) bem-sucedidas sem desenvolver as capacidades das instituições que procura replicar. Quando os doadores pressionam para que sejam levadas a cabo reformas de boas práticas, pode ser difícil as instituições desenvolverem as novas competências necessárias no contexto local. Poderá argumentar-se que os requisitos dos doadores para assegurar conformidade com a agenda fecham o caminho à novidade (Andrews et al. 2017, Capítulo 2). O fenómeno está relacionado com um conceito bastante confuso introduzido pelos doadores, referido como “apropriação” (*ownership*). A apropriação equivale frequentemente à capacidade de controlar a criação e o resultado da política e de agir como um representante da soberania. A apropriação das reformas pelo governo beneficiário tem vindo a tornar-se cada vez mais importante para os doadores, pelo menos formalmente. Consequentemente, se os governos pobres querem que os doadores financiem o desenvolvimento institucional, devem solicitar o financiamento de programas e reformas em que os doadores acreditem. É possível mesmo assim obter resultados positivos, uma vez que o mimetismo pode constituir uma parte inicial da aprendizagem.

---

<sup>3</sup> Tais como os interesses comerciais de doadores poderosos ou a relutância em expor o fracasso da ajuda aos contribuintes.

No entanto, o mimetismo isomórfico torna-se problemático quando os governos pobres começam a perguntar aos doadores o que gostariam que eles fingissem fazer (para manter os fundos a fluir). Depois, aproxima-se do ventriloquismo institucional. Isso acontece quando as reformas de boas práticas são articuladas, planeadas e implementadas na sequência de estímulos externos e com a ajuda de conselheiros e consultores financiados externamente. Na sua forma extrema, as reformas tornam-se fragmentadas e os governos perdem a capacidade de intervenção (Krause 2013). Contudo, a perda de capacidade de intervenção não é igual à perda de soberania, embora possa invalidar a sua finalidade.

Soberania é mais do que apropriação (a capacidade de controlar a criação e implementação) da política. É o direito de governar e define a localização final da autoridade. A soberania, como direito de governar, constitui a própria base da relação de ajuda e confere aos Estados africanos a capacidade de intervenção com a qual podem contestar os termos dos acordos de ajuda ao desenvolvimento. No Quadro 1, a primeira coluna representa a perda inevitável do controlo nacional no mundo globalizado. A segunda e terceira colunas representam escolhas políticas que são influenciadas pela condicionalidade da ajuda, sendo esta última a mais controversa em termos políticos. A quarta coluna refere-se à revogação da própria soberania — a negação, de uma forma ou outra, da independência político-jurídica do Estado.

Quando Moçambique conquistou a sua independência, a localização da autoridade suprema sobre o território moçambicano deslocou-se de Portugal para Moçambique. O objectivo da soberania é, em grande medida, poder definir e implementar políticas no seu próprio território. Como tal, a soberania torna-se a base legal a partir da qual o Governo de Moçambique negocia os termos e condições dos seus compromissos internacionais, incluindo as suas relações com os doadores.

Quadro 1: Graus de dependência

<b>Influências externas</b>				
	<i>Questões de controlo nacional</i>			<i>Questões de soberania</i>
Tipo	Influência externa geral sobre o desenvolvimento da sociedade a nível social, cultural e económico	Influência externa sobre a política pública, particularmente na política macroeconómica	Influência externa sobre a estrutura constitucional	Anulação da soberania
Exemplos	Investimento estrangeiro e comércio, mercados mundiais, conectividade, tecnologia da informação e comunicações	Condicionalidade da ajuda, acordos bilaterais e multilaterais, <i>lobbying</i> , suborno	Condicionalidade política, construção do Estado, reconstrução pós-conflito	Ocupação, colonização, intervenção militar, não-reconhecimento
Impacto	Implicações para a pureza cultural, económica ou do desenvolvimento		Forma e base da autoridade interna	Perda da independência política e jurídica



Será a ajuda ao desenvolvimento um factor?	Indirectamente	Directamente, a vários níveis	Pode ser	Não
--------------------------------------------	----------------	-------------------------------	----------	-----

Fonte: dados de Brown (2013).

## 2.1 Características dos doadores

A retórica em torno dos doadores e da ajuda ao desenvolvimento é forte. Os doadores gostam de ser retratados como benfeitores que administram fundos numa tentativa de aliviar a pobreza. Estão preocupados com a eficácia da ajuda que disponibilizam para apoiar as pessoas pobres. No entanto, esta é apenas uma compreensão parcial da verdadeira natureza dos doadores.

Para descobrir o que move os doadores, encontramos uma boa descrição junto do filósofo dinamarquês Søren Kierkegaard e do antigo Presidente francês Charles de Gaulle. De acordo com Kierkegaard (1855, citado em Hong e Hong 2009), “toda a verdadeira ajuda começa com uma humildade”:

Este é o segredo em toda a arte de ajudar. Qualquer pessoa que não possa fazer isto está ela própria iludida se pensa que é capaz de ajudar alguém. A fim de ajudar verdadeiramente outra pessoa, tenho de compreender mais do que ela — mas certamente, antes de mais nada, compreender o que ela compreende. Se eu não fizer isso, então a minha maior compreensão não ajuda a pessoa em nada. Se mesmo assim quero afirmar a minha maior compreensão, então é porque sou vaidoso ou orgulhoso. Então, basicamente, em vez de beneficiar a pessoa, quero realmente ser admirado por ela. Mas toda a verdadeira ajuda começa com uma humildade. O ajudante deve primeiro tornar-se humilde perante a pessoa que quer ajudar e assim compreender que ajudar não é dominar mas sim servir, que ajudar não é ser o mais dominante mas o mais paciente, que ajudar é, por enquanto, uma vontade de suportar o estar errado e não compreender o que o outro entende. (Hong e Hong 2009: 45)

A primeira coisa a lembrar ao estudar os doadores e o seu comportamento é que eles são governos estrangeiros ou instituições internacionais que os governos estrangeiros influenciam e controlam. Algumas agências doadoras bilaterais são instituições relativamente independentes, separadas da área de negócios estrangeiros do seu governo, seja como ministérios seja como agências separadas (por exemplo, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido [DFID] e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional [USAID]). Outras são parte integrante dos ministérios dos negócios estrangeiros do seu governo (por exemplo, os Países Baixos e a Dinamarca). Contudo, qualquer que seja, ou que pareça ser, a estrutura institucional, a ajuda ao desenvolvimento faz parte integrante da política externa de qualquer país doador, mas raramente é a mais importante. As preocupações de segurança e comerciais ultrapassam normalmente de longe as considerações relativas à ajuda ao desenvolvimento e a questão relaciona-se mais com saber até que ponto a ajuda é instrumentalizada na prossecução das outras duas preocupações por parte dos países doadores.

As diferenças entre as estruturas institucionais de criação e gestão da política externa dos países residem apenas no nível em que a coordenação entre a ajuda e outras áreas da política externa é prosseguida e com que detalhe. Para manter o fluxo de caixa, os doadores devem satisfazer os interesses, valores e incentivos dos seus governos e, ao mesmo tempo, fornecer-lhes os resultados esperados. Por isso, não se pode compreender o comportamento dos doadores e o desenvolvimento institucional em torno da ajuda (instrumentos, arquitectura, condicionalidade e

volume) sem analisar a evolução das preocupações dos países doadores em termos de política externa. Para qualquer país, a política externa é um derivado da política interna. Para compreender os doadores, um bom ponto de partida é recordar as palavras do Presidente Charles de Gaulle: “*Les états n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts*” (tradução: “Os Estados não têm amigos, só têm interesses”) (Haskew 2011: 187). Esses interesses podem mudar de tempos a tempos, levando os mesmos países doadores a adoptar políticas diferentes ao longo do tempo. O seu comportamento irá reflectir estas mudanças, apesar de nem sempre a sua narrativa o reflectir.

A seguir, discutimos as tendências e os momentos definidores das relações de Moçambique com os seus doadores. O que tem impulsionado a agenda dos doadores e como o tem a sociedade moçambicana absorvido? Como mitigou e se adaptou às exigências dos doadores e como influenciou as instituições-chave para o desenvolvimento económico?

### 3 Relações com doadores e tendências nos impulsionadores subjacentes

A natureza das relações entre doadores e países beneficiários tem evoluído ao longo do tempo, mas ainda existe fundamentalmente muita verdade no velho ditado: “Quem paga o flautista dá o tom”. No entanto, por vezes isso acontece de forma perfeitamente disfarçada:

O direito à autodeterminação do povo moçambicano era o objectivo da luta pela independência (de Portugal). O Acordo de Lusaka é o instrumento legal internacionalmente reconhecido que concede este direito ao povo moçambicano. (Chissano 2019)<sup>4</sup>

A independência de Moçambique em relação a Portugal, e mesmo a soberania do país, são o resultado de uma persistente e bem-sucedida campanha diplomática apoiada pela luta armada. A criação de um Moçambique soberano ocorreu porque a jovem diplomacia da FRELIMO conquistou os corações e as mentes dos países do mundo, que, com poucas excepções, estenderam a sua assistência diplomática e por vezes económica e militar à luta dos moçambicanos pelo direito à autodeterminação. De acordo com Panguene (2019)<sup>5</sup>, “Moçambique é o resultado da solidariedade internacional”. Poder reunir a solidariedade internacional e o apoio em torno da sua luta pela independência foi o primeiro passo e, no fundo, o que concedeu a soberania a Moçambique. Os fundadores do país estavam unidos na FRELIMO, uma instituição que, por natureza, dependia do apoio e doações internacionais.

#### 3.1 A primeira década após a independência — uma verdadeira aliança

Depois da independência, Moçambique procurou a ajuda do bloco socialista, porque os seus líderes acreditavam e queriam que o país aspirasse àquele modelo de desenvolvimento. Moçambique serviu como actor da linha da frente na Guerra Fria, em troca da qual o bloco soviético prestou assistência económica e militar. Esta foi uma verdadeira aliança fundada em visões partilhadas e preocupações de política externa. Os doadores exerceram pouca coacção nas

---

<sup>4</sup> Citação não publicada de Joaquim Chissano, proferida no Simpósio Diplomático em Homenagem ao 80.º Aniversário de S.E. Joaquim Chissano, antigo Presidente da República, realizado a 22 de Novembro de 2019 em Maputo, Tenda Katembe 3D.

<sup>5</sup> Citação não publicada de Armando Panguene, proferida no Simpósio Diplomático em Homenagem ao 80.º Aniversário de S.E. Joaquim Chissano, antigo Presidente da República, realizado a 22 de Novembro de 2019 em Maputo, Tenda Katembe 3D.

questões políticas e na política económica e social e, quando alguns doadores tentaram ocasionalmente impor condições militares, Moçambique conseguiu resistir<sup>6</sup> (ver Veloso 2007).

Os doadores de Moçambique eram relativamente poucos e, embora por vezes incluíssem programas co-fundadores (especialmente a ONU e os países nórdicos), podem ser agrupados em quatro campos claros: (i) o bloco soviético/de Leste, incluindo Cuba, (ii) as agências da ONU, (iii) organizações não governamentais (ONG) da Europa e dos EUA (na sua maioria de esquerda e de base religiosa) e, cada vez mais, (iv) os países nórdicos, os Países Baixos e a Suíça (o grupo com mentalidade semelhante).

Na altura, os modelos de desenvolvimento socialista eram dominantes. Embora algumas das escolhas políticas em termos de desenvolvimento económico e estratégias agrícolas que foram seguidas neste período não tenham produzido resultados positivos e prosperidade, não foram seriamente contestadas. A União Soviética, a RDA, a Bulgária e a ONU concordaram com o Governo de Moçambique sobre o caminho a seguir para a agricultura. Os controlos de preços (herdados do domínio colonial) aceleraram a mecanização. E as explorações agrícolas estatais, incluindo a mão-de-obra recrutada em alguns casos, foram a receita com que todos concordaram nos círculos políticos em Maputo.

Consultas alargadas e outras formas de interacção com os camponeses eram prática comum no quadro de uma “democracia popular”. Do mesmo modo, o planeamento central era a norma na altura, mas o Plano Central do Estado era um conjunto harmonizado de políticas sectoriais e planos provinciais criados através de exercícios que começavam a nível distrital. Estes exercícios eram realizados e liderados predominantemente por moçambicanos. Os planos, particularmente a nível distrital, incluíam as contribuições das comunidades e dos trabalhadores.

Até 20.000 conselheiros técnicos e voluntários estrangeiros, conhecidos como cooperantes, ajudaram a implementar as políticas e estratégias. Ao contrário dos consultores e conselheiros financiados por doadores décadas mais tarde, os cooperantes geralmente não coordenavam nem priorizavam as políticas. As políticas eram criadas e controladas pela FRELIMO e pelo Governo, enquanto a implementação teve forte apoio de doadores, como testemunham Mutemba e Salomão.<sup>7</sup>

As políticas e instituições de controlo de preços (incluindo de preços estáveis), a mecanização e a propriedade estatal do aparelho produtivo desenvolveram-se em condições de legitimidade estatal extremamente elevada. Não houve questões em torno da voz, participação e responsabilidade política. Samora Machel gozou de um extraordinário apoio popular (Newitt 1995). O elevado grau de instabilidade política e violência, atribuído com sucesso ao financiamento de insurreições em Moçambique por parte de países estrangeiros, não afectou a legitimidade do Estado. Os meios de comunicação locais rotularam a insurreição da Resistência Nacional Moçambicana como “bandidos armados”, e os países doadores sabiam que aquela tinha sido criada e financiada por elementos do antigo governo colonial, Rodésia e África do Sul, com vista a desestabilizar e acabar por provocar uma mudança de regime. A própria soberania e independência de Moçambique enquanto Estado estava em risco e a imagem do inimigo era clara. O esforço de guerra foi justificado e a baixa capacidade do Estado, juntamente com a falta de progresso económico, foram explicadas pela desestabilização externa e pela herança colonial.

---

<sup>6</sup> Como, por exemplo, a União Soviética, que quis uma grande base naval em Nacala para a sua frota do Oceano Índico, algo que a NATO e, portanto, alguns dos doadores de Moçambique considerariam como decisivo.

<sup>7</sup> Entrevistas recentes com antigos ministros das Finanças e do Plano.

Mesmo no início da década de 1980, quando os países nórdicos estabeleceram embaixadas em Moçambique, houve pouco debate sobre legitimidade, responsabilidade e participação. Moçambique era um Estado da linha da frente e importante na luta contra o *apartheid*, o que constituiu provavelmente o projecto de solidariedade política mais forte e resiliente jamais conhecido entre a Europa Ocidental e África. Em geral, o projecto de solidariedade anti-*apartheid* obteve amplo apoio político na maioria dos parlamentos e populações europeias, bem como na ONU, e as críticas a Moçambique foram raras. As poucas preocupações que surgiram entre os doadores relacionavam-se tipicamente com os direitos humanos. O conceito de independência judicial não era reconhecido pelos regimes socialistas, e quando os dissidentes do Governo da FRELIMO foram condenados à morte ou a longas penas de prisão por ordem executiva (ou por tribunais sob instrução directa do Executivo), os doadores nórdicos sentiram-se desconfortáveis e foram questionados. No entanto, a brutalidade e crueldade da insurreição da Resistência Nacional Moçambicana e a brutalidade do regime do *apartheid* ofuscaram esta situação e foram debatidas muito mais nas capitais europeias. O relato de Gersony expressou o entendimento comum dos países doadores sobre a insurreição em Moçambique:

Significativamente, a expansão interna da RENAMO<sup>8</sup> em Moçambique exigiu um recrutamento rápido, conseguido na sua esmagadora maioria pelo recrutamento forçado de civis.[iv] Houve assassinato directo de civis, juntamente com uma miríade de violações dos direitos humanos, manifestadas em assassinatos, brutalidade de rotina e massacres em grande escala. Além de recorrer à violência indiscriminada durante as operações militares, a RENAMO alavancou o terror para impor o controlo sobre os novos recrutas e sobre a população local. Os novos recrutas foram coagidos a assassinar os seus familiares, enquanto outros actos comuns iam desde a mutilação facial e corporal à utilização de minas terrestres e ao queimar de pessoas vivas. (Morgan 1990: 49)

Para compreender de onde vêm a elite moçambicana e a FRELIMO no que diz respeito às suas relações com os doadores, é importante lembrar a natureza da relação. Não havia uma condicionalidade explícita. Os antigos doadores do bloco de Leste não introduziram contratos de desenvolvimento baseados em políticas, nem indicadores de desempenho, nem referências estruturais ou quantitativas. Era uma aliança baseada na partilha de uma ideologia e preocupações de política externa que definiam um inimigo comum, bem como preocupações de segurança mútua. A relação era muito mais do que uma relação de ajuda. Os acordos de assistência económica e técnica eram técnicos, não condicionados por políticas e estavam incorporados num acordo sobre políticas a um nível muito mais elevado.

Para compreender as práticas actuais da elite moçambicana é igualmente importante lembrar como esta relação mudou e quando. O espírito da “Década da Vitória sobre o Subdesenvolvimento” estava em dificuldades antes da morte de Samora Machel em 1986.

Embora o acordo de paz com a RENAMO ainda estivesse a 10 anos de distância e o programa de ajustamento estrutural só tivesse começado a sério em 1987, o Governo da FRELIMO já começava a perder a sua coragem no início da década de 1980. Os efeitos combinados da guerra, a segunda crise económica mundial (um forte aumento das taxas de juro e dos preços do petróleo) e uma seca persistente que durou mais de três anos causaram fortes declínios na economia e a soberania de Moçambique estava a ser cada vez mais ameaçada.

---

<sup>8</sup> Em 1982, a Resistência Nacional Moçambicana passou a designar-se RENAMO.

A adesão de Moçambique ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a assinatura do Acordo de Nkomati com a África do Sul mostram que o Governo da FRELIMO já estava de joelhos em 1984, apesar de uma retórica pública muito diferente da de Samora Machel. O Acordo de Nkomati, em particular, foi considerado como uma derrota em muitos círculos e considerado como traição directa por alguns líderes regionais. Moçambique teve de fazer enormes esforços diplomáticos para tentar explicar aos seus pares porque era necessário um pacto de não agressão com o regime do *apartheid*.

A desilusão e a perda de coragem já no início da década de 1980 influenciaram a força de muitas instituições governamentais. Os funcionários públicos tiveram grande dificuldade em implementar os planos e projectos que deveriam gerir devido a uma discrepância cada vez mais evidente entre meios e fins (recursos humanos e de capital e objectivos políticos). As dificuldades foram explicadas pela insurreição armada (por causa da guerra), mas tornou-se cada vez mais claro que a guerra não era o único problema.

Sabemos pela literatura de gestão corrente que a motivação do pessoal é um dos principais motores da eficiência institucional. O pessoal precisa de motivação para acreditar no que faz, sentir que tem a confiança dos seus gestores e relacionar-se com critérios claros de desempenho, ou seja, compreender a missão da sua instituição e o seu próprio papel na mesma. A remuneração é importante na medida em que tem de atingir um certo nível, mas, acima disso, o salário pode ser em grande parte retirado da mesa no que toca à motivação.

Quando o Banco Mundial e o FMI vieram finalmente a Moçambique, em 1987, para elaborar e ajudar a implementar o programa de ajustamento estrutural (PAE), a auto-estima e a confiança dos funcionários públicos no Governo de Moçambique já eram baixas. Moçambique tinha-se tornado um país desmoralizado em muitos aspectos.

As tradições e a abordagem das instituições de Bretton Woods não melhoraram as coisas. A imposição, especialmente pelo Banco Mundial, de novos métodos de trabalho e o apoio de hordas de consultores estrangeiros levaram muitas vezes ao enfraquecimento das instituições nacionais, transformando-as em entidades que apenas tratavam de procedimentos. O próprio PAE fez com que os salários do sector público diminuíssem significativamente, muitas vezes abaixo do nível do orçamento de subsistência de uma família.

### **3.2 Ajustamento estrutural e privatizações antes da paz e das eleições**

O calendário do PAE de 1987 a 1995, o Acordo de Paz de Roma em 1992 e as eleições multipartidárias em Moçambique em 1994 criaram um quadro institucional onde o poder político formal, mas não o poder económico, era partilhado. Foi introduzida a condicionalidade pelos doadores e isso alterou as regras do jogo, mas os principais jogadores permaneceram os mesmos.

Em meados da década de 1980, Moçambique estava economicamente falido e enfrentava problemas crescentes com os seus credores. O Governo, em especial Joaquim Chissano, viu que a soberania de Moçambique estava ameaçada pela combinação de factores económicos internos e desenvolvimentos geopolíticos no mundo, nomeadamente o reduzido apoio dos países socialistas, em particular da RDA, cujos serviços de informações tinham concluído que a guerra não podia ser ganha por meios militares (Wolf e McElvoy 1997).

No que diz respeito ao Quadro 1, as revisões constitucionais de 1986 e 1989 testemunham mudanças externas de política de grande calibre (Quadro 1, coluna 3). A primeira revisão foi necessária para acomodar o ajustamento estrutural e as privatizações e a segunda, em 1989, abriu caminho a uma democracia multipartidária.

A sequência de mudanças políticas mostra que o Governo da FRELIMO tomou a difícil decisão de liderar as mudanças institucionais, embora alguns líderes poderosos do partido não estivessem convencidos de que o modelo capitalista fosse melhor. No entanto, a renúncia de Chissano ao controlo da elaboração de políticas foi necessária para defender a soberania e a liderança da FRELIMO a longo prazo: “Chissano assegurou a preservação do Estado e a continuação do Estado sem interrupção” (Luis Bernado Honwana 2019).<sup>9</sup>

O FMI e o Banco Mundial introduziram uma relação contratual muito mais directa com Moçambique como doadores, o que representou o início de uma condicionalidade directa e explícita na ajuda ao desenvolvimento. Havia pouca convicção *ex ante* de que o antigo Governo socialista de Moçambique iria implementar na totalidade o PAE, com a austeridade fiscal e as privatizações como ingredientes principais. Era evidente desde o início que as reformas políticas e institucionais incorporadas no PAE teriam efeitos negativos em partes influentes da sociedade moçambicana e custos políticos para o Governo e para o partido no poder. Em troca, Moçambique recebeu empréstimos, assistência técnica e, não menos importante, reescalonamento do serviço da dívida junto do Clube de Credores de Paris.

Juntamente com a introdução do capitalismo, a mudança institucional mais importante em Moçambique independente foi a adopção de uma democracia multipartidária. Esta decisão não foi directamente incluída nos acordos com o Banco Mundial e o FMI, mas foi apoiada por vários países que eram também os principais doadores e credores bilaterais de Moçambique no Clube de Paris, bem como por membros influentes do conselho de administração do FMI e do Banco Mundial. Alguns destes países estavam até num “envolvimento construtivo” com o regime do *apartheid* que sustentava a insurreição da RENAMO (a administração Reagan introduziu apenas sanções muito limitadas em 1985).

Embora seja algo controverso, pode debater-se o quanto a democracia multipartidária é propícia ao crescimento económico (por exemplo, no caso dos “tigres asiáticos” na década de 1980), especialmente com o nível de rendimento de Moçambique no início na década de 1990. Particularmente num país pobre como Moçambique, a própria democracia limita a capacidade das instituições de elaborarem e implementarem reformas. No período de vida de cinco anos de um governo, haverá dois anos com eleições (municipais e parlamentares/presidenciais), que desviarão esforços e drenarão recursos da gestão do país. Até certo ponto, isto é causado pelo abuso dos recursos públicos por parte do governo em exercício para fins de campanha, mas não é, de forma alguma, a única razão. Mesmo em democracias maduras, onde os governos não praticam o abuso total dos recursos públicos, o desperdício de recursos burocráticos para a elaboração e divulgação de políticas de curta duração motivadas pela campanha irá drenar recursos (por exemplo, a preparação de dois conjuntos de políticas e actos fiscais e Quadros de Despesas de Médio Prazo em anos eleitorais).

Governos de curta duração, mesmo que do mesmo partido político, experimentarão frequentes mudanças de política e de pessoal em posições-chave. Todas as instituições com lideranças políticas dependem de redes pessoais, particularmente quando as instituições são fracas. A lealdade torna-se mais importante do que a capacidade técnica/profissional e o elevado desgaste, a sensação de falta de justiça e a insegurança do mandato minam o moral. A contribuição da democracia multipartidária tem um efeito negativo na eficiência institucional.

---

<sup>9</sup> Citação não publicada de Luis Bernardo Honwana, proferida no Simpósio Diplomático em Homenagem ao 80.º Aniversário de S.E. Joaquim Chissano, antigo Presidente da República, realizado a 22 de Novembro de 2019 em Maputo, Tenda Katembe 3D.

Para além do acima referido, há poucas dúvidas de que a sequência da introdução do capitalismo e de eleições multipartidárias em Moçambique tenha tido impacto no actual desempenho económico do país. Permitiu ao Governo de Moçambique (FRELIMO e elite moçambicana) criar novas regras do jogo e continuar a ocupar a esfera económica antes da partilha do poder político. O ajustamento económico foi realizado e os bens do Estado foram vendidos aos principais moçambicanos (aliados ou membros do Governo) enquanto a RENAMO ainda era uma força de guerrilha, em vez de um partido político, lutando ou esperando no mato para ser desmobilizada — longe das decisões sobre reformas económicas que estavam a ser tomadas em Maputo. Quando finalmente se realizaram eleições bem-sucedidas e o novo Parlamento começou a trabalhar a sério em 1995, o PAE estava praticamente acabado e a maioria dos bens estatais tinha sido vendida, muitas vezes a pessoas com conhecimentos sectoriais das empresas estatais extintas. Isto não é surpreendente, uma vez que não havia sector privado para recrutar ou vender, mas reforçou um entendimento ou uma noção subjacente dos direitos da elite, que afirmava e possivelmente acreditava que poderia tornar as empresas viáveis numa economia liberal.

Até ao PAE, os líderes políticos e a classe média emergente em geral tinham estado a cumprir o código de valores e práticas de probidade e respeito pela propriedade pública. As privatizações que ocorreram começaram a mudar este estado de coisas, com a emergência de uma classe empresarial incipiente, mais próspera e dominada por antigos líderes políticos e funcionários públicos que tinham beneficiado com as privatizações. Aqueles que não beneficiaram sentiam-se excluídos. Além disso, as primeiras e subsequentes eleições multipartidárias criaram, pela primeira vez, a consciência de que a FRELIMO poderia acabar por perder as eleições, com as purgas generalizadas que se lhes seguiriam, uma vez que a RENAMO teria de acomodar os seus membros e simpatizantes no aparelho de Estado. Tudo isto trouxe níveis crescentes de insegurança e medo e um sentido de urgência para “conseguir algo antes que seja tarde demais”, o que implicou corrupção, agravada por um sentimento e uma convicção generalizados de que os membros e simpatizantes da FRELIMO tinham mais direito a ficar com bens públicos do que os membros da RENAMO, retratados como tendo conspirado com forças externas para destruir o país: “Moçambique privatizou mais de 4000 empresas, cerca de 80% beneficiando moçambicanos e em condições altamente vantajosas” (Diogo 2013: 158).

Especula-se que a sequência do PAE tenha sido uma tática deliberada da FRELIMO para manter o controlo dos activos económicos e que as instituições de Bretton Woods tenham aceiteado esta situação — sabendo que a economia iria sofrer a médio prazo — a fim de colocar o Governo de Moçambique no lugar do impulsionador das reformas. Embora a profunda motivação de qualquer das partes seja difícil de determinar, havia pelo menos um elemento adicional na motivação da FRELIMO: a perspectiva de uma paz duradoura seria consideravelmente melhor se a desmobilização e a reintegração acontecessem antes das eleições (ver Apêndice com nota separada sobre o processo de paz).

O empréstimo contratual baseado em políticas não foi a única novidade nas relações de Moçambique com os doadores. O FMI exigia que as negociações tivessem lugar directamente com o Banco Central e o Ministério das Finanças de Moçambique, enquanto a assistência de outros doadores era negociada através do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. Isto separou os grupos e privilegiou o diálogo político privilegiado entre o FMI e o Ministério das Finanças como algo de que todos os outros doadores dependiam.

Pretendia-se que o PAE abordasse os desequilíbrios estruturais da economia moçambicana falida de facto, introduzisse as mudanças institucionais fundamentais que o capitalismo implica e conseguisse implementá-las. Contudo, toda a operação foi mal programada e sequenciada, o que teve consequências significativas na forma como a elite moçambicana optou por mitigar e adaptar-se a essas mudanças. Mesmo nos seus próprios termos isolados, a sequência do PAE foi infeliz.

Embora a “reinstalação” de preços baseados no mercado (que nunca tinham sido de confiança em Moçambique na época colonial) se destinasse a revigorar a vantagem comparativa de Moçambique, a economia moçambicana foi incapaz de produzir uma resposta de oferta às mudanças nos preços relativos.

Havia uma série de razões para tal, sendo o problema mais fundamental o facto de o programa ter prosseguido em plena guerra devastadora, enquanto a principal vantagem comparativa de Moçambique em termos de dotação de factores residia na agricultura e nos recursos naturais. A guerra manteve os agricultores afastados das suas terras, pois a maioria estava à espera nos campos de refugiados ou nos subúrbios das cidades onde o exército estava estacionado. A guerra também tornou impossível transportar e comercializar carvão e outros recursos naturais, obter insumos e peças sobressalentes e comercializar o pouco que os produtores agrícolas conseguiam produzir em zonas menos afectadas pela guerra. Mesmo a distribuição e a venda de energia barata das barragens de Moçambique foi prejudicada, uma vez que a RENAMO sabotou os cabos de alta tensão. Poucos turistas se atreveram a visitar as belas estâncias balneares e parques naturais do país devastado pela guerra.

Quase todos os sectores onde Moçambique poderia ter uma vantagem comparativa numa economia a preços de mercado — excepto a pesca, que já estava em mãos japonesas e espanholas (através de sócios passivos externos e moçambicanos) — foram incapazes de responder às mudanças nos preços relativos.

Por isso, embora os efeitos positivos esperados do PAE tivessem chegado tarde, os efeitos negativos para indústrias anteriormente estabelecidas que tinham sido protegidas por preços administrados e taxas de câmbio, por outro lado, verificaram-se quase de imediato. As empresas estatais de todo o sector transformador, que estavam esmagadoramente envolvidas na substituição da produção por importações, tornaram-se não lucrativas. Foram subsidiadas pelo Governo para evitar despedimentos em massa e limitar os cortes nos salários. No entanto, uma vez que tais subsídios se tornaram visíveis no orçamento, faziam parte da equação fiscal do programa do FMI e eram, portanto, de curta duração. Como o Governo de Moçambique ainda possuía e controlava grandes secções do sector bancário, muitos subsídios acabaram por ser transferidos para os bancos, que foram obrigados a conceder empréstimos (por exemplo, sob a rubrica de reestruturação para uma utilização comercial viável) a empresas inviáveis. Esta fragilização do sector bancário ainda hoje tem impacto no sector financeiro em Moçambique.

No início, estas empresas não podiam ganhar dinheiro, pelo que tiveram de ser subsidiadas de alguma forma pelo Governo até que a paz e os investidores estrangeiros regressassem para favorecer os seus negócios. Com o tempo, os activos da maioria das empresas foram utilizados para outros fins e/ou vendidos em parte a investidores estrangeiros.

O caso do caju mostrou que o Banco Mundial/FMI impôs reformas com vista a assegurar os melhores preços agrícolas possíveis aos agricultores (privatizar e remover proibições de exportação e impostos). Quando o Governo resistiu a uma tentativa de salvar a indústria de processamento do caju, o Banco Mundial bloqueou uma parcela de empréstimo de 50 milhões de dólares. Quando o Governo finalmente concordou, tornou-se claro que as pessoas que tinham lido comprado as indústrias — reclamando que tentariam salvaguardar dez mil postos de trabalho — conspiraram com o banco e os comerciantes indianos e utilizaram as instalações apenas para armazenamento e comércio, exportando apenas nozes de caju em bruto. A indústria morreu e não foram plantadas novas árvores (ver, por exemplo, Diogo 2013).

Quando a ajuda contratual sob a forma de empréstimos baseados em políticas foi introduzida na gestão macroeconómica e nas reformas em indústrias-chave, o Governo de Moçambique geriu os



aspectos de legitimidade da situação de duas maneiras. Para a população moçambicana, os efeitos negativos da política económica do período foram atribuídos com sucesso à condicionalidade do FMI. O Governo jogou a “carta da vítima”. Continuava a controlar a imprensa internamente e tinha o maior cuidado em proteger outros doadores da má publicidade. Além disso, em grande parte dos meios de comunicação social internacionais foi relatado que os PAE deixavam um rasto de caos social em África. Isto criou o impulso para que um grupo de países e a ONU dissessem que o ajustamento estrutural poderia ser feito com um rosto humano. Este mesmo grupo de países fez parte dos principais doadores bilaterais de Moçambique. O grupo considerava que as recomendações políticas e a condicionalidades do FMI estavam mal orientadas e foi optimista quanto às perspectivas para Moçambique.

Em meados da década de 1990, a legitimidade do Estado estava ainda relativamente intacta em Moçambique. A vitória eleitoral da FRELIMO em 1994 foi credível e aceite pela RENAMO, embora apenas após pressão dos seus pares na região (o ANC). Os doadores ajudaram a converter o melhor cinema de Maputo para servir como parlamento e os políticos da oposição começaram a aparecer diariamente nos meios de comunicação locais e nas ruas e cafés de Maputo. Havia igualmente mais abertura em termos de responsabilização. O orçamento, que tinha sido anteriormente um segredo de Estado, apareceu na primeira página de uma nova e popular publicação diária, *Media Fax*. A maioria das pessoas testemunhou uma notável melhoria no nível de vida em comparação com os tempos de guerra. Taxas de crescimento de dois dígitos, incluindo na agricultura familiar, trouxeram popularidade ao Governo de Moçambique no país e no estrangeiro.

Na reunião do Grupo Consultivo em Paris, em 1994, os doadores prometeram quase 1,4 mil milhões de dólares em novos projectos de investimento (incluindo assistência técnica), contra um produto interno bruto (PIB) de cerca de 2,5 mil milhões de dólares e um orçamento governamental de cerca de mil milhões de dólares. Claramente, o Governo de Moçambique não foi capaz de absorver este dinheiro de forma sustentável, uma vez que não foi capaz de financiar os custos recorrentes que se seguiram.

Estas condições levaram um conjunto de doadores (Corporação Suíça de Desenvolvimento, USAID, União Europeia e Dinamarca) a trabalhar com sucesso com o Banco Central e o Ministério das Finanças e do Plano para fazer com que as instituições de Bretton Woods aceitassem uma política fiscal mais expansiva, permitindo uma expansão mais rápida dos sectores sociais após a guerra. Este grupo limitado de doadores financiou o serviço de alguns dos departamentos moçambicanos antes da iniciativa de anulação da dívida dos países pobres muito endividados (PPME) e dos esquemas de apoio à importação, que geraram receitas de contrapartida em meticais para o Governo, as quais o FMI concordou em não esterilizar.

Tudo isto teve lugar numa atmosfera de “Plano Marshall” e acreditava-se que o crescimento económico subsequente e o cancelamento da dívida dos PPME permitiriam a sustentabilidade a médio prazo. Moçambique foi reconhecido internacionalmente como um sucesso de reabilitação pós-guerra (OCDE 2002). O verdadeiro teste para que isto se tornasse uma operação mais sustentada era saber se os doadores em geral estariam dispostos a financiar custos recorrentes, incluindo salários.

### **3.3 A caminho de se tornar no novo país querido**

Esta preparação resultou de uma agenda internacional forte na altura, o que levou os doadores a fornecerem maiores volumes de ajuda e novos instrumentos. Além disso, ajudou o Governo de Moçambique a expandir os serviços à população, mas também manteve a dependência dos países em relação aos doadores, mesmo com o crescimento do PIB e das receitas internas. E criou uma

arquitectura de ajuda ao desenvolvimento em nome da apropriação por parte do país anfitrião que permitiu e encorajou cada vez mais o mimetismo isomórfico, quase a roçar o ventriloquismo.

A Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social em Copenhaga em 1995, o maior encontro de líderes mundiais da altura, chegou a um novo consenso para colocar as pessoas no centro do desenvolvimento. A sua declaração e o programa de acção acordado fizeram com que os doadores em todos os países aumentassem os seus volumes de ajuda, especialmente para os sectores sociais. A cimeira cimentou o discurso da UNICEF e dos países nórdicos de ajustamento estrutural com um rosto humano e obrigou os governos a elaborarem políticas e planos de erradicação da pobreza (DERP), o que se tornou uma condição para o alívio da dívida no âmbito dos PPME.

O acesso universal à educação e à saúde era algo difícil de alcançar em Moçambique na altura e a prossecução do “objectivo 20/20” enfrentava obstáculos específicos. Este objectivo exigia que os governos afectassem 20% do seu orçamento e que os doadores afectassem 20% do seu apoio aos sectores sociais. No entanto, o Governo moçambicano estabeleceu um regime orçamental de 20% para a educação e 14% para a saúde (Diogo 2013: 157).

Se há noção que a maioria dos doadores tinha na altura, era a de um conceito estreito de sustentabilidade, exigindo que Moçambique assumisse futuros custos recorrentes sobre os investimentos feitos pelos doadores. Os acordos bilaterais entre doadores e o Governo incluíam geralmente cláusulas sobre fundos de contrapartida e promessas do Governo para recrutar pessoal e manter as infra-estruturas criadas pelos projectos financiados pelos doadores. Nessa altura, poucos doadores obteriam a aprovação dos seus conselhos de administração para projectos se tal não fosse abordado.

Especialmente nos sectores sociais, a estrutura de custos foi fortemente enviesada para os custos recorrentes. Ao contrário das estradas ou das linhas de alta tensão, onde os custos recorrentes estão mais próximos da manutenção física, os sectores sociais precisavam de pessoal e consumíveis a uma escala completamente diferente. Os custos dos salários dos professores, enfermeiros e médicos, assim como dos medicamentos, que o Governo e a maioria dos doadores concordavam serem necessários para uma rápida expansão social, eram impossíveis de financiar, dadas as convenções tradicionais em matéria de ajuda ao desenvolvimento. Assim, a necessidade de encontrar uma forma de ajudar o Governo a financiar os custos recorrentes da rápida expansão social foi o principal motor do estabelecimento, por doadores bilaterais em Moçambique, de uma nova instituição a ser conhecida como apoio orçamental geral (apoio ao Orçamento Geral do Estado [OGE]).

Este impulso dos doadores para aumentar a capacidade de absorção através do financiamento dos custos recorrentes, incluindo os salários, tornou Moçambique excepcionalmente dependente de doações. O instrumento de apoio ao OGE também deslocalizou o centro de diálogo entre Moçambique e os doadores do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação para o Ministério das Finanças e do Plano. Desta forma, um dos elementos mais importantes da política externa de Moçambique — as suas relações com os doadores — foi separado de outros elementos da política externa, num quadro institucional diferente. Esta compartimentação da elaboração e gestão da política externa foi adequada e funcionou na altura.

O Governo de Moçambique nunca elaborou uma estratégia de ajuda completa e coerente, embora os doadores o tenham encorajado a fazê-lo. Não era necessário e provavelmente não o queria fazer. De facto, em 1994, quando o Ministério da Cooperação e o Ministério dos Negócios Estrangeiros foram fundidos para criar o actual Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC), houve discussões sobre a necessidade de elaborar uma estratégia de cooperação internacional. No entanto, esta foi abandonada para dar lugar à flexibilidade que é

sempre necessária quando se trata de lidar com diferentes doadores. A experiência tinha mostrado que os doadores tinham políticas e procedimentos diferentes e, muitas vezes, era difícil prever o montante de financiamento com que se comprometeriam e que efectivamente desembolsariam. Neste contexto de incerteza e desafios consideráveis, sentiu-se que os objectivos gerais declarados no plano quinquenal do Governo eram suficientemente bons para orientar todas as partes interessadas.

Dado o contexto global dos desafios de desenvolvimento, o Governo teve de ser pragmático e concordar em cumprir os objectivos essenciais dos doadores. Ao mesmo tempo, um governo que está sob pressão dos doadores para aceitar reformas, e de grupos de interesse locais para resistir às reformas, pode gerir a situação evitando tomar decisões estratégicas (explícitas) (Castel-Branco 2008).

O Governo inseriu as suas prioridades na agenda da eficácia da ajuda internacional, que estava a ganhar um forte impulso no início do século. Os próprios países doadores estavam a conduzir esta agenda principalmente através da ONU, da OCDE e da União Europeia, o que demonstrava uma liderança empenhada e competente da questão (por exemplo, por Nielson, Manning).

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, a Nova Parceria Económica para o Desenvolvimento Africano e a Declaração de Paris, através da qual os países doadores concordaram em harmonizar e aumentar os rácios ajuda/PIB para se aproximarem da meta da ONU de 0,7%, foram os principais sinais para os doadores. Volume, apropriação e harmonização através do alinhamento e da divisão do trabalho tornaram-se os elementos-chave em quase todas as políticas de ajuda ao desenvolvimento por parte dos países doadores e nas suas estratégias de assistência ao país em Moçambique.

O apoio ao OGE e a abordagem sectorial ampla (SWAP na sigla inglesa) tornaram-se instrumentos significativos para a prestação de ajuda a Moçambique e a estrutura de diálogo foi construída à sua volta. Consequentemente, tornou-se cada vez mais difícil e incómodo para os doadores ocidentais estarem fora do grupo. O grupo quase monopolizou o diálogo político com o Governo de Moçambique e produziu e partilhou informações importantes apenas internamente. Vários doadores aderiram ao instrumento de apoio ao OGE pelas razões erradas, alguns com orçamentos muito pequenos tanto em termos absolutos como em relação ao orçamento total do seu país. A eficácia da ajuda a nível agregado pode não ter sido a sua principal preocupação, mas sim um lugar à mesa que conduzia o diálogo político. O parasitismo tornou-se um problema (Bourguignon e Platteau 2015). Mais importante, porém, houve — entre a maioria dos doadores, incluindo os pioneiros do apoio ao OGE — um pressuposto subjacente de que o instrumento e a ampla coordenação em torno dele poderiam ser utilizados para fins coercivos.

Desde 2000, o Governo tem vindo a realizar reuniões semestrais de diálogo político com a União Europeia, conforme acordado ao abrigo do artigo 8.º do Acordo de Cotonou. Nestas reuniões, a cooperação foi avaliada e as questões políticas foram discutidas. Os doadores do apoio ao OGE que não eram membros da União Europeia queriam ter um tipo semelhante de diálogo com o Governo de Moçambique. Como o próprio código de conduta da União Europeia obrigava a sua Comissão e os Estados-Membros a subscreverem os mecanismos de diálogo mais amplos e possíveis do país anfitrião, a solução adoptada foi a de estabelecer um fórum para todos os que davam apoio ao OGE.

Os doadores organizaram-se em grupos de trabalho sectoriais com fundos comuns, cada um com um doador principal. Os grupos de trabalho reportavam aos chefes de missões adjuntos (chefes de agências onde estes se encontravam fora das missões diplomáticas), que reportavam aos embaixadores e altos comissários. Em 2009, os doadores tinham uma dúzia de fundos comuns e

grupos de trabalho que se reportavam aos dois primeiros níveis, onde os 19 doadores seleccionavam uma presidência rotativa em formato de *troika*, à qual era confiado o diálogo político com os principais ministros do Governo. A *troika* de doadores foi dotada de um secretariado, pago pelos doadores com ajuda pública ao desenvolvimento (APD). A *troika* do Governo de Moçambique foi chefiada pelo ministro das Finanças e do Plano durante 15 anos e pelo ministro do Plano e Desenvolvimento durante o mandato de 10 anos do Presidente Guebuza, quando o Ministério das Finanças e do Plano foi dividido em dois. Os outros membros eram o governador do Banco Central e o ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

Todo o mecanismo foi baseado num memorando de entendimento (MdE) entre os doadores e o Governo de Moçambique, que estabelecia os princípios subjacentes, ou seja, de democracia, boa governação e boa gestão macroeconómica (coluna 3 no modelo de Brown — ver Quadro 1) para apoio orçamental. O MdE também descrevia as principais tarefas de implementação de reformas, planos e metas sectoriais (coluna 2 no Quadro 1), revisões e avaliação conjunta dos progressos (PAP na sigla inglesa) e compromissos financeiros todos os anos. A matriz continha mais de 40 indicadores, frequentemente ligados a diferentes parcelas de desembolsos, mas na sua maioria eram indicadores de produção e de processo em vez de avaliações de resultados reais. O quadro de indicadores media quantas crianças estavam matriculadas na escola primária e quantos processos legais aguardavam um acordo nos tribunais. Dizia pouco sobre os resultados da aprendizagem e sobre o acesso à justiça em Moçambique. Permitiu o mimetismo isomórfico, por vezes até o encorajou, porque o cumprimento dos indicadores de resultados tornou-se o objectivo. O sistema foi bem-sucedido no aumento da ajuda a Moçambique, que se tornou um ponto de referência em muitas reuniões internacionais sobre eficiência e harmonização da ajuda.

Embora muitas reformas tenham permanecido superficiais devido às elevadas ambições dos doadores e às frequentes mudanças de direcção, bem como porque o Governo de Moçambique não permitiria o aprofundamento das reformas (isto é, na Agricultura e no sector da Justiça), grande parte do reforço da capacidade institucional empreendido com a assistência dos doadores na década de 2000 foi sólida.<sup>10</sup> Foi o caso do reforço da gestão das finanças públicas, incluindo uma autoridade fiscal forte e um orçamento público e um sistema contabilístico. De acordo com o FMI (Dabàn e Pessoa 2007), “Moçambique é um exemplo promissor de reforma orçamental bem-sucedida em África”.

Mesmo onde as reformas foram superficiais, houve poucos danos sistémicos a longo prazo para as instituições devido ao mimetismo isomórfico. O dinheiro dos doadores e os recursos humanos moçambicanos foram por vezes desperdiçados, mas como as reformas permaneceram superficiais, causaram poucos danos reais. Isto ocorre principalmente quando são implementadas reformas e políticas mal concebidas.

O Governo de Moçambique tinha poucas preocupações quanto à harmonização, que era considerada uma situação vantajosa para todos. O aumento do fluxo de ajuda permitiu ao Governo expandir os sectores sociais e de infra-estruturas, etc., o que sustentou a sua legitimidade. O alinhamento com os procedimentos moçambicanos tornou os doadores mais anónimos e o Governo mais visível. Também tornou o Governo num agente económico maior no mercado (como comprador de bens e serviços com dinheiro dos doadores), ajudando a alimentar a burguesia.

---

<sup>10</sup> Está fora do âmbito deste estudo avaliar as inúmeras reformas tentadas com o apoio de doadores. Outras partes do estudo EDI-Moçambique avaliam uma série de reformas com maior detalhe. Limitamo-nos a discutir as consequências institucionais da condicionalidade geral dos doadores e a forma como a ajuda foi prestada.

A dependência da ajuda não aumentou em termos nominais durante a década de 2000, à medida que o PIB e as receitas internas do Governo foram aumentando. No entanto, mais fundos dos doadores permitiram a expansão das despesas governamentais nos sectores sociais e de infra-estruturas, etc., acima do que teria sido possível sem aumentar e alinhar mais a assistência. Mais importante para a apropriação foi que os doadores expandiram as subvenções e a concessão de empréstimos com base em políticas (que anteriormente se tinham restringido a sectores macroeconómicos e estratégicos, que foram impostos pelo Banco Mundial/FMI) a quase todos os sectores e principais doadores. Os fundos comuns e os consultores técnicos e consultores financiados pelos doadores, que estavam integrados em instituições moçambicanas para ajudar principalmente na elaboração de políticas, tornaram-se uma parte implícita da condicionalidade. A elaboração de políticas e o diálogo, juntamente com a definição de objectivos e a medição de resultados, tiveram lugar a nível sectorial. Como toda a arquitectura da ajuda foi organizada em torno do grupo de doadores que prestavam apoio ao OGE (e dos EUA), os doadores puderam influenciar a elaboração de políticas a nível sectorial numa fase muito precoce e dar seguimento, com condicionalidade implícita, ao diálogo político com o Governo até ao nível macro, ou seja, em discussões relacionadas com a política fiscal, tais como Quadros de Despesas de Médio Prazo, dotações orçamentais anuais, etc.

Isto teve dois efeitos profundos: 1) enfraqueceu os esforços de coordenação política do Governo ao reforçar os sectores face ao Ministério do Plano e Desenvolvimento, permitindo um mimetismo isomórfico e aproximando-se do ventriloquismo; e 2) reduziu o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (a deveres cerimoniais), compartimentando a política externa.

Os ministérios coordenadores de políticas do Governo, vitais para assegurar uma verdadeira capacidade de intervenção governamental (a capacidade de elaborar e gerir uma política e um planeamento centrais), não eram fortes e estavam ainda mais enfraquecidos em termos de recursos face aos ministérios sectoriais. Ao mesmo tempo, estavam sujeitos a mandatos pouco claros, que os doadores podiam influenciar.

Os ventos internacionais foram favoráveis a Moçambique durante a maior parte da década de 2000. A Declaração de Paris surgiu pouco depois da contestada vitória eleitoral da FRELIMO e de Guebuza em 2004 e a agenda da eficácia da ajuda manteve-se viva, embora mais fraca, com a Agenda de Acção de Acra em 2008. Embora os doadores tenham expressado preocupações crescentes com questões de democracia, direitos humanos e corrupção, a ajuda ao desenvolvimento continuou a fluir e até aumentou. O Governo habituou-se a que os doadores “ladrassem mas nunca mordessem realmente”.

O crescimento económico e os fluxos de ajuda continuaram a estar fortemente correlacionados ao longo da década de 2000. No entanto, a economia moçambicana não conseguiu uma transformação estrutural e tornou-se numa economia orientada para o consumo, onde a agricultura alimentou a população rural enquanto o sector formal — a elite urbana e a classe média — dependia da exportação de algumas mercadorias, de um conjunto de grandes investimentos estrangeiros directos e da ajuda ao desenvolvimento. A maior parte da ajuda ao desenvolvimento foi entregue como ajuda a programas, financiando salários e aquisições públicas. Isto significava que se concentrava fortemente nos funcionários públicos e — através de aquisições públicas — no sector privado, que fornecia bens e serviços ao sector público, muitas vezes através de empresas comerciais superficiais pertencentes à elite moçambicana e dependentes de fornecimentos estrangeiros.

A noção de que a elite a isto tinha direito prosperou neste ambiente e a classificação de Moçambique em muitos índices internacionais de governação e corrupção caiu. Contudo, as condenações legais em alguns casos de corrupção de alto nível (por exemplo, o Director dos

Aeroportos) acalmaram as coisas. Os doadores concordaram que Moçambique estava a caminhar na direcção certa, apesar de ocasionais contratemplos.

### 3.4 A emoção desapareceu

Tudo isto mudou lenta mas seguramente à medida que a década se aproximava do seu fim e os países doadores enfrentavam uma série de novos desafios no mundo. Moçambique perdeu o seu estatuto de país querido dos doadores, uma vez que o dinheiro da ajuda era necessário noutros locais para fins menos altruístas, enquanto o Governo de Moçambique não respondeu às preocupações dos governos ocidentais sobre segurança e comércio. As avaliações dos doadores sobre Moçambique foram efectuadas sob uma nova perspectiva e a atracção do mimetismo isomórfico tornou-se mais difícil. As eleições contestadas, que eram a norma em Moçambique, já não eram aceites. Os doadores avaliaram as reformas relacionadas com a legitimidade e a responsabilização como sendo demasiado superficiais e o apoio ao OGE deparou-se com problemas crescentes como instrumento de ajuda. Ao mesmo tempo, a arquitectura da ajuda ao desenvolvimento construída em torno desta instituição permaneceu intacta.

A guerra dos governos ocidentais contra o terrorismo tornou-se mais vasta e mais dispendiosa. O Afeganistão e o Paquistão, em particular, consumiram enormes recursos, mas os acontecimentos na África Ocidental e no Corno de África também levaram os países ocidentais a reconsiderarem as suas prioridades. Uma crise económica mundial reforçou igualmente as vozes críticas nos parlamentos ocidentais sobre a despesa e a condicionalidade da ajuda, incluindo sobre a migração. Os orçamentos dos doadores foram reduzidos e deslocaram-se cada vez mais para norte em África.

Desenvolvimentos no Corno de África alastraram e tiveram repercussões em Moçambique. A pirataria somali e os traficantes de seres humanos chegaram às costas de Inhambane, e Moçambique não conseguiu patrulhar as suas águas territoriais — 200 milhas náuticas ao longo de 2.000 quilómetros de costa. Esta foi também uma das razões pelas quais o contrabando de drogas do Sul da Ásia através do Norte de Moçambique se intensificou e quase não corria riscos. No mar não havia aplicação da lei e, em terra, havia “um território governado vagamente”, como a CIA afirmou.

A navegação ocidental estava sob ameaça em águas moçambicanas e o comércio de droga que corria quase sem entraves através de Moçambique ajudou a financiar o assassinato de soldados ocidentais no Afeganistão pelos Talibãs e pela Al Qaeda. Isto já era suficientemente mau por si só, mas os governos ocidentais também estavam a pensar na segurança das futuras operações de gás nos mares moçambicanos. Alguns dos principais países doadores no centro da estrutura do G19 tinham agora também preocupações comerciais e de segurança em relação a Moçambique (como disse um diplomata de topo em Maputo na altura: “É preciso que haja um retrocesso de soberania”).

O Presidente Guebuza e o seu Governo foram insensíveis a isto. Guebuza forjou laços cada vez mais estreitos com a China e o Vietname (a quem foi concedida a terceira licença do sistema global para telemóvel em Moçambique em 2010, juntamente com enormes contratos de infra-estruturas para um estádio, a estrada circular de Maputo e a ponte para a Catembe). Além disso, partes do Governo, e o próprio Guebuza, apoiaram abertamente um empresário local que era conhecido dos governos ocidentais como um traficante de droga.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Mohamed Bachir Suleman, que foi oficialmente declarado como um chefe da droga pelo Governo dos EUA em 2009.

As preocupações comerciais e de segurança dos governos ocidentais pouco tiveram a ver com os princípios subjacentes ao apoio ao OGE. No entanto, influenciaram o diálogo doador-governo porque era aqui que os governos ocidentais tinham influência. Os doadores suscitaram as suas preocupações comerciais e de segurança em discussões sobre questões como a corrupção, a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas, a capacidade do Estado e a independência em relação aos interesses privados. Contudo, acima de tudo, as novas prioridades e preocupações dos doadores influenciaram as suas avaliações, e eles tornaram-se mais determinados a agir em conjunto.

O Governo teve muitas oportunidades, durante a década de 2000, para observar os doadores a suscitarem preocupações sobre democracia, governação e direitos humanos noutras partes de África sem cortarem a ajuda. Mas, ao contrário da Nigéria, do Uganda, da Etiópia e da Tanzânia, por exemplo, o Governo de Moçambique não abordou as preocupações ocidentais com a segurança. Portanto, Moçambique foi medido por outra bitola e, à medida que a lista de questões críticas dos doadores crescia, um número crescente de doadores do G19 quis testar a hipótese subjacente de que o apoio ao OGE poderia ser utilizado para fins coercivos.

A oportunidade de o fazer veio com as eleições conturbadas de 2009. Um novo partido político, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), que era popular entre intelectuais, ONG e doadores, foi impedido de concorrer em sete das 11 províncias de Moçambique. Os doadores abordaram o Presidente Guebuza sobre o assunto antes das eleições, mas em vão. A FRELIMO declarou uma enorme vitória (com uma maioria qualificada no Parlamento) e inaugurou o segundo mandato do Presidente Guebuza. Todo o apoio ao OGE foi congelado pouco tempo depois. A decisão seguiu-se a muitas semanas de discussão entre doadores e foi transmitida ao Governo numa breve carta assinada por todos os 19 chefes de missão, que afirmava ter havido uma violação dos princípios subjacentes em relação à democracia e governação (ver Quadro 1, coluna 3).

Este foi um alerta para o Governo de Moçambique. Vários embaixadores de Moçambique nos países doadores foram chamados de volta para explicar como isto tinha acontecido de forma surpreendente. O Governo concluiu que as agências doadoras estavam altamente descentralizadas e que os embaixadores dos países doadores em Maputo tinham sido os responsáveis pela tomada de decisões. Embora isto fosse parcialmente verdade, muitos chefes de missão tinham acabado por realizar o que os seus governos desejavam. Os factores institucionais que contribuíram para a fraca avaliação do Governo de Moçambique quanto à deriva geral dos doadores foram uma razão mais fundamental para o Governo ter sido apanhado de surpresa.

Os doadores discutiram a coordenação e as prioridades políticas, principalmente com o Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD), e a presidência assumiu um número crescente das actividades de que o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC) tinha tradicionalmente sido incumbido. O protocolo estatal passou do MINEC para o gabinete do Presidente e começaram a ocorrer consultas *ad hoc* do Presidente com embaixadores residentes sem a participação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, juntamente com um calendário muito preenchido de visitas internacionais de chefes de Estado. O MINEC foi afastado do diálogo de ajuda e Moçambique fez pouco uso das suas embaixadas no estrangeiro para compreender a mudança política em curso na maioria dos países doadores ocidentais. A coordenação da política externa tinha sido enfraquecida.

A partir de então, o congelamento do apoio ao OGE endureceu a relação entre o Governo de Moçambique e os doadores. Contudo, na altura, o Governo decidiu agradecer aos doadores, pelo menos superficialmente, e iniciou uma série de reformas sobre transparência, participação e legitimidade estatal (lei eleitoral, Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva [ITIE], etc.).

O apoio ao OGE foi retomado mais tarde no mesmo ano, mas o diálogo político tornou-se cada vez mais rígido e improdutivo. Se o Governo falasse aos doadores sobre os seus verdadeiros e fundamentais desafios e problemas, estas questões tornavam-se pouco depois objecto de reformas impulsionadas pelos doadores e eram medidas nos quadros de indicadores conjuntos que orientavam os desembolsos do apoio ao OGE. Nem os doadores nem o Governo tentaram (com seriedade) alterar a arquitectura do diálogo e as formas de discussão a fim de abrir o debate, separar o debate político da condicionalidade e analisar questões em fóruns a que naturalmente pertenciam, por pessoas que sabiam o que estavam a fazer. Tudo entrou no diálogo político em modo G19 e as preocupações dos governos ocidentais com a segurança e as perspectivas comerciais multiplicaram-se como preocupações com os princípios subjacentes ao apoio ao OGE (reforma do sector privado, impostos, corrupção, saúde, etc.). As reformas propostas pelos doadores foram elaboradas com a assistência de consultorias e consultores financiados pelos doadores e foram apresentadas ao MPD juntamente com um compromisso financeiro já acordado entre os doadores.

Ao identificar os motores institucionais, é importante lembrar que a cooperação para o desenvolvimento é por natureza um esforço a muito longo prazo, enquanto os políticos nas democracias ocidentais são eleitos para o médio prazo e frequentemente optimizam o seu capital político com esse período temporal em vista. Existem naturalmente excepções, mas, de um modo geral, os doadores bilaterais são impacientes por natureza, porque os ministros querem atrair a atenção interna. Assim, embaixadores e responsáveis de agências de ajuda ao desenvolvimento pessoalmente ambiciosos espelham frequentemente esta posição e não têm a coragem de propor e conceber financiamentos de ajuda que reflectam o verdadeiro custo, em termos de tempo e dinheiro, das reformas e do reforço das capacidades.

Com muita frequência, os ministros responsáveis pelo desenvolvimento chamam a atenção, anunciando novas iniciativas e financiamento para ajudar os países pobres que têm problemas específicos. Isto é muitas vezes feito através de programas verticais (como o apoio ao combate ao HIV) e não horizontais, como frequentemente é mais necessário (por exemplo, apoio integrado aos cuidados de saúde primários). Tais programas de apoio são muito mais complicados e difíceis de explicar e o apoio ao OGE é apenas uma história de primeira página quando um ministro responsável pelo desenvolvimento decide impedi-lo (mostrando determinação aos contribuintes). Isto significa que os resultados alcançados não estão no centro do debate político sobre a ajuda nas democracias ocidentais. Muitas agências de ajuda humanitária lutam para documentar os seus resultados e divulgá-los ao público em geral, mas há pouca assimilação destes resultados por parte de jornalistas e políticos.

É provável que quase todos os programas de cooperação bem-sucedidos que produziram bons resultados tenham sido iniciados pelos antecessores dos actuais ministros responsáveis pelo desenvolvimento, que muitas vezes são de um partido político diferente, uma vez que a alternância de partidos políticos detentores do poder é comum nas democracias ocidentais. Nenhum ministro responsável pelo desenvolvimento sonha em prolongar o prazo e fornecer novos fundos para um programa de apoio que foi concebido e aprovado de forma optimista por um antecessor de um partido político diferente.

Como consequência, houve uma pressão constante sobre o Governo de Moçambique para que adoptasse e implementasse novas reformas concebidas por consultores financiados por doadores à imagem dos próprios países doadores. Este impulso conduziu frequentemente a um mimetismo isomórfico, quer por defeito, quer deliberadamente, a fim de manter o fluxo dos fundos.

A arrogância e a urgência do lado dos doadores (precisamos de disciplinar o Governo antes que seja demasiado tarde) e do lado do Governo de Moçambique (as receitas do gás natural em breve ultrapassarão de longe a assistência dos doadores, pelo que já não precisamos de doadores)



pioraram a atmosfera. Os doadores começaram a prestar mais atenção aos inquéritos aos agregados familiares e às avaliações da pobreza, mostrando uma redução muito lenta das taxas de pobreza e nenhum declínio no número de pessoas pobres (número de habitantes), bem como diferenças regionais marcadas que favoreceram o partido no poder e discriminaram os centros nevrálgicos da oposição.

Outra eleição contestada em 2014 provou aos doadores que as reformas iniciadas após o congelamento do apoio ao OGE em 2010 foram superficiais. Tinham sido aprovadas leis e adoptados procedimentos. No entanto, eles não mudaram realmente o estado da democracia em Moçambique. As reformas eram mimetismos isomórficos — Moçambique ainda não era uma democracia multipartidária tal como definida e compreendida pelos governos ocidentais. O principal partido da oposição, RENAMO, desistiu da democracia e voltou ao mato para reiniciar a insurreição e reclamar o controlo sobre pelo menos uma parte do país. A legitimidade do Governo foi seriamente questionada, embora as irregularidades não fossem mais graves do que em eleições anteriores e não fossem mais problemáticas do que em outros países que recebiam apoio orçamental geral na altura, isto é, Burkina Faso, Uganda e Etiópia.

Os impulsionadores que tinham feito das instituições de abordagem sectorial ampla e do apoio ao OGE um sucesso e tinham feito os volumes de ajuda ao desenvolvimento atingirem níveis sem precedentes em Moçambique tinham praticamente desaparecido. Os ventos internacionais que tinham feito avançar a agenda enfraqueceram ainda mais durante a Primavera Árabe de 2010 e o sucesso do autoproclamado Estado Islâmico e a guerra na Síria criaram enormes problemas de segurança às portas da União Europeia e produziram enormes fluxos de refugiados para a Europa. Isto reforçou as forças nacionalistas de direita na União Europeia e nos EUA e colocou mais pressão nos orçamentos de ajuda ao desenvolvimento (cortes e redireccionamento para a ajuda de emergência no Norte de África e no Levante). (O acordo da União Europeia com a Turquia sobre os refugiados está a custar >US\$6 mil milhões).

Os países doadores ocidentais já estavam a começar a virar as costas ao apoio ao OGE no início da década e preparavam-se, de qualquer forma, para abandonar o instrumento o mais tardar no início da década de 2020 (deixando esses instrumentos para alguns, como a União Europeia e o Banco Mundial). As estratégias de ajuda, tais como a harmonização, incluindo o apoio ao OGE, que foram elaboradas por volta de 2012/13 por países que tinham sido anteriormente vanguardistas na eficácia da ajuda ao desenvolvimento, mostram claramente que os países estavam a seguir noutras direcções e que tinham novas preocupações e prioridades. À medida que a solidariedade internacional enfraquecia, os governos ocidentais procuravam claramente razões mais directas e endógenas nos países beneficiários para justificar a redução dos orçamentos e o afastamento do apoio ao OGE e da agenda de Paris em direcção a contratos e projectos baseados em resultados que pudessem sustentar os seus interesses comerciais e de segurança.

O Governo de Guebuza forneceu bastantes razões para esta mudança, incluindo uma queda abrupta nas relações entre doadores quando garantiu três grandes empréstimos comerciais para fins parcialmente fraudulentos a três empresas estatais sem informar o Parlamento e os doadores. Novas dívidas comerciais de mais de 2 mil milhões de dólares foram contraídas, numa tentativa de criar uma infra-estrutura de segurança marítima em mãos moçambicanas antes da bonança do gás, quando quase todos os contratos de segurança iam tradicionalmente para empresas internacionais com laços estreitos com governos estrangeiros. Uma combinação de incompetência e ganância esmagou as boas intenções do projecto e Moçambique como Estado ficou com níveis maciços (definidos como insustentáveis pelo FMI) de novas dívidas que seriam inevitavelmente reembolsadas em parte pelos fundos dos doadores.

Para os países doadores ocidentais, isto era prova de mais engano e mimetismo. Em parceria com o Governo e o FMI, tinham promovido e financiado aquilo que tinha sido reconhecido como uma reforma bem-sucedida da gestão financeira pública. E agora era claro que isso não tinha resolvido de forma alguma o problema da responsabilização. Os doadores agiram rapidamente e unidos em torno de uma única condição para retomar o apoio ao OGE: uma auditoria forense internacional que mostrasse para quê e por quem o dinheiro tinha sido utilizado, juntamente com um acompanhamento jurídico adequado das conclusões. Esta condição era impraticável para o Governo de Moçambique, uma vez que criaria decadência no partido no poder. Quando a auditoria foi finalmente realizada e revelou fraude e desvio de fundos em massa, pouca ou nenhuma acção foi tomada pelo procurador-geral da República. Após meses de espera e de pressão da sociedade civil e dos doadores, funcionários de nível inferior foram acusados e os processos legais avançaram muito lentamente.

Ao contrário da situação no final da década de 1980, quando os países doadores ocidentais tinham insistido em reformas fundamentais (ver coluna 3 do Quadro 1), a soberania de Moçambique não estava ameaçada em 2016. A nova insurreição armada da RENAMO era controlável e o Governo sabia que as receitas do petróleo e do gás poderiam substituir a ajuda dos doadores dentro de uma década. Como não estava ameaçada, a soberania serviu de baluarte da FRELIMO.

Foi apenas quando os tribunais britânicos e sul-africanos atenderam aos pedidos dos tribunais norte-americanos e prenderam o antigo ministro das Finanças Manuel Chang e vários banqueiros estrangeiros envolvidos no escândalo que o procurador-geral moçambicano de repente ficou muito ocupado. Embora a elite moçambicana não fosse ameaçada pela retenção de fundos de doadores, os banqueiros de alto nível e colocados centralmente e os antigos membros do Governo que cooperassem com os tribunais norte-americanos num acordo judicial poderiam causar problemas sérios.

Embora o congelamento dos fundos pelos doadores não tenha levado a uma mudança na liderança moçambicana ou na sua atitude, os acontecimentos no sector da Justiça na região podem muito bem ter influenciado a mentalidade do partido no poder, nomeadamente a acusação e a ordem de prisão preventiva do ex-Presidente Jacob Zuma. Há poucas dúvidas de que estes acontecimentos tenham inspirado a FRELIMO e o Governo a demonstrarem esforços mais fortes para perseguir a corrupção, embora ainda parecesse haver alguma selectividade na decisão dos casos a perseguir.

Além disso, uma parte frequentemente ignorada deste fenómeno são os atrasos e a destruição que as lutas internas entre as elites causaram a programas e projectos financiados por doadores e pelo investimento directo estrangeiro. Quando elementos de diferentes facções da elite (FRELIMO) estavam a destruir e a roubar os projectos uns dos outros (através da procura de rendimentos improdutivos ou não), isto ajudou a criar uma abordagem corrupta ou uma abordagem de “não fazer nada” em instituições-chave que priorizavam, coordenavam e aprovavam investimentos vitais para o crescimento económico. Aparentemente, o Governo estava a tentar usar a maior cautela dos actores económicos e os danos causados à imagem da FRELIMO pelo escândalo da dívida para reduzir e controlar tais lutas internas.

As consequências políticas do escândalo da dívida estão longe de ter terminado, mas três aspectos se destacam:

1. A FRELIMO ainda está no governo e provavelmente reforçou a sua posição em relação a 2016. Isto aconteceu em parte como resultado da manipulação dos resultados eleitorais — intimidação, manipulação das listas eleitorais e enchimento directo das urnas —, mas é também resultante de uma oposição política completamente desorganizada e de uma nova determinação dentro da própria FRELIMO de não perder o poder.

2. Os doadores estão a regressar, apesar da falta de consequências do escândalo da dívida para altos funcionários do partido e apesar da fraude eleitoral que é incomparável com quaisquer eleições anteriores em Moçambique.
3. Os doadores têm minado os seus próprios esforços anteriores de reforço institucional e de desenvolvimento de capacidades, ao reorientarem o financiamento anteriormente atribuído às instituições governamentais para o financiamento de ONG, da ONU e de projectos autónomos e verticais. As organizações pagam bons salários (bem acima dos pagos pelo Governo) e contrataram agora um número significativo dos melhores funcionários governamentais de nível superior e especialistas em vários sectores.

Os sinais financeiros transmitidos pelo os doadores não levaram a qualquer mudança de atitude na liderança da FRELIMO. Pelo contrário, podem ter ajudado a reforçar a determinação da liderança do partido, uma vez que a economia moçambicana provou ser incrivelmente resistente à crise financeira que se seguiu aos empréstimos e foi agravada pelo congelamento dos fundos dos doadores. Os acontecimentos provaram que a noção que a FRELIMO tem de ter direito a privilégios ainda é muito forte, e continua a ser possível equacionar a soberania de Moçambique com o domínio do partido sobre o poder. Foram certamente feitas concessões a alguns países doadores com grandes investimentos comerciais, mas não ao grupo de doadores em geral.

Agora, três anos e meio depois, e após uma eleição muito disputada desde que as garantias não declaradas do Estado foram reveladas, muitos doadores, incluindo os maiores e mais intensos defensores do congelamento dos desembolsos, parecem ter revisto os seus padrões de governação e democracia. A Millennium Challenge Corporation dos EUA aprovou novos financiamentos de vulto para Moçambique e o FMI está a finalizar um novo programa com o Governo, que abrirá o caminho para a União Europeia se reaproximar. A maioria dos doadores bilaterais seguir-se-á, embora os seus orçamentos tenham sido reduzidos em comparação com a última década (por outras razões) e os seus instrumentos de ajuda ao desenvolvimento tenham mudado.

Apesar de as abordagens sectoriais amplas na educação e na saúde poderem sobreviver durante alguns anos em versões significativamente reduzidas e com mais condições associadas, o apoio ao OGE está de facto defunto para doadores bilaterais em Moçambique. Nenhum outro instrumento de ajuda conhecido pode fornecer o volume de fundos que o apoio ao OGE forneceu e Moçambique terá de angariar receitas de outras formas, incluindo fechar negócios com empresas estrangeiras no sector do gás e dos recursos naturais. A maioria destas empresas é de países que doam fundos a Moçambique.

Haverá novos instrumentos e novos actores em combinações que não podem ser avaliadas e tratadas numa perspectiva estreita doador-beneficiário. Os investimentos de empresas privadas estrangeiras, os fundos de pensões, as garantias governamentais, os empréstimos e as subvenções serão agrupados e concedidos no âmbito de agendas estratégicas internacionais como as alterações climáticas e a criação de emprego para satisfazer os interesses dos países doadores.

Quando Moçambique começar a desenvolver uma cooperação comercial internacional séria, ela ocorrerá inicialmente com empresas estrangeiras grandes e poderosas. Estas utilizarão os seus governos para preparar o caminho para condições gerais de intercâmbio comercial, por vezes até condições para transacções específicas. Estes governos estrangeiros são também os principais doadores de Moçambique e existe um risco acrescido de o país ficar totalmente dependente de governos e empresas estrangeiras nas próximas décadas. Como as receitas provenientes do gás e do carvão dependem das operações de um conjunto de empresas estrangeiras com origem quase nos mesmos países que os principais doadores de Moçambique, o risco de choques externos para

Moçambique — choques políticos ou baseados no mercado — pode ser mais difícil de mitigar do que nunca.

É interessante que muitos dos grandes contratos de exploração de petróleo e gás tenham sido assinados na altura da crise entre o Governo e os seus doadores. O mesmo acontece com alguns dos contratos de segurança para a exploração e as empresas de segurança estrangeiras estão agora a operar abertamente no Norte de Moçambique.

#### **4 Conclusões e um olhar sobre o futuro**

Durante mais de três décadas, o Governo de Moçambique fomentou as relações com os doadores de forma a possibilitar aos seus parceiros a prossecução dos objectivos, metas e modalidades estabelecidos pela agenda internacional de desenvolvimento e mesmo fazer de Moçambique um caso de referência na ajuda internacional. Isto permitiu que os doadores desafiassem a sua capacidade, mas nunca a sua autoridade. Consequentemente, o tecido político de base permaneceu o mesmo, enquanto os sectores social e económico foram sujeitos a ambiciosas reformas impulsionadas pelos doadores em troca de elevados níveis de financiamento externo. Algumas reformas foram superficiais, porque os doadores eram demasiado ambiciosos ou impacientes, ou porque o partido no poder de Moçambique não permitiria que fossem aprofundadas. No entanto, muitas capacidades foram reforçadas, o que torna o país comparável com muitos dos seus pares africanos que tiveram um avanço de 30 anos em termos de desenvolvimento independente por comparação com Moçambique.

Isto mudou durante a última década. A longo prazo, a ajuda ao desenvolvimento harmonizada deixou de estar na moda, à medida que os países ocidentais se preocupavam muito mais em instrumentalizar a ajuda para obter segurança e defender interesses comerciais. Nesta situação, é prejudicial para a soberania de Moçambique abordar os países estrangeiros principalmente como doadores. A perda de capacidade de intervenção que o Governo moçambicano sofreu — e permitiu deliberadamente em áreas significativas dos sectores social e económico em troca de financiamento — tem de ser revertida. Os parceiros de desenvolvimento mudaram a sua actuação porque os seus objectivos mudaram. O Governo já não está a lidar com um grupo de doadores relativamente bem coordenados que procuram principalmente uma ajuda ao desenvolvimento eficaz e que jogam com esmagadora transparência e por objectivos e padrões acordados internacionalmente.

Moçambique tem de se preparar para deixar de lidar com doadores que procuram aliviar a pobreza, lidando antes com países estrangeiros com uma agenda muito mais interligada de preocupações de política externa — segurança, comércio e ajuda — que são agrupadas e rotuladas de forma táctica para servir os interesses de cada país.

O Governo teria vantagem em remodelar as instituições (organizações e formas de trabalho), habituadas a lidar apenas com doadores e construir instituições e estruturas adequadas para lidar com países estrangeiros. Uma visão holística das relações com os países estrangeiros é agora mais relevante do que um foco primário e esmagador no aspecto do doador dessa relação.

O Ministério das Finanças e do Plano provavelmente não deveria estar no centro das relações com os países estrangeiros. Este ministério tem outras funções importantes (o plano, o orçamento e o tesouro), que merecem um desempenho forte e persistente, incluindo a construção de coerência e disciplina em torno de planos nacionais.

Moçambique beneficiaria de ter um serviço estrangeiro reforçado, que assegure que todos os aspectos da política externa sejam (des)cobertos nas relações com os países estrangeiros. Seria aconselhável criar regras do jogo claras para todos os investimentos estrangeiros (públicos e privados) através de um sólido plano de investimento público, com prioridades baseadas em critérios objectivos claros (taxa interna de retorno). Para tal, e na verdade para fiscalizar tais planos e estratégias, o Governo poderia estabelecer interfaces fortes entre o MINEC, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) e ministérios-chave do sector, como o Ministério da Indústria e Comércio, o Ministério da Energia e Recursos Minerais e o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, sob a liderança do primeiro-ministro.

As disposições institucionais propostas poderiam assegurar melhor coordenação e compreensão mútua entre as agências e, mais importante ainda, uma interacção mais coerente com países e organizações estrangeiras para assegurar que estes apoiam as prioridades de Moçambique em vez de um caleidoscópio de rápidas mudanças das suas próprias ideias. O Governo deveria por vezes dizer “não, obrigado” ao dinheiro da ajuda ao desenvolvimento. Se o Governo puder alinhar todos os investimentos estrangeiros (ajuda pública ao desenvolvimento e investimento directo estrangeiro) com uma estratégia coerente de desenvolvimento e um plano de investimento, é possível que Moçambique possa escolher e receber os investimentos que ajudarão a financiar o crescimento inclusivo, e não apenas aqueles que assegurarão o maior lucro às empresas estrangeiras e a algumas partes da elite moçambicana.

## Referências

- Andrews, M. (2009). 'Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform'. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-012. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1404799>
- Andrews, M., L. Pritchett e M. Woolcock (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford and New York, NY: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.003.0003> (Chapter 2).
- Arndt, C., S. Jones e F. Tarp (2007). 'Aid and Development: The Mozambican Case'. In S. Lahiri (ed.), *Theory and Practice of Foreign Aid*. Amsterdão: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-8715\(06\)01014-1](https://doi.org/10.1016/S1574-8715(06)01014-1)
- Birdsall, N. (2007). 'Do No Harm: Aid, Weak Institutions, and the Missing Middle in Africa'. Center for Global Development, Working Paper 113. Washington, DC: Center for Global Development.
- Bourguignon, F. e J.W. Gunning (2016). 'Foreign Aid and Governance: A Survey'. EDI Working Papers WP16/10. Oxford: Economic Development & Institutions.
- Bourguignon, F. e J.-P. Platteau (2015). 'The Hard Challenge of Aid Coordination'. *World Development*, 69: 86–97. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.011>
- Brown, W. (2013). 'Sovereignty Matters: Africa, Donors, and the Aid Relationship'. *African Affairs*, 112: 262–82. <https://doi.org/10.1093/afraf/adt001>
- Castel-Branco, C. (2008). 'Aid Dependency and Development: a Question of Ownership'. IESE Working Paper. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/saber/ead\\_34.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/saber/ead_34.pdf) (accedido a 11 de Novembro de 2019).
- Dabàn, T. e M. Pesaó (2007). 'IMF Survey: Budget Reform Holds Promise in Mozambique'. IMF News [Online]. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar1126c> (accedido a 11 de Novembro de 2019).
- Diogo, L. (2013). *Soup Before Sunrise: From the Reforms to Economic and Social Transformation in Mozambique: 1994-2009*. Lisboa: Porto Editora.
- Jones, S. e F. Tarp (2016). 'Does Foreign Aid Harm Political Institutions?'. *Journal of Development Economics*, 118: 266–81. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.09.004>
- Haskew, M.E. (2011). *De Gaulle. Lessons in Leadership from the Defiant General*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Hong, H.V. e E.H. Hong (ed. e tr.) (2009). *The Point of View of my Work as an Author. Soren Kierkegaard*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Krause, P. (2013). 'Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing?'. ODI Background Note. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8353.pdf> (accedido a 8 de Novembro de 2019).
- Morgan, G. (1990). 'Violence in Mozambique: Towards an Understanding of Renamo'. *Journal of Modern African Studies*, 28(4): 603–19. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00054756>
- Moss, T., G. Pettersson Gelande e N. Van De Walle (2006). 'An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa'. Center for Global Development, Working Paper Number 74. Washington, DC: Center for Global Development. <https://doi.org/10.2139/ssrn.860826>
- Newitt, M. (1995). *A History of Mozambique*. Hong Kong: Indiana University Press.
- OECD (2002). 'Mozambique'. Disponível em: <https://www.oecd.org/countries/mozambique/1825790.pdf> (accedido a 8 de Novembro de 2019).

- Veloso, J. (2007). *Memórias em Voo Rasante: Contributos para a História Política Recente da África Austral*. Lisboa: Papa-Letras.
- Wolf, M., com A. McElvoy (1997). *Man Without a Face: The Autobiography of Communist's Greatest Spymaster*. Nova Iorque, NY: Public Affairs.

## Apêndice

### Nota relativa ao processo de paz

O Presidente Chissano acreditava que uma paz duradoura dependia de a RENAMO aceitar uma possível derrota nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique. Muitos países doadores, bem como a ONU, partilhavam desta crença. Poucos imaginavam que a RENAMO pudesse vencer as eleições e que fosse necessário fazer esforços para evitar um cenário angolano, em que a UNITA voltou à guerra assim que os resultados eleitorais foram anunciados em 1992.

Os principais ingredientes desta estratégia foram o tempo e a reintegração social e económica. O repatriamento dos refugiados e deslocados (incluindo combatentes e famílias da RENAMO) incluiu o objectivo de estes regressarem para trabalhar a terra e experimentarem pelo menos uma boa colheita. Em termos de desmobilização, os combatentes receberam um *kit* de ferramentas manuais, sementes e uma pensão durante dois anos para ajudar à sua reintegração social e económica, para além de formação através de cursos de curta duração de desenvolvimento de competências.

Quanto à liderança e quadros da RENAMO, foi fornecido alojamento temporário em hotéis, bem como a atribuição ou facilitação do acesso a casas e carros em Maputo, capitais provinciais, e alguns distritos. Foram também distribuídas moagens e ferramentas agrícolas a alguns líderes da RENAMO, para ajudar à sua reintegração económica (Manhenje).

As provas indirectas de que a ONU partilhava da análise do Governo de Moçambique sobre os momentos críticos do processo de paz foram o que levou muito tempo, mesmo segundo os padrões da ONU, para mobilizar os soldados da paz da ONU. Sabendo que seria impossível manter o financiamento durante mais de dois anos para o que era, na altura, uma das maiores operações de manutenção da paz a nível mundial, foi crucial planear a duração certa da operação. Quando os capacetes azuis finalmente partiram para Moçambique durante a Primavera de 1994 — mais de 18 meses após o Acordo de Roma (Outubro de 1992) — os agricultores já tinham tido uma boa colheita e assistiam à seguinte a crescer nos campos. Pessoas de ambos os lados na guerra estavam a viver e a trabalhar em conjunto e a liderança da RENAMO estava a desfrutar de uma vida confortável nos melhores bairros de Maputo e da Beira. O regresso aos combates no mato não era uma alternativa muito atraente e a aceitação da derrota nas eleições por parte da RENAMO era condição *sine qua non* para que qualquer programa de ajustamento estrutural fosse bem-sucedido e, de facto, para o crescimento económico em geral.