

4 Embates simbólicos entre cooperantes e impactos em parceiros: Moçambique e a dependência simbólica

Este capítulo traz as discussões pertinentes à dimensão global da cooperação internacional para o desenvolvimento local. Ao discutirmos o caso de Moçambique, buscamos mostrar como a agenda da eficácia permeou o desenvolvimento da estrutura da cooperação internacional no país, analisando como a cultura de auditoria reflete-se nos mecanismos de diálogo e impacta o comportamento do governo. Buscamos também mostrar as conexões entre esta cultura, a estrutura da cooperação e o que denominamos dependência simbólica de Moçambique em relação à cooperação internacional. Além disso, discutimos como as tensões entre os regimes simbólicos da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul refratam na dimensão local, enfatizando suas implicações sob a cooperação Norte-Sul em Moçambique e sob o governo do país.

Para tanto, apresentamos um pano de fundo histórico sobre Moçambique, o que possibilita contextualizar o desenvolvimento da cooperação internacional no local à luz da noção de dependência simbólica. A seguir, descrevemos o maior engajamento dos países BRICS no período recente em Moçambique, enfatizando a participação desses no setor extrativo, no qual importantes descobertas foram feitas nos últimos anos. Ao final, delineamos o que chamamos de efeito BRICS e discutimos algumas de suas implicações.

4.1 Da colonização portuguesa ao acordo geral de paz: um breve histórico de Moçambique¹

Tendo alcançado independência em 1975 após cinco séculos de colonização portuguesa, Moçambique é formalmente um Estado soberano há quase quarenta anos. Esta seção tem como fim apresentar, ainda que de maneira superficial, a trajetória histórica de Moçambique a fim de contextualizar a discussão sobre

¹ Conquanto tenhamos nos beneficiado de leituras e referências diversas, a perspectiva histórica relativa ao período anterior a 1976 – antes do início da Guerra Civil moçambicana – baseia-se em larga medida no livro recém publicado em inglês de Sayaka Funada-Classen, intitulado *The Origins of War in Mozambique: a History of Unity and Division* (2013). Baseado em quinze anos de pesquisa, talvez seja o livro baseado em maior quantidade de fontes – primárias e secundárias – escrito sobre as origens da Guerra Civil em Moçambique. Em parte por conta do período enfatizado, final do século XIX até 1975, o livro tece poucas críticas à FRELIMO. Reservamos sua citação para trechos em que a origem das informações não seja clara. Já o período posterior, da guerra civil ao acordo de paz, baseia-se em referências diversas.

cooperação internacional no país. Descrevemos brevemente alguns aspectos do período colonial, independência e guerra civil², possibilitando contextualizar as lacunas que cooperantes, que aumentaram consideravelmente sua presença no país após a assinatura do acordo de paz no início dos anos 1990, buscaram preencher.

Pode-se dizer que a presença da colonização portuguesa em Moçambique até meados do século XIX resumia-se aos seus centros comerciais. Durante os séculos XVIII e XIX, os centros comerciais portugueses estabelecidos no país, assim como em outras colônias portuguesas costeiras em África como Guiné-Bissau e Angola, mediavam primariamente o comércio de escravos, sendo o Brasil seu principal destino. A consolidação do princípio de ocupação efetiva como forma de determinar o direito territorial de metrópoles europeias sobre suas colônias ao longo da segunda metade do século XIX tornou-se um problema para a Coroa, na medida em que haviam mantido o mínimo necessário de estruturas administrativas em África. A fim de cumprir as demandas por ocupação efetiva, Portugal encomendou importantes expedições no continente, realizadas ainda antes do Congresso de Berlim de 1884-1885, quando se formalizou o referido princípio.

O território chamado de Moçambique emerge no início da década de 1890, após duras negociações com os britânicos. Deve-se notar que os habitantes locais não foram consultados durante as negociações e que Portugal não exercia e nem possuía a capacidade de exercer controle sobre o território moçambicano. Face a pressões republicanas domésticas e pressões internacionais por ocupação efetiva,

² Cabe notar que boa parte dos autores que busca explicar a guerra civil em Moçambique pode ser dividida em dois grupos – aqueles que defendem fatores internos e aqueles que defendem fatores externos como predominantes na explicação do conflito. Funada-Classen enfatiza essa dicotomia em diversas partes de seu livro, embora se possa verificá-la rapidamente a partir de pesquisa bibliográfica superficial. A autora busca ir além dessa divisão, enfatizando a concorrência desses fatores na explicação do conflito. Esta nos parece uma abordagem analítica mais produtiva. Bertelsen (2005) sugere que a divisão entre internalistas e externalistas é frequentemente associada a tendências dos autores, respectivamente, anti-Frelimo ou pró-Felimo. Parece-nos ainda clara a relação entre a referida divisão e a ausência de distanciamento temporal significativo, num contexto em que nação e Estados são recém-nascidos. Embora não ignoremos a importância de questões semelhantes, passamos ao largo de uma reflexão mais profunda, visando apenas a apresentar a trajetória histórica de Moçambique como pano de fundo para a discussão do tema da cooperação internacional para o desenvolvimento e os efeitos da presença crescente de cooperantes do Sul no país. Assim, ao nos beneficiarmos de fontes distintas sem refletir sob a sua produção de maneira mais demorada, arriscamos possível inconsistência entre argumentos subjacentes às mesmas, o que pensamos não prejudicar o alcance do objetivo da seção – contextualizar historicamente o estudo de caso.

a Monarquia portuguesa conferiu a três companhias o direito de explorar 65% do território moçambicano, permanecendo o restante sob controle direto de Portugal. Segundo Leroy Vail e Barry Neil-Tomilson (apud FUNADA-CLASSEN, 2013, p. 60), o sucesso da empreitada foi limitado para Portugal, gerando também resultados desastrosos para os habitantes locais. As insurgências tornaram-se frequentes como consequência do sistema implantado.

Leis e taxas impostas geraram uma espécie de trabalho compulsório em Moçambique, forçando camponeses que optaram por não migrar para colônias britânicas a se integrarem à economia monetária. Áreas agrícolas, por exemplo, foram divididas em circunscrições compostas de postos de administração formados por um conjunto de regulados. Chefes africanos ocupavam postos de régulos, o que demonstra a posição subalterna da autoridade tradicional no sistema administrativo português em Moçambique.

Com a transição republicana em Portugal, diversas mudanças legais e administrativas foram implantadas, incluindo a criação de uma nova categoria social e legal. A categoria “assimilados” referia-se a moçambicanos católicos proficientes em português. Com direitos e posicionamento social diferente dos indígenas, esses podiam habitar as cidades. As mudanças geraram insatisfação entre chefes tradicionais. As insurgências provocadas foram normalmente extinguidas por intervenções militares.

Mudanças ainda maiores foram promovidas com a ascensão de Salazar e a emergência da autocracia em Portugal no início da década de 1930. Complementou-se o Ato Colonial com a Reforma Administrativa Ultramarina, que determinou novas mudanças administrativas resultantes em maior controle direto pelo governo português. Com vistas a resolver a situação econômica negativa no país europeu, tais reformas suprimiram ainda mais a autonomia moçambicana, exacerbando entre alguns de seus habitantes o desejo de autonomia. As décadas seguintes caracterizaram-se pela determinação de variadas medidas objetivando o aumento da produção de algodão em Moçambique a fim de suprir a demanda em Portugal e reverter os déficits incorridos pelo país europeu.

Ainda que tenham existido no período anterior à Primeira Guerra Mundial, influenciados inclusive pelo crescentemente relevante movimento pan-africanista,

movimentos insurgentes apenas consolidaram seu caráter nacional com a Segunda Guerra Mundial e a emergência da Guerra Fria. Tais movimentos impactaram principalmente os mestiços urbanos de Moçambique, os intelectuais chamados “assimilados”. Foi predominantemente do engajamento desses grupos, movimentos trabalhistas e atividades políticas que surgiu a FRELIMO. Estudantes e moçambicanos migrantes em outros países também desempenharam papel fundamental.

Nesse período, ocorreram também transformações importantes na economia e demografia moçambicana. Os portos de Lourenço Marques, hoje conhecido como Maputo, e Beira desenvolveram-se significativamente, experimentando também elevado crescimento demográfico até o início da década de 1950.

Após o Massacre de Mueda, ocorrido na cidade de mesmo nome durante uma reunião entre movimentos de libertação e a administração colonial no início dos anos 1960, a noção até então pouco enraizada de que não se poderia promover a independência de Moçambique apenas pela negociação pacífica passou a tomar espaço entre moçambicanos. Movimentos de libertação juntaram-se para formar a FRELIMO e eleger Eduardo Mondlane como seu presidente em 1962, aceitando a proposta de Nyerere de basear a organização em Dar es Salaam, Tanzânia. O período coincidiu com a expansão militar portuguesa nas colônias, assim como de seus serviços de inteligência. Interessantemente, também emergiu em Portugal a noção de que a subversão estava ligada às contradições sociais locais, o que levou o país europeu a considerar a modernização de suas colônias pela primeira vez seriamente. Não é a toa que o orçamento destinado à educação e saúde em Moçambique aumentou significativamente nos anos 1960.

A FRELIMO decidiu pegar em armas à luz da guerra civil que ocorria em Angola e das preparações para independência armada na Guiné-Bissau, realizando seus primeiros ataques em 1964. Optou-se, tal como em Guiné, por se utilizar estratégias de guerra popular à la Mao Tsé Tung. A criação da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1963 - comprometida com a emancipação do continente – refletia o contexto internacional africano. Por também ser baseado em Dar es Salaam, o Comitê Coordenador de Libertação da África influenciou particularmente as ações da FRELIMO e o movimento de libertação em

Moçambique. O assassinato de Mondlane em 1969 levou a convulsões internas na FRELIMO, resultando na ascensão de Samora Machel.

Embora não tenha admitido a ideologia formalmente, a FRELIMO de Machel tornou-se cada vez mais alinhada às posições marxistas-leninistas. Formou-se em 1973 um partido de vanguarda, que passou a ensinar a história e experiência da FRELIMO, bem como os princípios do marxismo-leninismo, no início de 1974. Pouco tempo depois, ocorreu o golpe contra o governo de Marcelo Caetano, possibilitando acordar a independência de Moçambique em 1975. Deve-se notar que, apesar do término da guerra de libertação ser frequentemente percebida como uma vitória da FRELIMO, esta não foi uma vitória militar.

De fato, quando da revolução em Portugal, apenas algumas partes de Moçambique estavam sobre o controle da FRELIMO. Decidiu-se por estabelecer um regime comunista no país, buscando também inspirações nas experiências chinesa, vietnamita e cubana. A transição refletiu-se no nome adotado pelo recém-Estado moçambicano – República Popular de Moçambique. As mudanças impuseram-se pela radicalidade. Face a estas, 90% da população branca deixou o país, frequentemente destruindo aquilo que não poderiam levar com eles (PLANK, 1993).

O país dependia significativamente de suas relações com a África do Sul e a Rodésia do Sul, ambos os países partidários da oposição à FRELIMO. A Rodésia do Sul apoiou, inclusive, a constituição do grupo que veio a se tornar a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), consolidada a partir das diversas oposições internas anti-FRELIMO existentes. O grupo havia sido concebido para combater a guerrilha Zimbabwean African National Liberation Army (ZANLA), que mantinha refúgio em Moçambique, e desestabilizar o governo marxista de Moçambique (BERTELSEN, 2005).

Buscando consolidar o regime, a FRELIMO centralizou as decisões importantes no Partido, compondo um Congresso Nacional que, na prática, apenas as endossava. Opositores domésticos e exilados foram perseguidos. Instalaram-se também os chamados campos de reeducação, a fim de promover alinhamento de todos os revolucionários à ideologia da FRELIMO. Os campos contavam ao

menos 23 ao final dos anos 1980, localizados em sua maioria em Niassa, nordeste de Moçambique (CABRITA, 2000).

A Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) foi inicialmente apoiada pela Rodésia, bem como por um número significativo de portugueses ex-integrantes da polícia secreta da antiga metrópole. Após a independência do Zimbábue, em 1980, o regime sul-africano passou a apoiar o movimento “anti-FRELIMO”, possibilitando a escalada do conflito. Além de treinamento e assistência no recrutamento de soldados, o regime do Apartheid apoiou a RENAMO a relocar sua base da Rodésia para a região central de Moçambique, nas montanhas de Gorongosa (FUNADA-CLASSEN, 2013). Já num segundo momento, as fileiras da RENAMO passaram a se compor basicamente de camponeses pobres (SAMBANIS, 2002).

A Guerra Civil³ ocorreu predominantemente no campo. Apesar da historiografia em Moçambique ser, em larga medida, polarizada, atribuindo à FRELIMO ou à RENAMO superioridade moral e ética, há indícios de que métodos violentos e estratégias questionáveis tenham sido utilizadas por todos os lados, cujas distinções não são necessariamente claras (BERTELSEN, 2005). O autoproclamado marxismo-leninismo da FRELIMO tornou-se menos radical ao longo da década de 1980, acompanhando o declínio do apoio soviético ao país. Negociações informais com os Estados Unidos e o Banco Mundial intensificaram-se a partir de 1985, e permitiu-se que ONGs norte-americanas atuassem em Moçambique. Pressionado por instituições internacionais, o país realizou uma transição relativamente rápida em direção ao capitalismo (RENZIO & HANLON, 2007, p.6).

Há de se notar que esta transição foi acompanhada por uma ascendência do Fundo Monetário Internacional (FMI) em relação ao Banco Mundial no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento em geral, mas também em Moçambique em particular. Entre 1982 e 1989, a dívida externa moçambicana passou de zero a USD 4,7 bilhões. Isto equivalia a cerca de 4 vezes o PIB

³ Bertelsen (2005), Sidaway (1998) e outros disputam o termo Guerra Civil, enfatizando que os fatores externos e geopolítica internacional como promotores principais do conflito.

nacional, e 20 vezes o volume representado pelas exportações, fazendo de Moçambique o país então mais endividado do mundo (PLANK, 1993).

Ajustes estruturais promovidos pelo país foram aceitos pelo Banco, mas não pelo FMI, que requereu um regime ainda mais radical ao acordar um programa de ajuste em 1987. Curiosamente, mesmo doadores resistiram a medidas recomendadas pelo FMI, como a redução nos níveis de ajuda em mais de USD 100 milhões por ano, levando o FMI a relaxar parcialmente suas restrições. Tal mudança permitiu que o Banco Mundial novamente superasse o FMI em termos de influência política em Moçambique (RENZIO & HANLON, 2007, p.7). Isso demonstra o volume de capital simbólico que doadores detinham, não apenas influenciando a determinação de políticas de desenvolvimento em Moçambique, mas pautando também o nível de influência de outras organizações dominantes no país.

Tabela 1 – Ajuda Internacional à Moçambique (1987-1991)

	1987	1988	1989	1990	1991
Net AOD (USD milhões)	651	893	772	946	920
Como % PIB					
Moçambique	43.7	81.2	70.2	71.7	69.2
África Sub-saariana	8.3	8.8	7.9	9.6	10
Per capita (USD)					
Moçambique	45	59	49	60	57
África Sub-saariana	26	29	28	34	33

Fonte: Plank, 1993

Em 1992, quase 20 anos após a independência, assinou-se o acordo geral de paz. O contexto internacional havia mudado significativamente. Com o fim da Guerra Fria, tornou-se menos interessante para forças externas apoiarem lados em Moçambique. A perda em ajuda para Moçambique, com o colapso da União Soviética e seus aliados, foi estimada em USD 150 milhões, o que equivalia a cerca 10% do PIB moçambicano naquela época (PLANK, 1993). Paralelamente, o fracasso de suas políticas econômicas levou a FRELIMO a promover crescente liberalização, tornando-a um grupo menos ameaçador aos olhos do Ocidente (SITOE, 2003), que passou também a pressionar por uma transição em direção ao capitalismo. Mediadores também desempenharam um papel importante,

incluindo o Conselho Cristão de Moçambique, e a organização italiana Santo Egidio, que atuou ativamente durante as negociações em Roma entre 1990-1992. Bertelsen (2005) enfatiza, entretanto, o desejo de paz transparente entre a população em geral.

Segundo diversas estimativas, a Guerra Civil resultou em cerca de 1 milhão de mortes, 1,5 milhões de refugiados e 4,5 deslocados internos. Ao final do conflito, 60% das escolas primárias haviam fechado ou sido destruídas, 40% do capital físico imóvel – incluindo sistemas de irrigação em fazendas ou prédios da administração pública – havia sido destruído ou estava inoperante, e metade de todas as estradas permaneciam obstruídas. Além disso, regiões rurais estavam minadas (GLESBERT & SCHINDLER, 2011). O esforço de reconstrução e desenvolvimento não se resumia, portanto, à desmobilização e reintegração de guerrilhas, e o espaço para o envolvimento da cooperação internacional era incomensurável.

4.2 Cooperação Norte-Sul, auditoria, dependência (simbólica) da ajuda em Moçambique

Face aos desafios descritos, crescimento econômico e desenvolvimento das instituições do Estado tornaram-se os principais objetivos do governo eleito da Frelimo⁴, na medida em que eram considerados propulsores do desenvolvimento social. Por conta da ausência de recursos humanos suficientes para a realização de reformas administrativas tidas como essenciais, o governo voltou-se para o exterior. Profissionais estrangeiros foram atraídos principalmente de países que já prestavam ajuda a Moçambique. Supostas condições para o crescimento, incluindo infraestrutura adequada e fornecimento de serviços básicos em setores como saúde e educação, só poderiam ser financiados pela cooperação internacional.

Doadores rapidamente aumentaram o volume de sua ajuda. Em 1990, Moçambique recebia USD 60,00 per capita, quase o dobro da média referente à África-subsaariana (PLANK, 1993). Na metade dos anos 1990, a agenda do

⁴ Convencionou-se usar a designação FRELIMO para se referir ao movimento de libertação e ao partido durante a Guerra Civil moçambicana. Adotamos Frelimo para indicar o partido após a assinatura do acordo de paz em 1992.

governo moçambicano já refletia diversas inclinações de instituições internacionais e cooperantes do Norte baseadas no Consenso de Washington (RENZIO & HANLON, 2007). Por Consenso de Washington, referimo-nos às recomendações básicas de instituições financeiras internacionais durante os anos 1980 e 1990, associadas em linhas gerais a estratégias de desenvolvimento focadas em privatização, liberalização e estabilidade macroeconômica, bem como na minimização do papel do Estado (STIGLITZ, 2004). Renzio e Hanlon (2007, p.8) notam ainda que a transição para o capitalismo foi estimulada indiretamente a partir de incentivos financeiros e ideológicos para enriquecimento da elite:

The 1985-95 period saw therefore the rapid shift to a market economy, with a heavy donor focus on rapid privatisation, seen as key to reducing the role of the state in the economy, and to unleashing market-driven growth. In the process of rapid privatisation, however, given the thinness of Mozambique's incipient capitalist middle-class, the elite was allowed to buy off the privatised companies, sometimes with donor-funded loans that were never repaid. In this process, donors promoted an image of capitalism in which businessmen could take advantage of the market transition at great personal gain simply because they subscribed to a capitalist rather than a socialist world-view. Market-driven accumulation and 'trickle-down economics' underpinned the model, claiming it was good for people to get rich because this would help reduce poverty. Through the 1990s, those in government and the elite who supported the new model found themselves in receipt of top-up salaries and highly paid consultancies, while anyone who opposed the neo-liberal model was increasingly marginalised. For key Mozambicans, some accepted the rhetoric that life was improving for everyone, while others closed their eyes to the obvious fact that it was not. This combination of opportunities for enrichment and ideological closure created a donor-dominated hegemony that did not leave much space for alternatives.

A ênfase na ausência de alternativas explícita na última sentença implica que a dependência ultrapassava a dimensão financeira, assumindo um caráter simbólico. Conquanto oposições dentro da FRELIMO defendessem um modelo de desenvolvimento baseado na social democracia nórdica, este nunca se apresentou como um modelo possível nos anos 1990 e 2000. Paralelamente, o enriquecimento de elites políticas em Moçambique vinculado às transformações econômicas permitiu a consolidação de uma ligação nefasta entre os desejos de doadores dominantes – incluindo o Banco Mundial e os Estados Unidos – e agentes posicionados em cargos executivos privilegiados para a execução de tais transformações, à revelia dos múltiplos interesses da sociedade civil e da população em geral.

Para analisarmos o debate sobre dependência da ajuda em Moçambique, salientando o plano simbólico, ao invés de enfatizarmos a narração histórica, optamos por discutir a relação entre auditoria, dependência e cooperação Norte-Sul⁵ a partir de dois documentos principais: o Memorando de Entendimento de 2004 entre o governo de Moçambique e doadores e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). O primeiro formalizou e estruturou o principal grupo de coordenação da ajuda em Moçambique, transformando-se ao longo do tempo no principal locus de debate sobre políticas de desenvolvimento entre doadores e governo. O segundo representa a estratégia de redução da pobreza de Moçambique, cuja existência é tida como condição necessária à provisão de apoio direto ao orçamento por agentes da cooperação Norte-Sul. Centramos nossa discussão em apenas uma modalidade de ajuda ao desenvolvimento – o apoio direto ao orçamento – por considerá-la particularmente representativa de tensões emergentes da agenda de Paris no campo da CID.

A ânsia de cooperantes do Norte em prover apoio a Moçambique no início da década de 2000 refletia seu status de “donor-darling” (HANLON & KEYNES, 2010). Atividades de coordenação da ajuda em Moçambique foram iniciadas no final dos anos 1980, ainda durante a Guerra Civil, papel então desempenhado pela Comissão Executiva Nacional de Emergência (CENE) (RENZIO & HANLON, 2007, p. 7). Desde o começo da década de 2000, doadores já promoviam atividades de coordenação relativas ao apoio ao orçamento⁶, o que se realizava com base no Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro ao Governo de Moçambique. No entanto, em 2004, um grupo de então quinze instituições uniu-se para criar o Programme Aid Partnership, conhecido hoje como G-19, com o objetivo de debater problemas relacionados à provisão de apoio ao orçamento.

⁵ Pequenas frações relativas à cooperação internacional são inspiradas em seguimentos sobre Moçambique e cooperação internacional do primeiro relatório técnico não publicado do projeto *Brazilian South-South Cooperation and the BRICS: Changing Strategies in Africa*, redigido por uma equipe de pesquisadores, da qual o autor deste trabalho foi parte, com base em pesquisas de campo realizadas em Moçambique em outubro e novembro de 2013. Aportamos ao conteúdo do relatório o instrumental analítico proposto nesta dissertação, acrescentando, paralelamente, diversas novas fontes primárias e secundárias. Participaram também da redação do referido relatório Geovana Zoccal, Adriana Abdenur e Paulo Esteves.

⁶ Em geral, o apoio ao orçamento inclui três tipos de assistência: 1) apoio geral ao orçamento; 2) apoio à balança de pagamentos; 3) apoio a orçamentos setoriais (também conhecido como Sector Wide Approaches – SWAPs)

Em abril daquele ano, um ano antes da Conferência de Paris sobre Eficácia da Ajuda portanto, assinou-se o Memorando de Entendimento (MdE) que estabeleceu os princípios da Parceria e definiu compromissos relacionados ao aperfeiçoamento da qualidade da cooperação. O MdE tornou-se o mais importante documento de governança das relações entre doadores e governo local, uma vez que o espaço resultante tornou-se o principal locus de debate de políticas de desenvolvimento entre as partes referidas em Moçambique. O documento já se mostrava alinhado com os princípios da eficácia que se consolidavam no campo. Note-se, por exemplo, que o parágrafo terceiro do documento afirma que os integrantes do grupo estariam determinados a atuar no espírito da New Partnership for Africa's Economic Development (NEPAD), do Consenso de Monterrey e da Declaração de Roma sobre Harmonização, citando também a responsabilização mútua como um princípio norteador do arranjo. Adicionalmente, o MdE explicita a relação entre apoio programático e eficácia:

Neste contexto, o GdM e os PAP declaram o seu compromisso para com o Apoio Programático como modalidade de ajuda, dado o potencial para melhorar a eficácia da ajuda e sentido de propriedade do país em relação ao processo de desenvolvimento através do aumento da harmonização entre os doadores, aumento da capacidade institucional dos beneficiários em termos de planificação, implementação, monitoria e avaliação dos seus programas, fortalecendo a prestação de contas interna, reduzindo os custos de transacção, possibilitando maior eficiência na afectação de recursos para as despesas públicas e aumentando a previsibilidade do fluxo de fundos de ajuda.

O parágrafo demonstra a relação simbólica estabelecida entre eficácia e apropriação (“sentido de propriedade”), e práticas de auditoria. Planejamento, monitoria, avaliação e prestação de contas levariam à maior eficiência na alocação de recursos, promovendo maior desenvolvimento. Entretanto, deve-se enfatizar a importância da referida “capacidade institucional dos beneficiários” em fazer da lógica simbólica uma prática capaz de demonstrar a geração de ganhos de eficiência a serem verificados também através de práticas de auditoria. É de se supor que realizar práticas de auditoria sem competência prático-cultural invariavelmente elevaria os chamados custos transacionais que tais práticas supostamente deveriam reduzir.

O MdE refere-se também aos diversos planos de Estado então em vigor, nomeadamente a Estratégia para Redução da Pobreza em Moçambique (PARPA),

o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o Plano Econômico e Social (PES), e o Orçamento de Estado (OE), afirmando, em seguida, que

O GdM e os PAP acreditam que o PARPA, o CFMP, o PES e o OE são instrumentos de boa governação, na base dos quais o GdM presta contas aos cidadãos Moçambicanos [sic] através da Assembleia da República. O PARPA deve ser desenvolvido através de processos interactivos e consultivos com os actores políticos e económicos Moçambicanos [sic], incluindo o sector privado e a sociedade civil.

Os planos foram desenvolvidos à época sob significativa pressão dos doadores, refletindo sua concepção de desenvolvimento e políticas vistas como promotoras de tal concepção. Estas, por sua vez, eram traduções da cultura e práticas de auditoria, que se colocavam no campo como chaves para a redução da pobreza e geração de riqueza. O documento supõe reformas institucionais e consolidação de diversas instâncias governamentais ligadas à chamada boa governança. Como descrito anteriormente, estas são explicitadas no ano seguinte em Paris (2005), incluindo as instituições de gestão financeira, de planeamento e implementação de programas e políticas públicas, além dos sistemas nacionais de aquisição. Assim, a constituição do PAP já continha a promessa de alinhamento, tal como definido posteriormente no Segundo Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, entre doadores e receptor – o governo de Moçambique.

Não obstante, deve-se notar que os mecanismos sociais pelos quais inspirações teoricamente moçambicanas passam a refletir aspirações de doadores não se fundamentam em simples imposição pela força ou pelas finanças. Naturalmente, estes são aspectos relevantes e os mecanismos são de fato possibilitados pela posição subalterna do governo moçambicano em relação aos seus respectivos doadores. No plano individual, não há como negar que a pressão era reconhecida, e discordâncias em relação a políticas específicas não eram infrequentes. Casos exemplares são os das políticas em relação à produção de castanha de caju e à questão fundiária⁷. Contudo,

The nature of government-donor relations [...] shaped by an environment where high aid dependence is coupled with limited pressure for accountability from civil society, parliament or the media, who lack political clout and technical capacity, and with substantial rewards for going along with donor demands. In such a situation [sic], there are clearly few incentives for the political leadership to take strong positions

⁷ Ver Renzio e Hanlon (2007) para mais informações.

against donor policies, or to engage in debates about policy alternatives which could call into question the predominant development paradigm (RENZIO & HANLON, 2007, p.11).

A dependência da ajuda torna-se um novo “modo de vida” do governo moçambicano, imbricado nos próprios mecanismos de operação do Estado de Moçambique (WUYTS, 1996, apud BERTELSEN, 2005). Não há modelos de desenvolvimento universais. No entanto, a aceitação não refletida das políticas defendidas por doadores como única alternativa a seguir reflete e realiza a situação de dependência e dominação simbólica sofrida pelo governo de Moçambique. Para o analista, “[e]verything happens as if the symbolically dominated group conspired against itself” (BOURDIEU, 1989 apud BOURDIEU & WACQUANT, 1992, p.166). Ao se crer no desenvolvimento de instituições e políticas defendidas por doadores como única alternativa possível, o governo de Moçambique realiza sua dependência pelo reconhecimento da mesma, praticado através da concessão de poder de determinar modelos e políticas a serem seguidas a estrangeiros.

Se analisarmos apenas planos e projetos em Moçambique, a relação entre práticas, posicionamentos e estrutura social torna impossível avaliar se programas de doadores refletem objetivos explícitos em planos como o PARPA ou se estes refletem as inclinações de doadores. No entanto, ao os examinar à luz de transformações no campo, verificamos que a segunda proposição é mais provável:

In all other documents, and most of all in the PARPA, which is the key policy document on the basis of which donor support has been forthcoming, goals are mostly dictated by existing donor strategies – with a particular focus on ending absolute poverty and achieving the Millennium Development Goals. So, for example, the PARPA talks of an enabling state in which the private sector is the main engine for growth and poverty reduction. But its first version (2001-2005) was heavily skewed towards provision of basic services such as health and education, in line with the guidelines underpinning debt cancellation in the late 1990s, for which a poverty strategy based on social sector investment was a prerequisite. (RENZIO & HANLON, 2007, p. 10)

Exemplificamos abaixo a análise de Renzio e Hanlon a partir de um trecho do PARPA I⁸:

⁸ Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Mozambique_PRSP.pdf. Acesso em: 23 jun. 2014.

As one can surmise, there has been a long debate about how to define poverty, and how to measure it. In the literature, poverty was defined for many years in terms of a lack of income (in money or in kind) necessary to **ensure access to a set of “basic needs”**. **With the passage of time the concept of poverty has been redefined to mean not only the lack of income, but also the lack of access to health, education and other services** [Negrito Nosso]. In recent decades the definition of poverty has expanded to include aspects such as powerlessness, isolation, vulnerability, and social exclusion, amongst others. (PARPA I, 2001, p.10)

Renzio e Hanlon continuam:

The second PARPA (2006-2010), on the other hand, is meant to devote more attention to the productive sectors, again in line with more recent shifts in international debates. Moreover, its first version was written with heavy input from foreign consultants and little involvement of civil society, and was submitted to donors for comment but never submitted to Parliament; indeed, it was mostly seen as a document directed at the donors for complying with the requirements of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative and accessing additional resources through debt relief. (RENZIO & HANLON, 2007, p. 10)

Citamos um trecho da introdução do PARPA II⁹ a fim de ilustrar o foco do plano em setores produtivos:

O presente PARPA distingue-se do anterior por incluir nas suas prioridades uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade [Negrito Nosso]. Em particular, focaliza a atenção no desenvolvimento de base ao nível distrital, na criação de um ambiente favorável ao crescimento do sector produtivo nacional, à melhoria do sistema financeiro, ao florescimento das pequenas e médias empresas enquadradas no sector formal, e a desenvolver ambos os sistemas de arrecadação de receitas internas e de afectação dos recursos orçamentais. (PARPA II, 2006, p.1, §3)

A análise demonstra o vetor do alinhamento entre doadores e governo. Ao contrário do que se recomenda na Declaração Paris, é o governo de Moçambique que se alinha aos doadores, não o contrário. A evidência nos leva a questionar também a validade prática dos demais princípios da Declaração. O governo de Moçambique estaria exercendo liderança efetiva sob suas políticas de desenvolvimento e estratégias (apropriação), ou obedecendo aos desígnios de seus doadores? Os doadores estariam simplificando procedimentos, dividindo trabalho e catalizando suas vantagens comparativas (harmonização), ou as visões do governo de Moçambique estariam sendo ignoradas? Seriam promovidos

9

Disponível

em:

<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d61761.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

mecanismos de gestão para resultados a partir das visões e esquemas já existentes em instâncias do governo de Moçambique (gestão para resultados), ou doadores estariam cobrando e impondo ao governo diferentes esquemas de monitoramento e gestão, criando obstáculos à gestão ativa do governo? Finalmente, qual o caráter da responsabilização mútua promovida?

Mesmo as instâncias de diálogo entre governo e doadores, a exemplo do PAP, não foram criadas a partir de visões esposadas pelo governo de Moçambique. Cabe perguntar, portanto, em que medida representam apropriações efetivas do governo e em que medida criam problemas para a governança nacional. O modo como planos como os PARPA foram formulados tem como consequência perversa a criação de linhas de responsabilização relacionando governos receptores a doadores, suprimindo, em lugar de cultivar, a relação de responsabilização entre Estado e seus cidadãos (tal como sugerido pelos próprios doadores). Mantém-se assim a relação subalterna, que não se baseia somente em dependência financeira. Hodges e Tibana notam como isso se reflete no processo de formulação do orçamento de Estado em Moçambique:

[W]hile external aid helped to rebuild Mozambique after a long and devastating civil war and has contributed to economic growth, it has also had perverse side-effects, fragmenting government planning, budgeting and management and weakening national ownership of policymaking. Since Mozambique also has a weak civil society and a weak parliament that is not yet able to act as an effective check on the executive, high aid dependence means that the budget process essentially involves only two actors, the executive and foreign donors. Accountability to donors is much stronger than it is to Mozambican society. (HODGES & TIBANA, 2004, p.8)

O apoio ao orçamento revela a tensão entre a auditoria e o princípio de apropriação, que sugerimos ser uma das principais tensões constitutivas da agenda da eficácia no capítulo três. A modalidade de apoio ao orçamento tem sido sugerida como uma forma de promover apropriação do governo em relação a projetos de desenvolvimento, o que por sua vez traduzir-se-ia em maior sustentabilidade. Paralelamente, ela constituir-se-ia em modalidade naturalmente harmonizada entre doadores, reduzindo custos de transação, e alinhada às prioridades do governo, na medida em que este passaria, em teoria, a orientar o destino dos recursos.

A difundida cultura de auditoria faz que a responsabilização seja automaticamente transposta na realização de auditorias e implementação de mecanismos de gestão focados na mensuração e demonstração de resultados, caracterizados pela alegada busca por precisão léxica e utilização de vocabulário numérico. Pela imposição de condicionalidades imbricadas no sistema de apoio ao orçamento, não somente as linhas de responsabilização do governo são redirecionadas aos doadores, mas a própria realização do princípio de apropriação é em si mesmo questionável. Conforme a fala apresentada no capítulo anterior de um profissional de uma agência doadora na Tanzânia no final da década de 1990, “ownership exists when they do what we want them to do but they do it voluntarily” (Helleiner apud HARRISSON et al., 2008).

A literatura, auxiliada pela representação da CNS favorecida por agentes do Sul, frequentemente enfatiza o aspecto da verticalidade¹⁰ na discussão sobre a subalternidade e dependência que caracteriza a relação Norte-Sul. A metáfora ampara-se na representação cardeal, bidimensional, do espaço físico. Avançamos em outra direção, optando por qualificar a dimensão simbólica dessa relação, ressaltando a mutualidade implicada na dependência entre doadores e receptores. Denominamos de dependência simbólica a condição que permite essa relação, mostrando a seguir como se manifesta na configuração da apropriação.

Como explicitado na frase citada por Helleiner, a partir de Paris, ser “owner” envolve fazer aquilo que doadores desejam que seja feito, implementando suas “boas práticas” e princípios de auditoria. Isso significa notar a hierarquia que caracteriza a relação de dependência simbólica entre governos receptores e doadores. No entanto, diante de ameaças à sua legitimidade no campo, doadores precisam de que governos convençam demais agentes no campo de que são líderes de suas estratégias de desenvolvimento. Logo, apesar da

¹⁰ Por exemplo, Monica Blagescu e John Young, em um working paper do Overseas Development Institute, afirmam: “[m]ost of the literature on accountability and capacity building in North-South partnerships reviewed for this paper focused on (i) research partnerships or research/practice partnerships in the health sector between Northern governments or government agencies and Southern NGOs or think tanks; or (ii) partnerships between Northern and Southern NGOs. *As mentioned above, the need for accountability in North-South partnerships is mainly driven by the Northern partner’s control over resources which skews the distribution of power (Brehm, 2001: 2). The Southern partner becomes dependent on the Northern partner (a vertical, dependency relationship) and is unable to maintain horizontal relations with other actors as equals [Itálico Nosso]*”. Disponível em: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/158.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2014.

hierarquia clara, a dependência simbólica é mútua. O governo, por sua vez, precisa dos doadores para desempenhar seu papel junto aos seus nacionais. Para isso, deve operar no registro da auditoria do campo, bem como no híbrido local. O bom “owner” é aquele que demonstra aos doadores que deseja o que estes desejam apesar do desejo destes, podendo assim fazer funcionar seu governo.

A dependência simbólica moçambicana concorre com a fundamentação da modalidade de apoio ao orçamento em relações de auditoria entre doadores e governo em tornar improvável a emergência e implementação de estratégias de desenvolvimento em oposição ao Norte. Além disso, correlaciona o sucesso da apropriação nacional e local ao desejo de doadores.

A seção 3 do MdE dispõe sobre os princípios da Parceria, afirmando em seu primeiro parágrafo que

[o] Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático que prestam Apoio Directo ao Orçamento consideram os compromissos do GdM com a paz, a promoção de processos políticos democráticos livres, credíveis, independência do sistema judicial, Estado de direito, direitos humanos, boa governação e honestidade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção (com referência aos compromissos constitucionais, NEPAD e acordos internacionais) como sendo os princípios básicos de governação para a disponibilização do Apoio ao Orçamento.

O feitiço do parágrafo demonstra a formulação de princípios democráticos como forma de condicionalidade à provisão de apoio programático. Em seguida, o texto menciona o PARPA e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como referências, citando-se ainda a necessidade de manutenção de compromisso do Governo em relação a políticas macroeconômicas sólidas. O texto ainda aponta uma das principais instituições responsáveis por definir políticas sólidas, assim como avaliar o grau de compromisso moçambicano para com tais políticas: o Fundo Monetário Internacional (FMI). Veja-se os pontos 9 e 10 do MdE (p.7):

Para além disso, os seguintes pontos são considerados pelo GoM e por todos os PAP como sendo princípios básicos para a disponibilização do Apoio Programático:

- O compromisso do Governo para o Combate à Pobreza (com referência às Metas de Desenvolvimento do Milênio e ao PARPA), através de um padrão de despesas públicas em conformidade com as prioridades do PARPA;

- O compromisso do Governo para com o prosseguimento de políticas macro-económicas sólidas (com referência a situação “on track” do programa com o FMI, ou uma avaliação equivalente).

10. Os problemas referentes a uma violação destes princípios serão tratados através de consulta e diálogo entre os PAP e o GdM ao nível apropriado de tomada de decisão, a qualquer momento que um dos PAP signatários achar apropriado. A violação de um princípio básico é entendida como estando acima e para além das preocupações levantadas sobre o limitado desempenho relativamente às metas e indicadores definidos no PES/QAD.

Assim, o governo de Moçambique deveria implementar práticas de auditoria, bem como políticas de liberalização associadas, e deveria ser auditado pelo FMI, cujo julgamento é a principal referência para doadores no que tange à situação macroeconómica do país. Apenas ao obter resultados satisfatórios, a provisão de apoio ao orçamento seria garantida.

Não é estranha a suposição de que a apresentação de princípios democráticos como condicionalidade à manutenção do apoio financeiro pode causar danos à sustentabilidade dos próprios princípios democráticos, na medida em que se vincula, indiretamente, princípios democráticos à situação de dependência¹¹. Além disso, apesar do que parece uma relação clara de subalternidade, não devemos supor a existência de resistência consciente em relação ao trabalho do FMI, por exemplo. Pelo contrário, como nos demonstra Richard Harper (2000, p.50) em estudo antropológico sobre as missões de auditoria do FMI, parceiros locais frequentemente procuram agradar seus auditores, e pensam realmente depender de suas instruções para realizar e implementar decisões acertadas:

‘We’ve been waiting for you [the mission] to come back again to help us solve these policy dilemmas. You should come back more often!’ The specifics of the Arcadian institutions also showed themselves in the mission process and in the character of the policy meetings. The desk officer explained to me (during the event) that one of the reasons why the Central Bank staff took so long deliberating on the figures the chief presented was that they were trying to determine which of those figures were their responsibility and which were other departments’ within the

¹¹ Não é à toa que, ao se referir aos atritos entre Frelimo e Renamo em finais de 2013, o chefe da cooperação de uma das principais agências doadoras baseadas em Moçambique afirmou: “with the gas discoveries, we donors are afraid that Mozambique becomes a new Angola”. Debater se a promoção da democracia deve ser objetivo da cooperação, e se há formas melhores de fazê-lo do que a imposição de condicionalidades à provisão da cooperação, não é, contudo, objetivo deste trabalho.

government. They were concerned to make sure that the numbers they had produced did not indicate that they had done a bad job.

Inferir que tal comportamento é simplesmente fruto do medo das consequências de uma análise negativa por parte dos auditores é ignorar a complexidade envolvida numa relação de dependência simbólica. As decisões “acertadas” nada mais são do que decisões ajustadas às expectativas dos FMI e doadores, que não deixam de ser também as expectativas da maioria daqueles que participam do governo do país auditado. Como é de se esperar de práticas baseadas numa cultura de auditoria, Harper salienta a importância de “get the numbers right” (HARPER, 2000, p.51). Isto é, conseguir os números certos e fazê-los certos, o que significa em certa medida ajustá-los. Ao final, o autor explicita, ainda, que auditoria traduz-se na sacralização da racionalidade instrumental:

It goes without saying that such auditing is being undertaken with a view to assess quality, productivity, and so on. Often doing so is treated as essential to a rational society. But if it is the case that the transformations I have described are common to all audit processes, then the society we are moving toward—Power’s Audit Society—is perhaps much less rational in the Weberian sense than we may think. It may well be that though the raw material of those processes may be wholly mundane, agreeing to count them may make them seem sacred. The empirical materials I have presented from the IMF lead me to make this suggestion; it is for others to investigate whether this is so. (HARPER, 2000, p.51)

A análise dos demais planos estratégicos de Moçambique, bem como documentos de policy publicados por agências doadoras, revela relações semelhantes entre cooperação Norte-Sul, auditoria, e dependência simbólica. Ao enfatizar o plano simbólico na questão da dependência, desejamos salientar que as condições objetivas relacionadas ao posicionamento do governo moçambicano, incluindo a limitada disponibilidade de recursos financeiros e a imposição de condicionalidades por parte de doadores, também devem abranger aspectos simbólicos.

De fato, não há como tecer limites fixos entre o material e o simbólico. Modelos alternativos de desenvolvimento não deixaram de ser apresentados apenas porque não poderiam ser realizados, dadas as condições materiais implicadas na posição de dependência ocupada por Moçambique, mas porque as condições objetivas limitavam as condições de possibilidade de um modelo

alternativo ser discutido. Nas palavras de Plank (1993, apud RENZIO & HANLON, 2007), comentando políticas relacionadas à produção de castanha de caju e a influência do Banco Mundial no início dos anos 1990,

The important point about orthodoxy is not that it is by nature mistaken, but that it forecloses debate and limits the range of options open for consideration. The Mozambican Government is handicapped in its negotiations with donors by the non-existence of other external sources of assistance, as well as by the virtual absence of alternative ideas about what aid is for and how it might be used.

A virtual ausência de alternativas a que o autor se refere é ponto central da dinâmica de dependência simbólica a que Moçambique está submetido. Tal análise simultaneamente corrobora e nega análises, com as quais parecem concordar Renzio e Hanlon (2007), semelhantes a de Killick et al. (2005, p. 50):

‘Mozambique appears as many [...] aid-dependent countries, with the government apparently believing that its undoubted reliance on foreign assistance means that it is not in a position to insist on its own priorities. While there is no avoiding the truth that the bargaining position of the government vis-à-vis its development partners is, and will remain, highly unequal, we would like to stress that aid dependency does not have to entail subservience, and that boldness by the government can go part way to redressing the asymmetry just mentioned.

Corroboram-nas, pois se identifica uma relação entre dependência, crença e o plano simbólico, implicando conexão inextricável entre ausência de ousadia (“boldness”) e assimetria. Porém, as negam, na medida em que se enfatiza a vinculação genética entre assimetria e ausência de ousadia à trajetória/experiência, de tal maneira que transformações mais radicais seriam exigidas para criar e expandir as condições de possibilidade dessa ousadia. Renzio e Hanlon (2007, p.15) enfatizam, ainda, como a sobrecarga burocrática, promovida pela ausência de coordenação, contribuiria para a “subserviência” do governo.

A sobrecarga burocrática e a fragmentação parecem contribuir para a subserviência apenas indiretamente, na medida em que tornam a própria ajuda ineficaz. O paradoxo reside no fato de que novas burocracias são frequentemente apresentadas por doadores como soluções para a promoção da eficácia. Isso demonstra como a cultura de auditoria, por meio das transformações institucionais e práticas implicadas na agenda da eficácia, funciona como veículo de um modelo de desenvolvimento particular travestido de universal e neutro. Os problemas são “resolvidos” pela correção de velhas e criação de novas instituições

fundamentadas nos mesmos princípios de auditoria, não pelo debate do modelo que as subjazem.

Apoiando-nos no trabalho de Harper sobre o FMI, sugerimos que as práticas de auditoria, que visam à racionalização associada à promoção de eficácia, são menos racionais do que o arquétipo de racionalidade as presume ser. Além disso, faz-se necessário reconhecer que ganhos em eficácia, verificados a partir de práticas de auditoria, são constituídos socialmente¹². Isto não os torna menos válidos, porém os particulariza e desnaturaliza, possibilitando a emergência de alternativas e debate, elementos virtualmente inexistentes no que se refere ao desenvolvimento de Moçambique durante os anos 1990 e início dos anos 2000.

Paralelamente, procuramos demonstrar a partir da análise do MdE que a provisão de apoio ao orçamento, mesmo coordenado, pode também impactar negativamente na dependência, independentemente dos seus efeitos no nível de custos burocráticos. Renzio e Hanlon (2007, p.16) sugerem, por exemplo, que, na medida em que se mantêm as demais modalidades de ajuda, o fardo administrativo da ajuda estaria aumentando. Dado o nível da dependência, o apoio direto ao orçamento pode fazer que “ ‘donors’ common voice (...) become a ‘common front’ in an unbalanced power relationship, especially where donors [may] agree together to withhold disbursement” (BATLEY, 2005, p. 422). Cabe notar que isto não ocorreu – ou seja, não houve frente comum dos doadores – após o último grande escândalo de corrupção governamental em Moçambique, em 2013, associado à empresa pública de pesca EMATUM. Exploraremos o evento nas próximas subseções, oferecendo explicações centradas no engajamento de países emergentes em Moçambique e descobertas de recursos naturais.

4.3 A presença do Sul, recursos naturais e o governo de Moçambique

O volume do apoio prestado, bem como o número de doadores a participar do grupo, faz de Moçambique um dos maiores receptores de apoio ao orçamento na África e no mundo. De acordo com a base de dados ODAMoz, cerca de USD

¹² Mosse (2005) realiza argumento semelhante ao discutir o sucesso de uma intervenção de desenvolvimento. Em outras palavras, para o autor o sucesso seria socialmente construído.

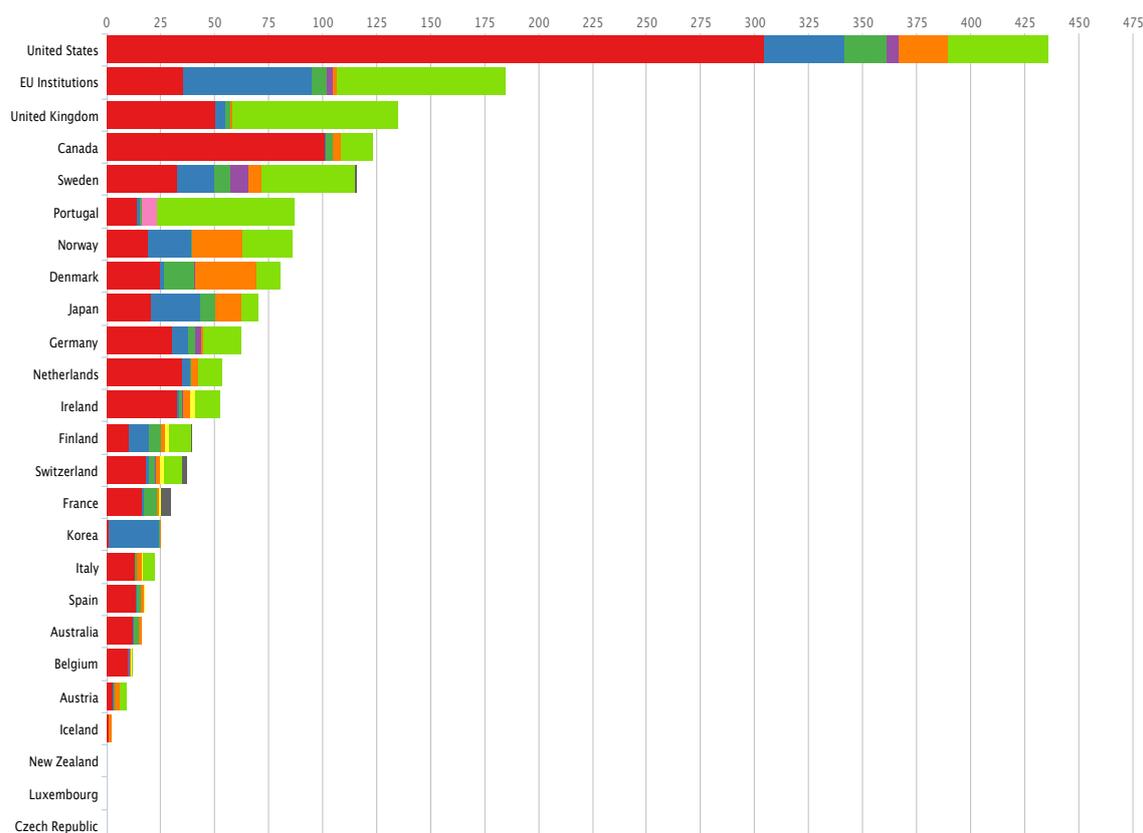
2,2 bilhões foram desembolsados por doadores tradicionais, desde 2011, na modalidade de apoio direto ao orçamento¹³. Ao avaliarmos a dependência financeira da ajuda, apurada tanto pela proporção ajuda/orçamento ou ajuda/Renda Nacional Bruta, verifica-se diminuição. No entanto, como demonstram as séries históricas abaixo, a redução foi pequena (cerca de 5,5 pontos percentuais entre 2000-2011), e o volume absoluto de ajuda permanece significativo, sendo ele, em 2008, maior do que em 1990. Em 2004, tal como em 1990, o volume de ajuda per capita (USD 63,00) representava quase o dobro da média referente a países menos desenvolvidos e à África subsaariana (USD 33,00) (HANLON & SMART, 2008).

O gráfico abaixo mostra a distribuição da ajuda provida por integrantes do CAD em Moçambique por setor. As cores dominantes, vermelho e verde, significam, respectivamente, infraestrutura social e apoio programático (ao orçamento). Por infraestrutura social, entende-se bens que acomodam setores sociais, a exemplo de escolas no setor educacional ou centros médicos no setor da saúde. Como demonstra o gráfico, Estados Unidos e instituições da União Europeia desempenham papel dominante¹⁴ entre os doadores do Norte em Moçambique, embora possuam distribuições da ajuda por modalidade significativamente distintas. A ajuda dos Estados Unidos concentra-se em infraestrutura social, já a da União Europeia em apoio programático.

¹³ Considerado promotor de apropriação nacional e uma das formas mais harmonizadas e alinhadas de se prover cooperação, o apoio direto ao orçamento leva doadores ao “coração do processo governamental” (BATLEY, 2005, p. 415). Se a apropriação aumenta, aumenta também a responsabilidade de doadores pelo sucesso de Moçambique, argumentam Renzio e Hanlon (2007, p.17). Os autores notam, ainda, que se doadores decidirem suspender desembolsos por conta de um problema de governança sério, poderiam ser facilmente culpabilizados por sabotar a estabilidade macroeconômica e financeira do país. Entretanto, condições para a suspensão de desembolsos foram definidas no MdE de 2004, acordado entre doadores e governo, o que nos levaria a crer que a culpa pela suspensão de desembolsos poderia ser atribuída ao governo por não cumprir com o acordo em primeiro lugar. Em que medida atribuições de culpa serão legítimas depende da legitimidade da alegação de ambos os lados, que não pode ser desconectada do posicionamento no campo das partes.

¹⁴ Notar que instituições como o Banco Mundial não fazem parte do CAD e, portanto, não aparecem no gráfico.

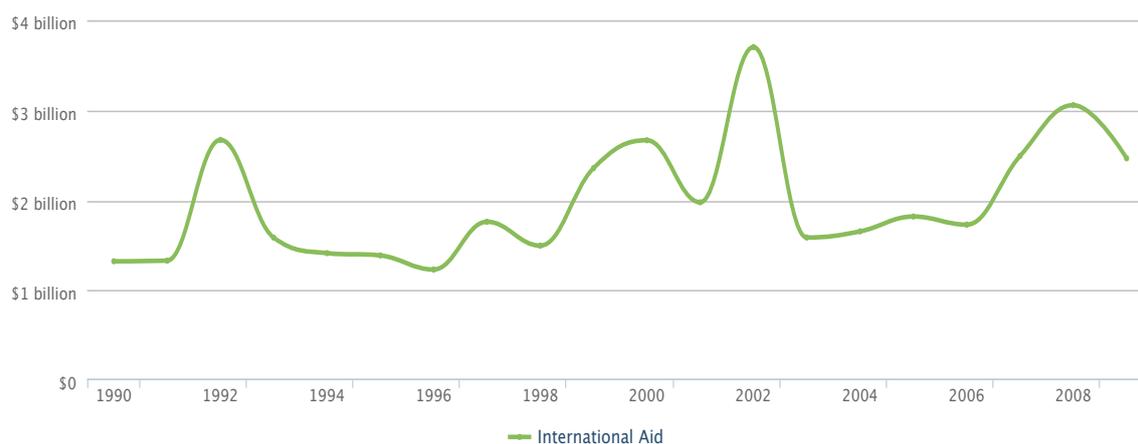
Gráfico 2 – AOD total (USD milhões) fornecida por países CAD a Moçambique



* Vermelho e verde claro, as duas cores que se destacam, representam, respectivamente, infraestrutura social e apoio programático

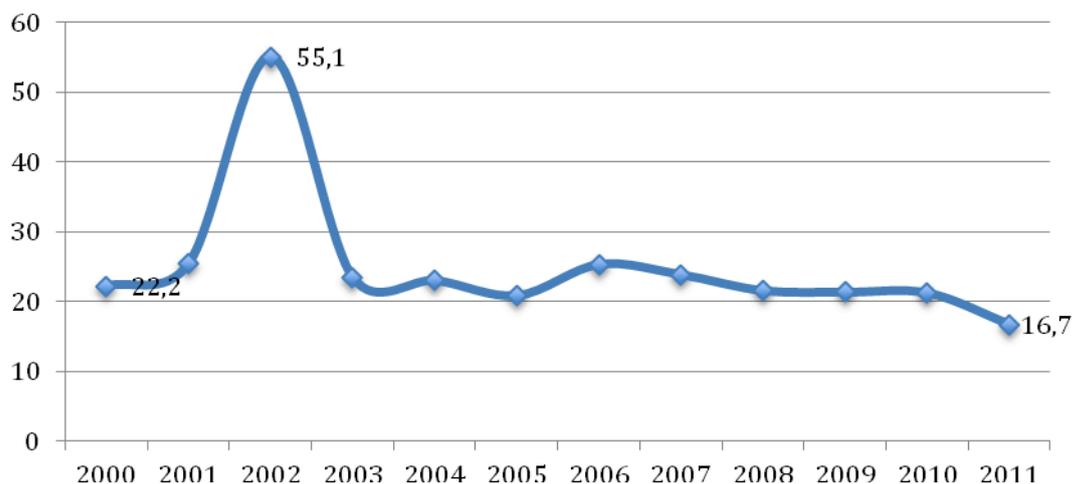
Fonte: DAC Stats

O gráfico 3 mostra tendência geral ascendente nos níveis de AOD em Moçambique entre os anos 1990-2008. O pico de 1992 pode ser explicado por desenvolvimentos associados à assinatura do Acordo Geral de Paz em Moçambique. Já o pico em 2002 é explicado pela ascensão de Moçambique à iniciativa HIPC naquele ano (QUARTAPELLE, 2011). Finalmente, a crise financeira de 2008 faz-se sentir também na provisão de ajuda ao desenvolvimento, elemento demonstrado pela curva negativa após 2008.

Gráfico 3 - Ajuda Internacional a Moçambique 1990-2008 (USD)

Fonte: AidData

Assim como no gráfico anterior, o pico em 2002 apresentado no gráfico 4 pode ser explicado pela integração de Moçambique à iniciativa HIPC. A ligeira inclinação negativa da tendência geral apresentada no gráfico abaixo representa o fato de que a renda nacional de Moçambique cresceu apenas um pouco mais rápido do que os volumes de AOD recebido.

Gráfico 4 - Net AOD recebido por Moçambique como % da Renda Nacional Bruta (2000-2011)

Fonte: Banco Mundial – World Development Indicators

Como demonstra a tabela abaixo, doações representavam 8,4% do PIB em Moçambique em 2012, dos quais 2,3% não eram direcionados a projetos. Doações equivalem, portanto, a mais de 30% do orçamento do Estado naquele ano, o que

representa um nível significativamente alto de dependência econômica da ajuda¹⁵. Em contraste, os USD 200 milhões em AOD recebidos por Angola em 2011 representam apenas cerca de 0,3% do PIB angolano naquele ano¹⁶.

Tabela 2 Evolução dos recursos orçamentários do Estado de Moçambique 2012-2014

	State Budget 2012	Forecast 2013	2014
<i>Millions of Meticals</i>			
Total resources	163,035.50	174,955.00	204,905.80
Internal resources	98,688.10	117,535.20	138,018.08
State revenue	95,538.00	113,962.00	135,546.06
Domestic credit	3,150.10	3,573.30	2,472.00
External resources	64,347.40	57,419.70	69,359.70
Donations	34,718.60	19,810.70	39,666.20
Credits	29,628.80	37,609.10	29,693.50
<i>Percentage of the GDP</i>			
Total resources	39.3%	36.2%	36.4%
Internal resources	23.8%	24.3%	24.5%
State revenue	23.1%	23.6%	24.1%
Domestic credit	0.8%	0.7%	0.4%
External resources	15.5%	11.9%	12.3%
Donations	8.4%	4.1%	7.1%
<i>For projects</i>	3.7%	3.6%	3.3%
<i>Non-consigned values</i>	2.3%	2.2%	2.0%
Credits	7.2%	7.8%	5.3%

Fonte: ABDENUR et al., 2014

Em 2010, doadores decidiram não aumentar o volume de apoio ao orçamento para 2011, utilizando como argumento a performance ruim do governo

¹⁵ A ajuda programática como percentagem do orçamento do Estado é frequentemente utilizada como um indicador de dependência econômica da ajuda, a exemplo do relatório recente da Action Aid intitulado *Real Aid: Ending Aid Dependency*. Contudo, há muito se avançam críticas à utilização de tal indicador. Para uma abrangente discussão e apresentação de alternativas, ver Lensink e White (1999). Disponível em: http://www.bistandsdebatten.se/wp-content/uploads/2012/10/1999_2-Aid-Dependence.-Issues-and-Indicators.pdf. Acesso em: 25 jun. 2014.

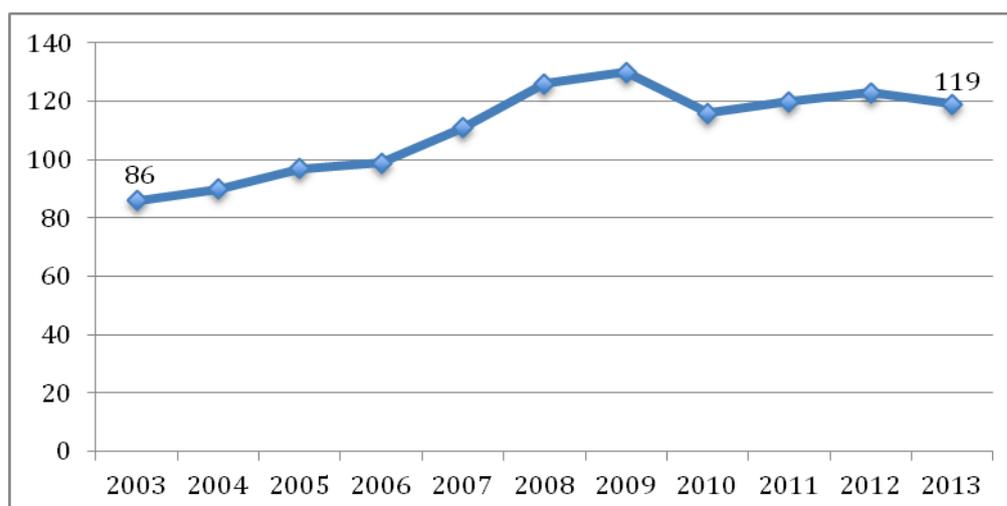
¹⁶ Curiosamente, Angola frequentemente figura em análises como um país dependente de recursos naturais. Entrevistados em Moçambique amiúde afirmaram, com preocupação, que Moçambique, após as descobertas de recursos naturais, estaria se movendo em direção ao modelo angolano. Estariam eles se referindo à transferência da dependência da ajuda para recursos? Quais seriam as implicações desse movimento?

em assuntos de governança, sua falta de compromisso em lidar com a corrupção e a exclusão de atores políticos naquele ano (RASMUSSEN, 2010). Rasmussen nota ainda que

the G19's show of force did not go unnoticed. In an evaluation of donor performance in Mozambique in May, the government attacked donors by claiming that discussions “often degenerated into mutual accusations” and that relations between the government and donors had “ceased to be a partnership”. Furthermore, the government accused the G19 of a “tendency to take an almost ‘biblical’ approach in the interpretations” of the memorandum of understanding for the budget support.

Entre 2003-2013, Moçambique perdeu 33 posições no índice de corrupção da Transparência Internacional (ver gráfico abaixo), sofrendo também piora significativa no índice. Embora parte da explicação resida na maior abrangência que a pesquisa teve ao longo dos anos, não se pode ignorar a tendência geral. Paralelamente, observam-se posições cada vez mais firmes e independentes em relação a doadores. Entretanto, como vimos, o nível de dependência econômica da ajuda, assim como o seu volume absoluto, permanecem altos. Em outras palavras, apesar dos volumes de ajuda permanecerem típicos do que no campo se consideraria um “donor-darling”, não se pode dizer o mesmo acerca do comportamento do governo moçambicano e sua relação com doadores.

Gráfico 5 – Moçambique – índice de corrupção internacional 2003-2013 (Transparência Internacional)



Fonte: Compilação nossa, dados da Transparência Internacional

Como se deu essa mudança? Mais uma vez, argumentamos que a transformação pode ser melhor compreendida a partir de um olhar sobre o plano

simbólico, incluindo duas dimensões vinculadas: 1) o maior engajamento de países ditos do Sul, particularmente os BRICS, em Moçambique; e 2) as descobertas de recursos naturais em Moçambique. As subseções seguintes discutem ambas as dimensões, delineando o que chamamos de “efeito BRICS”. A partir disso apontam-se os possíveis efeitos disso sob a posição ocupada por Moçambique no campo e as respectivas consequências para o comportamento do seu governo, bem como as implicações para o comportamento de doadores tradicionais.

4.3.1 Recursos naturais e a presença dos BRICS no setor extrativo em Moçambique

A subseção aborda brevemente as descobertas de recursos naturais em Moçambique e a presença dos países BRICS, permitindo posteriormente discutir os efeitos dessa dinâmica sob o comportamento do governo de Moçambique e a cooperação Norte-Sul. O engajamento de países do Sul é consideravelmente amplo, incluindo setores como agricultura, indústria e serviços. Abarca também diversos tipos de fluxos financeiros. Estes incluem investimentos, comércio e cooperação, podendo ser de caráter privado, público ou misto. Aliás, frequentemente não há clareza entre o limite dessas esferas no engajamento dos países BRICS.

Em particular, há evidências de que a cooperação para o desenvolvimento promovida por esses países amiúde possui ligação com interesses privados. Note-se, por exemplo, o financiamento da empresa Vale ao projeto brasileiro de construção de uma fábrica de antirretrovirais em Matola, cidade-satélite de Maputo, liderado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹⁷. No entanto, este não é o foco do nosso trabalho, sendo a conexão citada ainda pouco pesquisada. Não obstante, há que se observar que os princípios de geração de benefícios mútuos e de relações win-win que fundamentam o regime simbólico da cooperação Sul-Sul

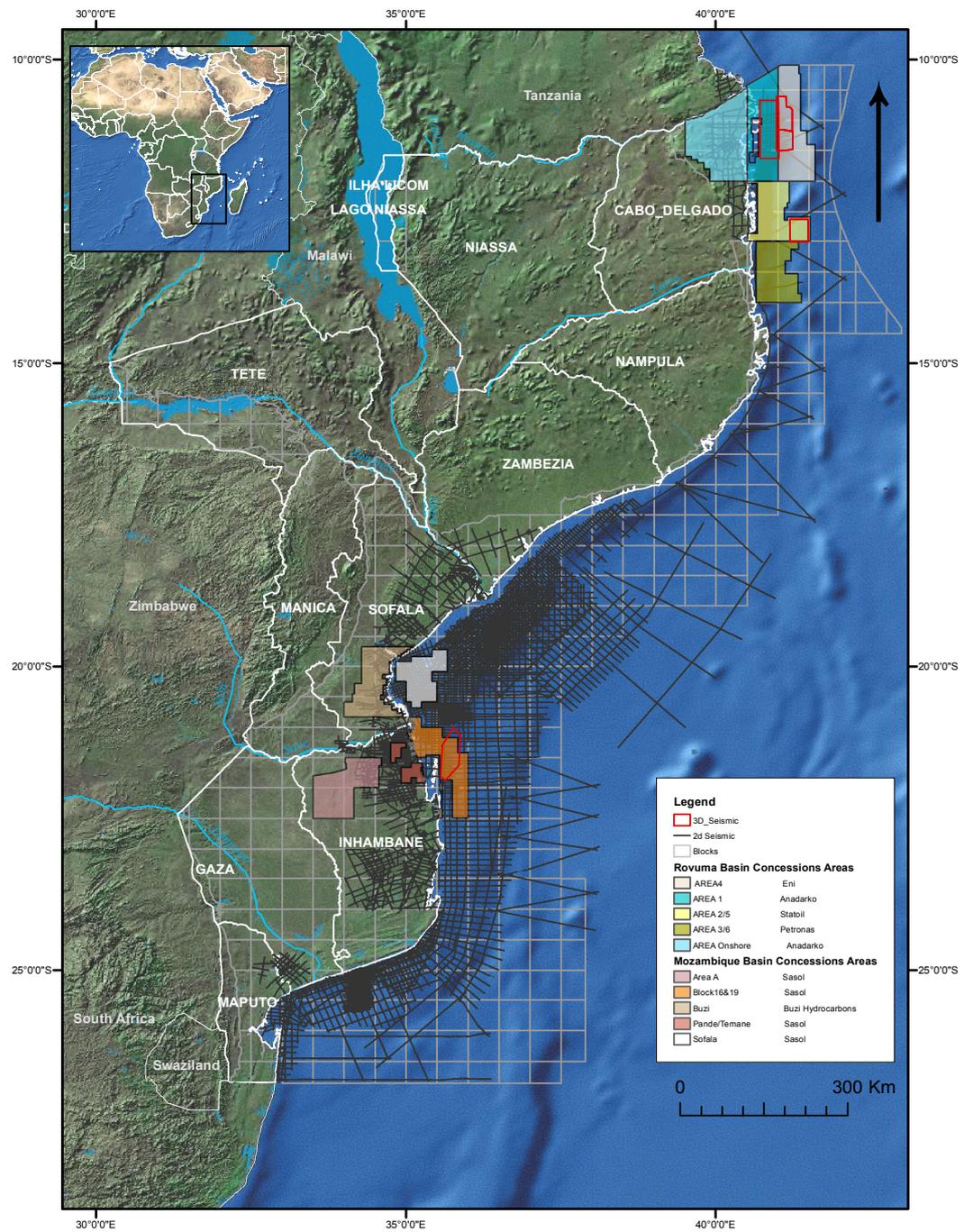
¹⁷ Disponível em: http://www.deivison.com.br/demos/smm/relatorio_SMM.pdf. Acesso em: 10 abr. 2014.

oferecem guarda-chuva simbólico para o vínculo referido. A própria noção de benefícios mútuos não exclui comércio e investimento¹⁸.

Embora possamos relacionar indiretamente o amplo engajamento dos BRICS em Moçambique às possibilidades consequentes dos recursos naturais, optamos por nos concentrarmos na presença empresarial desses países no setor extrativo, na medida em que representa a ligação mais direta entre BRICS e recursos naturais em Moçambique. Até pouco tempo atrás, muitos especialistas em Moçambique descreveriam o país como um “marginal and peripheral country with no valuable minerals” (HANLON, 2010, p.1). Contudo, segundo Mosca e Selemane (2012, p.232), muitos dos recursos naturais moçambicanos já eram conhecidos na época colonial, sobretudo o carvão, as potencialidades da energia hídrica, e o gás de Inhambane, região ao sul de Moçambique. Estes não teriam sido explorados por conta da debilidade financeira portuguesa, aliada ao isolamento internacional do regime do Estado Novo, o que dificultava a atração de capital externo, pela pequena demanda relativa de alguns desses recursos, e, posteriormente, por conta da guerra civil.

¹⁸ Isso ajuda a explicar a maior abrangência da expressão CSS, em contraposição à CNS. A primeira regularmente abarca comércio e investimentos, enquanto a segunda é quase que exclusivamente destinada a compreender a noção de ajuda ao desenvolvimento. O uso da noção ampliada não é trivial, relacionando-se a tensões no próprio campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Por exemplo, não há como não relacionar o uso ampliado da expressão CSS ao pleito brasileiro de não se discutir assuntos pertinentes à cooperação técnica sem se discutir comércio e propriedade intelectual no sistema internacional. A mesma lógica substanciou o esvaziamento da agenda de *policy coherence* no campo.

Figura 1 – Reservas de gás descobertas e concessões em Moçambique



Fonte: Instituto Nacional do Petróleo, Moçambique. Disponível em: <http://www.inp.gov.mz/Exploration-Production/Maps>. Acesso em: 25 jun. 2104.

De fato, o governo moçambicano há muito já esperava gerar rendas a partir da extração de recursos, tendo criado a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos de Moçambique ainda nos anos 1980. Entretanto, pelos motivos acima mencionados, apenas nos ano 2000 realizaram-se avanços importantes no

desenvolvimento desses recursos, quando a sul-africana Sasol perfurou e avaliou as reservas de gás de Pande e Temane, pouco tempo depois iniciando sua exploração. Desde então, especialmente após 2010, houve diversas outras grandes descobertas, e novas tecnologias permitiram a exploração de reservas antes não exploráveis. As maiores descobertas dizem respeito ao gás offshore ao longo da costa moçambicana, estimado em 130 trilhões de pés cúbicos (HRW, 2013, p. 24). O governo parece estar contemplando duas estratégias para operacionalizar o desenvolvimento desses recursos. As alternativas são vender o total dos recursos explorados na sua forma liquefeita no mercado internacional, ou manter parte desses recursos para o suprimento da indústria doméstica e exportar o restante (GQADA, 2013).

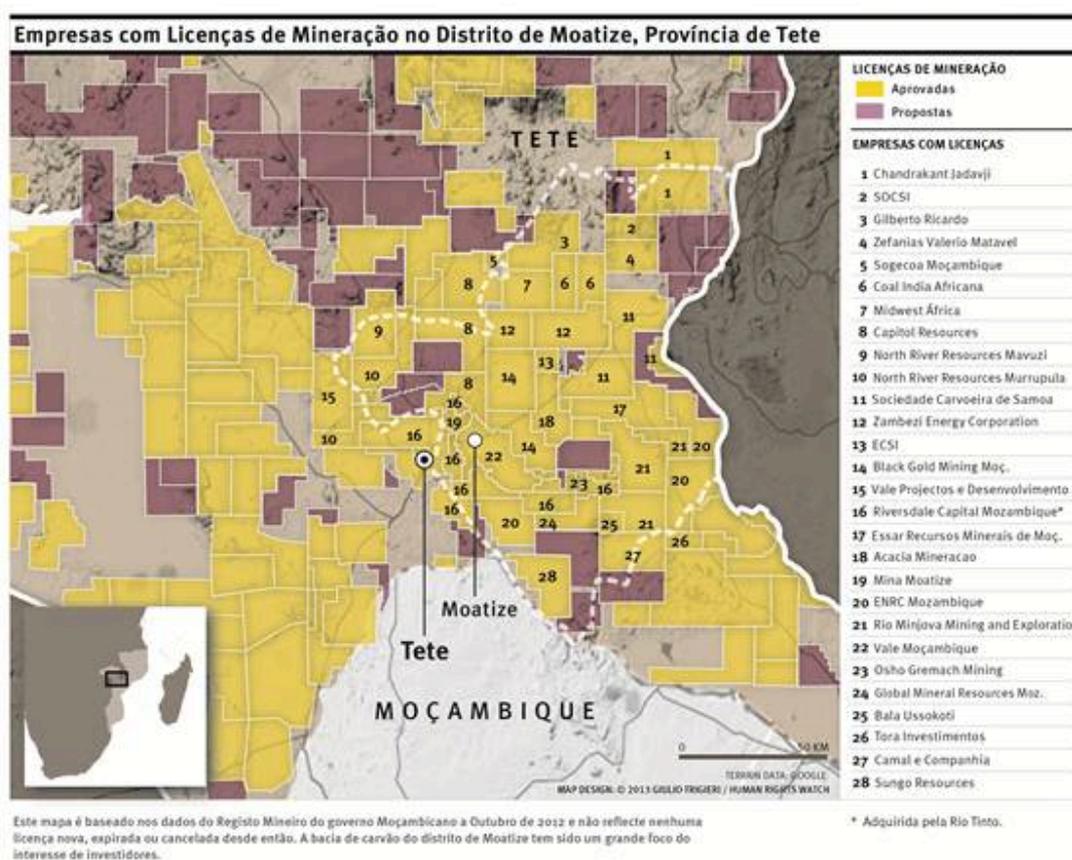
Paralelamente, descobriram-se reservas de outros minérios, incluindo ferro, carvão, areias pesadas e tântalo, que teriam permitido a Moçambique expandir o output de minérios em 27% apenas no primeiro semestre de 2011 (QUARTAPELLE, 2011).

Espera-se da exploração desses recursos a atração massiva de capital e renda internacional, bem como a redução da pobreza e promoção de desenvolvimento em geral. Apenas no que tange ao gás natural, Esperança Bias, ministra dos Recursos Naturais, estima que o governo possa atrair USD 50 bilhões em investimentos nos próximos dez anos, gerando USD 5,2 bilhões em receitas por ano até 2026 (HRW, 2013, p.24). Apesar das expectativas do governo, sabe-se que recursos naturais não são facilmente traduzidos em riqueza, principalmente em países de renda baixa. A chamada maldição dos recursos naturais, em lugares onde se associam indicadores econômicos considerados ruins e abundância de recursos, já foi amplamente documentada em outros países africanos, particularmente no que tange à exploração de petróleo. A exportação de uma ou um número limitado de commodities extrativas frequentemente prejudica demais setores da economia, causando pressões altistas na moeda local e inflacionando outras exportações não baseadas naqueles recursos – fenômeno chamado de doença holandesa (QUARTAPELLE, 2011).

Empresas provenientes de países do Sul, particularmente dos BRICS, estão engajando-se crescentemente em Moçambique nos setores envolvendo recursos

naturais. A brasileira Vale é provavelmente a maior companhia investindo no setor. Tendo recebido licença de exploração em 2004, alcançou concessão mineira para 35 anos e 25 mil hectares em 2007 (HRW, 2013). A empresa desenvolveu e opera a mina de carvão de Moatize, localizada no interior da província de Tete. A fase 1 de Moatize possui capacidade nominal de produzir anualmente cerca de 8,5 milhões de toneladas de carvão metalúrgico e 2,5 milhões carvão térmico. Espera-se que esses números dobrem para a fase 2¹⁹, tornando Moatize a maior mina do mundo. Ao atingir sua capacidade plena, possivelmente será também a menos custosa²⁰. Segundo estimativas da empresa, o projeto consumirá investimentos totais no valor de USD 6,5 bilhões, com a conclusão da expansão prevista para ocorrer em 2015.

Figura 4 – Mineração em Tete, Moçambique (2012)



Fonte: Human Rights Watch, 2013.

¹⁹ Disponível em: <http://www.miningweekly.com/article/brazilian-miner-gives-assurances-about-commitment-to-mozambique-2014-01-31>. Acesso em: 9 abr. 2014.

²⁰ Disponível em: http://www.carvaomineral.com.br/interna_noticias.php?i_conteudo=203. Acesso em: 9 abr. 2014

A atuação da Vale em Moçambique tem recebido críticas nos últimos anos de ativistas da sociedade civil brasileira, moçambicana e internacional. Segundo relatório da Human Rights Watch (2013), entre 2009-2010, a Vale reassentou 1365 agregados familiares para duas localidades – uma aldeia recém construída chamada Cateme e um bairro urbano designado 25 de Setembro. Segundo a mesma pesquisa, “o reassentamento, em particular o fornecimento de terras agrícolas de baixa qualidade e acesso a água incerto, tem impactos negativos na qualidade de vida dos membros da comunidade, incluindo nos direitos à alimentação, água e trabalho” (HRW, 2013, p. 8). Deve-se notar que o Governo moçambicano tem direito a 25% das ações da Vale em Moçambique, tendo adquirido 5% e reservado 10% para investidores privados moçambicanos em 2012. Os valores pagos pela aquisição não foram divulgados (HRW, 2013, p. 26).

Pouco se sabe também sobre as atividades corporativas da Rússia. Ao discutir a presença russa, Peek (2013) aborda as operações da Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC) na área de metais não ferrosos em Moçambique (PEEK, 2012)²¹. Embora diversas ligações à Rússia possam ser feitas, ao contrário do que é afirmado pelo autor, a empresa é do Cazaquistão. A companhia parece estar aumentando sua atuação na exploração de carvão, detendo atualmente 12 licenças apenas em Tete. A ENRC está também desenvolvendo a infraestrutura logística necessária ao escoamento do carvão, incluindo linhas férreas e um porto adjacente ao da Vale. Segundo a empresa, o custo seria menor do que aquele proposto no projeto da Vale²².

Interesses privados indianos no setor extrativo são primariamente representados pela Jindal Steel and Power Limited Moçambique, subsidiária da Jindal Steel and Power Limited. A área concessionada de Chirodzi possui, segundo a empresa, 700 milhões de toneladas de carvão²³, fazendo dela a terceira maior mina de carvão de Moçambique²⁴. A Jindal obteve a concessão em 2011, e começou a exploração em 2013. Pouco antes da inauguração formal por Guebuza,

²¹ Disponível em: <http://www.bdlive.co.za/africa/africanperspectives/2013/03/28/brics-will-seal-mozambiques-fate-as-a-resource-cursed-country>. Acesso em: 9 abr. 2014.

²² Disponível em: <http://www.4-traders.com/EURASIAN-NATURAL-RESOURCE-9590232/news/Eurasian-Natural-Resources-Corporation--UPDATE--ENRC-To-Complete-Mozambique-Railway-Port-Logisti-14011723/>. Acesso em: 9 abr. 2014.

²³ Disponível em: <http://www.jindal africa.com/mozambique>. Acesso em: 9 abr. 2014.

²⁴ Disponível em: <http://www.bdlive.co.za/africa/africanbusiness/2013/09/03/jindal-faces-off-with-community-over-mining-land-in-mozambique>. Acesso em: 9 abr. 2014.

em agosto de 2013, estourou um conflito com a população por conta de reassentamentos forçados. Segundo um habitante do local, um dos problemas teria sido o reassentamento em época de plantio, sem a empresa ter ofertado terras adequadas para a agricultura²⁵. A Jindal vinculou o problema ao atraso do governo, que possui participação acionária de 10% na empresa, em designar as áreas de reassentamento das populações. Outras empresas indianas, como a Essar e a Coal India Africana Limitada, também possuem concessões mineiras menores, porém, ainda significativas.

Dos três maiores produtos importados pela China de Moçambique em 2008, compondo juntos quase 100% da pauta de importação, dois pertencem ao setor extrativo: madeira e minérios (cromo, titânio e nióbio). Ao contrário dos demais BRICS, empresas chinesas ainda não são grandes jogadores em áreas como gás e carvão em Moçambique. Em compensação, representam um competidor relevante para brasileiras e outras nos setores de construção e infraestrutura em geral. No que diz respeito ao setor extrativo, as maiores tensões entre China e Moçambique parecem se encontrar na exploração madeireira. Roque (apud JANSSON & KIALA, 2009, p.14) descreve como frequentemente se dá essa atividade:

Mozambique is currently China's lead supplier of wood in East Africa, although most of the timber is illegally exported as unprocessed logs, a strategy pursued with the assistance of locals. The partnership between local communities and Chinese timber buyers begins with the acquisition by a Mozambican national of a simple licence that allows logging to take place in small quantities in determined areas. The cost of these licences, estimated at \$15,000, is covered by the Chinese partner. The local partner then transports the logs to ports, where the Chinese buyer is waiting with either ships or smaller vessels that will transport the merchandise to cargo ships that wait in international waters

Sabe-se, no entanto, que a China também está envolvida em mineração em Moçambique, embora aparentemente não esteja tão avançada como Brasil e Índia, por exemplo. Em 2010, as chinesas Wuhan Iron & Steel Corp (Wisco) e China Communications Construction Company assinaram um MdE, adquirindo 8% das ações da australiana Riversdale, garantindo acesso a 40% do carvão produzido na exploração da área de Zambeze. Além disso, as companhias chinesas tornaram-se responsáveis pela realização de estudo abrangente sobre a logística envolvida no

²⁵ Disponível em: <http://www.bdlive.co.za/africa/africanbusiness/2013/09/03/jindal-faces-off-with-community-over-mining-land-in-mozambique>. Acesso em: 9 abr. 2014.

escoamento e exportação desse carvão²⁶. Espera-se que a produção comece ainda em 2014²⁷. Cabe citar ainda o consórcio sino-moçambicano liderado pela empresa chinesa Kingho Investment, detendo 80% das ações, que anunciou, em junho, início de estudos de viabilidade para a exploração de carvão mineral no distrito de Changara, na província de Tete.²⁸

A China também está engajando-se crescentemente no setor de petróleo e gás. A China Petroleum & Chemical Corporation (SINOPEC) recentemente adquiriu 20% na concessão da bacia de Rovuma. Além disso, a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) está negociando a aquisição de ações da empresa italiana ENI na mesma concessão, sendo considerada a principal interessada pelo seu potencial de facilitar a compra do gás no mercado chinês²⁹.

A África do Sul, imediatamente seguida pela China, é o principal investidor estrangeiro em Moçambique. Já discutimos sua importância, tendo a empresa Sasol desempenhado papel de pioneira na exploração de gás em Moçambique. O país também possui interesses no setor de mineração, podendo-se citar importante concessão da empresa sul-africana Ncondezi Coal, formada especialmente para a exploração da mina de Ncondezi, localizada no distrito de Moatize. Estima-se que os recursos somem 4,7 bilhões de toneladas de carvão, cuja produção espera-se começar em 2015 (HRW, 2013, p.63).

Como demonstrado, Moçambique tem sido bem sucedido em atrair capital externo, particularmente para grandes projetos na indústria extrativa. Fluxos provenientes de países como os BRICS têm desempenhado importante papel, levantando-se questionamentos sobre a possibilidade desses promoverem maior corrupção no país (PEEK, 2013). Embora empresas de países BRICS não sejam as únicas envolvidas em conflitos no setor extrativo em Moçambique, a exemplo da australiana Rio Tinto (cf. HRW, 2013), elas têm se constituído em fontes relevantes de tensões. Embora Moçambique tenha sido declarado EITI-compliant

²⁶ Disponível em: <http://www.chinaafricarealstory.com/2010/10/more-transparent-chinese-mining-deal-in.html>. Acesso em: 10 abr. 2014.

²⁷ Disponível em: <http://www.mining-technology.com/projects/zambesecoalproject/>. Acesso em: 10 abr. 2014.

²⁸ Disponível em: http://dinheirodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=215381. Acesso em: 4 de junho de 2014.

²⁹ Disponível em: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2014/04/08/china-entre-os-principais-mercados-para-o-gas-natural-a-extrair-em-mocambique/>. Acesso em: 10 abr. 2014.

(Extractive Industries Transparency Initiative) em 2012, há que se notar os limites da iniciativa.

Registrar pagamentos e recibos por si só não se traduz (nem convence como) em responsabilização (GQADA, 2013), como mostram as investigações do Centro de Integridade Pública (CIP), uma ONG moçambicana que vem acompanhando o setor. Em agosto de 2013, demonstrou-se, a partir da base de dados de interesses empresariais da ONG, que a elite política da Frelimo está constituindo uma série de empresas para fornecimento de serviços secundários para a indústria extrativa, em especial em gás e carvão. Os serviços incluem transporte e armazenamento de gás, aluguel de casas e promoção de reassentamento, bem como serviços de segurança e outros. Estão envolvidos os atuais ministro da Agricultura, presidente do município de Maputo, a ministra do Meio Ambiente, e muitas outras figuras moçambicanas³⁰. A mesma organização mostrou que os contratos da sul-africana Sasol com o Estado de Moçambique para a exploração das reservas de gás em Pande e Temane eram injustos, subvalorizando o gás explorado e utilizando uma fórmula que reduzia o volume de pagamentos de royalties devidos à União³¹.

Apresentado o contexto particular do setor e o envolvimento dos BRICS, quais os impactos sob o governo de Moçambique e a cooperação Norte-Sul? O que isso significa para a capacidade do país de trilhar um modelo de desenvolvimento autônomo? Discutimos estas questões em seguida.

4.3.2 Efeito BRICS e possíveis consequências para Moçambique

O maior engajamento, particularmente no setor extrativo, de países tidos como representantes do Sul em Moçambique, cujas práticas de cooperação e regime simbólico são contrastantes com a dos chamados doadores tradicionais, implica desafio simbólico à posição ocupada por estes no campo, e sua influência sob a definição de políticas e direções tomadas pelo governo do país. Mais que isso, implica a contestação à proposição de que o modelo de desenvolvimento

³⁰ Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc/258_Servi%C3%A7o%20de%20Partilha%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA13_2013.pdf. Acesso em: 8 abr. 2014.

³¹ Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc/5C287_Servi%C3%A7o%20de%20Partilha%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%201_2014.pdf. Acesso em: 8 abr. 2014.

subjacente a condicionalidades da ajuda tradicional e às reformas institucionais pressionadas por seus defensores (associados ao Norte) é o único caminho para a redução de pobreza e produção de bem-estar.

Este movimento está conectado ao que podemos denominar efeito BRICS³², na medida em que o relacionamos principalmente ao maior engajamento de países associados simbolicamente ao Sul, entre os quais os BRICS são frequentemente considerados os subversivos mais relevantes. Por efeito BRICS entendemos o processo de descentramento de uma ordem internacional liderada pelo Ocidente relacionado à emergência de novos polos de poder e desafio a valores centrais enraizados em instituições multilaterais³³. Do ponto de vista do desenvolvimento internacional, o efeito BRICS representa a re-politização do campo na medida em que o modelo de desenvolvimento subjacente à cooperação promovida por integrantes do CAD, tomado até então como universal, é relativizado. A re-particularização de um modelo de desenvolvimento (particular) transmitido como universal pelos instrumentos de promoção do desenvolvimento internacional contribui para o descentramento do campo e para a emergência de um cenário de competição entre distintos agentes e modalidades. No momento em que tal modelo de desenvolvimento é relativizado e contextualizado entre diversas alternativas, demonstra-se que não há nem um caminho “certo” nem caminhos necessários.

Ainda que não seja o objetivo desta dissertação, propomos que o que apresentamos aqui é uma refração particular do efeito BRICS no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, impactando Moçambique de acordo com as condições implicadas na sua posição. Em outras palavras, sugerimos que o efeito BRICS pode não apenas ser verificado no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, manifestando-se de maneira distinta segundo as diversas dimensões do campo, mas pode ser encontrado em outras dinâmicas relacionadas a política internacional.

³² A expressão foi cunhada por Paulo Esteves em 2012, a fim de designar movimento de caráter semelhante, porém de abrangência mais ampla na política internacional. Embora concordemos que sua abrangência seja apropriada, as evidências aqui apresentadas apenas nos permitem discuti-lo em relação à Moçambique.

³³ Segundo Esteves, o efeito BRICS resulta da convergência de três processos em curso ao longo dos anos 2000: a incapacidade do Ocidente de aprofundar e consolidar a reforma das instituições multilaterais, a emergência de novos polos de poder econômico e político e, finalmente, a crise financeira que se abate sobre o eixo transatlântico a partir de 2008.

Na segunda seção deste capítulo, sugerimos que maior ousadia por parte do governo moçambicano implicaria redução da dependência simbólica da ajuda. Mas sugerimos também que, dada a estrutura da dependência em Moçambique, na qual a trajetória histórica possui papel fundamental, tal ousadia seria improvável, e apenas uma transformação radical poderia desestabilizar as condições que estariam a restringir a probabilidade de realização dessa ousadia. Como se propôs na subseção anterior, a combinação da descoberta de recursos naturais e maior engajamento do Sul desempenhou o papel de gatilho, suspendendo a violência simbólica e permitindo dimensionamento distinto por parte do Governo moçambicano das condições objetivas implicadas na posição que este ocupa. A seguir discutimos brevemente alguns aspectos do efeito BRICS em Moçambique, analisando possíveis impactos sob 1) dependência da ajuda e comportamento do governo; 2) cooperação tradicional Norte-Sul e condicionalidades; e 3) consolidação democrática.

Um informante da sociedade civil moçambicana³⁴ discutiu os efeitos dessa dinâmica sob a questão da dependência a partir da noção de “dependência psicológica”, noção que transmite ideias similares ao conceito de dependência simbólica tal como o concebemos:

A dependência da ajuda tem duas dimensões. Tem uma dimensão principalmente relacionada ao dinheiro. Você depende do dinheiro para comprar gásóleo e fazer o Estado funcionar. A outra coisa é a dependência psicológica que isso causa. Eu penso que neste momento o Estado moçambicano saiu daquela dependência psicológica, sente é que precisa ainda daquele dinheiro. Sente é que precisa ainda... como quem diz: “Eu estou num voo de 11h, bom já percorri 8h, mas sei que vou sair dessa situação (...). Com este “boom” de recursos, é como quem diz “eu vou sair desta situação”. Só o sentimento de “eu vou sair desta situação” já reduziu significativamente a dependência psicológica.

O informante aponta a vinculação entre sentimento, correlacionada à ideia que o governo faz de suas próprias condições, e a redução da chamada dependência psicológica. A metáfora utilizada de um voo de avião é interessante na medida em que implica a percepção de que há uma rota clara e que a probabilidade de uma externalidade afetar negativamente o voo é baixa. Em outras palavras, o fim da dependência passou a ser tido por importantes seguimentos do governo como um dado.

³⁴ Entrevista realizada em Maputo em novembro de 2013.

Segundo outro informante, um profissional moçambicano empregado por uma agência doadora tradicional, a descoberta de recursos naturais teria feito com que a questão da dependência não fosse mais apontada como fundamental, tendo impactado também nas modalidades de ajuda que Moçambique passa a requerer. Ao se fazerem mais prementes financiamentos direcionados à infraestrutura, China (e demais BRICS) passam a ser também mais relevantes:

Acredita-se que até 2018, as receitas de Estado poderão triplicar por causa dos ganhos de gás. Portanto, já não se fala muito da questão da dependência. O que se tem discutido nesse momento é o tipo de ajuda que Moçambique tem estado a receber, tendo em conta essa visão de recurso que há de vir no futuro. Começamos a ter financiamentos ao governo direcionados à infraestrutura, concessionais da China e de outros novos atores. As pessoas começam a questionar a sustentabilidade da nossa dívida [de Moçambique] no futuro, porque não estamos a financiar-nos num sentido muito estratégico. Esta é a grande questão. Vou lhe dar um exemplo simples: o orçamento deve andar por aí a 1.2-1.4 bilhões, dependendo da perspectiva, se inclui ou não o “off budget no orçamento”, que se coloca para engordar o orçamento. Moçambique contraiu um empréstimo perto de 800 milhões dólares para compra de [barcos]. Se nós estamos a falar de um orçamento em que os parceiros juntos devem dar por aí perto de 600 milhões dólares, e estamos pegando um empréstimo de 800. Então, qual é a sustentabilidade? É muito, esta a discussão que nesse momento está-se a fazer.

O debate sobre os barcos é um exemplo que merece ser discutido com mais profundidade, na medida em que revela dimensões do comportamento do Governo moçambicano que cremos ser vinculadas ao efeito BRICS, abalando a comunidade de doadores em Moçambique. Em setembro de 2013, os grupos Credit Suisse Group AG e VTB Capital Plc (cuja sede é em Moscou³⁵) financiaram um frota de barcos destinados à pesca de atum a partir da emissão de títulos vendidos no mercado internacional. Chegou-se a arrecadar cerca de USD 850 milhões com os títulos moçambicanos, com investidores garantindo retornos três vezes maiores do que seriam garantidos em negócios nos Estados Unidos. Além disso, o amadurecimento é rápido, previsto para 2020. Entretanto, segundo o Ministério de Comércio Exterior da França, as frotas incluíam também navios antipirataria, capazes de serem equipados com canhões e drones militares. Segundo relatos, essas informações não estavam disponíveis para os compradores dos títulos, e o Credit Suisse Group AG nega saber que os fundos seriam utilizados para tal propósito. A declaração contradiz afirmações da VTB Capital

³⁵ Curiosamente, a agência russa está envolvida em ações semelhantes em Angola, que muitos associam à corrupção do governo.

Plc, cujo executivo-chefe para África e Oriente Médio teria afirmado que a infraestrutura referida teria como função proteger a frota de barcos pesqueiros e as águas de Moçambique³⁶.

Pouquíssimo se sabe acerca da EMATUM, companhia moçambicana também criada em setembro de 2013 para receber o crédito referente à venda dos títulos. Embora tecnicamente seja considerada uma companhia privada, seus três maiores acionistas são estatais. O Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE)³⁷, a Empresa Moçambicana de Pesca (EMOPESCA) e a Gestão de Investimentos, Participações e Serviços (GIPS) somariam 100% das ações, cujas estruturas acionárias equivalem a um empresa 87% pública³⁸. Curiosamente, o GIPS é filha da Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE)³⁹, criado em 1991, ainda antes do acordo geral de paz, para substituir o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP).

Não se requereu a listagem de diretores ou do diretor da empresa antes da oferta de crédito, e a agência de avaliação Moody's Investors Service conferiu ao título o rating B1, considerado especulativo e de alto risco. Apesar disso, investidores decidiram assumir o risco da compra dos títulos esperando que esse fosse mitigado pelo desenvolvimento dos recursos de carvão e gás em Moçambique. A brasileira Vale, por exemplo, objetiva um output de 100 milhões de toneladas até 2020⁴⁰. Muitos questionaram, no entanto, a viabilidade do negócio em Moçambique, apontando a ausência de estudos de viabilidade. A isso, o diretor do IGEPE, Apolinario Panguene, respondeu: “Do you really think we would do what we are doing without making any studies? (...) I don't know why anybody could think that there might not have been a study”⁴¹. Independentemente do estudo ter sido realizado ou não, sobressai a competência

³⁶ Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-13/mozambique-tuna-bonds-fund-anti-pirate-fleet-in-surprise.html>. Acesso em: 4 abr. 2014.

³⁷ Em entrevistas confidenciais, o IGEPE foi relacionado com frequência a negócios escusos do governo moçambicano, que não convém aqui serem discutidos.

³⁸ Cf. <http://allafrica.com/stories/201310031211.html> e <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/27277-de-quem-e-a-ematum-e-o-que-faz.html>. Acesso em: 4 abr. 2014.

³⁹ Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201310031211.html>. Acesso em: 4 abr. 2014.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-13/mozambique-tuna-bonds-fund-anti-pirate-fleet-in-surprise.html>. Acesso em: 4 abr. 2014.

⁴¹ Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201310031211.html>. Acesso em: 4 abr. 2014.

de Pague no jogo que o campo representa, o que se reflete na tranquilidade com que tem lidado com as diversas pressões de doadores e sociedade civil.

Analistas apontaram também que a expansão dos negócios relativos a petróleo e gás, embora possam fornecer garantia a investidores, causam efeitos negativos na indústria pesqueira⁴², suposta base do modelo negócios da EMATUM, e outros questionaram a legalidade da garantia soberana (USD 850 milhões) na medida em que há previsão legal para um limite de 6,1 milhões em Moçambique para esse tipo de garantia⁴³.

Segundo e-mail do porta-voz do Ministro de Comércio Exterior da França, a EMATUM estaria pagando cerca de USD 272 milhões para 24 barcos pesqueiros e seis de patrulha da companhia francesa Constructions Mécaniques de Normandie SA. Não se sabe para onde foram os USD 578 milhões restantes, equivalentes a 68% do crédito conferido. Segundo a firma Stratfor, os seis novos barcos de patrulha equivaleriam ao dobro do tamanho das forças navais de Moçambique, que consistiriam de três navios e duzentos marinheiros.

Ainda que indicadores como a relevância percentual da ajuda no orçamento do Estado não demonstrem uma redução significativa da dependência econômica da ajuda, o Governo de Moçambique parece, portanto, mostrar novos músculos, indicando que pode implementar políticas de desenvolvimento à revelia do que é desejado por doadores. Ora, o fato do governo atuar num novo registro exprime a redução da dependência simbólica. O movimento provoca reações no comportamento dos doadores e nas características de sua cooperação, elemento que discutimos a seguir.

Houve diversas ameaças por parte de doadores, e parte do apoio foi atrasado ainda em 2013 enquanto se aguardavam esclarecimentos do governo em relação aos eventos associados a EMATUM⁴⁴. Logo após o escândalo, a Dinamarca talvez tenha sido, relativamente, a mais agressiva no grupo. O embaixador dinamarquês, Mogens Pedersen, afirmou que a liberação do apoio ao orçamento vindo da

⁴² Disponível em: http://transparentsea.co/images/7/77/Natural_Gas_and_Albacore_What_Tuna_Says_About_the_Future_of_Mozambique.pdf. Acesso em: 4 abr. 2014.

⁴³ Disponível em: http://transparentsea.co/index.php?title=Mozambique_Tuna_Company. Acesso em: 4 abr. 2014.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-15/mozambique-donors-may-delay-aid-pending-tuna-bond-clarification.html>. Acesso em: 4 abr. 2014.

Dinamarca referente a 2014 estaria sujeita a “progressos satisfatórios relacionados com a regularização fiscal da operação Ematum”⁴⁵. Ou seja, doadores não buscaram naquele momento punir o ocorrido, mas controlar os “danos” e manter o diálogo. Não obstante, aos olhos de muitos, em diversas instituições, a reação dos doadores à questão dos barcos foi fraca e simbolicamente significativa. Um informante da sociedade civil, visivelmente contrariado com a atuação dos doadores (ou sua ausência) em relação à questão, afirmou: “se isso tivesse ocorrido há dez anos atrás, os fluxos de financiamento para o orçamento já teriam sido congelados”. Ao confrontarmos um informante de uma agência tradicional com a mesma afirmação, ele assentiu, colocando:

Acho que é um relato fiel da situação que ocorre. Só para lhe dar um exemplo. Há sensivelmente 4 anos tivemos eleições neste país, e os doadores, naquele ano, foram capazes de dizer que não dariam dinheiro a Moçambique, caso A, B e C não fossem implementados. E o país ficou em crise e o governo cedeu. Nesta questão dos barcos, se os mesmos parceiros – porque neste momento tivemos uma reunião de planificação, que é também de avaliação, a questão de barcos foi mencionada ao de leve. No sentido em que pensamos que deve haver transparência O que eu percebo é que há uma espécie de jogo de cintura, se me permite esta expressão. Tens por um lado, como bem dizia, a Europa a cair, mas tens Moçambique a subir em termos de futuro, em termos de recursos. E fica uma espécie de galinha de ovos de ouro. As pessoas querem mexer, mas não querem ter sua representação no país vista de outra forma. E tens países mais agressivos, como os BRICS, em particular Brasil e China, que estão muito fortes na abordagem ao país. E penso que isso faz um bocadinho aos tradicionais [sic], porque não podem aumentar sua capacidade de financiamento ao país, e tendencialmente reduzem sua influência no país.

Dessa forma, o informante acredita que o comportamento irreverente do governo moçambicano e a leniência dos doadores está diretamente relacionada a descoberta de recursos e à presença dos BRICS. Doadores não continuam, portanto, a serem reverenciados pelo governo, à medida que esse reconhece outras alternativas. Novamente, salienta-se a importância de não se focar apenas em volumes absolutos da ajuda e investimentos, mas no plano simbólico. Como apontado pelo informante no final de sua explanação, importa que doadores tradicionais não possam aumentar a sua capacidade de financiamento face ao engajamento mais agressivo dos BRICS. Isso impacta significativamente na

⁴⁵ Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2014/03/dinamarca-exige-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fiscal-da-ematum-para-libertar-ajuda-ao-oe-de-mo%C3%A7ambique.html. Acesso em: 4 abr. 2014.

redução da influência de doadores, apesar de, em termos de volumes absolutos, se supor que estes ainda sejam consideravelmente mais importantes.

Isso não significa afirmar que não houve reações práticas ao escândalo por parte dos doadores. Relatos de junho de 2014 na mídia mostram incerteza em relação aos volumes de apoio total ao orçamento para 2014-2015, relacionando-a ao caso EMATUM⁴⁶. A Noruega e o Reino Unido⁴⁷ optaram por não mais realizar desembolsos através da modalidade de apoio ao orçamento, e Alemanha decidiu atrasar seus compromissos, se é que estes existirão. Números do mesmo período, ainda passíveis de mudança, mostram redução em 11% no volume total de apoio ao orçamento, o que representa uma queda de cerca de 30% no apoio geral ao orçamento e elevação 7%, primariamente explicada pelo aumento em fluxos do Banco Mundial, em apoios setoriais. Em todo caso, as reações nos parecem tímidas e revelam ausência de consenso entre doadores.

Tomando a questão dos barcos também como exemplo, um informante sugeriu que países-membros do CAD estariam sendo, de acordo com os respectivos limites de cada um, mais agressivos financeiramente, a despeito de suas próprias regras condenarem certos tipos de ação. Ainda segundo o informante, isso comprometeria a possibilidade de demais integrantes do Comitê expressarem preocupação e condenarem o comportamento de Moçambique de modo firme:

Mas há de convir, por exemplo, que no caso dos barcos estamos a falar da França. É o tal equilíbrio que eu dizia... Eu acredito que, mesmo nas condições dos doadores tradicionais estão nesse momento, haveria muito mais barulho se esse financiamento viesse da Rússia ou da China, do que vindo da França. São quase todos países europeus que fazem o G19. Há aí alguma razão que explica a contenção por parte do G19.

Note-se, no entanto, que, embora o informante não parecesse saber todos os detalhes sobre o caso, o seu argumento possui considerável fundamentação. Apesar do que ele afirma, o financiamento não veio diretamente da França, mas de agências privadas da Suíça e Rússia. Em todo caso, considerando o tipo de

⁴⁶ Ver Mozambique: Budget Support in Decline e Donors slash Mozambique budget aid by 11% over corruption claims, disponível em: <http://allafrica.com/stories/201406140479.html> e <https://news.yahoo.com/donors-slash-mozambique-budget-aid-11-over-corruption-175338781.html>. Acesso em: 18 jun. 2014.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.macaub.com.mo/pt/2014/06/16/reino-unido-acaba-com-apoio-directo-ao-orcamento-de-estado-de-mocambique/>. Acesso em 18 jun. 2014.

financiamento, uma espécie de “project finance” (em que o crédito é teoricamente adquirido com base em fluxos de caixa futuros esperados da empresa), não há como negar que a companhia francesa, e possivelmente o governo, estivessem a par das negociações pertinentes ao crédito. Além disso, o processo de diligência normalmente necessário para o tipo de transação realizado incluiria contato direto entre as agências de crédito e a companhia francesa, bem como com a EMATUM e o Governo moçambicano.

Assim, apresentam-se mudanças tanto no comportamento do governo como dos doadores, impactando negativamente suas atividades de coordenação. O caso dos barcos deve ser visto apenas como um exemplo de uma tendência mais ampla, divisada mais claramente a partir do final da primeira década dos anos 2000. Segundo alguns relatos, a maior ousadia do Governo moçambicano tem-se revelado, por exemplo, nas revisões anuais relacionadas ao apoio geral ao orçamento, já previstas no MdE de 2004 (seção 6 parágrafo 17). Um informante moçambicano, empregado por uma agência bilateral tradicional, expôs a questão da seguinte maneira:

Começa a subir o tom do governo nas revisões anuais [do apoio geral ao orçamento], já não é a mesma total dependência que se fazia sentir no passado. Antes, havia muita dependência e mais consentimento. Neste momento parece-se-me que se ouve pouco, ouve-se muito pouco. O mecanismo de financiamento é que se tem o G19, que são aqueles que financiam diretamente o Estado. Depois tem um grupo dos maiores financiadores que estão fora – Estados Unidos, Bando Mundial, Brasil, Japão – que agora estão a se associar a esta iniciativa, que se chama G19 + associados; mas há também um grupo que está completamente fora desses: China, Índia, Brasil⁴⁸ também, que começa a ser muito mais forte. Começa a haver uma espécie de concorrência entre a possibilidade de triplicação de receitas, surgimento de novos atores, BRICS se quiseres, e os antigos. E o governo está a jogar com isso.

Assim, ressalta-se que, embora os recursos naturais tenham funcionado como gatilho importante, a margem de manobra do Governo moçambicano não teria se expandido tanto se não fosse pela possibilidade de utilizar, direta ou

⁴⁸ Em outro momento da entrevista, o informante explicou que o Brasil participou inicialmente dos Estados Associados, e depois se retirou. Embora o informante tenha afirmado não saber o porquê, conjecturamos, pelas nossas entrevistas na Embaixada, que tenham decidido que uma aproximação a esforços liderados por países CAD poderiam ser problemáticos ou contradizer outros posicionamentos do Governo brasileiro.

indiretamente, os BRICS como uma carta na negociação com provedores de apoio direto ao orçamento. Outros informantes parecem sugerir a mesma coisa, porém, conferem importância particular à China:

Of course they have another chance, another possibility, another avenue, the menu of options have increased (...). Some recent events suggest yes [that the government is less willing to discuss policy conditionalities with donors]. On the other side, our dialogue with government officials have continued. It is also difficult to identify the government as a block. You have the president, you have the ministers, you have the services... (...) The situation is very complex. But definitely yes, the fact that there is another partner in town [China], which is a very important trading partner, with a unique synergy between public and private sector, is extremely appealing to decision-makers.

Temos implicitamente nos referido ao Governo de Moçambique como agente, assim como às diversas agências bilaterais e países do Sul. De fato, como ressalta o informante acima, isso obscurece alterações em comportamentos em setores ou instituições específicas, que são significativamente mais complexas. Entretanto, a redução nos é necessária, a fim de fazer sobressair as tendências gerais.

Pelo contexto em que se dão, as reações comportamentais do Governo moçambicano traduzem-se em desafio à legitimidade de doadores internacionais auditarem as contas e decisões do governo, mesmo quando esses lhe provêm apoio ao orçamento. Naturalmente, ainda não há condições para se questionar a estrutura como um todo, porém há margem para se criticar a interpretação das regras estabelecidas, ou simplesmente ignorá-las com maior frequência. Por outro lado, doadores parecem ter maiores dificuldades em impor condicionalidades, inclusive as cláusulas do MdE, que regula a provisão de apoio programático. Adicionalmente, não demonstram capacidade de coordenar e promover convergência a fim de aumentarem seu poder de barganha junto ao Governo de Moçambique.

Mudanças que se apresentam no comportamento do governo e doadores afetam, por sua vez, processos políticos no país, impactando a relação Estado-sociedade civil em Moçambique. Dado que o Acordo Geral de Paz é relativamente recente, cabe refletir sobre os possíveis impactos para o processo de consolidação democrática no país.

A redução das condicionalidades, ou melhor dizendo, de sua aplicação prática, possibilita aumento da apropriação a nível do governo instituído, sendo este uma consequência direta da redução da dependência simbólica/psicológica. Pode, no entanto, provocar também efeitos negativos sob o processo de consolidação democrática. A questão dos barcos é novamente um exemplo, pela total ausência de transparência, não realização de concursos para a compra dos barcos, limitadas condições para o exercício de controle público, e desrespeito a previsões legais e constitucionais.

Entretanto, há diversas outras evidências de maior autoritarismo no Governo de Moçambique, podendo-se citar as tentativas do governo de criminalizar o que são chamados por este de mensagens de texto, e-mails e postagens na internet “insultantes”. Na prática, tende-se à implantação de um Estado de vigilância, limitando a possibilidade de protestos como os ocorridos em setembro de 2010 contra os altos preços do pão, água e eletricidade em Maputo, que foram organizados por sms⁴⁹. A ordem de despejo do Instituto de Estudos Sociais Econômicos (IESE) formalizada em 12 de maio de 2014 também provocou diversos questionamentos⁵⁰. O Instituto vem vocalizando diversas críticas à gestão Guebuza e um de seus fundadores, Carlos Castel-Branco, foi indiciado criminalmente por criticar fortemente e pedir a renúncia do presidente em carta-aberta nas mídias sociais⁵¹. Este movimento em direção a um maior autoritarismo é adicionalmente complicado pela ocorrência de eleições gerais em outubro de 2014, em meio a continuação de conflitos armados entre Renamo e Frelimo reiniciados em 2013⁵².

Ao discutir o papel dos doadores e processo de consolidação da democracia em Moçambique, um informante moçambicano enfatizou que o movimento não pode ser atribuído apenas aos BRICS:

A situação de doadores ocidentais interferirem na governação [de Moçambique], com condicionalismos, com apoio à sociedade civil, com

⁴⁹ Disponível em: http://allafrica.com/stories/201404030941.html?aa_source=mf-hdlns. Acesso em: 4 abr. 2014.

⁵⁰ Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2014/Comunicado%20de%20Imprensa_2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2014.

⁵¹ Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201406101395.html>. Acesso em: 25 jun. 2014.

⁵² Ver *Tensions rise between Mozambique's former civil war foes*. Disponível em: <http://www.dw.de/tensions-rise-between-mozambiques-former-civil-war-foes/a-17177466>. Acesso em: 26 jun. 2014.

o princípio de instrumentos democráticos, tem suas limitações. Você não cria instituições [assim] (...). Instituição mesmo, tem outros incentivos estruturais que não se pode conseguir através de condicionalismos. Mas é assim como a coisa funcionou a muito tempo, e trouxe resultados, limitados mas trouxe. Agora, a entrada desses novos [BRICS] é importante, mas no caso moçambicano não é o suficiente para essa mudança de tonalidade [em direção ao autoritarismo]. O que acontece é que, por um lado, Moçambique começa a ver recursos naturais, que são massivos. E então estes BRICS, que têm interesses nesses recursos, dizem “nós damos dinheiro agora para introduzir muita coisa”. Então Moçambique é esta mistura. Ao mesmo tempo, doadores ocidentais estão em crises nos seus países, e também têm um certo apetite pelos próprios recursos naturais, e começam a medir as suas palavras. Então é uma miscelânea, um nicho de coisas, que propicia essa nova ordem.

Concordamos em geral com os pontos propostos pelo informante, bem como com sua ênfase na concorrência de diversos fatores. Entretanto, ao enfatizar o plano simbólico, fazemos sobressair os vínculos entre esses diversos fatores e o maior engajamento dos países BRICS em Moçambique. Por um lado, só se pode esperar a rápida transformação de quantidades expressivas de recursos naturais em riqueza com o ambiente competitivo que se gera a partir do engajamento desses países. Por outro lado, a mensuração das palavras por parte dos doadores ocidentais, que também possuem apetite por recursos naturais, está também vinculada ao novo ambiente competitivo proporcionado pelos BRICS. Em outras palavras, doadores passam a fazer vista grossa em relação a suas próprias regras para manter parcialmente sua competitividade e influência em Moçambique. Caso não o fizessem, é de se supor que o desequilíbrio em favor do chamado Sul em questões semelhantes se fizesse maior.

A tensão entre os princípios dos regimes simbólicos da CSS e CNS tornam a questão ainda mais complicada para doadores. As regras do jogo permanecem as mesmas, mas o número de jogadores a desrespeitá-las é maior, gerando incentivos para reformulação das regras ou uma corrida ao fundo do poço.

No que tange ao desenvolvimento e participação da sociedade civil, um informante analisou a questão da seguinte maneira:

A presença desses doadores que impõem condicionalismos, condicionalismos esses que são até favoráveis para o funcionamento e atuação da sociedade civil (...) dá tempo para a sociedade civil ela própria crescer. A retirada disso é como uma criança que fica órfã aos dez anos. Retira aquela proteção antes dela atingir a puberdade.

A metáfora da criança órfã é interessante. O informante parecia enfatizar os novos e maiores riscos relacionados à redução de condicionalidades, e a consequente ameaça à “sobrevivência” e desenvolvimento normal da sociedade civil em Moçambique. No entanto, podemos vislumbrar a questão por outro ângulo. A tutela deve ter como função promover capacidades de desenvolvimento autônomo findo um determinado período. A tutela exagerada, em contraste, pode minar a capacidade de autossustentação, minimizando a resiliência a choques. Em outras palavras, ter um tutor que vê num adulto/adolescente uma criança pode ser mais danoso do que a ausência de um tutor. O sujeito eternamente tutelado nunca sobreviverá sozinho⁵³.

Como sugerimos na segunda seção deste capítulo, não há como desvincular o processo de erosão das condicionalidades e consequente erosão da democracia de sua imposição em primeiro lugar. A conexão simbólica entre desenvolvimento da democracia e restrição da autonomia moçambicana, a partir da formulação da democracia como condicionalidade à provisão de ajuda tão necessária à manutenção de um Estado funcional em Moçambique, limita a sustentabilidade desses princípios. Em certa medida, desrespeitá-los é demonstrar independência e autonomia, com impactos significativos sob a relação Estado-sociedade civil no país. Dessa maneira, a dependência simbólica que estimulou o desenvolvimento da democracia em Moçambique também limitou sua sustentabilidade. Da mesma forma, a emergência dos BRICS e a descoberta de recursos naturais pode, da mesma forma, não apenas reverter o processo de consolidação democrática em Moçambique, mas também possibilitar a emergência de um modelo sustentável de desenvolvimento. O descentramento resultante, contudo, implica inexistência de caminhos definidos.

Além da erosão da democracia diretamente atribuída à atuação do Governo moçambicano, há também aquela relacionada ao engajamento dos países BRICS em cooperação e investimento, e sua conexão com um governo considerado por muitos do Norte como não transparente. Segundo informantes, a ausência de

⁵³ Embora o desenvolvimento da sociedade civil em Moçambique possa se tornar mais conturbado com a redução das condicionalidades, as conquistas democráticas, caso ocorram, serão da própria sociedade civil, e não das condicionalidades e doadores. Pode se esperar que ganhos democráticos nessas condições possuam maior sustentabilidade. Naturalmente, a depender do resultado dos enfrentamentos entre sociedade civil e governo.

transparência em negociações dificultaria qualquer tipo de ação por parte da sociedade civil organizada no país, impossibilitando o controle público. Por conta do volume e maior agressividade relativa, a China frequentemente foi enfatizada em relação a essa dinâmica. Um informante da sociedade civil⁵⁴ moçambicana afirmou:

Essa é uma área que mais dinheiro movimenta, para investimento público, mas não se sabe. Não se tem informação, não se sabe. A questão não é participação [da sociedade civil na definição e controle público desses projetos], isso seria um estágio muito avançado. A questão é informação sobre isso. O que se vê é que a coisa acontece, mas informação sobre isso não se tem. E não se tem porque é interesse do Estado em privar os cidadãos dessa informação.

Comentando questões semelhantes, um informante de uma agência tradicional discutiu como a ausência de transparência afeta as percepções de outros doadores ocidentais, sinalizando também a possibilidade de enfraquecimento da agenda de Paris como consequência:

(...) [T]he Chinese have an approach that is so evidently deprived of any humanitarian mask. It looks that they have a clear relation with elite, their methods are, at least theoretically, somewhat questionable, but the problem is not that. The problem is that everything is surrounded by secret. That's the main issue. When you don't know something, you expect the worse. Maybe there is nothing wrong. The problem is that nobody knows anything about their deals. This is absolutely contrary to our culture [one of the traditional donor's cooperation agencies]. Our culture is a culture of transparency. For the right or for the wrong. In terms of [our] cooperation, our culture is a culture of transparency. Because we have to answer to our services, we have to answer to our politicians, we have to answer to our parliament, etc. [Our agency] by itself is a house of glass. You see, we are completely in the other side of the spectrum.

Outro informante, também de uma agência tradicional, comentou que a China “estraga[ria] o processo da cooperação internacional por conta de sua agressividade financeira”, o que estaria de fato provocando efeitos negativos no processo de consolidação democrática em Moçambique. Contudo, ao traçar paralelos entre a emergência dos agentes do Sul e a revisão da agenda de Paris, o informante enfatizou que isso também possuía seu lado positivo. Segundo ele, Paris havia enfatizado em demasia a apropriação, colocando a responsabilização em segundo plano. A sua revisão apresentava-se como oportunidade para realizar melhorias nesse sentido.

⁵⁴ Entrevista realizada em Maputo em novembro de 2013.

A crítica do informante revela questão interessante sobre a agenda da eficácia e a emergência do Sul. Somente aponta-se ênfase exagerada na apropriação, em lugar da responsabilização, pelo fato de decisões acerca de estratégias de desenvolvimento por parte de governos receptores se darem crescentemente à revelia do que doadores consideram políticas acertadas. Em outras palavras, Moçambique não tem sido um bom “owner”, uma vez que suas políticas condizem cada vez menos com as inclinações de doadores. Sugerimos que este processo está relacionado à descoberta de recursos naturais e ao que denominamos efeito BRICS, o que tem possibilitado reduzir ou suspender a dependência simbólica de Moçambique apesar da manutenção de altos níveis de ajuda do Norte, que são necessários ao funcionamento do Estado moçambicano.

O crescente engajamento de agentes do Sul no campo tornou difícil a gestão da tensão constitutiva da agenda de Paris entre auditoria e apropriação, o que implica tornar excessivamente custoso o controle do comportamento de países receptores. Ironicamente, a renovada ênfase em responsabilização apresentada como solução, se for traduzida nos mesmos projetos e condicionalidades do passado, provavelmente implicarão maior monitoramento e controle (por doadores), porém menor apropriação do governo e responsabilização/apropriação por parte da população local.

Entrevistados frequentemente associaram a emergência dos BRICS em Moçambique, e em particular da China, não apenas à erosão da democracia, mas também ao aumento da corrupção, o que não é uma hipótese improvável. Há que se notar, no entanto, que a corrupção em Moçambique já crescia rapidamente nos anos 1990, apesar dos volumes de ajuda destinados por doadores ao país. Interessantemente, Hanlon (2004) associa corrupção e reformas liberais em Moçambique, na medida em que, segundo o autor, doadores manteriam fluxos de ajuda e ignorariam a corrupção crescente desde que reformas pró-mercado fossem implementadas.

Nesta seção discutimos três aspectos do efeito BRICS em Moçambique, analisando impactos sob a dependência da ajuda e comportamento do governo, a cooperação tradicional Norte-Sul e suas condicionalidades, e o processo de consolidação democrática no país. Demonstramos que a descoberta de recursos

naturais e maior engajamento de países do Sul em Moçambique alterou significativamente a equação. Se por um lado provoca redução na dependência simbólica de Moçambique, parece estar impactando negativamente na consolidação da democracia no país. Transformações são refletidas no comportamento do governo e doadores. O aumento da ousadia de um parece se refletir em menor coordenação e consenso entre os segundos acerca da reação eficaz, limitando sua efetividade. Não obstante, sugerimos que o vetor dessas transformações não pode ser desconectado da ajuda fornecida historicamente pelo Norte à Moçambique. Nesse sentido, a erosão da democracia e percebido aumento da corrupção não é menos consequência do que chamamos de efeito BRICS do que da dependência simbólica da ajuda, cuja estrutura foi consolidada por doadores ao longo dos anos.

Ao focarmos na relação entre o Governo de Moçambique e doadores do Norte, bem como governo e sociedade civil, passamos ao largo de dinâmicas relevantes atreladas à relação Estado-mercado no país. Estas conectam-se não apenas à sua dimensão doméstica, mas também à promoção de empreendedorismo público a partir do engajamento em mercados internacionais. A emissão de títulos para a compra de barcos militares e de pesca relacionados à empresa EMATUM demonstram que Moçambique não diminuiu a intensidade de seu engajamento com o mercado, se é que este não aumentou significativamente, a partir da emergência do Sul. Também não se alterou totalmente o hemisfério desse engajamento. Afinal, títulos foram emitidos em parceria com uma agência suíça a fim de se comprar barcos franceses. Cabe perguntar, portanto, qual foi o impacto das transformações descritas no campo, particularmente a emergência do Sul, e a descoberta de recursos naturais em Moçambique, nas suas relações Estado-mercado. Apesar de sua relevância, nossa pesquisa não visou nem permitiu respondê-la.