UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS

FRANCISCO DA CONCEIÇÃO

IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE: DA SOLIDARIEDADE SOCIALISTA À TRAJETÓRIA TRADICIONAL DO NORTE E À EXPERIÊNCIA EMERGENTE DO SUL (1975-2013)

RIO DE JANEIRO
2015

FRANCISCO DA CONCEIÇÃO

IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE: DA SOLIDARIEDADE SOCIALISTA À TRAJETÓRIA TRADICIONAL DO NORTE E À EXPERIÊNCIA EMERGENTE DO SUL (1975-2013)

FRANCISCO CARLOS DA CONCEIÇÃO

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Ciencia Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Sanchez Roberto Milani.

RIO DE JANEIRO
2015

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Banca Examinadora:

Prof. Dr Carlos Roberto Sanchez Milani (orientador)
Instituto de Estudo Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof ª. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof ª. Dra Leticia de Abreu Pinheiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Profª. Dra.Ana Saggioro Garcia
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

_____

Prof ª. Dra Adriana Erthal Abdenur
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC

_____

RIO DE JANEIRO
2015

DEDICATÓRIA

Dedico esta Tese a três pessoas muito especiais na minha vida: Maria Arminda da Conceição, Waldir da Conceição e Wanderley da Conceição. Agradeço a compreensão, o carinho e muito amor. Vos amo muito!

Ao meu pai Carlitos pela persistência
À minha mãe Zabeliana (*in memorian*)
Pelos ensinamentos e,
principalmente, pelo exemplo de vida.
Missão cumprida Dona Isabel! Muito obrigado!

AGRADECIMENTOS

Ao concluirmos uma etapa desta envergadura, é necessário agradecer àqueles que estiveram ao nosso lado, pois, sem **cooperação**, nada somos. Este trabalho não é resultado apenas de um esforço individual. Ele nasce de significativas contribuições que recolhi durante minha trajetória profissional, acadêmica e como cidadão, ao lidar com pessoas (infelizmente algumas não estão mais entre nós) e instituições que foram fundamentais para essa construção. Consciente de que é impossível listar todos que de uma forma ou de outra me acrescentaram conhecimentos e experiências essenciais à forma de ver o mundo e nele atuar desde já comprimento a todos: KHANIMAMBO!

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Roberto Sanchez Milani, por uma orientação que teve a combinação ótima de liberdade quanto aos rumos a seguir e exigência elevada na discussão dos conteúdos que iam sendo produzidos, aliado a paciência e dedicação. Aprendi demais nesse período de convivência. Muito obrigado! Quero agradecer também a todo o corpo docente do Programa de Doutoramento em Ciência Política do IESP. Menção particular vai para Argelina Figueiredo, Carlos Milani, César Guimarães, Fabiano Santos, João Feres e Maria Regina pelo que, nestes quase quatro anos e meio, propiciaram de discussão de várias questões críticas da maior relevância e de contato com o que de melhor se faz em nível internacional em Ciência Política e Relações Internacionais. Em relação aos espaços de discussão e troca de ideias nos seminários do Programa e noutras instâncias mais informais, o meu agradecimento estende-se a todos os meus colegas do Programa. Agradeço ainda aos colegas do OPLOP, principalmente ao Professor Renato Lessa pela oportunidade. Meu agradecimento se estende ao pessoal do LABMUNDO, destaco o carinho especial de Enara Munoz, Rubens "Rubinho" Siqueira, Magno Klein, Renata Albuquerque, Tassia Camila, Danielle Costa, Timóteo Mbunde, Pablo Saturnino.

Um agradecimento especial às instituições que tornaram possível esse projeto: a CAPES, Programa PEC-PG pela concepção da Bolsa; a UEM\FLCS pelo apoio e pela autorização para levar avante este empreendimento; ao projeto ISS pelo apoio prestado. A todos a minha devida vénia.

Um agradecimento às/aos funcionários do IESP, pelo profissionalismo, mas também por todos aqueles gestos de boa vontade e flexibilidade que fizeram a diferença no bom desenrolar de um trabalho. Gostaria, finalmente, de fazer um agradecimento geral aos que têm trazido amizade e amor à minha vida, sem o que nada é possível.

Não deixo de agradecer aos Professores que se disponibilizaram a fazer parte da banca examinadora: Adriana Abdenur, Ana Garcia, Leticia Pinheiro, Maria Regina, a todas vai o meu muito obrigado por poder contar com vocês nesse empreendimento.

Agradeço especialmente ao André Moreno que, mesmo na Bahia, aceitou voluntariamente fazer a revisão da Tese. Muito obrigado! A minha palavra de apreço vai igualmente ao João Cabrita pela interface muito oportuna.

Aos meus amigos e companheiros de trincheira, Momade Saide, Vitor Vitorino, Edson Cortez, Guilherme Mussane, Sergio Matusse, meu irmão Eugenio, minha sobrinha Zenaida.

No Rio de Janeiro, aos Mozucas do RJ, um agradecimento especial vai para Luís "*Sardan"* Bembele pelo humanismo e cumplicidade, ao José *"Malu*" Moreyra, Brazão "*Baiano*" Catopola, Benedito Sapane, Tutu Manhiça, Cristina Buarque, Guilherme Reis, Carlos Henrique, Carlos Pinho, Tiago Neri, Carlão, Alzemir de Jesus Papa (Zê), Belchior Canivete, Edir, Bruno Rocha e Roberta Carvalho, Dona Amelia Gouveia, José "*Kamba*" Hossi, Walace Ferreira, Luciana Lopes e Ana Dantas.

“Se você conta com alguém que tem menos qualidades que você, isso levará à sua degeneração. Se você conta com alguém com qualidades iguais às suas, você permanece onde está. Somente quando conta com alguém cujas qualidades são superiores às suas é que você atinge uma condição sublime”.

Dalai Lama

RESUMO

Esta Tese examina as implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento de Moçambique em três momentos: (i) o período referente à solidariedade socialista; (ii) o contexto da cooperação tradicional Norte-Sul; (iii) a experiência (re) emergente da Cooperação Sul-Sul. Nossa incursão analítica mostra que foram cerca de 40 anos de cooperação internacional que permitiram uma série de transformações em nível político, econômico e social, e que construíram um país como um autêntico artefato de intervenção externa. Nesse sentido, analisam-se os efeitos políticos provocados pelas três propostas sugeridas de cooperação na esfera doméstica de Moçambique. Por um lado, constata-se que a cooperação internacional acaba por constituir-se em projeto de poder que afeta a produção de políticas públicas, a construção da autonomia e, mais recentemente, o processo de democratização em curso. Por outro, evidencia-se que os atores internacionais que atuam no campo da cooperação para o desenvolvimento em Moçambique agem imbuídos de seus respectivos interesses e agendas de política externa. Na relação entre os distintos atores e o Estado moçambicano, identificam-se alguns fatores-chave, tais como a fraca capacidade estatal, a existência de enormes assimetrias entre Moçambique e seus parceiros, o vício em receber cooperação que transforma essa relação em uma das principais fontes de manutenção do Estado, bem como a preservação das elites políticas tradicionais – fatores que limitam o alcance dos objetivos reais de desenvolvimento que as distintas formas e modalidades de cooperação internacional prometem e buscam promover.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional para Desenvolvimento, Solidariedade Socialista, Cooperação Norte-Sul, Cooperação Sul-Sul, Dependência, Moçambique.

ABSTRACT

This doctoral thesis examines political implications of international development cooperation in Mozambique in three main time periods: (i) the period of socialist solidarity; (ii) the context of traditional north-north cooperation; (iii) the experience of (re) emerging south-south cooperation. Our analytical work shows that the last forty years of Mozambique international development cooperation have provoked a series of political, economic and social transformations, resulting in the construction of an authentic artifact of external intervention. In this context, we analyze the political effects of the three proposals of development cooperation in Mozambique's domestic sphere. On the one hand, we find that international cooperation turns out to be a "project of power" that affects the production of public policies, the construction of autonomy and, more recently, the ongoing democratization process. On the other, we make it evident that international actors working in the field of development cooperation in Mozambique act based on their respective foreign policy interests and agendas. We also identify that the relationship between the different actors and the Mozambican state has shown key factors such as a weak state capacity, the existence of huge asymmetries between Mozambique and its partners, the addiction to development cooperation that transforms this relationship into one of the main sources of state maintenance, and the preservation of traditional political elites – all factors that constrain the achievement of the real goals of development that the different forms and modalities of international cooperation to promise and attempt to promote.

Keywords: International development cooperation; socialist solidarity, north-south cooperation; south-south cooperation; dependency; Mozambique.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:Mapa da Divisão Administrativa de Moçambique.....32
Figura 2:Mapa de África Região da SADC.....33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Créditos a países africanos (dólares correntes).....279

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA – Agenda de Ação de Acra
ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ACP - Acordo de Comércio Preferencial
ADO – Apoio Direto ao Orçamento
AGP – Acordo Geral de Paz
SIDA – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AOD - Assistência Oficial para o Desenvolvimento
APD – Ajuda Publica para Desenvolvimento
BAD - Banco Africano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS – Acrônimo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD - Comitê de Assistência para o Desenvolvimento
CAME – Comunidade de Ajuda Mutua Econômica
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCS-D - Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIA – Agencia Central de Inteligência
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIP – Centro de Integridade Pública
CITTAU – Centro de Investigação e Transferência de Tecnologia Agrária do Umbeluzi
CNE – Comissão Nacional das Eleições
CNS – Cooperação Norte -Sul
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS - Cooperação Sul-Sul (CSS)
CT - Cooperação Técnica
CTA – Confederação das Associações Econômicas de Moçambique
DFID – Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional
DIT – Divisão Internacional do Trabalho
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENI – Ente Nazionale Idrocarburi
ENZ – Estádio Nacional de Zimpeto
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCAC – Fóruns de Cooperação China-África
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão
G-19 – Plataforma dos Doadores do Norte que Financiam o Orçamento Geral do Estado em Moçambique
GdM – Governo de Moçambique
HIPC - País Pobre Altamente Endividado
HIV - Human Immunodeficiency Virus
IBWs – Instituições de Bretton Woods
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IESE – Instituto de Estudos Sociais e Econômicos de Moçambique

IESP – Instituto de Estudos Sociais e Políticos
IIAM – Instituto de Investigação Agronômica de Moçambique
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Irish Aid – Cooperação Irlandesa
LABMUNDO – Laboratório de Análise Política Mundial
MANU – União Nacional de Moçambique
MARP – Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MASC – Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia
MdE – Memorando de Entendimento
MiDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio
MDM – Movimento Democrático de Moçambique
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MINAG – Ministério da Agricultura
MINEC – Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
MINED – Ministério da Educação
MINT – Ministério do Interior
MIREM – Ministério dos Recurso Minerais
MITRAB – Ministério do Trabalho
MOPH – Ministério da Obras Públicas e Habitação
MPD – Ministério de Planificação e Desenvolvimento
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OE – Orçamento do Estado
OECE – Organização de Cooperação Económica Europeia
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organizações das Nações Unidas
ONUMOZ – Organizações das Nações Unidas Moçambique
OPIC – Cooperação para o investimento Privado no Estrangeiro
OSC – Organização da Sociedade Civil
OUA - Organização da Unidade Africana
PAE – Programa de Ajustamento Estrutural
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAP – Parceria do Apoio Programático
PARPA – Programa de Alivio da Pobreza Absoluta
PCC – Partido Comunista Chinês
PCUS – Partido Comunista Soviético
PEB – Política Externa Brasileira
PEC-PG - Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação
PEI - Política Externa Independente
PESP – Programa de Redução da Pobreza
PIB – Produto Interno Bruto
PMA – Programa Mundial de Alimentação
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLEX – Politica Externa
PPI – Plano Prospetivo Indicativo

PRE – Plano de Reajustamento Estrutural
ProSAVANA - Programa de Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais
RDA – República Democrática Alemã
RDHM – Relatório do Desenvolvimento Humano
RENAMO - Resistência Nacional Moçambicana
RFA – República Federal Alemã
RI – Relações Internacionais
RM – Radio Moçambique
RPM – Republica Popular de Moçambique
RSA – Republica da África do Sul
RUA – República Árabe Unida
SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SADCC – Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral
SI – Sistema Internacional
SIDA – Agência de Desenvolvimento Internacional
TANU – Tanganica African National Union
TD – Teoria da Dependência
TMD – Teoria Marxista da Dependência
TSM – Teoria do Sistema Mundo
UA - União Africana
UDENAMO – União Democrática de Moçambique
UE – União Europeia
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNAMI – União Africana de Moçambique Independente
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNITA - União Nacional pela Independência Total de Angola
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
US$ – United States Dollar (Dólar Americano)
VOA – Voz da América
ZEE - Zona Econômica Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 18
1 PANORAMA HISTÓRICO: OS CAMINHOS SINUOSOS DO PROCESSO DE "DEPENDÊNCIA EXTERNA ANUNCIADA" DE MOÇAMBIQUE 31
1.1. PERÍODO DA PRÉ-COLONIZAÇÃO 34
1.2. PERÍODO COLONIAL-1884/5 – 1975: OS PARADOXOS DE UMA COLONIZAÇÃO DEPENDENTE E A EMERGÊNCIA DOS MOVIMENTOS INDEPENDENTISTAS 39
1.2.1. Colonização **..... 42**
1.2.2. Movimentos nacionalistas: o independentismo 43
1.3. PRIMEIRA REPÚBLICA: MARXISMO-LENINISMO E O DESENVOLVIMENTISMO A TODO CUSTO 54
1.3.1. Marxismo-leninismo ou opção estratégica de risco? 54
1.3.2. Desenvolvimentismo "a todo custo": 1980-1990 59
1.4. A VIRADA AO OCIDENTE E O NOVO PARADIGMA ECONÔMICO 61
1.5. NOVA INSTITUCIONALIDADE, ARMISTÍCIO E ELEIÇÕES 64
2. ELEMENTOS PARA UMA FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE: UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DOS PRESSUPOSTOS DA DEPENDÊNCIA E DA TEORIA DO SISTEMA-MUNDO 69
2.1. TEORIA DA DEPENDÊNCIA: BREVES CONSIDERAÇÕES 86
2.1.1. Perspectiva Weberiana da Dependência 88
2.1.2. CEPAL como predecessora da Teoria Marxista da Dependência: breve contextualização 92
2.1.3. Perspectiva Marxista da dependência 95
2.2. A PERSPECTIVA DO SISTEMA-MUNDO 105
3. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE: DA INDEPENDÊNCIA AO FINAL DA GUERRA FRIA (1975-1993) 115
3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES À VOLTA DAS DINÂMICAS DA CID 115

3.2. MOÇAMBIQUE, UMA INDÚSTRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: 1975-2013 119
3.2.1.Experiência da Cooperação Internacional em Moçambique no contexto socialista:1975-1984..... 121
3.2.2.A Cooperação Internacional em Moçambique no contexto do ajustamento estrutural: 1985-1993..... 152
4. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E OS DESAFIOS DA RECONSTRUÇÃO E DA DEMOCRATIZAÇÃO (1993-2013) .. 166
4.1. OS PRIMEIROS PASSOS APÓS OS ACORDOS DE PAZ DE 1992 166
4.2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO DE CONSOLIDAÇÃO DA CID: 2004-2013..... 195
4.2.1.Fatores determinantes da evolução do campo da CID em Moçambique entre 2004 e 2013..... 195
4.2.2.Programas de apoio ao orçamento (2000/4-2013)..... 205
5. A COOPERAÇÃO SUL-SUL: AS LÓGICAS DA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA SEM INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS OU A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DE INTEGRAÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL? 211
5.1. APONTAMENTOS SOBRE A PRESENÇA DA CHINA EM ÁFRICA: DA IDEOLOGIA A UM NOVO MODELO DESENVOLVIMENTO?..... 226
5.1.1.Cooperação para Desenvolvimento da China em África: uma nova proposta ou as lógicas de atuação de uma cooperação ambivalente? Brevíssimas considerações 235
5.1.2.China em Moçambique: Apontamentos em volta da trajetória de uma relação histórica entre países "irmãos" ou "parceiros"? 246
5.1.3.A natureza da Cooperação para o Desenvolvimento da China em Moçambique. entre o dilema de cooperar para o desenvolvimento ou negociar o desenvolvimento? oportunidade ou constrangimento? 250
5.1.4.Conclusões Preliminares sobre a Cooperação Sino-Moçambicana 270
5.2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES ÁFRICA-BRASIL 274
5.2.1.Cooperação internacional do Brasil em Moçambique: Cooperação técnica *versus* fragilidade institucional. Que implicações? 290
5.2.2.A atuação da diplomacia presidencial na relação Brasil e Moçambique: entre o Voluntarismo e a Internacionalização 304

5.2.3.Conclusões preliminares sobre a Cooperação entre Brasil e Moçambique..... 308
CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... Erro! Indicador não definido.
REFERÊNCIAS 317

INTRODUÇÃO

> A nossa fraqueza está na falta de orgulho, na falta de dignidade, na falta de respeito por nós mesmos. Temos de apelar para o orgulho, para a autenticidade, para a determinação não das armas, não de uns contra outros, mas de todos contra miséria, contra fome, contra a guerra de todos a favor de nosso povo [...] Estamos perante uma escolha fundamental: ou aceitamos a nossa dependência, o nosso papel de realizadores de ações não intencionais, o papel de objetos da história, com as consequências e as desagregações rápidas que isso comporta; ou então tomamos o nosso destino nas mãos e realizamos o sonho pelo qual muitos dos nossos pais deram a vida (SEVERINO NGOENHA, 1992).

Esta tese, cujo título é "Implicações Politicas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de Moçambique: Da Solidariedade Socialista, à Trajetória Tradicional do Norte e a Experiência Emergente do Sul (1975-2013)", tem por objetivo demonstrar que, ao longo dos seus 40 anos de independência, Moçambique tem sido um dos países africanos que receberam os maiores fluxos de cooperação internacional na África e quiçá no mundo. Para melhor elucidar as dinâmicas da atuação do campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no país, periodizamos três momentos distintos que marcaram o processo de cooperação em Moçambique. O primeiro momento, 1975-1984, sob contexto socialista e monopartidário, foi caracterizado por forte presença dos países do chamado bloco socialista, liderados pela então URSS. Nessa fase, a cooperação era basicamente em forma de solidariedade, visto que Moçambique havia aderido ao Marxismo-Leninismo, existindo por parte dos países socialistas um sentimento de identificação com os problemas de Moçambique e, consequentemente, a necessidade de ajudar o então recém-independente país a reerguer-se dos escombros de um processo de descolonização que foi tumultuoso e que deixou o país em uma situação difícil em termos de recursos humanos, técnicos e financeiros para iniciar os desafios rumo ao seu desenvolvimento nacional. Nas palavras de Severino Ngoenha, nesse contexto, "nem a FRELIMO, nem os moçambicanos podiam fazer história como queriam. Nenhum Estado pode ser de fato independente, sem uma capacidade real de produzir bens e serviços necessários à vida dos seus cidadãos" (NGOENHA, 1992, p. 67).

No segundo momento, que se inicia mais ou menos a partir de 1983/84, a cooperação internacional surge em Moçambique com um pendor providencial, em apelo à catástrofe humanitária que assolava o país como consequência dos efeitos nefastos combinados da guerra civil e das calamidades naturais. Nessa fase, destaca-se incialmente uma assinalável presença das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e já se nota, ainda que timidamente, a atuação dos países ocidentais da OCDE, que, entretanto, começavam a sinalizar no sentido de

se aproximar ao país em pleno contexto de Guerra Fria. Essa dinâmica da ascensão do Ocidente em direção a Moçambique acabou sendo um fator importante para a posterior adesão do Estado moçambicano às instituições financeiras internacionais, e ditou consequentemente a presença do grande fluxo da cooperação do Norte em direção ao país. Em decorrência desse fato, o país acabou sofrendo mudanças significativas de rumo, em resposta aos desafios "sugeridos" pelos apelos internacionais do período. As respostas dadas para produzir eventual solução dos problemas de Moçambique em troca da cooperação resumem-se nas seguintes: mudanças de instituições políticas (ou seja, passar do monopartidarismo ao multipartidarismo), implementação dos programas de ajustamento estrutural que estavam relacionados à adesão às instituições de Bretton Woods (IBW´s) e filiação à Convenção de Lomé[1].

Na verdade a Cooperação Norte-Sul (CNS) em Moçambique acaba sendo a hegemônica, tendo atravessado os três períodos que são objeto de nosso estudo. Presentemente, parte importante da ajuda é fornecida sob a forma de apoio orçamental direto por 19 doadores, no âmbito do denominado G-19[2], cuja intervenção está sujeita às disposições de um Memorando de Entendimento assinado com o governo de Moçambique. Na prática, para além do apoio ao orçamento os doadores do Norte atuam em apoio setorial, onde uma série de programas de financiamento setorial harmonizados foi desenvolvida e vários parceiros de cooperação se comprometeram a coordenar o seu apoio a um setor específico. Destaca-se também o apoio descentralizado na qual os doadores bilaterais, para além do apoio ao governo nacional, também oferecem apoio a uma ou mais autoridades provinciais ou ao processo de descentralização em curso. Não deixa de ser importante referirmo-nos aos chamados apoios indiretos onde é notável a presença de uma grande variedade de organizações a trabalhar em Moçambique: ONGs de desenvolvimento internacionais, instituições académicas, sindicatos, etc. Em resumo, a presença da CNS é claramente a que conta com maiores fluxos no país e, consequentemente, a que detém o maior protagonismo político, como procuraremos demonstrar nesta tese.

Finalmente, existe um terceiro momento histórico que compreende o contexto da emergência da cooperação Sul-Sul, sobretudo a partir dos finais de 1990 e início de 2000. Essa

[1] A Convenção de Lomé, assinada em 1975, é o acordo de cooperação mais abrangente nas relações entre Europa e países terceiros combinando um regime de comércio de acesso preferencial ao mercado europeu dos produtos oriundos dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) com um pacote de ajuda financeira e técnica. O Acordo trouxe uma nova visão da cooperação. A nova parceria combina a ajuda para o desenvolvimento, a dimensão política e os aspectos comerciais.

[2] Os países são: Bélgica (governo federal), Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, República da Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Áustria, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido, Banco Mundial, Canadá, Espanha e Banco Africano de Desenvolvimento. Em 2009 estes forneceram 30% do total da ajuda a Moçambique (contra 25% em 2008).

emerge em um contexto motivado pela crise no centro do capitalismo internacional nomeadamente a crise no circuito central da economia globalizada: UE e EUA. Agravou-se a crise das dividas soberanas dos Estados que vai consequentemente gerar um processo global de socialização de prejuízos, provocando impacto alarmante em termos de aprofundamento de desigualdades, aumento de desemprego, redução de investimentos públicos e orçamentos nacionais entre outros. Em decorrência desse fato surgem as economias emergentes. Cabe destacar a presença de países como o Brasil e a China, duas potências emergentes que se tornam motores da economia mundial, ou seja, aumentou o seu peso na economia mundial. Caso para afirmar que esses dois atores beneficiaram-se da crise e fortaleceram as suas respetivas economias. A primeira grande consequência é que esse aspeto particular vai gerar um quadro de otimismo e oportunidades no sistema mundial de África e de outros atores como é o caso de Moçambique, país dependente que vai passar a beneficiar de considerável número de projetos de cooperação oferecidos pelo Brasil e China. Essas iniciativas, portanto, enquadram-se, como já mencionado na cooperação Sul-Sul (CSS). É importante referir que a CSS surge com um forte pendor político precisamente como resposta as lógicas "maléficas" da CNS e tem como princípio a ideia de que os países do Sul podem reunir sinergias e cooperar entre si, para além de se desenvolver mutuamente, buscando autonomia face ao Norte.

Note-se que os três contextos de cooperação acima enunciados apresentam um denominador comum: não obstante os atores envolvidos serem distintos, todos eles, sem exceção, se propuseram a cooperar com Moçambique com a promessa de "ajudar" o país a construir o seu desenvolvimento. Chamamos, todavia, atenção ao fato de que a narrativa dos discursos da cooperação que permeia cada uma dessas iniciativas e momentos históricos tem a particularidade de se enquadrar em contextos de relações econômicas e políticas bastante distintas.

No caso da presença socialista, as propostas de cooperação se inserem no âmbito da disputa ideológica que vigorava durante a Guerra Fria. A questão central era manter e desenvolver relações entre países do bloco socialista como forma de se opor ao Ocidente e de estancar a expansão do imperialismo ocidental, buscando assim construir uma sociedade socialista global mais justa. Assim se apresenta a promessa da Cooperação Leste-Sul. No concernente à CNS, os países desenvolvidos do Centro a edificam com base em uma lógica de construção de uma agenda global, da expansão do capitalismo e da globalização. Sua origem está muito marcada pelos processos de descolonização e pela manutenção de velhos vínculos com roupagem aparentemente nova. Sua agenda consubstancia-se no que Gilbert Rist (2007) designou de "desenvolvimento como crença ocidental".

Por seu turno, a CSS é pautada por uma narrativa que busca diferenciar-se de uma agenda mais verticalizada e pautada em relações histórica e culturalmente assimétricas. A assimetria econômica permanece (China e Moçambique, Brasil e Moçambique, etc.), porém a CSS recupera a narrativa de Bandung (1955) e do Plano de Ação de Buenos Aires (1978) ao privilegiar princípios de benefícios mútuos, solidariedade entre países em desenvolvimento, respeito mútuo, experiências históricas e econômicas compartilhadas, a não ingerência nos assuntos internos do soberano, bem como o anúncio diplomático de não uso de condicionalidades políticas relacionadas à democracia e direitos humanos.

Levando em conta essas características, julgamos pertinente colocar o seguinte questionamento, face aos contextos variados em que atuam as propostas de cooperação, aos perfis diferenciados de cada uma das narrativas e às modalidades diversificadas (as práticas) que utilizam em que medida se pode considerar que essas iniciativas reproduziram (ou continuam reproduzindo) efeitos políticos e institucionais diferenciados em Moçambique? Argumentamos que a CID, ainda que necessária e importante fonte para suprir as necessidades do país, teria se transformado em uma ferramenta de poder dos atores envolvidos. Em outras palavras, mais do que emancipar o país "beneficiário", a CID em geral viciou as lógicas de pensar o desenvolvimento no país a partir de pressupostos exógenos. A saúde do desenvolvimento de Moçambique ao longo do 40 anos de independência encontra-se associada e dependente de lógicas internacionais.

A visão dos parceiros internacionais passa por identificar e observar os aspectos que podem ser enquadráveis nos seus esforços de "ajuda" e cooperação. Cada parceiro internacional acaba por intervir em áreas que melhor domina, áreas em que apresentaria alguma *expertise* particular, ligada a políticas sociais, à infraestrutura ou à gestão macroeconômica. Aqui já se registra um elemento de dominação, dada a enorme assimetria em termos de conhecimento e capacidade profissional dos técnicos e gestores que caracteriza a relação de cooperação entre os atores externos e os agentes moçambicanos. Cabe notar que os parceiros internacionais da CID estiveram e estão sempre envolvidos em todos os temas de extrema relevância para Moçambique, podendo ser destacados, entre outros, a agricultura, a educação, a saúde, as infraestruturas em geral (estradas, rodovias, portos, aeroportos, escolas, hospitais, etc.). Os parceiros internacionais se transformam desse modo, em um fator essencial de poder em Moçambique, ou seja, esses aparecem de forma diversificada em temas relevantes da agenda doméstica, influenciando-a no conteúdo e financiando-a na implementação. Entendemos em certa medida que esse particular acabou sendo uma via para reforçar o poder dos atores intervenientes, incluindo o governo. Importante notar que as relações de poder são aqui

entendidas na perspectiva de Bertrand Russel[3], de posse dos meios que levam à produção de efeitos desejados, ou seja, o poder é capacidade de fazer que os demais realizem aquilo que queremos (RUSSEL, 1979). A definição de poder de Russel demonstra que aqueles que detêm o poder acabam tendo como consequência habilidades e aptidão suficiente para poder influenciar outros a fazer algo que, de outra forma, não o fariam. Os que têm poder (econômico, tecnológico, político, cultural) comandam os mais fracos e os que estão em escalas inferiores de poder. Essa questão nos parece fundamental para discutir, como faremos ao longo desta tese, as limitações da CID na implementação de uma proposta emancipatória de desenvolvimento.

A bem dizer, a questão da CID em Moçambique não pode ser reduzida a uma simples questão de construção de edifícios, apoio à agricultura, à saúde, à educação, entre outros setores. O debate sobre a CID em Moçambique implica, sobretudo, um questionamento maior à volta das reais implicações políticas que esse campo pode produzir para o tecido de uma sociedade dependente. Ademais, a cooperação internacional em Moçambique não reflete apenas uma questão de escolha de países ou modelos distintos de cooperação, o problema é mais radical e muito mais complexo: trata-se em verdade de, através das estratégias em relação à cooperação, assegurar o tipo de sociedade que se pretende construir em Moçambique no futuro. Como assegurar o espaço que será reservado para escolhas autônomas do que deveria ser o futuro de Moçambique?

Esta é, pois, a direção que nos propomos a seguir ao pensar criticamente sobre o tipo de presença da CID em Moçambique. Como a política subjacente às lógicas da CID configuram e reconfiguram as assimetrias existentes? Qual é o custo político das escolhas feitas em prol do envolvimento de outros atores externos e não estatais, e não apenas o Estado no processo decisório sobre as estratégias de desenvolvimento em Moçambique**?** Esta tese procura investigar, elucidar e analisar questões gerais atinentes ao imbricado e complexo campo da CID em Moçambique, país que apresenta como traço marcante da sua história o fato de receber enormes fluxos de cooperação internacional, oriundos de amplo e diversificado leque de países (e de organizações não governamentais por eles financiadas) e agências multilaterais.

Na verdade, nossa proposta de análise acaba sendo uma incursão que se propõe a compreender em que medida a cooperação internacional em Moçambique se assenta ou não em padrões distintos e específicos baseados nas caraterísticas, agendas, interesses estratégicos de cada um dos atores internacionais envolvidos. Este pressuposto encontra sustentação no fato de que existem suficientes razões para se pressupor que a CID é instrumento-chave das agendas de politica externa dos Estados (HUNTIGTON, 1970; LAIDI, 2008; LANCASTER, 2007;

[3] Russel, B. *O Poder, Uma Nova Análise Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

KENNAN, 1971; SCOTTT & STEELE, 2011). Em face dessa particularidade inerente ao campo da CID, interessa-nos é saber de que modo a natureza dessas propostas de cooperação estaria radicada em diferentes fundamentos que traduzem a política externa dos Estados parceiros internacionais. Dito de outra forma, até que ponto o perfil e os padrões de mobilização política da CID contribuem para influenciar a estruturação política do Estado moçambicano em vários contextos que marcam sua trajetória histórica, confirmando de certo modo a configuração de poder dos "parceiros" internacionais sobre as instituições e vários atores estatais e não estatais da sociedade moçambicana.

A partir dessa premissa definimos de forma concreta o objetivo central dessa tese da seguinte forma: analisar os efeitos políticos resultantes da cooperação internacional fornecida a Moçambique desde sua independência em 1975. Importante lembrar que notáveis trabalhos sobre a CID demonstram como esse campo afeta a confiança política, o desenvolvimento, o combate a pobreza, a construção de autonomia e até mesmo a ideologia em diversas sociedades (DENGNBOL-MARTINUSSEN, 2003; CORREIA, 2010; PUENTE, 2010). No caso particular de Moçambique, é relevante observar que, ao longo dos seus 40 anos de independência, o país sofreu rápidas e profundas mudanças na sua história política, econômica e social. Um denominador comum marca todos os acontecimentos e contextos aqui referenciados, e relaciona-se com o fato de que tiveram a particularidade de contar com uma presença direta e um forte ativismo da cooperação internacional. O mesmo que dizer que Moçambique foi severamente influenciado ao se submeter às logicas e condições muitas das vezes prescritas pelos seus parceiros de cooperação ao longo dos últimos 40 anos (HANLON, 1991; ABRAHAMSSON & NILSSON, 1994; KILLICK, 2000; MACAMO, 2003; MACAMO, 2005). Chamamos a atenção ao fato de que, não obstante essa forte influência de atores externos, isso não significou que o Estado moçambicano não tivesse capacidade de ação perante seus parceiros. Contudo, a prática revelou que o grau de assimetria que caracterizava a natureza das relações que se estabeleciam entre Moçambique e os demais atores internacionais envolvidos era tal que gerou, em muitos dos casos, submissão ou, pelo menos, embaraços diplomáticos que acabaram transformando os atores moçambicanos em objetos do seu próprio presente e futuro.

Cabe finalmente referir em nossa nota introdutória que a análise que consubstanciamos nesta tese não compreende necessariamente uma narrativa historiográfica, ainda que possamos recorrer a alguns fatos históricos para sustentar nossas hipóteses. O objetivo aqui é empreender uma reflexão sobre a natureza política da CID, no sentido de compreender até que ponto a cooperação que Moçambique recebeu e tem recebido de outros

países é ou não um fator perturbador do exercício de governança e de desenvolvimento. Dito de outra maneira interessa-nos saber até que ponto a influência da CID esvazia a dimensão endógena do processo de construção de desenvolvimento em Moçambique. Consideramos que Moçambique representa um exemplo típico da heteronomia que se reproduz em diversos países africanos. Frente a esses entendimentos no que a tange à CID em Moçambique, formulamos o problema que orientou o tema de nossa pesquisa da seguinte forma: quais são as implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento em Moçambique? Ou seja, quais os efeitos políticos provocados pela CID no país? Como a dinâmica da política doméstica de um país pobre dependente, como é o caso de Moçambique, é afetada pela cooperação internacional? Ao referirmo-nos ao termo "implicações políticas" enfatizamos o caráter *decisional* do termo, isto é, o caráter eminentemente político em detrimento dos aspectos técnicos ou administrativos que compõem a elaboração de uma dada política pública. Este recorte conceitual possibilita uma melhor compreensão do esvaziamento das instituições em Moçambique, sobretudo porque ali existe uma excessiva intervenção de atores externos que influenciam na agenda interna do país. De fato, as sinergias políticas geradas pelos parceiros internacionais para cooperar no desenvolvimento de Moçambique são enormes, como veremos ao longo desta tese, gerando questões secundárias, mas igualmente importantes, em nossa pesquisa, a saber: em que medida a elite política do país estaria preparada para enfrentar os desafios da CID e superar a mentalidade assistencialista e "vitimizadora" que ela produz? Qual é relação entre outros atores (parlamento, organizações da sociedade civil, empresariado) do Estado moçambicano concernente ao processo decisório e de implementação do CID?

Nesse sentido, a linha condutora desta investigação seguirá um conjunto de pressupostos interrelacionados, e que apresentamos a seguir:

(i) a CID em Moçambique, ainda que necessária, acabou se transformando em constrangimento ao desenvolvimento e ao processo de democratização em curso, uma vez que a vulnerabilidade econômica do país, aliada à enorme assimetria existente entre os atores que atuam na promoção do desenvolvimento e Moçambique, torna-se um fator que favorece a excessiva intervenção de atores externos nas dinâmicas e agendas domésticas do país e, por conseguinte, afeta as políticas públicas do país e seu processo de democratização. Cumpre observar que a categoria "democratização" é aqui entendida como institucionalização de regras gerais e construção de um sistema político que, em função do tipo de relações existentes no campo da CID, funcionam de modo muito condicionado por limitações e atores externos. De modo geral, consideramos que na dinâmica da CID o maior protagonismo é conferido ao governo, esvaziando a inclusão e o papel fiscalizador de instituições formais estatais e não estatais (incluindo o parlamento), o

que de certa forma influencia na definição de políticas públicas, sua avaliação e a geração de processos políticos de transparência e prestação de contas.

(ii) a CID em Moçambique atua como um projeto de poder em duas dimensões: a primeira exógena, porque propicia que o país em certa medida "acomode" as dinâmicas, lógicas e agendas de política externa de seus parceiros. Existe, portanto, relação entre as diversas modalidades utilizadas para a cooperação e as visões de desenvolvimento dos países que as fornecem. Por outro, a atuação nesse campo em Moçambique é relacionado aos interesses geopolíticos e geoestratégicos dos parceiros no âmbito da projeção do jogo de poder que caracteriza o sistema internacional (SI). Em um segundo momento, na dimensão endógena, o Estado moçambicano acaba atuando de forma funcional aos interesses de manutenção do poder das elites políticas e os agentes do governo[4], sendo que a CID se transforma também em uma ferramenta de manutenção do *status quo* segundo os interesses das elites políticas moçambicanas.

(iii) Por último, a diferença de escala econômica, de conhecimento tecnológico e de capacitação profissional que separa Moçambique dos seus parceiros leva-nos à suposição de que a CID no país se sustenta no principio do "mais forte", ou seja, os países em melhores condições de desenvolvimento tendem a sugerir "as regras de jogo". Nesse sentido, a construção da autonomia – que consideramos o ideal a se atingir em matéria de desenvolvimento nacional – torna-se um paradoxo que a CID não resolve. Ao contrário, a CID tende a diversificar e ampliar a dependência, de novos atores, mas ainda na mesma dinâmica política e econômica da dependência.

Para embasar esta tese, nosso enfoque teórico privilegiou a escolha de duas perspectivas de matriz estruturalista, nomeadamente a Teoria da Dependência (TD) e a Teoria do Sistema-Mundo (TSM). Julgamos que ambas nos permitem penetrar sobre realidades periféricas das quais Moçambique faz parte, diante de todo um conjunto de ambivalências proporcionado pelas dinâmicas que estruturam relações de dependência. Por outro lado, as nossas escolhas analíticas fornecem pressupostos críticos que incentivam o debate à volta de como pensar os efeitos negativos da CID de modo a construir um edifício mais crítico no âmbito das Relações Internacionais. São na verdade duas escolhas que são marcos estruturais notáveis para pensar os movimentos contraditórios das relações internacionais, dentro das quais a CID se enquadra.

[4] Ao longo dos quarenta anos de forte presença de cooperação em Moçambique é um país que é governado por um único partido: a FRELIMO.

Note-se que essas matrizes alertam para o fato de que a inserção dos países centrais na periferia é feita dentro de uma dinâmica marcadamente desigual e nem sempre significa necessariamente a ideia de impulsionar nessas regiões o desenvolvimento (WALLERNSTEIN, 1984; SANTOS, 2000). Nesse sentido essas matrizes por nós selecionadas ajudam a compreender as lógicas subjacentes à construção das relações de subordinação na política internacional. Aspecto interessante é que a TSM chama a atenção particular ao fato de que a única forma de melhor compreender a atuação dos países centrais na sua relação com os países mais periféricos e semiperiféricos passa necessariamente por desvendar a dimensão omissa nas suas ações, o mesmo que dizer que não basta olhar apenas para aspetos superficiais de suas condutas, devendo a analista mais crítico buscar desvendar o que não nos é dado a conhecer (ARRIGHI, 1996). Esta premissa filosófica torna-se importante para entender as lógicas que estão subjacentes à ação dos atores do campo da CID que, por vezes, são apenas observadas pela ótica das "boas intenções" e das "promessas" que aparentemente os atores desse campo se propõem a oferecer e cumprir.

Basicamente, essas perspectivas nos permitem construir elementos de resposta à volta dos seguintes questionamentos: como é que se caracteriza a atuação do internacional no interior do nacional? Como é que os países mais desenvolvidos transformam o desenvolvimento dos países pobres em um drama? Na prática tais perspectivas sugerem que os países centrais colocam os países periféricos em uma situação de subordinação de dependência, aspecto que não contribui para o desenvolvimento desses países (FRANK, 1980). De modo geral os países ricos na sua relação com os pobres são considerados não pelo seu eventual papel na agregação de esforços de desenvolvimento, mas sim pelos constrangimentos e restrições que normalmente apresentam aos atores domésticos, o que contribui para transformar essa relação em um processo embutido de contradições, complexidades, ambivalências, paradoxos que muitas vezes são ignorados e que em muito afetam as dinâmicas reais do desenvolvimento na qual a narrativa discursiva da cooperação está inserida.

Os teóricos marxistas da dependência observam que o tipo de desenvolvimento em situação de dependência tende a solidificar as assimetrias. No caso, a burguesia nacional ao invés de desempenhar um papel mais consentâneo com os interesses da sua sociedade acaba sendo subordinada aos interesses externos que, na prática, satisfazem seus próprios interesses (MARINI, 2000). No que tange à questão da assimetria, no exame da literatura que debate esse tema, há unanimidade em defender que a existência de assimetrias produz efeitos negativos para os países mais fracos (HIRSCHMAN, 1980; WOMACK, 2003; WOMACK, 2006). Os

países mais fortes tendem a tirar vantagens da sua pujança econômica que muitas das vezes na prática também se manifesta em termos políticos.

A justificativa deste trabalho de pesquisa ocorre pelo fato de Moçambique ser um dos países que maior fluxo de cooperação internacional tem recebido, regional e globalmente. Desde 1975, período da proclamação da sua independência nacional, tem recebido grandes fluxos de ajuda internacional. Vale referir o fato de que, tendo em consideração os diversos contextos e a trajetória histórica percorrida ao longo dos últimos 40 anos, chamam a atenção a diversidade e a amplitude cada vez maior de atores que têm intervindo no processo de cooperação com Moçambique. No entanto, a prática revela que a cooperação continua e o país ainda registra um apoio considerável para fazer face às suas necessidades. Pior ainda, é que de acordo com os relatórios do índice de desenvolvimento humano do PNUD o país continua a ser dos mais pobres do mundo, situando-se em média entre os cinco piores posicionamentos à escala global, e isso ao longo dos últimos 40 anos. Outro exemplo ilustrativo prende-se ao fato de que o orçamento do Estado moçambicano ainda depende fortemente dessa mesma cooperação. Em 2010, por exemplo, cerca de 40% do orçamento do Estado provinha de fundos de cooperação internacional. Já em 2009, era de 55% e, no ano de 2008, este valor era ainda maior e cifrava-se na ordem dos 56%[5]. Embora tenham sido registrados progressos assinaláveis em termos econômicos e até mesmo sociais, nossa preocupação prende-se com a questão das implicações políticas que esse tipo de dependência externa reflete para a saúde política e a capacidade nacional de desenvolvimento de Moçambique. A dependência da ajuda externa continua a comprometer a possibilidade de condução das políticas de longo prazo, essenciais e radicais para se pensar na possibilidade de implementação de reformas que levem o país a uma situação de autonomia.

Nessas circunstâncias, nossa contribuição se propõe em pensar de forma crítica a questão da cooperação, de modo a aprimorar seu desempenho e ajudar a construir um edifício de cooperação cada vez mais consentâneo com os objetivos nacionais de desenvolvimento em Moçambique. Pretendemos percorrer a trajetória dos 40 anos e comparar em que medida os vários contextos e os vários atores envolvidos na cooperação contribuíram para produzir efeitos na agenda da política doméstica do país. Dito de outra forma, nossa preocupação passa por analisar os perfis de cooperação fornecidos a Moçambique em vários contextos e procurar avaliar de que modo essas iniciativas produziram efeitos na dinâmica política de Moçambique.

[5] Fonte: Documento de Estratégia para o Pais II da Cooperação para o Desenvolvimento entre o Governo de Moçambique e o Governo de Flandres 2011-2015 p11.

Em resumo, vale dizer que esta será a direção que nos propomos neste estudo. Procuraremos identificar e caracterizar as principais formas que marcam a relação entre Moçambique e os doadores ou parceiros internacionais nos três momentos históricos referenciados, buscando demonstrar de que modo essa dependência influencia a falta de autonomia de Moçambique. Por outro lado, também serão evidenciadas as dificuldades que um país nessa situação tem para construir uma democracia e planejar suas políticas públicas. Metodologicamente, a tese aqui proposta é de natureza qualitativa (análise de conteúdo, análise documental) e resulta de pesquisa de campo etnográfico por meio de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave em Moçambique, para além da mobilização de um conjunto amplo e diversificado de bibliografia. Foi feita uma análise pormenorizada de documentos institucionais, bem como foram realizadas entrevistas com atores diretamente ligados a questões de governação e de cooperação (políticos, diplomatas, funcionários, jornalistas, empresários, pesquisadores, lideranças da sociedade civil, etc.) e ainda de formadores de opinião pública da sociedade moçambicana. Chamamos a atenção ao fato de que privilegiamos a utilização sistemática do método dialético, com base no estudo profundo das contradições, como fio condutor de nossa incursão analítica.

Desse modo, para podermos atingir os objetivos propostos, estruturamos a nossa tese em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo tem uma preocupação eminentemente descritiva e histórica. Seu propósito é fornecer dados relevantes sobre o perfil histórico de Moçambique que ajudam a compreender toda a trajetória que marca a construção da sociedade moçambicana. Procura-se também evidenciar de que modo a política interna pode ser entendida como resultado de interesses e posicionamentos geopolíticos, mostrando sobretudo a ligação entre as políticas externas das principais potências e a influência de atores externos na história nacional de Moçambique. Quais as solidariedades políticas e históricas predominantes? Quais os interesses geoestratégicos que estão em jogo no âmbito das relações internacionais que, de alguma forma, podem explicar a importância de Moçambique na CID?

O segundo capítulo, teórico, faz uma breve incursão sobre duas teorias de matrizes estruturalistas, nomeadamente a Teoria do Sistema-Mundo e a Teoria da Dependência, ambas consideradas centrais na discussão a empreender. Procuramos evidenciar o quanto elas se complementam, no sentido de que a teoria da dependência é uma primeira etapa para construção do sistema-mundo. Elas ajudam a entender como se caracteriza a atuação do internacional sobre o nacional. Como se movem as relações as relações entre países no contexto das relações internacionais? Como entender a hierarquia no sistema internacional? De que

modo a CID como movimento importante das relações internacionais pode ser entendido dentro dessas perspectivas, sobretudo no atual contexto internacional? Paralelemente, será discutido o conceito de assimetria como contributo para explicar o tipo de relações que se estabelecem entre países ricos (centrais) e pobres (periféricos).

O terceiro capítulo reserva-se a analisar os rumos da cooperação internacional tendo em atenção os seus principais contornos: a dimensão histórica e o debate presente na literatura. Tem também a preocupação de discutir a questão da CID em Moçambique: qual é a projeção internacional do país por via da CID e suas implicações internas? Qual o papel da CID na vinculação do âmbito interno com o internacional? Como se projeta o país no sistema internacional da cooperação? Como essas relações repercutem internamente? Faz-se uma incursão sobre a cooperação com os países socialistas (a chamada "solidariedade socialista"), discorrendo à volta das suas principais caraterísticas, a natureza de atuação, principais atores envolvidos e efeitos no tecido social e internacional do país. O capítulo trata igualmente da cooperação internacional em Moçambique e a adesão as instituições financeiras internacionais (as instituições de Bretton Woods, as IBW's). Quais as dinâmicas construídas em torno da cooperação e dos programas de ajustamento estrutural? O que muda em relação à cooperação socialista? Como muda? De que modo a CID propiciou a adoção do projeto neoliberal em Moçambique? Quais as implicações? Em que medida a cooperação foi responsável pelo ciclo vicioso da ajuda a partir desse contexto? A CID ajudar ou submete o país a mais dependência?

O quarto capítulo esforça-se por debater a questão da cooperação e os desafios para a democratização e a reconstrução do país no contexto pós-Acordos de Paz em 1992. Qual o papel jogado pela comunidade doadora nesse processo? Ajudar a reconstruir ou "democratizar" superficialmente, somente "para os doadores verem"? Como se reflete em termos nacionais? E os atores nacionais, como são incluídos ou excluídos do processo?

Finalmente, o quinto capítulo versa sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS) e todas as lógicas a ela subjacentes. Analisa-se a história da CSS e busca-se descrever criticamente os seus contornos. A CSS seria de fato uma nova proposta? Quais seriam os atores envolvidos? Como atuam? Existe uma solidariedade ligada às práticas da CSS? Quais as implicações dessas iniciativas, principalmente à luz das experiências de China e Brasil?

O estudo encerra não com um conjunto de conclusões que se pretendem acabadas e definitivas, mas sim com um conjunto de considerações que, entretanto, esperamos que possam servir como fontes de futuras reflexões ou estudos sobre o tema proposto. O tema da CID em países pobres e dependentes como Moçambique, como se deve compreender após a leitura desta tese, é permeado por fatores diversos que podem permitir outras abordagens e conclusões.

Importante mencionar o fato de que nossa conclusão mostra como o caso empírico ilustra e evidencia a pertinência das nossas fundamentações teóricas. Desde já, a complexidade do tema situa o estudo como um subsídio para a compreensão da problemática da dependência externa em Moçambique, mas principalmente de suas implicações políticas.

1 PANORAMA HISTÓRICO: OS CAMINHOS SINUOSOS DO PROCESSO DE "DEPENDÊNCIA EXTERNA ANUNCIADA" DE MOÇAMBIQUE

> Entre os problemas que assolam e atormentam Moçambique, a história ocupa um lugar primordial. De um lado, impõe-se-nos questionar a trágica situação em que nos encontramos a viver, a partir de um conhecimento crítico da nossa história; e de outro, estar atentos à estagnação do conteúdo epistemológico que o termo história vai assumindo, o que arrisca de nos assimilar acriticamente numa pretensa história universal, na qual, na realidade, só participamos como materializadores de opções alheias, quase com o mesmo estatuto dos sofisticados instrumento mecânicos modernos; sem portanto, nenhuma possibilidade de decidir livremente pelas nossas vidas e pelo nosso futuro (NGOENHA, 1992, p7).

O presente capítulo é analítico-descritivo e procura arrolar e explicar os caminhos sinuosos que marcam a historiografia política, social e econômica de Moçambique. Discorre sobre os diversos contextos atravessados pelo país, visando a compreender as bases e as configurações dos variados processos em que o país se viu imerso, bem como as principais características que, de alguma forma, contribuem, direta ou indiretamente, para a dependência externa e a presença de um enorme fluxo de atores externos no itinerário político e do desenvolvimento de Moçambique.

O espaço geopolítico que nos propomos estudar é um país localizado na costa oriental do continente africano, e que possui uma extensão de cerca de 799 mil km2 e 2,5 mil km de costa que banham o seu litoral. Este conquistou a sua independência nacional em 25 junho de 1975, depois de cerca de 500 anos de colonização portuguesa. Em sua divisão administrativa, conforme indica o mapa (Figura 1), o país encontra-se separado em 11 províncias, a saber: Niassa, Cabo Delgado e Nampula, na região norte; Zambézia, Tete, Manica e Sofala, na zona central; e Gaza, Inhambane, Maputo e Cidade de Maputo, a Capital – a qual possui estatuto de Província –, na região sul do país. Por seu turno, as províncias estão divididas em distritos, com o total de 141, os quais, por sua vez, subdividem-se em postos administrativos, separados por localidades que representam o nível mais baixo em termos da administração local do Estado. Cumpre informar que, à luz do processo de descentralização política em curso, o país apresenta, também, municípios em um total de 43 autarquias locais[6].

[6] Informação obtida no site oficial do Governo, a saber: http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/distritos. Acesso em 23 de fevereiro de 2014.

Figura 1:Mapa da Divisão Administrativa de Moçambique

Em termos de localização, o país situa-se em espaço geoestratégico importante na região Austral de África na medida em que possui uma extensão enorme de litoral, constituindo uma porta aberta para os países do interior do continente. Acrescido a esse fato, o país possui três grandes portos estrategicamente localizados: Maputo (Sul), Beira (Centro) e Nacala (Norte), todos com capacidade ideal para instalação de bases navais e portuárias, o que tornou Moçambique sempre em um espaço atrativo para as superpotências, sobretudo, no período da Guerra Fria. Importante salientar que Moçambique faz fronteira com seis países de

matriz anglo-saxônica, nomeadamente: África do Sul, Suazilândia, Zimbábue, Zâmbia, Malaui e Tanzânia, parte substantiva dos países que constituem a região da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).(figura 2)

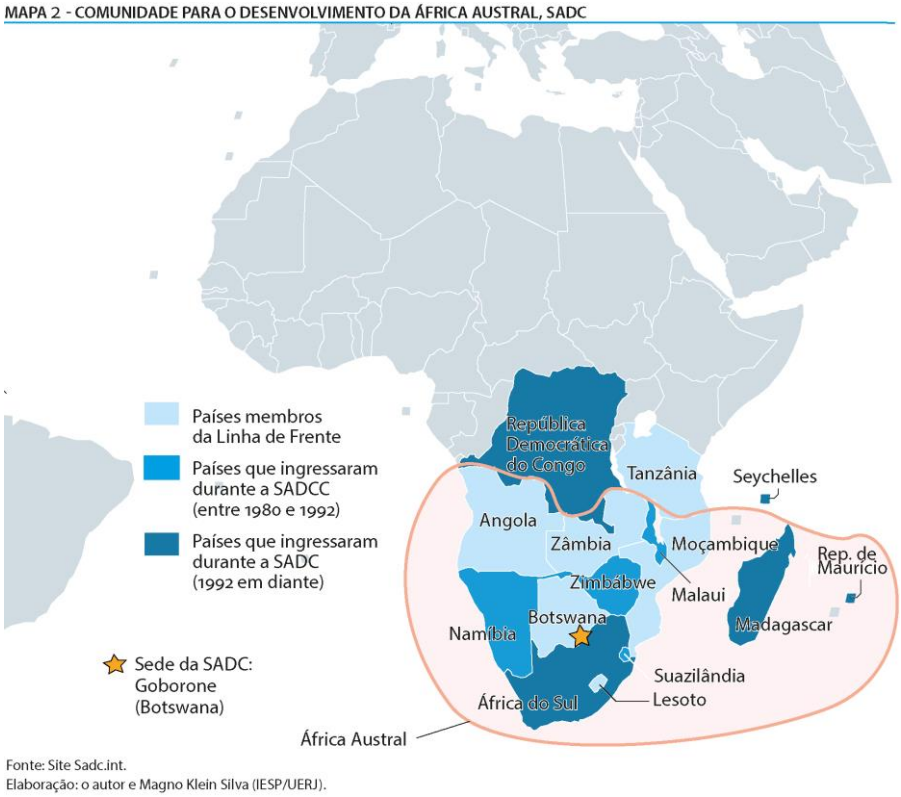

Figura 2:Mapa de África Região da SADC

Como referenciado, nosso esforço neste capítulo passa por periodizar, em termos históricos e contextuais, fenômenos que de certa forma contribuíram para a construção de uma espécie de "ontologia dependente" em torno do espaço geográfico que hoje se chama Moçambique, fornecendo elementos analíticos que consubstanciam essa situação. Em nosso ponto de vista, não restam dúvidas de que as várias fases que atravessam a historiografia de Moçambique tiveram influência decisiva na construção de um país que, no seu percurso, se constituiu como um artefato de intervenção externa e de cooperação. Ao efetuar essa incursão, reforça-se a possibilidade de melhor alcançar o objeto de nossa análise, que passa

por uma tentativa de compreensão das condições históricas e objetivas que influenciaram Moçambique a produzir um dos mais robustos campos de cooperação internacional em África, e quiçá no mundo. Como é sabido, esse aspeto contribuiu para que se produzisse igualmente um dos mais tenazes estados de dependência face ao exterior.

Faremos alusão a alguns fatores que, em nosso entender, contribuíram para gerar as debilidades políticas e econômicas com que Moçambique se depara. Partimos da premissa de que a história do país está permeada de episódios que atuaram como fios condutores que propiciaram a situação de vulnerabilidade externa, forte dependência e relativa falta de autonomia do país. Seguem-se os quatro períodos historiográficos sobre os quais discorremos: (i) período da pré-colonização; (ii) período colonial; (iii) movimento nacionalista: o indenpendentismo; (iv) primeira república: o marxismo-leninismo; (v) viragem ao ocidente e o novo paradigma econômico; e (vi) nova institucionalidade, armistício e eleições.

1.1. PERÍODO DA PRÉ-COLONIZAÇÃO

Estudos mais recentes mostram que a origem da humanidade em África ocorreu há pouco mais de dois milhões de anos atrás (Gough *et al.*, 2004). Entretanto, a África pré-colonial caracterizava-se, sobretudo, pela existência de várias e diversificadas sociedades que ascenderam e adaptaram-se às mudanças do século XIX. Outra característica prevalecente nesse longo período era marcada pela abundância da terra e a inexistência de propriedade privada. Todavia, isso não se refletia em termos de abundância de ocupação. As principais formas de sustento eram bastante diversificadas, com destaque para atividades relacionadas com a caça, atividades agropastoris e agricultura sedentária, entre outras.

No concernente a aspetos de natureza política, a África do período pré-colonial foi marcada por um conjunto de mudanças e, mais uma vez, diversidades, também em função do tamanho do continente. A estrutura política variava de acordo com a distribuição de recursos pelo continente. Gough *et all* (2004) observam que a confiança nos recursos, nesse período, era baseada, sobretudo, na associação com a densidade populacional e a mais estável e efetiva autoridade política. Os autores atestam que, já por volta do século XV, a África, mais concretamente, sua região subsaariana, começou a ter os primeiros contatos comerciais com árabes e europeus. Por força das atividades comerciais, os europeus se estabeleceram na costa africana e, no século XVI, o continente se transformou no alvo preferencial europeu em busca de mão-de-obra escrava e de recursos, visto que eram estes os principais fatores de

competição na política europeia. Vale dizer que tanto os europeus como os árabes usaram expedientes como a violência, a força, o comércio, conversões religiosas e acordos políticos com as elites africanas locais com vista a alcançar os seus intentos. É bem verdade que os intercâmbios dos africanos com povos de outros continentes começaram antes do século XV, inclusive com chineses, porém não é nosso objetivo ir tão longe na arqueologia das trocas comerciais internacionais da região.

Segundo Nascimento (1980), no caso de Moçambique em particular, a ocupação do território deu-se de forma desigual e num tempo relativamente longo. Esse fato propiciou a formação de grupos sociais distintos, alguns dos quais já se organizavam em formas de Estado, isto no sentido de que já havia regras instituídas e hierarquias minimamente harmonizadas. Vale observar que, quando os portugueses chegaram à costa de Moçambique, por volta dos finais do século XV, encontraram povos com algum nível tecnológico já bastante desenvolvido se levarmos em consideração o período referido. Esses mesmos povos já exerciam conhecimento assinalável em agricultura, mineração, artesanato, além de já desenvolverem atividades mercantilistas com indianos, árabes, indonésios, persas e chineses. Essa atividade era exercida preferencialmente por via da utilização do Oceano Índico[7]. Para o historiador português António Rita-Ferreira[8], um dos aspetos principais que caracterizavam os primeiros habitantes do espaço litoral moçambicano é que estes eram marcados por diferenças significativas em termos étnico-culturais (FERREIRA, 1980). Por influência dessa particularidade, após a concretização da penetração portuguesa no espaço de Moçambique, coube aos europeus as tentativas primordiais de construção do que o historiador denomina de "classificação étnica". No entanto, Rita-Ferreira não deixa de reconhecer que esse esforço foi sucessivamente repetido ao longo do tempo e avançou à medida que se foi tendo maior conhecimento das populações autóctones. Entretanto, os resultados esperados, tomando de empréstimo as suas palavras, "representaram fúteis desperdícios de tempo e esforços" (RITA-FERREIRA, 1980, p.21). Uma das perspectivas destacadas pelo autor que contribuiu para esse fracasso diz respeito ao fato de quase sempre se ter colocado de parte as sobrevivências deixadas por,

> Seculares unidades políticas, quer a progressiva adaptação das populações aos condicionalismos ecológicos, quer as mutações culturais desencadeadas pelos contactos com o mundo exterior, e até mesmo as diferenças linguísticas [...] (RITA-FERREIRA, 1980, p. 22).

[7] NASCIMENTO, E. (1980). Descoberta de Moçambique. Centro de estudos Afro-Asiáticos. Conjunto universitário Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil, p.7-8

[8] RITA-FERREIRA, A. (1982). Fixação Portuguesa e história pré-colonial de Moçambique, Lisboa: editora?.

É importante destacar que, não obstante as características específicas que cada grupo étnico possuía, isso não impediu de forma alguma que se relacionassem, direta ou indiretamente, com unidades políticas afetadas pelo secular comércio dos quais se destacam o tráfico de escravos, a produção de ouro, marfim, a troca de armas de fogo, tecidos e etc. (Idem, 1980).

Segundo A. IsaacMan e B. IsaacMan (1982), até o século XVI, as ambições portuguesas em Moçambique se limitavam a ações de natureza comercial. Contudo, a partir desse mesmo período, as autoridades portuguesas aceleraram no sentido de impor a sua política hegemônica, na tentativa de ocupação militar e de submissão dos estados então existentes.

O século XVII assinala um contexto fundamental na história pré-colonial de Moçambique, dado que é marcado pelo período da tentativa de ampliar, por parte de Portugal, a sua influência. Por essa via, Portugal inicia um processo de distribuição pelos seus nacionais de propriedades que receberam o nome de *prazos da coroa*[9]. Esses prazos foram as bases de comunidades permanentes de colonos brancos, cujos membros poderiam servir à Coroa. Importa referir que a distribuição de terras era seletiva e contemplava apenas aos europeus que pagassem impostos, que prestassem serviço militar periódico, que obedecessem às leis metropolitanas e que fizessem uso do exército de escravos para conquistar povos vizinhos (ISAACMAM *apud* MACAGNO, 1983).

De acordo com Macagno (2001), a opção estratégica de ocupação usada por Portugal nunca chegou a ser efetiva no sentido de que os objetivos da ocupação real não foram atingidos. Por força disso, antes da Conferência de Berlim e da divisão de África entre as colônias, a presença de Portugal em Moçambique se limitava a um pequeno número de assentamentos costeiros, com destaque particular do vale da Zambézia, que conservava, naquela altura, uma real aparência de um domínio europeu.

Macagno (2001) chama atenção ao fato de que a chamada "*ocupação efetiva*" de Moçambique por parte de Portugal ocorreu como consequência de duas grandes operações militares: uma no sul de Moçambique, dirigida à incorporação do reino de Gaza (1895-1897), e a outra ao norte do país, mais concretamente na região do rio Zambeze, que resultou na conquista dos Barués, em 1902. Importa referir que, na região sul de Moçambique, o efeito do

[9] Foram uma das formas que tomou a colonização portuguesa de Moçambique. Por volta de 1600, Portugal começou a enviar colonos, que queriam fixar-se naquele território. Por vezes, estes se casavam com as filhas de chefes locais e estabeleciam linhagens que, entre o comércio e agricultura, podiam tornar-se poderosas.

tráfico de escravos não havia sido tão forte se comparado ao da região norte, com destaque para o Zambeze.

A ocupação efetiva de Portugal não foi tão pacífica como *a priori* pode aparentar; valeu-lhe um conjunto de enfrentamentos de resistência por parte das tribos e chefaturas locais. Fica evidente que havia, já por parte das chefaturas locais, consciência identitária profundamente enraizada e com valores comuns. Estava subjacente ali a noção de posse e de autonomia. Por essas razões, era importante acautelar as implicações políticas, culturais e sociais que pudessem advir da ocupação portuguesa. Levando em conta esses fatores, Diego Zonta (2011)[10], observa que, durante a vigência do século XIX, o território moçambicano se limitou a ser apenas um projeto português, no sentido de que existia apenas a intenção de ocupação, mas esta não era efetiva, uma vez que o espaço encontrava-se sob controle dos poderes políticos africanos. Na verdade, a ocupação efetiva e completa somente se concretizou no século XX. No mesmo diapasão, os historiadores Allen IsaacMan e Barbara IsaacMan (1982)[11] analisam o período que se estende de 1500 a 1880 como sendo de uma "autêntica miragem" para o Império português, sublinhando que todas as investidas feitas de tentativa de penetração foram rechaçadas pelos poderes políticos africanos. Pode-se concluir que a penetração pré-colonial marca, em verdade, o fim da paz para as populações nativas. No período anterior a este, como já referido, a maioria das comunidades moçambicanas estavam organizadas em pequenas chefaturas e governadas pelos chefes locais que, muitas das vezes, detinham simultaneamente autoridade religiosa (ISAACMAN, A.; ISAACMAN, B. 1982).

Valentim Alexandre (1979 *apud* Macagno, 2001) resumiu em três as fases que caracterizam o período pré-colonial em Moçambique: a primeira fase corresponde à chamada fase do liberalismo constitucional (até a década de 1870), caracterizada pela instabilidade e pelo abandono das colônias. Por seu turno, a segunda fase corresponde ao chamado período do despertar do sentimento nacional e, também, do sentimento colonizador do povo português. Essa fase circunscreve-se desde a década de 1870 até o ultimato inglês[12] em 1891,

[10] ZONTA, D. (2011), Moçambique e o Comércio Internacional das Oleaginosas (1855C-1890C). Dissertação apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa – Grau de Mestre em História de África, Universidade de Lisboa, p. 25-26.

[11] ISAACMAN, A.; ISAACMAN, B. (1982), *Mozambique. From colonialism to Revolution – 1900-1982*. Profiles/Nations of contemporary Africa, Minnesota.

[12] Em janeiro de 1891, a Inglaterra, então uma das superpotências industriais e financeiras do mundo, disputa com os EUA, a França e a Holanda o maior espaço imperial. Reivindicou a posse dos territórios coloniais africanos situados entre Angola e Moçambique. Esta atitude dos Ingleses consubstanciou-se na elaboração de um mapa- o famigerado "Mapa Cor-de-rosa"- no qual destacou a cor-de-rosa as zonas que pretendia retirar do domínio Português. Face a esta situação, o governo português, denotou a falta de firmeza, o que levou a uma grande contestação nacional. Este acontecimento gerou um clima de ódio contra os ingleses e, simultaneamente, foi uma das causas da contestação a monarquia.

etapa caracterizada pelo crescente interesse público sobre a questão colonial. Por último, a terceira fase começa no final dos oitocentos e se prolonga pelo século XX (MACAGNO, 2001). Este último considerado período "[...] do reencontro pleno da vocação colonial, a época dos Enes e dos Mouzinhos, das guerras de ocupação e definição de uma política clara de aproveitamento dos territórios africanos" (Alexandre 1979 *apud* Macagno, 2001, p.67).

Importa referir finalmente que a característica marcante do poder pré-colonial consistiu, sobretudo, na tentativa de alienação, submissão e disciplinamento das populações nativas, aspeto este marcado, como nos referimos anteriormente, por enfrentamentos e resistências de vários tipos. É nesse sentido que Macagno defende que o poder colonial fabrica indígenas (nativos), considerando-os como objeto e, ao mesmo tempo, como instrumento de suas práticas. Tudo que estava subjacente à penetração europeia em Moçambique ligava-se à ideia primeira de subjugação das populações nativas e à alienação dos seus valores culturais. Por outro lado, como bem ilustra Enes (1946 apud Macagno, 1946, p.10), "[...] continuou a lavrara-me os espírito a persuasão de que era forçoso fazer alguma coisa, muito, talvez tudo, por Moçambique em favor de Portugal". Fica evidente que tudo quanto se pretendia com a penetração visava os interesses dos europeus.

Para Severino Ngoenha[13], na origem de Moçambique, ao invés de estarem subjacentes questões de natureza éticas e humanas, estas foram substituídas por outro tipo de razões, principalmente a ideia de dominação de um homem sobre outro, em nome da pretensa superioridade. Ngoenha vai mais longe e defende que, nessas condições, "não existirá uma história dos povos autóctones, que vivem no espaço geográfico que hoje dá pelo nome de Moçambique, pois a sua vida, quando dela puderem usufruir, será orientada, não como resposta a intenções éticas e racionais por eles estabelecidas, mas como resultado da vontade de usurpadores da vontade alheia" (NGOENHA, 1992, p.11). É plausível o argumento do Ngoenha. Na realidade, a trajetória histórica de Moçambique veio a provar o quanto a penetração colonial marcou o ponto de partida para que as sociedades locais fossem fagocitadas pela presença colonial iniciando-se, assim, um processo de sujeição expressamente marcada pela violência e que transformou as populações locais em objetos da sua própria história.

[13] Ngoenha, Severino, (1992).Por Uma Dimensão Moçambicana da Consciência Histórica, Edições Salesianas, Porto, p. 11.

1.2. PERÍODO COLONIAL - 1884/5 – 1975: OS PARADOXOS DE UMA COLONIZAÇÃO DEPENDENTE E A EMERGÊNCIA DOS MOVIMENTOS INDEPENDENTISTAS

A construção do Estado colonial em África compreende, em termos de periodização, o período que se estende desde o fim do século XIX até a primeira guerra mundial. Dentre os imperativos maiores que marcaram a construção do Estado colonial, estão a hegemonia e as receitas. A superioridade do Estado militar foi uma condição indispensável da instauração da hegemonia: cabe informar que essa superioridade foi conseguida com muito esforço e resistência, por vezes, a institucionalização desta somente se operou graças à identificação e à colaboração de intermediários indígenas. O forte dispositivo de repressão era a via usada pelo Estado colonial, cuja característica fundamental, nesse aspeto, decorria, como ficou referido anteriormente, da dupla exigência de hegemonia e receitas (Macagno, 2001). Todo aparelho legislativo foi construído com o objetivo de responder a essa dupla exigência. Nesse sentido, um vasto arsenal de decretos arbitrários autorizava os agentes do Estado a impor a dominação e subtrair os recursos.

A necessidade da hegemonia se fez particularmente sentir em razão da natureza fortemente competitiva da partilha de África, e, também, em razão da decisão dos ministros das finanças metropolitanos em impor a autossuficiência dentro do domínio conquistado (BERG; WHITAKER, 1990). Vale lembrar que o maior objetivo da colonização em África visava a facilitar, pela via do estabelecimento do eficiente poder colonial, a abertura de África para o capitalismo e o despojo dos recursos naturais. O maior capital financeiro era atraído pelos recursos minerais e salários baixos. No caso da ausência de minerais, o colonialismo e o capitalismo viam na agricultura a fonte de produção de riqueza. A expropriação incluía transferência de excedentes de mulheres para homens, de jovens para velhos, camponeses para escravos; conquista de transferência de excedentes de negócios europeus para administração colonial (GOUGH *et all*, 2004).

No caso concreto de Moçambique, como dito na seção anterior, não obstante a presença portuguesa desde o remontar do século XV, e formalmente no século XIX, com a célebre divisão das colônias em Berlim, Portugal teve o controle efetivo sobre Moçambique somente no século XX. Essa experiência colonial difere enormemente da colonização portuguesa no Brasil. Uma constatação interessante da natureza da colonização portuguesa prende-se ao fato de que esta era concomitantemente acompanhada por enormes fluxos migratórios de cidadãos portugueses rumo às colônias. Este fato evidencia o grau de

importância que estas exerciam não apenas como espaço de extração de recursos mas, também, como local de acomodação das populações portuguesas interessadas em residir no então espaço do ultramar. Para o efeito, contribuíam as condições desfavoráveis que dispunham no seu país de origem. Por exemplo, relatos de David Rosenberg [14] indicam claramente que Portugal era considerado, no concerto das nações ocidentais, um país subdesenvolvido. Em 1970, a taxa de analfabetismo de adultos situava-se na ordem dos 40%, registando-se simultaneamente o maior índice de mortalidade infantil na Europa. No mesmo período, quase um quinto da população de Lisboa vivia nos chamados bairros de lata[15], onde não havia sequer praticamente assistência médica, energia entre outros serviços essenciais. Ao longo da década, Portugal apresentava uma receita inferior a de qualquer país da Europa (ROSENBERG, 1974).

Ora, o atraso econômico do colonizador europeu não permitia que este pudesse realizar na plenitude o seu projeto colonial à revelia das outras potências expansionistas mais desenvolvidas. Com base nesse contexto, Portugal encontrou como solução o arrendamento da soberania das colônias e de poderes para suprir as insuficiências financeiras de que padecia, permitindo, desse modo, a fácil ocupação militar que teria que realizar, possibilitando, por um lado, a instalação do aparelho administrativo que lhe competia fazer com vista a ocupar efetivamente as fronteiras coloniais estabelecidas na Conferência de Berlim. Por outro lado, visava a responder a pressão exercida pelas outras potências coloniais interessadas em partes do território das colônias portuguesas, nomeadamente os ingleses, alemães e franceses. Vale dizer que, pela ocupação do território moçambicano por outras potências coloniais, Portugal exigia o direito de receber dividendos distribuídos e certas percentagens dos lucros obtidos na rentabilização do território, para além da garantia de recuperação do mesmo pelo Estado português, uma vez expirado o prazo do contrato (CABAÇO, 2007). O governo português impunha igualmente que o regimento administrativo fosse da maioria portuguesa e exigia o privilégio de ratificar as leis e os regulamentos a serem aplicados no território.[16]

Como se pôde depreender, Portugal reduzia substancialmente a sua responsabilidade de administração da colônia. O colonialismo português caracterizava-se por ser dependente das outras potências imperiais. Na verdade, Portugal aliena, em termos

[14] David Rosenberg (1974).The Fall of Fascim. New Left Review, n. 87-88, sep-dec, Lisbon.
[15] O correspondente às favelas no Brasil.
[16] A estrutura econômica de Moçambique estava dividida: o sul tinha influência do capital mineiro sul-africano e o resto do território ficou a mercê das chamadas companhias majestáticas, com grandes concessões do capital estrangeiro.

práticos, sua soberania plena sobre parte considerável do espaço territorial da colônia (CABAÇO, 2007, p.95). Essa particularidade de colonização levou a que o historiador português António Rita-Ferreira, afirmasse que "Moçambique era uma colónia Britânica sob administração de Portugal". Na esteira de Rita-Ferreira, Cabaço (2007) observa que certa imprensa inglesa chegou a escrever que "Portugal era uma vergonha para raça branca, incapaz de se impor perante os poderes africanos, donde se concluía que os seus territórios tinham que ser administrados por quem soubesse o que fazia" (CABAÇO, 2007, p.79). Note-se que, em termos práticos, estamos na presença de uma situação em que o território moçambicano é duplamente ocupado por atores estrangeiros: colonialismo português e empresas estrangeiras não portuguesas. É interessante referir que ambos são possuidores de poderes políticos e econômicos sobre a colônia. Outro aspeto que se ressalta face a essa natureza da colonização prende-se com o fato de que, ao conceder facilidades aos interesses estrangeiros, conduz-se a um desenvolvimento e expansão desproporcionado dos setores produtivos da economia nos quais apenas se beneficiam os setores que os estrangeiros têm interesses particulares. Isso vai propiciar como consequência o desequilíbrio no crescimento econômico pleno.

Essas características da colonização portuguesa levam-nos a considerar que, na prática, não é o Estado britânico, mas, sim, as empresas britânicas que vão liderar esse processo. Parece-nos ser evidente que estamos na presença de um sistema de dependência completa, em relação ao mundo exterior, não português no caso, mas ao mundo anglo-saxão. É importante sublinhar que não é o Estado Inglês, mas companhias privadas. Ngoenha (2013) considera que Moçambique, colônia de Portugal, já nessa altura dependia não do Estado inglês, mas sobretudo de empresas inglesas, o que tornava um pouco diferente sua experiência colonial. No nosso ponto de vista, ainda que pressuponha de alguma forma uma análise com certa tendência anacrônica, os fatos aqui referenciados evidenciam o quão essas práticas contribuíram para que Moçambique pudesse tornar-se, em nosso entender, um dos primeiros pólos em África de experimentação daquilo que vamos denominar, mais adiante, de políticas ou práticas neoliberais. Segundo Severino Ngoenha (2013, p. 86)[17], "no neoliberalismo produz-se uma radical mudança nas relações de reciprocidade, onde o político vem completamente fagocitado pelo económico. Desta maneira, o económico põe-se como o único pressuposto possível do homem e das interações sociais".

Concluímos essa seção enfatizando que o sistema colonial em Moçambique pode ser entendido como um conjunto de relações que se estruturam de uma forma dicotômica muito peculiar: por um lado, uma metrópole dependente mas que é dominante e, por outro, uma

[17] Severino Elias Ngoenha (2013). *Intercultura, Alternativa À Governação Biopolítica?* ISOED, Maputo, p.86.

colônia subordinada mais a atores privados do que públicos. Esses tipos de relações que se estruturam encerram em si implicações profundas no âmbito da divisão internacional do trabalho, uma vez que o colonialismo em Moçambique se inseria dentro de uma lógica mercantilista. Em verdade, estamos na presença da atuação das lógicas de expansão de um sistema capitalista. As economias coloniais caracterizavam-se também por estarem voltadas para o mercado externo. Para atingir os seus objetivos na colônia, Portugal recorreu a uma política repressiva, de expropriação e alienação sobre os moçambicanos. Isso significa dizer que na colonização os moçambicanos foram objetos da sua história.

1.2.1. Colonização

Como já referenciado, apenas no início do século XIX, Portugal consolidou o controle efetivo sobre o território de Moçambique e, portanto, sua ocupação. Referimo-nos, também, que a autonomia das populações moçambicanas lhes foi retirada por via de um processo violento e devastador no qual estas resistiram até as últimas consequências pela manutenção de seus espaços e revindicações.

Allen IsaacMan e Barbara IsaacMan elucidam-nos que, com o advento da colonização efetiva, as regras coloniais foram responsáveis pela transformação radical da sociedade moçambicana (ISAACMAN; ISAACMAN, 1982, p.27). De acordo com os autores, as regras caraterizaram-se essencialmente por imposições arbitrárias de valores, políticas, prevalência de atos de discriminação racial, arrogância cultural, para além da exploração laboral dos moçambicanos.

Em 1928, com o nascimento do chamado *Estado Novo* e a consequente nomeação de Salazar para seu ministro, a administração das colônias como fonte de matérias-primas para a indústria da metrópole tornou-se mais eficiente. Em 1930, foi publicado o Ato Colonial, legislação que organizava o papel do Estado nas colônias portuguesas. Dentre vários aspetos, essa legislação preconizava a nomeação de administradores para as circunscrições indígenas, que passaram a organizar os seus pequenos exércitos de sipaios. Organizavam, também, os recenseamentos que determinavam a cobrança de impostos e a venda de mão-de-obra para as minas sul-africanas[18]. Um aspecto que chama particular atenção referente ao ato colonial é a criação de tribunais privativos dos indígenas, o que demonstra *a priori* o caráter discriminatório do colonialismo português. Por outro lado, a Igreja Católica foi definida como principal força civilizadora dos autóctones, passando a ser a principal responsável pelos processos educativos.

[18] As minas sul-africanas tiveram influência no sul de Moçambique. Estas eram receptoras de mão-de-obra proveniente desta região de Moçambique.

Em 1933, com a instituição da nova Constituição Portuguesa, Salazar e os seus ramais nas colônias transportaram para Moçambique a repressão mais brutal sobre os povos indígenas, ao mesmo tempo que, como dito anteriormente, incentivaram os seus cidadãos mais pobres a emigrarem para as suas colônias. Até aos anos 1960, instalaram-se nas colônias portuguesas centenas de milhares de colonos e deu-se início a alguma industrialização.

Como sabemos, a última fase da formação do Estado colonial foi marcada pela descolonização. Nesse contexto, os termos hegemonia e legitimação adquiriram um novo significado: a partir de então, imperativos políticos como independência, autonomia e segurança passaram à ordem do dia e a questão das receitas se apresentou como um convite à expansão tática e não mais como um contrato.

Nos finais dos anos cinquenta, a independência soberana de cada uma das colônias africanas apresentava-se como o único desenlace possível face da dominação e tensão colonial. No geral, a descolonização do continente africano só foi possível em grande medida através de processos de negociação, um pouco por força do contexto internacional que se vivia na época.[19] Curiosamente, no que concerne ao colonialismo português, as novas regras de acomodação ao novo contexto exacerbaram os conflitos, ao invés de arrefecê-los (MACAGNO, 2001). Nomeadamente, assistiu-se à radicalização da repressão por parte de Portugal no interior das colônias, propiciando uma nova onda de resistência contra o colonialismo português. Em 1957, tinha se realizado em Paris a "Reunião de Consulta e Estudo do início da resistência moçambicana para o Desenvolvimento da Luta Contra o Colonialismo Português", na qual foi elaborado um manifesto que apelava para a luta dos povos das colônias portuguesas de forma organizada. Nascia, então, uma consciência de autodeterminação.

1.2.2. Movimentos nacionalistas: o independentismo

É importante referir que o fenômeno da descolonização não passou de uma consequência lógica do desenvolvimento histórico do capitalismo. No concernente ao continente africano, por exemplo, esta se efetivou sob dois prismas: por um lado, algumas das potências coloniais foram praticamente "obrigadas" a conceder as independências aos territórios dependentes sem que, para o efeito, houvesse a necessidade de acionar o recurso a levantamentos armados por parte dos colonizados; por outro, houve outras potências imperiais que não lograram deixar outra opção aos

[19] Referimo-nos ao contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, marcado pela criação da Sociedade das Nações que reformulou as regras do jogo colonial. Assim, tanto as exigências de ocupação efetiva e de ordenamento administrativo, quanto os complicados problemas fronteiriços, deram lugar a novas demandas, novas necessidades.

povos colonizados que não fosse o recurso à violência armada como via de revindicação de autodeterminação. O caso de Moçambique se situa na segunda matriz.

Vale lembrar que, no concernente às colônias portuguesas em África, ao contrário das outras potências europeias, Portugal recusou-se terminantemente a ceder as independências por via pacífica e negocial. No ponto de vista de Portugal, as chamadas províncias do Ultramar, incluindo-se Moçambique, já eram independentes com a independência da nação portuguesa. Para o colonizador europeu, as colônias constituíam uma extensão do seu território em África. Garcia advoga que este posicionamento de Portugal contribui para radicalização das ações dos movimentos nacionalistas e até mesmo impulsionar estes mesmos grupos em direção às ideologias comunistas (GARCIA, 2001, p.35).

No contexto internacional, alguns fatores históricos foram fundamentais na medida em que favoreceram a fundação, legitimação e consolidação dos movimentos nacionalistas. Garcia (2001) sugere que acontecimentos, como o término da segunda grande guerra mundial, acrescido à criação da ONU em 1945, a guerra fria – que marca o ponto de partida para a definição dos blocos e áreas de influência global ou a bipolarização da sociedade internacional – foram determinantes. A estes se acresce a Conferência de Bandung, em 1955, que se constitui como marco formal do que passou a designar-se de terceiro mundo como unidade ideológica, para além de que foi claramente impulsionadora do movimento africano revolucionário. Cumpre sublinhar que Bandung torna-se crucial na ascensão da China (além da Índia) na política internacional. A potência chinesa apresentou-se como uma espécie de protetor dos povos oprimidos, tornando-se acessível para auxiliar os povos africanos no combate ao imperialismo, colonialismo e capitalismo. Aspecto fundamental de Bandung é que ela marca a linha divisória com o Ocidente, o que se refletiu no sucesso do grupo comunista (GARCIA, 2001, p. 27). Por fim, se acrescentam outros fatores relevantes no impulsionar dos nacionalismos africanos como o Pan-africanismo, sobretudo a partir do quinto Congresso Pan-africano realizado em Manchester no histórico ano de 1945, no qual, pela primeira vez, já claramente se enfocava a ideia de autodeterminação dos povos. Todos esses fatores associados entre si foram fundamentais na criação do nacionalismo de Moçambique.

Ora, para almejar alcançar os seus objetivos libertários em 1962, um grupo de nacionalistas formaram a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), a qual iniciaria uma guerra pela independência em 1964. Travou-se um conflito sangrento de cerca de 10 anos, sobretudo porque o regime fascista português apostou na via militar — ao invés de investir na via da negociação e do acordo —, no intuito de eliminar e derrotar os movimentos de libertação. Igual cenário ocorreu nos outros quatro países africanos colonizados por Portugal (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe). Entretanto, cumpre observar que a FRELIMO resulta da união de três movimentos nacionalistas que lutavam contra o colonialismo português, a saber nomeadamente:

- MANU – União Nacional de Moçambique, fundada na Tanganica (atual Tanzânia), em 1959, por grupos de etnia maconde, nativos da província de Cabo Delgado, ao norte do país. Esse grupo tem grande influência de tanzanianos. A Tanganica African National Union (TANU) de Julius Nherere teve uma grande influência sobre o grupo;
- UDENAMO – União Democrática Nacional de Moçambique, fundada em 1960, na antiga Rodésia do Sul, atual Zimbabué; era basicamente constituída por trabalhadores emigrados de Manica e Sofala (Centro) e Gaza e Lourenço Marques (Sul). Esse grupo, fundado por Adelino Guambe, tinha um pendor mais nacional se comparado com os outros dois[20];
- UNAMI – União Africana de Moçambique Independente, fundada em 1961 por autóctones de Moatize, na província central de Tete; esta baseou-se na antiga Niassalândia (atual Malawi). Sua base de apoio era basicamente a população de Tete.

Como se compreenderá mais adiante, tais movimentos tinham uma característica em comum: foram fundados na diáspora, mais concretamente nos países vizinhos e eram formados por imigrados moçambicanos ou refugiados moçambicanos nesses países. Estes, à semelhança dos outros nacionalismos em África de modo geral, tinham dificuldades de se desvincular das dimensões etnolinguísticas (CABAÇO, 2007). Isso significa dizer que as suas formas de luta visavam essencialmente a libertar as suas cosmogonias ou as suas micro-sociedades. Essas naturezas de luta anticolonial tornam-se a *prior*i contraproducente se consideramos as características multilinguísticas de Moçambique no caso. Entende-se que estes movimentos priorizavam objetivos meramente etno-tribais e sobrepunham-se aos de natureza nacional.

De modo geral, os movimentos nacionalistas somente conseguem alcançar sucesso nas suas causas quando congregam outros grupos e constroem um estatuto nacional. Por vezes, esse aspecto somente se alcança com recurso do carisma das lideranças e a consciencialização das causas. No caso da FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique –, não foge à regra. Em 1961, em Acra, no Gana, realiza-se a primeira conferência constitutiva da FRELIMO, e que, mais tarde, de acordo com a história oficial, em Dar-Es-Salam, na República Unida da Tanzânia, no dia 25 de junho de 1962, constitui-se formalmente a Frente de Libertação de Moçambique sobre liderança de Eduardo Chivambo Mondlane, que veio mais tarde a ser "rotulado" como o "arquiteto da unidade nacional". Mondlane, um acadêmico moçambicano que residia nos EUA, era funcionário da ONU que abandonou seu cargo para se juntar à causa

[20] Depoimento de Cabaço. Maio de 2014, Rio de Janeiro.

nacionalista. De acordo com Cabaço[21], Mondlane era um patriota, democrático, inicialmente liberal, ainda que progressista. Eduardo Mondlane compreendeu imediatamente a justificada necessidade de formar uma frente comum para fazer face ao domínio efetivo português em território africano. No entanto, a concretização desse desejo só foi possível após a independência da Tanganica, atual Tanzânia, acontecida em finais de 1961. Na verdade, as evidências factuais apontavam para a existência de condições objetivas que favoreciam a criação de uma frente comum anticolonial. A FRELIMO constitui-se como uma organização política formada por moçambicanos, sem distinção de sexo, origem étnica, crença religiosa e raça. Nesse sentido, o objetivo central da FRELIMO passava por aniquilação total e completa da dominação colonial portuguesa em Moçambique, assim como todos os vestígios do colonialismo, do imperialismo, a conquista da independência imediata e completa de Moçambique, para além da defesa e realização das reivindicações de todos moçambicanos explorados e oprimidos pelo regime colonial português[22].Vale assinalar que o reconhecimento da FRELIMO por parte dos países já independentes que constituíam a Organização de Unidade África (OUA) foi imediato e incondicional. As organizações internacionais anti-imperialistas fazem parte do grupo embrionário que reconhece e aceita a participação da FRELIMO como seu membro pleno, destaque para a Organização de Solidariedade dos Povos Afro-Asiáticos, o Conselho Mundial da Paz, a Federação Mundial da Juventude Democrática, a União Internacional dos Estudantes, a Federação Democrática Internacional das Mulheres, entre outros (VIEIRA, 1990).

Fundamental, aqui, é salientar que, quando da realização do I Congresso em 1962, momento em que foram desenhadas e consolidadas as estratégias de atuação política da FRELIMO, simultaneamente foram estabelecidos os fundamentos da sua política externa. Assim, no âmbito internacional, preconizou-se: (i) a colaboração com os povos de todo mundo na base do respeito mútuo, da soberania nacional e integridade territorial, não-agressão e não ingerência em assuntos internos, igualdade e reciprocidade de vantagens e coexistência pacifica; (ii) interdição de bases militares estrangeiras em território nacional; (iii) não adesão a blocos militares; (iv) a colaboração na unificação de todos os povos de África na base de respeito, liberdade, dignidade e do direito ao progresso político, econômico e social desses povos; e (v) o respeito pelos princípios da ONU (VIEIRA, 1990, p.39).

[21] Entrevista concedida por José Luís Cabaço no RJ em Maio de 2014. Cabaço, para além de Acadêmico, é um veterano da FRELIMO tendo ocupado cargos elevados no primeiro governo de Moçambique independente.
[22] Depoimento de Pascoal Mocumbi em Maputo janeiro de 2013. Veterano da luta anticolonial e destacado dirigente da FRELIMO e do governo de Moçambique.

No concernente ao programa ideológico, EGERO (*apud* CABAÇO, 2007, p. 406) sugere que "a plataforma ideológica, quando a FRELIMO foi formada em 1962, era apenas opor-se a opressão colonial e defender a independência nacional. Nada mais". No mesmo tom, Cabaço observa que a ideia que estava subjacente aos objetivos da luta, ou seja, o futuro do país independente passava fundamentalmente por criação,

> […] De uma sociedade justa, solidária, altruísta, coesa, socialmente disciplinada, com uma visão **económica fundada no princípio da autossuficiência e dependente essencialmente das próprias forças e da imaginação** criativa dos homens.[23]

Entende-se, portanto, que a *priori* a FRELIMO não tinha clara uma ideia sobre os reais destinos que se pretendiam seguir em termos de ideologia. Essa constatação é, na verdade, clarificada pelo próprio Eduardo Mondlane em uma entrevista concedida a Aquino de Bragança e Wallerstein, a qual é citada por Cabaço, onde reconhece que

> O único aspeto em comum que existia a quando da Fundação da Frelimo, prendia-se com o ódio ao colonialismo e consequentemente a necessidade de destruir a estrutura colonial e impor uma nova realidade social. O ponto que nunca ficou claro é o de se saber qual o tipo de estrutura social se deveria criar […] alguns sabiam, tinham ideais teóricos, mas mesmo esses foram transformados pela luta. [24]

Em face às mudanças que se foram operando nas dinâmicas da luta, estas levaram também a posicionamentos ideológicos de conveniência. Segundo Garcia (2001), o Marxismo-Leninismo começa a ser admitido como inclinação tendencial por Mondlane apenas em 1969[25].

Cabe observar que, aquando da realização do II Congresso da FRELIMO, de 20 a 25 de julho de 1968, em pleno período da luta armada, em uma das resoluções da reunião magna da frente relativa à luta, é referida a dependência desta do auxílio externo. Relativamente aos apoios internacionais recebidos para auxiliar a causa da FRELIMO, Pascoal Mocumbi[26], em depoimento a nós concedido, respondeu sobre quais seriam as reais motivações que faziam com que a FRELIMO conseguisse mobilizar muitos apoios internacionais para apoiar a sua causa. Mocumbi referiu-se nos seguintes termos:

> […] o princípio que desenvolvemos primeiro foi que quanto mais amigos tivermos, melhor. Nunca perder amigos, e sempre ganhar mais amigos, amigos internos e

[23] Cabaço, 2007:412. Grifos nossos.
[24] Cabaço, 2007:428
[25] Concidentemente o ano em que Mondlane foi assassinado, vítima de uma armadilha supostamente enviada em bomba pelos colonialistas portugueses.
[26] Pascoal Mocumbi, destacado membro da FRELIMO, veterano da Luta anticolonial. Também ocupou cargos importantes como membro de governo onde se destaca a de Primeiro-Ministro de Moçambique.

> amigos externos de Moçambique […] a ideologia para nós é saber como é que seria a melhor maneira de facilmente nos libertarmo-nos do colonialismo. Quem quiser nos ajudar nesta luta, nós aceitamos, nós não recusamos a oferta de alguém que quer nos ajudar na nossa autodeterminação, isso é o fundamental, é tão simples, mesmo o recém-chegado *(a Frelimo*) nunca tinha tido oportunidade de discutir política acabou compreendendo […] Portanto é isso o porquê criámos muitas amizades, aprendemos a ser um povo, acolhedor. Portanto, aqueles que tiveram o primeiro contacto com Moçambique encontraram hospitalidade.[27]

As palavras de Mocumbi deixam, em nosso entender, a intenção expressiva que a FRELIMO tinha de acionar a diplomacia para mobilizar apoios para sua causa. Vale observar que, para o movimento nacionalista, nessa fase, o fator mais importante era conseguir ter "muitos amigos", sem, contudo, se preocupar com eventuais repercussões que daí poderiam advir. Ou seja, desde que te consideres "nosso amigo", és útil para o nosso objetivo imediato: independência. Interessante sublinhar que essa estratégia de atuação da diplomacia do movimento anticolonial nos remete ao que Bertrand Badie classificou como sendo a *Diplomacie de Connivence.* Esta, na verdade, se caracteriza fundamentalmente pela cristalização de interesses próprios imediatos por vezes sem olhar as consequências posteriores que podem resultar. Favorece objetivamente mais a conveniência do que a cooperação[28]. Este *modus operandi* da FRELIMO torna-se a base de ação que vai marcar a estratégia de atuação da sua Política Externa que se reflete, até aos dias atuais, como procuraremos evidenciar nas seções subsequentes deste estudo. Para Sérgio Vieira[29], é com base na inteligência política e na estratégia demonstrada que a Frente de Libertação granjeou prestígio e respeito nas esferas africanas e internacionais, permitindo, desse modos afirmá-la tanto como liderança de combate como força dirigente potencial de Estado[30]. Vale lembrar que, a quando da realização do I Congresso da FRELIMO, em 1962, tomaram-se resoluções importantes que definiram o rumo das relações externas seguidas. A primeira reunião magna da Frente priorizou a necessidade de o Comitê Central da FRELIMO avançar de imediato para as ações seguintes: (i) cooperar com os movimentos nacionalistas dos países que eram colônias de Portugal e, também, de outros lugares pelo mundo; (ii) obter fundos das organizações que simpatizam com a causa do povo de Moçambique por via de lançamento de apelos públicos e organização de propagandas permanentes por todos os métodos possíveis, a fim de mobilizar a opinião pública mundial a favor; e (iii) enviar delegações a todos os países

[27] Depoimento de Pascoal Mocumbi, janeiro de 2013.Proimente membro do partido FRELIMO, veterano da luta anticolonial, ocupou pastas de destaque no governo de Moçambique de onde se destacam, Primeiro-Ministro, ministro dos negócios estrangeiros, ministro da saúde.
[28] BADIE, B. (2011). *La Diplomatie de Connivence. Les Dérives Oligarchiques du Système International*. Paris: La Découverte, p. 174.
[29] Sergio Vieira, destacado membro da FRELIMO e veterano da luta anticolonial. Foi membro do governo, ocupando cargos de ministro em diferentes áreas.
[30] Sergio Viera (1990, p. 49)

a fim de empreender campanhas, manifestações e procurar auxílio diplomático, moral e material, junto dos Estados africanos e de todos amigos da paz e da liberdade[31].

Um pouco por força da filosofia diplomática adotada pela FRELIMO, o conflito passou a uma situação de internacionalização. Assim, vários foram os países, partidos progressistas, ONG, religiosos, organizações multilaterais, como a OUA, ONU, Democratas Trabalhistas entre outros, que responderam aos apelos da Frente e se solidarizavam contra o imperialismo, o colonialismo e a violação dos direitos humanos e, consequentemente, ajudavam na busca pela autodeterminação. Em verdade, pode-se afirmar que existiu um apoio maciço da solidariedade internacional.

O caso mais emblemático da busca de apoios por parte dos nacionalistas remete-nos a intervenção de Samora Machel[32] quando da realização do 24º Congresso do Partido Comunista Soviético (PCUS) em 1971. Citado por Garcia (2001), Machel dirigiu-se à reunião magna do PCUS, afirmando o seguinte:

> […] O povo moçambicano está convencido que o 24º Congresso do PCUS promoverá decisivamente a consolidação de todas as forças anti-imperialistas, isso possibilitará a intensificação do processo de destruição do imperialismo e do colonialismo. Queremos expressar a nossa gratidão pelo auxilio prestado a nossa luta (…) este contribuiu largamente para intensificação da nossa luta […].[33]

Machel, ao se pronunciar na reunião do PCUS, deixa claro o quão importante constituía o contributo da URSS à causa da luta pela independência de Moçambique. Fica expresso em suas palavras o reconhecimento à prestação da então superpotência bem como a necessidade de consolidar a aliança no combate ao colonialismo. Cumpre observar que foi precisamente a partir dos anos 1970 que Portugal intensificou a ação bélica sobre os guerrilheiros e os espaços onde estes ocupavam no interior do território nacional. Para fazer face a essas incursões de grande vulto, a FRELIMO precisava de se rearmar. Nesse aspecto particular, o apoio da URSS foi crucial.

Como dito anteriormente, vários foram os países que aderiram à causa de Moçambique, procurando, desse modo, responder ao apelo da FRELIMO. De acordo com estudos de Francisco Garcia, dos vários apoios recebidos pela Frente nacionalista, no continente africano, destacaram-se os seguintes países: Tanzânia, Zâmbia, Argélia, Tunísia,

---

[31] MONDLANE, E. (1976). *Lutar Por Moçambique*.,Los Angeles (Califónia): Livraria Sá da Costa Editoras, vol. 2, Terceiro Mundo, p. 131-132.

[32] A quando do assassinato de Eduardo Mondlane, em fevereiro de 1969, Samora Machel foi nomeado líder da Frelimo. Esse período da liderança de Machel marca o início de uma etapa na qual é nitidamente rejeitada a separação entre a ala política e ala militar. É partir de 1970 que a insurreição geral armada toma a forma de guerra popular revolucionária (GARCIA, 2001, p. 85).

[33] Garcia (2001, p. 89).

Guiné e República Árabe Unida (RAU). A estes associaram-se outros tantos de esfera global, com destaque para a Índia, Coreia do Norte, Indonésia, Iraque, Bulgária, Romênia, Checoslováquia, os países escandinavos, salientando-se a Suécia, para além de Comités não-governamentais oriundos do Canadá e dos EUA[34]. Vale também enfatizar a participação da China Popular no treinamento da guerrilha bem como no apetrechamento em material bélico[35]. Note-se que "URSS, a Checoslováquia, a China fornecem, após Argélia, os primeiros contingentes de armas e munições[36]". O envolvimento da URSS e da China era notório, de tal modo que a partir de 1965, um ano após o início da luta armada, os dois países treinavam no campo militar de Nachingwea, quase que a totalidade dos quadros da guerrilha que são enviados para exterior (VIEIRA, 1990). Sublinhe-se que o treinamento não se limitava apenas a ações militares, mas também à leitura de textos relacionados com o marxismo, maoísmo, o mesmo que dizer que era simultaneamente uma a ideologização dos homens face ao seu pensamento a respeito da luta que travavam. Dito de outra forma, o treinamento não consistia apenas em ações de natureza militar mas também de natureza ideológica.

Não deixa de ser importante referir que a FRELIMO recebeu apoio da China e da URSS dentro do contexto da crise Sino-Soviética. Esse fator elucida o quão estratégica era a diplomacia da FRELIMO, conseguindo aglutinar seus "países amigos" que se conflitavam entre si. Por outro, pode também esse fator ser um indicador de uma acérrima competição levada a cabo por esses países para conseguir influenciar ideologicamente os destinos de Moçambique pós-colonial. Aliás, Mocumbi, em entrevista a nós concedida, e respondendo a questão na qual pretendíamos saber de que forma a FRELIMO conseguiu acomodar o apoio simultâneo desses países (partidos), dentro de um contexto em que ambos se conflitavam, Mocumbi afirmou o seguinte:

> Relativamente a nossa relação com a República Popular da China, ou melhor com o Partido Comunista da China, vamos dizer assim, e também com o Partido Comunista da União Soviética, a posição da FRELIMO era muito clara: nós queremos a libertação, queremos conquistar a nossa independência. Portanto, enquanto não estivermos livres do colonialismo e antes de nos estabelecermos como uma entidade autodeterminada, não podemos escolher a União Soviética ou a República Popular da China. Essa crise entre eles também se transformou em uma competição para exercer uma pressão sobre a liderança. Mas nós dissemos entre nós que só quando tivermos conquistado a nossa independência é que podemos pensar se estamos do lado dos chineses ou dos russos, e sempre foi assim até a conquista da independência.[37]

[34] Idem (p.94).
[35] Depoimento de Sérgio Viera, veterano da Luta de anticolonial (*apud* GARCIA, 2001, p. 95).
[36] Vieira, S. (1990, p.37).
[37] Depoimento de Pascoal Mucumbi, Janeiro de 2013, Maputo.

O nosso entrevistado vai mais longe e prossegue: "[…] até houve momentos em que os russos deixaram de fornecer armamento […]" [38]. Com base no depoimento desse combatente da luta anticolonial, parece-nos evidente que não faltou pressão ao movimento por parte de "seus amigos" para que este pudesse definir as suas escolhas em termos de posicionamento ideológico. Em verdade, face ao poderio dos aliados, como verificaremos mais adiante, essas alianças marcam o destino político de Moçambique pós-colonial. Como diria Cabaço, "as grandes potências tinham posições bem claras: assina e segue, caso não o fizesses terias problemas"[39]. Na prática, a polarização do mundo com guerra fria não deixava margem a espaços intermédios. O mesmo se pode dizer da polarização China – URSS, que, como posteriormente se constatou, também não permitia zonas intermediárias.

Um outro apoio que nos merece particular reparo, para os objetivos de nosso estudo, é o caso da Suécia. Note-se que o Governo Sueco chegou a ser considerado o responsável pela suspensão de Portugal da UNESCO. Cabe lembrar que, em novembro de 1966, a Conferência Geral da UNESCO decidiu não dar nenhuma ajuda a Portugal no domínio da Educação, Ciência e Cultura, além de não convidá-lo a participar de conferências e outras atividades pertinentes, enquanto Portugal não renunciasse a sua política de dominação colonial e de descriminação racial[40].

O apoio sueco aos movimentos independentistas era feito por via da sua Agência de Desenvolvimento Internacional: "SIDA". O apoio da Suécia a FRELIMO foi justificado por Pascoal Mucumbi como tendo sido por via da intervenção pessoal de Eduardo Mondlane. Importa referir que Janet Mondlane, esposa de Mondlane, não obstante ser de nacionalidade norte-americana, tinha origem Sueca. Uma das questões que se colocam é: até que ponto este fator pode ter contribuído para que a Suécia nutrisse simpatia pela FRELIMO? Ainda que possamos admitir que o fator de natureza afetiva possa de alguma forma ter influenciado para vincular diplomaticamente a FRELIMO à Suécia, não nos parece, contudo, o fator mais relevante. Ademais, julgamos que fatores como: a tradição sueca de solidariedade que se configura no que Hannah Arendt chamou de "Logica da Compaixão"[41], que situa o país escandinavo como uma "potência moral" e a sua tradição política de Social-democracia são, em nosso entender, aspetos importantes que, de alguma forma, possam ter contribuído para a mobilização a favor das causas progressistas, como foi o caso da independência de Moçambique. Usar da dimensão moral como ferramenta de política externa é aspecto

[38] Idem.
[39] Depoimento de José Luís Cabaço, Maio 2014, Rio de Janeiro.
[40] Mello, A. (s/d). Portugal e as Colônias de África, Brasília, p.11-12.
[41] A respeito vide Arendt, H.(1990). *A Revolução*. São Paulo: Ática.

tradicional em potências médias do Ocidente. É diante desse quadro que, em janeiro de 1972, o parlamento sueco aprovou uma moção conjunta, apresentada pelos partidos liberais e do centro, na qual se atribuía a alocação de 1% do PNB sueco para ser exclusivamente destinado a fins que se relacionassem com movimentos independentistas (GARCIA, 2001, p.97).

Mocumbi, por exemplo, referindo-se ao apoio sueco à causa do movimento nacionalista, chama atenção da visita efetuada por Eduardo Mondlane aos países nórdicos no período que antecede a guerra anticolonial. Essas visitas visavam sensibilizar os Nórdicos sobre as reais causas da luta, além de que se pretendia solicitar apoios para o potencialização das áreas sociais da guerrilha bem como partilhar experiências de desenvolvimento que pudessem ser aproveitadas pela FRELIMO[42].Note-se que, entre fevereiro e março de 1974, deslocaram-se a Dar-es Salam, capital da Tanzânia, junto das instalações da FRELIMO, delegações governamentais da Suécia, Finlândia, Noruega e Holanda, com vista a inteirar-se das ações levadas a cabo pelo movimento e acompanhar o progresso da luta anticolonial[43].

Em decorrência desta aderência a causa independentista moçambicana, no período que se estende de 1964 até 1971, a Suécia havia disponibilizado um apoio financeiro a Frelimo em cerca de 2.5 milhões de coroas suecas[44]. No ano de 1972, o apoio sueco deixou de ser financeiro e passou a ser substituído por bens materiais. Essa situação foi de imediato protestada pela FRELIMO uma vez que a chegada dos bens materiais chegava a demorar muito tempo, o que provocava transtornos na logística dos guerrilheiros.

Como ficou aqui constatado, os movimentos nacionalistas e as lutas anticoloniais estabeleceram-se dentro de um contexto de Guerra Fria. Diante desse quadro, as superpotências predispuseram-se a apoiar apenas os movimentos independentistas que a *priori* mostravam garantias em incluírem-se em suas zonas de influência em caso de vitória alcançada (GARCIA, 2001). Esse aspecto em muito contribuiu para a natureza das alianças estabelecidas. Como diria Severino Ngoenha, "a luta pela independência evoluiu evidentemente para uma escolha entre os sistemas de alianças possíveis"[45]. A grande questão que se colocava era como escolher as alianças? Ngoenha observa que, dentre as escolhas possíveis, Moçambique (a FRELIMO, portanto) tanto poderia optar pelo Ocidente ou pelo Leste[46]. Contudo, a sua escolha já havia sido precedida por Portugal, visto que o fascismo português liderado por Salazar, ao se aliar a OTAN, automaticamente empurrava

[42] Depoimento de Mocumbi, janeiro de 2013, Maputo
[43] Garcia (2001, p. 97)
[44] O valor aproximado correspondente a $2,5 milhões.
[45] Ngoenha (1992, p. 69)
[46] Cumpre ressalvar que os EUA e a URSS condenavam o colonialismo e o racismo.

Moçambique para o lado oposto, ou seja o comunismo (NGOENHA,1992). Essa particularidade é confirmada por Sérgio Vieira ao se referir acerca dos principais vetores que conduziram as ações externas da Frente de Libertação de Moçambique no período da Luta. Para Vieira, "a FRELIMO viu-se forçada a distinguir neste período e em função da prática, entre as forças anticoloniais e anti-racistas consequentes e as forças que, em função dos seus interesses próprios, aceitavam apoiar Portugal, África do Sul e a Rodésia, muito embora verbalmente condenassem a política dessas potências"[47]. De acordo com a nossa fonte, "na afirmação de sua política exterior, a FRELIMO projeta a dicotomia encontrada. O seu não alinhamento não se manifesta como equidistância entre os que materialmente apoiam o colonialismo e a sua guerra e os que são solidários com a causa da libertação".[48] Os relatos expostos evidenciam claramente em que medida o contexto político paralelo à luta e às alianças estabelecidas contribuíram para que, mesmo chegada a independência, o país se viu "obrigado" a sair de uma dependência e cair numa forma nova de dependência disfarçada. Usando de empréstimo as palavras de Vieira, "a FRELIMO aprende a natureza dos sistemas sociais prevalecentes e tira as consequências, ao definir o imperialismo como inimigo permanente e o campo socialista como aliado natural"[49]. Cabe finalmente referir que o processo de luta anticolonial levada a cabo pela FRELIMO foi fortemente sustentada por apoio externo. Para efeito, em muito contribui o poder diplomático do movimento caraterizado dentre muitos pela facilidade em fazer concessões e na flexibilidade na sua estratégia de atuação, tendo como horizonte os objetivos imediatos a serem alcançados. Em termos práticos, a estratégia mostrou-se eficaz visto que foi conseguida a derrota do colonialismo e a proclamação da Independência. A questão que se coloca é de saber até que ponto essa mesma estratégia se constituiu um elemento propiciador de dependência? Verdade, porém, é que no pós-independência, como veremos a seguir, o governo de Moçambique, liderado pela FRELIMO, optou por uma aliança com aquilo que denominou os "aliados naturais", ou seja, os países do bloco socialista liderado pela URSS.

[47] Vieira, S. (1990). Vectores da Política Externa da Frente de Libertação de Moçambique (1962–1975). In: Revista semestral das Ciências Sociais, CEA-UEM, Maputo, p. 37.
[48] Idem, p. 49.
[49] Ibidem, p. 49.

1.3. PRIMEIRA REPÚBLICA: MARXISMO-LENINISMO E O DESENVOLVIMENTISMO A TODO CUSTO

1.3.1. Marxismo-leninismo ou opção estratégica de risco?

Como foi referenciado na seção anterior, a guerra pela independência de Moçambique durou cerca de 10 anos (1964 a 1974). Em 25 de abril de 1974, em Portugal, registou-se o golpe de Estado militar que teve um forte apoio popular, fato que o transformou em uma revolução. Na verdade, o objetivo da insurreição era o de derrubar o regime fascista português.

Foi assim que, segundo o boletim da FRELIMO, "A voz da revolução"[50], após o golpe de Estado em Portugal em 1974, os novos dirigentes portugueses declararam que o problema colonial deveria ter uma solução política e não militar, como pretendiam os fascistas. De acordo com a mesma fonte, essa declaração não significava, no entanto, que Portugal estava pronto a reconhecer o direito dos povos das colônias à sua independência. Não significava também o reconhecimento da representatividade dos Movimentos de Libertação que, como a FRELIMO, durante longos anos lutavam contra a exploração colonial e pela independência dos seus povos.

Desse modo, como avançava "A voz da revolução", o comitê executivo da FRELIMO teve perfeita consciência desses fatos e as suas tomadas de posição foram claras. Num importante comunicado, felicitou o povo português pela vitória sobre o fascismo, mas deu ordens às forças populares para que intensificassem os combates até que o novo regime português aceitasse, sem condições, entregar os poderes à FRELIMO e reconhecesse, desse modo, o direito à independência, que veio a ocorrer em 25 de Junho de 1975. Na verdade, a Independência é antecedida pela assinatura histórica dos acordos de Lusaka, capital da Zâmbia, em setembro de 1974, nos quais são reconhecidos o direito e a representatividade da FRELIMO e são assinados os acordos de transmissão de poderes e de cessar-fogo. Portanto, a representatividade da FRELIMO é consagrada pelos Acordos de Lusaka[51]. Cabe referir que a Constituição do novo Estado, que entra em vigor em 25 de junho de 1975, é exclusivamente preparada pela FRELIMO e aprovada pelo Comitê Central.

[50] "A voz da Revolução", jan-abril de 1974. Boletim: órgão oficial da FRELIMO.
[51] Sergio Viera (1990).

Com o advento da independência, o problema principal deixou de ser o colonialismo e passou a ser: o que fazer com a Independência? Como situar o país geopolítica e geoestrategicamente, a partir da nova realidade política, sem perder de vista "os amigos" mobilizados para a causa nacional? Como fazer com que a Independência fosse, em termos práticos, algo positivo para a população moçambicana?

Um dos principais desafios enfrentados em Moçambique pós-independência refere-se ao fato de que a elite política dirigente teve dificuldades de construir um país à imagem de um projeto político endógeno que pudesse responder aos desafios da jovem nação. Dito de outra forma, a trajetória histórica que se seguiu, desde o início do projeto nacionalista da FRELIMO em 1962, período da sua fundação, que culmina com a Independência nacional em 1975, foi permeada por um conjunto de ocorrências expressivas que acabaram determinando a natureza do projeto nacional pós-Independência. O contexto histórico da guerra fria, o tipo de alianças forjadas, no processo da luta anticolonial, em muito determinou no destino trilhado pelo país. Uma das principais consequências desses apoios é que o comitê central da FRELIMO, na sua 7ª Sessão, realizada em 19 de Junho de 1975, decidiu aliar-se com aqueles a quem denominavam de "aliados naturais", aderindo, desse modo, ao Marxismo-Leninismo.

Essa situação é relatada por proeminentes membros e veteranos da FRELIMO a propósito dos destinos tomados após a Independência nacional. José Luís Cabaço defende que, em qualquer situação quando se investe, quer militarmente, quer economicamente, se espera naturalmente algum retorno. No caso, "o apoio militar ao movimento nacionalista foi quase que exclusivamente concedido pelos países socialistas. Nesse sentido, a opção pela via do socialismo marxista marcou decididamente a política e os ideais seguidos pela FRELIMO no pós-Independência"[52]. Sobre esta suposta adesão estratégica, o antigo ministro do governo moçambicano Jacinto Veloso[53] afirmou que,

> Ao nos ligarmos essencialmente ao campo socialista para a solução dos nossos problemas internos, relegando para segundo plano e até hostilizando os EUA e os seus aliados mais próximos, estávamos momentaneamente a perder de vista o objetivo estratégico central, o interesse nacional vital, que era exatamente o desenvolvimento do país. O interesse nacional passou a ser definido em relação aos objetivos de curto prazo e em oposição a superpotência que são os EUA. [54]

Veloso afirmou ainda que "o facto é que, ao escolhermos ser partido marxista-leninista, pensávamos conseguir o apoio maciço da URSS e do campo socialista que ela

[52] Depoimento de José Luís Cabaço, Rio de Janeiro, maio de 2014
[53] VELOSO, J. (2006). *Memória em voo rasante*. RLINLD, p. 12.
[54] Idem.

liderava, ou seja, o apoio do socialismo científico para resolvermos em tempo recorde os problemas do povo".[55] Por seu turno, Sérgio Vieira[56] reconhece que as opções tomadas no pós-Independência resultaram de um desconhecimento do mundo real, uma vez que não se teve atenção às condições objetivas que favoreciam a essas opções. Segundo Viera, o mais importante na altura era a crença de que a correlação de forças que se desenrolava a nível mundial pudesse favorecer as apostas tomadas. Para Vieira, "a convulsão social que se vivia, a confiança popular, em relação às forças que haviam conduzido a vitória contra os regimes opressores e estrangeiros, estava prenhe de opções". Vai mais longe e avança, "Esquecemo-nos que o povo ensinava que correr não é chegar. Pecamos caindo num radicalismo infantil de esquerda. A opção realista encontrava-se na revolução democrática nacional e não na revolução socialista. O nome de República Popular de algum modo traduzia a hesitação"[57].

Como se pode depreender pelos fatos expostos, as evidências indicam objetivamente que as posições tomadas pelos dirigentes da FRELIMO, mais do que procurar responder aos problemas endógenos do país, foram precipitadamente tomadas como estratégias para acomodar as tendências ideológicas dos "aliados naturais", para além do que se esperava por parte desses, como elucida Veloso, apoios expressivos. Naquela ocasião, em clima ainda de uma "FRELIMO vencedora" da guerra contra o colonialismo, realizou-se, em fevereiro de 1977, o III congresso da FRELIMO[58]. A reunião tomou como ponto de partida a contradição principal da sociedade moçambicana, qual seja a oposição entre a Revolução e o modo colonial capitalista, fundado em um modo específico de produção. Os congressistas acreditavam que a solução para tal contradição estaria na eliminação de ambos e a posterior introdução do socialismo. A FRELIMO almejava uma revolução socialista sem qualquer fase intermediária. Implicitamente, estava adotando a tese do partido comunista da URSS, que, em nome de Lenine, havia substituído a teoria da necessidade da fase democrático-burguesa pela teoria das vantagens do atraso, com vista à catalisação da revolução socialista propriamente dita. Nas primeiras décadas do século XX, Rosa Luxemburgo ratificou o caráter revolucionário do marxismo e adaptou a doutrina às novas condições do capitalismo. Nessa mesma direção seguiu Lenine, como se sabe, personagem decisivo da revolução russa de 1917. Sua contribuição originou o Marxismo-Leninismo, com novas abordagens da doutrina e do movimento comunista, nas quais se destaca a análise do imperialismo, a possibilidade da revolução em países não-industrializados, a participação do campesinato na ação

[55] Ibidem.
[56] Carta a muitos Amigos. Recapitulando vivências sobre o socialismo. In: Jornal Domingo, p. 14, 3/11/2013.
[57] Idem, p.14
[58] Os outros dois congressos anteriores foram realizados durante o período da luta armada anticolonial.

revolucionária e a organização do partido como a vanguarda da revolução. Para Lenine, o Partido era a instituição fundamental para que a aliança operária camponesa conseguisse conquistar seus fins históricos[59].

Essas foram, na verdade, as evidências claras das principais marcas da natureza do marxismo-leninismo introduzidas em Moçambique no período pós-independência. No que concerne à organização do Partido, a FRELIMO adota o centralismo democrático como princípio fundamental de organização e de trabalho no seu seio.

Ao enveredar por essa via, Moçambique acabou por abdicar da possibilidade histórica de construir o seu próprio projeto político, tendo em conta a soberania política então recém-conquistada com a Independência nacional. Naquela altura, praticamente, aqueles que ajudaram na guerra pela independência de Moçambique foram aqueles que seriam os atores principais das políticas nacionais. Isso significa que o país teve que aculturar sistemas não pensados endogenamente. Nesse sentido, tem razão Michel Cahen (2006, p.7) quando defende que o Marxismo adotado pela FRELIMO, de forma alguma, era "Marxismo Identitário", mas apenas utilizado como uma ferramenta para se atingir um fim. Para o autor, foi a forma de nacionalismo encontrada num contexto particular para se legitimar o poder. No caso, fica evidente a existência de uma elite política que se comporta como exterior aos processos domésticos, ou seja, busca legitimidade onde é apoiada. Esse aspeto parece-nos explícito, observando as metamorfoses políticas ideológicas adotadas pelo partido ao longo de sua história.

O corolário dessa opção política foi imediato, pois o país passou a ser uma "flecha envenenada" apontada aos regimes minoritários do *apartheid* da África do Sul e da Rodésia. Logo, transformou-se em um alvo de agressões da comunidade antimarxista. Na verdade, palco de um conflito ideológico que havia sido arquitetado a partir do exterior. Para os americanos e o oeste europeu, a instalação do marxismo na região não podia acontecer em circunstância alguma. Os interesses estratégicos do Ocidente não podiam ser prejudicados nesse espaço austral do continente negro. A África Austral, tão rica em recursos naturais e estrategicamente localizada, nunca poderia ser controlada pelo bloco do Leste. Geograficamente, não podia ficar sob domínio "comunista".

Fry (2001) observa que a instalação de um regime marxista na região austral de África, em pleno período da Guerra Fria, transformou essa região do mundo em um dos principais focos geopolíticos desse confronto, visto que Moçambique faz fronteira com dois Países (África do Sul e Rodésia do Sul) racistas e apoiados pelos EUA. No período que vai de

[59] V.I. Lênin (1978). *O Estado e Revolução*. São Paulo: Hucitec.

1976 a 1980, as tropas rodesianas flagelaram militarmente as zonas fronteiriças, matando civis e destruindo infraestrutura. Vale observar que, nesse período, é formada a Resistência Nacional Moçambicana (MNR e depois RENAMO), formada essencialmente por dissidentes da FRELIMO[60] que estavam descontentes com o regime ou que, de alguma forma, se sentiram marginalizados durante a vigência do marxismo, também por alguns portugueses ávidos de recuperar os seus haveres então nacionalizados depois da independência. Esse movimento foi, em seu início, apoiado militar, logística e financeiramente pelo governo rodesiano.

Entretanto, com a independência do Zimbábue, em 1980, a RENAMO passou a receber apoio direto do regime branco minoritário do *apartheid* sul-africano, bem como de certas igrejas protestantes americanas e antigos colonos portugueses ressentidos (FRY, 2001). Também recebeu apoio da França. As raízes do conflito em Moçambique são de natureza interna e externa[61]. As causas internas estão relacionadas com o processo de formação do Estado-nação num contexto marcado pelo pluralismo étnico religioso, pelo legado colonial e pelas políticas da pós-Independência, além da influência dos países do leste europeu. As causas externas estão relacionadas com o conflito da Guerra Fria, a nível mundial e regionalmente, com o papel de desestabilização da anterior Rodésia e África do Sul (regimes minoritários com política de *apartheid*). Verdade, porém, é que o conflito armado, iniciado em 1976, prolongou-se por mais 16 anos. De acordo com Abrahamsson (2001), a guerra civil, disputada entre o Governo e RENAMO, originou consequências catastróficas e levou o país à beira da ruína, tendo como consequência um elevado número de refugiados nos países vizinhos e mais de um milhão de pessoas mortas, levando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras agências internacionais a classificá-lo variadas vezes como estando entre os países mais carenciados do Mundo. As estimativas dos prejuízos causados pela guerra civil foram calculadas em cerca de 20 bilhões de dólares (HANLON, 1997). Relatos de Joseph Hanlon apontam que, não obstante à natureza do conflito, a

[60] Vale lembrar que, a quando da independência nacional, o governo da FRELIMO aboliu todos os partidos políticos (no período anterior à independência, haviam se constituído alguns partidos políticos, a par de outros que existiam na clandestinidade durante a luta pela independência) e a possibilidade destes intervirem publicamente. A mesma sorte coube aos movimentos e associações cívicas que não comungavam da ideologia da FRELIMO. Entretanto, essas proibições e medidas de controle social provocaram sentimentos de marginalização em algumas elites locais que acionaram mecanismos de contestação. Parte dessas elites não hesitou em integrar a RENAMO e confrontar o governo numa guerra que durou dezesseis anos.

[61] Existe alguma controvérsia sobre a natureza da guerra. Para uma, onde se integra a FRELIMO, essa guerra foi considerada de desestabilização contra o Estado moçambicano; para outros, incluindo a RENAMO, ela foi considerada civil e visava a democracia. Para uma análise detalhada sobre os contornos e motivações da guerra, ver Geffray, C. (1991). *As causas das armas em Moçambique. Antropologia da guerra contemporânea em Moçambique.* Porto, Ed. Afrontamento.

comunidade internacional não mostrava interesse em intervir, limitando-se à aumentar os fluxos de ajuda externa ao país (HANLON, 1997, p. 15).

1.3.2. Desenvolvimentismo "a todo custo": 1980-1990

No período que sucedeu a Independência nacional, foram sugeridos pelo governo da FRELIMO um conjunto de medidas para enfrentar os desafios do desenvolvimento. Cumpre desatacar que, no domínio econômico, Moçambique embarcou num projeto fundado numa economia de cariz socialista, planificada e dirigida centralmente pelo Estado, contando, para efeito, com um forte apoio dos países socialistas, cujas raízes foram construídas durante a luta armada pela Independência. Aliás, a respeito dessa cooperação no período pós-Independência, o então presidente da República Popular de Moçambique (RPM), Samora Machel, defendia que "as relações de cooperação, particularmente económicas, entre a RPM, país subdesenvolvido e do chamado terceiro mundo, com os países socialistas industrializados e avançados são uma contribuição para o estabelecimento de relações do tipo novo dentro do espirito da Nova Ordem Económica Internacional"[62]. Para Machel, as relações políticas e econômicas com os países socialistas assumiam uma dimensão prioritária e privilegiada na medida em que exprimiam uma "dimensão internacionalista de raiz histórica". Conforme se pode depreender, todo o projeto desenvolvimentista de Moçambique esperava um suporte dos seus "aliados naturais".

Quer dizer que o projeto de desenvolvimento era iminentemente do tipo socialista com tendência a modelo soviético e se sustentava num Plano Prospetivo e Indicativo (PPI). As ambições de Machel passavam pela eliminação do subdesenvolvimento herdado pelo colonialismo em apenas 10 anos: "façamos 1980-1990 a década da vitória sobre o subdesenvolvimento"[63].

Concretamente, as linhas mestras do PPI consistiam na: (i) industrialização acelerada; (ii) coletivização do campo; e (iii) modernização da força de trabalho e formação. Após os dois primeiros anos de implementação do PPI e de aparente retomada econômica, as fragilidades do plano vieram à tona de onde se enfatiza a forte dependência em relação ao financiamento externo. Com efeito, a título ilustrativo, "em 1980, 50% do investimento público era coberto por ajuda externa oficial – virtualmente todo investimento na economia

[62] Samora Machel: Façamos de 1980-1990 a década da vitória sobre o subdesenvolvimneto. Coleção Palavras de Ordem, Edição do Partido Frelimo, p 151.
[63] Palavras de ordem da FRELIMO no pós-Indepedência.

nacional era público"[64] (CASTEL-BRANCO, 1994, p. 101). *A priori*, as condições objetivas necessárias para responder ao desafio colocado nesse contexto não se adequavam à intenção desenhada. Para fazer face a essa situação, Moçambique tinha a expetativa de tornar-se membro da Comunidade de Ajuda Mútua Econômica (CAME, também conhecido por CAMECON), que era, na verdade, o bloco econômico dos países socialistas. Esta era, em termos práticos, a única alternativa viável para a possibilidade de integração no sistema financeiro do bloco ocidental. Contra todas as expetativas da FRELIMO, este aspecto não se concretizou, particularmente porque a URSS mostrava indisponibilidade para subsidiar a economia de Moçambique nos mesmos moldes que fazia com Cuba e Vietname (CASTEL-BRANCO, 1994, p. 102). Nesse contexto, o país não conseguia obter fontes alternativas de financiamento externo e recursos necessários para dar vasão ao seu projeto desenvolvimentista. Portanto, enquanto as despesas de importação de combustível, maquinaria e capital circulante aumentavam, a disponibilidade de moeda externa diminuía, fato que constrangia o projeto em curso.

Importa salientar que países nórdicos, como, por exemplo, a Holanda, a Dinamarca, a Noruega, a Suécia e a Finlândia, por via de organismos de cooperação para o desenvolvimento[65], estiveram fortemente engajados na viabilização do projeto econômico do país dando continuidade ao apoio que vinham concedendo à FRELIMO desde os tempos da luta pela autodeterminação. Igualmente, países como Cuba, França e Itália prestaram significativo apoio econômico ao país nesse período. Assim, mesmo que a base política de apoio herdada do contexto da luta pela Independência prevalecesse, em termos práticos, o governo enfrentaria problemas cada vez mais crescentes para fazer face às suas intenções de "desenvolvimento a todo custo". Paralelamente, os atos de desestabilização comandados pela África do Sul e com envolvimento direto da RENAMO (na altura ainda RNM[66]) frustravam as intenções desenvolvimentistas das lideranças da FRELIMO e tornavam cada vez mais difícil a situação econômica e política da jovem nação[67].

[64] De acordo com Castel-Branco (1994), entre 1980 e 1885, a construção de novas infraestruturas representou sistematicamente 33% e 70% do investimento nacional e a aquisição de novos equipamentos entre 23% e 45%.
[65] Entre as agências de apoio ao desenvolvimento, oriundas dos países nórdicos, destacam-se a DANIDA (Dinamarca), FINIDA (Finlândia), SIDA (Suécia) etc.
[66] RNM – Resistência Nacional de Moçambique
[67] Importa sublinhar, como já mencionado, que, desde a obtenção da sua Independência, o país foi vítima de uma guerra de agressão conduzida, em um primeiro momento, pela Rodésia e, posteriormente, pela África do Sul. A Guerra envolvia bombardeamentos aéreos, ações de sabotagem, agressão e desestabilização, os quais provocaram efeitos nefastos sobre a economia e todo o tecido social do país.

Dito de outra forma, a evolução da situação endógena do país sinalizava que se havia chegado à fronteira. Nessas circunstâncias, havia necessidade de fazer opções que implicavam complexidades políticas.

1.4. **A** VIRADA AO OCIDENTE E O NOVO PARADIGMA ECONÔMICO

Na década 1980, os desafios tornaram-se cada vez maiores para o partido FRELIMO, a força dirigente do país. A crise econômica e a guerra civil começaram a reforçar-se mutuamente. O colapso dos projetos econômicos ensaiados, a pressão vinda da guerra civil movida pela RENAMO, a ocorrência de calamidades naturais, como cheias (enchentes) seguidas de secas (estiagem) e vice-versa, criando fome generalizada, agravada pelo grande número de refugiados[68] impôs o revisionismo das opções e das estratégias econômicas do país.

Cabe ressaltar que, em termos econômicos, os lucros de Moçambique em moeda convertível eram totalmente absorvidos pelo serviço da dívida externa. De acordo com Hermele (1990), no ano de 1982, por exemplo, o índice da dívida era fixado em cerca de 97%, o mesmo que dizer que o país precisava de fontes financeiras alternativas ou de estabelecer acordos com os credores para renegociar a dívida pendente. Para fazer face a essa situação, Hanlon e Smart (2008) são categóricos em afirmar que Moçambique voltou-se à comunidade internacional para solicitar ajuda. A comunidade doadora, liderada pelos EUA, condicionou a um eventual apoio a viragem para o ocidente tendo, para efeito ensaiado, um boicote que só amenizou quando Moçambique assinou o Acordo de Nkomati[69] e se juntou ao FMI e ao Banco Mundial em 1984 (HANLON; SAMART, 2008, p. 35). Hermele (1990) advoga que Nkomati tornou-se, na prática, a linha de "separação de águas" entre o Moçambique pro-leste para um país mais voltado para o ocidente. Enfatiza que o trato de Nkomati "assinalou uma mudança drástica de alianças no cenário internacional. O isolamento foi quebrado e o acordo anuncia, portanto, o início de uma nova era" (HERMELE, 1990, p. 8-9). Vai mais longe e sugere que a nova aliança foi responsável pela solicitação de aderência de Moçambique às instituições financeiras internacionais uma vez que, seis meses após a assinatura do trato, o país requereu a sua adesão. Interessante notar que Nkomati jogou

[68] Estimativas sugerem que, em 1975, Maputo, a capital, tinha cerca de 500 mil habitantes. Em 1985, habitavam, na cidade, perto de 1.5 milhões de habitantes.

[69] Foi assinado, em 1984, pelo governo de Moçambique, liderado pelo então Presidente da República Popular de Moçambique, Samora Machel, e pelo Presidente da África do Sul, Pieter Willem Botha. Esse acordo tinha por intenção pôr termo a guerra civil em Moçambique. Para efeito, os signatários do dito acordo concordaram: o governo de Moçambique deixa de apoiar a RENAMO (RSA) e deixa de apoiar o Congresso Nacional Africano (ANC).

também um papel fundamental no reconhecimento por parte das autoridades moçambicanas da dependência em relação à África do Sul (HERMELE, 1990). Cabe referir que a economia moçambicana está estruturalmente ligada à República Sul Africana (RSA). Contudo, por força das opções políticas do governo de Maputo no pós-Independência, estas conheceram um retraimento que em muito afetou o desempenho econômico de Moçambique.

Em 1983, teve lugar o 4° Congresso da FRELIMO, encontro em que o partido avalia a estratégia socialista que adotara desde 1977. Também, avalia o desempenho da economia nacional, pelo que os dirigentes decidiram-se por reformas econômicas para tirar o país da recessão. São lançadas as bases para o Programa de Reabilitação Econômica (PRE), que será lançado em 1987 (WUYTS, 1990; HERMELE, 1988)[70].

Em 1984, o país inicia contatos com as instituições de Breton Woods, nomeadamente o Banco Mundial e o FMI, para uma possível adesão e apoio financeiro para iniciar a estabilização econômica, abrindo concomitantemente uma tênue janela de contatos com os EUA, dos quais recebe os primeiros fluxos de ajuda alimentar de emergência por via da *United States Agency for International Developement* (USAID) (HERMELE, 1990; HANLON, 1991; ABRAHAMSSON, 2001).

Em janeiro de 1987, após várias e complexas negociações com as instituições financeiras retro mencionadas, o país iniciou a implementação do PRE. Com o programa, pretendia-se obter financiamentos externos e alterar as alianças internacionais com o objetivo de suster a crise econômica e alcançar a Paz (MOSCA, 2005)[71]. Ainda em 1987, com o objetivo de esclarecer as populações sobre o PRE a FRELIMO, publicou-se um documento intitulado "Construímos o futuro com as nossas mãos". Segundo o documento, os objetivos oficiais do PRE eram os seguintes: (i) travar a queda da atividade econômica do país e iniciar uma progressiva recuperação, até 1990, dos setores vitais da economia nacional; (ii) reabilitação da economia por via do aumento da produtividade e da eficiência produtiva; e (iii) reduzir os déficits do orçamento do Estado e as dívidas à banca (MOSCA, 2005).

De qualquer forma, as medidas para operacionalizar o PRE eram típicas dos Programas de Ajustamento Estrutural, advogadas pelas instituições de Bretton Woods nomeadamente: (i) controle monetário; (ii) melhorar o desempenho financeiro e econômico das empresas chave; (iii) estabelecer taxas de câmbio realistas; (iv) aliviar o peso do serviço da dívida; (v) redução do custo administrativo dos preços; (vi) restaurar a disciplina fiscal; e

[70] Wuyts, Marc. Gestão econômica e política de reajustamento em Moçambique. Estudos Moçambicanos (8), 1990, p. 97-124 // Hermele, Kenneth. A guerra e a estabilização: uma avaliação a médio prazo do PRE de Moçambique. Revista Internacional de Estudos Africanos, (8-9), 1988, p. 339-349.
[71] Mosca, João (2005). Economia de Moçambique – Século XX. Instituto Piaget, Lisboa.

(vii) ajustar o crédito e a expansão monetária e atualizar as taxas de juro bancárias (MOSCA, 2005).

Todavia, de acordo com Hanlon (1996)[72], a transição da economia centralmente planificada para a de mercado implicou uma série de reformas que, em grande medida, não produziram os melhores resultados, particularmente na área social. O padrão de acumulação, anteriormente centrado no Estado, passou para o capital privado. A desvalorização da moeda nacional, a redução de salário real e os cortes nas alocações orçamentais para saúde, educação e alimentação foram medidas que tiveram repercussões negativas nas camadas mais vulneráveis. Por outro lado, a privatização em massa das empresas estatais, por exemplo, lançou milhares de trabalhadores literalmente para o desemprego, elevando os índices de pobreza urbana nas principais cidades capitais. Greves de trabalhadores eclodiram em escala nacional. Uma tentativa de sublevação de professores secundários na cidade capital, Maputo, foi fortemente reprimida pelas autoridades policiais. Concomitantemente, agudizaram-se reclamações do setor privado emergente em torno da disponibilidade e acesso ao crédito.

Como resposta às manifestações reivindicativas e de contestação, o governo e as instituições de Breton Woods introduziram algumas medidas para atenuar os efeitos do PRE: o salário real recuperou-se depois do "choque" de 1987, o abastecimento alimentar dirigido foi reforçado e o volume do crédito da economia aumentou. Oficialmente, em 1997, o PRE passa a designar-se PRES (Programa de Reabilitação Econômica e Social) no qual, de acordo com Mosca (2005), procurou-se incorporar medidas para mitigar os efeitos sociais mais violentos e com maiores reflexos políticos. A introdução dessas medidas levou, por exemplo, à expansão parcial da cobertura sanitária e educacional e os doadores concordaram em financiar projetos de desenvolvimento social.

Não obstante aos efeitos negativos gerados pela introdução do PRE, basicamente uma terapia de choque à economia, alguns autores como Marshall (1990) e Oppenheimer (1994) argumentam que algumas medidas introduzidas permitiram inverter a tendência de declínio da economia. A ajuda alimentar e a cooperação, as quais aumentaram significativamente, a negociação da dívida no Clube de Paris e Londres e a acessibilidade ao financiamento externo proporcionou ao mercado nacional ter bens para comercializar e, no domínio político conjugado com ações diplomáticas, abrir-se para o caminho de finalização da guerra civil e para o alcance da paz.

[72] Hanlon, Joseph. Peace without profit. How the IMF blocks rebuilding in Mozambique. Oxford: James Currey, 1996.

O empenho e a consistência do governo moçambicano, na aplicação das reformas impostas pelas instituições econômicas internacionais, e o seu esforço em manter-se "on-track" granjearam uma forte simpatia para com o país por parte do Ocidente, passando este a ser considerado um dos poucos exemplos de sucesso em África, quer no domínio econômico quer na área da boa governação, ou seja, Moçambique tornou-se *"donor darling"* das agências multilaterais e bilaterais.

1.5. NOVA INSTITUCIONALIDADE, ARMISTÍCIO E ELEIÇÕES

A realização do quinto Congresso da FRELIMO, em 1989, marca um momento histórico crucial de viragem do partido. Anuncia-se, formalmente, a rotura com a ideologia marxista-leninista até aqui vigente, como anteriormente referido, a partir do terceiro Congresso em 1977. A propósito dessa opção política, Michel Cahen (2006) chama atenção para o fato de a FRELIMO ter se tornado o primeiro Partido Estado no mundo a abandonar "voluntariamente o marxismo". Para efeito, Cahen sustenta-se no argumento do presidente Joaquim Chissano[73] de que, "[…] aquela questão do marxismo começava a trazer problemas a FRELIMO"[74]. Esses pronunciamentos deixam evidente que a ferramenta que até ao contexto referido havia sido utilizada esgotou o seu papel político e histórico. No caso, havia objetivamente a necessidade de substituir essa ferramenta. Nas palavras de José Luís Cabaço, "em termos práticos, este é o momento de viragem total que marca a criação de um outro partido mas com o mesmo nome, ou seja, a FRELIMO renasceu com outra roupagem, completamente diferente dos princípios sobre a qual havia sido fundada. O partido nasce com outra moral e ética[75]". Objetivamente, os dirigentes da FRELIMO formalizavam a inflexão para o Ocidente. No concernente às metamorfoses políticas e ideológicas da FRELIMO, Michel Cahen (2006)[76] avança com uma periodização interessante dessa organização. De acordo com o ator, historicamente esta vivenciou 4 momentos cruciais: (i) em 1962, aquando da sua fundação, ela era claramente nacionalista; (ii) em 1968-69, (próximo ao II Congresso e a morte de Eduardo Mondlane) tornou-se nacionalista revolucionária; (iii) em 1975-77, mais

[73] Joaquim Chissano foi presidente de Moçambique no período de 1985-1994 (monopartidário) e de 1994-2004 (multipartidário).
[74] Joaquim Chissano, citado por Cahen (2006, p. 11).
[75] Depoimento de José Luís Cabaço, Rio de Janeiro, em maio de 2014.
[76] Cahen, M (2006). Moçambique: O marxismo, a nação e o Estado. Entrevista com Ângela Lazagna, doutoranda em Ciências Políticas na UNICAMP. Revista Crítica Marxista, Bordeaux.

particularmente a partir do III Congresso, transformou-se em Marxista-Leninista; e (iv) em 1989, no V Congresso, em nacional-liberal.

Cumpre referir que a rotura formal com o Estado Centralizado socialista coincide com a decisão do partido no poder em encetar negociações de paz com a RENAMO. As elites políticas respondiam, desse modo, favoravelmente ao clima que se instalara nos pós Guerra Fria, como sabido, impulsionado pela queda do muro de Berlim e pelo "fim da História", nos dizeres de Francis Fukuyama, e que encontra na adesão as instituições financeiras internacionais um momento marcante para a história do país[77]. É na sequência dessa onda de mudanças e de forte presença da comunidade internacional em Moçambique que o país adota uma nova institucionalidade com a introdução da constituição de 1990, que proclama democracia multipartidária e eleições pluralistas. Dessa forma, procurava-se, também, sinalizar para um novo ambiente que pudesse acomodar a RENAMO, a qual exercia uma forte pressão política militar no interior do país. Objetivamente, o país avançava, assim, para um novo quadro institucional que procura acolher os novos costumes dominantes que vigoram no sistema internacional.

O resultado devastador do conflito armado, somado a outros fatores endógenos e exógenos[78], conduziu Moçambique a uma crise econômica sem precedentes. Intermediadas pela Igreja Católica, as negociações de paz em Moçambique iniciam-se. Em julho de 1990, a comunidade católica de Santo Egídio (Itália)[79] foi aceita por ambas as partes como mediadora do processo, iniciando-se em Roma as negociações formais. A Agenda para as negociações de paz foi acordada em Maio de 1991 e consistiu em seis tópicos*:* a lei dos partidos políticos, o sistema eleitoral, assuntos militares, garantias para a RENAMO, o cessar-fogo e uma conferência de doadores *(*ADALIMA, 2006). Gradualmente, formaram-se os consensos em cada um dos tópicos e, em 4 de Outubro de 1992, em Roma, foi assinado o Acordo Geral de Paz (AGP). O AGP resultou no estabelecimento de uma operação especial da ONU em Moçambique, a ONUMOZ, para supervisionar a implementação do acordo. Essa Missão envolveu um efetivo de cerca de seis mil soldados, trezentos e cinquenta e quatro observadores, mil e noventa e cinco homens da polícia civil internacional, para além de outros

[77] Przeworski, A. (1991). Democracy and Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge, University Press.

[78] Destaque para as políticas macroeconômicas falhadas e as calamidades naturais.

[79] A comunidade de Sant`Egídio, que desempenhou um papel crucial no processo de paz em Moçambique, nasce em Roma em 1968, logo após o Concílio Vaticano II. Hoje é um movimento de laicos, ao qual aderem mais de 50.000 pessoas, empenhado na evangelização e na caridade em Roma, na Itália e em mais de 70 Países de vários continentes. É uma "Associação pública de laicos da Igreja". As várias comunidades, espalhadas pelo mundo, partilham a mesma espiritualidade e os mesmos fundamentos que caracterizam o itinerário de Sant'Egidio. Fonte: http://www.santegidio.org/pageID/2/langID/pt/A_COMUNIDADE.html. Acesso em 11/02/2015.

funcionários burocráticos[80]. Dentre vários aspetos, a operação se concentrou na preparação das Primeiras Eleições Gerais. De acordo com o AGP, as eleições teriam que ser realizadas no espaço de um ano após a assinatura do acordo, mas isto não aconteceu. Foi necessário mais tempo para se adotar uma lei eleitoral consensual, criar estruturas eleitorais e recensear eleitores.

As primeiras eleições gerais multipartidárias, levadas a cabo em outubro de 1994, são geralmente consideradas como o ponto mais alto do processo de paz. Os moçambicanos participaram maciçamente[81] (85% de participação), ainda que o próprio ato de votação não tenha se distanciado do ambiente de desconfiança que ainda pairava no processo de transição. A pressão da comunidade internacional permitiu, entretanto, que o processo fosse levado a bom porto. O processo foi tecnicamente satisfatório e o partido derrotado — RENAMO —, ainda que tenha insistido na convicção de ter havido fraude, acabou aceitando os resultados. Assim, em Moçambique, o início da década de 1990 é marcado pelo projeto de democratização nacional, protagonizado pelo amplo apoio internacional[82].

Desde 1994 até 2009, realizaram-se quatro pleitos eleitorais ganhos pela FRELIMO e pelos seus candidatos presidenciais, aspeto que torna o processo de democratização de Moçambique uma democracia com tendência a partido dominante[83]. Em 2014, espera-se a realização das quintas eleições gerais legislativas e presidenciais.

Em resumo, vale dizer que, objetivamente, esta foi a trajetória histórica a que nos propusemos arrolar como ponto de partida de nosso empreendimento acadêmico. A partir dessa breve narrativa, que esquematiza a título de contextualização a longa história de Moçambique, alguns aspectos devem ser ressaltados. Logo de partida, fica evidente que, ao longo da trajetória histórica, política, econômica e social de Moçambique, em momento algum, o país deixou de ter interferência externa na sua administração. O princípio hegelo-republicano da autodeterminação dos povos jamais fora posto em prática na história moçambicana. Durante o período pré-colonial e colonial, os moçambicanos se rebelaram em face das interferências externas no seu território, reivindicando autonomia e soberania, exigindo a retirada dos ocupantes. Já nos períodos subsequentes a este, nomeadamente no

[80] Azevedo *et all* (2003, p. 131).
[81] As eleições de 1994 foram um sucesso em termos de participação do eleitorado, tendo registrado uma abstenção reduzida na ordem de 12%.
[82] De acordo com Tollenaere (*apud* ADALIMA, 2006), as primeiras eleições gerais multipartidárias em Moçambique foram organizadas com o apoio da comunidade internacional, representada pelas Nações Unidas através da Operação das Nações Unidas para Moçambique (ONU-MOZ). A sua despesa de funcionamento em Moçambique foi de cerca de um milhão de dólares americanos por dia. Também cerca de dezessete agências doadoras contribuíram com cerca de cinquenta e nove milhões de dólares americanos para o primeiro recenseamento eleitoral e para a realização das eleições gerais.
[83] Respeito a essa temática vide Maurice Duverger (1972).

período pós-independência e no período correspondente à primeira experiência democrática multipartidária[84], o mesmo padrão de relações se manteve. O período pós-independência é marcado por forte presença externa, consubstanciada a alianças ou acordos estabelecidos pelos governos de Moçambique para responder aos desafios de desenvolvimento[85] a que a nova nação tem de se submeter, visando responder aos anseios da população.

De notar que a principal motivação na luta pela independência de Moçambique era a busca pela soberania e a autodeterminação da nação. Esse era, em verdade, o *slogan* propalado pelos líderes moçambicanos. Subjacente ao *slogan* estava o princípio de que, finalmente, e apenas com a independência, o povo poderia autogovernar-se. Apenas com a independência, poder-se-ia realizar o reconhecimento da identidade moçambicana, a autonomia e a democracia. De fato, os momentos que se seguiram às independências foram caracterizados por um ambiente de muito otimismo. Tal otimismo, todavia, foi substituído pela frustração e pela aceitação passiva do auxílio estrangeiro.

O período que caracteriza a transição moçambicana do monopartidarismo para a democracia multipartidária, tem, como mencionamos, a constituição de 1990 um momento fundamental para a definição da nova institucionalidade. Dessa nova instituicionalidade, criou-se um novo sistema eleitoral, partidário e de governo, bem como novas normas que regulam o processo decisório (sobretudo aquelas relativas aos poderes de agenda e aquelas relativas à capacidade de formulação de políticas públicas por parte dos poderes executivos e legislativos). Uma vez mais o otimismo quanto à possibilidade de os moçambicanos poderem governar autonomamente os destinos do seu país se coloca novamente. O contexto mostrou que Moçambique transformou-se, em termos práticos, em uma "invenção da comunidade internacional" (MACAMO, 2005). Para efeito, a enorme injeção de grandes fluxos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) foi determinante, quer, em um primeiro momento, dos chamados países do Norte ocidental, quer mais recentemente com a emergência dos novos atores do Sul dentro de lógica da Cooperação Sul-Sul. As evidências históricas mostram que as características do país e o padrão de governação em face a presença estrangeira e ao auxílio externo em diversos contextos desempenham um papel crucial na economia, bem como na reprodução e manutenção das elites políticas. Parece-nos, então, que a estratégia de atuação das elites políticas no poder, no caso a FRELIMO, passa necessariamente por acomodar interesses externos como via de legitimar os seus próprios objetivos. Estamos claramente na presença do que Bertand Badie chamou de *Diplomacie de Connivence*, ou seja, quando a diplomacia é acionada para benefícios alheios a sociedade, para um grupo reduzido de beneficiários[86]. Essa realidade nos remete a uma opção importante, como nos sugere Severino Ngoenha: "ou aceitamos a nossa dependência, o nosso papel de

[84] O advento da democracia em Moçambique é demarcado pela confeção da constituição de 1990.
[85] Vale observar que o governo saído da independência de Moçambique propunha uma ruptura total com o sistema colonial herdado, adotando como alternativa um modelo de desenvolvimento socialista. Para lograr seus objetivos, o governo de Moçambique contava com o apoio da então URSS e os países do bloco do leste.
[86] Badie, B. (2011, p. 128).

realizadores de ações não intencionais, o papel de objetos da história, com as consequências e as desagregações rápidas que isso comporta; ou, então, tomamos o nosso destino em nossas mãos e realizamos o sonho pelo qual muitos dos nossos antepassados deram a vida" (NGOENHA, 1991, p. 116).

Ora, se como sugere Luis de Brito (1993), uma das condições do avanço na construção de um processo de democratização e desenvolvimento passa pela existência de um Estado eficiente, capaz de agir como canalizador do desenvolvimento econômico e de constituir-se como o lugar de resolução dos conflitos no respeito da lei, para naturalmente além da autonomia para tomar decisões que melhor respondam aos anseios almejados pela sociedade, as questões que se colocam são: estaria o estado moçambicano, nas condições referidas, preparado para conciliar os interesses imediatos do desenvolvimento com a necessidade de promover e estabelecer a democracia? Quais as implicações políticas da CID no interior das fronteiras domésticas de um país que depende de muitos atores externos? Nos capítulos que seguem perseguiremos tais respostas.

2. ELEMENTOS PARA UMA FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE: UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DOS PRESSUPOSTOS DA DEPENDÊNCIA E DA TEORIA DO SISTEMA-MUNDO

> A verdadeira compaixão é mais do que atirar uma moeda a um pedinte. É ver que o edifício que produz pedintes precisa de restauração.
>
> (MARTIN LUTHER KING JR, 1929-1968)

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) caracteriza-se por ser um campo permeado por uma ampla complexidade de atores e fatores, de tal forma que a escolha de quaisquer que sejam as variáveis específicas sobre as quais recai a narrativa dos objetivos presentes nos discursos dos agentes – nomeadamente, o impulso ao desenvolvimento, o estímulo à democratização política, a produção de políticas públicas, a construção de autonomia e redução de desigualdades, para nos atermos apenas a alguns –, são de certa forma afetados pelos processos de construção histórica pelo qual esse campo tem passado. Em outros termos, historicamente, e tendo como referência a cooperação mais tradicional e a mais institucionalizada (Norte-Sul), o processo de estabelecimento da CID e, consequentemente, de todo um conjunto de relações que são produzidas a sua volta são geralmente afetadas pelas diferenças estruturais e ou assimétricas existentes entre os atores envolvidos. Ademais, torna-se cada vez mais evidente, nesse campo, que as motivações da CID e as agendas de Política Externa (POLEX) estão interligadas, sobretudo, no concernente à cooperação bilateral (HUNTINGTON, 1970; LAIDI, 2008; LANCASTER, 2007; KENNAN, 1971; PETITEVILLE, 2001; SCOTT; STEELE, 2011).

Essas práticas remetem-nos à pressuposição de que a CID se vincula objetivamente ao campo da política, dos conflitos de interesse, da produção de saber e poder e até mesmo ao uso estratégico do conhecimento produzido pelo fornecedor da cooperação, ancorando-se na construção de hierarquias resultantes das assimetrias existentes entre os atores que nela intervêm. Com efeito, e tomando de empréstimo as palavras de Mário Lopes Corrêa[87], "[…] o tipo de assistência à consolidação de novos Estados (dependentes) não tinha o objetivo de eliminar a antiga hierarquia existente entre os países europeus e as suas antigas colônias, quadro que se reproduz até hoje, no séc. XXI, na relação vertical entre doadores e recebedores" (CORRÊA, 2010, p.12-13). O autor prossegue: "Mesmo com a evolução dos fatos, e aqui caberia citar o fenómeno das ¨economias emergentes¨ e o crescente intercâmbio

[87] Corrêa, M. L. (2010). *Prática comentada da Cooperação Internacional*: Entre a Hegemonia e a Busca de Autonomia, Brasília, A3 Gráfica e Editora Ltda.

político e econômico entre os países em desenvolvimento, essa visão verticalizada da cooperação internacional se mantém presente" (CORRÊA, 2010, p. 13). Corrêa deixa claro que as assimetrias existentes entre os atores envolvidos na CID constitui um fator determinante nos tipos de relações que são estabelecidas, independentemente de serem atores do Norte ou do Sul.

Diante do quadro descrito, advoga-se que, no âmbito do Sistema Internacional (SI), os países com maiores dificuldades econômicas e, consequentemente, com a sua capacidade de negociação reduzida em termos conjunturais e estruturalmente no plano das relações internacionais (RI), tendem a tornar-se "presas fáceis" para os interesses estratégicos subjacentes às agendas dos países mais ricos. No caso de Moçambique, nosso objeto de pesquisa, cumpre observar que o país foi severamente constrangido ao se submeter às condições prescritas pelos seus parceiros de cooperação internacional ao longo dos últimos 30 anos (HANLON, 1991; HANLON, 1996; HANLON, 2007; MACAMO, 2003; MACAMO, 2005; CASTELO-BRANCO, 2009; HODGES; TIBANA, 2005; ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; ABRAHAMSSON, 2001; KILLICK, 2000; RENZIO; HANLON, 2007). Vale com isso dizer que, de forma alguma, isso implicou que o Estado moçambicano não possuísse agência ou capacidade de ação perante tais posicionamentos, mas deixou sempre evidente que o grau de assimetria existente propiciava a uma submissão e embaraços que transformavam os atores moçambicanos em objetos de seu próprio destino. Como lembra o pensador Immanuel Wallerstein, a inserção no Sistema Mundo, por parte dos países mais pobres, depende das lógicas e vontades de atuação dos países mais ricos. Isso significa que as diferenças econômicas e políticas em que determinadas nações industrializadas se situam são determinantes para o domínio e manipulação do sistema econômico global (WALLERSTEIN, 1984).

Diante dessas circunstâncias, justifica-se que a CID, construída à luz dos marcos neoliberais, por exemplo, se sustente sobre um discurso de legitimação do projeto neoliberal-globalizante (LITTLE, 2001; KEOHANE; NYE, 2000; HURREL, 1999; KAUL *et all*, 2003; GOTTSBACHER; LUCATELLO, 2008; MILANI, 2008; BELLI, 2009). Assim, Moçambique, face a uma situação de pobreza extrema, de uma economia menos expressiva, vulnerável e dependente, acrescido à dimensão histórico-temporal, no sentido de que o *timing* de sua entrada como Estado soberano no sistema internacional é relativamente recente, se comparado com os seus parceiros de cooperação, fator que é claramente determinante em termos de obtenção de poder de agência, acaba envolvendo-se em relações de dependência

estrutural. Como sugerem Kehoane e Nye (1988, p. 22), "em linguagem comum, dependência significa que um Estado está determinado e significativamente afetado por forças externas"[88].

Para Bettelheim (1973)[89], uma das características essenciais dos países em vias de desenvolvimento relaciona-se ao fato de que encontram-se sistematicamente em circunstâncias de dependência. O autor sugere que essa característica manifesta-se basicamente em dois níveis: político e econômico. No que tange ao nível político, na chave de Bettelheim, o caso mais emblemático associa-se aos processos de colonização e neocolonização. No entanto, nos dias atuais, a dependência transformou-se na vinculação dos países pobres e periféricos às economias centrais, o que se assume também com a anuência das elites políticas dos países dependentes (BETTELHEIM, 1973; HANLON, 1997). Cumpre referir que, geralmente, os países submetidos à dependência são caraterizados por taxas elevadas de pobreza, progressos pouco assinaláveis em termos econômicos, ausência relativa de autonomia, para além de uma democratização instável. Nos nossos dias, é comum denominar a esse tipo de dependência de "neocolonização" (BETTELHEIM, 1973, p.57).

Ora, com base nesses pressupostos, essa seção tem por objetivo examinar a CID em Moçambique a partir dos arcabouços teóricos fornecidos pelas matrizes analíticas da Teoria da Dependência (TD) e da Teoria do Sistema Mundo (TSM). Chamamos atenção para o fato de que, para atingirmos os propósitos do nosso desenho de pesquisa, torna-se prudente evitar uma abordagem exaustiva das múltiplas contribuições destas duas correntes teóricas para a política internacional, ou seja, não propomos como intenção esgotar toda a riqueza do debate em volta das opções analíticas selecionadas. No entanto, a decisão deliberada do autor desta Tese de omitir parte significativa da reflexão intelectual dessas perspectivas resulta, em grande medida, na tentativa de nos centrarmos apenas em alguns aspetos que parecem mais relevantes e marcantes para agregar contribuição analítica a uma fundamentação voltada para a compreensão das implicações do campo da CID fornecido em situação de dependência extrema. Entretanto, chamamos atenção ao fato de que, não obstante, a literatura teórica sobre a CID ter conhecido um crescimento assinalável e uma taxa bastante rápida, desde o final da II Guerra Mundial, período da institucionalização desse campo a partir do Plano Marshal, não existe, no entanto, um corpo teórico central do campo da CID aceito como a teoria da cooperação internacional, pois diferentes autores têm enfatizado distintas perspectivas desse

[88] Keohane, R. & Nye, J. (1988). O poder e interdependência. La Politica mundial em transicion. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, p. 22.
[89] Bettelheim, C. (1973). A Problemática do Subdesenvolvimento. In: Subdesenvolvimento e Desenvolvimento, Pereira, L.(org.) Zahares Editores, Rio de Janeiro.

processo. Samuel Huntington,[90] por exemplo, sugere um quadro de interpretação crítica da CID bastante notável. O influente e destacável cientista social estadunidense aponta, basicamente, como sendo em número de quatro as abordagens das principais fontes de abstração crítica e intelectual da cooperação internacional para o desenvolvimento, sintetizando-as da seguinte forma: uma primeira, com um cunho iminentemente nacionalista, cuja principal crítica é que esta propõe-se a identificar a CID como sendo fonte de ingerência nos assuntos domésticos de outros Estados, ou seja, a atuação e implicações da CID se tornam um veículo que constrange as soberanias nacionais e afeta as autonomias dos Estado nacionais; uma segunda de tendência socialista que se sustenta no fato de que a CID não passa de uma expressão clara das intenções hegemônicas do capitalismo, logo, olha a cooperação como estratégia dos países mais ricos de difundir as lógicas capitalistas pelos países mais fracos; uma terceira, de orientação mais tradicionalista, cujo objeto passa necessariamente pela tentativa de impor a defesa das práticas tradicionalistas face aos intentos de uma modernização desenvolvimentista, prendendo-se basicamente na valorização de preceitos de natureza cultural como centrais e que, muitas das vezes, são questionados pelas estratégias subjacentes à atuação do campo da CID; e, por último, uma vertente associada ao antiocidentalismo, cuja preocupação vai na direção de frear a incursão etnocêntrica patente nas ações da cooperação (HUNTIGTON, 1970, p.186).

Cumpre mencionar, no entanto, que uma outra perspectiva teórica importante na análise das RI, a qual, em nosso entender, adequa-se positivamente na interpretação analítica de nosso estudo, é a Teoria Pós-Colonial. Entendemos que sua relevância analítica leva-nos a considerar que possa merecer de nossa parte um enfoque analítico (ainda que não pormenorizado), uma vez que esta matriz teórica atravessa sistematicamente nosso desenho de pesquisa. Historicamente, emerge basicamente nas últimas décadas e revela-se como um marco crítico e interpretativo da situação de tencionamento cultural e político que caracteriza as relações econômicas entre Centro e Periferia. A Teoria Pós-Colonial, ainda que pouco difundida entre as correntes teóricas que analisam as relações internacionais, tem o mérito de se preocupar com as questões relacionadas ao momento e ao contexto pós-colonial. Observam que o pós-colonial propiciou a criação de novos atores que, não obstante possuírem a condição de Estados soberanos iguais aos demais, em termos reais, tinham, e ainda têm, uma condição débil na estrutura e no jogo de poder internacional. Em verdade, os tipos de relações que se estabelecem entre ex-colonos e ex-colonizados, ou entre ex-colônias e ex-metrópoles, impôs um desafio novo a uma disciplina preocupada na distinção entre o interno e o externo,

[90] Huntington, S. P. (1970). Foreign Aid for What and for Whom. Foreign Policy, n. I, p.161-189.

o doméstico e o internacional. Esta é construída à luz da colonização e, sobretudo, da expansão global do capitalismo internacional, vetor de novas formas de colonização cultural, econômica e política.

Esse marco teórico e interpretativo é geralmente associado a nomes como Albert Memmi (2007), Gayatri Spivak (2010), Frantz Fanon (1961), Homi Bhabha (1994), Arturo Escobar (2007), Edward Said (2007), para nos atermos apenas a estes, que adotam, como marco teórico-metodológico, a abordagem de aspetos imateriais, nomeadamente a cultura das sociedades pós-coloniais, sem, contudo, descorar de aspetos simbólicos relacionados à interface cultural e histórica com o centro colonial. Dito de outro modo, o ponto central no pensamento dos autores pós-coloniais é questionar as insuficiências da sociologia e da economia da modernização na análise das RI. Questionam a ideia de existência de uma cultura avançada, um padrão cultural superior aos outros no âmbito da cooperação entre Estados. Portanto, produzem uma crítica contundente e poderosa a questões atinentes à aculturação de valores no processo de cooperação entre o Centro e a Periferia. Para os pensadores pós-coloniais, a atuação dos países centrais está intrinsecamente relacionada a questões de ideologização de atitudes e expansão de valores capitalistas e ocidentais (ESCOBAR, 1995; MEMMI, 2007; PANKAJ, 2005; ETTIENNE, 2007; FALS BORDA, 1970). Trata-se, na verdade, de uma crítica ao eurocentrismo nas suas pretensões de valorizar uma cultura em detrimento de outras.

Uma outra via da análise pós-colonial dirige-se no sentido crítico com relação a análise pós-moderna. Sugerem-nos que os pós-modernistas apresentam uma leitura que contempla, de maneira muito particularizada e auto-referencial, o Ocidente, e, como consequência disso, acaba privando aos outros de uma narrativa própria. Logo, impõem fortes suspeitas de subjetividade que colocam o Ocidente como ator principal exclusivo, do narrador, enquanto o resto do mundo reage apenas a essas ações. Os outros seriam meras derivações do Ocidente, privados de complexidade e narrativas próprias (RIST, 1996; ESCOBAR, 1995; DUPAS, 2006; MEMMI, 2007; SAID, 2007; SPIVAK, 2010). A subjetividade que se pretende da sobreposição de uma cultura sobre a outra não é algo que apenas se consubstanciou com o colonialismo; pelo contrário, é um aspeto que é muito comum no pós-colonialismo. Por fim, o fato de que correntes pós-modernas não oferecer alternativas concretas impossibilita a ação política do ponto de vista pós-colonialista. Como se pode depreender, julgamos importante a utilização dos pressupostos críticos dos autores pós- coloniais na interpretação da CID, pois nos revela claramente uma dimensão iminentemente crítica e com forte pendor político.

Ainda como requisito preliminar, urge fazer algumas considerações gerais a volta das principais motivações que sustentaram as nossas escolhas teóricas. Quais são alguns dos elementos que servem de fio condutor para as escolhas das nossas fundamentações teóricas: a) primeiro, importa referir que, mesmo que consintamos que a sociogênese dessas perspectivas analíticas não foi desenvolvida necessariamente com o intuito específico de analisar efeitos resultantes das ações da CID, entendemos, porém, que, tanto a Teoria da Dependência assim como a Teoria do Sistema Mundo, permitem-nos compreender certas lógicas de atuação desse campo habitualmente provido em um contexto assimétrico, de dependência extrema e até mesmo da prevalência das iniciativas dos principais agentes da globalização. Chamamos atenção ao fato de que não argumentamos no sentido de que o campo da cooperação internacional, que se opera em Moçambique, funcione exatamente nos mesmos modelos dos sistemas de desenvolvimento e interação tal como retratados pela chamada Escola da Dependência ou até mesmo das incursões analíticas da Teoria do Sistema Mundo. O que nos parece interessante é resgatar as interpretações atribuídas pelas correntes, posteriormente expandidas em volta da natureza das dinâmicas de funcionamento das RI, e, no caso, as que ocorrem em contextos assimétricos e de dependência, na medida em que se apresentam úteis para revelar dimensões, por vezes, pouco exploradas das relações entre as instituições que compõem a rede de atores da CID em Moçambique e todo um conjunto de implicações políticas que daí advém.

No caso da TD, vale observar que o fato de ela ser de origem latino-americana não pressupõe que apenas tenha uma "dimensão provinciana". Pelo contrário, e à semelhança do que aconteceu com Revolução Francesa, por exemplo, cujos valores foram universais, entendemos também que o alcance desta é global. Ela olha para os excluídos. Em determinado contexto, ela foi excluída uma vez que os seus conteúdos preocupavam o *establishment,* isto é, incomodava o poder do capitalismo internacional. Essa matriz teórica preocupou-se em enfatizar o debate do desenvolvimento na dependência. De fato, a preocupação não era exatamente relacionada com a questão de como um país pode desenvolver-se, mas sim focalizava-se no seguinte questionamento: como evitar que o desenvolvimento de um país dependa do outro? No fundo, tratava de rejeitar a premissa segundo a qual o subdesenvolvimento não passava de uma etapa como foi colocado pela teoria hegemônica do desenvolvimento, calcada na categoria da modernização. Para os dependentistas, essa era uma condição colocada. Nesse sentido, como evitar que o desenvolvimento de um pressuponha o subdesenvolvimento do outro? O desenvolvimento e o subdesenvolvimento não seriam duas faces de uma mesma moeda? Como evitar a situação em

que algum país perde a competência (por força da situação de vulnerabilidade/pobreza) e seja subjugado por outro mais poderoso? Torna-se, portanto, em nosso entender, uma contribuição metodológica importante para analisar a CID em Moçambique.

Segundo, o ponto central dessas tradições teóricas distintas, que, no entanto, se complementam, prende-se fundamentalmente ao fato de que elas advogam que, por um lado, o imperialismo insere-se nas regiões periféricas dentro da dinâmica do capitalismo mundial; por outro, observam que o tipo de inserção é marcadamente desigual e nem sempre significa necessariamente a ideia de impulso ao desenvolvimento nessas regiões (WALLERNSTEIN, 1984; SANTOS, 2000). Essas matrizes analíticas ajudam a entender as lógicas subjacentes à construção de hierarquias nas relações internacionais. Sugerem a divisão do mundo entre países centrais e países periféricos. Focam como alvo principal de suas análises os países periféricos. No caso da Teoria do Sistema-Mundo (TSM), toma o mundo interestatal e as relações econômicas entre os países que se movem no contexto das relações internacionais como seu grande objeto. Vai, inclusive, propor uma análise mais sofisticada das hierarquias na política internacional, distinguindo, também, a ideia de uma semiperiferia. Portanto, a TSM distingue um Centro, uma Semiperiferia e uma Periferia. Para efeito, usa como medida de distinção o percentual de renda *per capita* desses países (semiperiféricos e periféricos) *vis-à-vis* a renda *per capita* dos países centrais.

Logo, a TSM percebe claramente essa hierarquia no sistema internacional e abre espaço para entender esse movimento nas relações interestatais. Nesse sentido, a CID torna-se um movimento importante para ser entendido dentro dessa perspectiva, sobretudo, porque, no atual contexto internacional, uma das questões-chave diz respeito à crise de hegemonia. Aqui, a questão da crise de hegemonia deve ser colocada em circunstâncias de crise estrutural, isto no sentido de que o contexto nos sugere que estamos na presença de uma crise que não vai dar lugar ao surgimento de nenhum outro ator (Estado) hegemônico. Do ponto de vista analítico, a crise de hegemonia em curso estabelece uma alta tendência para construção de uma multipolaridade. Todavia, esta ainda está em desenho, assim acreditamos. As forças centrífugas atuam com muita importância, o que leva a estimular a abertura de espaços para regionalismos. Em verdade, a questão relevante é que esta não passa de uma tentativa que se propõe a contribuir para a discussão que despoleta a presunção de que os chamados países periféricos pese, embora a obtenção de suas emancipações políticas não conseguiram ainda assegurar sua plena realização histórica. Estabelece-se, aqui, o que Amado Luís Cervo[91] designou de *interdependência dependente*, isso no sentido de que uns países ficam com poder

[91] Cervo, A. L. (2008) Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros, São Paulo, Saraiva.

e a economia condicionada à economia e ao poder de outros países mais ricos (CERVO, 2008, p.16). Em decorrência desse fato, corroem a sua autonomia.

Cumpre, no entanto, clarificar a ideia de autonomia aqui por nós arrolada. A autonomia, como sabemos, está ligada à noção de liberdade, precisamente àquilo que Constant denominou liberdade dos antigos, isto é, a liberdade de autogoverno de uma dada comunidade política. Historicamente, existem duas tradições que têm influenciado a explicação da ideia de liberdade em termos contrastados. Em um primeiro flanco, associado a autores como Thomas Hobbes e J. S. Mill, a liberdade é definida em termos negativos, compreendida como a ausência de interferência às ações individuais. Coerção e força são os maiores inimigos da liberdade. A outra tradição, composta por nomes como Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Maquiavel, Hegel e, mais recentemente, Charles Taylor e T. H. Green, entende a liberdade como mais do que simples ausência de interferência, define-a como o autogoverno da comunidade, não apenas no sentido de uma soberania popular, mas também em termos de que o Estado pode e deve esposar uma dada concepção de boa-vida para além das liberdades individuais. Isaiah Berlin classificou essa outra definição de *liberdade positiva*, identificando seus fautores como membros de uma tradição republicana em contraposição à *liberdade negativa* da tradição liberal. Como se pode depreender, o debate em volta da autonomia encerra em si uma vertente eminentemente política, muitas vezes contrastando com a perspectiva definida no âmbito da disciplina das Relações Internacionais. No âmbito das Relações Internacionais, o tema da autonomia ocorre a partir de um outro registro, centrando-se quase sempre tão-somente no problema da soberania dos Estados-nação. Em termos de política internacional, dois axiomas são amplamente aceitos por cientistas políticos e *policy makers:* o princípio segundo o qual os Estados-nação são os atores centrais do jogo internacional e o princípio de que, à revelia da aparente anarquia resultante de um sistema composto por Estados soberanos, o sistema político internacional, enquanto fenômeno jurídico-político, é regulado tanto pelas regras do direito internacional[92] bem como pelos regimes internacionais. Nesse desenho, entende-se que a questão da soberania nos remete a um sistema internacional anárquico, no sentido de que se não for soberano não é Estado, então todos os Estados são soberanos e formalmente autônomos.

A clarificação proposta sugere-nos que a autonomia nos remete a um sistema internacional assimétrico, no qual as relações de poder distribuem recursos e fazem uma divisão internacional de trabalho. Isso pressupõe que a autonomia é um processo de

[92] GOUVEIA, B. (2005). *Manual de direito internacional público* Ed. Renovar, Rio de Janeiro. p. 472-487.

conquista, ou seja, luta-se por ela. A América Latina constitui um exemplo paradigmático de busca sistemática de autonomia em regiões periféricas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Aliás, vale observar que autores como José Sombra Saraiva (2014), Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011) e Rita Giacalone (2012), de forma notória sugerem uma periodização das etapas que caraterizaram a busca sistemática de autonomia por parte dos países latino-americanos. Para efeito, são unânimes em apontar fatores de natureza interna e externa como sendo determinantes na construção da autonomia nessa região. No caso do Brasil, por exemplo, José Sombra Saraiva argumenta a existencia de um padrão histórico que insiste na seta do tempo da inserção internacional do Brasil. Chama atenção ao fato da existência de uma variação sistemática dessa mesma seta, o que propicia que, em alguns contextos, possa pressupor situações que favoreçam a construção de maior autonomia que em outros. Vale aqui enfatizar a dimensão temporal-espacial que jogou sempre um papel determinante na atuação da política externa brasileira (PEB). Todavia, é relevante assinalar que a marca da autonomia do Brasil é padronizada historicamente em face às características da sua política externa, desde do início do século XIX até aos tempos atuais, adaptando-se contudo, sistematicamente ao mundo contemporâneo (SARAIVA, 2014, p.10). Fica claro, como elucida Rita Giacalone, que a POLEX nunca é neutra, ela carrega em si uma dose de vivências. Isso faz com que as nações possam mover-se de um cenário de dependência para a autonomia combinando elementos estáticos e dinâmicos. Logo, o esforço que carateriza a conquista de autonomia acaba sendo a capacidade e o exercício de demandar a combinação desses elementos Para a autora, a autonomia só pode ser construída por via do desenvolvimento econômico interno e nunca exclusivamente por meio da política externa, isso é o mesmo que dizer que ela é basicamente uma ação endógena (GIACALONE, 2012, p.3-6).

Ainda no concernente à América Latina, em face aos aspetos políticos peculiares que caraterizam essa região, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011, p. 27) advogam que, de modo geral, a academia latino-americana tende a afastar-se da definição de autonomia que é a mais comum e tradicional no âmbito das relações internacionais. Assim, observam que, "na produção acadêmica latino-americano, autonomia é uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos". Entende-se *a priori* que esta definição é permeada de um cunho político relevante que tende a afastar-se das propostas que privilegiam questões de índole jurídico-legal em detrimento da política, na qual, como anteriormente referido, autonomia aparece como "o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados *unidades iguais* em uma ordem internacional anárquica (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.27). Ora, os autores que temos vindo a citar enfatizam que o mais

importante na autonomia é que esta tem que ser absorvida como um instrumento de salvaguarda contra os efeitos nocivos do sistema internacional, posicionando-se, desse modo, como requisito primordial para um desenvolvimento não dependente, propiciando que os Estados possam articular-se e alcançar metas políticas de maneiras independentes. Objetivamente, Vigevani e Cepaluni vêm a autonomia dentro de uma tradição democrática e republicana na qual essa fundamentalmente "é caraterizada pela capacidade de o Estado implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrições exteriores, por meio de sua habilidade em controlar processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras". Prosseguem e analisam a autonomia como sendo "sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder (tanto duro quanto brando) dos Estados e das condições externas que eles enfrentam" (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p. 28-30).

A incursão analítica, acima proposta, remete-nos objetivamente à problemática do desenvolvimento nacional como ponto central, ou seja, este acaba por relacionar-se estreitamente com problemas relacionados a questões internacionais que impactam no interior das fronteiras domésticas. Nessa percepção, fica evidente o quão importante se torna o papel a ser desempenhado pela política externa nesse processo.

Terceiro, o arrolamento dessas perspectivas teóricas de matriz estruturalista na análise da CID tem, também, a particularidade de que estas nos permitem mergulhar sobre nós mesmos diante das lógicas ambivalentes propiciadas pelas dinâmicas que se estruturam à luz das relações internacionais, em geral, e da CID, em particular, sobretudo no caso desta última, quando a "ajuda" é oferecida em contexto de dependência extrema, como é o caso de Moçambique. Como dito anteriormente, tais perspectivas ensejam fornecer ferramentas que estimulam a dimensão crítica como mecanismo útil para restaurar os efeitos nefastos que resultam desses processos, permitindo, desse modo, a construção de um edifício intelectual mais equilibrado e justo no âmbito das RI. Não deixa de ser relevante destacar que, com a crise de hegemonia, coloca-se o surgimento de outros atores internacionais, como são os casos dos "*New Power"* (NARLIKAR, 2010), "Grandes países periféricos" (DUPAS, 1998), *"*BRICS" (JIM O´NEILL-SACHS, 2001), ou *"Rising States"* (ALEXANDROFF e COOPER, 2010), os quais são centrais na atuação da Cooperação Sul-Sul (CSS). Nesse particular, cabe destacar países como Brasil e China (objetos de nosso estudo), que vêm propor um equilíbrio de forças em escala internacional, abrindo e possibilitando a articulação de metodologias distintas no campo da CID. É necessário, aqui, compreender: que diferença efetiva em termos de cooperação se vai estabelecer? Ora, sabendo-se que ainda estamos na presença de um capitalismo hegemônico, colocam-se outros questionamentos: em que medida esses novos

atores "emergentes" buscam a ascensão sem romper com o capitalismo internacional hegemônico em escala global? Até que ponto pode esse aspecto afetar os padrões da cooperação internacional para o desenvolvimento? Que tipo de modelos de CID estes propõem e qual a sua inserção e interpretação no contexto do capitalismo internacional? De que modo as matrizes teóricas selecionadas ajudam a interpretar estes fenômenos?

Para melhor reflexão em torno dos questionamentos acima arrolados, vale resgatar a contribuição concernente à CID proposta por Emma Mawdsley[93], que discorre na esteira do legado de Marcel Mauss (1970), sugerindo que a CID, como dádiva, é um instrumento de construção de interesses e alianças. Logo, a ideia de "dádiva", na economia política da CID, é um bem estrategicamente atrelado ao serviço de vínculos sociais e de interesses (MAWDSLEY, 2012). Em decorrência desse fato, resulta que a dádiva não pode ser de forma alguma entendida como algo gratuito (nesse caso), que esteja alheia aos interesses e às relações de poder. Na verdade, e na chave da autora inglesa, é possível inferir que os sistemas da CID devem ser tratados também como meios de exercício e construção de poder, fatos através dos quais se definem relações políticas. Cabe aqui notar que esse entendimento estende-se também às lógicas de atuação da CSS, não obstante o modelo de cooperação ofertado por parte destes novos atores no sistema internacional estar embutido de etiquetas próprias, sustentadas na retórica de relações de horizontalidade, solidariedade, reciprocidade, sem ingerência, benefícios mútuos, entre outros, em que se procura construir um discurso alternativo, um regime simbólico distinto, que leve a subentender que as relações não sejam assimétricas e estruturalmente desiguais. Contudo, não quer isto de forma alguma significar que não haja interesses subjacentes mesmo que se reconheça que possam ser menos evidentes. Dito de outra forma, pressupõe-se que se esteja a construir uma cooperação na qual não haja relações de dependência e assimetrias entre os atores envolvidos, partindo de um certo modelo de narrativa na qual se ocultam essas diferenças. Diante das reflexões sugeridas, não deixa de ser importante destacar o rigor da análise crítica da Mawdsley no enfrentamento aos discursos da CNS e CSS, apontando, de forma exemplar, os seus intentos simbólicos muitas das vezes escamoteados por detrás de outros interesses. Observa, também, que as transformações em curso nos regimes internacional sinalizam na alteração da distribuição do poder dentro do sistema internacional.

Ora, se por um lado este aspecto pode ser visto como positivo no equilíbrio da distribuição do poder e consequentemente na gestação de processos mais democráticos em

[93] Mawdsley, E., (2012) From Recipients to Donors: Emerging powers and the development landscape. Zed Books, London/New York.

termos de representação, não é menos verdade, no entender de Mawdsley, que isso possibilita também o surgimento de impasses. Neste particular, a autora destaca o campo da CID, no qual cada vez mais se verifica com frequência o questionamento da legitimidade de instituições internacionais, como é o caso da CAD-OCDE e se problematiza a discussão em volta da eficácia do desenvolvimento em contraste à eficácia do auxílio internacional, por vezes, combinada a fatores de crescimento econômico. O desenvolvimento entendido como puramente técnico e desassociado da dimensão política, que é, na verdade, a sua natureza, é outro aspeto que preocupa a pesquisadora britânica e que procura enfatizar em seus estudos.

Quarto, Dougherty e Pfaltzgraff (1993, p. 26) observam sabiamente que qualquer teoria em um determinado campo de estudos é uma explicação geral de certos fenômenos selecionados. Na área das Ciências Sociais, as teorias desenvolvem-se dentro de uma perspectiva consubstanciada no contexto espacial e temporal determinado. Nesse sentido, o contexto e a situação de Moçambique são, em nosso entender, favoráveis para serem analisados à luz dos marcos teóricos sugeridos. Acreditamos que, a partir dessas abordagens, pode-se explicar as implicações políticas da CID fornecidas em situação de dependência. A ênfase será dada a questões iminentemente políticas, por vezes, abandonadas no debate em torno do desenvolvimento e da dependência. Nossa explicação teórica à volta de Moçambique gravita em torno do argumento de que o exacerbado fluxo de CID fornecido ao país resultou em uma espécie de vulnerabilidade não somente econômica mas, também, política diante dos parceiros internacionais que se refletem no interior das suas fronteiras domésticas. Um outro fator importante a salientar é de que a ascensão da CSS e sua consequente penetração e atuação em Moçambique enquadra-se à luz das rápidas e profundas transformações que vêm ocorrendo no SI e, paralelamente, nas variações do capitalismo internacional, promovendo uma nova divisão internacional do trabalho bem presente nas iniciativas do chamado *New Scramble for Africa*[94] (CARMODY, 2011).

Parece-nos relevante apontar a obrigatoriedade de se reconhecerem as especificidades de Moçambique como país pobre e da periferia, que dispõe de condições muito particulares que o transformam em receptor de um enorme fluxo de CID. Assim sendo, cabe-lhe a "quase obrigação" de receber a cooperação, resultando, desse modo, um conjunto de implicações políticas, mesmo sabendo-se que os recursos disponibilizados sejam anunciados a "fundo

[94] O termo aqui é utilizado em analogia com *Scramble for Africa*, processo iniciado no séc. XIX com a partilha do continente africano à luz da colonização, cujo intuito visava fundamentalmente a exploração e extração de recursos naturais, aspeto que o contribui bastante para incrementar a pobreza do continente. A grande diferença é que o atual *New Scramble for Africa* acontece num contexto de independência e soberanias políticas conquistadas por parte dos países africanos. Esse aspeto é significativo, porque nos permite entender o papel jogado pelas elites políticas no atual contexto.

perdido". O país, de certa forma, acaba colocando-se em uma situação de subserviência a interesses estrangeiros. Assim, as teorias sugeridas se tornam marcos históricos relevantes para analisar as novas formas de dependência que possam também advir à luz da CSS. Quer dizer que as correntes podem nos fornecer instrumentos para analisar as relações de dependência em outra perspectiva, não necessariamente em relações Norte-Sul, mas, sim, Centro Periferia ou Semiperiferias e Periferias. A dependência pode ser analisada dentro de um sistema multipolar no sentido de que surgem múltiplos centros face as transformações em curso. No processo de atuação em escala global, as potências emergentes operam em nome dos países pobres, mas, em termos práticos, operam em termos individuais.

Quinto, no âmbito da reflexão à volta do SI, torna-se crucial poder compreender determinadas manifestações, a partir não somente de teorias *mainstream* existentes, mas sim da realidade contextual específica, ou seja, a situação de dependência e de periferia. No caso, objeto de interpretação da Teoria da Dependência. Trata-se na prática de analisar a presença do internacional dentro do nacional. Sugerimos, para efeito, um momento de reflexão do SI a partir desses dois campos teóricos. Vale lembrar que a TD, em semelhança das reflexões da CEPAL, como veremos mais adiante, são reflexões pensadas a partir das atuações das potências da época que em muito constrangiam o desenvolvimento na região latino-americana. Vivenciava-se, na prática, um processo de transformação do contexto institucional da América Latina, o que, de certa forma, ajudou a pensar em termos mais críticos. Esse contexto é, na verdade, o momento pioneiro de diferenciação estrutural do Terceiro Mundo, isso no sentido de que este começa a ter ação. Em decorrência dessa situação, a agenda de desenvolvimento entra na agenda internacional. Um elemento fundamental e crucial nas reflexões dessas matrizes é a presença constante da dimensão internacional e da questão do desenvolvimento. Destacamos novamente nesse particular a questão central: a ideia de que o próprio internacional está dentro do nacional. Dito de outra forma, o externo ou aspectos diretamente relacionados ao sistema internacional e às relações internacionais podem impactar no interior das fronteiras domésticas, levando à alteração da política interna. Como se pode depreender, o contexto do desenvolvimento socioeconômico de um país está diretamente relacionado com o seu poder de inserção no SI e, consequentemente, a sua capacidade em face as mudanças estruturais das políticas no cenário internacional.

Isso estimula a tentativa de explicar o desenvolvimento, ou melhor, a falta do desenvolvimento na periferia. Está aqui presente um momento crucial em termos de reflexão do SI a partir dos pressupostos analíticos desses campos teóricos. Como mudar a inserção dos países periféricos no SI? No caso da TD, por exemplo, vale dizer que, tendo em conta que o

contexto em que essa matriz teórica surge é dominado pelas teorias hegemônicas dos países centrais, as propostas do dependentistas colocam em si um desafio acrescido: em que medida, a partir das reflexões pensadas na periferia, pode-se supor a inserção dos países periféricos no SI? Este constitui, em termos concretos, o tipo de questionamento que é colocado no contexto dos anos 1960 e 1970 e que claramente pode ser colocado nos dias atuais. A TD propõe uma mudança de olhar, de perspectiva, tendo como foco a visão a partir da periferia. A dimensão contextual torna-se aqui fundamental, isto no sentido de que esta permite esclarecer que, no processo histórico, não existem casos isolados, os acontecimentos só podem ser entendidos à luz da realidade que o rodeia. Logo, a história é extremamente importante (TILLY, 2011). Portanto, não obstante a utilização deste marco teórico e interpretativo no embasamento de nosso desenho de pesquisa, chamamos atenção ao fato de que a questão histórica em que as mesmas são mobilizadas é crucial para entender as nuances envolvidas na mesma. Desse modo, pode-se compreender que todo o fenômeno político significativo vive dentro de uma realidade histórica específica, isso pressupõe que requer uma análise historicamente fundamentada para a sua explicação (TILLY, 2011, p. 433).

Sexto, cabe, finalmente, observar que as nossas escolhas teóricas e analíticas baseiam-se também no fato de que essas duas perspectivas complementam-se, uma vez que a Teoria da Dependência pode ser interpretada como sendo uma primeira etapa para construção do Sistema Mundo (SANTOS, 2000). Fundamenta-se, portanto, que todo o debate construído pelos dependentistas, concernente a questões de desenvolvimento e dependência, é posteriormente sofisticado pela formulação da Teoria do Sistema-Mundo. Assim sendo, ambas ajudam a entender a ideia de construção de hierarquias nas RI. Dividem o mundo entre países centrais (autónomos) e países periféricos (dependentes). Por tudo isso, a atualidade dessas matrizes teóricas é, em nosso entender, incontestável. Os seus fundamentos contribuem para entender alguns questionamentos: (i) por que em países periféricos, como Moçambique, não obstante as independências políticas, a injeção de grandes fluxos de CID, durante várias décadas, não conseguem combater a pobreza, construir autonomia ou superar a condição de dependência?; (ii) como entender a dinâmica de funcionamento do capitalismo mundial por via da atuação do campo da CID?; (iii) como compreender as lógicas de funcionamento do SI e suas implicações em países periféricos?; e (vi) que tipo de democratização se pode construir nestas situações de dependência externa extrema? De uma forma geral, pressupomos que os modelos analíticos sugeridos ajudam a elucidar nas dinâmicas de atuação da cooperação internacional, o tipo e a natureza de relações que se produzem, quer em termos de dominação/subordinação, de estratégia, de concorrência e até mesmo de complementaridade

entre os diversos atores que atuam nesse campo e em que medida estas impactam ao nível doméstico dos países dependentes da periferia. Por outro lado, permitem-nos não somente apreender a realidade sobre a qual atua a cooperação mas, também, o de poder construir instrumentos de ação para transformar essa mesma realidade. Como dito anteriormente, nosso esforço intelectual passa por ser uma tentativa de absorver certa derivação de algumas ideias desses marcos interpretativos como forma de compreender as dinâmicas operadas pela CID dentro das circunstâncias e das lógicas de funcionamento do SI.

Cabe finalmente destacar nessa seção a questão das assimetrias nas relações que se estabelecem entre os países envolvidos na CID e Moçambique. Cumpre mencionar que, no concernente às assimetrias nas RI´s, estudos de Brantly Womack[95] revelam que a existência de assimetrias nas RI produz efeitos nos tipos de relações que são construídas entre os países cooperantes. Womack (2006) desenvolve uma tipologia na classificação das assimetrias. Assim, sugere a existência das chamadas assimetrias estruturais que se caracterizam, de acordo com a visão do autor, por dar ênfase à capacidade que os países têm de tirar vantagens dos efeitos da cooperação, tendo em conta o tamanho real de sua economia associados aos distintos níveis de desenvolvimento, que incluem o tamanho e a qualidade da sua infraestrutura e até mesmo as condições geográficas e sociais dos seus sistemas produtivos (WOMACK, 2003). Um segundo nível de assimetrias que este propõe é a chamada assimetria de natureza política. Estas se referem basicamente ao tipo de políticas públicas associadas às capacidades e preferências em prover serviços públicos, programas de promoção de exportação, incentivos à competição produtiva, incremento fiscal entre outros (WOMACK, 2003). Quaisquer uma das tipologias de assimetria, acima lembradas, condicionam claramente o funcionamento eficiente da cooperação. Curioso notar que a natureza da ausência de simetria que as relações entre os países propicia, estimulando a reprodução das lógicas assimétricas dentro das dinâmicas internas dos Estados. Isso ocorre, muitas vezes, por força dos benefícios que os gestores políticos encontram na cooperação e que pode proporcionar como consequência benefícios na manutenção do *Status Quo.*

Ainda no que concernente às RI, e, em um outro desenvolvimento, Blanty Womack[96] observa que, "na análise das RI é relevante a exploração do significado do poder relacional" (WOMACK, 2006, p. 7). Os pressupostos por detrás desse argumento se fundam na ideia de que, no âmbito do SI, alguns países são evidentemente mais poderosos que outros. Nesse

[95] WOMACK, B. (2003). Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodja during the 1970`s. *The Journal of estrategic studies*. 26 (2), p. 92-119.
[96] WOMACK, B. (2006). *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry.* Nueva York: Cambridge University Press.

sentido, para o autor, as disparidades, em termos de capacidades, levam a que se produzam diferenças sistemáticas em termos de interesses e percepções entre os lados fraco e forte. Logo, na relação de cooperação, a natureza de vínculo, estabelecido entre o fraco e o forte, é distinta da ligação entre o forte com o fraco. Daqui, explica-se o porquê as diferentes percepções e interesses são sempre constantes e se tornam em uma fonte de tensões. Portanto, para Womack, e, em analogia com a matriz realística clássica em RI, a capacidade dos países parceiros que intervêm na cooperação é importante. Vai mais longe e defende que os Estados tentam rentabilizar uma posição utilitarista, ou seja, buscam maximizar os seus interesses próprios. Logo, a Teoria de Assimetria, proposta por Womack, remete-nos aos pressupostos de uma teoria estruturalista das RI, não obstante o fato de que, no caso dessa teoria, a questão de estrutura seja apenas um arranjo composto por padrões relacionais bilaterais ao invés de configuração de todo um sistema (WOMACK, 2006, p. 18). Na prática, a ênfase dada no tipo de relações entre países fracos e fortes é uma reformulação da relação centro-periferia descrita nas análises dos dependendistas, como verificaremos mais adiante. Na realidade, as diferenças nas capacidades são refletidas em diferenças reais de perspectiva e do papel a ser desempenhado por cada um no jogo cooperativo.

A título ilustrativo, e muito a propósito deste tipo de atuação do campo da CID e consequente efeito sobre países mais fracos, Carlos Lopes[97], em seu trabalho *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente Para o Novo Milênio*, esboça um esforço como tentativa para elucidar o quanto a CID continua tendo o domínio do pensamento dominante do mais forte. Chama atenção para o fato de que esse campo se flexibilizou de tal modo que consegue ajustar as suas capacidades aos tempos e dinâmicas atuais de tal forma que torna relevante a sua influência na construção de agendas internacionais bem como na construção e formação de novas parcerias de onde se destacam o mundo corporativo (LOPES, 2005, p.132). Para Lopes (2005, p.175), "os países industrializados, que oferecem fundos e especialistas, orientam o processo da CID de acordo com os seus próprios objetivos e as necessidades e prioridades dos países desenvolvidos". Vai mais longe e sugere que a tendência da parceria é quase sempre de benefícios aos países mais fortes. Aliás, a ideia que prevalece é que se os países fracos requerem cooperação é exatamente porque precisam, pois sua infraestrutura social e institucional é fraca, o que faz com que, muitas das vezes, essa debilidade iniba sua habilidade e confiança de tomar as rédeas e escolher a direção a seguir (LOPES, 2005, p.97). Como se pode depreender nas formulações interpretativas de Carlos

[97] Lopes, C. (2005). Cooperação e Desenvolvimento Humano: A agenda emergente para o novo milênio. Editora UNESP, São Paulo.

Lopes, a questão da assimetria torna-se um fator incontornável, sobretudo, a forma como ela é tratada pelos países nas relações de cooperação. Como o próprio advoga, por vezes, os países doadores radicalizam a parceria de tal modo que rejeitam simplesmente qualquer tipo de assistência que não satisfaça os seus próprios interesses. Aqui, vale dizer que os governos recebedores geralmente encontram-se numa situação de conformismo face ao ciclo de dependência que se lhes configura.

Aliás, é mais ou menos neste diapasão que Albert Hirschman[98] faz a sua contribuição ao redor das relações de cooperação entre Estados assimétricos. De acordo com Hirschman, os Estados fortes usam a sua assimetria com os pequenos Estados para controlar os termos da parceria. Explica que, na relação que desenvolvem com os países mais fracos, os mais fortes tendem, como estratégia, a incrementar o nível de fornecimento de recursos e ou serviço, para que em decorrência desse ato possam fazer com que se torne mais difícil aos mais fracos dispensar ou abdicar da parceria com um determinado Estado forte. Entende-se que a parceria nesses termos é um instrumento usado para aumentar o poder relacional entre os atores (HIRSCHMAN, 1980). Os grandes países, portanto, usam as relações assimétricas com os pequenos como estratégia de redefinir a percepção destes sobre os seus próprios interesses. Trata-se, na prática, de um subterfúgio para ampliar a sua ação política com os seus parceiros. A principal observação é de que a abordagem de Hirschman é favorável à noção de que, na relação entre pequenos e grandes Estados, estão menos em jogo ações de natureza solidária e/ou comercial e muito mais assunto político e de interesse estratégico, ainda que, para efeito, aparentem a utilização por parte dos mais fortes de sacrifícios econômicos – "fundos perdidos". Nesse particular, e para lograr atingir os resultados esperados, os Estados fortes raramente recorrem a mecanismos coercitivos, mas, sobretudo, à utilização de métodos persuasivos ou induzidos. Hirschman entende que a constelação de incentivos providenciados pelos grandes países aos pequenos não passa de uma forma de indução e pressão direcionada aos *decision makers* dos pequenos países para que estes possam adotar políticas amigáveis aos olhos dos países mais poderosos em suas Políticas Externas. No essencial, na análise de Hirschman, fica por resolver, ao longo da trajetória histórica do capitalismo, a questão da tensa relação que se estabelece entre países e sociedades que possuem graus desiguais de controle e acesso sobre os recursos e processos estratégicos para domínio ou coerção política.

Dito isto, sugerimos, na seção seguinte, uma incursão mais detalhada aos principais contornos dos modelos teóricos propostos para embasar nosso desenho de pesquisa.

[98] HIRSCHMAN, A. (1980 [1945]). *National Power and the Structure of Foreign Trade.* California: University of California Press.

2.1. TEORIA DA DEPENDÊNCIA: BREVES CONSIDERAÇÕES

Como tentativa de explicar as características de um desenvolvimento dependente, um conjunto de pensadores latino-americanos produz a chamada Teoria da Dependência. Assim, nomes como André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, para mencionarmos apenas os mais proeminentes, são os percussores da chamada "Escola da Dependência". Essa perspectiva teórica enquadra-se naquilo que o sociólogo português Boaventura Sousa Santos propôs denominar de "Epistemologias do Sul", ou seja, teorias criadas por pensadores do Sul, a partir da periferia, portanto, com o intuito de embasar realidades concretas vivenciadas no Sul periférico, procurando, desse modo, desafiar a lógica das teorias *mainstream* da ciência ocidental do Norte até aqui predominante. Objetivamente, torna-se antagônica aos modelos vigentes na época, ou seja, oposição ao pensamento hegemônico, transformando-se, para efeito, em pensamento crítico, em uma arma de transformação política.

A questão chave presente nas reflexões analíticas desses pensadores prende-se à ideia de desenvolvimento nacional, soberania nacional, relações Centro-Periferia e construção de autonomia, isto é, poder ser capaz de decidir a sua própria história, ter condição de decidir a sua própria realidade. Na prática, trata-se de uma tentativa de pensar alternativas para o mundo periférico: por que não somos desenvolvidos? Por que somos dependentes? Em que medida a CID (no caso), como uma manifestação de poder econômico de uns países sobre os outros, se expressa também em influência política? Até que ponto, por meio de um processo político, um Estado, empresa ou grupo tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permitam impor ao conjunto de uma sociedade, que não é sua pertença, os seus valores, modos de produção ou até mesmo regular as suas práticas e modelos de sociedade? Estes entre outros questionamentos servirão de suporte condutor de nossa incursão analítica.

Importa, no entanto, referir que, historicamente, a Teoria da Dependência nasce sustentada por um conjunto de abordagens desenvolvimentistas em debate no continente latino-americano nos anos 1950 e1960 e que, de alguma forma, se propunham a explicar as vias para atingir estruturas de desenvolvimento industrial mais evoluídas. Cabe notar que o contexto referenciado havia sido submetido a um pensamento hegemônico único e simplista, segundo o qual todo o desenvolvimento deveria seguir o mesmo padrão. Objetivamente, pressupunha-se que os países menos desenvolvidos periféricos estavam apenas atravessando um estágio e que a sua superação passava por seguir os padrões semelhantes aos países

desenvolvidos do centro. Nesse particular, a TD propõe-se a superar esta perspectiva analítica (das teorias da modernização), procurando, com base em elementos empíricos, demonstrar os limites da abordagem desenvolvimentistas. Trata-se, na prática, de sugerir um instrumento analítico que buscava acima de tudo explicar a situação vivenciada por países periféricos em situação de dependência na sua trajetória com vista a alcançar o desenvolvimento, bem como superar a teoria clássica das vantagens comparativas. Traduz-se no essencial em um exercício intelectual notável de análise e interpretação das características marcantes do desenvolvimento que resulta num contexto de dependência.

Torna-se relevante destacar a importância desempenhada nesse contexto pelos pensadores da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), que, desde de sua fundação, caracterizaram-se por procurar assumir postura crítica em relação ao pensamento hegemônico dominante, sugerindo para efeito a construção de hermenêuticas alternativas para analisar os problemas relacionados com o desafio de desenvolvimento na América Latina. Essa organização, a qual tinha origem nos governos da América Latina, era responsável por sugerir políticas e acessórias a governos locais. Aliás, no concernente à CEPAL, Theotônio dos Santos[99], um dos principais formuladores da Escola da Dependência, observa que "[…] o pensamento da CEPAL vai dar um fundamento de análise económica e um embasamento empírico, assim como um apoio institucional, a busca de bases autónomas de desenvolvimento" (SANTOS, 2000 p 74). Sugere, no entanto, que as reflexões cepalinas tinham como foco produzir políticas capazes de viabilizar o processo de industrialização e, concomitantemente, procurar suplantar os obstáculos atrelados ao desenvolvimento, pese, embora, reconhece-se que essas propostas preservavam as estruturas de poder até então existentes, isto é, perpetuavam as lógicas da dependência (SANTOS, 2000). Na prática, conservava-se a ideia de que as análises e as soluções sugeridas pela CEPAL eram modéstias para a amplitude do problema. Pressupunha-se, portanto, que o desenvolvimento dos países periféricos não se deveria limitar à substituição de importações uma vez que as evidências mostravam a forte prevalência de sinais imperialistas muito claros na região. As análises dependentistas caracterizavam-se, sobretudo, por incidir, nas suas reflexões, uma dimensão mais política, na qual incorporavam os contextos políticos presentes na região e até mesmo no sistema mundial.

Entretanto, para melhor análise explicativa dos objetivos inerentes ao nosso desenho de pesquisa, cumpre referir que a teoria da dependência não é homogênea. Ela se distingue em duas perspectivas, não obstante ambas partilharem um denominador comum baseado no

[99] Santos, T. (2000). A Teoria da Dependência: Balanço e perspetivas, RJ, Civilização Brasileira.

fato de que consideram o fator internacional crucial na questão da dependência, ou seja, fatores exógenos são as variáveis propiciadoras de dependência na periferia e que esta, por sua vez, produz implicações muito profundas no interior das nações periféricas. Ela tem o mérito de que o seu alcance não se restringe apenas à região da América Latina, elucidando-nos facilmente o quão abrangente são os seus pressupostos à escala da periferia global. Destaca o papel de subalterno que é reservado às sociedades periféricas dentro da lógica da divisão internacional do trabalho.

Vale a pena realçar que as duas abordagens diferenciam-se fundamentalmente na hora de caracterizar desenvolvimento na dependência. A primeira de cariz weberiana, associada a nomes como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, é defensora da ideia de desenvolvimento associado ou integrado. O argumento central subjacente a esta matriz interpretativa é de que é possível desenvolvimento integrado dentro das lógicas dos países ricos do Centro no interior da Periferia. Defende que este fator constitui uma condição *sine qua non* que os países periféricos devem se sujeitar rumo ao desenvolvimento e que se torna compatível com as características expansionistas do capitalismo global. Para estes, não somente os fatores históricos contam, mas devem ser considerados os fatores de natureza social. Nesse sentido, o conflito entre grupos e classes é de extrema relevância (CARDOSO; FALLETO, 2011). Por seu turno, a perspectiva mais marxista da dependência, associada basicamente a nomes como Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, põe ênfase no alto nível de desigualdade que essa dependência gera. O ponto não é necessariamente que não haja desenvolvimento, mas coloca acento tónico na tipologia de sequelas que este tipo de desenvolvimento produz, ou seja, defende que não emancipa, não liberta, coloniza, amplia as desigualdades e que, consequentemente, não consegue ser um instrumento efetivo de combate à pobreza (MARINI, 2000; SANTOS, 2000).

Cabe, para melhor aprofundamento das posições de cada uma delas, distinguir detalhadamente os principais contornos das correntes.

2.1.1. Perspectiva Weberiana da Dependência

A perspectiva Weberiana da Dependência é liderada por intelectuais como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, cujo argumento central, como já mencionado, baseia-se no fundamento de que seria possível um desenvolvimento na dependência, ou seja, olham para o desenvolvimento na periferia como algo compatível com a dependência (CARDOSO; FALETTO, 2011).

Em seu trabalho *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*[100], produzido em coautoria com o chileno Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso mergulha numa tentativa de clarificação de posições, por vezes, questionadas sobre as circunstâncias, possibilidades e formas de construção de desenvolvimento econômico em países com laços de extrema dependência com polos hegemônicos do centro do sistema capitalista, e que estes concomitantemente se constituíram como nações e organizaram Estados nacionais com pretensão legítima de exercer o comando e o controle de seus Estados sem submissão aos interesses de outro Estado. Aspeto crucial no debate proposto por Falleto e Cardoso, prende-se com o fato de que a reflexão por estes empreendida estar voltada para aspetos de natureza política e social, diferenciando-se, desse modo, das perspectivas dos economistas que estavam direcionadas basicamente para abordagens de questões de natureza econômica. Os autores sugerem preocupação com o tipo de interpretações economicistas que, no entender destes, negligenciam aspetos de natureza histórica e sociológica na análise das questões de desenvolvimento latino-americano, principalmente no concernente às relações de dependência econômica estabelecidas entre estes países em desenvolvimento com os que já atingiram o estágio de desenvolvidos, fato que consideram ser determinante, visto que diferencia qualitativamente as suas experiências históricas de desenvolvimento. Isso é o mesmo que dizer que os Estados-nação latino-americanos entraram supostamente atrasados na competição econômica internacional, proporcionada pela integração do capitalismo global. Para feito, contribuiu para a herança perversa de uma estrutura econômica, social e política oriunda de períodos coloniais.

Os autores chamam atenção para os fatores que propiciaram a vinculação histórica das economias dos países chamados subdesenvolvidos ao mercado mundial e que consequentemente permitiu a constituição de grupos dominantes no interior das fronteiras domésticas dos países periféricos subdesenvolvidos que vão construir suas relações voltadas para o exterior. Partindo desse enfoque, entende-se que, no que tange ao plano político e social, também existe dependência por parte dos países subdesenvolvidos. Logo, como enfatizam os autores, isso vai implicar claramente "uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema económico aparecem como produtores ou consumidores" (CARDOSO; FALLETO, 2011, p. 39). Fica evidente que as decisões que podem afetar a economia periférica são tomadas em função dos interesses dos países desenvolvidos. Dito de outro modo, os autores

[100] Cardoso, F. H., & Faletto (2011).Dependência e Desenvolvimento na América Latina, 10ª ed. – Rio Janeiro: Civilização Brasileira.

analisam em que medida as estratégias e trajetórias de desenvolvimento dos países latino-americanos foram moldadas pelos movimentos internos de classes e grupos sociais na disputa do poder nesses países e, de certa forma, de que modo essas mesmas disputas foram influenciadas pelas relações econômicas e de dependência estabelecidas entre as classes dominantes nacionais e o sistema econômico internacional. De fato, leva-nos à compreensão de que a interação entre os grupos dominantes torna-se, portanto, fundamental na análise do desenvolvimento e das relações de dependência dos países latino-americanos com os países desenvolvidos e com o mercado internacional. Esses traços endógenos tornam-se, em nosso entender, relevantes, uma vez que os autores são peremptórios em defender que o modo como se formam as elites nacionais é definidor, em grande medida, da natureza da economia e das suas variantes internas: a economia nacionalmente controlada e a economia do enclave.

Para Cardoso e Faletto, "a noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo" (CARDOSO; FALETTO, 2011, p. 40). Conforme se pode depreender na reflexão dos autores, ressaltamos o fato de que não existe uma relação absoluta de dependência entre dois Estados. O que torna possíveis essas relações prende-se com um conjunto de interesses, coações que ligam uns grupos sociais a outros ou classes a outras. No fundo, Cardoso e Faletto (2011, p. 180) sugerem que deve ser exercida uma análise minuciosa da natureza e da forma que as relações assumem em cada situação específica de dependência, enfatizando como o Estado, a classe e a produção se relacionam. Vale observar que as corporações internacionais são aqui destacadas no sentido de que a sua presença é crucial na inserção do país dependente na economia global bem como na internacionalização da sua produção, ainda que feita de maneira dependente, uma vez que a sustentabilidade dessa estratégia precisou encontrar fontes externas de financiamento, o que pressupõe a intervenção do capital internacional, através de empréstimos (perpetuação do endividamento externo) e, principalmente, de investimento direto. É, nesse momento, que, na visão dos pensadores que temos vindo a discutir, se caracteriza uma nova forma de dependência: "a dependência associada". Os países periféricos são, por via dessa situação, levados a uma conjuntura na qual só podem levar adiante seus processos de desenvolvimento econômico e de fortalecimento do mercado interno se associarem-se ao capital estrangeiro. Entende-se que a dependência econômica passa a ser ampliada a outras naturezas de dependência com repercussões amplas ao nível das fronteiras domésticas. Perante esse quadro, os autores são categóricos em afirmar que não haveria outra alternativa para as elites desses países senão continuar o processo de

desenvolvimento nessa nova forma de dependência. Para os autores, desenvolvimento e dependência não constituem problema uma vez que ambos são compatíveis. É basicamente com o diagnóstico da dependência associada que os autores mais inovam em suas conclusões. Apesar de ser importante a integração entre fatores políticos e econômicos para analisar o processo de desenvolvimento dos países dependentes, perspectiva que ainda hoje é deficitária em várias análises de cientistas sociais e economistas, essa integração já era adotada por alguns pensadores da época. A crítica ao método estruturalista, que enfatiza mais as estruturas do que os processos, não nos parece também exclusividade de Cardoso e Faletto. Assim sendo, o quadro mostra a tendência clara de construção de um desenvolvimento na dependência em que os autores são apologistas.

Por outro lado, essa corrente mergulha em um esforço analítico no qual a preocupação não passa de uma tentativa para explicar até que ponto os sistemas econômicos funcionam como métodos sociais nos quais a dimensão política atua como a configuração de expressão do elemento econômico enquanto dominação social. Enfatizam que este ocorre na medida em que o processo político seria o elemento por via do qual um grupo ou classe privilegiada procuraria determinar um conjunto de estratégias sociais que, se na eventualidade de não conseguir impor sobre o conjunto da sociedade um determinado rumo do jogo por si sugerido, conseguiriam, pelo menos, instituir alianças a fim de estender uma estratégia econômica compatível com seus próprios interesses e metas. Dessa forma, subentende-se que a perspectiva dos autores direciona-se no sentido de tentar demonstrar que a dependência é, na verdade, um elemento estrutural do capitalismo, fundamentalmente na forma como este se desenvolve na periferia do sistema. Com efeito, torna-se relevante a natureza de relações que se estabelecem entre fatores endógenos e exógenos. Dito de outra forma, entende-se que a relação entre elites ou grupos sociais privilegiados da periferia e do centro torna-se determinante no sentido de que existe uma relação de dominação por parte das elites do centro que se reflete na imposição sobre o conjunto da sociedade. Desse modo, a sociedade acabaria por expressar interesses dos grupos externos. Entende-se que, com esse esquema, estabelece-se a relação de dependência nos países periféricos. O esforço analítico dessa matriz de cariz weberiana peca porque apenas se limita a realçar a natureza estrutural do capitalismo, colocando esse quadro como sendo uma necessidade intrínseca ao desenvolvimento na periferia, sugerindo que esta passava pela necessidade de associação ao capitalismo central, o que, consequentemente, propiciaria a associação da classe econômica ou elites políticas da periferia ao capital internacional.

Uma vez que a abordagem busca explicar o processo altamente complexo, o desenvolvimento, os autores incorrem em simplificações que deixam lacunas em sua análise. Por exemplo, um paradoxo da incursão analítica de Cardoso e Faletto prende-se ao fato de que, apesar de destacarem as relações de dependência no processo de desenvolvimento, essas relações são consideradas apenas no aspecto econômico. Pouca atenção é dada à atuação do governo sobre questões atinentes à política interna dos países latino-americanos, intervindo, diplomaticamente, e apoiando a tomada de poder por grupos alinhados aos seus interesses. Quando não se consideram esses aspectos, fica a sensação aparente de que as classes e grupos nacionais dos países latino-americanos tinham grande autonomia em suas decisões políticas, o que muitas das vezes não se constatou na realidade. Parecem-nos claramente estes os pontos mais polémicos do pensamento de Cardoso e Faletto, uma vez que, de forma alguma, estes consideram a dependência associada um problema. Essa visão sugerida por essa matriz nos remete a um funcionalismo claro no qual questões centrais na construção da ideia de um Estado-nação são negligenciadas: vulnerabilidade externa, dependência, autonomia, soberania e, até mesmo, questões relacionadas com os processos de democratização.

Ao longo da história, a prática tem revelado como países em situação de enorme dependência, com fragilidades econômicas e sociais, tornam-se reféns das ações não só dos países centrais bem como do grande capital internacional, propiciando, assim, a perpetuação da dependência e da heteronomia. Estes são, na verdade, alguns dos pontos mais evidentes de discórdia com a vertente marxista da teoria da dependência, como procuraremos demonstrar na seção que se segue. Entretanto, apesar dessas e outras lacunas, a reflexão de Cardoso e Faletto é fundamental no debate sobre desenvolvimento dependente, até porque permite entender os argumentos por eles apresentados sobre o desenvolvimento associado, identificando, desde cedo, a influência da globalização nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Nesse particular, essa reflexão teórica se mostra relevante. Coube à corrente marxista da dependência o papel mais crítico, trazendo para efeito a importância dos fatores estruturais no concernente ao desenvolvimento em situação de dependência.

2.1.2. CEPAL como predecessora da Teoria Marxista da Dependência: breve contextualização

Vale, antes de mais e em jeito de nota introdutória, apresentar as linhas gerais do contexto histórico que favoreceu o surgimento da Escola da Dependência. Para efeito, julgamos pertinente, para os objetivos dessa seção, efetuar breve incursão sobre a trajetória e o contexto que propiciaram o surgimento da Comissão Econômica Para América Latina e

Caribe (CEPAL). Foi na década 1959 que surgiu essa organização latino-americana, de grande importância histórica, uma vez que despertou a consciência em volta dos principais aspectos estruturais que caracterizavam o continente, bem como assinalou um marco contributivo relevante para a economia política do desenvolvimento. De acordo com Neri (2014), um dos aspetos que marca o surgimento da CEPAL relaciona-se ao fato de que a originalidade de suas ideias foram profundamente marcantes no contexto do desenvolvimento internacional (NERI, 2014, p 31).

De fato, as reflexões da CEPAL são cruciais não somente em termos de abordagem sobre o desenvolvimento, mas também sobre a volta da relação Centro-Periferia. Na verdade, esta pensa a América Latina a partir da condição específica dessa região. Vale lembrar que a segunda metade dos anos 1960 marca o apogeu da expansão do capitalismo mundial, sendo, ao mesmo tempo, período de profunda penetração do capitalismo estadunidense na América Latina, acirrando-se concomitantemente a dependência com a entrada em massa do capitalismo internacional, particularmente por via da industrialização. Esse aspeto vai, com certeza, estimular a busca de elementos para entender essa nova realidade em ascensão. É notável assinalar que, nesse mesmo contexto, implantavam-se as ditaduras militares na região, o que, de certa forma, constrangia as iniciativas intelectuais antihegemônicas, o que faz com que estas tenham que imigrar para o exterior com vista a pensar de forma crítica essa mesma realidade.

Assim, envolvidos em um ambiente de profunda hostilidade por parte dos países desenvolvidos, a CEPAL realiza em Havana, Capital de Cuba, a conferência dessa organização, de onde se destaca a efervescência intelectual de Raul Prebisch (1901-1986), economista argentino. Prebisch distinguia-se pelo fato de que buscava sistematicamente a solução de problemas concretos, ou seja, estávamos na presença de um homem de ação. Suas propostas interpretativas e teóricas se orientavam nos seguintes pressupostos: substituição de importações, o sistema Centro-Periferia, para além de sua proposta para criação de um mercado comum latino-americano. Como se pode depreender, seus desafios intelectuais são arrojados, no sentido de que pretendia, em termos práticos, influenciar a realidade concreta vivenciada. Talvez, seja esta a explicação pela qual este acreditava na teoria econômica como via para interpretar os problemas da realidade.

Vale, contudo, observar que, não obstante a sua defesa acérrima na economia como fonte de explicação da realidade, o intelectual argentino não se simpatizava com os pressupostos defendidos pela economia então dominante. Nessa percepção, ele criticava de forma contundente os argumentos por estas defendidas, defendendo que a economia política

então vigente atravessava uma crise sem precedentes, de tal modo que, em decorrência desse fato, esta não seria suficiente para explicar os problemas com que se deparava a América Latina, sobretudo, como ferramenta para encontrar solução para os problemas até então prevalecentes. Em termos epistemológicos, os cepalinos foram claramente pioneiros no concernente à reflexão de volta do seu próprio percurso político-econômico, bem como na análise da especificidade da relação dos países dessa região com os demais países do mundo capitalista. Cumpre, no entanto, referir que, não obstante à originalidade do seu pensamento, este foi de certa forma atravessado e influenciado por algumas abordagens distintas, com destaque para a teoria clássica, neoclássica, keynesiana, assim como alguns aspetos das economias planificadas.

Politicamente, a CEPAL esforçou-se no sentido de transformar as suas ideias em propostas políticas que viabilizassem a industrialização na região. É, desse modo, que se destaca a questão da combinação de aspetos de natureza prática e teórica com o objetivo de almejar desenvolvimento por via da industrialização, desafiando para efeito as potências capitalistas que se opunham às propostas dessa corrente. Neri (2014) advoga que a CEPAL e Prebisch contestavam a ordem internacional vigente, questionando a validade da divisão internacional proposta (Neri, 2014). O processo de industrialização foi, na verdade, o mote da política de desenvolvimento sugerida pela CEPAL. O argumento que defendiam resumia-se na ideia de que a indústria deveria resolver o problema da estrutura produtiva da periferia, modificando-a. Concomitantemente, deveria criar capacidades para reduzir a sua dependência externa, procurando aumentar os benefícios dos progressos técnicos e absorver a população desocupada. Para "os cepalinos, a superação do subdesenvolvimento exigia uma estratégia de industrialização coordenada pelo Estado" (NERI, 2014, p.36). Na prática, estavam propondo soluções que estimulassem a emancipação da região da influência externa. Portanto, o processo de industrialização torna-se um elemento fundamental em termos estratégicos para desafiar a problemática da pobreza e para procurar reverter o fosso existente entre o centro e periferia. É nessa direção que Neri observa que a via para superar o atraso exigia uma industrialização mais planejada que pudesse colocar os poderes de decisão na periferia como tentativa de transformar desenvolvimento em uma ação mais endógena e simultaneamente superar a vulnerabilidade externa (NERI, 2014).

Essas reflexões apontam no sentido de que os pensadores cepalinos encontram no planejamento um processo crucial para alavancar a industrialização e perseguir um desenvolvimento endógeno na periferia. Como dito anteriormente, essas ações exigiam do Estado não só a tarefa de regular mas, também, a necessidade de fortalecer a capacidade

decisória, dado que este ator constitui-se como principal coordenador do processo de substituição de importações. Para Goldestein,

> A Proposta da CEPAL é claramente direcionada para uma política de industrialização dirigida e implementada por via do Estado em parceria com a burguesia nacional contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores (GOLDESTEIN, 1994, p.27).

A CEPAL torna-se, portanto, um primeiro passo de luta da periferia, desafiando as hostilidades por parte dos países desenvolvidos e sugerindo uma alternativa econômica e política para fazer face aos problemas da dependência.

2.1.3. Perspectiva Marxista da dependência

A Teoria Marxista da Dependência (TMD) sustenta-se fundamentalmente com base nos pressupostos da matriz marxista: a lei geral de acumulação capitalista, a dialética, o modo de produção capitalista, a condição dependente dos países periféricos como multiplicação particular das lógicas de funcionamento da economia capitalista global. Cabe, no entanto, notar que Karl Marx, em momento algum, mergulhou em análises em volta do sistema internacional ou das relações internacionais, uma vez que o ponto central no seu pensamento se focava a analisar as lutas de classes no interior do Estado, reconhecendo este como ator vinculador de interesses econômicos e políticos.

Coube à Vladimir Ilitch Lênin, um dos principais teorizadores marxistas[101], recuperar o pensamento de Karl Marx em volta das classes e adaptá-lo às questões atinentes às Relações Internacionais (RI). Assim, para Lênin, em sua obra *Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo*[102], reflexão notória para entender a problemática do imperialismo, defende basicamente que, nas RI, um grande número de países (periféricos) são explorados e submetidos às regras de alguns poucos países centrais. Em decorrência desse fato, as RI se desenrolam dentro de um espetro de relações desiguais. Não deixa de ser relevante destacar, no âmbito dos objetivos de nosso desenho de pesquisa, que o grande mérito da incursão analítica proposta por Lênin, concernente ao Imperialismo, é o fato de que este procurou de certa forma dar respostas aos problemas que resultam em situação de desenvolvimento econômico e social à luz das dinâmicas do capitalismo. Desse modo, acaba sendo uma

[101] Os marxistas lutam pela ideia de que homens não devem explorar outros homens.
[102] Lenin, V.I.(1987) O Imperialismo: Fase Superior do capitalismo. São Paulo, Global editora.

contribuição fundamental como ferramenta para entender questões atinentes à globalização, e da legitimação de hegemonias dos países centrais no âmbito do SI, que são, na verdade, aspetos bem presentes no debate que envolve as RI e, sobretudo, na atuação do campo da CID.

Aliás, vale observar que essa discussão é posteriormente recuperada e desenvolvida por uma corrente marxista de estudiosos que reflete em torno da CID (AMIN, 1976; HALLIDAY, 2007; MOLNAR, 1975; HAYTER, 1971). Para Teresa Hayter, por exemplo, em seu trabalho *Aid as Imperialism*[103], onde procura elucidar o quanto fenômenos, como a ajuda internacional, de forma alguma processam-se fora de interesses particulares das políticas externas dos estados. Pelo contrário, esta foi objetivamente utilizada como metodologia para que países poderosos, como os EUA, mantivessem posições de influência e controle ao longo da história do pós-segunda guerra mundial (HAYTER, 1971, p.2). A autora alerta para o fato de o quanto a *international aid* foi, durante décadas, claramente utilizada como uma via de inserção do capitalismo global nos países periféricos. Hayter procura clarificar o porquê a ajuda somente pode ser explicada em termos de tentativa de preservar o sistema capitalista no terceiro mundo, ou seja, trata-se, na realidade, de uma concessão dos poderes imperialistas de forma a possibilitar a continuidade da exploração desses povos – países semicoloniais – no sentido de que, para explorar as classes trabalhadoras, torna-se estratégico garantir-lhes um mínimo necessário de forma a manter seus interesses essenciais mais básicos.

Esse quadro revela que a atuação dos países centrais possibilita a introdução das economias dependentes na lógica mundial de acumulação capitalista. Vale lembrar, a título ilustrativo, que, em países africanos dependentes como Moçambique, os processos subjacentes à atuação da *international aid* serviram de instrumento de penetração e implementação dos ditames neoliberais liderados pelas instituições financeiras internacionais (BM e FMI) sobre pretexto de ajustamentos estruturais. Esses programas permitiram, dentre muitos aspectos, a possibilidade de gerar endividamento nos países onde atuavam. É o mesmo que dizer que as práticas das instituições financeiras internacionais, ao invés de serem dirigidas no sentido de eliminação ou redução das dívidas contraídas pelos países onde eram aplicados, estas atuam no sentido inverso, ou seja, incrementaram os níveis de endividamento desses mesmos países (MACAMO, 2005). Além do mais, como advoga o sociólogo moçambicano Elísio Macamo, propiciaram que,

[103] Hayter, T.(1971) Aid as Imperialism. Stanford,General Books.

> […] as intervenções externas em meios sociais locais no contexto do reajustamento estrutural transformaram sujeitos em objetos, isto é, como uma sociedade inteira, um sistema político, uma economia, deixam de ser categorias ontológicas com agendas próprias para se constituírem como objetos da intervenção do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (MACAMO, 2003, p.233)[104].

Interessante notar, ainda, que uma das principais características vivenciadas pela sociedade moçambicana, como corolário da forte presença dos atores das instituições financeiras internacionais, fez com que o aumento progressivo dos grandes fluxos de ajuda que resultavam, à medida em que Moçambique cumpria praticamente na íntegra as políticas neoliberais, provocou como consequência o efeito de uma distribuição regressiva da renda e da riqueza. Simultaneamente, estimula-se o hábito de "pedinte", daí que as sequelas que advém por via das medidas tomadas levam à intensificação das mazelas sociais, como sabidas características marcantes das sociedades capitalistas[105]. Desse modo, elencam-se os componentes da dependência que levam a agudizar os condicionamentos estruturais da mesma. Na verdade, o que se pode depreender com o exemplo arrolado é que, "[…] nas relações entre Centro e a Periferia, domina a afirmação das práticas discursivas neoliberais que tratam a periferia como um vasto campo de desordem e caos que ameaça a integridade do Centro. Este caos precisa de ser domesticado e tornado previsível" (MACAMO, 2003, p.246). Nesse sentido, para lograr atingir esses intentos, a periferia terá que aceitar a sua submissão ao centro.

A ajuda internacional, portanto, nos termos apresentados, acaba sendo uma forma de relação de interesse que extravasa a dimensão dos discursos que anunciam a chegada de "boas novas". Trata-se, na verdade, de uma estratégia que visa construir um determinado tipo de relações entre países – relações estas caraterizadas por um forte pendor assimétrico. Subentende-se, portanto, que a economia moçambicana, em analogia com o que acontecia na América Latina, é subordinada ao imperialismo e ao capital internacional. Esse aspecto vai fazer com que a economia periférica funcione dentro das lógicas e interesses exógenos.

No mesmo bojo que Hayter, procurando também elucidar essas lógicas de atuação das instituições internacionais financeiras e dos doadores internacionais do Norte na sua relação com os países periféricos do Sul, em jeito de "confissão de fé", o economista estadunidense e

[104] Macamo, E. (2003) *Da disciplinarização de Moçambique*: Ajustamento Estrutural e as Estratégias neoliberais de Risco, Africana Studia n 6, Edição da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
[105] Desde de 1990 até 2013 Moçambique, não obstante os grande fluxos de ajuda que recebe, situa-se entre os cinco países mais pobres do mundo de acordo com RDH da ONU.

Prêmio Nobel da Economia, Joseph Stigliz[106] escreve, em seu livro: *A Globalização e seus Malefícios: A Promessa não Cumprida de Benefícios Globais*, que a década 1980-1990 foi a demonstração do cinismo do Norte sobre os países pobres do Sul por via das políticas econômicas aplicadas. No referente ao funcionamento das agências internacionais e dos doadores internacionais, Stigliz, que fora ele próprio um agente importante na condução das estratégias de Bretton Woods, chama atenção para o fato de que, não obstante essas instituições apelarem a ações de transparência e boa governação nas políticas dos países a serem ajudados, paradoxalmente o funcionamento delas está embutido de muita hipocrisia, visto que, na prática, não são transparentes. Em geral, as decisões eram tomadas em função do que parecia ser uma curiosa mistura de ideologia e má economia[107]. O autor considera ideologia no sentido de que as instituições mencionadas tinham ideias fixas sobre o como lidar com os problemas, ou seja, a solução seria sempre a mesma independentemente de diversidades de realidades. Em sua opinião, esse é um dogma que mal encobria interesses específicos. O autor vai mais longe e afirma que "quando as crises assomavam, o FMI prescrevia soluções antiquadas, inadequadas, muito embora fossem 'padrão', sem considerar os efeitos que elas teriam sobre as populações dos países orientados a seguir tais políticas". Stiglitz observa que,

> [...] em raras ocasiões, consegui perceber previsões acerca do que as políticas causariam à pobreza. Em raras ocasiões, consegui perceber discussões e análises cuidadosas das consequências das políticas alternativas. Havia apenas um único preceito. Não se buscavam soluções alternativas. As discussões abertas e sinceras eram desencorajadas – não havia espaço para isso (STIGLIZ, 2002, p.16).

Fica evidente que o mais importante era o seguimento à risca da ideologia que orientava a formulação das políticas, esperando-se que os países seguissem as diretrizes do FMI sem contestação. Diante do evidente impacto negativo provocado por tais decisões, o autor sugere que estas revelavam uma atitude meramente antidemocrática. Stiglitz argumenta:

> [...] em nenhuma ação da nossa vida possamos ser nós obrigados a executar ações sem que para efeitos possamos conhecer seu impacto. Todavia, o que se observava é que as nações em todo o mundo eram instruídas a fazer exatamente isso. Na prática,

[106] Joseph Stigliz exerceu cargos importantes na administração americana e nas instituições financeiras internacionais de onde se destacam: presidente do Conselho de Assessores Econômicos no governo do Presidente Clinton nos EUA (1995-1997),Vice – Presidente Sênior para Políticas para Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial, onde se tornou economista chefe.

[107] Em tese de doutoramento defendida por João Márcio Mendes Pereira, com o título *Banco Mundial como ator politica, intelectual e financeiro (1944-2008)*, Defendida na UFRJ, em 2009, o autor defende que, desde da sua fundação, o BM age como ator intelectual, político e financeiro. É responsável por vincular ideias, valores, políticas aos países com os quais se relaciona no sentido de: o que devem fazer, como devem fazer, para almejar o desenvolvimento capitalista. Para efeito, serve-se da sua capacidade individual de emprestador financeiro para atuar nos países onde coopera.

> verificava-se que todos os Países necessitados não tinham outras alternativas senão recorrer ao FMI para conseguir apoio no sentido de recuperar as suas situações econômicas internas. Curioso é que, dentre as soluções propostas pelo FMI, todas fracassaram, não funcionaram ou mesmo criaram situações piores do que as que existiam anteriormente. *[...]* o mais impressionante é que, não obstante essas situações, essas mesmas políticas nunca eram questionadas por muitos que ocupavam posições de poder no FMI. Em algumas situações, eram questionadas pelos países em desenvolvimento, mas muitos tinham medo de perder o crédito do FMI (STIGLITZ, 2002, p. 16).

Estas, entre outras situações descritas pelo autor, deixam evidências de que o nível de relações que se estabelecem entre os países dependentes e os que "*ajudam"* se tornam sobejamente desfavoráveis para os países dependentes, sujeitando-se estes a políticas que nada tem a ver com os programas desenhados pelos governos nacionais com vista a alcançar o almejado desenvolvimento. Fica claro, como aponta Stiglitz (2002), que os danos aos países dependentes são, em grande medida, provocados pelas políticas impostas pelos países e instituições doadoras. Tais práticas donativas, como afirma o autor, são realizadas, de modo geral, sob a aura da hipocrisia que justifica as doações como benevolência dos ricos em benefício dos países mais pobres. Dessas políticas resulta que os ricos ficam mais ricos e os pobres mais pobres.

As contribuições de Hayter, Macamo e a "confissão" de Stigliz, acima arroladas, remetem-nos claramente ao debate sugerido por Ruy Mauro Marini (2000) no concernente à ideia de desenvolvimento dependente na periferia. Marini alerta para o fato de que as lógicas de atuação dos países centrais ajudam a interpretar até que ponto se torna tão complexo na análise das RI, além de compreender que as economias em formação social dependente não alcançam um nível de maturidade capitalista que as coloca em situação de autonomia. Pelo contrário, percebe-se que sistematicamente essas economias precisam, para se manter, de projetar sua riqueza para o exterior "amarrando-se" às iniciativas dos mais fortes. Fica evidente que com dependência econômica não há política. Esta condiciona que a periferia sempre será satélite dos países ricos centrais.

Ora, foi com base em problemas dessa envergadura em torno das estratégias e dinâmicas de funcionamento das RI que se construíram os principais argumentos que vão servir de fio condutor para que pensadores latino-americanos, como Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, propusessem a produção da chamada Teoria Marxista da Dependência. Como anteriormente referido, o principal axioma dessa corrente da dependência funda-se na ideia de que o sistema global está dividido entre os países ricos, que consideram ser o centro, e os países pobres, que compõem a periferia. Em razão de sua envergadura marxista, a teoria da dependência propõe uma homologia segundo a qual, à semelhança de como os capitalistas

exploram os trabalhadores, países ricos exploram os países pobres. Logo, o subdesenvolvimento é consequência do desenvolvimento. Estaríamos, portanto, em um jogo de soma-zero: se um ator ganha, o outro perde. Dessa situação resulta que os países pobres nunca conseguem ter recursos necessários para assegurar seu desenvolvimento. Por força disso, nunca conseguiriam reduzir o *gap* que os separa dos países ricos e os condena consequentemente à dependência.

Vale observar que essa corrente de intelectuais de tradição marxista baseia seus argumentos na análise do modelo de industrialização estabelecido nos pós-guerra em 1945. Defendiam que o insucesso da industrialização, nesse contexto, deveu-se fundamentalmente ao modelo de dominação econômica utilizado pelos aparelhos políticos dos Estados. Dito de outra forma, sugerem que o modelo estabelecido propiciava a uma situação de organização das RI de acordo com uma ordem hierárquica de dominação e autoridade, convertendo, desse modo, os países periféricos em submissos que gravitam em torno dos países centrais, o que possibilita que estes os acompanhem seguindo os seus processos e, consequentemente, controlando-os (SANTOS, 2000). Objetivamente, os autores defendem que as práticas de cooperação que resultam em condições dessa natureza favorecem a um desenvolvimento dependente e que estimula a uma consequente eternização da dominação. No mesmo diapasão, Lidia Goldestein[108] advoga que os processos internacionais oriundos dos chamados países centrais caracterizam-se por dispor de um elevado grau de autonomia muito maior do que o que aparentemente se suponha para além de que produzem um elevado impacto sobre as regiões periféricas. Inversamente, de acordo com a autora, gera-se o efeito contrário, ou seja, as regiões periféricas têm muito menos autonomia na tomada de suas decisões do que o imaginado e praticamente não produzem impacto sobre as regiões centrais (GOLDSTEIN, 1994). Nota-se, no entanto, que, se no passado colonial estas particularidades já se revelavam com o advento da globalização, tornou-se ainda muito mais intenso, isto é, a globalização aprofunda a dependência e reduz a possibilidade de "desconexão", como sugerido pelo cientista social egípcio Samir Amin. Isso revela claramente os limites dos países periféricos na economia e política mundial, agregado ao fato de que a adesão aos carris de desenvolvimento mundial, por parte destes, ter-se-á efetuado tardiamente. Na prática, esses aspectos colocam a periferia, *a priori*, numa situação de subordinação perante economias altamente concentradas em grandes monopólios com países e forças econômicas muito fortes que detêm grande desenvolvimento tecnológico. Em decorrência dessa situação e como alerta Theotônio dos Santos, acabam por transformar o desenvolvimento dos países periféricos em

[108] Goldstein, L. (1994). Repensando a Dependência. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

um “drama histórico” (SANTOS, 2000). Existe, à luz desses vínculos que se estabelecem, objetivamente, um processo de instrumentalização que não se reduz apenas ao fato de que países atrasados devem seguir um caminho similar aos países desenvolvidos, mas sim embutidos dentro de uma lógica global, na qual uns países ocupam posições dominantes e outros são dominados, o que perfaz que isso afete profundamente a história da periferia.

Na ótica de André Gunder Frank[109], um dos mais proeminentes pensadores da Escola da Dependência, a condição de dependência não contribui para o desenvolvimento dos países pobres. Para Frank, a integração dos países pobres no sistema capitalista internacional agudizava a situação de dependência, cujo objetivo é combatê-la. Nesse sentido, quando os países ricos se predispõem a ajudar os países pobres, nada mais fazem do que aumentar o elo de dependência, para além de que, por vezes, procuram melhorar as suas próprias imagens nas incursões que fazem pelos países pobres (doadores, ajudam, solidário etc.). No caso, o capitalismo torna-se um problema, uma vez que exclui, subverte e produz problemas de várias dimensões. A tese que é defendida por Frank é de que países periféricos tornam-se dependentes devido à posição subalterna que ocupam no sistema capitalista global expansionista. Logo, a dependência é uma forma de relacionamento de poder (FRANK, 1980). Poder e interesses próprios são fundamentais. O autor é cético quanto aos pressupostos e intenções do capitalismo internacional nas incursões que realiza em direção à periferia. Defende que o uso de determinadas instituições (no caso a CID) constitui, por si, ferramentas que os ricos usam para perpetuarem a dependência dos pobres (FRANK, 1980).

De fato, e em consequência dos efeitos resultantes das dinâmicas acima referenciadas, leva-nos a pensar que uma das fortes motivações da TMD, nos anos 1960 e 1970, prendia-se com a necessidade de questionamento às lógicas e ações de desenvolvimento que eram sugeridas pelos países centrais aos chamados periféricos. Nas palavras de Ruy Mauro Marini[110],” foi com base na realidade das periferias que se desenvolveu a TMD como modelo teórico explicativo da realidade latino-americana” (MARINI, 2000, p.171-174). Essa corrente considera que a construção da autonomia e superação do subdesenvolvimento passa pela rotura com a dependência e não o envolvimento desenfreado cada vez maior com forças do capitalismo, como propunham Cardoso e Faletto.

A efervescência ideológica dos escritores marxistas da dependência leva-os a considerar que a dependência e o desenvolvimento são categorias estruturais que

[109] Frank, A. G., (1980) Acumulação dependente e Subdesenvolvimento. Brasiliense, Brasília.
[110] Marini, R. M.(2000) Dialética do Desenvolvimento Capitalista no Brasil. In: Marini, Ruy. Dialética da Dependência: uma Antologia da Obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis, Vozes, p.11-10.

correspondem ao modo de produção capitalista e se superam somente com a abolição desse modo de produção (MARTINS, 2003). A principal observação é que o tipo de relações que são vinculadas nesse modo de produção criam redes de interação política, e até mesmo ideológicas, que moldam formas determinadas de atuação político-social nos países periféricos. A dependência, no caso, reflete-se num determinado tipo de subordinação que pressupõe a *priori* que os países desenvolvidos do Centro atingiram esse estágio por via de auto impulso, enquanto os países periféricos somente atingirão essa etapa necessariamente por via da submissão ao desenvolvimento dos países centrais (GOLDESTEIN, 1994). Dessa forma explica-se, por exemplo, de que maneira a indústria de desenvolvimento comande as dinâmicas e políticas dos países dependentes nos processos atinentes à CID. As consequências mais notáveis que advêm mostram que as políticas nacionais acabam tornando-se reféns das demandas dos mais ricos. Nesse sentido, como observa Marini, o tipo de relação que se estabelece entre os países Centrais e os Periféricos se expressa claramente como relações de subordinação, logo, isso afeta as soberanias das nações periféricas (MARINI, 2000).

Diante desse entendimento, Marini leva-nos a considerar como real a questão da plena subalternidade dos espaços de decisão no interior das periferias aos interesses das nações centrais. Os teóricos marxistas da dependência advogam, em última análise, que todo o tipo de desenvolvimento em um quadro de dependência tem o efeito de reforçar a questão das assimetrias e, consequentemente, aprofundar a situação de dependência. Ao contrário do que se espera das sociedades periféricas, a burguesia nacional (no caso de Moçambique, por vezes, se confunde com a elite política), torna-se, nesses casos, incapaz de conduzir qualquer iniciativa de um desenvolvimento autônomo, sendo objetivamente subordinada aos interesses externos. Em certo sentido, e como apregoam esses pensadores, o imperialismo não é apenas um fator de natureza externa mas, sim, a sua estrutura de funcionamento faz com que este se interiorize em todos os setores capitalistas do país.

Nas palavras de Theotônio dos Santos, "o conceito de dependência permitia mostrar os laços entre as nossas sociedades e as economias nacionais e regionais e a economia mundial sob a forma do imperialismo". Prossegue dizendo que "Seria impossível conceber as relações socioeconómicas que se desenvolviam no interior de nossas sociedades sem ilumina-las com a expansão do capitalismo mundial do Centro para Periferia. Mas seria também impossível compreender corretamente as economias centrais sem vincula-las à sua expansão colonial e imperialista" (SANTOS, 2000, p. 129). Nessa percepção, as reflexões dos TDM

olham para a dependência como um forte constrangimento a questões de autonomia e até de soberania, visto que se subentende que os pólos de decisão interna não são realmente efetivos.

Vale lembrar que, no caso da dependência, ela não se reproduz apenas como ingerência externa, se reproduz também internamente, ou seja, a sociedade se subordina à burguesia nacional alienada. Logo, propicia a subordinação das classes dirigentes perante ao exterior, por via da sua incapacidade de liderar um projeto autônomo (MARINI, 2000). Essas reflexões sustentam uma das principais teses dos teóricos marxistas da dependência, ou seja, defendem a impossibilidade de um desenvolvimento capitalista autônomo. O Estado acaba sendo visto como expressão institucional e, até mesmo, coercitiva dos interesses da classe dominante local associada aos atores externos. Interessante notar o quanto os TDM assumem a ideia de política como projeto. Suas intervenções tem um forte cunho de denúncia contra os efeitos fragmentadores de um desenvolvimento em situação de dependência. Nesse particular, tem razão Pedro Otoni[111], quando considera demais ousadas as pretensões dos TDM, pelo fato de que estas procuram, acima de tudo, analisar a dependência, organizando um subsistema de pensamento que possam ajudar a esclarecer sobre os padrões de interação entre os países centrais e os periféricos (OTONI, 2011, p. 149).

É nesse âmbito que julgamos relevante a utilização da TD para analisar a complexa situação de dependência em Moçambique *vis a vis* com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da qual o país depende para sua existência como Nação. O quadro revelou que a TD como metodologia conduziu-nos a interpretação de contextos de dependência que apresentam similitudes com Moçambique. Como inicialmente referido nesta seção, os teóricos da matriz marxista da dependência sustentam-se na leitura econômica do marxismo para fundamentar a interpretação política da Dependência. De modo geral, para esses pensadores, o Estado como extensão do poder externo torna-se fraco. O mesmo se pode observar em relação à burguesia nacional (elite política). Conduz-nos, portanto, a entender o mundo a partir de uma visão marxista, como sabida uma perspectiva rica para entender as transformações do mundo atual.

Cabe, no entanto, referir que, mesmo admitindo como plausíveis os argumentos dos teóricos marxistas da dependência, no sentido de que julgamos convincente compreender que a dependência externa constrange o desenvolvimento dos países periféricos, entendemos porém, que o principal problema dessa matriz relaciona-se com o excessivo pessimismo que ela aponta para as questões atinentes ao desenvolvimento na dependência. Nesse particular,

[111] Otoni, P. (2011). A Nação e o Seu Labirinto: a "Dependência" e o desencontro entre a democracia e a Nação. UFMG, BH, Dissertação de Mestrado.

esta considera ser praticamente impossível que países em desenvolvimento da periferia sejam capazes de sair dessa condição, dado que este é um projeto intrinsecamente ligado às logicas da atuação e desenvolvimento do capitalismo internacional. Não existe, por parte desta corrente, a preocupação de explicar os casos de exceção que ocorreram ao longo da história. Dito de outro modo, como explicar, por exemplo, que alguns países periféricos, como os que denominamos de Tigres Asiáticos, a Nova Zelândia e a Austrália, por exemplo, tenham conseguido quebrar as barreiras do subdesenvolvimento? A questão que se coloca é: não há como ocorrer outras situações? Esses pensadores, em suas reflexões, propõem, como solução desses constrangimentos, "receitas draconianas", isto é, à semelhança da proposta do pensador egípcio Samir Amin, a ideia de "desconexão", ou seja, a rotura e radicalização com os países centrais. Na prática estariam os pensadores marxistas a sugerir novas lutas pelas independências dos países periféricos, situação pela qual já estes atravessaram no auge das lutas anticoloniais.

Essa opção se apresenta bastante ríspida em nosso entender. Somos obrigados a concordar com Lídia Goldstein[112], quando defende que "Não existe alguma possibilidade de os países se isolarem do mundo criarem barreiras e tentarem um desenvolvimento autónomo" (GOLDESTEIN, 1998, p.2). Nesse particular, a cooperação se torna imprescindível. Mais do que desencadeamento de revoluções, urge colocar o seguinte questionamento: qual a missão da política nesse processo? Que papel deve jogar a sociedade dos países periféricos em relação às implicações da dependência externa? Para efeito, tem que se ter sempre presente que, ao longo da história da humanidade, o mundo foi sempre construído à base de relações estruturais consubstanciadas a interesses que não se compadecem com narrativas permeadas de "boas intenções".

A Teoria Marxista da Dependência é importante, portanto, por ser uma crítica da dependência. Todavia, encontra alguns limites nas propostas que faz como solução dessa dependência. É verdade que cada vez mais o impacto da dependência transforma os países pobres em impotentes perante os ricos, reduzindo o seu poder de barganha no estabelecimento de parcerias ou acordos de cooperação. Nesse sentido, fica mais evidente, como o demonstramos, que a economia determina a política. Para fazer face a tal situação, os dependentistas marxistas insistem na tese de que desenvolvimento autônomo nacional só é possível numa situação de transformação radical nas relações desenhadas no sistema global, as quais geram a dependência. Entendemos ser plausível o argumento em que sugerem que o Estado deve exercer um papel fundamental, tanto na condução do processo interno de

[112] Goldestein, L.(1998). Repensando a dependência após plano real. São Paulo, Estud. Av. V. I, N. 33.

acumulação, quanto na resistência às pressões do capital internacional. Em resumo, esta teoria preocupou-se fundamentalmente com três aspetos: a crítica da dependência, os efeitos do impacto do internacional sobre os interesses nacionais e sobre a autonomia do Estado[113], e a manutenção do subdesenvolvimento nos países do terceiro mundo.

Coube, no entanto, a uma outra escola de cariz neomarxista, que recebeu ferramentas importantes da TD, o papel de explicar e interpretar as lógicas do sistema internacional e das relações internacionais dentro de uma outra perspetiva. Trata-se da Teoria do Sistema-Mundo, como veremos na seção que se segue.

2.2. A PERSPECTIVA DO SISTEMA-MUNDO

A Escola da Teoria do Sistema-Mundo (TSM), de tradição marxista no campo da política internacional, é desenvolvida por autores, como o italiano Giovanni Arrighi, o egípcio Samir Amin, mas tem no pensador estadunidense Immanuel Wallerstein o seu principal formulador. À semelhança da Teoria Marxista da Dependência, ela tem como particularidade desafiar as tendências das matrizes teóricas predominantes no campo das RI. Na verdade, as suas formulações são uma tentativa de construir abordagens alternativas às teorias realistas e liberais que são embutidas de fortes influências do pensamento *mainstream* que é mais favorável aos centros hegemônicos do poder global. Essa matriz teórica recebe da TD ferramentas importantes que servem de instrumentos para interpretar o sistema internacional e as relações internacionais. Na prática, estabelecem entre ambas uma "aliança perfeita", que as leva a constituir um modelo incontornável para analisar fenômenos que ocorrem nas chamadas periferias do SI.

Importante salientar que, sob o ponto de vista político, ela destaca-se por incluir em suas reflexões denúncias de situações prejudiciais no interior dos países periféricos. Em decorrência desse particular, Frederico Katz[114] afirma que essa matriz e a TMD conquistaram nos últimos anos uma ampla consideração, o que as levou a serem apreciadas como o *mainstream* das esquerdas no concernente à interpretação do capitalismo atual e das dinâmicas do SI (KALTZ, 2011, p.39).

---

[113] Autonomia aqui, "É igual à dignidade, integridade, individualidade, independência, responsabilidade e autoconhecimento. É identificada com qualidades de auto-asserção, com reflexão crítica, com liberdade para obrigação, com ausência de cassação externa, com conhecimento dos próprios interesses" (**Dworkin, G. (1988) The theory and practice of autonomy. Cambridge University Press. Cambridge, p. 6).**

[114] Katz, F., (2011). Questionando As Teorias da Dependência e da Financeirização: O Brasil na Encruzilhada do Desenvolvimento do Capitalismo, São Paulo, Plêiade.

No concernente à ideia do Sistema Mundo, o cientista social estadunidense Immanuel Wallerstein[115] sugere-nos que "um sistema mundo não é de forma alguma o sistema do mundo, mas um sistema que é um mundo e que pode ser, e frequentemente tem sido, localizado numa área menor que o globo inteiro". Prossegue dizendo que "Uma análise de sistemas mundiais argumenta que as unidades da realidade social dentro dos quais nós operamos, cujas regras nos restringem, são na maioria tais sistemas mundos" (WALLERSTEIN, 2004, p. 98-99). Nessa percepção, entende o pensador estadunidense que as unidades de análise do Sistema Internacional deixam de ser os Estados como, por exemplo, defendiam os pensadores da tradição realista da teoria das relações internacionais. O sistema mundo passa então a dispor de uma multiplicidade de centros políticos que têm como pretensão a disputa pela hegemonia de todo um sistema, no caso dos Estados. Fica claro que, para Wallerstein, existe uma relação entre aquilo que considera ser o sistema interestatal e os processos de acumulação das estruturas do capitalismo. Logo, vai caber à economia do mundo capitalista a tarefa de definir a política internacional (WALLERSTEIN, 2004). A principal ilação, que se pode encontrar na definição de Wallerstein de Sistema Mundo, parece-nos claramente ser uma crítica aos pressupostos da teoria da modernização. No caso, e de forma contundente, critica a ideia de que os Estados representam a unidade operacional das sociedades e que atuam de forma autônoma, não sendo por essa via afetados por fatores externos às suas fronteiras.

Em um segundo momento, fica subjacente a crítica à noção de uma Lei Geral de Desenvolvimento Social, defendida pelos teóricos da modernização (Talcott Parsons, Edward Shils, Rostow etc.), isto no que tange a ideia de que existem estágios e sequências os quais os países devem atravessar para atingir o desenvolvimento, subentendendo-se que, em caso de cumprimento integral dessas etapas, inevitavelmente conduziria as sociedades atrasadas ou periféricas ao almejado desenvolvimento, ou seja, ao estágio em que se encontram as nações desenvolvidas. Na prática, estas caracterizam-se por ter pretensão de ter validade geral e alcance global. Dito de outra forma, a história para estes têm uma única trajetória a nível global, logo todos têm que seguir este rumo, fica patente uma dimensão ideológica, para além de que negam a autonomia da política. Como se pode notar, do ponto de vista analítico fica evidente que a formulação de análise proposta do Immmanuel Wallesretein constrói-se claramente em oposição à Teoria da Modernização a qual como sustenta o autor ficou corroída no "pós revolução 1968", com a desilusão generalizada ante aos resultados dos

[115] Wallerstein, I. (2004). World –System Analysis. An Introduction, Durham and London: Duke University Press.

movimentos anti sistémicos, cujo objetivo visava a criação de um mundo mais igualitário e mais democrático.

A TSM, portanto, tem como seu objeto de análise a preocupação de compreender o mundo e a natureza das relações que são construídas entre os países e como são conduzidas no contexto das RI. É em decorrência desse aspeto que esta matriz tem o cuidado de introduzir uma sofisticação analítica na questão das hierarquias nas RI, distinguindo para efeito um elemento novo, a dimensão de Semiperiferia. Nesse caso, o sistema mundo, distingue um Centro, uma Semiperiferia e uma Periferia. Para os pensadores do sistema mundo tudo que propicia a possibilidade de existência do sistema capitalista internacional passa pela relação estrutural destas partes. No entanto, sugerem uma interpretação distinta em relação a reflexão dos Teóricos da Dependência, defendem que os países que compõem estas partes estruturais dentro da hierarquia internacionais não têm que ser necessariamente (sempre) os mesmos. O que supõe que pode haver mobilidade nessa relação estrutural. Conforme se pode compreender, a questão da hierarquia no sistema internacional é imediatamente compreendida por esta perspectiva, o que se torna um contributo importante para abertura de espaço para entender esses movimentos dentro do SI. Parece-nos óbvio que o caso da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é um movimento relevante a ser refletido dentro das interpretações desta perspectiva.

De acordo com os teóricos do Sistema Mundo, no decurso da história da humanidade há uma tendência na qual os países ricos industrializados possuem um poder e uma supremacia sobre os demais territórios do planeta, isto ocorre pelo fato de que são impulsionados por fatores como o colonialismo e ainda o imperialismo. Estas constituem-se na prática nas estratégias encontradas por estes para chegar a outros territórios. Por esta via o sistema mundo entra em conexão com os demais países, tornando-se um sistema baseado na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), de onde resulta que a relação entre os países se constrói dentro de um espetro de desigualdades entre as diferentes regiões do mundo que formam como já anteriormente referido, a periferia, o centro e posteriormente as semiperiferias. Percebe-se objetivamente que esta abordagem esforça-se no sentido de fornecer uma explicação estruturalista ao problema das desigualdades globais. Estas formas de organização do SI permitem ao capitalismo evidenciar o seu caráter hierarquizado, explorador e politizado. Para Wallerstein[116], o modo de operação do sistema economia mundo, funciona basicamente sustentando-se sobre uma relação de domínio e exploração, ou

[116] Wallerstein, I.(1979). O Moderno Sistema Mundial: A Agricultura Capitalista e as origens da economia-mundo europeia no séc. XVI. Porto: Afrontamentos.

seja, os Estados centrais dominam o sistema, usam a economia global capitalista para sua própria saliência. Contudo, também desenvolvem-se relações de interdependência entre centro, periferia e semiperiferia (WALLERSTEIN, 1979). Vale observar que, no Sistema Mundo, Wallerstein atribui às chamadas Semiperiferia uma assinalável relevância histórica, dado que, as considera fundamentais para estabelecer o processo de mediação entre a tradicional polarização Centro-Periferia. Subentende-se que a mediação sugerida pelo autor estadunidense carateriza-se pela funcionalidade, isto é, está evolui, tende a registrar mudanças, a produzir mais agência em analogia com a tradicional polarização Centro-Periferia. Por outro lado, dadas algumas similitudes com a periferia, tende a tornar-se menos determinista, o que em nosso entender pode significar que estimula maior margem de construção de autonomia. Entretanto, no que tange aos Estados periféricos, o autor observa, que estes constituem-se como os mais fracos dentro do SI: povos marginalizados e oprimidos, muitas das vezes governados por governantes instrumentalizados e subservientes as lógicas exógenas, consumidores de infraestruturas obsoletas e com elevadas taxas de pobreza. No geral, seus processos de desenvolvimento são estruturados com base na dependência externa quase total, onde os seus sistemas dependem de tecnologia obsoleta oriunda dos mais fortes e basicamente da ajuda externa.

Note-se que, nessa subdivisão, a semiperiferia destaca-se como um espaço de desenvolvimento intermédio que funciona de forma dual, ou seja, tanto pode ser um Centro para a Periferia como uma Periferia para um Centro. Portanto, torna-se, desse modo, que o Sistema Mundo, como anteriormente definido, entra em conexão com os demais países do planeta, transformando-o em um sistema baseado na DIT, do qual resulta que as relações entre os países implicam necessariamente desigualdades entre os diferentes regiões do globo que formam as três subdivisões acima referenciadas. Logo, Centro, Semiperiferia e Periferia são conceitos de um mesmo sistema, que são vinculados por via da DIT. Wallerstein faz notar que, entre estas divisões, se desenrolam mecanismos do que Samir Amin denominou de "trocas desiguais". Por essa via, entende-se o porquê de o Sistema Mundo não passar de uma unidade de análise que atinge toda uma DIT, cujos seus objetivos se circunscrevem nitidamente a interesses capitalistas. Esse processo ocorre interruptamente ao longo de vários ciclos históricos. A DIT é, na prática, o que propicia a unidade econômica. Para o pensador estadunidense, não existe uma unidade política central, mas vários Estados que formam um sistema interestatal, no caso a atual economia mundial capitalista. Em decorrência dessa situação, os Estados fortes centrais são, também, Estados com força no balanço de poder

interestatal e com influência na organização da economia e, quiçá, da política global[117]. As reflexões sugeridas por Immanuel Wallerstein são plausíveis no sentido de que ele clarifica quais as lógicas subjacentes ao funcionamento do Sistema Mundo, assim como ajuda a compreender o papel da DIT na penetração das estratégias de atuação da economia do mundo capitalista em várias regiões do planeta. Também, permite-nos entender até que ponto o Sistema Mundo é decidido por fatores não só de natureza econômica mas, também, geográficos e políticos. Vale destacar como o autor enfatiza o papel do Estado na formação e consolidação do capitalismo internacional.

É mais ou menos na mesma direção que Giovanni Arrighi[118] desloca as suas reflexões à volta do Sistema Mundo. O Pensador Italiano, sustentando-se em Fernand Bourdel[119], entende que a articulação do capitalismo com os outros modos de produção pré-capitalista, os movimentos de capital financeiro, assim como o da hegemonia associado ao imperialismo, reproduz a lógica do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Essa contribuição torna-se fundamental para compreender a ascensão dos novos desenvolvimentos do capitalismo contemporâneo (ARRIGHI, 1996). Chama atenção ao fato de que a única forma de compreender as lógicas de atuação do capitalismo passa por empreender um esforço, no sentido de desvendar o que é omisso nas suas ações, ou seja, pela tentativa de não somente olhar para os aspetos superficiais de sua conduta, mas, sobretudo, ao que não nos é dado a conhecer (por detrás) onde exatamente o capitalismo interage com o poder político (ARRIGHI, 1996, p.25). Para a TSM, portanto, as questões de hegemonia estão sempre presentes, quer ela seja política ou econômica. É com base nessa hierarquização que se desenham as relações de cooperação dentro do Sistema Internacional.

A articulação entre uma economia mundial impulsionada por fluxos de capitais e mercadorias e por uma Superestrutura política específica a ela adaptada é o que leva Carlos Eduardo Martins[120] a defender que a grande particularidade dessa Superestrutura relaciona-se com o fato de que ela é dirigida por Estados hegemônicos, cuja atuação combina persuasão, coerção e até mesmo consentimento (MARTINS, 2003 p.9). Carlos Martins chama atenção para o fato de que um dos aspetos que, de modo geral, caracteriza a materialização da hegemonia está diretamente relacionado com o fato de que os Estados têm que conseguir ser os grandes centros produtivos, comerciais e financeiros do mundo. Para o autor, esse aspecto

[117] Wallerstein, I., (S/D). Análise de Sistemas-Mundo: Una Introducion. Mexico: Siglo Veinteuno editores.
[118] Arrighi, G.(1996). O Longo Século XX: Dinheiro poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto.
[119] A discussão sobre "longa duração" é desenvolvida por Baurdel em Escritos sobre história
[120] Martins, C. E.. (2003). Globalização, Dependência e Neoliberalismo, RJ, CEBRI.

transforma os Estados em centros capazes de convencer os outros a implementarem suas políticas (MARTINS, 2003). Esse fator é que faz com que muitos países periféricos se atrelem a modelos de outros países, transportando-os para suas sociedades. Fica claro, para Martins, que o modelo torna-se em algo negativo e inaplicável, visto que significa transportar uma realidade alheia para outra experiência histórica (MARTINS, 2003, p. 25).

No concernente à CID, autores, como Rist (2011), Milando (2005), Dupas (2006), Hanlon e Smart (2008), Macamo (2005) Moyo (2009) Pankaj (2005) entre outros, são peremptórios em criticar as práticas atreladas à CID e que, muitas vezes, sugerem, como se refere Gilbert Rist, o "Desenvolvimento como Crença do Desenvolvimento Ocidental" pese, embora, as contradições que estas encerram são geralmente "receitadas" aos países periféricos para onde são transferidas. Essas correntes, na verdade, constituíram-se em posições críticas face ao papel jogado pela CID nas últimas décadas, sobretudo, a essa forte tendência em transferir modelos. Na prática, procuram elucidar o quanto o CID, ao invés de transformar as sociedades para melhor, acabou se tornando, como enfatiza Gilbert Dupas, em um "mito de progresso". Tem razão Samir Amin quando se refere que a dependência que antes era marcada por trocas desiguais externas passa, atualmente, a ser exercida pela dependência tecnológica, direitos autorais, investimento direto externo, endividamento externo e imposição de políticas. Esses aspetos, quando associados entre si, tornam-se fortes vinculadores de desigualdades entre os atores diretamente envolvidos nessas parcerias para o desenvolvimento, propiciando, desse modo, a construção de um desenvolvimento desigual, de um subdesenvolvimento, de estágios como centro, periferia e semiperiferia. Para esses pensadores, a dependência e o subdesenvolvimento resultam da expansão do modo de produção capitalista, por via da vinculação dos valores capitalistas nas periferias e consequente submissão a estes valores e interesses.

Em essencial, a Teoria do Sistema-Mundo mostra que, nas relações internacionais e no Sistema internacional, a história é proposta pela ideologia dominante do capitalismo, ou seja, a economia associada à política internacional fazem a história. A expansão global do capitalismo foi imperialista em todas etapas da sua história e assim permanece por todo futuro. Ficou evidenciado, também, que o Sistema Mundo funciona com uma multiplicidade de elementos distintos que se articulam por via da interdependência, por vezes difícil de entender. Todavia, o núcleo funcional desse sistema é dado por uma Divisão Internacional do Trabalho estabelecida a partir das preocupações capitalistas, dentro de uma lógica hierarquizada. Deixa claro que o Sistema Mundo não é nada menos que uma economia mundo capitalista harmonizada e que inclui uma multiplicidade de Estados nacionais que

concomitantemente configuram arranjos entre si. Nos vários contextos, a lógica do capitalismo compreende-se por via da utilização de instrumentos distintos na sua extensão por vários espaços geográficos em escala global. A TSM é uma ferramenta importante que contribui para uma visão do mundo no âmbito do SI e das RI. Em seus argumentos, complementam de forma notável as reflexões propostas pela TD, que baseava as suas análises a partir da ideia de um confronto entre um capitalismo periférico dependente *versus* um capitalismo central autônomo.

Sintetizando os argumentos dos autores que discutem as matrizes teóricas aqui arroladas, verifica-se que estes centram as suas reflexões no sentido de buscar uma explicação a partir da análise marxista de como pensar a política externa e as relações internacionais, ou seja, de que modo a dialética e a contradição, portanto, nas condições de existência e de historicidade contextual, podem ser usadas para examinar RI´s e a política externa? A incursão analítica empreendida teve o ensejo de nos levar a refletir no sentido de compreender até que ponto a política externa não é residual, ou seja, ela, na prática, é instrumental, quer no sentido de levar a manutenção da dependência, da dominação ou inversamente, entenda-se, para lutar contra. A política externa é um instrumento político de importância crucial, o que significa que não basta falar em "ter muitos amigos" (como é o lema da diplomacia moçambicana). É preciso acionar o elemento político estratégico que lhe permite construir bases para lutar contra a coerção, a dominação e a dependência. É consensual que a economia conta na construção de hierarquias, mas a política externa também torna-se um instrumento para procurar mover a economia internacional; neste particular, a capacidade dos estadistas associada ao perfil é fundamental para construir uma política externa baseada na autonomia.

De um ponto de vista mais analítico, entendemos que a literatura marxista tende a alguma rispidez quando interpreta a avaliação da capacidade e da margem dos estados para agir e atuar dentro do SI. Na verdade, esta *estandardiza* em demasia a ideia de agência. O problema é que defende que a margem de agência dos Estados é praticamente inexistente, isto é, não dá azo para agência dos Estados. Em nosso entendimento, esse ponto de análise é, de certa forma, problemático, no sentido de que, no atual contexto, a capacidade de agência dos países emergentes, apesar das crises sistêmicas a partir dos anos 2008, é cada vez maior. A questão que se coloca é: até que ponto a capacidade de agência dos países na cooperação Sul-Sul pode se contrapor à dos países envolvidos na hegemônica Cooperação Norte-Sul? Entendemos que ela difere, porque existe muito mais margem de manobra dos países para dialogar nesse âmbito de cooperação. É verdade que os países que oferecem a cooperação dado a condição favorável em termos econômicos que normalmente se encontram, aliado ao

já mencionado fator de assimetria, buscam por via das suas POLEX, na qual a CID atua como ferramenta, lograr atingir seus interesses. Mas, não é menos verdade que os atores beneficiários da cooperação (no caso Moçambique) tendem à utilização de uma linguagem dupla como manobra e estratégia de lidar com a cooperação: por um lado dela se vitimizando e por outro a idolatrando. Estes aspecto é em nosso entender comum aos atores intervenientes nesse processo (doadores e receptores) com objetivos claros de buscar vantagens e poder. O que é certo é que de modo geral os atores envolvidos têm à sua disposição margem de manobra (agência) e nunca são reduzidos ao estado de agentes passivos ou de meras vítimas do sistema de cooperação. Contudo, reconhecemos que, é frequente a supremacia do mais forte perante o mais fraco nesse processo. No entanto, julgamos injusto colocar o ônus apenas no sentido de penalizar o ator mais forte. O debate à volta da CID mostra como existem inúmeros exemplos que elucidam que os governos nacionais dos países que recebem a cooperação constroem e convivem com rotinas desse processo, utilizando-as em seu próprio beneficio, ou seja, a manutenção do *status quo* dependência. Os agentes nacionais que, do lado do Estado receptor, constroem e mantém a dependência algum benefício logram obter desse estado de coisas, muito frequentemente em detrimento dos interesses coletivos da sociedade.

Por outro lado, como dito anteriormente, o elemento da dimensão histórica temporal da entrada do agente no sistema é bastante fundamental. De modo algum, o sistema é imutável, isto no sentido de que se manterá sempre o mesmo. É verdade que ele gera condicionantes, mas muda a sua natureza de acordo com o contexto temporal-espacial no qual ocorre, logo, pressupõe-se que a capacidade dos atores envolvidos no sistema vai conhecendo metamorfoses ao longo do tempo. Definitivamente, a história conta. O fenômeno histórico é complexo multideterminado e multicausal, ele não é estático e é explicado em função de contextos variados. Portanto, o contexto histórico como instrumento de explicação da realidade é mutante. Essa explicação vai em contraposição às premissas marxistas de interpretar a história que se sustentam em pressupostos deterministas. Para esse campo de análise, independentemente do contexto e dos humanos que dela participam, sendo estes os mesmos ou não, esta pressupõe que os fenômenos vão ocorrer sempre da mesma maneira, ou seja, entende a tradição marxista que o "contexto histórico" é sempre na direção do que a história determina, isto independentemente da ação humana. Dito de outra forma, para a matriz marxista, os acontecimentos históricos não dependem dos protagonistas envolvidos, mas, sim, de um hipotético contexto histórico anacronicamente estabelecido. Os marxistas, em nosso entender, falham por ter "respostas prontas" para todos os acontecimentos

históricos. Isso pressupõe que estes a *priori* defendem a não existência de casos isolados, o que se torna claramente questionável, uma vez que em qualquer contexto existem casos isolados.

É mais ou menos nessa chave que avançam as abordagens analíticas de Teschke e Cemgil (2014)[121], refletidas em um texto notável denominado *The Dialectic of the Concrete: Reconsidering Dialetic for IR and Foreign Analysis*, no qual disferem críticas contundentes contra as premissas analíticas estruturalistas de cariz marxistas, concernentes às RI e à Análise de Política Externa. Sustentando-se nos pressupostos da dialética, os autores argumentam de que a natureza (que inclui os seres humanos) caracteriza-se por estar sistematicamente sujeita a fluxos constantes e variados. Em decorrência dessa constatação, entende-se que encerra implicações profundas que passam por reconhecer que as atividades práticas das pessoas não podem ser "congeladas" ou submetidas à categorias gerais pré-estabelecidas (TESCHEKE; CEMGIL, 2014, p. 12). Nessa percepção, as atividades da natureza estão submetidas a altos níveis de abstração, exigindo, desse modo, o questionamento sistemático da conceituação concreta, em constante processo de transformação. Logo, de acordo com os autores, a dialética reconhece contradição como fonte de mudança. No caso, os fenômenos sucedem-se por via da ação humana e não simplesmente por mera identificação com outros fenômenos. Tescheke e Cemgil (2014, p. 12) prosseguem e observam que os fenômenos caracterizam-se por interação sistemática, o que resultam na ocorrência de mudanças. Nesse sentido, as contradições não são algo posto, ou seja, não existem como conceitos ou ideias a *priori*, mas sim na existência de aspetos práticos da realidade. Como os próprios autores advogam, o processo de apropriação de agência não é algo dado a *priori*, isto no sentido de que "entra na análise histórica como se fosse algo estático e com pré-racionalidade de agência definida, mas é algo que requer historicização constante e especificação em contextos relacionais a partir de dentro" (TESCHEKE; CEMGIL, 2014, p. 15). Fica claro que, para os autores, a agência não é algo dado mas, sim, resulta na interrelação da práxis concreta de uma multiplicidade de atores sociais envolvidos, incluindo os Estados.

O contexto historicamente específico é fundamental, isto em contradição às imposições analíticas pré-concebidas como, muitas das vezes, sugerem alguns autores marxistas. É plausível, portanto, que o nível de análise seja determinado pelo contexto social dos agentes na práxis. No caso, a generalização e o determinismo, que são características de

[121] Teschke, B. & Cemgil, C. (2014). The Daletic of the concrete: Reconsidering Dialectic for IR and Foreign Policy Analysis. University of Sussex, Bringhton, UK.

certa tradição marxista, não podem ser sustentados para fundamentar esse argumento. Urge, como alertam os autores, que, nesta ordem de pensamento, se explorem profundamente os entendimentos diversos da dialética dentro da tradição marxista que pode agregar valor analítico a questões atinentes às RI´s e à Análise de Política Externa.

A concluir, resta-nos levantar alguns questionamentos ou preocupações principais presentes em nosso empreendimento analítico, os quais servem de fio condutor à nossa reflexão histórica e empírica, sintetizando-os da seguinte forma: (i) que papel deve jogar a sociedade dos países periféricos em relação às implicações da dependência externa? Qual é o papel da política?; (ii) em que medida a CID, como uma manifestação de poder econômico de uns países sobre os outros, se expressa também em poder política?; (iii) até que ponto, por meio de um processo político, um Estado, empresa ou grupo tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permitam impor ao conjunto de uma sociedade, que não é a sua originalmente, os seus valores, modos de produção ou até mesmo regular as suas práticas e modelos de sociedade?; (iv) por que em países periféricos, como Moçambique, não obstante as independências políticas e a injeção de grandes fluxos de CID durante várias décadas, não conseguem combater a pobreza, construir autonomia ou superar a condição de dependência?; (v) como entender a dinâmica de funcionamento do capitalismo mundial por via da atuação do campo da CID?; (vi) como compreender as lógicas de funcionamento do SI e suas implicações em países periféricos?; (vii) que tipo de democratização se pode construir nessas situações de dependência externa? Importa enfatizar apenas que estas, dentre outras questões, serão preocupações que estarão sempre presentes em nosso estudo, tanto na discussão histórica, quanto na análise empírica de Moçambique nas suas relações de cooperação com o Norte e o Sul geopolíticos.

3. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE: DA INDEPENDÊNCIA AO FINAL DA GUERRA FRIA (1975-1993)

> Nada é mais difícil, e por isso mais precioso, do que ser capaz de decidir[122].
>
> Moçambique conquistou a Independência do Colonialismo em 1975, mas nenhuma Independência é real sem Independência econômica. A Independência é fictícia. Não passamos de serventes dos países ricos […] Moçambique passou de um colonialismo para outro ainda mais forte, que é o colonialismo econômico. […] E o pior é que o antigo colonialismo tinha uma face. O Novo é mais perigoso porque não se lhe vê a cara[123].

3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES À VOLTA DAS DINÂMICAS DA CID

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é um campo amplo construído com o intuito de promover o desenvolvimento, com a particularidade de que, nas últimas décadas, tem se caraterizado por estimular um debate expressivo e uma extensa divulgação não somente na academia, de onde se destaca a área da Ciência Política e das Relações Internacionais, bem como em diversas setores de intervenção social, como sejam o jornalismo, a política ou a economia de modo geral nas sociedades contemporâneas.

Cada vez mais nota-se um progresso assinalável nas estratégias de atuação dos agentes envolvidos nesse campo, o que permite grandes transformações e a inclusão de novos atores que consequentemente passaram a novos jogadores no campo da cooperação. Desse modo, e no atual contexto, já se transformaram em promotores da CID, propiciando, para efeito, o surgimento de novas estratégias e até mesmo a construção de novos conceitos com vista à interpretação da atuação da cooperação internacional nos contextos atuais, no âmbito das metamorfoses em curso no SI e das RI. Interessante notar que esses novos atores são simultaneamente recebedores da cooperação, tendo como particularidade o fato de que passaram todos a usar a CID como instrumento da POLEX, promovendo ações de desenvolvimentos em seus próprios países a partir de bases endógenas e não com base nas promessas da CID.

Historicamente, parte significativa da literatura aponta o Plano Marshall e o contexto da Guerra Fria como marcos relevantes, que contribuíram de forma objetiva para o processo da institucionalização da CID (ANTONINI; HIRST, 2009; MORAES, 2006; MAVROTAS; NUNNENKAMP, 2007; MARCOVITCH, 1994; IGLESIA-GARRUNCHO, 2005;

[122] Napoleão Bonaparte, 1769-1821.
[123] Dom Manuel Viera Pinto, Bispo de Nampula/Moçambique, em Hanlon, 1997.

DENGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; COMELIAU, 1991; DOMINGUEZ, 2011; LANCASTER, 2007; CORREA, 2010; PEREIRA, 2010).

Embora se admita que parte substancial das visões que orientaram a postura da CID (principalmente à luz da experiência colonial) tenha sido anterior a 1945, na prática, a gênese do surgimento desse tipo de cooperação tem como marco o fim da II Guerra Mundial, em 1945. Sendo assim, esta foi posteriormente formalizada com o célebre discurso do então estadista norte-americano Harry Truman, em 1949, no qual enfatizava a necessidade de um "vínculo cada vez mais comprometido entre o Norte e o Sul", do qual resultaria no que os países mais desenvolvidos envidassem esforços no sentido de prover aos menos desenvolvidos apoios substantivos e necessários com vista ao desejado desenvolvimento. Não deixa de ser interessante referenciar que, ao longo do período que perdurou a Guerra Fria, nomeadamente, desde do final da II Guerra Mundial em 1945 até a queda do muro de Berlim em 1989, a tendência da cooperação era a preservação das influências das duas grandes superpotências mundiais no sentido de manter, atrair, conquistar ou estabelecer alianças de forma a adequar-se às suas orientações ideológicas e posições hegemônicas (MORGENTHAU, 1962; HUNTINGTON, 1970; HAYTER, 1971; CORREA, 2010; COMELIAU, 1991).

Tratava-se, na verdade, de uma estratégia com vista a obter garantias relacionadas a questões políticas, econômicas e de segurança no contexto internacional bipolar então vigente[124]. Em face a essa situação, as metodologias de orientação da cooperação eram diretamente controladas e lideradas pelos países que ofertavam os recursos financeiros aos chamados países beneficiários. Com efeito, o contexto posterior a 1945 favoreceu, dentre outros, o processo de institucionalização da CID, por via da emergência de normas, práticas, discursos, agendas, para além de comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e muito mais previsível (MILANI, 2014, p. 33).

Interessante notar que a questão atinente à denominação dos atores, que diretamente estavam envolvidos nesses processos, apenas conhece desenvolvimento volvidos cerca de 15 anos após 1945, mais precisamente a partir dos anos 1960, período em que os países membros do Comitês de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a ser designados de países *doadores* internacionais, enquanto, no sentido inverso, os países que delas beneficiavam passaram a ser

[124] Vale lembrar que, no contexto referenciado, o mundo se encontrava dividido em dois Blocos liderados, por um lado, pelos EUA que era defensor político-ideológico do capitalismo, e, por outro, a URSS, que defendia a política ideológica do Socialismo.

denominados de *recebedores* da CID (MELLO, 2014, p.11). De acordo com Milani (2014), foi no âmbito desse contexto que se estabeleceram algumas das organizações multilaterais que foram determinantes no processo de institucionalização da CID. Assim, para o autor, e a título de exemplo, organizações, como Organização de Cooperação Econômica Europeia (OECE), e todo um conjunto de agências das Nações Unidas (ONU) – das quais se destacam a Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) entre outras – , possibilitaram também que, nesse mesmo período, os principais países doadores do mundo criassem as suas próprias agências bilaterais de cooperação internacional para o desenvolvimento (MILANI, 2014, p. 34).

Carlos Milani, em outro desenvolvimento, procura clarificar o quanto o contexto da Guerra Fria foi de fato importante na institucionalização da CID, de tal modo que, como sublinha, "[…] com a guerra fria se institucionalizou e se legitimou o multilateralismo da cooperação para o desenvolvimento" (MILANI, 2012, p. 212). É, pois, em decorrência desses acontecimentos que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento passou a constituir uma ferramenta fundamental na composição das agendas de Política Externa dos países ricos, atuando, desse modo, como vinculador ao nível internacional dos seus valores, agendas, práticas de governação, para além de que se constitui também em uma via de expansão dos modelos do capitalismo ao nível global, no caso na periferia. Vale lembrar que os países até então recentemente independentes do hemisfério sul, nomeadamente da Ásia e da África, foram os principais destinatários do apoio ao desenvolvimento nas décadas 1960, 1970, 1980, 1990, visto que as condições sociais, econômicas e políticas, ao nível doméstico, eram dramáticas.

Antonini e Hirst (2009) chamam a atenção para o fato de que, durante a vigência desse período, a ajuda fornecida pelos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, particularizava-se por ter como acento tônico a questão da relação bilateral. Curioso, porém, que esta tendência passou a ser acolhida e seguida pelos demais doadores, uma vez que as questões relacionadas com a utilização da assistência como via de consolidação de interesses estratégicos e econômicos ampliou-se em escala internacional.

Nesse esquema, compreende-se o quão os países doadores vinculam suas contribuições ao uso de suas empresas e equipes públicas e privadas, e seus interesses estratégicos e econômicos de uma maneira geral (ANTONINI; HIRST, 2009). Como se pode depreender, as últimas seis décadas, para sermos mais precisos, a partir da segunda metade

dos anos 1940, a agenda da CID reflete objetivamente a disposição dos países ricos em atender as necessidades dos países em vias de desenvolvimento fundamentalmente em assuntos relacionados com assistência técnica, combate à pobreza, reforma econômica e aspectos iminentemente políticos, como é o caso da governabilidade democrática e do fortalecimento institucional (ANTONINI; HIRST, 2009).

Desse modo, os fatos, aqui relatados, evidenciam que a estratégia fundamental dos países ricos industrializados alicerçava-se na combinação de atributos normativos e instrumentais, incluindo os organismos multilaterais comprometidos com a assistência ao desenvolvimento. Contudo, a correção de desequilíbrios estruturais na distribuição de recursos não foi o principal motivo para que os países ricos e industrializados do Norte aderissem ao sistema da cooperação internacional. Na realidade, esta foi usada como uma ferramenta de produção de documentos, consensos, agendas, normas, interesses estratégicos e distribuição de contradições por parte dos países industrializados para os países periféricos. Trata-se, na prática, de um sistema que articulou, de forma explicitada, como sugere João Márcio Pereira[125], três grandes eixos: financeiro, intelectual e político (PEREIRA, 2009). Curioso notar que, ao contrário do que aparentemente possa sugerir, o eixo financeiro de forma alguma constitui-se em eixo fundamental, isto no sentindo de que, muitas das vezes, os montantes envolvidos nos processos inerentes a AOD estavam muito aquém em termos de ordem de grandeza das necessidades dos destinatários, não que não afigurassem importantes, mas sim porque eram articulados na direção de um investimento mais intelectual, de construção de consensos de agendas mais abrangentes no campo da cooperação para o desenvolvimento. Ou seja, estamos na presença do acionamento do chamado *Soft power*, que inúmeras vezes era oferecido como moeda de troca à adesão a certos valores, práticas e agendas. Em outras palavras, dado o contexto de vulnerabilidade em que muitas das vezes os países periféricos se encontravam, estes eram colocados em situação de "pega ou larga", isto é, ou aceitam a ajuda nas condições em que essa é oferecida ou se mantêm em situações socioeconômicas deploráveis como, em muitas das vezes, se caracterizam os países pobres. Para feito, não conta todo um conjunto de implicações que resultam.

No concernente à questão política, vale sublinhar o grande investimento nesse aspecto por parte destes atores, de tal modo que, como já anteriormente referido, consegue-se articular de forma superior a política externa e as relações exteriores com a cooperação internacional para o desenvolvimento. Este acaba sendo, na prática, o argumento defendido pelos teóricos

[125] Pereira, J. M. (2009). O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944 – 2008). Tese de doutoramento, Niteroi, UFF.

do realismo político[126] segundo o qual os Estados cooperam por razões estratégicas e políticas (MORGENTHAU, 1962). Vale observar que essa filosofia de atuação não desaparece como princípio político na Cooperação Sul-Sul. Torna-se evidente que estamos em presença de políticas externas distintas o que por si só é relevante, mas a intenção final acaba por ser semelhante. Não significa, de forma alguma, que sejam completamente semelhantes em suas trajetórias e metodologias se comparados ao que fazem os países na CNS, como procuraremos demonstrar mais adiante nessa pesquisa.

É, portanto, dentro desse quadro revelador de características e práticas da CID, aqui sintetizadas, que se torna relevante, na seção que se segue, fazer uma incursão à volta da CID em Moçambique, nosso objeto de pesquisa, na medida em que este país posiciona-se como um dos países no mundo que mais CID recebeu nas últimas 3 décadas (HANLON; RENZIO 2005; AWORTHI, 2007). Perante esse espectro, as questões que se colocam são as seguintes: qual a natureza da cooperação para desenvolvimento fornecida a Moçambique? O que resultou dessa cooperação? Esse será objetivo do tópico que arrolamos a seguir e que discorre a volta da CID em Moçambique, desde a proclamação da sua independência nacional em 1975. Nosso esforço, nessa seção, não passa de uma tentativa para evidenciar em que medida, ao longo de praticamente quatro décadas, Moçambique se viu refém das ações da cooperação internacional nos diversos contextos da sua história política, econômica e social. Quais os atores envolvidos? Quais os papeis desempenhados por esses mesmos atores? Quem se beneficia desses processos? Estas serão certamente as questões que prosseguimos com intuito de compreender as implicações da cooperação internacional na história de um país independente do jugo colonial há quase 40 anos.

3.2. MOÇAMBIQUE, UMA INDÚSTRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: 1975 -2013

> Nunca tinha pensado que o Banco Mundial fosse tão mau ao ponto de não querer ouvir-nos.[127]

Em sua obra clássica, intitulada *Regras do Método Sociológico*[128], de 1895, Emile Durkheim sugere-nos a definição de "fato social total". Para o autor gaulês, este não passa de uma ordem de fatos que apresentam características muito especiais, "que consistem em

[126] MORGENTHAU, H. (1962) A Political Theory of Foreign Aid. American Political Science Review, v.56, n.2, jun. p.301- 309.
[127] Tomaz Salomão, ex Ministro do Plano e Finanças de Moçambique, 2012.
[128] Durkheim, E.(2007). As Regras do Método Sociológico. Martins Fontes, São Paulo.

maneiras de agir, pensar e de sentir, exteriores ao indivíduo e que são dotados de um poder de coerção em virtude do qual esses fatos se impõem a ele" (DURKHEIM, 2007, p.3). Entende-se, portanto, que o fato social reconhece-se pela força de coerção externa que exerce ou é susceptível de exercer. Ora, tomando de empréstimo o enunciado durkeimiano de fato social total, o campo da CID, em Moçambique, pode ser interpretado nessa dimensão, isto no sentido de que atravessa de forma ampla toda a sociedade moçambicana e tem implicações profundas em termos políticos, econômicos, culturais e sociais. Em verdade, a CID tem impacto direto em toda sua sociedade, sua economia e suas instituições. Dito de outro modo, a CID está envolvida em todas as fases e facetas do desenvolvimento do país, condicionando fenômenos diversos na economia, na política e em termos sociais. Na esteira de Durkheim, o economista moçambicano, Carlos Nuno Castel-Branco (2011, p. 17) assevera que

> Moçambique é altamente dependente da ajuda internacional de forma multidimensional, estrutural e dinâmica, nomeadamente no tocante as finanças públicas, escolhas políticas, construção institucional, cultura de serviços cívicos e organização da sociedade civil e até mesmo no tocante ao desenvolvimento e dinâmicas das instituições políticas e da economia.

De notar que essa situação propiciou que o Estado moçambicano se submetesse a uma condição de subserviência em face a interesses estrangeiros, sempre com anuência das suas elites políticas. Em decorrência dessa situação, os atores externos, com ênfase nos doadores internacionais do Norte, acabam sendo uma espécie de poder paralelo com forte influência sobre o poder político instituído, sobretudo, nas situações em que se trata de poder ter acesso aos recursos (com destaque aos financeiros) para poder responder as demandas que resultam dos problemas inerentes à governação de um Estado. Como dito anteriormente, nosso esforço, nas duas seções subsequentes, passa por uma tentativa de esclarecer analiticamente todo um conjunto de lógicas, natureza, dinâmicas e estratégias subjacentes à atuação dos atores e agentes da cooperação internacional nesse país, no decorrer dos vários contextos históricos que marcam a trajetória dos quase 40 anos de independência e emancipação política de Moçambique. Para melhor dar vasão a nossa pretensão, sugerimos metodologicamente destrinçar quatro momentos históricos distintos que caracterizaram a dinâmica da cooperação internacional em Moçambique após a proclamação da sua independência política em 1975, a saber: (i) o primeiro período que caracteriza o contexto da Guerra fria e a experiência socialista que vai desde da proclamação da independência em 1975 até, mais ou menos, 1984-1985, altura em que o país adere às instituições financeiras internacionais, nomeadamente, ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional; (ii) o segundo momento marca o

contexto da adesão das Instituições de Bretton Woods (IBW´s) e, consequentemente, a absorção de todo um conjunto de reformas a estes inerentes, para além da sinalização clara da inflexão ao ocidente que o país efetuou. Esse período tem como marco o ano de 1985 prolongando-se até 1994[129]; (iii) um terceiro momento, que se estende entre 1995 e 2004 (que compreende os dois mandatos democráticos do Presidente Joaquim Chissano), o qual é marcado pelos processos de reconstrução pós-guerra e democratização do país; (iv) finalmente um último momento que tem como marca fundamental a consolidação da cooperação internacional e que coincide com o advento da chamada cooperação Sul-Sul. Esse espaço temporal compreende o período entre 2005 até 2013, momento referente aos dois mandatos democráticos do Presidente Armando Emilio Guebuza.

Dessa forma, como mecanismo para melhor elucidar e explicar a situação típica de heteronomia que se constrói em um Estado independente, como é o caso de Moçambique, e de sua inserção totalmente assimétrica na ordem internacional, procuraremos ser o mais exaustivo possível. Esta é, pois, a trajetória que nos propusemos percorrer nesta seção e na seguinte.

3.2.1. Experiência da Cooperação Internacional em Moçambique no contexto socialista: 1975-1984

As relações da cooperação internacional em Moçambique, no período pós-independência (1975-1984), devem ser analisadas no contexto do processo da descolonização e dos impactos da Guerra Fria. A Constituição da primeira República independente de 1975, referente ao período da vigência do socialismo e do monopartidarismo, consagra no seu artigo 22 o seguinte:

> A República Popular de Moçambique (RPM) consolida e desenvolve a solidariedade com os países socialistas, seus aliados naturais, solidariedade forjada na luta pela independência nacional.
> A RPM estabelece e desenvolve relações de amizade e cooperação com todas as forças democráticas e progressistas do mundo.[130]

Verifica-se, portanto, que, não obstante a intenção de Moçambique em ampliar o leque de alternativas de cooperação com os mais diversificados países em escala global, as questões concernentes a solidariedades tendiam, de acordo com a Constituição, a privilegiar as relações

[129] Propomos esses parâmetros temporais pelo fato de 1994 representar o ano das primeiras eleições multipartidárias no país. Entendemos que a data constitui uma linha de divisão de águas relevante para entender a cooperação em contextos políticos distintos e, até certo ponto, como esta contribuiu na forma como estes processos vão atuar.

[130] Primeira constituição da RPM, 1975, Titulo I, Princípios Gerais, artigo 22. Boletim da República, Publicação Oficial da RPM, I serie, número I, 25 de junho de 1975. Edição Eletrónica@Pandora Box 1998, p.2.

com os países socialistas, considerados constitucionalmente "aliados naturais". Esse aspeto resultava em certa medida do apoio recebido pela FRELIMO durante a luta pela independência nacional e que foi claramente decisivo no rumo que se seguiu após a proclamação da independência. Vale lembrar que, em um primeiro momento, nas decisões tomadas a quando da realização da 7ª sessão do Comitê Central da FRELIMO – o qual aconteceu em 1975, e, posteriormente, dois anos mais tarde, em 1977, durante a realização do III congresso da FRELIMO realizado em Maputo –, este partido formalizou-se como sendo de orientação socialista e de ideologia marxista-leninista. Foi nessa reunião magna que se lançaram as bases para a orientação da política externa moçambicana e, por conseguinte, para ação da diplomacia do país. Três pressupostos básicos nortearam as opções diplomáticas: (i) o imperativo de consolidação da independência, como condição para desenvolver economicamente o país; (ii) o imperativo de assegurar a estabilidade política; e (iii) o imperativo de promover o desenvolvimento econômico para assegurar o bem estar social do povo.

Nesse contexto, e como forma de atingir os objetivos que norteavam estes pressupostos, a Política Externa foi definida com uma orientação geral baseada no "Não Alinhamento".[131] Vale, no entanto, lembrar que, para a FRELIMO, a estratégia diplomática inspirou-se na prática utilizada durante a luta anticolonial que se resumia basicamente no seguinte: "não permitir a criação de novos inimigos ou a perda de amigos. Consolidar as antigas amizades, inclusive transformando os antigos inimigos em amigos"[132]. Para as lideranças da FRELIMO, a implementação dessa estratégia só seria possível caso não se perdesse de vista os princípios e objetivos da luta, ou seja, atingir o poder político e alcançar a independência do país. Vale a pena destrinçar que por uma questão conceitual esse termo cooperação na época tinha um sentido diferente do que nós damos nos dias atuais. Ele foi sendo desenvolvido ao longo desses das décadas de 70, 80, e nos tempos mais contemporâneos existe um conceito de cooperação supostamente já mais igualitário entre os diferentes parceiros internacionais. Naquela época cooperar era muito no sentido de se solidarizar com o outro. Importa realçar que naquele contexto estávamos na presença da Guerra Fria e implicava o fim do colonialismo. Estas eram na verdade duas questões cruciais. E o colonialismo em certa medida se vincula a luta pelo socialismo, sobretudo, a partir dos

[131] Diplomacia e o seu papel no desenvolvimento de Moçambique: Retrospectiva Histórica, Realizações, Desafios e Perspectivas**.** Discurso proferido pelo antigo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, na Cerimônia de comemoração dos 27 anos da criação do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) de Moçambique, em 5 de abril de 2011 – Maputo.
[132] Idem.

anos 60 a boa parte das lutas antincolonialismo que vai existir, destacando os mais retardatários, vão se dar com um enfoque socialista. E vão passar a receber um apoio dos países socialistas: União Soviética, Cuba, China, Coréia do Norte, RDA entre outros, que já eram socialistas e se predispõem a apoiar as lutas anticoloniais e posteriormente solidarizar-se com os países recém-independentes como forma de assegurar as suas emancipações politicas que em muito foram de imediato fragilizadas com o abandono desenfreado dos colonialistas.

Por outro lado, e como já desenvolvido anteriormente neste estudo, as autoridades da então jovem nação herdaram das instituições coloniais uma pesada herança que se caracterizava por ser um país dependente e subdesenvolvido para além de sua tendência em reproduzir um caráter heteronômico considerável. Basta lembrar que, no período imediatamente a seguir da independência nacional, o país tinha uma taxa extraordinária de 90% de analfabetos, uma carência tremenda de quadros que abandonaram o país receando hostilidades que poderiam ocorrer com a chegada dos revolucionários[133]. A estes aspectos, associava-se o fato de que Moçambique adquire a sua independência num contexto econômico internacional pouco favorável, após o primeiro choque petrolífero de 1973, que acarretou uma baixa de preços das matérias-primas exportáveis e com um consequente aumento das despesas na produção, devido ao aumento do preço dos combustíveis. Acentuado o marasmo econômico, no contexto da eclosão da guerra civil logo em 1976 viria agravar a situação.

Como se pode compreender, Moçambique estava mergulhada numa situação econômica nada favorável. Para fazer face a estes desafios, as autoridades nacionais, lideradas pela FRELIMO, contavam com o apoio internacional de países socialistas. Assim, a partir dessa altura, "Moçambique viu-se politicamente livre do colonialismo português, mas dependente de apoio financeiro e mão-de-obra especializada estrangeira, sobretudo oriunda dos países Comunistas" (FRY, 2001, p.13). A necessidade de autonomia fez nutrir uma profunda frustração no seio do Estado Pós-colonial que se viu dentro de um impasse ao nível do seu desenvolvimento. Cabe observar que a questão da construção da autonomia esteve sempre presente na narrativa discursiva dos atores políticos nacionais que lideraram o processo de descolonização.

Interessante notar que um conjunto de pequenos países progressistas europeus associaram-se à causa de Moçambique, um pouco à semelhança do que já havia sido feito no

[133] Com o advento da Independência, em 1975, e consequente instalação de um governo de cunho marxista no país instalou-se um clima de medo que provocou a fuga da maioria dos 250 mil portugueses que viviam em Moçambique. Destes, alguns foram expulsos pelo governo, outros fugiram com medo, incluindo moçambicanos que trabalhavam para administração colonial.

contexto da luta pela independência. A FRELIMO tinha já uma tradição de manter uma relação com alguns países do Norte, os países nórdicos, a Itália e a Holanda, desde os comitês da luta de libertação e contribuíram para a luta pela independência de Moçambique. Forneciam ajuda inclusive para as chamadas "Zonas Libertadas"[134]. Verifica-se, na prática, uma tentativa que buscava implementar uma política externa não-alinhada e um sistema socialista na sua política doméstica. Na realidade, seria a continuidade da estratégia usada durante a luta pela independência e que consistia no princípio de "procurar muitos amigos e evitar inimigos" e que trouxe resultados positivos na luta contra o colonialismo português. Portanto, no período imediatamente após a independência, Moçambique não recebeu ajuda[135] somente de países como Cuba, URSS, RDA, Bulgária, Romênia, Hungria, para mencionarmos apenas estes países do Leste europeu, mas também de países como Holanda, Itália e Países Nórdicos. Uma grande quantidade de médicos, professores, engenheiros, técnicos qualificados do Leste socialista, do ocidente capitalista e da América Latina estiveram em Moçambique como cooperantes. Os cooperantes, em Moçambique, trabalhavam diretamente para o governo, no qual exerciam funções em vagas que haviam sido deixados pelos portugueses, apoiando, desse modo, a expansão em áreas como educação, saúde, agricultura, pesca etc. (HANLON; SMART, 2008).

De acordo com Magide Osman[136], quando Moçambique tornou-se independente, em 1975, existia, no contexto internacional, um sentimento de que o imperialismo e o capitalismo estavam em uma situação de retração e as forças progressistas estavam em ascensão[137]. Para o nosso interlocutor, um pouco por força dessa situação, manteve-se, por vezes ainda mais reforçado, o apoio dos governos dos países nórdicos a Moçambique. Na verdade, o apoio dos países nórdicos teve uma importância fundamental, visto que estes é que apoiam o orçamento do Estado nos primeiros anos pós-independência. Pode-se, na prática, considerar que os primeiros experimentos de apoio direto ao orçamento em Moçambique encontram, nos países nórdicos, a principal experiência pioneira. Ainda no respeitante à contribuição dos países

[134] Foram assim denominados os espaços onde a FRELIMO, como movimento de guerrilha no tempo da luta armada anticolonial, tinha as suas bases e formas de organização muito peculiares de onde se preparavam os guerrilheiros e as populações política e militarmente contra o colonialismo.
[135] Importa referir que a conotação da ideia de ajuda nesse contexto tinha como caraterística fundamental o princípio de solidariedade, isto no sentido de que alguns países se identificavam com os problemas de Moçambique e, consequentemente, viam-se na obrigação de ajudar "um país irmão".
[136] Magide Osman, em entrevista a nós concedida em Maputo, novembro de 2012. Foi ministro das Finanças de Moçambique no período 1986-1991. Membro da Frelimo e veterano da luta anticolonial.
[137] Vale lembrar que somente nos anos 1960, o chamado "ano das independências em África", mais de uma dezena de países africanos se tornou independente do jugo colonial. Existia um sentimento de esperança para um futuro melhor do continente africano. As independências, portanto, constituíram um marco importante na História mundial contemporânea.

nórdicos, em termos financeiros, o antigo responsável pelo pelouro das Finanças na República Popular de Moçambique observa que "logo de início, a Suécia, Dinamarca e Noruega, contribuíram com ajuda à balança de pagamento, porque na altura para Moçambique era muito importante, Moçambique não dispunha de divisas". Para o nosso interlocutor, é no bojo desses processos que começam a se desenvolver ideias de alguns projetos de cooperação com esses países, mas também incluindo alguns países socialistas. Osman observa que se desenvolveram discussões com esses países socialistas para levar a efeito uma série de projetos. Prossegue:

> [...] só para dar uma ideia de que não foi logo a seguir à independência, levou algum tempo, portanto, começou a ser discutido com a República Democrática Alemã (RDA) a produção de algodão com a Romênia, a produção do trigo, também com a RDA; a Bulgária veio aqui para zona de Massingir[138] para produzir o arroz. Mas é precisamente nessa altura que começa-se a sentir uma primeira diferença entre ajuda dos países nórdicos e dos países socialistas. Com a exceção da União Soviética e da RDA, todos os outros países do bloco socialista davam algum tipo de assistência, mas que o resto era feito na base de acordos comerciais. Portanto, não havia apoio massivo dos países socialistas do fundo perdido para desenvolver Moçambique. O único país para além da união soviética e RDA que tinha uma contribuição extremamente positiva foi Cuba que mandou uma centena de técnicos[139].

De acordo com o nosso interlocutor, a cooperação oferecida pelos cubanos representava, na prática, uma estrutura de custos de nível muito baixo para Moçambique. Esse aspecto contrastava com o tratamento ou o tipo de acordos que existiam com outros técnicos provenientes de países da América Latina, que acarretavam maiores prejuízos em termos de custos de sua presença e que eram, por norma, pagos com valores financeiros provenientes dos apoios dos países nórdicos.

Para melhor elucidar o fluxo da presença de cooperantes no país nesse contexto, importa destacar que, desde a independência até 1982, existiam um total estimado de 40 mil técnicos estrangeiros em Moçambique. Desse número, o continente americano perfazia um total de 1340, distribuídos da seguinte forma[140]: Chile (950); Brasil (250); Argentina (70); Colômbia (20); Uruguai (20) e EUA (30). Todos pertencentes ao campo capitalista. O caso de Cuba, que fazia parte da área socialista, contribuía na altura com cerca de 560 técnicos.

---

[138] Localizada na Província de Gaza, ao Sul de Moçambique, zona com grande potencial agrícola. Aqui, existe uma barragem,(Usina), situada no rio dos Elefantes, afluente principal de um dos principais rios de Moçambique. O Limpopo, é um componente importante para o desenvolvimento hidro agrícola do Vale do Limpopo.

[139] Entrevista concedida por Magide Osman. Maputo, 2012.

[140] No caso de países como Chile, Brasil, por exemplo, nesse contexto, perduravam ditaduras militares nos seus países. A quantidade de técnicos que se deslocaram a Moçambique eram basicamente exilados altamente qualificados e que se identificavam com a causa da FRELIMO. São, de modo geral, elementos ligados a esquerda latino-americana.

Chamamos atenção ao fato de que os técnicos provenientes dos países latino americanos, a sua presença era feita por via de inciativas individuais. Vale lembrar que nesse contexto prevaleciam ditaduras no continente e indivíduos qualificados pertencentes às esquerdas latinas, que viviam no exilio se predispuseram em ajudar Moçambique com a sua contribuição. Quer com isso dizer que esse efetivo era constituído maioritariamente por técnicos de esquerda que mantinham boas relações com a FRELIMO. Os outros países em escala global que colaboraram com presença assinalável de técnicos em Moçambique foram os seguintes: da área socialista - URSS (500); RDA (500); Bulgária (280); Hungria (30); Roménia (260); República Popular da Coreia (50) e República Popular da China (90), perfazendo um total de 2260. Outros países europeus como: Portugal (35000); Holanda (130); Suécia (190); Inglaterra (40); Itália (260); França (180); Espanha (90); Noruega (40); Dinamarca (40), sendo o total de 37970 cooperantes. A Ásia tinha cerca de 280, dos quais 190 eram provenientes da Índia e 90 do Japão. Por sua vez, o continente africano contava com 50 técnicos oriundos da Tanzânia e outros 20 da República de Cabo Verde (Fonte: Documento confidencial, 1982). Os números arrolados levam-nos a constatar que o caso de Moçambique mostra claramente a tendência de que o país tem de abarcar países provenientes dos mais diversificados cantos do planeta. Interessante notar que esse aspecto foi, em nosso entender, responsável pela construção de fenômenos ambivalentes no Estado moçambicano. Se, por um lado, a presença desses técnicos se torna necessária no sentido de que estes ajudaram a manter funcionais setores vitais em vários níveis na sociedade, sobretudo num contexto particularmente difícil em face da carência de mão-de-obra especializada no país, por outro, a diversidade cultural, os valores e a ideologia que cada um desses atores transportava acabam em certa medida por ter sido responsáveis por fragmentar toda uma dimensão axiológica do então jovem país para construir uma administração pública moçambicana e uma visão mais endógena dos desafios de seu próprio desenvolvimento. A questão que se coloca é que tipo de administração pública se pode construir em uma situação em que os principais formuladores, implementadores e gestores são estrangeiros? Dito de outra forma, qual é a possibilidade real de sobrevivência do projeto político nacional, de caráter autônomo e endógeno, em um contexto em que os setores vitais dessa sociedade são dominados por estrangeiros? Que tipo de instituições se formam em essas condições? A situação nos remete a termos que concordar com o filósofo moçambicano Severino Ngoenha[141], o qual defende que os valores que estão por detrás da construção de Moçambique pós-colonial são tão externos, tão alienantes, tão

[141] Severino Ngoenha (s/data). Identidade Moçambicana: já e ainda não. "Para uma sociologia dos processos indenitários em Moçambique". 5 Curso Aberto. Maputo, UEM.

colonizadores como eram os dos portugueses. Na verdade, como este mesmo observa, "a "moçambicanidade" pós-colonial vai realizar-se a partir de valores ideológicos vindos de fora, tal como eram os valores portugueses".

De qualquer uma das formas, um aspecto crucial chama nossa atenção nesse contexto: é a presença significativa dos chamados países do Sul em Moçambique. Ora, tendo em conta essa elevada presença de países provenientes do hemisfério sul na cooperação com Moçambique nos primórdios anos da sua independência, isso nos remete, na prática, a experimentos de uma Cooperação Sul-Sul *avant la lettre* em Moçambique independente, tendo a particularidade de que essa, já nesse mesmo contexto inicial, é arquitetada justamente de acordo com padrões institucionalizados assinaláveis. Muito a propósito da contribuição dos países pertencentes ao chamado Sul geopolítico, isto é, a CSS neste mesmo contexto, Magide Osman, elaborando a volta de um conjunto de dificuldades que o país teve que enfrentar para manter a sua economia em funcionamento e paralelamente prosseguir esforços rumo ao desenvolvimento no período imediatamente após a independência, esforçou-se por trazer evidências do apoio de alguns países do Sul em setores-chave da economia moçambicana. A esse respeito, vale a pena transcrever a seguinte passagem da entrevista que nos concedeu:

> [...] a ajuda da união soviética começou a ser cada vez mais relevante, porque todo o esforço de guerra era alimentado pela união soviética que inclusive começou a ajudar comprando os combustíveis. Falar de combustível isso lembra aqui alguns fatos da cooperação sul-sul fato que não era da China. Primeiro foi, nós, todos os anos tínhamos problema dramático que era de assegurar que nós tínhamos dinheiro ou tínhamos meios de fornecer e arranjar combustíveis, então, andávamos sempre a procura de países que nos pudessem dar essa ajuda. Bom, primeiro foi o Iraque que deu 300 mil toneladas de petróleo, sob forma de empréstimo; depois foi a Líbia, depois foi a Argélia, um bocadinho Angola, portanto, significa que esses três países aguentaram cada um deles Moçambique por três anos, portanto os valores que eles davam era cerca de 300 mil dólares, mas isso era sob forma de donativos, o que Moçambique não deixou perder. Estávamos desesperados que optassem por empréstimos, no caso de empréstimo, seria preciso arranjar alguém que fornecesse. E depois deixou de haver este tipo de apoio desses países, portanto, o ônus passou para união soviética que não dava a quantidade que dava a Líbia, Argélia, por exemplo, o Iraque deu 300 mil toneladas duma vez só, mas assegurava o fornecimento de 100 mil toneladas e que foi aguentando com o país. Então estes são três exemplos de cooperação sul-sul e a china não tinha, digamos, uma expressão muito grande em Moçambique por causa do conflito com a União Soviética e os chineses tinham uma postura basicamente a dizer têm apoio da União Soviética não precisam de nós. E nós não tínhamos qualquer tipo de projeto com os chineses.[142]

Interessante notar que, nesse mesmo período, tanto a China como o Brasil, dois dos principais atores dos hoje chamados países emergentes, não tinham uma presença notável

[142] Entrevista a nós concedida por Magide Osman. Novembro de 2012, em Maputo. Ex Ministro das Finanças de Moçambique.

entre os países do Sul que apoiavam diretamente Moçambique em setores chaves das suas necessidades. Certamente, isso deve-se a fatores de conjuntura doméstica de ambos os países que, nessa fase, não propiciava a uma inserção internacional destacável no sistema internacional da cooperação. De acordo com as palavras do antigo governante da FRELIMO, parte importante do apoio fornecido por estes era basicamente exercido sob a forma de bens, no caso o fornecimento de petróleo. Portanto, tratava-se de atores do Sul, detentores de recursos e que se prontificavam em resolver um problema que constrangia outro país do Sul, concedendo-lhes facilidades que lhes permitissem alguma oxigenação em sua economia.

No âmbito da presença da cooperação dos países do Sul em Moçambique, no contexto a que nos referimos, importa destacar alguns contornos da contribuição cubana devido ao seu significativo valor acrescentado, destacando-se com uma substancial participação ao nível da cooperação militar, mas, sobretudo, a técnica, que era alargada a vários domínios. Primeiramente, e no plano mais geral, a participação cubana no continente africano foi marcada por uma contribuição histórica notável e pode ser enquadrada no âmbito da geopolítica e geoestratégia de Havana nesse continente. Gerald Chaliand[143] observa que a presença cubana em África representava o esforço das autoridades do arquipélago caribenho em poder participar diretamente no jogo das disputas então em curso no sistema das Relações Internacionais no contexto da Guerra Fria. Na verdade, os cubanos sempre estiveram presentes na política africana. Basta lembrar o envolvimento de Cuba, em 1961, na guerra da Argélia em apoio às forças revolucionárias. Nos anos de 1964-1965, os cubanos tiveram uma presença significativa no Congo, de onde se destaca a presença pessoal de Ernest Che Guevara. Em 1966, apoiaram as independências de Guiné-Bissau e Cabo Verde, para além de assinalar a sua presença na Etiópia e o grande fluxo de cubanos que combateram ao lado do exército Angolano na célebre batalha do Cuíto Cuanavale (CHALIAND, 1982).

Como já anteriormente destacamos, no que tange à cooperação particular com Moçambique, o apoio cubano inicia nos momentos da luta armada pela independência nacional dentro do movimento de solidariedade internacional para com os movimentos de libertação das colônias portuguesas. Entretanto, já nos pós-independência, em 1976, quando uma delegação cubana visitou Moçambique, foram solicitados pelo então presidente da República, Samora Machel, cerca de 300 técnicos especificamente para fazer face às insuficiências nas áreas econômicas que haviam sido abandonadas pelos técnicos portugueses aquando da sua retirada precipitada do país. No entanto, o maior apoio surge depois da realização do III Congresso da FRELIMO, em fevereiro de 1977, quando este se declara

[143] Chaliand, G. (1982). A luta pela África: Estratégias das Grandes Potencias: São Paulo, Brasiliense.

Partido de Vanguarda e socialista de ideologia marxista-leninista – ano em que o então presidente cubano Fidel Castro efetuou uma visita oficial a Moçambique. Foi precisamente a partir desse momento que foi enviado a Cuba um contingente de 1200 estudantes moçambicanos, selecionados entre famílias de origem operária e camponesa em consonância com a ideologia dos partidos timoneiros dos dois países, nomeadamente a FRELIMO e o PCC[144]. A partir dessa altura, e sucessivamente, mais estudantes foram se deslocando para Cuba, a Ilha da Juventude, para prosseguir com os estudos, com a particularidade da formação abrangendo apenas o nível secundário e técnico. Na fase inicial, o acordo não contemplava o ensino superior. Em 1982, cerca de 5 mil estudantes moçambicanos haviam beneficiado de bolsas de estudo em Cuba. Nas palavras de Samora Machel, "estes recebiam tudo, desde alimentação até uma formação verdadeiramente revolucionária e se formavam como quadros" (GLEIJESES, 1982)[145]. Desde que iniciou o processo de atribuição de bolsas de estudo para Moçambique, estima-se que cerca de 10 mil estudantes moçambicanos tenham passado por Cuba.

No prosseguimento dos esforços com vista a consolidar a cooperação entre estes dois países pertencentes ao bloco socialista e provenientes do Sul, cumpre observar que, a quando do encontro entre o primeiro presidente da República Popular de Moçambique, Samora Machel, e o membro do Bureau Político do Partido Comunista Cubano e Secretário do Comitê Central do partido, Jorge Risquet Valdes, durante a visita efetuada por este a Moçambique, de 10 de setembro a 2 de outubro de 1982, a mando do presidente cubano Fidel Castro[146], foi enfatizada a necessidade de fortalecimento das relações de amizade e cooperação entre Moçambique e Cuba no domínio político, econômico, cultural e social onde se salientaram aspectos de natureza ideológica. De acordo com o presidente Machel, esse aspecto era crucial, na medida em que o contexto internacional era caraterizado pela agressividade do imperialismo (INFORME, 1981, p.1).

Fica evidente que, para Samora Machel, as relações entre Cuba e Moçambique passavam necessariamente pelo contexto da luta ideológica até então prevalecente e que, para efeito, Moçambique deveria aprender, à luz da experiência da revolução cubana, de como construir desenvolvimento lutando simultaneamente contra ações do imperialismo internacional. É dentro dessa perspectiva que diversas áreas, como saúde, pesca, agricultura e

[144] PCC: sigla referente ao Partido Comunista Cubano.
[145] Cold war international history Project Bulletin, p. 18. Havana´s policy in Africa, new evidence from Cuban archives 29/09/1982.
[146] Informações do informe geral da presença em Moçambique da delegação cubana. Documento confidencial que tive acesso. Datado de outubro de 1982.

cultura, para citarmos apenas as mais relevantes, contaram com um forte apoio de Cuba. Vale lembrar que, em 1982, a quando da visita de Risquet a Maputo, em encontro com o então Primeiro-Ministro, Mário Machungo, com intuito de analisar e reforçar a cooperação, concluiu-se que, nos setores não produtivos, como saúde, educação e desporto, Cuba continuaria a apoiar ao país de forma gratuita. Enquanto, no que diz respeito a esferas produtivas onde Cuba possuía alguma experiência, se buscariam mecanismos mutuamente benéficos para ambos os países.

Um outro país socialista do leste europeu, que desenvolveu uma substancial cooperação internacional com Moçambique, foi a então República Democrática Alemã (RDA). De modo geral, a RDA jogou um papel fundamental no apoio ao desenvolvimento dos partidos de vanguarda da revolução democrática de orientação socialista em África da qual se incluía a FRELIMO. Importante salientar o apoio fornecido aos países que foram colônias de Portugal, com destaque para Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, onde foram estabelecidos partidos Estado da revolução democrática socialista a partir de 1977. Essas ações enquadravam-se nos esforços que a RDA pretendia manter uma importante influência do bloco soviético em África, para além de que era um importante instrumento para presença da Alemanha do Leste na política internacional. É o mesmo que dizer que essas ações se enquadravam objetivamente à luz da política externa de Berlim do Leste no contexto da Guerra Fria.

Por outro lado, é importante ressalvar que as duas Alemanhas, a do leste e a ocidental, rivalizavam-se de forma clara em suas pretensões de incrementar os níveis de cooperação e presença em África. Para atingir suas pretensões e, concomitantemente, encontrar legitimidade interna e externa da sua presença no continente africano, a contra propaganda de Berlim do Leste em relação a Bona baseava-se no pressuposto político de que Bona estabelecia relações diplomáticas com África do Sul em pleno momento do Apartheid. Como sabido, isso produziu implicações negativas profundas aos países africanos.

No caso concreto da cooperação com Moçambique, vale dizer que a RDA foi o primeiro país do leste europeu que estabeleceu acordos com a FRELIMO. De acordo com Gareth Winrow[147], foram rubricados nos anos de 1974, 1977, 1979 acordos para apoiar Moçambique em termos financeiros, técnicos e militares (WINROW, 1990 p.107). Na mesma tendência da atuação de Cuba, num primeiro momento, a ênfase da cooperação da RDA com Moçambique foi concentrada na formação de quadros do partido FRELIMO (Partido-Estado) nas instituições de ensino da RDA, para além da abertura de mecanismos de assistência ao

[147] Gareth, W. (1990) The Foreign Policy of the GDR in Africa. Cambridge University Press. Cambridge.

país em várias áreas técnicas. Para WINROW, citando fontes da Alemanha do Leste, as relações político-partidárias constituíram-se principalmente no impulso não somente das relações de cooperação interestatais mas, também, no estabelecimento de com organizações sociais. Em termos práticos, compreende-se que a estratégia de cooperação acionada pela RDA estava embutida por um forte componente de ideologização da sociedade moçambicana. Subentende-se que a natureza da cooperação, articulada por via da ação do partido de vanguarda, constituiu-se no principal veículo para construir e consolidar contatos com sindicatos, organizações femininas e de juventude, associação de camponeses, entre outros, nos quais a prioridade foi sempre a inclusão da componente de formação – como sabido, um veículo importante de transmissão de ideologia. A esse propósito, vale a pena notar que um dos aspectos mais tradicionais da estratégia de influenciar, que foi particularmente empregada pela RDA junto dos países africanos de modo geral, e que foi fortemente incentivada pelo bloco soviético, foi a vertente da *Mendien Politik.* Gareth sugere que havia sempre uma preocupação no sentido de se fazer sistematicamente a difusão da ideologia marxista-leninista tendo como instrumento veiculador os meios de comunicação social. Para fazer valer essas pretensões, foram nessa altura rubricados vários acordos com associações ou missões de jornalistas.

No caso de Moçambique, as agências alemãs estabeleceram acordos que permitiam seu estabelecimento no país, para além de assinaturas de acordos de cooperação em setores como rádio e TV, que incluíam o treinamento e formação de jornalistas, organização de seminários liderados por especialistas da RDA (WINROW, 1990). Uma quantidade considerável de jornalistas moçambicanos recebeu treinamento no Instituto Internacional para Jornalistas Wener Lamerz, próximo de Berlim do Leste. Como dito, objetivamente, esse exercício visava reforçar a influência da RDA e do bloco soviético nessa região. É o mesmo que dizer que havia interesses claros de expansão das orientações ideológicas e políticas dentro da estratégia de projeção de poder que era exercido com base na natureza de cooperação oferecida.

Os fatos mostram que tanto a URSS quanto Cuba e RDA esforçaram-se por maximizar o mais cedo quanto possível o contato com a FRELIMO e outros partidos africanos, com o objetivo claro de influenciar estrategicamente a política interna e externa dos novos estados recém-independentes (WINROW, 1990, p.103). Em certa medida, faz algum sentido considerar que a retirada em massa de quadros portugueses ligados às mais diversas áreas e expertises no período pós-independência acelerou, de forma desenfreada, os esforços dos países socialistas para penetrar e estabelecer influência sobre o país. Existia um vazio em

áreas importantes, como é o caso da Educação, facilmente susceptível de sofrer influência exterior ou se submeter a um processo de ideologização.

No ano de 1979, a cooperação de Moçambique com RDA foi expandida e progressivamente proliferaram assinaturas de acordos, nos quais a Alemanha do Leste provia assistência em áreas como educação, saúde, comunicação, gestão econômica, treinamento de quadros para áreas de operações militares e segurança. Ou seja, a RDA penetrava praticamente na totalidade dos setores vitais para o progresso e desenvolvimento da então jovem nação. Note-se que, paralelamente a estes acordos, as relações político-partidárias foram reforçadas e vários acordos de cooperação foram estabelecidos entre os dois partidos do Estado que representavam os países, nomeadamente a FRELIMO e o SED. Isso revela a grande preocupação em manter salvaguardados aspectos inerentemente de natureza política que eram cruciais na cooperação nesse contexto.

Importante salientar que a cooperação, no contexto da Guerra Fria, era caraterizada por uma acérrima disputa entre os países pertencentes ao bloco soviético e ao capitalista para influenciar países a aderirem suas ideias. A título elucidativo, vale aqui mencionar um aspecto ilustrativo do cenário vivenciado à luz da cooperação internacional em Moçambique. Relatos de Winrow dão conta de que, em fevereiro de 1978, uma delegação da República Federal Alemã (RFA) chegou a Maputo, capital de Moçambique, com o objetivo de finalizar um acordo de ajuda ao desenvolvimento no qual iria prover um valor total de cerca de 11 milhões de dólares americanos de assistência ao governo de Moçambique. Entretanto, os detalhes técnicos do acordo foram estabelecidos somente quando as autoridades moçambicanas mostraram objeção em incluir o *Land Berlin Clause*[148] e consequentemente recusaram em assinar o acordo. Pelas mesmas razões, Moçambique recusou-se a assinar a Convenção de Lomé II[149]. Vale lembrar que Moçambique, como país virado para o chamado bloco socialista, desde 1975, apoiava a posição defendida pela RDA, ou seja, de acordo com a

[148] A Alemanha Federal, como membro da então Comunidade Econômica Europeia (CEE), hoje União Europeia (UE), exigia que qualquer ajuda prestada aos países do grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico) ao abrigo da Convenção de Lomé devia ter como contrapartida o reconhecimento do setor oeste da cidade de Berlin como sendo parte integrante da Alemanha Federal. O bloco do leste pretendeu sempre incluir a questão da cidade de Berlin no âmbito do Acordo Quadripartido (URSS, Estados Unidos, França e Inglaterra) que tratava do estatuto da cidade de forma diferente. Pelo menos era interpretado de forma diferente.

[149] A Convenção de Lomé corresponde ao acordo assinado em 1975, entre a então Comunidade Europeia (CEE) e cerca de 70 nações de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Esse acordo visava essencialmente apoiar as colônias do Reino Unido, da França, da Holanda e da Bélgica, oferecendo-lhes uma ajuda de mais de 18 bilhões de dólares, durante os cinco anos seguintes, e assegurando-lhes igualmente o direito de livre acesso aos mercados europeus na agricultura e mercadorias industriais. A Convenção de Lomé foi considerada um modelo de cooperação Norte-Sul. Garantiu aos estados ACP bilhões de dólares de ajuda europeia, válida por períodos renováveis de cinco anos.

interpretação à luz do tratado quadripartido, não se reconhecia Berlin como sendo território da RFA.

Em decorrência dessa posição tomada por parte de Moçambique, o país apenas recebia apoio simbólico por parte da CEE como, aliás, foi confirmado por Joaquim Chissano na altura chanceler do governo, citado pela Revista *África Report, january/february 1983* (HANLON, 1981). As evidências revelam que a aderência de Moçambique a Lomé e, consequentemente, a benefícios por parte da Comunidade Europeia só se tornaram possíveis, como veremos mais adiante, quando Moçambique aceitou aderir a *Berlin Land Clause*.

O exemplo, acima arrolado, mostra o quanto a questão da cooperação internacional foi fortemente utilizada como instrumento de política externa pelos Estados mais poderosos (e doadores) no contexto da Guerra Fria. Nessa mesma chave, em 1979, o presidente da RDA, Erick Honecker, efetuou uma visita de Estado a Moçambique, onde foi notória a preocupação em estreitar a observância do acordo quadripartido dentro da interpretação da Alemanha do Leste. Para a diplomacia da RDA, a ênfase na cooperação com Moçambique, estabelecida em fevereiro de 1979, baseava-se dentro dos princípios do internacionalismo proletário e no Marxismo-leninismo, para além de que esta cooperação era parte do acordo político estabelecido em Moscovo, em novembro de 1978, entre os países do bloco soviético, onde se impulsionava o desenvolvimento de relações com estados de orientação socialista no terceiro mundo (WINROW, 1990).

Em 1980, a RDA e Moçambique assinaram, também, um acordo econômico de longo prazo, curiosamente o primeiro programa dessa envergadura assinado entre os alemães e um Estado africano. Nessa mesma altura, o presidente Machel recebeu do seu homólogo do leste alemão uma oferta de solidariedade no valor de 5 milhões de marcos, valor aproximado a 3 milhões de dólares americanos. Não deixa de ser curioso destacar que, no encontro Machel e Honecker, ambos condenaram veementemente a agressão que, nessa altura, a China efetuava contra Vietnã – essa condenação foi expressa em comunicado conjunto. Essa sinalização mostra claramente que a FRELIMO tinha as relações mais estreitadas do lado soviético, distanciando-se da República Popular da China. As circunstâncias demonstravam claramente a tendência forte pró-bloco soviético por parte das autoridades de Maputo.

De acordo com Winrow, em 1979, a percentagem das exportações e importações de Moçambique com o Estados da Comunidade de Ajuda Mutua Econômica (CAME), que representava o bloco econômico dos países do bloco soviético, totalizava 9 e 15%, respetivamente, do qual somente por parte da RDA era de cerca de 8 e 9%, o que contrastava com a URSS que era somente de 1.1 e 0.1%. Citando fontes da Agência de Informação de

Moçambique, reportadas em agosto de 1984, Winrow revela que a RDA era o segundo parceiro comercial mais importante de Moçambique (WINROW, 1990, p.175-176). No período entre 1979-1982, a RDA importou de Moçambique uma quantidade enorme de recursos naturais, mais concretamente carvão mineral. Para que se tenha uma ideia mais elucidativa, no ano de 1981, Moçambique exportou um máximo total de 188.500 mil toneladas de Carvão. Entretanto, somente a RDA, entre 1980 e 1982, importou cerca de 16.9 milhões de toneladas de carvão proveniente de Moçambique (WINROW, 1990, p.188). Importante notar que as relações comerciais de Moçambique com a RDA conheceram um declínio dramático em 1982 com a estagnação da importação do carvão de Moatize, província de Tete na região central do país. Como forma de minorar esse declínio, em setembro de 1982, foi rubricado um acordo tripartido entre a URSS, RDA e Moçambique que visava a exploração de carvão e reservas de Tantalite.

No caso particular das relações de cooperação com a URSS, Vladmir Shubin[150] aponta para o ano de 1976 como sendo o da abertura das relações de cooperação para o desenvolvimento (SHUBIN, 2008). Anteriormente, a presença da URSS em Moçambique encontrava no apoio militar o seu principal componente. Posteriormente, os soviéticos viam a possibilidade de utilização dos recursos naturais de Moçambique como sendo uma forma de benefício mútuo. Assim, em março de 1977, o Presidente Machel e Nikolai Podgorny, líder e estadista da URSS, rubricaram o tratado de amizade e cooperação. Analistas defendem que, com a assinatura desse tratado, a expetativa da FRELIMO era muito alta em poder contar de forma ampla com o apoio da URSS nos anseios do desenvolvimento econômico. Em verdade, e não obstante o apoio que foi fornecido pelos soviéticos, o que foi realmente obtido pela FRELIMO ficou muito aquém do esperado. Os sinais mais elucidativos dessa preocupação acontecem quando o pedido, por parte de Moçambique, de adesão à organização econômica dos países socialistas, o CAME, foi rejeitado.

Essa rejeição constituiu um golpe político muito forte para a elite dirigente da FRELIMO, que, como dito, sua expetativa era almejar o desenvolvimento contando com apoio maciço da URSS[151] e do bloco soviético como um todo[152]. Essa frustração política da

[150] Shubin, V. (2008) The Hot "Cold War". The USSR in Southern Africa. University of Kwazulu Natal-Press.
[151] Cabe mencionar que, de acordo com Shubin (2008), a escolha do socialismo foi feita pela FRELIMO e não foi uma imposição feita pela URSS. Declarações de Sérgio Viera, um proeminente membro da FRELIMO, veterano da luta anticolonial, a escolha foi influenciada pelas palavras do Marshal Grechko quando encontrou o então Ministro da defesa de Moçambique, e veterano da luta anticolonial Alberto Chipande em Moscovo em abril de 1976.
[152] Shubin, citando Sérgio Viera, indica que a oposição para que Moçambique não aderisse ao CAME veio da Hungria, Polônia e Czecolsvakia. O Argumento principal da rejeição era de que Moçambique não era necessariamente um país socialista, mas sim um país de orientação socialista (SHUBIN, 2008, p. 159).

elite dirigente de Moçambique veio a confirmar-se no ano de 1983, quando Yuri Andropov foi eleito Secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS). A nova liderança soviética manifestou apoio a Moçambique na esfera político-cultural, na promoção da sua capacidade defensiva, na assistência e também na capacitação do desenvolvimento econômico. Contudo, deixou bem claro que o desenvolvimento e o progresso social de Moçambique deveria tão-somente resultar do trabalho do povo e de políticas corretas adotadas pelas lideranças da FRELIMO (SHUBIN, 2008, p.159). Objetivamente, como veremos mais adiante, sugerimos duas hipóteses explicativas para o comportamento manifestado pelo bloco soviético em relação às autoridades de Maputo: por um lado, a exaustão do modelo soviético e das reais capacidades dos países do bloco em responder aos apelos de Moçambique e, por outro, poderá ser considerado um excesso de expectativas das lideranças moçambicanas em relação ao apoio a receber por parte do bloco soviético. Em decorrência dessa situação, é praticamente, a partir desse contexto, que Samora Machel se mostra disposto a virar suas inclinações políticas e mudar o tipo de alianças, direcionando-as gradualmente para o Ocidente. O quadro exposto vai colocar as autoridades de Maputo em uma situação em que têm de encontrar respostas políticas para a sua própria sobrevivência política e econômica.

Em termos analíticos, sugere-nos que a FRELIMO, ao aliar-se à URSS e ao bloco soviético de modo geral, somente se baseou no pressuposto de estabelecimento de relações de amizade e cooperação pautadas pelo princípio de "aliados naturais", não tendo avaliado a conjuntura interna da própria URSS e dos países socialistas do leste europeu. Dito de outra forma, na realidade, a FRELIMO adere ao Marxismo-Leninismo, potenciando as relações com a URSS e aliados, num período em que o sistema soviético passava por uma crise estrutural sem precedentes, que a colocava a beira de um colapso econômico[153]. Essa interpretação encontra sustentação nos argumentos esboçados por Istavan Mêszaros[154], referindo-se à situação da URSS nas décadas de 1970-1980. O autor observa que

> [...] o que é diretamente relevante aqui é que a crise estrutural do sistema com o qual temos convivido por três décadas e meia, sem qualquer sinal de que ela vá desaparecer de nosso horizonte, é inseparável da ativação dos limites

[153] Vale lembrar que, em 1985, Mikhail Gorbachev, o novo dirigente comunista, procurou combater a crise do socialismo, promovendo uma política de reformas modernizadoras: Perestroika (restruturação econômica) e Glasnost (transparência) foram claramente as duas grandes medidas que contribuíram para o declínio da ex URSS, pois possibilitaram a eclosão de movimentos de independência em outros países que faziam parte da União Sovietica.

[154] Meszaros, I.(2012) O Poder e Ideologia: Tradução de Magda Lopes e Cezar Castanheira, 1ª ed. São Paulo, Boitempo.

> intranscendíveis do capital, com as potencialidades mais destrutivas e consequências para o futuro (MESZAROS, 2012, p, 18).

Para Mêszaros (2012, p. 18), "a implosão do sistema soviético só pode ser entendida como parte essencial dessa crise sistémica". Fica claro que o autor defende que a solução soviética não foi capaz de resolver problemas estruturais que resultam de um modo de produção pós-capitalista de reprodução sócio-metabólica. Como este mesmo afirma, "é por isso que o fim do experimento pós-capitalista soviético foi inevitável" (MÊSZAROS, 2012, p.18). É plausível essa análise de Mêszaros, segundo a qual a crise estrutural que a URSS atravessava refletiu-se em termos práticos na natureza e na qualidade de cooperação que esta poderia fornecer a países de orientação socialista com economias debilitadas, como era o caso de Moçambique. Na prática, a crise soviética que, naturalmente, em muito afetou a sua economia doméstica contribui, de certa forma, como corresponsável pela impossibilidade das autoridades de Moscovo em poder responder à expetativa da cooperação para o desenvolvimento dentro dos padrões almejados pelos dirigentes da FRELIMO. Ressalve-se que essa posição foi recentemente reconhecida pelo antigo presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, em uma cerimônia pública realizada em Maputo. De acordo com o ex estadista moçambicano,

> Havia uma expectativa de que o bloco socialista pudesse apoiar Moçambique primeiro nos seus ambiciosos planos de modernização e depois perante a agressão aberta sul-africana. Essa expectativa foi criada, porque as nossas análises não nos permitiram acompanhar a evolução da economia internacional muito menos sobre o grau de engajamento com que o bloco socialista estava disposto a apoiar as iniciativas moçambicanas de desenvolvimento e sobre a sua capacidade material de dar tal apoio. O próprio bloco socialista não estava a acompanhar a evolução tecnológica no mundo e as suas economias já tinham problemas estruturais. Criamos expectativas pouco informadas o que é errado sob o ponto de vista de ação diplomática sustentável e a longo prazo. Isto não podia ter acontecido de outra maneira, porque, na altura da proclamação da Independência Nacional, não tínhamos diplomatas treinados como tal e os não profissionais que exerciam a prática diplomática eram em número insignificante. Não tínhamos analistas Diplomáticos para fazerem a previsão daquilo que posso batizar de o Estado do tempo da política, economia e diplomacia internacionai**s.** Não tínhamos serviços de inteligência adequados.
>
> Quando nos apercebemos, tardiamente, nos princípios dos anos 80, sobre a fragilidade dos países socialistas e sobre a incapacidade destes em apoiar o processo de desenvolvimento de Moçambique, a Diplomacia de Moçambique teve de assumir a responsabilidade de criação de consonância entre as nossas expectativas e a realidade dando um novo rumo à política Externa Moçambicana. A Ofensiva Diplomática foi resultado desta avaliação[155].

[155] Diplomacia e o seu papel no Desenvolvimento de Moçambique: Retrospectiva Histórica, Realizações, Desafios e Perspectivas**.**Discurso proferido pelo antigo Presidente de Moçambique Joaquim Chissano na Cerimônia de comemoração dos 27 anos da criação do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) de Moçambique em 5 de abril de 2011. Maputo.

Fica evidente que, em termos de estratégia política, a FRELIMO alinhou-se ao bloco socialista nos pós-independência apenas como consequência do apoio recebido por estes durante a luta pela independência e não como estratégia de desenvolvimento do país. As afirmações de Joaquim Chissano deixam claro que, se eventualmente a FRELIMO tivesse obtido a *priori* informação real da situação de crise dos países socialistas, certamente que não alinharia "cegamente" nessa direção, visto que a possibilidade de fragilizar o seu poder estava bem presente, como ficará demonstrado mais adiante. Esse aspeto reitera a tese por nós sugerida, no início deste trabalho, de que, no que tange à lógica desenvolvida pela diplomacia da FRELIMO, fica assente que esta obedece ao que Bertrand Badie denominou de "diplomatie de conivence", ou seja, "diplomacia de clube" no sentido de que, por vezes, as soluções estratégicas diplomáticas mobilizadas não visavam ser soluções gerais sustentáveis a longo prazo, mas apenas soluções para resolver interesses estratégicos de um certo grupo, no caso da FRELIMO. Nesse particular, a habilidade diplomática desse grupo se confundia com interesses estratégicos do país. Subentende-se portanto, que a diplomacia era aqui acionada como estratégia de sobrevivência política de um grupo e muito menos com uma visão global de sociedade. Entendemos que esta estratégia atravessa vários contextos da história de Moçambique com resultados satisfatórios para esta agremiação política partidária.

Ora, como já descrito, nos anos 1980, tanto a URSS e a RDA, assim como os outros países membros do CAME, estavam impotentes para evitar um maior envolvimento e influência ocidental nos estados africanos de modo geral e, em particular, de Moçambique. Referimo-nos a esses países e, mais especificamente, aos que até então eram claramente considerados colaboradores ou próximos ao bloco soviético. Esse aspeto contrastava com o entusiasmo demonstrado pelo Ocidente em relação aos Estados africanos. Havia, digamos, uma vontade expressa dos países do bloco capitalista em ocupar o mais rápido quanto possível o espaço que gradualmente o bloco soviético ia concedendo por força da sua impossibilidade econômica de o manter. Afinal de contas, estamos em contexto de disputas geopolíticas e geoestratégicas por parte das grandes potências mundiais.

No que diz respeito ao caso de Moçambique, tudo isto coincide com um período em que o país atravessa uma crise econômica e estrutural sem precedentes. O país vivia uma situação de colapso econômico total que tinha como principal motivação a guerra civil, a instabilidade político-militar na região e sua relação com Guerra Fria[156], calamidades

[156] Todos esses fatores reduziam naturalmente a capacidade produtiva e aquisitiva do país. As soluções de natureza macroeconômica propostas em face dessa situação não surtiram os efeitos desejados.

naturais[157], políticas econômicas que foram implementadas no período pós-independência[158] e que não tiveram a devida resposta em termos de apoios por parte dos parceiros de desenvolvimento, oriundos do bloco soviético[159]. Os fatores aqui arrolados, quando associados entre si, fizeram com que a crise a qual Moçambique atravessava se tornasse muito mais do que mera incapacidade de satisfazer as suas necessidades alimentares imediatas e o pagamento do seu serviço da dívida externa. Na prática, assistia-se a um colapso econômico e estrutural profundo.

Vale observar que o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (1998) caracterizava o comportamento da economia moçambicana nas décadas 1980 e 1990 como sendo de crises profundas e radicais, as quais conduziram a que o país fosse considerado, pelas organizações multilaterais internacionais – o BM, o FMI, a ONU etc. –, como sendo um dos países mais pobres do mundo (RDHM, 1998, p.49). Assim, no período que varia entre 1979 e 1982, Moçambique entrou numa espiral de endividamento externo. O Estado acabou encetando medidas para sustentar os seus programas públicos e subsídio social que tiveram como efeito imediato a extração de recursos do resto da economia. O país aumentou substancialmente o seu stock da dívida o que gerou como consequência a entrada na fase da crise da dívida na qual o país foi forçado a contrair empréstimos para honrar compromissos anteriores ou ver-se na contingência de permitir a acumulação da dívida pelo acréscimo dos atrasos e descapitalização dos juros.

Perante esse quadro, as autoridades de Maputo tinham que encontrar uma saída para fazer face à situação. A resposta encontrada passou por ensaiar timidamente uma inflexão em direção ao Ocidente. Os primeiros sinais foram dados em resposta à "sedução" por parte da RFA, que incrementou estrategicamente os índices da sua propaganda em Moçambique se comparada com a RDA[160]. Como resultado, o país mostrava disposição em aderir a ideia de

[157] Referimo-nos a enchentes e secas cíclicas.

[158] A quando do advento da independência nacional, o processo das nacionalizações efetuado resultou na formação de empresas estatais industriais, agrícolas e de serviços que ao invés de produzirem o que se esperava delas, passaram simplesmente ser consumidoras de dotações orçamentais sem acrescentar valor ao produto e, sobretudo, sem a capacidade de produzir retornos dos avultados investimentos realizados sobre estas (PIMPÃO, 2005).

[159] Os países do leste europeu, também conhecidos como Conselho de Ajuda Mútua Econômica (CAME), que eram os principais aliados de Moçambique, enfrentavam também crises estruturais que os indisponibilizavam a prestar apoio adicional a Moçambique.

[160] Cumpre informar que a recusa de Maputo em assinar a *Berlin Land Clause* comprometeu substancialmente a promessa de ajuda por parte da CEE a SADCC-Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (organização anterior a SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral), organização na qual Moçambique era membro fundador. Parte considerável dos recursos em ajuda prometida pela CEE, no valor aproximado de $USD 900 milhões em ajuda, era destinada a projetos de transporte regional os quais envolvia Moçambique. A falha de Moçambique em juntar-se a 4ronda da Convenção de Lomé III (presume-se, portanto,

aceitar assinar a *Berlin Land Clause*, para daí poder obter desesperadamente o apoio econômico para o desenvolvimento que tanto necessitava por parte do ocidente. A pressão sobre Moçambique e outro membro relevante da SADCC, Angola, intensificou-se quando, em novembro de 1980, a RFA rejeitou a proposta-compromisso formulada pela Comissão Europeia relativa a *Berlin Land Clause*, na qual se garantia a presença dos dois estados africanos na Convenção de Lomé (WINROW, 1990 p. 215). Uma outra forma de pressão foi exercida quando a CEE reteve fundos que eram atribuídos ao âmbito do orçamento não associado para os anos de 1981 e 1982.

De acordo com Gareth Winrow, a pressão coordenada pela RFA sucedeu-se a quando da viagem do comissário europeu para o desenvolvimento e cooperação a África Austral, em julho de 1982, M. Edgar Pisani, deixando acordado que tanto Moçambique como Angola já poderiam receber os valores que lhes eram destinados no âmbito do orçamento não associado (WINROW, 1990, p. 215). Importa, no entanto, sublinhar que este "gesto" foi apenas considerado como sendo uma espécie de medida provisória de onde se pode subentender que não passava por ser uma forma de pressão a que os dois países africanos de orientação socialista foram submetidos. Aliás, vale a pena ressaltar que parte do entendimento até então acordado indicava que os dois países teriam que participar nas negociações para Lomé III. De fato, e por inferência nossa, leva-nos ao entendimento de que o espírito das negociações privilegiou a pressão, levando vantagem em face a situação difícil que Moçambique atravessava. Logo, a estratégia usada teve como foco o princípio de "pega ou larga".

É necessário referir que, anteriormente, mais precisamente em finais dos anos 1970, Moçambique havia participado nas negociações de Lomé II (em situação aparentemente distinta, ou seja, com maior poder de barganha) sem que para o efeito tenha finalizado a assinatura da convenção. Como dito, em 1982, a situação de apuro econômico de Moçambique havia se intensificado. Em resultado dessa situação, nesse mesmo ano, Moçambique aceitou explicitamente assinar a *Berlin Land Clause*, assegurando, desse modo, a participação de Maputo na Convenção de Lomé III, o que lhe garantia ajuda por parte da RFA, bem como o aumento substantivo do auxílio por parte da CEE.

Algumas correntes observam que subsistem algumas dúvidas concernentes à precisão da data a qual o país aceitou definitivamente rubricar a convenção, uma vez que esse exercício foi antecedido de pequenos acordos de ajuda alimentar e industrial que foram

---

que a sua presença implicitamente reconheceria a *Berlin Land Clause* e sua validade) resultou em ameaças dos Estados da CEE em não ceder fundos no programa de transportes (WINROW, 1990).

rubricados entre Moçambique e RFA em Junho e Julho[161] e que podem ser interpretados como outras formas de *soft power* usadas pelo governo da Alemanha ocidental para "conquistar" a simpatia da FRELIMO. Contudo, aponta-se, de fato, o ano de 1982 como tendo sido o mais preciso da "recapitulação de Moçambique face ao *Berlin Land Clause"*. Na realidade, o acordo então assinado marcava um novo divisor de águas não só na atitude diplomática de Moçambique, mas, também, na tentativa de diversificar alianças para a cooperação internacional.

Diante dessa nova postura por parte do governo da FRELIMO, e, em consequência dos efeitos que poderiam advir, os países socialistas, então "amigos de Moçambique", reagiram de forma preocupante ao novo contexto que se desenhava. De acordo com a nossa fonte confidencial,

> Em 1982, o membro da comissão política do Partido Comunista Cubano, Jorge Risquet, reuniu-se com 6 embaixadores e encarregados de negócios dos países socialistas em Maputo[162], onde estes haviam expressado a sua preocupação em relação à situação de Moçambique fundamentalmente no concernente à problemática da guerra civil e escassez de alimentos. Constataram que, no terreno, a situação econômica era de fato muito difícil, a dívida externa era cada vez mais insustentável, os planos econômicos que FRELIMO trazia do Congresso não se concretizavam e estavam longe que isso acontecesse. Diante dessa situação, os Diplomatas socialistas observavam que existia, por parte dos dirigentes da República Popular de Moçambique, uma tendência em aceitar de forma indiscriminada os créditos oriundos dos países ocidentais, fundamentalmente RFA, França, Reino Unido e inda dos países escandinavos.

De acordo com a fonte que estamos a citar, o argumento utilizado pelo governo para a situação que se verificava, prendia-se com a necessidade de os países ocidentais ajudarem a desmobilizar o apoio que a África do Sul fornecia a RENAMO. Por outro lado, os países socialistas apresentavam críticas para com o governo de Maputo, que tinham como motivação principal o fato de que "uma das características dos dirigentes moçambicanos era de que a iniciativa para resolver os problemas nunca partia dos seus próprios esforços, mas sim esperavam que os países socialistas pudessem resolver os seus problemas diretamente". No caso particular dos cubanos, estes estavam plenamente de acordo com a estratégia dos moçambicanos de se relacionar economicamente com todo mundo. Contudo, colocavam reservas sérias, uma vez que, no seu entendimento, essa política estava a atingir limites

[161] De acordo com Gareth Winrow, citando fontes oficiais da Alemanha Ocidental, *Bundesgeset Zblatt* refere-se que um acordo para o financiamento do desenvolvimento da cooperação industrial foi assinado em Bona em 1982. O autor tem a particularidade de fazer menção que o artigo 7 do referido acordo destaca a validade do *Berlin Land Clause (WINROW, 1990 p.215).*

[162] Os embaixadores dos países socialistas presentes no referido encontro eram provenientes da Hungria, da Nicarágua, da Bulgária, da Checoslováquia e encarregados de negócios da RDA e da URSS. Estiveram ausentes a Jugoslávia, Romênia e Polônia.

extremos e levava à percepção de que o governo moçambicano, em seu conjunto, não tinha suficiente capacidade e firmeza ideológica para se manter em um jogo, no entender destes, tão perigoso como o que estavam se metendo. Portanto, entendiam estes que a estratégia de não alinhamento do governo da FRELIMO, mais do que resolver os seus problemas, poderia de certa forma incrementá-los. Para sustentar essa percepção, o encarregado de negócios da RDA, advogava que

> A tendência crescente da direção dos moçambicanos em aceitar créditos, tanto de caráter financeiro, económico e comerciais por parte dos países capitalistas, levava Moçambique a um endividamento que logicamente poderia incrementar a dependência política do país.

Os diplomatas da Alemanha do Leste chamavam atenção ao fato da significativa facilidade e disposição com que os países capitalistas ortografavam créditos para investimento em infraestrutura, não incluindo a esfera produtiva. Para estes, existia por parte dos países capitalistas, um claro propósito de que, na eventualidade de queda do governo moçambicano, um possível novo governo a tomar o poder teria a possibilidade de receber uma ajuda acelerada para o desenvolvimento de Moçambique.

Essas críticas oriundas dos países socialistas, os quais eram "amigos de Moçambique", podem ser entendidas em várias dimensões. Por um lado, porque aproximação que Moçambique mostrava estar a prosseguir com países capitalistas transformava-se uma clara ameaça aos seus intentos políticos, uma vez que o contexto ainda era de Guerra Fria, no qual a projeção de poder e influência geopolítica e geoestratégia dos países provenientes dos dois blocos era a intenção fundamental. Encontrando-se estes em situação desfavorável para fazer face à situação a qual Moçambique atravessava, tornavam-se, de certa forma, impotentes para travar a intenção da FRELIMO de sobrevivência política e econômica, procurando aliar-se com países capitalistas. Por outro, não deixam de ser plausíveis os argumentos apresentados, concernentes à estratégia aplicada pelos países capitalistas para se aproximar de Moçambique, bem como as implicações que poderiam daí advir. Aliás, como veremos mais adiante, algumas dessas medidas foram responsáveis não só pela inflexão do país ao ocidente, mas também pelo elevado nível de endividamento que transformou Moçambique em refém dos países capitalistas ocidentais. Isso significa, na prática, que os governantes moçambicanos, consciente ou inconscientemente, foram se submetendo à chamada "armadilha do endividamento", sabidamente bastante nefasta para as economias e para o futuro dos países menos desenvolvidos, como se verificou com o caso de Moçambique.

Na prática, estes primeiros contatos com os países ocidentais em plena situação de crise transportavam consigo um alto grau de ideologização que se refletiram, claramente, volvidos alguns anos na sociedade moçambicana. Na realidade, os financiamentos e apoios fornecidos pelos países capitalistas tornaram-se autênticos negócios, não somente comerciais, mas também políticos. Na prática, eram autênticas armas que pretendiam atrair Moçambique para a sua esfera de influência. Estes, dentre vários exemplos, contribuíram bastante para transformar Moçambique num espaço de disputa acérrima das grandes potências em plena Guerra Fria. O país se tornou um lugar de atração para disputas que marcaram a confrontação ideológica na região austral do continente africano. Estrategicamente, a FRELIMO sempre pautou por uma diplomacia que visava assegurar a sua sobrevivência quer política, quer econômica.

Já, aqui, referimos que um dos aspectos principais que levaram os dirigentes da FRELIMO à decisão de aceitar o *Berlin Land Clause*, em 1982, relaciona-se com o fracasso do pedido de Moçambique de adesão ao CAME e com a situação econômica que caracterizava a URSS em particular e os países socialistas do leste europeu de modo geral. No prosseguimento dos esforços diplomáticos por parte de dirigentes políticos do governo de Moçambique para angariar apoios que permitissem fazer face a situação calamitosa que o país se encontrava, foram incitados um conjunto de contatos com países ocidentais. Joseph Hanlon[163] observa que, no período que se estende de 1982 a 1983, registaram-se movimentos consideráveis na diplomacia moçambicana na direção ao Ocidente. Defende que a incursão para ocidente era vista pelas autoridades de Maputo como uma rota com objetivo de se poder chegar aos Estados Unidos da América (EUA) (HANLON, 1991 p.28).

Com efeito, em outubro de 1982, o presidente Samora Machel inicia um périplo ao ocidente que o vai levar sucessivamente a países como Reino Unido, França, Portugal, Holanda e Bélgica, para além da visita efetuada à sede da Comissão Europeia. Como se pode depreender, esse périplo do presidente Machel marca claramente a abertura que Moçambique iniciara na sua relação com o ocidente. Paralelamente, outros dirigentes de alto nível da FRELIMO e do governo desdobram-se nesse mesmo contexto em visitas oficiais aos EUA (HANLON, 1991). Vale dizer que, em sentido contrário, isto é, em direção a Moçambique, também verificam-se um incremento de números de visitas oficiais de altos dirigentes ocidentais, de onde se destacam as visitas de Frank Wisner[164] e Chester Crocker[165]. É dentro

[163] Hanlon, J. (1991) Mozambique, Who Calls The Shots? Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.
[164] Frank Wisner era alto funcionário do Departamento de Estado Norte Americano.

dessa conjuntura favorável de movimentação diplomática dos americanos em direção à Moçambique que, em 1983, os EUA nomeiam um embaixador para Maputo para uma vaga que se encontrava desprovida há cerca de três anos. Vale lembrar que, em 1980, autoridades de Maputo expulsaram cidadãos americanos do país alegadamente por estarem envolvidos em atos de espionagem da Agencia Central de Inteligência (CIA) contra o Estado moçambicano.

Esse ato foi prontamente retaliado por parte das autoridades de Washington, que optaram por retirar seu embaixador de Maputo e agudizaram as suas relações com esse país africano, país que havia sido colocado na lista negra da administração americana. Para Hans Abrahamsson[166], quando, em 1981, Moçambique, por via do seu então Ministro de Relações Exteriores, Joaquim Chissano, se voltou para aos EUA com o intuito de solicitar ajuda alimentar, a resposta norte americana foi negativa. Contudo, ainda de acordo com o autor, os primeiros sinais de melhoria só começaram a verificar-se após a visita de Joaquim Chissano a Washington já nos finais de 1981. Interessante notar que o apoio material substantivo somente teve início no ano de 1983, isso por força das recomendações da então primeira-ministra britânica Margareth Thatcher ao presidente Ronald Reagan, no sentido de melhorar o diálogo com Maputo no âmbito da política da administração americana de "engajamento construtivo" (ABRAHAMSSON, 2001 p.204). Vale recordar que Samora Machel havia visitado o Reino Unido em 1982, quando do périplo pela Europa ocidental e manteve encontro com a Sra. Thatcher.

No âmbito da chamada "política de engajamento construtivo" de Washington para com Moçambique, Chester Croker, citado por Abrahamsson, é categórico em demonstrar que o apoio que os EUA forneciam ao país tinha claramente pretensões políticas. Para Crocker,

> A nossa prioridade nestes primeiros encontros era demover Moçambique da sua confrontação autodestrutiva com Pretória, para criar um repensar sobre a sua política doméstica arruinante e explorar a sua prontidão para abandonar o alinhamento soviético e cubano, e portar-se mais como um país independente, não alinhado. Nós também buscamos o seu apoio no nosso tratamento com regime do MPLA em Angola…No princípio do ano de 1983, este diálogo estava a valer a pena. Nos meses seguintes, a ajuda alimentar dos EUA começou a fluir, e tiveram lugar conversações sobre um programa de ajuda para apoiar o setor de mercado […] e o pedido para membro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (CROCKER, 1992, p.237 *apud* ABRAHAMSSON, 2001 p.204).

[165] Chester Crocker foi Assistente Secretário de Estado para os Assuntos Africanos na administração de Ronald Reagan.

[166] Abrahmsson, H.(2001). Aproveitando a Oportunidade. Espaço de Manobra numa Ordem Mundial em Transformação: o caso de Moçambique. Goteborg, CEEI-ISRI, Padrigu, Chalmers Receprontal.

Como se pode depreender, os objetivos da ajuda dos EUA a Moçambique estavam claramente definidos a *priori*, contando apenas com a cumplicidade das elites políticas de Moçambique para a sua prossecução. Em momento algum os americanos não deixaram expressos quais as condições que colocavam como medida para apoiar Moçambique, ou seja, a ajuda alimentar de que tanto Moçambique necessitara transformou-se em instrumento de política externa americana para levar a "bom porto" as suas pretensões políticas, quer em Moçambique de forma particular, assim como na região Austral de África de modo geral. Cumpre ressaltar que esses tipos de posicionamento eram sistematicamente reforçados por declarações de altos funcionários do Departamento de Estado Americano. Em entrevista conduzida por Joseph Hanlon, um funcionário do departamento de Estado americano dirigiu-se nos seguintes termos:

> […] we made it clear to the government of Mozambique that our food aid is political. There are always conditions on aid, although they are often not explicit… To get better relations with us Mozambique had to demonstrate a willingness to change its economic policies (HANLON, 1991 p.43).

Para esse funcionário, isso era necessário a qualquer jeito uma vez que os africanos seriam capitalistas e não gostariam do socialismo. Objetivamente, o processo que conduziu a implementação da política do "engajamento construtivo" foi o marco que conduziu à melhoria, de forma energética, das relações entre Washington e Maputo na década de 1980. Nas palavras de Abrahamsson (2001), em troca do apoio à política dos EUA na região Austral do continente africano, ao governo da FRELIMO foi lhe oferecido apoio alimentar através da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e também de organizações multilaterais, bem como apoio financeiro das instituições de Bretton Woods (ABRAHAMSSON, 2001 p.204). Vale lembrar que Samuel Huntington, em seu texto *Foreign Aid for What and for Whom*[167], alertava para a natureza da ajuda dos EUA. Em síntese apertada, o pensamento deste autor se resume no pressuposto de que os Estados Unidos têm interesses especiais no desenvolvimento de países individuais, por razões que não são necessariamente de natureza econômica, além daquela cuja promoção do desenvolvimento econômico é parte de uma política externa mais geral. Em outras palavras, raramente o desenvolvimento econômico é o interesse primário dos EUA no país. Além disso, também ressalta que a assistência econômica pode até ajudar ao desenvolvimento econômico,

[167] Huntington, S. (1970), "Foreign Aid for What and for Whom".Foreign Policy, n 1,(Inverno de 1970-1971), pp. 161-189

mas que a relação entre ambas não é clara e que os governos dos países pobres têm boas razões para não quererem ajuda (HUNTINGTON, 1970).

Todo o escopo e a natureza da ajuda externa dos Estados Unidos reflete-se na relação dicotômica "meios e fins" e, sobretudo, a eficácia dos meios, isto é, tudo se resume em termos de relação de poder. Essa perspectiva foi mais tarde enfatizada por John Dengnbol-Martinussen e Poul Engberg-Pedersen[168], que argumentam que há diversos fatores que servem de motivação para os doadores, e que essas motivações não são excludentes umas em relação às outras, ou seja, um país pode ser induzido a agir por mais de um fator. Além disso, as motivações podem não estar conectadas com a retórica. Outro entendimento é que a ajuda humanitária somente beneficiaria parte da população, principalmente a elite política e econômica. A ajuda seria direcionada para benefício das empresas mais poderosas, assim como para fortalecer politicamente o grupo no poder. Segundo essa perspectiva, a vida da população, que é o objetivo da ajuda, não tem mudança significativa.

No que diz respeito à presença dos Estados Unidos em Moçambique, vale lembrar que, após um período de fortes fricções políticas entre os dois países no início da década 1980, volvidos cinco anos apenas, Moçambique passou a figurar entre os países da África Subsaariana, que mais recebiam ajuda dos EUA. Importante ressalvar o quão rapidamente o país passou de uma situação de hostilidade para gracejar simpatias por parte da superpotência capitalista, isso em pleno contexto bipolar. Para melhor compreensão das estratégias de atuação norte-americana na alocação da sua ajuda, vale a pena recuperar Hans Morgenthau[169], em seu trabalho *A Political Theory of Foreign Aid.* O pensador realista esforça-se por explicar o conceito da ajuda externa para o desenvolvimento econômico. Partindo do pressuposto de que uma das caraterísticas da cultura ocidental é que esta identifica a acumulação de capital e o conhecimento tecnológico como sendo dois dos pilares mais importantes do desenvolvimento econômico. Logo, isso pressupõe a partida, o entendimento de que os países que não se desenvolveram carecem de pelos menos um desses fatores. Nessa perspectiva, torna-se comum que os doadores condicionem a ajuda à criação de condições mínimas que favoreçam a que o desenvolvimento possa ocorrer.

Independentemente se esta altera ou não o país beneficiado em termos políticos, econômicos ou sociais – ou seja, decorrendo desse condicionamento –, o modo de ajuda a ser fornecido deve ser conexo com uma mudança política, seja ela voluntária ou forçada. O

[168] Dengnbol-Martinussen, J. & Enberg-Pedersen, P. (2003). AID Understanting International dEvelopment Cooperation. London\New York: Zed Books.
[169] Hans, M.(1962). A political Theory of Foreign Aid.The American Political Science Review, Vol. 56, N 2, p. 301-309.

argumento por detrás dessa posição é que só assim se podem maximizar as chances de desenvolvimento e minimizar os fracassos. O que esse raciocínio deixa transparecer é de que a *priori* parece claro que, ao mudar a realidade de um país, com projetos políticos que almejem o desenvolvimento, torna-se necessário que o sistema político e a sociedade também mudem, uma vez que se não o fizessem tal sucesso não ocorreria (MORGENTHAU, 1962 p. 301-309). A prática revelou o quanto essas estratégias se mostraram ineficazes quase que na totalidade de países onde estas foram aplicadas. Vezes sem conta, as transformações sugeridas geraram desaprovação e resistência no país beneficiário. Na prática, subentende-se que o que está por detrás dessas práticas prende-se fundamentalmente com a necessidade de preparar os países receptores da ajuda, as suas instituições, a sua sociedade de modo geral a adaptar-se a condições objetivas que favoreçam a inserção de novos mercados e de um capitalismo que se supunha mais evoluído. Isso prova o quanto a ajuda fornecida está diretamente relacionada com interesses estratégicos dos fornecedores da mesma, sendo que as condicionalidades não passam de um mecanismo para que essas condições possam ser criadas.

Joseph Hanlon (1991) observa que os resultados do périplo efetuado por Samora Machel à Europa Ocidental e a ensaiada aproximação aos EUA refletiam-se em ações de ajuda alimentar às vítimas da fome no sul de Moçambique. Inicia-se, nesse período, um movimento de grandes doações por parte dos países ocidentais. No caso dos EUA, por exemplo, estes encontraram dificuldades internas em continuar a fornecer ajuda alimentar necessária através da cooperação bilateral. Essa situação deveu-se fundamentalmente à recusa por parte do Congresso norte-americano[170]em apoiar o governo de Maputo. Na prática, para o Congresso dos Estados Unidos, a FRELIMO ainda era vista como um governo de orientação marxista, isso em divergência com a posição do Departamento de Estado que considerava "que nenhum país da África Austral tinha trabalhado com os EUA mais consistentemente que Moçambique para a causa da paz e estabilidade na África Austral" (CROCKER, 1987 *apud* ABRAHAMSSON, 2001, p.206). No entanto, havia, por parte da administração americana, urgência em continuar a fornecer a ajuda no período que antecedia a assinatura do acordo de Nkomati[171]. Esse interesse particular tinha como pressuposto principal continuar a garantir

[170] De acordo com Chester Crocker (1992) *apud* Abrahamsson (2001, p. 206), não havia muitas batalhas políticas durante os anos 1980, em Washington, que fossem mais azedas que aquelas sobre a política dos EUA sobre Moçambique, com constantes exigências do Congresso para se abandonar e cortar ajuda ao regime de Maputo, e ajudar a RENAMO como "combatente da liberdade", segundo a doutrina Reagan.

[171] O acordo de Nkomati, assinado em 16 de março de 1984 entre o governo de Moçambique e o governo sul-africano (período do apartheid), consistia em boa vizinhança entre as partes, no qual a Moçambique cabia-lhe, sobretudo, cessar o apoio ao Congresso Nacional Africano (ANC) e o regime sul africano cessaria os ataques que perpetuava a Moçambique, bem como o apoio que prestava a guerrilha da RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique.

confiança aos governantes moçambicanos nos avanços iniciados, incentivando-os a prosseguir de forma célere o ritmo de mudanças.

A estratégia encontrada para contornar este constrangimento e, consequentemente, o esforço em não desperdiçar o momento fértil em que as relações com Moçambique se encontravam foi encontrada numa solução: a canalização de recurso por via dos mecanismos atinentes à ajuda multilateral. Dito de outra forma, o ponto é que o fato de a ajuda bilateral americana não ser vista pelo Congresso com "bons olhos", deu azo a administração americana em reforçar e mobilizar suas contribuições por via dos organismos multilaterais uma vez que se afigurava mais vantajoso[172]. Nessa circunstância, por via do Programa Mundial de Alimentação (PMA), os americanos continuaram enviando comida para Moçambique. Chama-se atenção ao fato de que essa mesma ajuda multilateral foi posteriormente complementada com o incremento adicional de assistência técnica, acrescido no potenciamento de um importante dispositivo de apoio logístico (ABRAHAMSSON, 2001).

Já, aqui, referimos que a debilidade endógena da economia moçambicana, somada ao fato de o país ser ciclicamente devastado por calamidades naturais, originando focos de fome, constituiu-se em um marco que contribuiu substancialmente para aproximação de Moçambique aos países ocidentais, bem como destes para com Moçambique. Vale, entretanto, ressaltar que, formalmente, o primeiro apelo de ajuda alimentar feito por Moçambique foi em Janeiro de 1983. Dentre as causas apontadas pelas autoridades moçambicanas para essa situação calamitosa, destaca-se a questão que indicava um ciclo forte de estiagem (secas) que haviam iniciado em dezembro de 1981 na região do sul do país, tendo afetado a produção agrícola em todo ano de 1982 (HANLON, 1991). No entanto, em junho de 1983, o então Ministro do Comércio Aranda da Silva, em encontro com diplomatas das missões estrangeiras em Maputo, fez questão de reportar que a resposta ao apelo à ajuda alimentar havia diminuído. Cabe destacar que foi em 1983 que o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) iniciou o seu programa de emergência e teve a preocupação de diretamente fornecer material para o setor da saúde. Essa mesma organização, em outubro de 1984, no contexto do seu programa de emergência, concordou em fornecer combustível e em apoiar a capacidade do Governo para efetuar o registo sistemático das condições nutricionais das crianças. Foram, nessa fase, utilizados fundos provenientes do Canadá e da Finlândia para apoiar uma um projeto da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

[172] Seguindo o fardo da dívida e a necessidade que os países do chamado Terceiro Mundo (periferia) de obter créditos frescos, durante os anos 1980, o uso tradicional das instituições de Bretton Woods como um instrumento de baixo custo da política dos EUA, complementando a ajuda alimentar, tornou-se mais intensivo (Abrahamsson, 2001).

(FAO) no sentido de criar um Sistema de Aviso Prévio no Ministério da Agricultura (RATILAL, 1990 p.53). Foi mais ou menos nessa altura que restabelece relações com o Vaticano a fim de obter ajuda, restituindo propriedades confiscadas à Igreja Católica, permitindo-lhe retomar o trabalho das missões[173].

De acordo com Hanlon (1991), os grandes doadores ocidentais recusaram ou reduziram a sua ajuda alimentar. Essa recusa por parte dos doadores é entendida como forma de pressão para que a FRELIMO acatasse com suas pretensões. Aliás, vale recordar que, para que ajuda fosse fornecida, Moçambique teve que fazer algumas concessões imediatas:

> [...] – assinar o humilhante Acordo de Nkomati (1984) com a África do Sul, no qual Moçambique concordou em cortar o apoio ao ANC (o que foi em grande parte cumprido) desde que a África do Sul cortasse o apoio a RENAMO (o que está não cumpriu). O acordo permitiu que a África do Sul e os EUA projetassem a RENAMO como uma força independente que não tinha nada a ver com África do Sul;[174]
> – Concordar em juntar-se ao Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional;
> – Aceitar que as ONG´s internacionais assumissem a distribuição da ajuda e iniciassem o trabalho de desenvolvimento de Moçambique, com autonomia em relação ao governo (HANLON, 1997 p.15).

Em particular, os EUA prometeram alguma ajuda em cereais, algo feito, mas em pouca quantidade. Para Hanlon, essa atitude foi vista como uma medida de pressão e, de certa forma, de alguma hostilidade ao regime marxista que ainda vigorava. Cumpre ressalvar o papel destacado desempenhado nessa fase pelas agências multilaterais da ONU, PMA e, até mesmo, dos próprios americanos que aceitaram fornecer alimentos apenas em regiões que não estavam afetadas pela guerra civil (HANLON, 1991 p. 21). Aqui, destaca-se também o papel desempenhado pelos doadores não tradicionais, como URSS, Itália, Áustria, algumas igrejas, os quais foram responsáveis por prevenir as populações da fome. Não deixa de ser notável destacar o papel desempenhado pelo Zimbabué, que, mesmo estando a ser assolado por uma seca sem precedentes, tornou-se em um dos principais doadores de cereais para Moçambique. Como se pode depreender, a situação de Moçambique, nesse contexto, necessitava de uma atenção particular. O país precisava de recursos e apoios para fazer face ao drama instalado.

---

[173] O então Presidente Samora Machel considerava-se ateísta. Por força disso, as relações entre Moçambique e Vaticano estavam de "costas voltadas" durante longo tempo.

[174] A assinatura desse acordo foi responsável por onda de desaprovação por parte de uma certa comunidade internacional mais progressista, destacando-se alguns líderes africanos nacionalistas, nomeadamente do então presidente da República da Tanzânia, Julius Nherere, (um autêntico pai do movimento de libertação da FRELIMO), que injuriado comenta este fato histórico: "C'est une giffle à l'Afrique tout entière" (LAMY, *et all*, "Mozambique, dix ans de solitude…", L'Harmattan, Paris, 1986, p. 11). De acordo com Pereira (2006), a condenação desse acordo foi unânime, visto que simbolizava a aprovação do Apartheid, desfigurando o então recente libertador Estado moçambicano, agora pactuante com um Estado racista. O que é certo é que, para FRELIMO, esses valores foram negligenciados. O que importava era mesmo a sobrevivência do país a "todo custo".

Segundo Joseph Hanlon (1991), em janeiro de 1984, Moçambique anuncia que não reunia condições para pagar a sua dívida externa. O endividamento externo atingira cifras astronômicas. O serviço da dívida correspondia muito acima do total das exportações. Curioso é que a fonte do endividamento era em geral os países ocidentais.

Em resposta ao anúncio de Moçambique, os credores replicaram numa única voz e recusaram-se a determinar novos prazos para o pagamento, isto é, a reescalonar a dívida sem que para o efeito Moçambique se juntasse às instituições de Bretton Woods. Isso é o mesmo que dizer que Moçambique havia caído na armadilha da dívida, ou seja, daí em diante os destinos do país estavam à mercê dos credores internacionais. De acordo com Millet e Toussaint (2006), a relação entre a dívida e o desenvolvimento humano é clara. Nesse sentido, o mecanismo da dívida permite que as instituições financeiras internacionais, os Estados centrais e as organizações multinacionais assumam o controle das economias dos países pobres periféricos. Para os autores, "esta é uma nova forma de colonização regulada pelos PAE´s" (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 9).

Em decorrência da situação em que o país se deparava e como mecanismo para poder ter acesso a novos créditos e investimentos estrangeiros, Moçambique decidiu, nesse mesmo ano de 1984, submeter um pedido para adesão como membro das instituições financeiras internacionais. De acordo com Abrahamsson (2001), em 1984, foi adotado um programa de menor dimensão econômica que dava ênfase à agricultura privada de pequena escala e que se caracterizava por introduzir muitas medidas de desregulação (ABRAHAMSSON, 2001 p. 202). O autor revela que, em outubro de 1984, o Clube de Paris[175] reescalonou dívidas em atraso e em prazo vencido num total de $USD 280 milhões. Em 1985, os países da OPEC reescalonaram as dívidas em atraso de $USD 120 milhões. Nessa altura, o total do peso da dívida era $USD 2,4 bilhões e o rácio do serviço da dívida excedia o valor dos resultados das exportações.

Em jeito de conclusão, restam-nos algumas reflexões sobre as questões aqui tratadas. Nosso exercício, nessa seção, teve a preocupação em arrolar aspetos centrais que caracterizaram as dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique no período imediatamente a seguir à independência nacional, mais concretamente entre 1975 e 1984. Os fatos aqui arrolados dão-nos evidencias do quanto, por via da sua importância geopolítica e

[175] Em termos oficiais, o papel do Clube de Paris é "negociar" com os países em dificuldades a "solução" a adotar. O objetivo é claro: levar o máximo de dinheiro possível aos caixas dos Estados credores do Norte e impedir que os países endividados adquiram o hábito de adiar, suspender ou, pior, anular os pagamentos. A Lógica do Clube é clara. Inscreve-se na continuação da política de gestação de dívida imposta pelo FMI e BM. Os países só podem ser ouvidos pelo Clube para reescalonamento da dívida se tiverem previamente assinado um acordo com FMI (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

geoestratégica, Moçambique tornou-se, sem dúvidas, em um dos espaços mais disputados em pleno contexto do conflito ideológico bipolar. A guerra fria pode ser observada como tendo sido uma condicionante incontornável da política internacional, uma vez que marcou, de forma severa, mudanças fundamentais na maneira de interpretar e até mesmo de condução da política internacional. Não restam dúvidas do quanto esta constitui-se, ao longo de quase quarenta anos, uma ferramenta pela qual se justificavam determinadas ações políticas, nomeadamente, programas internacionais de cooperação, quer sejam técnicos, econômicos ou até mesmo financeiros, aliados a determinadas disputas entre países, incluindo questões de segurança para nos atermos apenas nestes, os quais eram claramente considerados referenciais importantes no âmbito da Guerra Fria e referenciais importantes nos processos decisórios dos Estados, tanto no contexto interno, como no âmbito externo.

No caso concreto de Moçambique, as evidências deixaram patente o quanto a cooperação internacional oferecida ao país, nesse contexto, baseava-se marcadamente em agendas e interesses da política externa dos países que cooperavam com Moçambique, nos quais a Guerra Fria foi nitidamente transformada em uma ferramenta de projeção de poder internacional e disputa ideológica entre os principais atores que reivindicavam protagonismo no sistema internacional. Nesse contexto, Moçambique desempenhou papel crucial uma vez que era um dos muitos palcos, no Terceiro Mundo, onde esses embates se desenrolavam. Em um primeiro momento, com incidência da atuação dos chamados países socialistas, onde estes procuravam, por via da cooperação que ofereciam, construir tendências que visavam a ideologização do país como estratégia para manter o país fiel à sua influência. Quer-se com isso dizer que, em 1975, com o advento da Independência, praticamente todos aqueles países que ajudaram na guerra pela independência de Moçambique são os que vão ser atores principais das políticas nacionais. Ou seja, quer-se com isso dizer que cidadãos suecos, soviéticos, cubanos, alemães do leste, romenos, búlgaros são, em termos práticos, os que tinham pensamentos para instaurar ou formular políticas, portanto, o país, por via da cooperação internacional, teve que aculturar, já nesta fase, sistemas não pensados internamente, não havendo um sistema de desenvolvimento endógeno pensado, refletido a partir de dentro. Havia ideias contrastantes pensadas a partir de uma ideologia socialista ligada a interesses específicos desses países que foram introduzidas em Moçambique e que o país acomodava. Chamamos a isso de governação e construção do homem novo. Isso foi o mesmo que dizer que estávamos perante uma elite cooptada e que servia de agente dos interesses internacionais por um lado, mas que, por outro, utilizava essa mesma governação como elemento de legitimidade do seu poder.

Em um segundo momento, com advento da crise econômica e humanitária que abalou o país, aliado à incapacidade dos países socialistas em fazerem face às necessidades de Moçambique, isso possibilitou a abertura de espaços e consequente penetração dos países capitalistas, que se predispunham a oferecer ajuda com pretensões iminentemente políticas. Esse fator "obrigou" aos dirigentes do governo da FRELIMO a acomodar as agendas políticas dos parceiros ocidentais, concomitantemente, combinando-as às necessidades urgentes em fazer face à situação de crise em que o país se encontrava. Vale, aqui, mencionar o papel desempenhado pelos EUA, que defendiam claramente a aplicação de suas condicionalidades políticas como requisito para cooperar com Moçambique. Importante notar o quão utilitarista foram as estratégias do governo da FRELIMO, posicionando-se sempre no sentido de que as respostas encontradas em distintos contextos visavam fundamentalmente garantir a sua sobrevivência política e econômica. Chamamos a atenção para o fato de que as inciativas desencadeadas pelos países que ofereciam cooperação tinham como objetivo claro a busca de afirmação no contexto internacional.

No caso da cooperação internacional oferecida pelos países capitalistas, dentre outros, esta visava, também, em nosso entender, preparar Moçambique para que gradualmente se inflexionasse em direção ao ocidente, abrindo, desse modo, portas para a sua entrada nas instituições financeiras internacionais. Ficou evidente o quanto a Cooperação Internacional no contexto bipolar, aliada aos interesses dos países que a forneciam, foi determinante no rumo político, econômico e nas opções de desenvolvimento que o país tomou. Em momento algum, a Cooperação funcionou como um elemento de apelo à neutralidade, pelo contrário, esta era objetivamente usada como ferramenta de atração de influências ideológicas até então em disputa.

Cumpre enfatizar que os primeiros sinais de corrosão de autonomia são claramente construídos a partir desse contexto. A partir do quadro oferecido se pode formular o seguinte questionamento: em que medida se pode construir autonomia em um país que sobrevive cumprindo propostas sugeridas por outros países? Claramente a elite política dirigente de Moçambique abdica, de forma prematura, de construir um mecanismo de recontextualização e ressignificância do papel da ajuda ao serviço da melhoria da qualidade da sociedade, passando a pensar apenas na necessidade de receber a ajuda como fonte de sobrevivência sem que, para efeito, se analisasse as implicações que esta podia, desde cedo, produzir. A ajuda passa a ser uma forma de negócio no sentido de "quem dá mais". A construção do país passa a ser feita em termos de vantagens monetárias. Procuraremos, na seção que se segue, mostrar como a CID evolui num contexto de ajustamento estrutural.

3.2.2. Cooperação Internacional em Moçambique no contexto do ajustamento estrutural: 1985-1993

Formalmente, a ligação entre a CID e os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) têm, nos anos 1980, o seu marco histórico relevante. Foi precisamente nesse período que os doadores encorajavam os receptores da cooperação a adotarem os chamados programas de redução da pobreza[176]. Em termos práticos, as instituições financeiras internacionais e os doadores internacionais propunham, como compromisso para com os países receptores, alocar como prioridade recursos financeiros para desenvolver projetos nesse âmbito (AWORTWI, 2007). De acordo com João Mosca[177], os PAE são um conjunto de medidas econômicas, baseadas fundamentalmente em pressupostos neoclássicos que as Instituições de Bretton Woods (IBW´s) "sugerem" para a saída em situação de crise. Normalmente, as medidas econômicas são acompanhadas por reformas políticas: fim dos regimes monopartidários, mais liberdades individuais, eleições, maior respeito pelos direitos do Homem, entre outros. As medidas a aplicar e as reformas são acordadas em conversações periódicas entre as IBW´s e os respectivos governos. Cabe ressalvar que, de modo geral, os acordos são rubricados em desigualdades de circunstâncias entre os atores envolvidos, donde as IBW´s, sendo o elo mais forte, tendem a impor as suas regras de jogo. Isso, normalmente, reflete-se em resultados contraproducentes e coloca os países que necessitam de apoio reféns da postura dessas instituições.

O financiamento da crise (renegociação da dívida, défices externo e público, ajuda alimentar, projetos de desenvolvimento etc.) está em função do desempenho dos governos na aplicação dos programas estabelecidos (MOSCA, 2005). A prática de negociar qualquer iniciativa, ou seja, a soberania nas negociações, depende de um conjunto de fatores, principalmente da gravidade da crise e das alternativas de financiamento externo, do potencial produtivo e de recuperação a curto prazo, da existência de conflitos, que periguem os poderes instalados, do interesse das IBW´s em manter e negociar o poder vigente e das respectivas alternativas, da capacidade negocial das autoridades e dos grupos de pressão política e social internos e externos.

[176] Programas conhecidos, como *Povetry Redution Strategy Papers-PRSP*, são, na prática, programas preparados pelos países receptores membros com a participação dos parceiros de desenvolvimento incluindo o FMI e BM.
[177] MOSCA, João (2005): Economia de Moçambique, Século XX. Lisboa. Editora Piaget.

No caso concreto de Moçambique, como mencionado anteriormente, o governo solicitou a adesão às instituições internacionais financeiras em setembro de 1984[178], com um forte beneplácito dos EUA, tendo também assinado um acordo com Corporação para o Investimento Privado no Estrangeiro (OPIC) dos Estados Unidos. Em 1985, tornou-se também signatário da Convenção de Lomé III (1985-1990). Vale observar que, em um primeiro momento, as instituições de Bretton Woods haviam rejeitado a solicitação de Moçambique, alegando que o país não reunia as condições básicas favoráveis para ser aceito como membro. Note-se que Moçambique, nesse período, estava em momento áureo da guerra civil[179]. Como se pode depreender, a *priori*, as razões por detrás da motivação dos EUA para que Moçambique aderisse às instituições financeiras internacionais foram muito mais do que resolver os problemas do país. Foram, em verdade, um vínculo para responder aos interesses ocidentais liderados pelos EUA. Como bem afirma Hans Abrahamssom (2001, p. 210), "as instituições financeiras de Bretton Woods foram trazidas a Moçambique por razões da política externa dos EUA, acima de tudo, para facilitar a implementação da economia aberta e liberalizada e da democracia no estilo ocidental"[180]. De fato, somos obrigados a concordar com o argumento do autor na defesa do pressuposto de que, ao ser membro dessas instituições, Moçambique passou claramente a ficar sob forte influência dos EUA, do mesmo modo que passou também, em decorrência desse aspecto, ao cumprimento de um pré-requisito fundamental para garantir a ajuda financeira e a implementação de políticas financeiras. O mesmo que dizer que,

> O objetivo de ser membro e subsequente implementação do programa de ajustamento estrutural, nesse contexto histórico específico e no caso de Moçambique, não era primeiramente criar possibilidades a longo prazo para a balança macroeconômica. Também não era criar a possibilidade a curto prazo para o pagamento das dívidas pendentes, das quais a maioria se devia a credores bilaterais e oficiais. O objetivo principal era político, nomeadamente, criar as condições econômicas e políticas que eram requeridas pelos objetivos da política externa dos

[178] Em virtude do declínio geral que se verificava na atividade econômica, a quando da realização do IV Congresso da FRELIMO em abril de 1983, este traçou diretrizes para superar a situação de crise. O Congresso também definiu aspetos concernentes à Política Externa que possibilitariam a adesão de Moçambique às diversas instituições internacionais e multilaterais, econômicas e financeiras, que proporcionassem benefícios econômicos, assim como conduziu a um amplo relacionamento com vários países do mundo independentemente dos seus sistemas políticos.

[179] Durante a vigência do conflito armado em Moçambique, esta causou prejuízos estimados em mais de US$20 bilhões. O Produto Interno Bruto era apenas metade do que teria sido sem a guerra. Da população total estimada em meados de 1980, em cerca de 15 milhões, cerca de 1 milhão mortos, 1,7 milhões eram tidos como refugiados nos países vizinhos e, aproximadamente, 3 milhões eram deslocados, ou seja, haviam se refugiado em outros lugares no interior do país (HANLON, 1997).

[180] Adam Przeworski em *Democracy and The Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, defende um argumento similar. Para o autor, os pré-requisitos que as instituições financeiras internacionais exigem aos países a quem fornecem ajuda baseia-se em dois pontos fundamentais: a institucionalização democrática de cunho liberal e a abertura ao mercado.

> EUA em relação à África Austral (engajamento Construtivo), e satisfazer as exigências dos aliados ocidentais de manter a ordem mundial (ou seja, a Pax Americana) e daí contra agir o avanço da expansão soviética na região (ABRAHAMASSON, 2001 p. 210).

Pode-se depreender que os objetivos subjacentes às partes diretamente envolvidas nessa cooperação eram claramente contrastantes. Por um lado, as elites governantes moçambicanas tudo quanto supostamente pretendiam eram se beneficiar do apoio para fazer face à situação de fragilidade econômica que o país atravessava, bem como o de lançar as bases para atingir os objetivos de desenvolvimento, contando para o efeito com a parceria dos estadunidenses e das instituições financeiras internacionais para atingir esses anseios. Por outro, como ficou acima exposto, os parceiros de Moçambique tinham claramente outras pretensões que se resumem em seus interesses políticos estratégicos para com Moçambique.

Em termos formais, foi em 1985 que o país foi aceito como membro e somente em 1987[181] começou a implementar o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), que, no país, recebeu o cunho de Programa de Reabilitação Econômica (PRE) e esteve sempre sobre os auspícios das instituições financeiras internacionais, o BM e o FMI[182]. Uma das principais particularidades que marcou a introdução do PAE prende-se ao fato de que este propiciou uma relação excelente entre os parceiros financeiros e Moçambique. Esse fato levou o país a ser considerado como um *Darling* dos doadores[183], proporcionando, desse modo, uma tendência sistemática para que se aumentassem os fluxos de ajuda destinados ao país. Quer-se com isso dizer que a aceitação "por vezes às cegas" do conjunto de medidas que eram impostas era uma condição que abria espaço para que mais países ocidentais e instituições

[181] Esse programa foi concebido para três anos e foi apresentado em Paris pelo Governo ao Grupo Consultivo sobre Moçambique, ganhando um amplo apoio quer por parte dos países doadores como dos financiadores de Bretton Woods, assim como da comunidade financeira e banca internacional.

[182] As reformas iniciadas nesse período visavam restabelecer os equilíbrios macroeconômicos e restaurar um ambiente que tendesse em direção ao desenvolvimento econômico, visando também reverter as tendências de crescimento que eram marcadamente negativas que produziam a consequente degradação social sem perspectivas de qualquer melhoria (GOBE, 1994).

[183] Essa expressão foi sucessivas vezes utilizada por um funcionário sênior do Ministério de Plano e Desenvolvimento (MPD) por nós entrevistado para se referir ao fato de que Moçambique era querido pelos doadores, uma vez que era "um bom aluno" ou "um querido" dos programas de restruturação econômica. Como exemplo, o nosso entrevistado afirmou: "nós habitualmente fazíamos tudo que os parceiros solicitavam, em tempo record privatizamos milhares de empresas, isto anima aos doadores e, desse jeito, eles precisam de lançar milhões de dólares para sustentar o modelo, porque, se não o sustentarem, nós vamos descarrilhar...". Entrevista concedida em Maputo em 2013. Nessa mesma chave, Luísa Diogo (2013), referindo-se ao comportamento de Moçambique, observa que "Uma cooperação internacional sã implica, por sua vez, o cumprimento das obrigações internas. Este é um dos segredos da imagem moçambicana, a imagem de seriedade, do cumprimento da palavra dada ou dos compromissos assumidos nos acordos, porque há países que estão sempre em falta. Moçambique apesar de ser um país pobre, classificado na altura na cauda da pobreza, teve as suas quotas sempre em dia nas suas organizações internacionais [...] a questão do cumprimento das obrigações, junto dos organismos internacionais, como é o caso dos organismos multelaterais, BM, NU,UA, BAD, é uma questão de honra. Moçambique procurou colocar-se em dia" (DIOGO, 2013 p. 179)

internacionais classificassem o país como sendo elegível para receber ajuda. De acordo com Abrahamasson (2001), programas implementados em Moçambique tiveram a particularidade de terem sido desenvolvidos pelo FMI e BM. Na verdade, os programas desenvolvidos em Moçambique, até no ano de 1996, foram totalmente escritos e desenhados por funcionários de Bretton Woods [184], em Washington, com uma limitada participação do governo de Moçambique.

Essa prática vem, de certa forma, corroborar com a visão construída pelo ocidente em relação à capacidade das lideranças africanas em resolver os seus problemas endógenos, acrescido ao fato da forte tendência de se sugerirem modelos de desenvolvimento destinados aos países africanos. A este propósito, vale lembrar que, em 1981, quando da divulgação do Plano Indicativo de Ação do Banco Mundial, mais conhecido por Relatório Berg[185], destacou-se o fato de que este visava, como pretexto, apontar os principais responsáveis pelos problemas econômicos internos do continente africano. O relatório acusava, de modo contundente, os países africanos. Dentre as críticas avançadas nesse relatório pelas instituições financeiras internacionais, destaca-se a questão do excesso de Estado na economia como um dos fatores principais do constrangimento econômico. Esse documento observava, também, que os fatores de natureza exógena não eram considerados como elementos determinantes nos problemas políticos, econômicos e sociais que afetavam o continente. De acordo com o documento que estamos a mencionar, a solução viável para resolver os problemas do continente africano passava pela substituição imediata das chamadas "más práticas" pelas "boas práticas"[186].

Esse relatório era, na verdade, uma espécie de um diagnóstico preliminar organizado de acordo com uma visão liberal e pragmática, que visava preparar aos países africanos para as lógicas de atuação das instituições internacionais financeiras. Como sabido, ao invés de pautar a sua atuação com base em interesses dos países necessitados, como é o caso de

[184] Cabe referir que os países ricos confiaram aos FMI e BM a missão de impor uma disciplina financeira rigorosa aos países endividados. Essa política é executada basicamente por meio de duas ferramentas primordiais: os projetos e os PAE (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

[185] O Relatório Berg foi realizado a pedido dos ministros das Finanças africanos e pretendia, na prática, ser um documento com as medidas a tomar a curto e médio prazo para resolver os problemas econômicos de África. Um documento extremante pragmático dentro de uma perspectiva iminentemente liberal, as suas propostas estão voltadas para os principais problemas que assolavam o continente africano.

[186] Expressão muito disseminada, fundamentalmente, a partir da década 1980, pelas instituições financeiras internacionais e organismos da ONU, que é derivada do inglês *Best Practise*, cuja intenção se destinava a difundir as práticas destas organizações nos países onde a ajuda era canalizada. Suponha-se que as "boas práticas" seriam as melhores formas para atingir melhores resultados e, por isso, eram fortemente recomendáveis como fundamento para se conseguir uma "boa governação".

Moçambique, estas sustentam-se na base de relações de subordinação e pela exportação de modelos de desenvolvimento dos países centrais para os países periféricos.

No que tange à atuação dessas instituições, cabe referir que, em 1986, ano que antecedeu ao início do processo de implementação do PAE em Moçambique, os doadores voltaram a ensaiar um boicote ao fornecimento da ajuda alimentar como medida de pressão para que Moçambique aceitasse, na totalidade, o pacote de ajustamento estrutural sugerido pelas instituições de Bretton Wood (HANLON, 1997). Em verdade, assim que Moçambique se predispôs em aceitar com o reajustamento estrutural, os fluxos de ajuda externa ao país conheceram um aumento substancial. De acordo com Joseph Hanlon, de um total de US$ 360 milhões recebidos no ano de 1985, o volume de ajuda aumentou gradualmente ao longo do tempo. No ano de 1987, o valor passou a cerca de US$ 700 milhões para que volvidos 3 anos mais tarde, em 1990, portanto, já era de cerca de US$ 1bilhão fornecidos. Hanlon salienta o fato de que, no período compreendido entre 1990 a 1994, Moçambique passou a ser o maior recipiente da ajuda externa na África subsaariana. Em termos quantitativos, esta passou a ser fornecida da seguinte forma: de cerca de US$ 1,1 bilhão de dólares ano, dos quais US$ 200 milhões eram destinados ao alívio da dívida, cerca de US$ 100 milhões para serem aplicados em programas de ajuda alimentar e de emergência, enquanto que US$ 800 milhões eram providos em outras formas de assistência. Note-se que, do total da ajuda disponibilizada, cerca de um terço era feita sob forma de empréstimos bonificados, enquanto que dois terços eram sob forma de donativos (HANLON, 1997 p.16). Na prática, a ligação formal entre a ajuda externa e o PAE tem, a partir da segunda metade dos anos 1980, o seu marco histórico relevante, uma vez que foi precisamente nesse período que os doadores encorajavam a dotação dos programas de redução da pobreza (PRSP).

Salienta-se que, no caso de Moçambique, parte substancial dos recursos financeiros fornecidos eram provenientes de doadores bilaterais[187], todavia, as regras do jogo são diretamente comandadas pelas instituições Bretton Woods, como sabido, bastante severas em suas decisões. No concernente à severidade das medidas dessa instituição em relação a Moçambique, vale aqui destacar a questão da liberalização da exportação do caju, que, mesmo contra uma forte e acérrima luta do governo de Moçambique para que isso não acontecesse, uma vez que este era um dos principais produtos de exportação do país, para além de que a indústria do caju era responsável pelo emprego de milhares de trabalhadores

[187] Vale observar que, a medida que os fluxos financeiros iam aumentado, paralelamente crescia o número de doadores quer sejam bilaterais ou multilaterais, e, até mesmo, Organizações Não Governamentais que afluíram ao país em termos exponenciais.

pelo país fora, com destaque para as mulheres. A consequência dessa medida trouxe implicações profundas para a sociedade moçambicana em seu todo. Relatos de Luísa Diogo[188], em seu livro de memórias *A sopa da Madrugada*[189], referindo-se ao processo que levou à liberalização do caju, mostra de forma sintomática e contundente a maneira como se estabelecia a relação com as instituições financeiras internacionais, caraterizada por um alto grau de imposição de condicionalidades que eram colocadas, independentemente das consequências que pudessem resultar para o país. Diogo, classificou a liberalização desse produto, por exemplo, como tendo sido claramente contra a economia de Moçambique. Para a antiga Primeira Ministra de Moçambique,

> [...] a liberalização da exportação do caju devia ser feita, mas em tempo que fosse necessário fazer. Quem estava em condições de fazer o cronograma da privatização do setor do caju éramos nós os moçambicanos. O Banco Mundial não aceitou e impôs o seu ritmo. Fê-lo de uma forma ridícula e absurda (DIOGO, 2013 p.75).

Descrevendo a forma como a delegação moçambicana, em plena reunião do Grupo Consultivo de Paris, foi surpreendida com a publicação de um relatório sobre a liberalização do comércio internacional juntamente com o relatório do Banco Mundial de 1995, intitulado *Mozambique: Impediments to Industrial Sector Recovery.* De acordo com autora, o relatório incluía um estudo à volta da questão do caju em Moçambique, elaborado por consultores internacionais contratados pelo BM. Dentre os conteúdos do relatório, faz-se menção a um pequeno aspecto que destacava a "necessidade de liberalizar o setor de caju em Moçambique" (DIOGO, 2013). De acordo com a ex-governante,

> A missão do Banco Mundial, que não havia lido o relatório todo, agarrou-se apenas a aquela frase e disse enfaticamente: **vamos liberalizar o setor do caju.** Quando estávamos em plenas negociações do Grupo Consultivo, que incluíam um crédito de 100 milhões de dólares em duas tranches de 50, a referida Missão do Banco Mundial veio a Moçambique e disse de novo: **a gente vai dar-vos o dinheiro se liberalizarem o caju.** Gerou-se um clima desconfortável. Estabeleceu-se um diálogo de surdos [...] Precisávamos daquele dinheiro para manter a economia a funcionar. Daí perguntávamos: Liberalizar como? E eles: **Liberalizar, mandando para fora a matéria prima**. Nós dissemos: mas a área do caju está a reconstituir-se agora. Moçambique já produziu cerca de 250 mil toneladas de caju e, neste momento, está-se em 35 mil toneladas. Moçambique tem que crescer em termos de matéria prima para atingir um volume suficiente para cobrir a indústria nacional e

[188] Luísa Diogo foi funcionária das Finanças desde 1980, onde exerceu vários cargos de direção. Entre 1993 e 1994 foi oficial de programas do BM, tendo inclusive substituído diversas vezes o representante do Banco Mundial no país. Em 1994, foi indicada vice-Ministra do Plano e Finanças. Em 2000, foi Nomeada Ministra do Plano e Finanças e, em 2004, Primeira Ministra de Moçambique, cargo que acumulou com o de MPF, até a realização das eleições; de 2004 a 2010 foi efetivamente PM de Moçambique.

[189] Diogo, L. (2013). Sopa da Madrugada. Das reformas as transformações econômicas em Moçambique: 1994-2009. Porto\Maputo. Porto editora, Plural editores. 1ª ed..

> exportar. Nessa altura, já poderemos, mas neste momento, não podemos liberalizar, porque queremos que esta matéria-prima sirva a indústria nacional, que é uma indústria que acabava de ser privatizada. [...] **Não, não, não! Vamos liberalizar,** insistiram. Isto dito não num tom de negociações, mas num tom de arrogância e de condicionalidade (DIOGO, 2013, p. 75-76).

Fica nítido, com o testemunho de Luísa Diogo, o quão as IBW´s já tinham ideias pré-concebidas do que deveria ser feito em Moçambique. Isso revela uma vez mais que a questão de ajuda ao desenvolvimento ou combate à pobreza não passava apenas de um pretexto. O mais preocupante é que, mesmo considerando que o tema em pauta era de extrema importância e crucial para Moçambique, as instituições internacionais nem sequer estavam interessados em dar voz aos principais protagonistas que são os moçambicanos. A parceria estabelecida não era nada menos do que uma relação de subserviência e, de forma alguma, passava por uma parceria que visava o almejado desenvolvimento. Isso nos remete claramente ao princípio da "lei do mais forte". Tudo isso traduziu-se em medidas que causaram efeitos políticos, econômicos e sociais muito profundos na sociedade moçambicana.

A nossa fonte assevera que, a uma dada altura das negociações, o debate tomou um rumo frio e marcado de impasse. O que é certo é que, chegados a Washington, a equipe do Banco mundial exacerbou as pressões no sentido de se assinar o memorando a todo custo. A dado passo, a pressão era feita em um tom de chantagem, como Luísa Diogo mesmo descreve:

> [...] a dada altura, perguntaram-nos: **como é que estão as vossas reservas internacionais?** As reservas internacionais do país estavam na linha amarela. Era necessário ter dinheiro para importações. Então, o governo pesou a balança e decidiu salvar o barco, aconselhando-nos a assinar o memorando das negociações. Então o Banco Mundial iniciou o processo apara a liberalização da primeira tranche do credito seguindo todos os tramites legais, uma vez que o desembolso devia sair na data determinada (DIOGO, 2013 p.76).

A pressão sobre o executivo de Maputo foi tão intensa que este acabou vergando-se face às intransigências das instituições financeiras internacionais. O fato de Moçambique necessitar com urgência do valor a ser disponibilizado pelo BM foi determinante, uma vez que, caso isso não sucedesse, o país entraria em ruptura nas reservas internacionais Isso quer dizer que o país entraria em situação de disfuncionalidade, ou seja, ficaria sem capacidade interna para importar bens e serviços, sem meios para sobreviver. De acordo com Diogo, naquele contexto, com US$ 50 milhões, fazia-se importação de combustíveis equivalente a quase um ano. Seria, na verdade, um alívio enorme para o funcionamento da economia. Como

ela mesma afirma, "avançamos. Assinamos o documento do Banco Mundial. No dia seguinte, começou o processo burocrático para o desembolso" (DIOGO, 2013 p. 77).

Respondendo a nossa pergunta sobre os eventuais custos de não se cumprir com as imposições dos parceiros internacionais, Luísa Diogo, em entrevista a nós concedida, afirmou o seguinte:

> [...] o custo de não fazer isso era não receber o tal financiamento para o desenvolvimento. Se nós não conseguíssemos atingir o acordo com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, os parceiros – primeiro, era o BM que dizia que Moçambique está *off track* e dizendo *off track* significa que todos os parceiros bilaterais congelariam o financiamento. Pararia a construção das estradas, pararia a construção das pontes, das linhas verdes, da educação, o ritmo de desenvolvimento da educação já não seria o mesmo, ehhh! Então era necessário, na altura, colocar na balança e ver o preço que íamos pagar[190].

O relato, acima transcrito, espelha claramente como as instituições internacionais estabelecem suas relações com os países pobres, funcionando com base nas suas próprias convicções em detrimento das posições desses mesmos países[191]. Estamos aqui perante uma nítida explicação das causas do fracasso das políticas aplicadas por estas instituições nos países onde atuam. Uma coisa é certa: a liberalização da indústria do caju em Moçambique foi concretizada e esta foi responsável pela degradação do nível de vida de milhares de moçambicanos, para além de que privou a economia moçambicana de divisas que seriam úteis para aplicar em projetos de desenvolvimento do país. Para que se tenha uma imagem elucidativa do real impacto social que a política de liberalização da indústria do caju criou, cabe informar que, nos finais de 1990, cerca de 10.000 trabalhadores ficaram sem os respetivos postos de trabalho (PITCHER, 2002). Nesse mesmo período, a taxa de exportação baixou de 60% para 14%. Os números revelam o quão catastrófica para a economia nacional foi a medida, ainda por cima para um país pobre como Moçambique. Por esses, entre outros motivos, o ex Ministro do Plano e Finanças de Moçambique, Tomaz Salomão, em conversa com James Wolfensohn[192], então presidente do Banco Mundial, a quando da sua visita a Moçambique, proferiu o seguinte desabafo: "nunca tinha pensado que o Banco Mundial fosse tão mau ao ponto de não poder ouvir-nos" (Tomaz Salomão *apud* Diogo, 2013, p. 80). Fica evidente que, para o Banco, o mais importante era o seguimento à risca da ideologia que orientava a formulação das políticas, esperando-se que os países seguissem as diretrizes sem

[190] Entrevista de Luísa Diogo a nós concedida em Maputo, em 2013.
[191] Para melhor elucidar a atuação do Banco Mundial vide: Pereira, J.M.M. (2009) Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944 – 2008). RJ, UFF. Tese de doutoramento.
[192] James Wolfensonhn foi presidente do Banco Mundial no período compreendido entre 1 de junho de 1985 a 30 julho de 1995.

contestação. O Banco Mundial sempre se caracterizou por apropriar-se da sua condição de agente que concede empréstimos para agir como formulador de políticas e ator social, para efeito, joga o papel de veiculador de ideias sobre o que fazer e como fazer e quem deve fazer, como ficou evidenciado no caso de Moçambique.

Diante do evidente impacto negativo provocado por tais decisões, estas revelavam claramente uma atitude meramente a antidemocrática. Estas, entre outras situações aqui descritas, deixam evidências de que o nível de relações que se estabelecem entre os países dependentes e os que "*ajudam"* se torna sobejamente desfavorável para os países dependentes, sujeitando-se estes a políticas que nada têm a ver com os programas desenhados pelos governos nacionais com vista a alcançar o almejado desenvolvimento. Tudo é expresso em termos de interesse geral dos países que ajudam. Avaliar a probabilidade de uma determinada política afetar o interesse geral exige um modelo, um ponto de vista sobre como todo o sistema funciona. Mas a maneira como o auxílio é geralmente prestado, com a imposição de uma miríade de condições, cria impedimentos e transições ineficazes.

Ainda no que tange à identificação de outros aspetos relevantes apontados como tendo contribuído para que se estabelecesse uma relação desigual entre Moçambique e as instituições internacionais nesse contexto, vale assinalar o fraco nível técnico dos recursos humanos disponíveis na função pública, o qual, claramente, concorreu para incrementar o nível de dificuldades encontradas no enfrentamento das reformas propostas[193]. Dados do Banco Mundial apontavam que apenas 3% de um total de 100 mil funcionários públicos tinham nessa altura uma formação superior (WORLD BANK, 1988). Os dados revelam que, dentro desse quadro, dificilmente a cooperação poderia ser visualizada como sendo uma relação de igualdade entre os atores envolvidos, pois claramente estaríamos na presença de uma relação assimétrica que remete à situação de subalternização. Fica claro que o tipo de relação que se estabelece define, a *priori*, o lugar de cada um: doador e receptor, onde cada um tem definidas as suas funções na relação.

Ora, quase sempre as soluções encontradas para minorar esta situação de limitação de capital humano eram da inteira incumbência do BM e FMI, isto é, essas duas instituições comprometeram-se em apoiar, em termos de cooperação técnica, para além de monitoria, ao

[193] Em entrevista a nós concedida, Pedro Couto (na altura Vice ministro das Finanças de Moçambique e atual Ministro da Industria e Energia do Governo de Moçambique) referiu-se a esta questão nos seguintes termos: "temos que reconhecer que, em determinadas situações, os parceiros levam vantagem sobre nós em termos de poderio, e isto incluindo o nosso poderio em termos de capital humano, por via disso por vezes acabamos trilhando caminhos que podem não ser os mais agradáveis ou os mais desejados ou mesmo benevolente, mas, nem por isso, é algo que não aconteça sem que não haja um processo de decisão interna do governo". Entrevista concedida em Maputo, em 2013.

processo de implementação do programa. Isso é o mesmo que dizer que essas instituições desenhavam as políticas, financiavam-nas, implementavam-nas e, ainda, as monitoravam. Em outras palavras, o país estava refém da cooperação com as instituições financeiras internacionais. Para que se tenha uma ideia, estes "conselheiros" de Bretton Woods foram colocados em áreas centrais da economia moçambicana nomeadamente: Ministério das Finanças, Comissão Nacional do Plano, Banco Central e, até mesmo, em alguns Bancos comerciais. A esse respeito, uma antiga funcionária sênior do Ministério das Finanças e do Banco Central, por nós entrevistada, referindo-se à presença da assistência técnica no âmbito da cooperação com os parceiros internacionais, dirigiu-se nos seguintes termos:

> [...] o que mais incomodava para nós os moçambicanos é que, para além dos altíssimos salários que auferiam, que eram 30 a 40 vezes superiores aos nossos, ainda por cima estes não nos ensinavam rigorosamente nada. Eles faziam tudo sozinhos, não faziam nenhuma capacitação, inclusive enviavam diretamente os relatórios a sede, muitas das vezes eram relatórios enviesados que não correspondiam a nada do que estava de fato a acontecer. Faziam-nos de parvos. No final, iam embora com o dinheiro e o seu *Know How*, isto era triste e desmoralizante para nós. Mas nós éramos técnicos e não políticos e nós dizíamos aos nossos chefes o que acontecia. Eles é que deviam decidir, não é![194].

Como se pode depreender, através deste depoimento, a assistência técnica não agregava valor ao desenvolvimento de Moçambique, para além de que era bastante onerosa, visto que os salários auferidos pelos técnicos estrangeiros eram elevadíssimos se comparado aos dos moçambicanos que eram muito baixos, acrescido a despesas com representação que incluíam alojamento, alimentação e viagens o que, naturalmente, tornava-se este outro fator de enorme desmotivação para os funcionários públicos. Como dito, agravava-se pelo fato de que nem sequer fazia-se a transferência de tecnologia, aspeto imprescindível para um país que se propunha construir desenvolvimento e autonomia. Para que se tenha uma ideia, os cerca de 3 mil técnicos estrangeiros que, nesta altura, operavam no âmbito do PAE, auferiam salários no valor equivalente a US$150 milhões por ano, valor este que equiparava-se aos gastos anuais do governo para cerca de 100 mil funcionários em igual período (HANLON, 1991). Estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, baseados em relatórios parciais dos doadores, citados por Joseph Hanlon, estimam em cerca $US 350 milhões anuais os custos relativos a salários, gratificações e despesas anuais associadas à assistência técnica. Referindo-se a atuação dos doadores em Moçambique, incluindo as implicações da cooperação técnica, Luísa Diogo, em entrevista a nós concedida, afirmou o seguinte,

[194] Entrevista por nós realizada em 2013, em Maputo.

> [...] o lado perverso é que a cooperação para o desenvolvimento em Moçambique veio em paralelo com as reformas econômicas que nalguns casos não foram feitas dentro duma agenda que nós teríamos feito se tivéssemos feito sozinhos. Nós teríamos feito a passagem de economia centralizada planificada para economia de mercado, ahh... duma maneira, que provavelmente tivesse sido menos dolorosa. A que nós fizemos teve algumas feridas [...] Portanto, as feridas moçambicanas de desenvolvimento recaem especialmente aí. Mas também há uma outra fase, aquilo que chamam os ingleses de *mutual accountability*, nós éramos obrigados a ser muito transparentes perante os parceiros internacionais, mas os parceiros internacionais não eram tão transparentes assim. Então, muitas vezes, o impacto que nós gostaríamos de ver num projeto, nunca era 100% daquilo que nós queríamos. Aparecia uma assistência técnica de mais de 40% num projeto. Um projeto que custasse, por exemplo USD$100 mil, nós só utilizávamos somente cerca de US$30 mil para Moçambique. Ok, porque se formos buscar 40% de assistência técnica ficam US$60 mil. Depois, íamos tirar 20% para despesas administrativas não sei o que mais para preparação do projeto e outro para processo de *procurement* e ficava ahhh! 40%. Dos 40%, íamos tirar cerca de 20%, porque a importação dos equipamentos não ia ser feita; dentro de Moçambique nós não produzimos equipamentos. Então, o dinheiro voltava para aquele país que nos deu o que recebemos"[195].

Os relatos revelam que estas práticas refletem claramente a atuação da chamada "indústria do desenvolvimento". Os parceiros colocavam os recursos que disponibilizavam, e estes circulavam de forma a gerar maiores benefícios, ou seja, acionavam a máquina da indústria da cooperação. A cooperação torna-se, aqui, na prática, um negócio.

É importante destacar o fato de que, nas situações em que o investimento em cooperação técnica é alto, pressupõe-se objetivamente que se pode tender para uma forte via de transmissão de valores e influência ideológica. Na prática, gera a produção de políticas de acordo com os modelos sugeridos pelos "consultores" internacionais.

No caso concreto da situação de Moçambique, cumpre mencionar que, paralelamente ao processo de implementação do PAE, o país continuava a ser flagelado pelos efeitos da guerra civil e das calamidades naturais, o que levava ao deslocamento forçado e sistemático de milhões de moçambicanos de um lugar para outro em busca de refúgio[196], para além da destruição generalizada de infraestruturas que originou uma crise humanitária e níveis alarmantes de fome, que atingiam cerca de 60% da população. De acordo com Mosca e Delgado[197], a ajuda alimentar destinada ao país chegou a atingir cifras no valor de 80% do total dos bens básicos consumidos em Moçambique (MOSCA; DELGADO, 1993).

---

[195] Idem, 2013.

[196] Segundo os cálculos efetuados pelas missões conjuntas de verificação no terreno, compostas por representantes do Governo de Moçambique e dos doadores, em finais de 1988, havia cerca de 5,6 milhões de moçambicanos afetados ou deslocados, cerca de um milhão de famílias, das quaisa maioria estava nas zonas rurais (RATILAL, 1990, p. 15).

[197] Mosca, J. & Delgado, F.(1993). Alguns Aspetos Sobre os Efeitos do PRE na Agricultura. In: Revista Estudos Moçambicanos, N 13, p. 51-75.

Uma das consequências imediatas do programa de emergência e da assistência humanitária é que estas impulsionaram o surgimento de forma exponencial de Organizações Não Governamentais (ONGs) estrangeiras que operavam no país. A proliferação de ONGs contribuiu para erosão da legitimidade do Estado e fragilizou a sua capacidade de prover o bem público. A questão que se coloca é que, à medida que os fluxos financeiros iam aumentando, com eles crescia também o número de doadores, como dito, sejam bilaterais, multilaterais ou ONGs. Esse aspeto começa a trazer problemas ao governo para coordenação da cooperação oferecida. Sobre esse propósito, o antigo vice-Ministro das Finanças, em entrevista a nós concedida, teceu as seguintes considerações:

> O fato de acolhermos uma grande quantidade de parceiros de cooperação tem as suas vantagens e desvantagens. Se você se abre, tem o benefício da concorrência, ou seja, benefício da escolha. Você pode saber o que oferece um e o que te oferece outro, note que não é preciso alinhar-se. Temos que descobrir que desenvolvimento pode fornecer X melhor que Y, e que aspetos Y, pode cooperar melhor que X. E podemos naturalmente tirar vantagens disso. Agora, quais são as desvantagens disso? É a ausência de capacidade, ajudando a dispersão. Se você não tiver uma capacidade afinada e aprofundada, como era o nosso caso naquela altura, porque agora já melhoramos bastante nesse aspeto, ai vai ter dificuldade para elaborar, para julgar, para ponderar, para sugerir, para buscar alternativas, para selecionar um pouco de cada vantagem do parceiro, porque isto dá muito mais trabalho que fazer um alinhamento este era o nosso problema[198].

O quadro exposto demonstra que, por via da vulnerabilidade que o país estava exposto, incluindo a limitante em termos de capital humano, como já acima descrito, vai possibilitar a abertura de espaço de atuação para uma excessiva intervenção de atores externos, os quais definem a planificação das políticas públicas. O governo moçambicano, nesse contexto, está permanentemente sob a pressão exercida pelos chamados doadores internacionais (incluindo BM e FMI). É, portanto, dentro desse cenário que se caracteriza a ação da cooperação internacional em Moçambique, no período 1985-1993. Cumpre, no entanto, ressalvar que, como forma de acomodar as exigências estabelecidas nos acordos firmados com os parceiros internacionais, à luz dos programas então implementados, foi revista a Constituição da República e com ela introduzidos aspectos que comportam a democracia multipartidária de cariz liberal e o mercado. Assim, em 1990, foi introduzida a nova institucionalidade em Moçambique, criando, desse modo, dispositivos legais para o início da segunda República. Volvidos dois anos, em 1992, foram assinados os acordos de paz em Roma sobre forte auspício da comunidade internacional, com destaque para participação especial de religiosos, nomeadamente da Comunidade de Santo Egídio.

[198] Entrevista de Pedro Couto a nós concedida. Maputo, 2013.

Como se pode depreender, em Moçambique, se a segunda metade da década de 1980 é marcada pela implementação dos dispositivos neoliberais de ajustes e reformas comandados por agentes internacionais, o início da década de 1990 é marcado pelo projeto da construção da paz e pelo processo de democratização nacional, protagonizado pelo amplo apoio internacional[199]. Vale lembrar, como fizemos acima, que os programas de ajustamento estrutural implantados em Moçambique foram corresponsáveis por esse processo de crescente heteronomia política, sobretudo, devido ao aumento das cláusulas de condicionalidade por parte dos doadores. Tais condicionamentos propiciaram uma situação em que o governo moçambicano se tornou vulnerável face às exigências dos doadores internacionais[200]. Cumpre ressalvar que as condicionalidades, mesmo as de cariz multilateral, tendem, por vezes, a penalizar muito mais a sociedade do que as lideranças, o que não deixa de ser problemático, ou seja, a quem são impostos os ônus das condicionalidades? No caso das condicionalidades definidas a nível bilateral a questão que se coloca é quem detém autoridade moral e ética para definir a norma? Isso significa que se relação é bilateral e se define a norma, então, a *priori,* se define uma superioridade moral para definir o que deve ser feito. A autoridade moral e política torna-se, nesse caso, problemática.

Assim, é dentro desta profunda crise econômica, somada ao desafio da construção de uma nova institucionalidade democrática e à rapidíssima transformação da ordem política e econômica internacional (após queda do muro de Berlim), que se multiplicaram conflitos e indeterminações que afetaram profundamente a capacidade decisória do Estado moçambicano, bem como a eficácia de suas políticas públicas. Nessa perspectiva, tem razão Macamo (2003) ao sugerir que,

> [...] as intervenções externas em meios sociais locais no contexto do reajustamento estrutural transformam sujeitos em objetos, isto é, como é que uma sociedade inteira, um sistema político, uma economia, deixam de ser categorias ontológicas com agendas próprias para se constituírem como objetos da intervenção do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (MACAMO, 2003, p.233).

[60] De acordo com Tollenaere (*apud* ADALIMA, 2006), as primeiras eleições gerais multipartidárias em Moçambique foram organizadas com o apoio da comunidade internacional, representada pelas Nações Unidas através da Operação das Nações Unidas para Moçambique (ONU-MOZ). A sua despesa de funcionamento em Moçambique foi de cerca de um milhão de dólares americanos por dia.

[200] Cabe referir que as condicionalidades são impostas aos Estados receptores da CID, tanto as definidas multilateralmente (os PAE: vale aqui mencionar as cartas de intenção que os países tinham que assinar com as instituições de Bretton Woods), como também as bilaterais definidas pelas agências dos países envolvidos, que no caso dos países do Norte, a tendência é harmonizá-las de acordo com as práticas do CAD\OCDE. Isto significa que, mesmo em políticas bilaterais, há, por vezes, um debate multilateral.

Moçambique, através da "sua lealdade" para com as instituições financeiras internacionais e os doadores internacionais, refletida na aplicação ao limite dos ditames do PAE, acaba se transformando em um instrumento não só de experimentação dos modelos dessas instituições mas, também, em uma espécie de prova para credibilizar as suas políticas num contexto em que estas sofrem um descrédito internacional. A ideia subjacente à atuação dessas instituições sustentava-se no pressuposto de que com base nos resultados que poderiam eventualmente advir em sua intervenção em locais como Moçambique, o BM e FMI, poderiam lograr maior credibilidade às suas intervenções, assim como aos seus modelos de desenvolvimento.

Para efeito, essas instituições recorrem à utilização de estratégias de dominação. Moçambique foi um "bom tubo de ensaio" para esses experimentos neoliberais. Por via dos PAE, Moçambique é transformado em um dos maiores recipientes da ajuda externa no continente africano. Isso é o mesmo que dizer que os PAE "Inventam Moçambique. Sem ele Moçambique não pode ser visível aos olhos da comunidade internacional doadora" (MACAMO, 2003 p.249). Para que se tenha uma ideia, entre 1987, período da introdução dos PAE, e 1995, os países membros da OCDE concederam cerca de US$4.000 milhões ao país. Paralelamente, a ajuda concessional foi complementada por outros empréstimos substanciais. Esse aspeto contribui para um aumento significativo do peso da dívida de US$3.300 milhões para cerca de US$5.500 milhões (ABRAHAMASSON, 2001). Esse fator contribui para colocar o país numa situação de maior vulnerabilidade, atendendo a insustentabilidade da dívida. Na realidade, uma das "maiores conquistas" do PAE foi deixar Moçambique aumentar a sua dependência em relação à cooperação internacional, isso em detrimento da ideia inicial do programa que se propunha à equilibrar a balança de pagamentos. Fica aqui um paradoxo desenhado, o fim em si da ajuda resume-se no seguinte: "ajuda-se para se poder ajudar". Os fatos, aqui abordados, revelam que as instituições financeiras são, na prática, um regime, isto porque incutem uma maneira de lidar com o mundo, só aceitando esse alinhamento, os Estados podem ser ajudados. O contexto propiciou objetivamente a absorção do projeto neoliberal. O país implementou intensamente todo o recital neoliberal. Macamo (2003) chamou isso de "projeto neoliberal de risco". Esse período foi marcante para a perda da ontologia do país. Moçambique se reinventou como invenção do Neoliberalismo.

Na seção que se segue, procuramos discutir como a CID atua em contexto de democratização e pluralismo político. As estratégias mudam? Como reagem os atores domésticos? Estas, entre outras questões, vão ser objeto de nossa preocupação.

4. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E OS DESAFIOS DA RECONSTRUÇÃO E DA DEMOCRATIZAÇÃO (1993-2013)

> Nós somos o resultado de uma história muito específica dentro da qual os outros têm um protagonismo muito grande **(**MACAMO, 2008).

4.1. OS PRIMEIROS PASSOS APÓS OS ACORDOS DE PAZ DE 1992

Com o advento da paz em 1992, seguiu-se o processo da democratização do país. Intermediadas pela igreja católica, as negociações de paz em Moçambique iniciam-se em 1988. Em julho de 1990, a comunidade católica de Santo Egídio (Itália) foi aceita por ambas as partes como mediadora do processo, começando em Roma as negociações formais. A agenda para as negociações de paz foi acordada em maio de 1991 e consistiu em seis tópicos: (i) a lei dos partidos políticos; (ii) o sistema eleitoral; (iii) assuntos militares; (iv) garantias para a RENAMO; (v) o cessar fogo; e (vi) uma conferência de doadores *(*ADALIMA, 2006). Gradualmente, formaram-se os consensos em cada um dos tópicos e, em 4 de outubro de 1992, em Roma, foi assinado o Acordo Geral de Paz (AGP). O AGP resultou numa criação duma operação especial da ONU em Moçambique, a ONUMOZ, para supervisionar a implementação do acordo. Dentre vários aspectos, a operação se concentrou na preparação das Primeiras Eleições Gerais. De acordo com o AGP, as eleições teriam que ser realizadas no espaço de um ano após a assinatura do acordo, mas isso não aconteceu. Foi necessário mais tempo para se adotar uma lei eleitoral consensual, criar estruturas eleitorais e recensear eleitores. A desmobilização de cerca de 93.000 mil combatentes envolvidos no conflito contou com a colaboração da ONU, que desembolsou uma importância de cerca de US$ 35,5 milhões para o pagamento de 18 meses dentre os dois anos de salários que os desmobilizados teriam direito num âmbito do acordado (HANLON; SMART, 2008).

Ora, o processo de reconstrução do país contou com um maciço apoio de várias organizações multilaterais e agências bilaterais da CID. Essa fase foi marcada por reconstrução da infraestrutura destruída pela guerra, tanto no âmbito econômico como social ou de base. A este respeito, e em conversa com Luísa Diogo na entrevista que nos concedeu, esta foi categórica em apontar a contribuição extraordinária da CID no processo de reconstrução. De acordo com a ex chefe do governo de Moçambique, o papel da CID foi crucial no sentido em que,

> Ehhh..., se nós olharmos para o caso Moçambicano, diríamos que, quando tivemos a guerra dos 16 anos, a guerra que destruiu o país, nós, em 1992, com assinatura do acordo geral de paz, preparamos o plano de reconstrução. Esse plano de reconstrução tinha como questões fundamentais a reconstrução das vias de acesso, que eram praticamente intransitáveis, a constituição geográfica não permitia que nós transitássemos; tínhamos o caso de reconstrução de instituições da educação e da saúde; mais de 50% do sistema de educação estava totalmente destruído e a saúde estava na mesma situação. Mas depois de nós estabelecermos uma base de cooperação em 94, nós conseguimos, em 4 anos, portanto antes de 99, conseguimos reabilitar mais de 50% do sistema de educação na altura existente[201].

Diogo destaca o fato de que esse processo de reabilitação foi conduzido, inclusive não somente apenas em termos de restauração do que foi destruído, mas também com um *upgrade*, no sentido de que não se limitou a manter os níveis anteriormente existentes, havendo também a preocupação de incrementar uma melhoria substancial da infraestrutura se comparada com a que existia no período anterior ao conflito armado. Dito de outra forma, ampliou-se a construção de escolas, unidades sanitárias, pontes, reabilitação de estradas entre outros. Um comentário interessante, a respeito desse assunto, da antiga Primeira Ministra moçambicana foi proferido nos seguintes termos:

> Tudo isso foi graças ao apoio substancial dos parceiros de cooperação internacional. Ahhh, devo dizer que o orçamento de Estado, na altura mais de 70%, tinha o benefício do apoio externo, apoio multilateral e bilateral, portanto vinha de instituições como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, as próprias Nações Unidas, e tínhamos a parte bilateral que eram os nórdicos, os quais fundamentalmente deram um grande apoio. Também destaco a União Europeia em si como união e o Japão que também apoiava muito a cooperação para o desenvolvimento. Portanto, quando olhamos para Moçambique dez anos depois, em 2004, no caso, dez anos depois do início da reconstrução pós-guerra, era um Moçambique completamente diferente, um Moçambique com estradas reabilitadas expandindo para estradas terciárias, fazendo a atualização de estradas de acordo com os padrões da SADC.[202]

Na prática, a comunidade internacional viu a necessidade urgente de ajudar Moçambique de modo a manter o país bem visível como exemplo de estabilidade pós-conflito em África e, quiçá, no mundo no quadro de um processo no qual esta mesma comunidade jogou um papel determinante. Havia, portanto, interesse em criar condições que favorecessem a sustentação do novo modelo introduzido, de modo a que este não descarrilasse ou evitar que o processo de paz em curso pudesse eventualmente radicalizar-se à semelhança de outras experiências de conflito na África, como tenham sido os casos da Somália, Congo, Guiné-Bissau, para mencionarmos apenas estes. Por outro lado, como Diogo (2013) se refere em outros desenvolvimentos, a reconstrução do país, nesse contexto, foi crucial, porque havia

[201] Entrevista por nós realizada em Maputo, 2013.
[202] Idem

necessidade de estimular a introdução de reformas que visassem criar ambiente favorável ao funcionamento do mercado, do setor privado, para além de que havia necessidade de estabilização macroeconômica com o objetivo de dar confiança ao investidor estrangeiro e nacional (DIOGO, 2013 p.165). Este é claramente um aspecto fundamental que permeia toda a lógica de atuação das políticas inerentes aos PAE imbuídos dos princípios dos Consensos de Washington. Em nosso entendimento, a autora sugere que havia necessidade de criar condições que favorecessem o florescimento do Neoliberalismo no país. Como sabido, este se caracteriza fundamentalmente por recomendar a imposição de condições que atenuem a intervenção estatal na economia e cria espaço de radicalismo do mercado livre onde basicamente o capital financeiro lidera a dinâmica da economia. A esse respeito, e confirmando as nossas cogitações, Pascoal Mocumbi (Primeiro Ministro entre 1994 a 2004) pronunciou-se nos seguintes termos:

> Outra coisa interessante é que, em alguns casos do PAE, nossa atuação fez com que tenha sido possível dar confiança aos investidores, ou seja, ajudou-nos a criar mais confiança junto ao setor privado, em relação à possibilidade de investir em Moçambique. Pelo menos na minha experiência, tínhamos aberto a disponibilidade do governo em discutir com o setor privado como devia proceder para poder investir no país e como é que nós podíamos oferecer, como facilitação, como podemos responder com eficiência sobre as dificuldades da Administração Pública, para poder avançar na implementação de um projeto de investimento que queriam fazer junto do nosso país. Fizemos isso. Eu pessoalmente sentia-me aliviado quando respondia a tempo e horas ao setor privado. Nós respondemos a tempo e horas, portanto, tínhamos *timing*, dizíamos, bom, dentro de X tempo, se não tiverem resposta, há uma porta para vocês baterem, para ter uma explicação. Quando se chega a essa porta, os projetos caminham muito depressa, aí começaram a chegar muitos projetos em que o país conseguiu gerir com seriedade.[203]

De acordo com as palavras de Mocumbi, o governo teve a preocupação de rapidamente criar as condições básicas que favorecessem a entrada no país de empresas estrangeiras. Para efeito, até foram criadas condições burocráticas extraordinárias de modo a permitir a plena satisfação desses investidores e acomodar as suas necessidades. Vale lembrar que foi exatamente nesse contexto que se registrou um grande fluxo dos chamados Mega projetos[204] no país de onde se destaca a construção da fundição de alumínio da Mozal (1998–2003)[205]. Aliás, a Mozal constitui o primeiro mega projeto de Moçambique no pós-guerra, e

[203] Entrevista de Pascoal Mocumbi a nós concedida. Maputo, 2014.
[204] Mega projetos são atividades de investimento e produção com características especiais. Primeiro, a sua dimensão, definida pelos montantes de investimento (acima de US$ 500 milhões) e impacto na produção e comércio, é enorme.
[205] Mozal é uma *joint venture* entre a maior empresa de mineração do mundo, a inglesa BHP Billiton (47.1%), a japonesa Mitsubishi Corporation (25%), Industrial Development Corporation of South África (24 %), e o governo de Moçambique (3.9%)

os investidores estrangeiros foram atraídos pela generosidade dos incentivos fiscais concedidos e pelo acesso a tarifas elétricas reduzidas. Como já anteriormente referido, se o investimento nos primeiros anos, após o conflito armado, evidenciou a reconstrução financiada pela ajuda externa, no segundo momento, e de forma muito rápida, a atenção virou-se para projetos de edificação de infraestruturas e para o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), sobretudo, em projetos como Hidroelétrica de Cahora Bassa, Mozal e o da empresa de petróleo da África do Sul – Sasol (gasoduto para a África do Sul). Desde 2004, iniciaram-se vários projetos no setor extrativo, exploração ou processamento de minérios (o chamado *boom* dos recursos naturais), nomeadamente o projeto das areias pesadas da companhia mineira irlandesa Kenmare, as minas de carvão da brasileira Vale do Rio Doce e da Rio Tinto, um conglomerado multinacional anglo-australiano, e, mais recentemente, a bem sucedida exploração de gás pela multinacional italiana Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), além da empresa petrolífera norte-americana Anadarko Petroleum Corporation, na bacia de Rovuma no mar ao largo do norte de Moçambique (Relatório do FMI, 2014).

Ainda que não sejam os objetivos deste trabalho, importa, aqui, referir que estudos avançados pelos economistas do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos de Moçambique (IESE)[206] apontam que a contribuição dos Mega projetos para a economia de Moçambique é mínima. Esse aspecto deve-se pelo fato de que a riqueza gerada pelos mesmos pertence às corporações que os possuem e controlam e não à economia como um todo. Portanto, o impacto da riqueza produzida pelos mega projetos na economia nacional é relacionado com o grau de retenção e absorção dessa riqueza pela economia e não apenas pela quantidade de riqueza produzida. Por outro lado, defendem que os "generosos incentivos" fiscais dos mega projetos existem, porque Moçambique recebe mais de US$ 1.5 bilhões por ano em ajuda externa. Se essa ajuda não existisse, ou fosse significativamente menor, o Estado entraria em colapso se não cobrasse impostos. Portanto, os incentivos fiscais dessa magnitude a este tipo de projetos mantêm Moçambique na dependência externa e transferem ajuda dos pagadores de impostos nos países doadores para os cofres das empresas multinacionais, para além de que a generosidade fiscal com que os mega projetos operam sobrecarrega às pequenas e médias empresas nacionais e os trabalhadores formais, cuja carga fiscal tem que ajudar a compensar pelos incentivos recebidos pelos mega projetos. Estes, em verdade, são apenas alguns dos argumentos avançados pelo IESE, concernentes à fraca contribuição dos mega projetos no desenvolvimento do país, que reconhecem, também, o contributo irrisório em

[206] Apresentação feita pelo então diretor do IESE, Carlos Nuno Castel-Branco, no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa (ITIE), 2008. Acesso em www.iese.ac.mz..

termos de aumento de postos de trabalho, que, na realidade, é inversamente proporcional à quantidade de investimento que estas empresas alocam.

Parte considerável dos profissionais que nela laboram são estrangeiros, devido ao alto grau de especialização que essas indústrias exigem e que, muitas das vezes, o país não tem capacidade de resposta para sua satisfação. Na mesma chave que o IESE se debruça – o relatório do FMI de 2014 sobre Moçambique –, esse documento esgrime os seus argumentos mostrando que os dados do último inquérito aos agregados familiares, realizado em 2008-2009, apontam, na melhor das hipóteses, para uma estagnação das taxas de pobreza desde 2003, indicando que mais de metade da população vive abaixo da linha de pobreza. As melhorias foram mais pronunciadas nas regiões já mais abastadas do sul e nos centros urbanos, em especial na área de Maputo, enquanto a pobreza rural continua a ser aguda em escala nacional. Isso reflete um certo número de fatores. Em primeiro lugar, o crescimento industrial, após o ano de 2000, pouco contribuiu para reduzir a pobreza, uma vez que poucos postos de trabalho foram criados, dadas as características dos mega projetos como encraves intensivos em capital. Em segundo lugar, as repercussões associadas à transferência de tecnologia ou ao desenvolvimento de competências e que poderiam ajudar a melhorar o fator produtividade foram diminutas (FMI, 2014).

Ora, todas as iniciativas aqui relatadas e que são paralelas aos propósitos dos PAE, ou por outra, estão inclusas no pacote desses programas e mostram que, na realidade, os doadores internacionais estavam propondo que se "Chutasse *a Escada"* em Moçambique, como professado por Há-Joo Chang (2004), atendendo a natureza de recomendações que os países ricos faziam aos países periféricos, que basicamente consiste em um determinado tipo de propostas de soluções para o desenvolvimento como estes jamais o fizeram nas histórias de desenvolvimento de seus respetivos países. Todas essas operações nos remetem a um velho ditado popular: "façam o que eu digo e não façam o que eu faço". É dentro desse quadro que pressupomos que não restam dúvidas de que o ritmo acelerado com que a reconstrução pós-guerra foi realizada acaba, de fato, sendo um indicador que revela a necessidade dos doadores internacionais em liderar um processo da reconstrução de Moçambique dentro dos padrões nos quais jogavam diretamente um enorme protagonismo. Luísa Diogo foi por nós questionada no sentido de se saber em que medida poderia Moçambique ser ou não capaz de chegar aos níveis de recuperação da infraestrutura verificados caso não tivesse o contributo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Esta afirmou o seguinte:

> Eu diria sim, seria capaz, mas não no tempo que foi capaz. Nós podíamos ter feito isso, é verdade, com nosso próprio esforço, mas teríamos levado mais tempo, porque não teríamos tido toda a injeção de recursos necessários que utilizada com toda seriedade como o foi, deu os resultados que deu. [207]

Entretanto, a nossa interlocutora reconheceu a contribuição positiva da CID no processo de reconstrução que se refletiu basicamente na rápida reconstrução física do país, por via da injeção de grandes fluxos de recursos financeiros pelos doadores internacionais. Contudo, ela admitiu, também, que o processo em si foi permeado de enormes constrangimentos de natureza política. Assim, aponta como tendo sido o lado perverso desse apoio bastante constrangedor para o país. Como ela mesmo afirma,

> [...] a Cooperação internacional para o desenvolvimento em Moçambique veio em paralelo com as reformas econômicas que nalguns casos foram feitas dentro de uma agenda que nós não teríamos feitos se tivéssemos feito sozinhos. Nós teríamos feito a passagem de economia centralizada planificada para a economia de mercado, ahh duma maneira, que provavelmente tivesse sido menos dolorosa. A que nós fizemos teve algumas feridas muito dolorosas. Isso tem que ser dito. [208]

Esse depoimento evidencia claramente o quão o apoio prestado pela comunidade doadora internacional (a Cooperação Norte-Sul) teve "um preço a pagar" na estrutura política e econômica do país. O relato esclarece até que ponto nem sempre os moçambicanos tiveram protagonismo direto nos processos decisórios que levaram à reconstrução do seu próprio país nos pós conflitos armados, agregados a todo um conjunto de implicações que daí resultaram em termos políticos, econômicos e culturais. Moçambique estava, portanto, perante uma manifestação clara da "armadilha antidesenvolvimento", que afetou, de forma substancial, os interesses nacionais. Estas, dentre outros tipos de manifestações, eram comuns na atuação dos parceiros de cooperação em Moçambique. Funcionários *seniores* dos ministérios chaves, por nós contatados, e cujas as funções estavam diretamente relacionadas com os grandes fluxos de ajuda externa que o país recebe, foram praticamente unânimes em apontar essas situações. Aspectos como a elaboração de relatórios enviesados por parte dos parceiros, que, por vezes, distorciam por completos muito do que se passava na realidade era frequente de acontecer. Na ótica de um funcionário por nós entrevistado, "a nossa vulnerabilidade determinava estas situações. Por exemplo, um relatório vindo do FMI, o relatório da Missão, nós não temos nenhum poder de o alterar", afirmou. Eram frequentes as situações em que os parceiros encontrassem argumentos para que, em face das dificuldades apresentadas pela máquina da administração pública, não fizessem devidamente os desembolsos financeiros. Para o

[207] Entrevista de Luísa Diogo a nós concedida, Maputo, 2013.
[208] Idem.

funcionário, "isto era muito frequente. O dinheiro que era todo destinado ao país voltava para eles. Ficava entre eles"[209].

Os exemplos expostos mostram o quanto os doadores não têm interesses em alterar as suas estruturas, não tem como pretensão construir desenvolvimento de fato. Era comum que os moçambicanos fizessem propostas de como usar os recursos em função das prioridades nacionais, que, por vezes, divergiam com as dos parceiros de cooperação uma vez que estes já tinham bem claro para que setores deveriam ser direcionados os apoios. Consequentemente, faziam a alocação de acordo com as áreas de seu próprio interesse.

Um aspecto importante a salientar relaciona-se ao fato de que, paralelamente ao processo de reconstrução, foram efetuadas as privatizações. Somente, até o ano de 1995, haviam sido privatizadas no país cerca de pouco mais de 500 empresas. Este processo teve como consequência fundamental o fato de que o grupo das consideradas grandes empresas existentes no país foram atribuídas a firmas estrangeiras, enquanto que as pequenas foram maioritariamente concedidas a membros da elite da FRELIMO[210], para além de que milhares de trabalhadores foi para o desemprego, sendo que pouco postos de trabalho foram criados. Como se pode calcular, daí resultaram efeitos sociais nefastos para o país (HANLON; SMART, 2008). Aqui, ficam evidências de que o processo de privatização foi conduzido mais no sentido político em que os interesses da elite no poder estavam equacionados como prioridade, ao invés de ser conduzido no sentido de desenvolvimento do país. Se, por um lado, esse aspecto poderia, em tese, propiciar a criação de uma burguesia nacional, por outro, é que esta mesmo burguesia nacional não tinha consciência de burguesia, para além de que não dispunha de ferramentas para jogar esse papel (capital e conhecimento), o que fazia dela uma burguesia frágil e facilmente cooptada pela influência externa, donde, vezes sem conta, o interesse individual se sobrepunha ao interesse coletivo. O que vai resultar, na prática, é que, ao depender do capital internacional ou estar diretamente a este associado, perde-se de vista a questão principal: a agenda nacional. De que modo se pode articular o interesse nacional em situação de dependência extrema do capital internacional? O risco que se corre é que o Estado responde de forma defensiva às demandas deste mesmo Capital internacional. Se amplia a questão da heteronômia econômica e que se reflete em termos políticos.

[209] Entrevista com funcionário de Ministérios de Moçambique ligados aos setores que se relacionavam diretamente com doadores. Maputo, 2013.

[210] Havia casos muito perversos que consistiam em práticas em que gestores públicos de uma empresa estatal em Estado total de falência era autorizado a comprar essa mesma empresa para colocá-la em um bom estado como gestor privado. Estamos aqui na presença de um claro conflito de interesses (Magide Osman, em entrevista que nos concedeu em Maputo, 2013).

Daí resulta que todos esses aspetos traziam consigo claramente evidências dos princípios globalizantes, uma vez que estimulou a integração na economia periférica da economia internacional, propiciando e, por esta via, a abertura ao mercado de privatizações e incentivando ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Essas práticas agravavam as desigualdades econômicas e sociais. Ainda no que tange ao processo de privatização, por exemplo, tomando de empréstimos as palavras de Joseph Hanlon, pela forma como foram conduzidas estimularam a criação de uma "elite política predadora" (HANLON, 1992). Sublinhe-se que parte considerável dessa elite estava descapitalizada e obteve estes patrimônios por via de empréstimos bancários facilmente "oferecidos" pelo Estado. O acesso ao Estado e as imensas oportunidades por este criado para acomodar os interesses de quem detém o poder político abriu espaço para a criação de processos de acumulação e de criação de uma nova elite econômica que se confunde com a elite política (CORTEZ, 2011). Estudos de Hanlon e Smart (2008) revelam que, no período compreendido entre 1999 e 2002, por exemplo, o Tesouro de Moçambique concedeu empréstimos estimados em cerca de US$50 milhões (na altura 874 milhões de Meticais[211]) a 35 companhias privadas. Os empréstimos foram maioritariamente dirigidos para a *nomenclatura*[212]. Interessante notar que, nos três anos seguintes, de 2003 a 2005, portanto, somente onze destes empréstimos estavam a ser pagos (HANLON & SMART, 2008 p. 236).

Isso demonstra claramente a falta de preocupação em honrar compromissos com o Estado, sem que, para tal, alguma penalização fosse acionada. Essa situação tende a ocorrer por força da influência político partidária da qual faziam parte estes "novos empresários". De acordo com os autores, muitos, dentro do grupo predador, cada vez mais pareciam convencidos de que lhe competia uma porção de tudo que estivesse acontecer. A questão que se coloca é: porque é que os doadores, sendo defensores dos valores de transparência, acrescido ao fato de que supostamente pressupõe-se que estes detêm um forte poder de influência sobre o poder político instituído, nunca conseguiram impedir a propagação dessa situação? Edson Cortez (2011) observa, de forma contundente, que o caminho trilhado pela economia neoliberal e a consequente formação de uma elite empresarial em Moçambique teve muita influência dos principais doadores a operar em Moçambique (CORTEZ, 2011 p.50). O autor assevera que

[211] Moeda de Moçambique.
[212] Termo usado para designar os Individuos ligados ao partido no poder, a FRELIMO, ou próximas a elite política.

> A elite política moçambicana, num jogo de pesos e contrapesos, sempre soube "comer sem irritar os doadores", isto para dizer que nunca entrou em exageros que pusessem em risco os fluxos da ajuda internacional que são o pote de mel. E quando o fez, sempre usou de certa diplomacia para que a sua imagem não ficasse seriamente prejudicada, como no caso dos desfalques aos bancos comerciais que foram privatizados (CORTEZ, 2011 p.50).

Os fatos revelam o quanto a economia política da cooperação internacional, no âmbito dos PAE, contribuiu para forjar uma elite econômica que se confunde com a elite política no poder. A sua sobrevivência e reprodução está baseada na relação privilegiada com o Estado moçambicano. Em decorrência desses fatos, o acesso e controle do Estado constitui-se em fator determinante para a reprodução e sobrevivência dessa mesma elite política que concomitantemente é a elite empresarial, que facilmente se apodera das benesses que resultam da economia política da ajuda externa. Resumidamente, resulta de que o *modus operandi* da elite sempre passou pelo aproveitamento do seu posicionamento estratégico ou privilegiado junto do Estado. Chama-se atenção particular à onda de acesso privilegiado a empresas por força do aproveitamento tácito das facilidades concedidas por um processo de privatização pouco ou nada transparente, ancorando em um esquema de financiamento das respetivas empresas através de empréstimos concedidos pelo tesouro moçambicano. Vale sublinhar o quão, por via do sistema *rent-seeking*, esta mesmo elite passou a ser sustentada, isto é claramente estimulada pela possibilidade de fácil obtenção de informação privilegiada e do controle e acesso ao Estado (MACUANE, 2012). Cabe, no entanto, mencionar que, com a entrada da nova modalidade de ajuda em 2004, o Apoio Direto ao Orçamento (ADO), como veremos mais adiante, vai fazer com que os fluxos da ajuda passem a ser alocados diretamente para o Governo de Moçambique (GdM). Isso levou ao aumento considerável da pressão para o uso eficaz e eficiente destes recursos. Esse aspecto levou ao redesenho dos processos de acumulação e apropriação dos fundos públicos por parte desta mesma elite (CORTEZ, 2011 p.51).

A introdução do ADO fez com que os recursos provenientes da CID passassem a constituir uma fonte de acumulação das elites. Isso ocorreu uma vez que o acesso privilegiado à informação sobre as áreas prioritárias de investimento do orçamento do Estado deu azo a que alguns indivíduos e famílias pertencentes à elite política passassem a constituir empresas cujo o objetivo visado era o posicionamento estratégico no mercado como forma de prestar serviços às instituições públicas e, com isso, retirar os fluxos destinados ao orçamento de investimento, tornando-se esta uma forma subtil e mais elegante de extrair rendas (CORTEZ, 2015).

Em Moçambique, portanto, para que se possa ter uma imagem elucidativa do quanto os doadores internacionais tinham preocupação de sistematicamente injetar grandes fluxos financeiros no país, importa observar que dados avançados por Hanlon e Smart (2008) revelam o seguinte: "A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para os anos 1993-2007, inclusive, foi de US$17 bilhões, que, deduzido ao perdão da dívida, ficam reduzidos a US$14bilhões. Destes, US$11 bilhões podiam ser de fato usados em Moçambique [...]" (HANLON; SMART, 2008, p.37). Os autores chamam atenção para o fato de que, com os números aqui arrolados, Moçambique tornava-se o recipiente da ajuda mais favorecido da região austral de África. Como se pode depreender, a CID constitui-se em um dos principais vetores da economia de Moçambique, sendo que os seus enormes fluxos continuam sendo corresponsáveis pelas taxas de crescimento que o país tem registrado. Em certo sentido, como já referido, as próprias instituições internacionais que mais financiam Moçambique, como sejam o FMI, BM e os doadores bilaterais vinculados ao CAD da OCDE têm interesses em demonstrar ao mundo que existem casos de sucesso no âmbito das políticas econômicas que eles sugerem, ou melhor, na verdade, que eles impõem.

Entretanto, a prática, mais do que as narrativas discursivas apregoadas pelos principais protagonistas da cooperação (Governo de Moçambique e doadores do CAD da OCDE), revela-nos que esse enorme fluxo de recursos da CID, e concomitante à implementação das medidas de ajustamento estrutural, não conseguiram retirar o país da situação de enorme dependência externa e muito menos conseguiu-se a substituição do crédito doméstico para o investimento pelos fluxos externos de capital. Contudo, Moçambique é considerado um caso de sucesso. Esse aspecto é questionado pelo economista João Mosca[213], que sugere que a injeção de grandes fluxos de recursos externos na economia do país é um fator que concorre para o aparente sucesso da economia do país. Para esse acadêmico, o "crescimento de Moçambique é fictício". Mosca defende que

> O nosso Orçamento do Estado é subsidiado em 50% por recursos externos doados ou da ajuda externa. E se formos a entrar no orçamento, veremos que em alguns casos dentro do orçamento público e sobretudo na área do investimento público, há onde mais de 80% do investimento é de recursos externos. Isso significa que grande parte da intervenção pública do Estado, no investimento, e também no suporte de funcionamento do Estado, vem de recursos que não são criados dentro do país, em Moçambique. Isso significa que o Estado está direcionado à capacidade de gerir os recursos e não de gerar estes recursos[214].

[213] Entrevista ao Jornal Canal de Moçambique, 12 de abril 2011. Título: Estabilidade Econômica de Moçambique é Falsa. Acessado em www.canalmoz.co.mz em 23 de fevereiro de 2015.
[214] Idem.

Na percepção de João Mosca, a estabilidade aparente da economia de Moçambique depende do ambiente externo. Todos esses aspetos produzem "vícios" na política econômica de tal modo que existem também problemas de política econômica nacional, concretamente, desajustados. O ponto é que a elaboração dessa política está sempre assente no pressuposto de que vai haver fluxos de ajuda externa. Isso faz com esta não seja feita com base no aproveitamento das capacidades endógenas existentes, que, em termos práticos, seria um estímulo para um desenvolvimento econômico mais endógeno, donde se possa contar com recursos disponíveis, podendo ser mais sustentável a longo prazo e menos dependente do exterior. Em outro desenvolvimento, Mosca defende que a dependência de fluxos externos torna as economias mais vulneráveis, sensíveis às variações externas, e limita a capacidade de intervenção e de estabelecimento de políticas nacionais. Por exemplo, o aumento ou a redução das reservas (balança de pagamentos), devido a mudanças na economia internacional, repercute-se automaticamente na economia de um país através do mecanismo do ajustamento monetário. Considerando a tendência do mercado mundial, a perda dos países com PAE parece inevitável, se os fatores internos forem considerados constantes. Se esse princípio é aceito, o fator externo é dominantemente negativo para as economias em desenvolvimento. Isso significa que, para que o setor externo seja promotor do crescimento, teriam que existir mudanças importantes nas relações económicas internacionais (MOSCA, 2005).

Estas, dentre outras abordagens concernentes às implicações dos PAE arroladas por Mosca, acabam sendo, na verdade, alguns dos vícios que a ajuda externa proporcionou, influenciando, desse modo, aos tomadores de decisão de Moçambique a acomodar-se nessas práticas e, consequentemente afetando o desenvolvimento pleno e estável do país. Por tudo isso, o economista moçambicano é apologista da ideia de que o objetivo principal dos doadores e das instituições de bretton woods, mais do que alterar as estruturas do país e fomentar o desenvolvimento, querem, na prática, tomar Moçambique como exemplo. Existe a necessidade de demonstrar o país como um caso de sucesso, da legitimação das suas políticas externas. Necessitam de um caso que eles possam fazer a propaganda política, o marketing político das suas políticas como exemplo de sucesso. E, nesse particular, para quem não conhece Moçambique real, vive o país de fora, revisando alguns indicadores macroeconômicos, podendo ser induzido a considerá-lo como um caso de sucesso. Esta é a estratégia usada pelas instituições internacionais, as quais financiam Moçambique com o objetivo de legitimar as suas políticas, para demonstrar que as suas políticas são corretas, e até existe caso de sucesso como Moçambique (MOSCA, 2011).

Na mesma chave que Mosca, os economistas do IESE, Carlos Nuno Castel-Branco e Rogerio Ossemane (2010)[215], questionam o alegado sucesso de Moçambique, porque o crescimento econômico que se tem verificado, supostamente, resulta da aparente estabilidade dos indicadores macroeconômicos monetários, gerando também uma percepção aparente do sucesso na redução da pobreza. Um pouco por força dessas percepções, os doadores internacionais e o governo apregoam o sucesso como sendo corolário de "políticas monetárias e fiscais prudentes" e como incentivo que teoricamente se verifica ao setor privado. Para os autores, essa percepção é claramente o primeiro equívoco. Se crescimento com redução da pobreza, por um lado, pode ser entendido como resultado da eficácia distributiva tanto da estrutura econômica como das políticas econômicas, consequentemente, estabilização monetarista é consistente com rápido crescimento econômico e redução da pobreza se for acompanhado pelo esforço de liberalização, o que aparentemente demonstra a validade dos modelos de política avançados pelas instituições de bretton woods. Tudo isso acaba omitindo a questão principal: a economia moçambicana tem uma elevadíssima dependência de fluxos externos de capitais, tanto a nível oficial, através da ajuda externa, como a nível privado, por via do IDE e empréstimos no sistema bancário internacional. Os autores vão mais longe e observam que,

> Enquanto a ajuda externa financia mais de metade da despesa pública e a construção de reservas externas, os fluxos externos de capitais privados representam aproximadamente 90% do investimento privado total em Moçambique. Como é que este nível de dependência pode ser consistente com história de sucesso? Até que ponto é que a aparente estabilidade dos indicadores monetários e aparente redução da pobreza não depende mais dos fluxos externos de capitais do que da composição do crescimento econômico? Se o investimento é tão dependente de fluxos externos de capitais e estes refletem sobretudo, os interesses globais dos grandes investidores, que padrão de produção e comércio está sendo criado? (CASTEL-BRANCO; OSSEMANE, 2009, p.141).

Na ótica desses estudiosos, as medidas que resultaram dos PAE e que conferem o aparente sucesso, não foram sequer capazes de retirar o país da dependência externa e, muito menos, conseguiram promover a substituição do crédito doméstico para o investimento pelos fluxos externos de capital. Logo, indagam: "não será, a continuação desta dependência profunda, um indicador da fragilidade estrutural da base produtiva, comercial e fiscal da economia?" (CASTEL-BRANCO; OSSEMANE, 2009, p.142)

Pelas mesmas razões, Hanlon e Smart, em um trabalho notável, cujo o título é "Há mais Bicicletas – mas há Desenvolvimento?", questionam o desenvolvimento de

[215] Castel-Branco e Ossemane, R. (2010) Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Econômico em Moçambique, In: Brito Luís *et a*l. (Org.) *Desafios para Moçambique*, 2010. Maputo, IESE.

Moçambique. Em essencial, procuram desvendar a trajetória de contrariedades que permeia a situação da CID em Moçambique. O livro não passa de um contributo para o debate concernente às questões inerentes a estratégia de desenvolvimento *vis a vis* da dependência externa em relação à cooperação internacional. Questiona-se de que modo Moçambique pode eliminar a política de "mão estendida" para com os doadores internacionais para acabar com a pobreza e propor a criação da sua própria estratégia endógena de desenvolvimento. Como diria Lenine, "que fazer"? Na prática, a CID é aqui observada como algo que não seja pacífico, isto não obstante, como anteriormente dito, reconhecer-se a sua importância, ela acaba tornando-se maléfica. Volvidos três décadas de CID, duas de paz, o país continua fortemente dependente da CID, sobretudo, das instituições de Bretton Woods, mas, mesmo assim, o país continua sendo considerado um caso de sucesso. É por essas razões que o economista Prakash Ratilal[216], observa,

> Nas diversas conferências, a saúde da nossa economia é certificada pelos sucessos macroeconômicos que, por sua vez, têm facilitado o incremento do investimento estrangeiro. Para validar o modelo econômico, salientam-se os elogios dos doadores e investidores que destacam o nosso país como sendo uma das economias de mais rápido crescimento e que facilita o investimento privado. Dissemina-se o conceito de que o nosso país está na crista da onda. [...] É necessário realçar aqui o esforço dos diversos governos e organizações bilaterais e multilaterais que, de forma consistente, têm faculdade grandes fluxos de ajuda externa ao nosso país, com um volume superior a US$500 milhões por ano. [...] Os sucessos anunciados, apesar de terem contribuído para a melhoria do funcionamento da economia, ainda não produziram resultados palpáveis junto da maioria da população. O desemprego aumentou, os níveis de pobreza absoluta situam a níveis elevadíssimos o que, entre outros aspetos, gera efeitos sociais perversos e o aumento da criminalidade (RATILAL, 2002 p.253 -254).

Importante referir que os argumentos avançados pelos autores acima referenciados são prova inequívoca de que o sucesso anunciado, quer pelos doadores quer pelo governo moçambicano, tem como base as questões meramente macroeconômicas, ou seja, são voltadas para o crescimento e não necessariamente ao desenvolvimento de Moçambique. Este é o modelo que normalmente a indústria do desenvolvimento evoca em suas práticas, muitas das vezes em detrimento do desenvolvimento no sentido de melhoria do bem estar das populações. Aliás, ressalve-se que os dados regularmente publicados, referentes ao IDH de Moçambique, têm revelado exatamente este déficit analítico, que negligência aspectos importantes, como ausência do domínio de tecnologia, falta de industrialização, a justiça social, preocupando-se somente em destacar o crescimento de riqueza nas mãos de uns (poucos), ao invés de olhar a riqueza, sua direção e distribuição de forma a melhorar a

[216] Prakash, R. (2010). Percepções sobre a Economia de Moçambique. In: Brito, Luís *et al.(*org.) Desafios para Moçambique, 2010. Maputo, IESE.

qualidades de vida da maioria. O crescimento portanto, ainda que seja importante, não é de forma alguma garantia de desenvolvimento e o, no caso concreto de Moçambique, esse crescimento, como acima mencionado, resulta de grande injeção de fluxos externos de capital aliados a um endividamento com grande pendor de insustentabilidade. Este argumento encontra, no posicionamento de Luísa Diogo (2013), o melhor exemplo ilustrativo. Diogo, na tentativa de explicar a situação de Moçambique no contexto do PAE na segunda metade dos anos 1990, reconhece avanços no país, mas é bastante precisa em mostrar o quanto os níveis de endividamento produzidos eram insustentáveis, de tal forma que chegavam a provocar a necessidade de se requerer a esforços adicionais consideráveis. A autora, baseando-se em experiências vivenciadas como governante, refere que,

> Quando chegamos ao quinto reescalonamento[217] e, em 1997, constatamos que a dívida era insustentável, ou seja, não se podia implementar o plano de reconstrução e desenvolvimento com aquela dívida, porque cerca de 75% dos recursos deveriam ir para o pagamento da dívida. Havia uma dívida que pagávamos e outra que estava pendurada. Decidimos, então, procurar o perdão da dívida. Tivemos o primeiro HIPIC[218], correspondente ao sexto reescalonamento. Depois, vimos que, mesmo assim, continuava insustentável, porque era um perdão de 75% da dívida elegível. Fomos então para o HIPIC reforçado que foi em 2001, ano em que pedíamos condições que não estavam previstas. [...] efetivamente, nós queríamos um perdão maior do que aquele que eles estavam a dar (DIOGO, 2013, p. 30).

O cenário revela o quanto a questão do endividamento era uma das estratégias que a indústria do desenvolvimento acionava para manter Moçambique no rol dos países dependentes. Ou seja, perdoava-se para se endividar de novo, gerava-se o efeito "bola de neve". Estas eram as práticas da "armadilha do endividamento" que, múltiplas vezes, eram acionadas pelos credores e que perpetuavam a dependência. A título ilustrativo, dados avançados por Pereira (2006) indicam que, em 1997, a dívida externa de Moçambique atingiu cerca de US$ 6 bilhões, depreciando a taxa de crescimento econômico, resultante do aumento da produção e das exportações, deslocando cerca de 20% dos benefícios provenientes das exportações para o pagamento da dívida. Apesar dos resultados macroeconômicos positivos, entre 1996 e 1999, os níveis de pobreza, nessa altura, continuavam a ser extremamente

[217] Trata-se de uma renegociação, na qual se adotam novas datas para os pagamentos contratados. Ele somente deve ser usado quando se tem a liquidez em risco, ou seja, se estiver em situação de atraso dos pagamentos. Quando se acorda com o banco ou o credor para renegociar uma dívida, pode-se estar aumentando o risco de inadimplência, ou não pagamento, e isso aumenta os juros cobrado.

[218] HIPC-Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative. É conhecida por iniciativa relativa à Dívida dos Países Pobres Fortemente Endividado. Surge em setembro de 1996 uma proposta elaborada conjuntamente pelo FMI e BM, no sentido de tentar encontrar uma solução (se possível definitiva) para um problema que ameaçava perpetuar-se, que consistia no acumular de pagamentos atrasados por parte dos países devedores considerados pobres e altamente endividados. Cabe destacar que, para se candidatar ao apoio no quadro desta Iniciativa, o país era praticamente obrigado a adoptar programas de ajustamento e reforma apoiados pelas IBW´s e prosseguir nestes programas por pelos menos três anos.

elevados, atingindo cerca de 70% da população, fazendo com que Moçambique seja classificado como HIPC, ou seja, um país pobre altamente endividado e dependente da ajuda externa (PEREIRA, 2006 p.47).

Na verdade, fica evidente que, ainda que se reconheça a importância da CID para Moçambique, a realidade tem vindo a mostrar que os discursos em volta do seu impacto são construídos como forma de manter funcional o sistema da indústria do desenvolvimento mais do que ser um esforço no sentido de eliminar a ajuda, ou seja, "ajudasse para ser ajudado". Os programas de combate à pobreza, introduzidos para mitigar o sofrimento das populações, acabam não produzindo os resultados esperados[219]. O Programa de Alívio da Pobreza Absoluta (PARPA I-2001/5), por exemplo, que é, na prática, um documento programático/estratégico, que orienta os processos de governação em Moçambique, acaba se tornando na realidade um programa dos doadores para resolver o problema dos moçambicanos. Vale lembrar que esse programa é um instrumento de política pública do Governo de Moçambique (GdM), que, em termos concretos, se inspira nos 'Documentos Estratégicos para a Redução da Pobreza' (Poverty Reduction Strategy Papers- PRSP's), concebidos e adoptados pelo FMI e BM, em 1999, e tido como uma nova estratégia para nortear sua assistência aos países de baixa renda. Em Moçambique, o fundamento central por detrás da gênese desse programa é de que os sucessos concernentes ao alcance da paz, da transição para um regime de democracia e de economia de mercado são fatores fundamentais para que o país pudesse receber financiamentos em donativos e créditos bonificados da comunidade internacional. Isso é o mesmo que dizer que os recursos só foram disponibilizados uma vez alcançados essas metas, donde ao governo lhe passava a tarefa de se comprometer em estabelecer um plano de ação para redução da pobreza no período entre 2001 e 2005 (PARPA II, 2006 p.30).

Com a criação desse programa, havia necessidade de desenhar outro modelo que combinasse fatores multidimensionais, como Direitos Humanos, democratização, gestão sustentável de recursos e a eliminação da pobreza. Assim, nasce o PARPA II (2006-2009) e, mais tarde, a nova versão desses programas – o Plano de Ação para Redução da Pobreza, o PARP (2011 -2014)[220] –, que constituem as estratégias subsequentes de redução da pobreza e

[219] Apesar de o índice nacional de pobreza ter diminuído acentuadamente de 69%, em 1997, para 54%, em 2003, os resultados do inquérito aos agregados familiares de 2009 mostraram uma estagnação nas taxas globais de pobreza depois de 2003. Essas conclusões acentuaram as tensões sociais e conduziram a um debate intenso sobre como tornar o crescimento mais inclusivo (FMI, 2014).

[220] Antônio Francisco observa que o atual PARP, em momento algum, explica os motivos da substituição da anterior designação do documento, e respectiva sigla, PARPA. Considera que, mesmo que aparentemente, tirar a palavra *'absoluta'* é um detalhe menor, mas, nesse caso, denuncia uma opção analítica empobrecedora

todas desenhadas de formas diferentes, ainda que e tenham a responsabilidade financeira dos doadores internacionais. “Sempre que se julgue necessários as recomendações são sugeridas pelos doadores”. A questão que se coloca é: como se pode esperar que essas mesmas estratégias de combate à pobreza possam atingir os objetivos para as quais foram desenhadas numa situação em que, por um lado, não se pode planificar a longo prazo, por outro, as consultas sobre os mesmos são, muitas vezes, por atores das realidades locais e com diferentes culturas institucionais? (CONCEIÇÃO, 2012). Entretanto, muito a propósito dos programas de combate à pobreza sugeridos pelas agências internacionais, estudos de Vivian Ugá[221] mostram que a questão da pobreza assumiu um enorme protagonismo, sobretudo a partir do início dos anos 1990, dando azo a uma ampla utilização, tanto em relatórios de organismos internacionais, quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas, principalmente em países seguidores dessas agências como é o caso de Moçambique. Para Ugá (2004), a partir das recomendações de combate à pobreza do Banco Mundial, é possível identificar uma “teoria” social implícita delineada em seus relatórios. Isto no sentido de que, por um lado, sugere um tipo específico de política social e, por outro, descreve e reafirma o tipo e o modelo de sociedade caraterísticos da atual configuração da ordem social, ou seja, o mundo neoliberal globalizado (UGÁ, 2004). Segundo a autora, tudo que poderia ser visto como uma mudança de política, isto no sentido de mudança de uma política apenas voltada para o ajuste fiscal, para uma política supostamente mais voltada para o “social”, por via do combate à pobreza, acaba sendo um componente da própria lógica do marco teórico neoliberal que se resume em políticas focalizadas e compensatórias para os “pobres” (UGÁ, 2004). Busca-se reduzir a quantidade de pobres sem mexer nos mecanismos sistêmicos perversos de geração e agravamento das desigualdades.

A análise de Vivian Ugá, parece-nos embutida de premissas indispensáveis para entender as dinâmicas e lógicas subjacentes à atuação das agências internacionais por via da CID, refletidas nos PAE e nos programas desenhados para o combate à pobreza. A prática tem evidenciado que esses dispositivos de atuação tem a particularidade de estabelecer normas de conduta que acabam se tornando os fios condutores que condicionam a ação dos governos nacionais e, consequentemente, de uma sociedade como um todo, ou seja, moldam comportamentos dos atores das sociedades onde atuam. Conclui-se que a pujança discursiva da CID, usando como instrumento ideológico imediato o Consenso de Washington e

(FRANCISCO, 2012). Artigo publicado no Semanário Canal de Moçambique – Parte 1, em 25.04.2012, p. 16-18; Parte 2, em 02.05.2012, p. 18-23.

[221] UGÁ, Vivian Domingues. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba: UFPR, v. 23, 2004.

apoiando-se, na prática, nas políticas do PAE e de combate à pobreza, servem apenas a uma lógica de atuação que articula as relações que se estabelecem entre o centro e a periferia. Talvez seja por isso que estes mesmos programas nunca chegam a atingir os objetivos para os quais a narrativa dos discursos que as revestem se propõem: acabar com a pobreza. Esta acaba sendo claramente a direção da explicação em volta do fracasso de combate à pobreza em Moçambique que nos é trazida por Joseph Hanlon (2009)[222]. Para o autor, sustentando-se em relatórios nacionais e internacionais sobre a evolução de Moçambique, introduz sua análise revelando o seguinte:

> [...] a pobreza está a aumentar e aprofundar-se em Moçambique, alargando, consequentemente, o fosso entre a metade dos mais pobres da população e a metade dos que se encontram em melhores condições, isto apesar do rápido crescimento do PIB e da impressionante expansão de estradas, eletricidade e escolas (HANLON, 2009, p.174).

A constatação revelada por Hanlon vem associar-se a inúmeras outras que alguns estudiosos sobre Moçambique têm vindo a fazer referência (Hodges; Tibana, Hanlon; Smart, Castel-Branco, António Francisco, João Mosca, Luís Brito, Rachel Waterhouse, MARP, 2009; UNICEF, 2006). Um aspecto interessante, o qual chama atenção na interpretação sobre olta da pobreza feita por Hanlon, relaciona-se ao fato de que este defende que o maior confrangimento ao desenvolvimento de Moçambique, ao contrário do que defendem os *experts* da comunidade internacional e todo o consenso em volta do atual modelo de desenvolvimento, não tem nada a ver com o lado da oferta, mas sim com os níveis de procura. Observa que os pobres estão a mercê da "armadilha da pobreza", isto porque, na prática, estes são demasiadamente pobres para poderem ter poder aquisitivo, ou seja, os pobres em Moçambique não têm capacidade de comprar.

Isso não deixa de ser paradoxal com a postura que aparentemente o governo procura adotar: combater a pobreza. Assevera-se que o crescimento que o país vive, como já acima exposto, é estimulado pelos mega projetos, IDE e as exportações realizadas por estas grandes empresas, acabando por beneficiar a estas mesmas. Esse tipo de crescimento marginaliza completamente o grosso da população, chegando a agravar as desigualdades sociais. Para que se tenha uma ideia, o país, para sobreviver, importa mais do que exporta. O país ainda mantém a dependência externa, pois parte substancial dos gastos públicos são oriundos do auxílio internacional. Os relatórios respeitantes ao Índice de Desenvolvimento Humano,

[222] Hanlon, J. (2009) Pobreza em Moçambique. In proteção Social: Abordagens, Desafios, Experiências para Moçambique, Brito *et all* (Org.) IESE, Maputo.

divulgados pela ONU ao longo dos últimos dez anos, têm revelado que o país se posiciona entre os últimos em escala global.

4.1.1 A dimensão propriamente política dos anos pós-Acordo de Paz

O segundo momento desta seção preocupa-se em discutir a perspectiva iminentemente política que caracterizou o período em estudo. No que tange ao componente que envolve aspectos inerentemente relacionados com a dimensão política desse processo, o projeto da democratização é claramente o fator de destaque histórico relevante nesse período. O contexto foi marcado pela realização das primeiras eleições gerais multipartidárias, levadas a cabo em outubro de 1994, sendo geralmente consideradas como o ponto mais alto do processo de paz[223]. Os moçambicanos participaram maciçamente (85% de participação), ainda que o próprio ato de votação não tenha se distanciado do ambiente de desconfiança que ainda pairava no processo de transição. A pressão da comunidade internacional permitiu, entretanto, que o processo fosse levado a bom porto. O processo foi tecnicamente satisfatório e o partido derrotado — RENAMO — ainda que tenha insistido na convicção de ter havido fraude, acabou aceitando os resultados.

A FRELIMO venceu as parlamentares e seu candidato, Joaquim Chissano, as eleições presidenciais, ou seja, volvidos dezenove anos como partido no poder em contexto monopartidário, no qual o partido detinha de uma posição hegemônica que tornou possível a sua atuação praticamente inquestionável em todas esferas da sociedade – o partido passava agora a ser governo em contexto distinto. Assim, com a vitória eleitoral de 1994, a FRELIMO iniciava um novo ciclo no poder dessa feita por via de uma eleição democrática. Presentemente, a FRELIMO totaliza quarenta anos no poder em Moçambique. Vale observar que a democracia multipartidária ocorre num contexto de profunda crise da sociedade moçambicana: o país é um dos mais pobres do mundo, sua população depende da ajuda internacional e o Estado é incapaz de se manter sem recorrer a essa ajuda. Contudo, a partir da realização das primeiras eleições, é caso para dizer-se que um novo ator histórico entra em cena: a Nação democrática. Como afirma Severino Ngoenha, a democracia destrona a ideologia derrotada do poder e substitui, consequentemente, os antigos mecanismos de poder por outros a ele mais afins, entre os quais a democracia liberal. Uma particularidade nesse

[223] Cerca de dezessete agências doadoras contribuíram com cerca de cinquenta e nove milhões de dólares americanos para o primeiro recenseamento eleitoral e para a realização das eleições gerais (ADALIMA, 2006).

processo é que os atores políticos que vão liderar esta "nova era" são os mesmos. Isso significa que os "velhos" comunistas, marxistas e ditadores de ontem são agora os "novos democráticos" de hoje.

A questão que se coloca é como é que a elite política da FRELIMO, dentro de uma situação de pluralismo político, vai atuar perante as vicissitudes da cooperação internacional? Esta será a direção da nossa incursão nesta seção, buscando respostas para atuação da cooperação em um cenário democrático. O período em análise representa praticamente os dois mandatos do presidente Joaquim Chissano (um diplomata) em contexto de democracia multipartidária. Esse novo processo contou com uma forte pressão e influência da comunidade internacional, como elucida o testemunha do próprio presidente Chissano em um briefing registado por Judith Marshal. O *Briefing*, transcrito após a conferência concedida pelo Presidente J.Chissano de Moçambique aos participantes do seminário "Repensando nas estratégias para Moçambique e África Austral", realizado em Maputo em junho de 1990, diz assim, *ipsis verbis*:

> Os EUA disseram: **"**Abram-se para o BM e o FMI". O que aconteceu? Agora dizem-nos: "Marxismo. Vocês são demônios. Mudem esta Política". Ok. O Marxismo já foi. "Economia de mercado aberto". Ok. A FRELIMO (partido do governo no poder) está a tentar criar o capitalismo aqui. Temos a tarefa de construir o socialismo e o capitalismo aqui. Fomos ter com Reagan, eu disse "quero dinheiro para o setor privado para apoiar as pessoas que querem desenvolver burguesia". A resposta: US$10 milhões, depois mais US$15 milhões e depois outros US$15 milhões. Você orienta-me a desembaraçar-me do Marxismo, da URSS e RDA e dá-me apenas 40 milhões de dólares. Ok, nós mudamos. Agora eles dizem: "Se não entrarem num sistema multipartidário, não esperem ajuda da nossa parte.[224]

O depoimento, aqui transcrito, elucida o quanto os processos decisórios das elites políticas dirigentes de Moçambique foram, nesse contexto marcadamente orientados na tentativa de acomodar agendas externas. "O desabafo político" do presidente Chissano sinaliza claramente nesse sentido, ilustrando o quão a heteronomia esteve presente na sociedade moçambicana, supostamente impulsionada pelo estado de vulnerabilidade econômica e dependência externa a que o país estava submetido, mas também como mecanismo estratégico das elites políticas de manutenção do *status quo.*

Verdade porém, é que, com a chegada da paz e o início do processo de democratização no país, chega concomitantemente a estabilidade política e militar. Os doadores internacionais se encorajam cada vez mais em auxiliar o país e, consequentemente a isso, há o aumento do fluxo de presença externa em Moçambique. De acordo com Renzio e Hanlon (2006),

[224] Marshal, J. (s/data). Guerra, dívida e ajustamento estrutural em Moçambique: o impacto social. Instituto Norte-Sul. Ottawa. Canadá. Mimeo.

Moçambique era considerado pelos doadores como um caso de história de sucesso, estabilidade e crescimento desde o fim da guerra civil em 1992. Os doadores têm investido montantes substanciais de recursos para estabilizar e sustentar os níveis de desempenho econômico e político de Moçambique pelo período mais longo possível (RENZIO; HANLON, 2006, p.3).

Para que se tenha uma imagem elucidativa do fluxo da ajuda externa no país nesse contexto, dados do OCDE\CAD[225] revelam que, na década 1990, Moçambique recebeu da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) um montante de cerca de US$10.9 bilhões, dos quais 60% em donativos, 20% em empréstimos concessionários e 20% em assistência técnica, excluindo o cancelamento da dívida (OECD, 2002).

Apoiando-se em estatísticas da OCDE\CAD, verifica-se que, somente no ano de 2004, o montante atribuído no âmbito da ODA para Moçambique atingiu cifras avaliadas em cerca de US$1.2 bilhões, valor que representava cerca de 23, 6% da renda nacional. Esses números perfazem uma média que se situa em torno US$ 58 por habitante, montante que coloca o país acima da metade da média dos países da África Subsaariana que, nessa altura, situava-se em US$26, o que consequentemente fazia de Moçambique um dos maiores recipientes da ajuda ao desenvolvimento em África (HANLON, 1991; HABRAHAMSSON, 2001; HODGES; TIBANA, 2004; NUVUNGA, 2007; HANLON, 1997; MACAMO, 2003; HANLON; SMART, 2008).

No âmbito do quadro traçado, importa destacar que eram considerados os maiores doadores, nesse contexto, o Banco Mundial, a União Europeia e os EUA, que disponibilizavam mais do que US$ 100 milhões por ano. Um segundo grupo de doadores era constituído por países europeus, como a Dinamarca, o Reino Unido, a Suécia, a Noruega e a Holanda, além de contemplar o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), os quais provinham valores que se situavam entre US$50 a US$70 milhões por ano cada um (NUVUNGA, 2007, p. 39-40). Os dados arrolados revelam o quanto, nesse contexto, foi notória a injeção de altas taxas de ajuda no país, o que se refletiu na produção de efeitos ambivalentes para o desenvolvimento de Moçambique. Por um lado, a ajuda foi crucial no processo de reconstrução do país, por outro, esta possibilitava cada vez mais a gestação da dependência, para além de que contribuía para construir uma máquina do Estado fragmentada[226] (WUYTS, 1996; HODGES; TIBANA, 2004).

[225] OECD (2002) "Mozambique – a Country Case Study", paper prepared for the OECD DAC Task Force on Donor Practices, Paris.

[226] Com o aumento dos fluxos de cooperação internacional, foi criado, no início dos anos 1990, o Ministério da Cooperação, com o objetivo de coordenar a cooperação tanto bilateral como multilateral e ONG´s. Entretanto,

Como se pode depreender, o contexto é marcadamente de reconstrução pós-conflito e, paralelamente, o desafio que se coloca é o de procurar enfrentar a situação de emergência grave que o conflito armado havia provocado e simultaneamente mobilizar esforço de implementação do PAE. Nesse sentido, desdobram-se ações de intervenção à luz da cooperação internacional. Interessante notar que uma das particularidades do fluxo de presença externa que se verificava relaciona-se com o fato de que cada um desses atores trazia consigo os seus recursos, agendas e interesses bem presentes. Algumas correntes advogam que, nesse contexto, os doadores internacionais, com destaque aos ocidentais, nutriam certa desconfiança em relação ao governo de Moçambique, basicamente devido à sua anterior orientação ideológica[227], aliado à sua fraca capacidade técnica e à alta taxa de corrupção que supostamente se fazia sentir no setor público. Como forma de contornar essas desconfianças, estes privilegiavam a atuação de ONGs estrangeiras provenientes dos países doadores que faziam não somente a distribuição de gêneros alimentares às vítimas da emergência, mas também recebiam os investimentos financeiros para aplicarem em ações por si orientadas, tendo sempre presente as suas próprias agendas. Este é claramente um contexto em que predomina "a anarquia das ONGs internacionais em Moçambique". Como dito, na realidade, esta presença contribuía para erosão da capacidade do Estado uma vez que os doadores optavam insistentemente por implementar seus próprios projetos. Estima-se que mais de 500 ONGs operavam no país nessa altura, para além de que que existiam sob controle destas aproximadamente cerca de quatro mil projetos provenientes de vários países do mundo (DIOGO, 2013).

No entanto, estudos de Jose Adalima (2007) mostram que, no início dos anos 1990, o governo não dispunha de informação atualizada, quer sobre o número total de ONGs que atuavam no país, bem como as suas áreas de intervenção ou de ação e até mesmo o total de recursos por estas movimentado. Este aspecto criava alguma discrepância nos dados anunciados pelas partes, pois frequentemente as informações dos doadores e do governo divergiam. Os Doadores, porque forneciam recursos e cobravam prestação de contas sobre a ação de algumas OSC, detinham de informação mais detalhadas do que o próprio governo a

dado a exiguidade de meios, este debatia-se com a incapacidade em dar respostas ao fluxo que se fazia sentir, bem como a impotência em convencer os doadores quais as áreas prioritárias do governo. Isso dava azo a falta de coordenação das atividades dos doadores em prejuízo dos beneficiados.

[227] Pascoal Mocumbi, antigo PM de Moçambique, em entrevista a nós concedida, reconheceu o fato de que, dentre as principais dificuldades enfrentadas pelo governo de Moçambique neste período, uma consistiu na mudança repentina dos processos que vinham de uma economia centralizada e monopartidário para uma situação de mercado e adaptar-se rapidamente a um contexto democrático multipartidário com novas exigências e com o fato da presença de um grande fluxo externo no país, aliado a uma fraca capacidade técnica interna. Entrevista realizada em Maputo, 2013.

respeito das ações que se desenvolviam no terreno (ADALIMA, 2007). Essa situação resultou do fato de ter entrado para o país uma enorme quantidade de dinheiro para a reconstrução do pós-guerra sem que o governo tivesse controle desta. A situação foi pior nessa altura, dado que qualquer organização entrava e saía sem nenhum contato com o governo. Ademais, não existiam ONGs nacionais. Foi necessário massificar a criação das organizações nacionais para gradualmente ocuparem o lugar das ONGs estrangeiras. As transferências dos fundos das organizações estrangeiras eram diretamente controlados pelas agências doadoras, cabendo a estas o repasse para as organizações nacionais mediante a solicitação. Na realidade, tal como defende Nora Rabotnikof[228], a sociedade civil se tornou um interlocutor privilegiado e destinatário importante dos discursos e práticas dos doadores internacionais e da indústria do desenvolvimento (RABOTNIKOF, 1999).

Cabe observar que, em face às dinâmicas de atuação da ajuda aqui tratada, fica patente que os doadores detinham uma forte influência sobre as agendas dessas organizações que se manifestava basicamente a dois níveis. Primeiro, pela definição da sua própria agenda, de onde os doadores deixam claro quais as áreas que estes depositam o seu apoio e disponibilizam recursos para as mesmas. As ONGs nacionais, por falta de recurso, ajustam as suas intervenções à agenda dos doadores para poderem beneficiar-se dos recursos. Segundo, a influência é exercida por via da pressão feita ao governo para articular com sociedade civil nas áreas onde eles acham que o governo tem mostrado fraquezas. A prática observada elucida o quão a participação é aqui construída à luz dos marcos da indústria do desenvolvimento. Ela é sustentada na realidade com base em um discurso de legitimação das ações dos doadores internacionais. Isso nos remete ao que Cooke e Kothari (2001) denominaram de *The case for participation as tyranny*[229]. Toda essa situação leva-nos a compreender o quão, não obstante a necessidade e a importância da cooperação fornecida por parte dos parceiros internacionais, incluindo as ONGs, a prática revela que a ausência de mecanismos de coordenação, aliados à adoção exacerbada de estratégias de atuação individualizadas e desenfreadas, estimulou o incremento da perpetuação da ajuda, mais do que resolveu na prática os problemas, para os quais a mesma era necessária.

No período que se estende entre 1994 a 1999, multiplicaram-se, em Moçambique, projetos dos doadores nos ministérios sem nenhum controle. Esse aspeto levou à produção de um cenário de ilhas no interior dessas instituições, nas quais cada projeto tendia a

[228] RABOTNIKOF, N. (1999), "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", *in Perfiles latinoamericanos*. México: FLACSO, p. 15-46.
[229] COOKE, Bill; KOTHARI (Orgs.) (2001). *Participation: the New Tiranny?* London/New York: Zed Books.

corresponder a uma área que não estabelecia qualquer tipo de ligação e coordenação com outro tipo de atividades que vinham sendo desenvolvidas, quer em outros projetos, bem como ao nível do desdobramento das ações internas dos ministérios. Os Ministérios sociais, como Saúde, Educação e Agricultura são os mais sintomáticos para esse tipo de ocorrências. Na realidade, mais do que formular políticas, os ministérios desempenhavam o papel de executores de políticas. Como sugere Macamo, "Duma forma geral, o nosso aparelho de Estado é um órgão executivo da indústria internacional do desenvolvimento. Age num contexto em que há pouca margem para a criatividade e originalidade" (MACAMO, 2008 p.64-65). Tendo em conta o cenário exposto, o argumento do autor tem, em nosso entender, plausibilidade, uma vez que a prática revelava que, quanto mais ajudavam os doadores, mais poder detinham para sugerir suas fórmulas e modelos na sociedade moçambicana. Aliás, como forma de sustentar seu argumento, Elísio Macamo[230] vai mais longe e defende que,

> Em certa medida a lógica que está por detrás da nossa concepção ministerial tem a ver com a nossa dependência do auxílio ao desenvolvimento. Os ministérios não existem para pensar de forma original sobre o fomento deste país, mas sim para responder as condicionalidades que vêm do exterior (MACAMO, 2008, p.63-64).

O sociólogo moçambicano aponta, a título ilustrativo, o Ministério do Meio Ambiente e o da Mulher e Ação Social como sendo exemplos claros de instituições que resultam de motivações ecológicas e emancipatórias dos doadores internacionais. Observa que essas instituições quase nada fazem em prol dos seus propósitos, tornando-se apenas máquinas para que o Estado utilize os recursos da indústria do desenvolvimento (MACAMO, 2008). É na chave de Macamo que João Milando[231] esgrime os seus argumentos, muito a propósito da atuação dos doadores nos projetos dos ministérios setoriais nos países, onde fornecem a cooperação. Para este,

> [...] a natureza da interação entre doadores e receptores da ajuda tem influenciado na eficácia das políticas de cooperação para o desenvolvimento. Neste domínio, a tendência vem sendo a proeminência das preferências dos doadores, não apenas ao nível das opções estratégicas gerais, mas igualmente a nível da definição, implementação e avaliação de cada projeto de desenvolvimento que é financiado (MILANDO, 2005, p. 107).

O próprio Milando demonstra o quanto esses aspectos são claramente reconhecidos pelo próprio Banco Mundial quando essa instituição afirma que "[...] donors still tend to

[230] MACAMO, E. (2008). Planície Sem Fim. Maputo, Ndjira, Ltda.
[231] MILANDO, J. (2005). Cooperação sem Desenvolvimento. Lisboa, ICS.

dominate the Project cycle and pay inadequate attention to the preferences of the government or projet beneficiaries" (BANCO MUNDIAL, 2000, p.193).

Fica óbvio que a excessiva intervenção dos doadores ou das agências de cooperação na gestão da CID acaba retirando a questão do direito de propriedade desses mesmos projetos aos reais proprietários. Em declarações proferidas na entrevista que nos concedeu, um funcionário sênior de um ministério social em Moçambique afirmou o seguinte:

> Nós temos consciência da importância que os doadores têm para o funcionamento do Ministério. Aliás, devo dizer-te que sem os doadores provavelmente este ministério não existiria. Seria um colapso total. O orçamento que recebemos das Finanças é irrisório para funcionamento. Isto é um fato. Mas devo dizer-te também que sinceramente nós dançamos a música que os doadores tocam aqui. Isto sem dúvidas. Isto é mais notável ao nível dos projetos, porque ai o doador intervém diretamente e as coisas acontecem exatamente como eles pretendem. Quer queiramos ou não essa é a realidade. Nós até podemos ter ideias ou propostas ou mesmo planos desenhados, mas o doador quando não concorda ele faz recomendações. Essas recomendações são na pratica ordens.[232]

O depoimento, aqui exposto, deixa claro o quanto os doadores têm presença determinante na formulação e na implementação das políticas públicas no país. Isso demonstra o quão as instituições em Moçambique estavam, na prática, cooptados pela força de intervenção dos doadores internacionais.

No que concerne a esse debate, Hodges e Tibana (2004) sugerem que, se, por um lado, a ajuda externa tem contribuído para a reconstrução do país após uma longa e devastadora guerra civil, concorrendo para o crescimento econômico, por outro, ela também tem tido efeitos colaterais prejudiciais, especialmente no que diz respeito à fragmentação do planejamento público e da administração, com a consequente perda da autonomia na elaboração de políticas. Além disso, como recordam os autores, dado que Moçambique não possui uma sociedade civil suficientemente organizada, com um parlamento ainda incapaz de exercer controle efetivo do poder executivo, o alto grau de dependência da ajuda externa implica que o processo orçamentário envolve essencialmente apenas dois atores: o Executivo e os doadores estrangeiros. A Título ilustrativo, os deputados do Parlamento moçambicano, pertencentes as três bancadas[233], que atualmente constituem este órgão, quando por nós entrevistados, foram unânimes em reconhecer o fraco papel desempenhado pelo parlamento

[232] Entrevista concedida em Maputo em 2013.

[233] Esta entrevista foi concedida em Maputo no ano de 2013 e, nesta altura, (tal como acontece até hoje) as três bancadas que constituíam o parlamento eram: FRELIMO – com maioria absoluta, 191 assentos, RENAMO-segundo partido mais votado com 51 assentos e o Movimento Democrático de Moçambique-MDM, terceira força política no parlamento com 8 assentos.

no que tange a questões atinentes à cooperação internacional[234]. O deputado da FRELIMO, partido que sustenta a base do governo, questionado a respeito da intervenção do parlamento em matérias relacionadas com a CID, respondeu da seguinte forma:

> [...] em nosso sistema político temos bem claro o princípio da separação de poderes, por essa via o parlamento não intervém na jurisdição do executivo por imperativos constitucionais. Nós somos chamados a aprovar convenções, acordos internacionais e etc., mas nas ações diretas do executivo temos que reconhecer que temos um papel frágil. Por exemplo, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio são um pilar importante ao nível global e, sobretudo, porque os objetivos do desenvolvimento do país têm que se refletir nestes, mas o envolvimento do parlamento nessas temáticas é muito incipiente. Até ao presente momento, são poucos mais muitos poucos os parlamentares que podem ter uma intervenção ou um determinado tipo de intervenção a volta dessas matérias, incluindo a cooperação naturalmente, se alguém o faz é por curiosidade individual ou ter pesquisado sobre isso. Isso porque, nesta casa, não temos muito contato com esses dossiês. Ou seja, não temos intervenção muito concreta ao nível de assuntos ligados a financiamentos, doações, empréstimos, ajudas que o governo faz ou recebe, são matérias que são mais da parte do executivo faz.[235]

Respondendo, por insistência da nossa parte, sob o fato de Moçambique ser dependente da cooperação internacional sem a qual provavelmente o país não existiria em termos econômicos, quiçá políticos, como se explica então que o parlamento, na sua tarefa de representar o eleitor, esteja a margem desses processos? Nosso interlocutor afirmou prontamente o seguinte: "essa é uma boa pergunta, porque um dos principais papeis do Parlamento é fiscalizar, então, como poderemos nós fiscalizar assuntos que não conhecemos?"[236]. Aparentemente, até os deputados ligados à bancada do partido no poder questionam a sua não participação efetiva em assuntos tão determinantes para a sobrevivência do país, como é o caso da CID. Esse aspecto é sintomático do quanto o governo nem da bancada que sustenta a sua base de apoio legislativo necessita para abordar as questões inerentes a CID.

Por seu turno e respondendo a mesma questão colocada anteriormente, o deputado da RENAMO, ligado a mesma comissão, pronunciou-se nos seguintes termos,

> [...] bom, eu penso que, como muito bem contextualizou, é verdade que o nosso país tem tradição neste princípio de cooperação, solidariedade, intercâmbio entre povos e Estado, e, no entanto, quer me parecer que temos estado a ser um palco de atuação e de concentração de países que acham que Moçambique precisa e aqui vêm com

[234] Cumpre informar que a Constituição da República de Moçambique preconiza que o Presidente da República orienta e dirige e Política Externa (POLEX) e que compete à Assembleia da República legislar sobre questões básicas da POLEX do país. Ao governo cabe a realização da POLEX através do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, que coordena e executa a política de Cooperação.
[235] Entrevista com Deputado da FRELIMO pertencente a comissão de assuntos Internacionais. Maputo, 2012.
[236] Idem.

> anuência do governo e que podem encontrar aqui um espaço a seu bel prazer para atuar em seus interesses. É verdade que alguns vem para ajudar e ajudam sim, mas, na maioria dos casos, nós sabemos que há outras agendas que somente o governo sabe [...] Então, o papel do parlamento devia ser esse de pressionar, procurar estar a par do que está acontecer, procurar conhecer os dossiês, procurar ver qual a mais valia que o estado vai tirar daí e em caso de sentir que o estado vai sair lesado, procurar aconselhar da melhor forma, mas, se os parlamentares não tem acesso aos dossiês, fica muito complicado discutir estas matérias. Nesse caso, o nosso parlamento tem estado muito à margem daquilo que está a acontecer, tem estado a parecer que é uma instituição que mais está para servir aquilo que é o interesse do partido FRELIMO, uma vez que tem a maioria na assembleia da república, tem maioria parlamentar, então, praticamente a ditadura do voto da maioria acaba se impondo aquilo são até questões razoáveis que poderiam beneficiar o país. Então, nós ficamos assim na dúvida sendo parlamentares da oposição, afinal de contas estamos aqui como parlamentares para defender os moçambicanos ou estamos aqui para defender que os interesses do partido encontrem terreno fértil para serem aprovados sem se quer se discutir como deve ser. Então, praticamente esta casa poderia estar a fazer muito mais do que aquilo que tem estado a fazer. E eu tenho estado a advogar nesse sentido de que as nossas competências não devem se limitar a carimbar os projetos de lei que são trazidos pelo governo. Bom, o que eu tenho estado a sentir é que o parlamento como um todo está muito à margem porque eu sou vice-presidente da comissão das relações internacionais, aqui na AR, e nós em nenhum momento participamos, por exemplo, ou tivemos acesso a algum dossiê sobre a ajuda que Moçambique recebeu num certo sector. [237]

O parlamentar prossegue no mesmo diapasão e afirma,

> Se há informação sobre a quantas vai a cooperação entre Moçambique, se calhar a nível da comissão permanente, mas tenho as minhas dúvidas, mas a nível da comissão das relações internacionais muitas coisas passam simplesmente à margem daquilo que é o nosso domínio. Não temos informação sobre qual o apoio que o país recebeu nos vários sectores, ou vemos pela imprensa, e isto é preocupante.[238]

No caso do deputado da bancada parlamentar do MDM, debruçando-se sobre a temática em análise, é enfático ao afirmar que

> Quero crer que, direta ou indiretamente, em todos processos de cooperação requer de certa forma alguma cumplicidade entre as partes; só que a forma como a cumplicidade se faz sentir aqui em Moçambique tem a ver com benefícios individuais e institucionais. Isso me refiro que beneficia particularmente a nomenclatura. O que subsiste é a posição do partido no poder, a FRELIMO. Para eles, a ideia é quem quiser trazer dinheiro aqui pode trazer, e fazer o que eu quiser mas eu também quero me manter no poder. A gente, aqui, não sabe o que de fato acontece com a cooperação internacional, porque não há transparência. Quando há uma cumplicidade, há também uma falta de transparência, porque os que intervêm nessa cumplicidade protegem-se um a outro. Existem contratos, acordos de cooperação internacional em que nós não sabemos e não conhecemos. [239]

[237] Entrevista realizada em Maputo, 2012.
[238] Idem.
[239] Entrevista realizada em Maputo, 2012.

Para esse parlamentar, não existe um processo de prestação de contas da ajuda externa em Moçambique, e isto faz com que esta beneficie apenas o partido no poder. Vai mais longe e defende que

> [...] o parlamento nos atuais moldes, torna-se praticamente impotente para lidar com assuntos que envolvam dinheiro com o governo. A bancada maioritária nunca vai permitir que isso aconteça. Esta vai sempre, mais sempre mesmo, ao reboque do governo. Fala-se do princípio de separação dos poderes, mas nós aqui vemos exatamente ao contrário, a bancada da FRELIMO e o governo se confundem, é exatamente a mesma coisa. [...] Entendemos que o parlamento deveria jogar um papel proativo no concernente às questões relacionadas com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Nós dependemos dela. Deveria se organizar, nesse sentido, porque ela está aqui para servir o país. O povo que depende da CID. É uma grande irresponsabilidade que esta não atue nessa matéria. Sabemos que isso não é possível, porque sabemos que existe um grupo que dirige o parlamento. Esse grupo não está interessado nisso. Os parceiros de cooperação também nunca contactaram o parlamento. Eles o fazem ao mais alto nível na pessoa da presidente e fica por lá. Eu, pelo menos, faço parte de uma comissão em que nunca fomos contatos pelos parceiros e isso estende-se a outras comissões aqui nesta casa. Portanto, a ajuda externa cria conforto institucional e não conforto dos moçambicanos.

A partir do testemunho oferecido pelos parlamentares moçambicanos pertencentes às três bancadas que constituem o atual quadro legislativo no país, subentende-se que existe consciência por parte dos parlamentares da importância da CID para o futuro do país, mas os mecanismos desenhados para a relação entre legislativo e o executivo, no concernente a essas matérias, é praticamente inexistente ou não é efetivo. Quer com isto dizer que, não obstante reconhecer-se que Moçambique é um país extremamente dependente da ajuda externa, pois não existe um debate em volta da cooperação que envolva os parlamentares. Isso significa que a natureza de relações que resulta da cooperação internacional se resume à intervenção de dois atores: o governo e os parceiros internacionais. Portanto, dessa situação resulta que o processo de *accountability*, ao invés de ser uma prática voltada para a sociedade, constitui-se numa obrigação para com os doadores. Decorre, então, que os governos não têm total liberdade para adotar políticas que respondam às necessidades das suas sociedades e a sua própria *accountabilty* democrática. Os parlamentares da oposição acreditam que esse fato é um indicador da existência de uma relação de cumplicidade entre os parceiros e o governo, isso no sentido de que apenas estes são protagonistas do processo. Vale observar que ao Parlamento cabe apenas a tarefa de aprovação de instrumentos como sejam o orçamento do Estado e o Plano Econômico Social, donde a oposição por força da sua minoria parlamentar praticamente não tem influência substantiva no processo.

Resumidamente, concluímos que, após a incursão efetuada nesta seção, esta permitiu compreender as lógicas e dinâmicas de atuação do campo da CID em Moçambique no contexto que compreende a reconstrução do país pós conflito e os primeiros passos do processo de democratização no país. Esse contexto foi caraterizado pela forte presença das IBW e dos doadores internacionais no processo de reconstrução, contribuindo gradativamente para a perda do controle nacional sobre os processos produtivos interno. Basicamente, foram dois os fatores que contribuíram para exacerbar a ausência de autonomia nesse contexto: as imposições e condicionalidades originadas, sobretudo, pela vulnerabilidade do país pós guerra; e o aumento substancial do endividamento externo que gerava, como consequência, o incremento da dependência externa. Vale referir o quão a elite política nacional se aliou rapidamente ao capital internacional e todas as consequências que daí surgiram para o país. O processo de privatizações, realizado sob "recomendação" das IBW, evidenciou o quanto este foi impulsionador do processo de apropriação por parte da elite política de parte significativa do patrimônio nacional e empresarial, o que levou à transformação dessa "elite predadora" em um misto de conciliação entre a atividade política e econômica. Ficou evidenciado, também, o quanto a natureza de internacionalização do mercado nacional, em certa medida, em quase nada contribuiu para reduzir as desigualdades e combater a pobreza no país. Esses fatores, associados entre si, nos remetem para uma condição de funcionamento estrutural de um sistema econômico e político voltado para interesses externos.

Deste modo, verifica-se que os padrões de vinculação da economia moçambicana, justamente a partir desse contexto, acabam sendo influenciados por interesses geopolíticos e geoestratégicos dos parceiros internacionais que facilmente exercem autoridade nas decisões econômicas e políticas do Estado moçambicano, isto tanto no que diz respeito ao tipo de investimento que o país devia atrair, bem como nas prioridades e no tipo de acordos a serem rubricados. O PAE, portanto, constituiu-se claramente em um instrumento fundamental para vincular a economia nacional a uma situação de dependência face ao exterior. Importa referir que esse tipo de vínculo liga a economia moçambicana, com caraterísticas de uma economia periférica, às economias chamadas centrais, definindo-se tanto na dimensão econômica como política. Assim, verifica-se que os interesses hegemônicos locais configuram a um determinado padrão de dependência.

Ora, a discussão empreendida mostrou, também, o quão os PAE's em Moçambique, ao contrário da narrativa discursiva oficial que propalam a modernização, podem ou deveriam ser entendidos como uma via forçada de realinhamento aos padrões de dependência e desenvolvimento de Moçambique no contexto dos países capitalistas centrais. A Natureza da

CID e as lógicas que esta propiciou permitiu criar uma elite subserviente que depende da economia política da CID para sua própria sobrevivência econômica e política. Essas lógicas remetem-nos ao debate marxista para entender a questão do campo da CID em Moçambique. Não restam dúvidas que atuação da cooperação, no contexto referenciado, em muito se assemelha a práticas neocoloniais de cariz imperialista, que contribuíram, de forma substantiva, para perpetuar as disparidades que dividem o mundo entre Norte-Sul e Centro Periferia.

Os mecanismos acionados para a prossecução da ajuda internacional favorecem a que recuperemos os argumentos esboçados por Vladimir Lênin [240], quando caracterizava o imperialismo, ou seja, a fase do capitalismo na qual "a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias adquire importância particularmente grande" (LÊNIN, 2002, p. 67-68). Esses aspectos decorrem pelo fato de que os grandes fluxos de capitais que ocorrem por via da ajuda funcionam, no caso, como exportação de capitais. Como Lênin mesmo defende, "a exportação de capitais passa a ser um meio de exportação de mercadorias" (LÊNIN, 2002, p. 50). Essas atuações são, na verdade, as práticas recorrentes da indústria de desenvolvimento, acrescidas de fenômenos, como a armadilha do endividamento, a garantia dos fluxos de matérias primas, na abertura de mercados, para não deixarmos de mencionar as fortes possibilidades de influência e intervenção, como ficou demonstrado, dos doadores na política interna dos países receptores.

Nesse sentido, o esquema dos teóricos neomarxistas da dependência, à luz das caraterísticas da CID que atua em Moçambique, no período que procuramos nos restringir nesse debate, pode ser interpretado resumidamente da seguinte forma: o movimento de exportação de capital efetuado, quer por via de injeção de grandes fluxos financeiros no âmbito da ajuda externa, como por via da inserção do capital internacional através do processo das privatizações, da abertura do mercado e do IDE, surgem basicamente como mecanismo para substituir a exportação de mercadorias, passando os territórios dos países receptores desses fluxos financeiros a serem submetidos à exploração parasitária dos Estados mais poderosos. Isso propicia que a sociedade e o Estado acabem se subordinando aos interesses do capital financeiro. Nessa ordem, concluímos, defendendo que faz sentido considerar que o desenvolvimento social, econômico e político dos países em desenvolvimento é, de certa forma, condicionado por forças externas, pela lógica da dominação desses mesmos países por outros mais poderosos e, quase sempre, com a anuência

[240] Lênin, V. (2002). O Imperialismo: fase superior do capitalismo. 2 ed. Tradução Silvio Donizete Chagas, São Paulo, Centauro.

das elites políticas e da burguesia local. A lógica política subjacente ao contexto abordado evidenciou o quão a instrumentalização da CID foi uma prática recorrente em Moçambique. A classe política esforça-se para que esteja sempre em conformidade com os preceitos da CID. Muitas das vezes, isso não é feito em resposta aos problemas coletivos, mas sim aos individuais. Politicamente, ficou evidente que, em Moçambique, nenhum partido foi até agora "capaz de produzir" um projeto coerente capaz de servir de fio condutor para lidar com ações concernentes à CID. A prevalência da força dos atores da CID, os externos no caso, resulta fundamentalmente do fato de o nosso país ser pobre e com uma articulação política e social muito fraca.

Na seção seguinte, nossa preocupação dirige-se no sentido de procurar explicar e analisar em que medida se caracterizou a CID em Moçambique no contexto da consolidação desse campo. Como se desenvolveu? Os atores mudam? Os efeitos mudam?

4.2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO DE CONSOLIDAÇÃO DA CID: 2004-2013

No período que se estende desde do início dos anos 2000 até aos dias atuais, o campo da CID em Moçambique tem evoluído de forma considerável. Um dos aspetos que o têm caraterizado tem muito a ver com a sua estreita relação com uma multiplicidade de fatores que influenciam diretamente no seu *modus operandi.* Isso significa que, tanto no contexto internacional, como no âmbito doméstico, são inúmeros os aspectos que, direta ou indiretamente, contribuem para as metamorfoses que se vão operando nas lógicas e dinâmicas desse campo em Moçambique. Assim, pela importância com que se revestem esses fatores, no que tange à atuação, práticas, contradições e objetivos da CID, vale a pena, e em síntese apertada, lembrar apenas alguns dos mais elucidativos.

4.2.1. Fatores determinantes da evolução do campo da CID em Moçambique entre 2004 e 2013

Em um primeiro momento, e na esfera internacional, o fio orientador da CID passa a ser os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro do ano de 2000, na chamada Cúpula do Milênio, que foi considerada claramente a maior reunião de líderes mundiais na história. Interessante notar que um dos aspectos centrais da Declaração do Milênio (DM) relaciona-se com o fato de que

desta resultam um conjunto de entendimentos no Sistema Internacional da CID, concernente à ideia de que o modelo forjado à luz dos PAE havia já esgotado. A chamada "década perdida" dos ajustamentos estruturais gerou uma espécie de "fadiga da ajuda internacional", que se refletiu na consumação de uma crise no modelo de desenvolvimento até então proposto, e, consequentemente, na "crise da CID" dentro dos padrões que até a prevaleciam.

No caso da chamada Cúpula do Milênio, ressalve-se que, dentre as resoluções adotadas nesse fórum, destaca-se a construção de consensos entre os países centrais desenvolvidos e os países em desenvolvimentos periféricos, para aplicar ações em conjunto com o intuito de reduzir a pobreza. Sublinhe-se o fato de que esses consensos pressupõem, como fundamento, estabelecer metas quantificadas e prazos para reduzir a questão da pobreza absoluta e as suas múltiplas dimensões como: exclusão, fome, doença, falta de moradia, ou seja, a questão dos Direitos Humanos. A elaboração desses objetivos constitui o maior consenso conseguido pelo Sistema Internacional da CID. O foco passava por estabelecer as prioridades a nível internacional para atingir um desenvolvimento sustentável mais justo e equitativo, isto é, pretendia-se definir uma agenda para o desenvolvimento. Por outro, pretendia-se, também, a revitalização das Nações Unidas (ONU), como forma de fazer com que essa organização pudesse assumir um papel mais relevante no âmbito das relações internacionais. A agenda dos ODM incorporava basicamente aspectos, como pobreza, fome, escolaridade básica, gênero e mulher, mortalidade infantil, saúde, incluindo o HIV/SIDA, meio ambiente e o desenvolvimento da parceria global de desenvolvimento. Isso é o mesmo que dizer que se propôs um esforço visível para se procurar estabelecer uma agenda mais realista dos problemas com que se debatiam os países pobres e em desenvolvimento. Oficialemente os ODM. Sua metas e objetivos, foram assim apresentados e aprovados pelas Nações Unidas: http: http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf .

Dentre os pontos positivos dessas metas, cabe ressaltar a agenda globalista que elas ensejam isto no sentido de que conseguem incorporar parte substancial dos atores que atuavam no campo da CID, nomeadamente: ONGs, Estados, Sociedade Civil, empresas, para mencionarmos apenas os mais significativos. Volvidos cerca de dois anos, mais concretamente em março de 2002, os líderes mundiais voltaram a encontrar-se em Monterrey, México, na Conferência Internacional para o Financiamento ao Desenvolvimento. Foi no âmbito desse projeto global que foram incorporadas as propostas de Jeffrey Sachs[241] de

[241] Jeffrey David Sachs é economista norte americano, conhecido pelo seu trabalho como conselheiro econômico de diversos governos da América Latina do Leste Europeu, da ex URSS, da Ásia e de África. É, também, conhecido pelo seu trabalho em agências internacionais para a redução da pobreza, o cancelamento da dívida e o controle de doenças, especialmente a AIDS, para os países em desenvolvimento.

destinar cerca de 0.7% do Produto Nacional Bruto (PNB) dos países mais desenvolvidos à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), como mecanismo que contribuísse para eliminar a miséria até 2025. Cumpre, no entanto, lembrar que, já na década de 1970, a meta havia sido fixada em 0,7%. Esta tem sido insistentemente repetida, como aconteceu a quando da realização da cimeira Agenda 21, aprovada em 1992, na cidade brasileira do Rio de Janeiro, bem como a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável realizada na cidade sul africana de Johanesburgo, em 2002, precisamente pouco meses depois do encontro de Monterrey. No período anterior a 1970, a meta estabelecida e estipulada pela ONU cifrava-se em 1% do PNB, mais precisamente pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Em termos práticos, o estabelecimento destas metas não passou de um "exercício decorativo", uma vez que a maioria dos países do CAD/OCDE nunca chegou a cumprir. Apenas os chamados países nórdicos, sobretudo, a partir dos anos 1980, passaram a cumprir com o estipulado, muito embora alguns governos (como o governo espanhol sob liderança de Zapateiro e o governo britânico nos anos mais recentes) também tenham trazido seus respetivos países a patamares bem próximos da casa dos 0,7%.

Ainda no âmbito da DM e dos ODM , há de assinalar a organização de outros Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, como foi o caso da Declaração de Roma, de fevereiro de 2003, sobre a Harmonização, bem como os princípios fundamentais propostos durante a Mesa Redonda de Marrakech, em fevereiro de 2004, sobre a gestão centrada nos resultados em matéria de desenvolvimento. Todos estes eram instrumentos que se acreditavam ser capazes de aumentar os efeitos da ajuda na redução da pobreza e das desigualdades, incrementando o crescimento, o desenvolvimento das capacidades e a aceleração da realização dos ODM. Cabe sublinhar que, no caso da Declaração de Roma, a tônica foi centrada na questão da harmonização das políticas, procedimentos e práticas institucionais dos doadores com as dos países parceiros. Essas práticas foram aplicadas no sentido de não somente tornar a ajuda mais eficaz, bem como para fazer com que os resultados alcançados se aproximassem mais aos preconizados à luz das metas dos ODM.

Em 2 de março de 2005, em Paris, Ministros de países desenvolvidos e em desenvolvimento, responsáveis pela promoção do desenvolvimento, e Diretores de instituições multilaterais e bilaterais de desenvolvimento tomaram a resolução de empreender ações de longo alcance, monitorizáveis, com vista a reformar as modalidades de entrega e de gestão da ajuda, tendo como perspectiva da revisão quinquenal da DM e dos ODM, que foi efetuada numa fase mais adiantada no âmbito das Nações Unidas. Um aspecto importante a assinalar relaciona-se ao fato de que doadores e parceiros de cooperação identificaram cinco

dimensões para uma ajuda mais eficaz. Assim, fatores como: a Harmonização, Alinhamento, Apropriação, Prestação de Contas/Responsabilização Mútua e Gestão para os Resultados foram os apontados como cruciais para se melhorar a prestação das parcerias. Em cada uma delas, foram identificados compromissos com metas de concretização até 2010. Vale aqui mencionar a Rodada de Doha de 2008, com a presença de Chefes de Estado e de Governo, além de altos representantes, donde foi rubricado o documento sobre o financiamento ao desenvolvimento, para além da monitoração sobre o cumprimento dos preceitos definidos em Montreal. Nesse Fórum, foram também reiterados os objetivos de erradicação da pobreza, para além de prosseguir com um crescimento econômico sustentável, promovendo um desenvolvimento sustentável, inclusivo e equitativo.

Anteriormente à realização da Rodada de Doha, no mês de setembro, realizara-se em Acra, capital do Gana, a Agenda de Ação de Acra (AAA). Essa reunião de Alto Nível teve a preocupação de reforçar e aprofundar ainda mais os mecanismos e princípios definidos na Agenda de Paris, bem como definir novos compromissos orientadores tais como: (i) fortalecer o controle do desenvolvimento por parte dos países parceiros, contribuindo para a sua capacitação e capacidade de gestão; (ii) promover a construção de parcerias mais eficazes e inclusivas, enfrentando problemas como a fragmentação da ajuda e necessidade do aumento do volume financeiro da APD, dando relevância ao trabalho das OSC;(iii)alcançar os objetivos de desenvolvimento e prestar contas relativamente aos resultados esperados, melhorando a transparência e eliminando os obstáculos formais a uma real apropriação por parte dos países em desenvolvimento. O esforço, nesse Fórum, foi direcionado para que, a partir dos progressos e constrangimentos decorrentes da implementação da Declaração de Paris, pudessem ser identificadas ações prioritárias, algumas das quais de implementação imediata, no sentido de se acelerarem os resultados sobre os compromissos de Paris.

Finalmente, chamamos atenção para a realização da IV Reunião de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, que decorreu em Busan, na Coreia do Sul, entre 29 de Novembro e 1 de Dezembro de 2011. O cerne das discussões, nessa conferência, passavam por analisar a trajetória que levou até ao estágio de discussão sobre todos os aspectos que rodeiam a Cooperação para o Desenvolvimento e a eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento. A Eficácia da Ajuda e a Eficácia do Desenvolvimento, a coordenação e complementaridade entre todos os atores ativos e envolvidos no campo da Cooperação, são considerados fatores cada vez mais importantes para reduzir os custos da ajuda ao desenvolvimento e melhorar a eficácia da cooperação entre todos os parceiros, públicos, privados e da Sociedade Civil, os quais estão envolvidos nesse processo. Busan foi importante também, uma vez que sublinhou-se a

necessidade de se reforçar os princípios da apropriação, do *ownership*, do foco nos resultados, das parcerias inclusivas para o desenvolvimento, da transparência e da responsabilização na prossecução de objetivos comuns. Para mais, pela primeira vez, estabelece um enquadramento para a cooperação para o desenvolvimento que abrange um leque alargado de atores que inclui os doadores tradicionais, os atores da cooperação Sul-Sul, as economias emergentes, as Organizações da Sociedade Civil e financiadores privados, constituindo um marco histórico relevante na cooperação para o desenvolvimento. Dos aspectos consagrados na declaração, sublinham-se, ainda, a necessidade de uma maior descentralização para o terreno, para além de um apoio cada vez mais reforçado aos Estados em situação de maior debilidade. Outro aspecto de destaque, à luz da Declaração de Busan, é que esta reconhece que os progressos realizados na implementação da agenda da eficácia continuavam muito aquém do esperado e que a arquitetura da ajuda internacional passava por mudanças profundas ao longo do tempo, fazendo com que houvesse a necessidade de incorporar, no futuro, a agenda da eficácia da ajuda a uma perspectiva mais ampla de eficácia do desenvolvimento .

Ainda no âmbito internacional, vale dizer que o período que marca a década 2000 e que tem o apogeu no centro do capitalismo internacional, a partir de 2007, é caraterizado pelo surgimento da crise institucional do capitalismo, a crise internacional e a crise energética. Note-se que essa crise teve o pendor de ter tido a sua gênese no interior do circuito central da economia da globalização, nomeadamente os EUA e a UE. Ora, em decorrência dessa situação, vai dar azo a ocorrência da crise nas dívidas soberanas dos Estados e, consequentemente, entra num vetor que gera processo de socialização dos prejuízos à esfera global. Esse aspeto vai impactar diretamente no aprofundamento das desigualdades já anteriormente existentes, provocando austeridade fiscal, redução de investimentos públicos e orçamentos, gerando aprofundamento do desemprego. Não restam dúvidas que esses fatores vão contribuir para afetar a correlação de forças à esfera global.

Tudo isso coincide com a ascensão dos chamados países emergentes. Países como China, Índia, Brasil e Rússia tornam-se, nesse contexto, motores da economia mundial. Dito de outa forma, esses países tiveram maior peso na economia mundial. No que tange a países de renda baixa e dependentes da atuação do circuito internacional central no sistema mundo capitalista, como é o caso de Moçambique, resultaram as maiores consequências nas suas economias periféricas e dependentes, gerando um quadro de ameaça e recessão considerável. Esses países não têm condição de competir, de dar vasão aos problemas das populações. Esses fatores, associados entre si, vão contribuir significativamente para a emergência da Cooperação Sul-Sul, um processo cujo a determinação encontra-se estreitamente relacionada

com a tentativa de reconfiguração das Relações Internacionais rumo a um novo padrão de envolvimento entre os países localizados no hemisfério sul. A CID do Sul, portanto, surge como um imperativo ético, no sentido de que a ideia de uma nova cooperação, que não seja apenas considerada ajuda, mas definida como uma ação solidária indispensável não só aos pobres mas, também, indispensável a um equilíbrio planetário, passando a ser então cada vez mais dependente dessa tomada de consciência dos países mais ricos.

A CSS, com uma narrativa que apregoa maior horizontalidade, no qual o acento tônico passa pelo desenvolvimento dos sistemas produtivos, das capacidades, da transferência de tecnologia para os países do hemisfério sul, isto é, a ideia subjacente é que países do hemisfério sul em desenvolvimento sejam capazes de produzir soluções autênticas para seus próprios problemas. Deixa, no caso, de ser unilateral e intensiva de fluxos de valores para poder ser mais de acordos econômicos, sociais e culturais. Implica, na prática, maior articulação dos países em desenvolvimento. Essa particularidade vai ser responsável pela tentativa de se resignificar as práticas da CID, isto no sentido de que os países em desenvolvimento não precisam necessariamente de ajuda dos países ricos, porque eles próprios tem capacidades de interagir entre eles, desde que seja em mútuo acordo e devidamente articulados. Toda essa nova conjuntura, no contexto internacional, vai de sobremaneira ter influência direta nas dinâmicas que se instalam no campo da CID em Moçambique a partir dos anos 2005.

Em termos domésticos, assinalamos a ascensão ao poder neste contexto de Armando Emilio Guebuza, o novo candidato da FRELIMO, que ganhou as eleições de 2004, com 63,7% dos votos expressos, mais do dobro do candidato da RENAMO, Afonso Dhlakama (31,7%). No que concerne à votação para o parlamento, a FRELIMO ganhou 62% (1,8 milhões) dos votos e a RENAMO-União Eleitoral 29,7% (905000 votos). Os 18 partidos minoritários partilharam os restantes 8%. Assim, a FRELIMO ocupou 160 assentos e a RENAMO-UE 90.

Cabe referir que essas eleições foram muito polêmicas e bastante criticadas, alegadamente, por não terem sido conduzidas de forma justa e transparente. As críticas partiram da oposição, assim como da Missão de Observação da União Europeia às Eleições em Moçambique e pelo *Carter Center Fundation.* Contudo, de acordo com os observadores, os problemas detectados não teriam provavelmente afetado os resultados na escolha do Presidente da República, mas a distribuição de assentos no parlamento pelos partidos poderia ter levado a algumas alterações. Entretanto, em 2 de fevereiro de 2005, Guebuza tomou posse como Presidente da República, sem o reconhecimento de Dhlakama e da RENAMO, que não

participaram da cerimônia de investidura. A RENAMO, contudo, posteriormente concordou em participar no parlamento e no Conselho de Estado. Entretanto, em 28 de outubro de 2009, os moçambicanos elegeram, pela quarta vez consecutiva, o seu Presidente da República, os deputados da Assembleia da República e, pela primeira vez, os deputados das Assembleias Provinciais. O registro para as eleições legislativas nacionais foi uma vez mais contestado por vários partidos que foram parcialmente ou completamente excluídos do pleito pela Comissão Nacional de Eleições (CNE). Entre eles o que se assume ser o terceiro partido do país, o MDM - Movimento Democrático de Moçambique, liderado por Daviz Simango, atual edil do Município da Beira, no centro, que é a segunda maior cidade do país, que não poderiam concorrer em 9 de 13 círculos eleitorais do país. Cabe referir que, ao contrário do seu partido, na corrida à Presidência, Daviz Simango pode concorrer em todos os círculos. Os outros candidatos presidenciais foram até bem pouco o Presidente da República, Armando Guebuza pela FRELIMO, e Afonso Dhlakama pela RENAMO. Guebuza foi reeleito com 75% dos votos válidos, seguido do líder da RENAMO, Afonso Dhlakama, com 16% dos votos.

Quanto às eleições para a Assembleia da República, a FRELIMO, o partido do governo, conseguiu 191 deputados, com mais dois eleitos nos círculos da emigração. Já a RENAMO, conseguiu 49 deputados e o MDM alcançou a margem de oito lugares. Nesse pleito, a questão da fraude eleitoral voltou à ribalta com a oposição contestando os resultados das eleições de forma muito contundente. Como ficou evidenciado, o período em análise continuou a ser governado pela FRELIMO, que obteve sempre maiorias confortáveis no parlamento de tal modo que o segundo mandato de Armando Guebuza chegou a contar com uma maioria absoluta no parlamento. O presidente Guebuza, um veterano da luta anticolonial, é um homem de negócios e empresário de profissão, conotado como sendo de um pendor nacionalista muito forte, que não era muito apologista na subserviência em relação ao Norte. Além disso, as pessoas ligadas ao governo da FRELIMO, de modo geral, têm a sua agenda individual, que, muita das vezes, conflita com a agenda das condicionalidades dos países do Norte (LIMA, 2012).

A título ilustrativo, vale mencionar a questão referente ao combate à corrupção. O segundo mandato de Guebuza é marcado pela declaração de Margarida Talapa, líder parlamentar da FRELIMO, durante a realização da V sessão ordinária, na qual esta "avisou aos de dentro e aos de fora que a Assembleia da República era imune a pressão". Este era claramente um sinal da maioria parlamentar da FRELIMO, no sentido de que não cederia às pressões da comunidade internacional no concernente à sua atuação. A esse respeito, o decano

do jornalismo moçambicano ligado ao jornal Savana e ao Media Fax, ambos editado na capital Maputo, em entrevista que nos concedeu, defendeu o seguinte posicionamento,

> [...] eu acho que Moçambique está, neste momento, em face da aparente robustez que a economia apresenta e as "boas notícias" a volta dos recursos naturais, numa situação em que vai nos próximos tempos enfrentar um dilema que é: qual é o passo a seguir? Isto porque, neste momento, Moçambique, o seu governo, portanto, está claramente a pôr em causa a ajuda ao desenvolvimento do Norte. Digo isso porque no debate que eu vi no parlamento, no início deste ano, a senhora chefe da bancada parlamentar da FRELIMO foi a principal protagonista pelo discurso de que "não vai ceder às pressões dos de dentro nem de fora"; é claramente uma resposta da FRELIMO no sentido de que devia resistir ao pacote anticorrupção, porque exatamente identifica o pacote da corrupção como mais uma imposição do Norte em relação a Moçambique. Estamos a ver que essa resistência em relação ao pacote anticorrupção está a ser "eleita propriedade pública" pela FRELIMO"[242].

Interessante sublinhar que um dos aspectos principais no que diz respeito à natureza das pressões colocadas pelos maiores doadores de Moçambique e financiadores do orçamento de Estado nesse contexto, os chamados G 19 ou Parceiros de Ação Programática (PAP), prendia-se com a questão relativa ao combate à corrupção[243], associada à necessidade de adoção de uma lei sobre conflito de interesses, ou seja, os parceiros internacionais exortaram o governo a promover uma maior transparência na declaração de bens dos dirigentes do Estado. Esse posicionamento dos doadores ficou expresso nas declarações públicas proferidas por Shaun Cleary, alto comissário do Reino Unido, em 2011, quando desempenhava as funções de presidente do G-19, quando destacou a importância que os parceiros internacionais atribuem "às ações chave a serem realizadas em breve pelo governo, principalmente o pacote legislativo anticorrupção, incluindo o conflito de interesses, a declaração de bens e a proteção de denunciantes". Recorde-se que, também, nos finais de 2011, falando em nome dos doadores, durante a Reunião Final do Processo de Planificação do Quadro de Avaliação do Desempenho, o Alto-Comissário do Canadá em Moçambique, Alain Latulippe,[244] instou o governo a colocar no topo das suas prioridades o indicador referente à luta contra a corrupção. Na ocasião Latullipe, chegou mesmo a condicionar a libertação dos donativos ao governo com a aprovação do pacote anticorrupção. No mesmo diapasão, importa destacar a crítica contundente ao setor da Justiça moçambicana que foi manifestada por Jan Huesken, chefe de cooperação da embaixada da Holanda em Maputo, representando o grupo de países ocidentais

[242] Entrevista concedida por Fernando Lima em 2012, Maputo.
[243] De acordo com índice de percepção de corrupção divulgado pela transparência internacional, Moçambique, em 2014, numa lista de 174 países, situou-se na posição 119; em 2013, entre 174 países, ficou em 119º lugar; em 2012, ficou em 123 entre 174 países; em 2011, na posição 102 dentre 183 países; 116 em 178, em 2010; 131 em posição em 2009.
[244] Notícia acessada em http://noticias.sapo.cv/lusa/artigo/13232307.html, em março de 2012.

que apoiam o setor da justiça em Moçambique. Huesken citou vários relatórios que apontam para o fato de as decisões judiciais em Moçambique serem influenciadas pela filiação partidária e não por critérios de independência. Citado pela Rádio Moçambique (RM)[245], o responsável holandês instou o parlamento moçambicano a aprovar com urgência o pacote legal contra a corrupção, alertando para a prevalência do desvio dos recursos do Estado, devido à ausência dessa norma. "Apelo aos parlamentares moçambicanos para que demonstrem também o seu compromisso com o combate à corrupção, porque a cada dia que passa sem que o pacote seja aprovado, continuam presentes oportunidades para o uso dos bens públicos para fins privados. Com isso, perdem muitos para o benefício de poucos", salientou Jan Huesken.

Como se pode depreender, foi notória, por parte dos parceiros internacionais, uma preocupação tremenda no sentido de fazer com que a pauta referente ao combate à corrupção constituísse prioridade na agenda do governo de Moçambique, incluindo a do parlamento nacional. O argumento dos doadores sustenta-se na tese de que os contribuintes de seus respectivos países exigem explicações sobre o como são aloucados e utilizados os recursos disponibilizados por estes. Este não deixa de ser um comportamento deplorável em termos democráticos se atendermos que Moçambique é um país independente e soberano pelo que não necessitaria de pressão externa para o funcionamento normal das instituições democráticas. Mais ainda quando se pensa, historicamente, o papel que mesma cooperação para o desenvolvimento (por exemplo, as agencias financeiras internacionais) teve no fortalecimento da classe dirigente da FRELIMO durante a implementação dos PAE's e dos processos de privatização das empresas estatais. A cobrança por transparência era residual nos anos 1990, mas passa ser fundamental nos anos 2000, justamente quando a competição com novos parceiros (potências emergentes) se evidencia em Moçambique.

Em verdade, um dos efeitos diretos do auxílio internacional é que este constrange o Estado de exercer em pleno suas funções tradicionais, o que é um viés à consolidação da democracia. Portanto, foi nesse contexto de pressão que surgiram as declarações da Chefe da bancada parlamentar da FRELIMO. Entretanto, a lei do Código de Ética do Servidor Público, com a designação de Lei de Probidade Pública, que se enquadra no pacote anticorrupção acabou por ser aprovada pelo parlamento em 11 de maio de 2012, a lei 16/2012 de 14 de agosto. Esta não é nada menos do que um instrumento que visa acabar com situações de conflito de interesses e prevê o alargamento da obrigatoriedade da declaração de bens dos dirigentes do aparelho do Estado. A lei aplica-se a membros do governo, deputados da

[245] Notícia acessada em www.rm.co.mz, acessada em março de 2012

Assembleia da República, juízes, procuradores, a todos os níveis, membros da administração do estado, membros dos governos provinciais, distritais e locais e, ainda, dos municípios.

Outro fator interno determinante que entendemos ter contribuído substancialmente para a evolução da dinâmica do campo da CID em Moçambique, no contexto acima referenciado, relaciona-se com a descoberta dos recursos naturais. A indústria da mineração em Moçambique assistiu a um crescimento exponencial nos últimos anos. Isso faz com que muitos investidores internacionais desloquem-se ao país à procura de carvão, areias pesadas, ouro, rubis, gás e petróleo, energia hidroelétrica, minerais (titânio, grafite tantalite etc.), madeiras e produtos piscatórios entre outros. Para que se tenha uma ideia, Moçambique possui mais de 2,8 bilhões de metros cúbicos de reservas de gás natural. Com isso, de acordo com dados oficiais, o país estaria ocupando o 14° lugar entre os países mais ricos do mundo em gás natural. A corrida aos recursos naturais em Moçambique já parece ter ocupado mais de metade do país e disputa-se sobretudo nas regiões norte e no centro. De acordo com Hofmann e Martins (2012)[246], a exportação de gás natural de Moçambique conheceu aumentos significativos a partir de 2012, com registro de cifras na ordem dos 95 por cento, tendo o consumo interno atingido cerca de 40 por cento. Em decorrência desses registros, Moçambique passou a fazer parte dos países africanos com os maiores índices de Investimento Direto Estrangeiro. Para os autores, a expetativa é que a média de captação espera por via da exploração desses recursos, nos cinco anos subsequentes, possa atingir cerca de sete mil milhões de dólares americanos anuais. Além dos jazigos de gás, geólogos descobriram, em Moçambique, supostamente o maior depósito ainda inexplorado de carvão de coque do mundo. A extração já começou: com mais de cinco milhões de toneladas somente em 2012. Dados do Ministério dos Recursos Minerais (MIREM) previam, no ano de 2012, um crescimento de 60 por cento no sector de mineração. A extração de areias pesadas também deveria aumentar em 30 por cento. No período compreendido entre 2010 a 2011, a produção de minerais industriais duplicou.

Face a essas descobertas de recursos naturais, as receitas estatais provenientes do sector extrativo poderiam, dentro de dez anos, atingir a altura do orçamento nacional atual que conta com um apoio considerável da cooperação internacional para o desenvolvimento. Devido à crescente demanda de matérias-primas, Moçambique passou a ser um radar incontornável na África Subsaariana, o mesmo que dizer que geopolítica deslocou-se para o país em cenários distintos dos contextos acima referenciados. Perante o quadro exposto nesta

[246] Hofmann, K. e Martins A. (2012) Descoberta de Recursos Naturais em Moçambique. Riqueza para poucos ou um meio de sair da Pobreza? Friedrich Ebert Stiftung. Perspectiva/FES

seção, verificamos um conjunto de fatores endógenos e exógenos que, se associados entre si, tem, direta ou indiretamente, influência nas ações que se vão desenrolar no campo da CID em Moçambique entre a década 2000 até aos dias atuais. Assim, na seção seguinte, nosso esforço analítico será conduzido tendo em conta os efeitos que estes aspetos vão produzir em Moçambique.

4.2.2. Programas de apoio ao orçamento (2000/4-2013)

Os anos 2000 são marcados pela nova abordagem da ajuda que consistiu na passagem da abordagem por projetos (*Project Approach)* para abordagem de programa para orçamento (*Budget Support)*. Isso significa que entra em funcionamento a modalidade do Apoio Direto ao Orçamento (ADO), donde os fluxos da ajuda externa passam a ser canalizados diretamente para o Governo de Moçambique (GdM).

O ponto nevrálgico da heteronomia do Estado moçambicano resume-se em duas palavras: orçamento público e *accountability*. Como este orçamento tornou-se "*refém"* dos doadores, distorcendo o processo de planificação das políticas públicas por parte do governo? Sabemos que a associação entre planificação de políticas públicas e orçamento de Estado representa o ponto decisório mais controverso da relação entre Executivo e Legislativo.

O Objetivo do apoio direto ao orçamento de Estado moçambicano – um dos maiores programas conjuntos em África, quer em termos de volume quer em termos do número de parceiros envolvidos[247] - é assegurar eficiência no apoio financeiro a implementação do Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) – principal política pública do governo moçambicano. Este financiamento das contas públicas moçambicanas é garantido pela parceria de apoio programático, fundada em 2000, mas estabelecida efetivamente em 2004 entre Moçambique e os dezanove parceiros de cooperação (G19). Para feito, existe um memorando de entendimento (MdE), que estabelece os termos principais para uma parceria entre o governo da República de Moçambique (GdM) e os signatários da Parceria de Apoio Programático(PAP [248]). O MdE visa, dentre vários objetivos, ser uma tentativa de clarificar os

[247] Vale lembrar que as previsões do governo são de que até 2009 o OE de Moçambique continuará a depender em cerca 49% do exterior. –In:GdM – Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta(PARPA) P.1

248 O G19 compõe países e organizações que integram o grupo de Parceiros do Apoio Programático de Moçambique (PAPs), nomeadamente Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Países Baixos (Holanda), Comissão Europeia, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça (Confederação Helvética) Reino Unido (Inglaterra), Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial, tendo como membros associados os Estados Unidos da América. Japão e as Nações Unidas. Fonte: http://www.pap.org.mz acessado em 10/06/2015.

mecanismos de coordenação, alinhando os programas dos doadores com os ciclos de planejamento e implementação governamentais, reduzindo a volatilidade dos desembolsos e maximizando o impacto causado pela ajuda ao orçamento e o balança de pagamentos sobre o desenvolvimento. Este foi o acordo estabelecido com o objetivo de substituir o "*Programa conjunto dos doadores para apoio macro-financeiro ao governo de Moçambique"* que vigorou desde o ano 2000 até a introdução da nova modalidade em 2004.[249]

Os dados do apoio orçamental direto são apresentados de forma detalhada nesse memorando. Pela importância que julgamos que estes podem agregar ao estudo, destacamos na íntegra alguns dos pontos que caracterizam o MdE. O ponto 8 diz que: O GdM e os PAP, que prestam apoio direto 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[250] e acordos internacionais), como sendo os princípios básicos de governação para a disponibilização do apoio ao orçamento.

O documento faz referência a um conjunto de princípios apresentados pelo governo de Moçambique aos parceiros, como condição para a disponibilização do apoio. De entre os princípios dois chamam atenção particular: o comprometimento do governo no combate à pobreza (com referência às metas de desenvolvimento do Milênio e o PARPA), o outro prende-se com o comprometimento do governo para com o prosseguimento de políticas macroeconômicas sólidas (com referência a situação *on track*[251] em face aos programas com o FMI).

Os membros da PAP comprometem-se a providenciar apoio programático de forma que se alinhem com os instrumentos, processos e sistemas moçambicanos de gestão financeira, incluindo, o uso dos processos e documentação do governo, para além do seguimento do ciclo do governo de planificação, implementação, monitoria, prestação de contas e monitoramento. Os PAP, se comprometem a aumentar a previsibilidade dos fluxos de fundos dos doadores, incluindo a elaboração de acordos plurianuais de apoio programático, facultando informações ao GdM sobre os compromissos de apoio programático. O

249 Fonte: Idem

250 Sigla que quer dizer Nova Parceria para o Desenvolvimento em África, criado em 2001 por alguns chefes de estado africanos com a finalidade de gerar uma dinâmica que permitisse recuperar o atraso da África em relação aos países mais industrializados. A principal aposta é a promoção do investimento privado com vista a integrar o continente no mercado mundial.

251 Designação usada pelo FMI para se referir que o País vai de acordo(esta no caminho certo) com as recomendações da instituição.

compromisso dos PAP inclui também a redução do fardo administrativo da sua assistência ao GdM, pela execução de cada vez mais missões conjuntas, realizações de análises conjuntas utilizando procedimentos comuns e reduzindo o numero de visitas e de atividades sobrepostas. Os PAP se comprometem a fortalecer a capacidade do GdM de cumprir com os seus compromissos, através da prestação de assistência técnica e capacitação apropriada.

Na secção 5 do MdE, referente à apresentação de relatórios, destacamos o Ponto 15, segundo o qual o GdM compromete-se a facultar aos PAP o seguinte: todo o conjunto de documentação de planificação, de monitoria, conta geral do Estado e os relatórios trimestrais sobre o fluxo de fundos e contra valores. O memorando faz ênfase ao fato de que todos os aspetos referentes a avaliações formais de desempenho não podem ser realizados bilateralmente, mas sim em conjunto pelo GdM e os PAP (excetuando quando a legislação do PAP exigir que uma autoridade nacional ou institucional realize a sua própria avaliação do PAP).

De acordo com o memorando, uma vez confirmados os compromissos não poderão ser alterados e os fundos prometidos serão desembolsados, exceto quando os PAP acreditam que houve uma violação de um dos princípios básicos ou como consequência de uma decisão do parlamento de um PAP ou quando se aplicar umas das condições especificas para PAP individuais.

No que tange às auditorias o memorando salienta que serão feitas as auditorias anuais: 1) aos registros financeiros do apoio pragmático; 2) execução orçamental e 3) desempenho das despesas em relação aos resultados. Nos casos em que sejam usados auditores independentes, o GdM será responsável pela contratação desses auditores, que serão selecionados em colaboração com os PAP.

Ao arrolarmos de forma exaustiva alguns dos pontos que constituem o memorando de entendimento entre o governo de Moçambique e os parceiros de ação programática (doadores), objetivamos elucidar o quanto o documento evidencia que o governo está "amarrado" as regras dos doadores com pouca margem para agir de modo autônomo. A leitura minuciosa destes pontos revela que em alguns itens do memorando fica evidente que os doadores desempenham funções similares ou superiores às que seriam da responsabilidade do Parlamento, deixando a impressão clara da usurpação do espaço que deveria ser exercido pelo Legislativo. No que tange a prestação de contas, por exemplo, fica evidente que o governo só pode fazê-lo bilateralmente se houver por parte da legislação dos PAP´s alguma permissão nesse sentido. Isto demonstra a preocupação constante dos doadores em salvaguardar os processos de *accountability* nos seus países de origem e também a intenção

subjacente dos parceiros de em conjunto pressionar o governo. Situação semelhante é notória no que concerne ao desembolso dos valores, estes não podem ser desembolsados no caso em que os PAP considerem ter havido violação do acordo por parte do governo de Moçambique ou ainda quando os parlamentos dos doadores não o permitirem. Isto demonstra o tão vulnerável o País se encontra, pois estas situações podem trazer embaraço na programação das políticas por parte do governo, visto que fica sempre difícil ao governo prever quando cada uma dessas situações pode eventualmente ocorrer. Estes fatos se revelam importantes, na medida em que nos permitem compreender algumas das particularidades inerentes à natureza do apoio ao orçamento do Estado, bem como aos mecanismos subjacentes ao apoio a balança de pagamentos.

Alguns pontos merecem aprofundamentos analíticos mais detalhados. No memorando de entendimento entre os doadores e o governo moçambicano, está assegurada uma cláusula na qual o governo moçambicano, para poder receber a ajuda, teria que estar numa situação *on track* com os programas das instituições financeiras internacionais, nomeadamente do FMI[252]. Isto significa, por outras palavras, que os programas com o Fundo são na verdade uma condição *sine qua non* para que os países como Moçambique possam negociar com outras organizações, e naturalmente, com os parceiros bilaterais. Como se sabe, o FMI tem certa ascendência sobre todos os países com quem estabelece acordos, e sendo membros do fundo, todos se comprometem a cumprir os seus acordos de constituição[253].

Por outro lado, devido à constância com que Moçambique é afetado por problemas de balança de pagamentos, o Fundo é frequentemente solicitado a emprestar vultosas somas para efeitos de estabilização. Esta recorrência induz Moçambique a cair naquilo a que Pimpão (2005) designou chamar de "armadilha da dívida", estimulando cada vez mais a insustentabilidade da dívida e, consequentemente, perpetuando a dependência externa a todo um conjunto de condicionamentos externos. Acerca dos condicionamentos, Castel-Branco, por exemplo, argumenta sobre o caráter de força e rigidez que estes representam, uma vez que sua aplicação repercute politicamente e ultrapassa os objetivos meramente econômicos de estabilização e ajuste. Por esta via, e ainda de acordo com o autor, os programas se tornam

252 A ajuda prestada pelo FMI, geralmente, tem dois componentes: financeiro, destinado a apoiar a balança de pagamentos, e assistência técnica, envolvendo a formulação da política econômica. (In: Castel-Branco, FMI, ESAF e Desenvolvimento: reflexões criticas (s/data) Maputo, Moçambique).

253 Castel-Branco, sustentando-se nas evidências demonstradas por Killick (1995), diz que em cada um dos cerca de trinta países da África Sub-Saariana que receberam o apoio do FMI nos últimos dez anos, o Fundo implementou uma multiplicidade de programas sucessivos (chegando até mesmo a dez em alguns casos) de estabilização econômica. Não deixa de ser curioso o facto de que o FMI, vezes sem conta, triplicou ou quadriplicou o período programado para atingir seus objetivos, e mesmo assim, fracassou.

demasiados complexos e com dificuldades de gestão. Propiciando obstáculos para a formação de consensos nacionais.

Fica evidente que orçamento de Estado de Moçambique permanece demasiadamente amarrado aos signatários da PAP, o que coloca o país numa situação sensível e vulnerável face aos doadores[254]. Sobre o tipo de relações que se estabelecem à luz do apoio ao orçamento por parte dos doadores, Macamo (2006), observa que um dos aspectos que caracterizam os doadores é a preocupação com as despesas e estatísticas (acertos de contas), para além da evidente submissão de posse, chegando mesmo a ocupar espaço excessivo na confiança dos atores políticos moçambicanos e também nas instituições.[255] Hodges e Tibana (2004), mostram como o processo orçamentário em Moçambique coloca os doadores na posição de principais interlocutores do governo. Para estes autores, o OE dirige uma quantidade muito limitada de objetivos e prioridades. Os únicos objetivos subjacentes ao mesmo são os que estão diretamente relacionados com os objetivos acordados com o FMI. Os autores mostram evidências de que o fato de o governo não observar um cenário fiscal de longo prazo para distribuir recursos segundo prioridades e políticas, para além dos resultados esperados na administração do orçamento, favorece, como observam Hodges e Tibana a *incremental approach*, que se caracteriza pelo facto de impossibilitar a aplicação dos recursos a atividades planejadas.

Um aspecto que chama atenção particular é o fato de o governo não ter como prioridade mecanismos para superar os problemas na formulação do orçamento. Provavelmente esta situação é condicionada pelo facto de o governo querer evitar tomar decisões que possam eventualmente comprometer os acordos estabelecidos com os doadores[256]. A ajuda importa porque ela condiciona a programação das políticas públicas por parte do governo de Moçambique. A visão dos doadores nem sempre coincide com a do governo, visto que a definição dos problemas de políticas públicas envolve percepções, e estas pressupõem construções teóricas, muitas vezes diferentes para cada contexto e sociedade. É frequente haver discrepâncias entre o governo e o G19. Os parceiros de cooperação têm estado a queixar-se da má governação. E o governo defende-se acusando os doadores de não cumprirem com as sua promessa ou o fato de por vezes verificarem-se

254 Veja Keohane, R. e Nye, J.(1976) *Poder e Interdependência*. Buenos Aires. (Grupo editorial Latino americano).

255 Veja, Macamo, E. (2006). *Political Governace in Mozambique*. Final Report.DFID.Mozambique, p.4.
256 Veja, Hodges, T., Tibana, R., *Political economy of the budget in Mozambique,* (mimeo), 2004. p .9.

atrasos nos desembolsos que em muito prejudica a implementação da programação e planificação do governo. Importa referi que apesar de funcionarem dentro de uma plataforma a atuação e pressão dos doadores nem sempre é homogenia, sendo que os parceiros que mais se preocupam com ações politicas são os países nórdicos, cujo as politicas de desenvolvimento são baseadas em princípios como direitos humanos, democracia e participação popular, acesso a informação e boa governação. Não obstante a existência de contradições entre os atores, a tendência de modo geral é que o governo e os doadores acabam sempre se entendendo, o que de certa forma explica “a cumplicidade” que existe entre ambos.

5. A COOPERAÇÃO SUL-SUL: AS LÓGICAS DA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA SEM INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS OU A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DE INTEGRAÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL?

> A cooperação sul-sul tem ganho proeminência nos últimos anos, neste quadro, pretendemos continuar o estreitamente das relações de cooperação com os países asiáticos e da América Latina, sobretudo, no quadro da diversificação dos nossos parceiros económicos[257].

A presente seção faz um esforço em identificar os principais vectores em volta da CSS, designadamente: quais as motivações dos países cooperantes? Quais as lógicas de atuação? Como essas se caracterizam? Quais os atores envolvidos? No quadro da nossa incursão neste tema, teremos como foco a ação dos chamados países emergentes no continente africano, nomeadamente a presença da China e Brasil em África. Chamamos atenção ao fato de que, ao analisar-se este campo de atuação, deve-se ter em consideração as assimetrias de poder existentes entre os países envolvidos, ou seja, entre os países emergentes que são potencias médias (como no caso do Brasil) ou grande potências (como no caso da China) e os demais países africanos. Tomando de empréstimo o argumento de Brantly Womack, cabe observar que a questão da assimetria é aqui mobilizada por produzir, na política internacional, um determinado tipo de efeito na natureza de relações que são construídas entre os países que cooperam (WOMACK, 2006). De fato, é interessante notar que a prática revela que existe um quadro heterogêneo de condições de desenvolvimento entre esses países do Sul geopolítico, o que leva à criação de múltiplos interesses de Estados nacionais, o mesmo que dizer que, no interior do conceito Sul, existe um Sul forte e um Sul fraco, porém ambos os polos constitutivos de um mesmo Sul geopolítico.

A ascensão desses novos atores, os "*new powers" (*NARLIKAR, 2010), como são os exemplos da China e Brasil (nossos objetos de estudo), cria um espaço de debate quanto a intencionalidade de cooperação solidária e horizontal entre esses países e os Estados africanos, , admitindo-se o fato de que as lideranças políticas que estão construindo a necessidade de CSS são as potências emergentes. Ou seja, quem pauta a agenda política internacional da CSS são países como China, Brasil, África do Sul e Índia, que até agora têm reivindicado modos de fazer normas de cooperação que buscam se distinguir da tradição do CAD da OCDE.

---

[257] Felipe Nhussy, Presidente da República de Moçambique, Junho de 2015. Fonte: http://www.noticiasaominuto.com/mundo/404987/presidente-mocambicano-na-cooperacao-com-america-latina-e-asia. Acesso em 15 de junho de 2015.

Ora, partindo dessas premissas, a questão que se coloca nesta seção é a seguinte: em que medida as assimetrias existentes entre os atores que participam na CSS, conduzem ou não à reprodução das lógicas de atuação criticadas à luz da CNS? Partindo-se da ideia de que toda a sustentação normativa e institucional da CSS se assenta no pressuposto de que países periféricos não têm capacidades, meios, recursos e instituições para resolver os seus próprios problemas políticos, económicos e sociais, a via para o reforço da posição desses novos atores ("potências emergentes") no âmbito das relações internacionais, depende em grande medida da sua capacidade de distinguir-se das potências tradicionais e de demonstrar coesão e unidade interna, por meio de esforços comuns baseando-se no princípio da reciprocidade.

Refere-se aqui a ideia de reciprocidade e não de interdependência. Esta é, por vezes, usada como forma de se furtar o grau de assimetria e até mesmo de dominação que tende a se estabelecer nas relações internacionais. Esse ponto do debate nos remete ao trabalho de Robert Keohane e Joseph Nye que, em seu livro *Power and Interdependence: world politics in trasition*[258], atribuem crucial enfoque ao processo de interdependência. Aqui defendemos que é importante lembrar que, ainda que seja de importância assinalável no âmbito das relações internacionais, a interdependência não significa necessariamente simetria. Grande parte das situações de interdependência são de interdependência assimétrica. Nesse sentido, mesmo que existam custos para ambas as partes, em um eventual processo de cancelamento da relação, torna-se muito mais custosos romper ou mudar essa relação para uma das partes que normalmente é a mais frágil e a que mais depende dos recursos providos pela outra parte (KEOHANE; NYE, 2001).

Portanto, no que tange a CSS, parece-nos, na verdade, que a estratégia que é usada para abordar a questão referente à assimetria prevalecente se configura como sendo o ponto fraco dessa nova proposta de cooperação à escala global. É que essa não reconhece, ou pelo menos omite na sua narrativa, o impacto negativo que as desigualdades existentes entre os atores que nela intervém pode produzir. Em boa verdade, esta não discute e nem enfrenta o problema das assimetrias e do poder dos Estados, passando a imagem de que as relações são permeadas de um cunho meramente horizontal e de solidariedade.

Todavia, é relevante sublinhar que, não obstante a narrativa desenhada em redor da CSS, no sentido de que essa surge como ferramenta básica no sistema internacional, visando, sobretudo, alicerçar a ideia de que países do Sul podem cooperar com outros países do Sul pressupondo-se que o objetivo é de "juntos almejar o desenvolvimento mútuo", na realidade, as economias, as instituições e as sociedades envolvidas na CSS são distintas, e no caso

[258] KEOHANE, R.; NYE, J. (2001) S. Power and interdependence. 3a ed. New York: Longman.

especifico de Brasil-Moçambique e China-Moçambique, muito assimétricas em suas capacidades de formulação e implementação de politicas estratégias de desenvolvimento. Em termos práticos, é evidente que os atores envolvidos (Brasil, China, entre outros) apresentam distinções assinaláveis em suas políticas de CSS que se afiguram importantes de considerar em termos analíticos. Essas distinções são basicamente motivadas por fatores como: tamanho das suas economias, sua inserção regional, seus modelos produtivos e de desenvolvimento, o comportamento multilateral e, sobretudo, os seus modelos de política doméstica (MILANI, 2012).

O debate à volta das políticas da CSS é crucial para entendermos todo um conjunto de implicações políticas que resultem desse novo paradigma de cooperação no âmbito das relações internacionais. Contudo, é importante reconhecer que, ao contrário do que a CNS que está mais definida e consequentemente mais consolidada e institucionalizada, a CSS ainda está em construção e em definição, de onde se busca sistematicamente um processo de institucionalização, tanto no plano doméstico dos Estados envolvidos, quanto âmbito internacional de cooperação entre eles. A partir dessa observação, arriscamos a apontar esse aspecto como sendo claramente um fator que torna difícil de entender com precisão o que é que de fato está se falando quando falamos da CSS. A história da CSS, pelas próprias assimetrias existentes entre as potencias tradicionais do Norte e as novas potências do Sul está ainda em processo de construção.

Um aspecto crucial e, de certa forma, incontornável é o fato de que o futuro da CSS vai em muito depender do cenário internacional, sobretudo, da capacidade dos países do Sul geopolítico em consolidar suas próprias estruturas (econômicas, sociais e institucionais), isso aliado ao fato de poderem ou não, em termos práticos, conseguir se afirmar como motores da transformação dos processos geopolíticos em curso no âmbito da reconfiguração da ordem internacional. Que capacidades terão esses países em ser provedores do bem coletivo à escala dos países do Sul? Poderão esses países conseguir atuar dentro de problemas específicos que são peculiares aos países do Sul e não apenas responder a fórmulas que são sugeridas a partir de fora (ou seja, vindas dos países do centro do sistema internacional)? Poderá a CSS conseguir evitar riscos de captura (e cooptação) por diferentes interesses que poderão estar em jogo no âmbito do sistema internacional? Ou o risco de captura de agendas é elevado? Como interpretar e integrar a grande expetativa da maior parte dos países do hemisfério sul mais ao Sul (e ainda mais periférico)sul em relação aos emergentes? Poderá evitar-se o surgimento de outro padrão de relações verticais, agora entre potencias emergentes e países periféricos?

Ora, rezam os ditames da história que toda uma grande circunstância histórica que se inicia tende a ser acompanhada por um grande momento organizador do mundo que procura, de certa forma, evitar que a desordem possa se estabelecer à escala da sociedade global. Dito de outra forma, todo um impulso que resulta de um novo acontecimento de grandes proporções à escala global(como, no século XX, foram as duas grandes guerras) tende a propiciar que se construa uma nova oportunidade ordenadora da sociedade global. É um fato de que, nesse particular, a emergência de novos polos de poder e a expressão politica da CSS tornam-se, na verdade, um grande acontecimento que marca o destino das relações internacionais nesse início do século XXI.

Até que ponto. Com advento desse novo experimento de cooperação entre os países do Sul e tendo em conta a sua intensidade nos anos mais recentes, a CSS pode ou não se refletir dentro desse principio ordenador? O que é certo é que a partir da última década dos anos 1990 e início dos anos 2000, para sermos mais precisos, as relações entre os países em desenvolvimento se intensificaram de forma como nunca visto anteriormente. Como se pode depreender, esse fenômeno se intensifica em um contexto de crise internacional e caracteriza-se por atuar como ferramenta básica nas estratégias de politica externa de países como China e Brasil no sistema internacional. No entanto, pese embora se reconheça a evolução substancial ao longo dos últimos tempos da CSS, em termos práticos e como já afirmamos, essa nova modalidade de cooperação entre os países em vias de desenvolvimento ainda está numa fase incipiente de institucionalização.

Em decorrência desse fato, os conceitos utilizados para definir a CSS ainda são vagos, ao mesmo tempo em que os marcos utilizados para interpretá-la incorrem no excesso de normativismo, isto no sentido de que essa é tratada não como ela é, mas como essa deveria ser, para além de que tende a ser demasiadamente abordada em termos reducionistas (LEITE, 2012). Esses, entre outros motivos fazem com que a definição da CSS não seja consensual na literatura. Iara Leite[259] defende que o único consenso que parece existir em relação à CSS é a referência a dinâmicas envolvendo países em desenvolvimento (LEITE, 2012). Para Milani (2012), dentre os fatores que explicam a abordagem polissêmica na definição da CSS oferecida pelos países de renda média, por exemplo, explica-se pelo fato de que existem fatores sistêmicos globais e regionais que interferem objetivamente na forma como se definem as agendas da CSS, para além de que é importante ter em conta a dimensão doméstica de cada um dos países (MILANI, 2012, p. 226).

[259] Leite, I. (2012). Observador On-line, v.7, n. 03. Maço de 2012. IESP/UERJ. OPSA.

Dito isto, importa avançarmos para a dimensão histórica desse fenômeno. Historicamente, a origem dessa cooperação não é consensual. A literatura, de modo geral, aponta como marco, a Conferência de Bandung em 1955 na Indonésia, na qual países asiáticos e africanos inseridos no contexto do processo de descolonização reuniram-se no sentido de afirmar posicionamento de "não alinhamento" diante de um mundo bipolar então vigente, no contexto da Guerra Fria liderada pelas então duas superpotências mundiais, nomeadamente os EUA e a URSS. O objetivo desse grupo de países passava por concertar esforços no sentido de conceber uma estratégia de cooperação econômica e cultural que visava fundamentalmente romper com as estruturas de subordinação que marcaram as penosas experiências históricas dos países afro-asiáticos na sua relação com as potências industrializadas. O mesmo que dizer que pesou bastante na cooperação entre os países do Sul o fato de serem países que haviam sido colônias, ou seja, são Estados que tinham história e problemas comuns, além do mesmo desejo de afastar-se completamente da submissão conquistadora dos países industrializados do Norte. Concomitantemente, defendiam o pressuposto de que somente juntos seriam capazes de fazer frente às novas forças imperialistas que tentavam dividir o mundo em duas grandes zonas de influência. Em verdade, pode-se asseverar que, politicamente, Bandung representa um registro histórico assinalável, uma vez que se posicionava como ponto de partida para o desejo de construção de autonomia na condução política dos países do hemisfério sul.

Objetivamente, a questão central discutida em Bandung visava a agregar um contributo acrescido à elite dos dirigentes dos países até então colonizados, no sentido de alterar radicalmente as suas mentalidades e, como sugere Root, "deixar de lado suas diferenças procurando reunir-se a partir de uma plataforma comum pelo fim do sofrimento e calamidades do colonialismo" (ROOT, 2010, p. 14). Note-se que este constitui-se claramente em um objetivo histórico digno de destaque, nesse contexto, uma vez que está patente o espírito de união em prol de um objetivo comum a todos inerente, ou seja, fica claro que que estamos perante os primeiros passos de cooperação política entre países com caraterísticas semelhantes e com objetivo político único, que era o esforço no sentido de combater o colonialismo e o neocolonialismo. Esse objetivo na realidade, expressa o espírito do ideal da Cooperação Sul-Sul.

Cabe aqui ressalvar que outra importante ideia que resulta dessa conferência prende-se com a postura adotada em direção à concepção de Terceiro Mundo, além dos princípios básicos dos países não-alinhados, o que traduz uma postura diplomática e geopolítica, de equidistância perante as duas então superpotências. Assim, "a fonte de inspiração" para

implementação do movimento dos não-alinhados encontra nessa conferência um marco histórico relevante, sendo que a sua concretização se dará posteriormente na Conferência de Belgrado, em 1961.

Em um trabalho mais recente, Patrícia Leite[260] aponta que os marcos do início da CSS são um pouco anteriores a Bandung. Segundo Leite (2011), fatores, como a aproximação que caracterizou os países do chamado entorno asiático imediatamente após as suas independências, associados à mediação chinesa e sua articulação com a Índia, a Conferência de Genebra[261], o fim das guerras da Coreia e da Indochina entre abril e julho de 1954, a visita do Primeiro-ministro da China, Chou En Lai, à Índia, com a consequente assinatura do acordo enunciando, os cinco princípios de Coexistência Pacífica que deveriam orientar a resolução do contencioso sino-indiano no Tibete em abril daquele mesmo ano, são claramente aspectos que contribuem para atribuir o marco da CSS como tendo sido anterior a Bandung. A estes se juntam, ainda, a Conferência de Colombo, que reuniu os cinco Primeiros-Ministros do Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia, entre abril e maio de 1954, e a Conferência de Bogor, que congregou os representantes daqueles mesmos países em dezembro de 1954.

Portanto, todos esses eventos anteriores a Bandung traduziam o reconhecimento de interesses e problemas comuns a países do hemisfério Sul e consequente necessidade de concertação política entre eles para a sua resolução, num processo que, como dito, encontra na Conferência de Bandung, em abril de 1955, o seu momento mais relevante (LEITE, 2011, p. 55-56). Tendo em conta o impacto político que estes primeiros concertos entre países do Sul produziram no contexto mencionado, faz todo sentido, portanto, apontar esse momento como marco inicial de uma CSS organizada de acordo com padrões que privilegiam concertações políticas entre países em vias de desenvolvimento. Essa iniciativa visava a busca de soluções para enfrentar problemas em seus próprios países. Significa, portanto, que estamos na presença de um esforço inicial de articulação política em que cada um dos atores envolvidos espera obter algum ganho individual ou coletivo.

Nos últimos anos, o incremento da CSS tem conhecido registros assinaláveis. Cabe, no entanto, lembrar que a conjuntura dos anos 2000 foi responsável pelo estabelecimento de uma situação de crise de legitimidade dos países ricos industrializados no âmbito do sistema internacional, na qual a situação tumultuosa da economia expôs a fragilidade de políticas

[260]Leite, P.(2011) O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília, FUNAG.

[261] Ocorreu, em 1954, em Genebra na Suíça, cujo objetivo visava tentar encontrar uma forma de resolver as questões pendentes sobre a península coreana e unificar o Vietnam e discutir a possibilidade de restaurar a paz na então Indochina (região localizada no sudeste asiático e que inclui países como Vietnam, Camboja e, até mesmo, a Tailândia, Myanmar).

econômicas orientadas pelo mercado, dessa forma, deu azo a necessidade de se reforçar, à escala global, um movimento de rearranjo das forças políticas e econômicas com maior coesão de laços no seio dos países em desenvolvimento. Entende-se, portanto, que crise econômica e financeira internacional, associada ao *boom* econômico dos emergentes, foram fatores que contribuíram de forma significativa para o surgimento de novos atores na CID ou seja, foram fatores responsáveis pela reconfiguração geopolítica internacional.

Assim, países de renda média, como Brasil, China, Índia, Turquia, México e África do Sul, tornam-se atores relevantes que vão inaugurar um ciclo notável no âmbito do sistema internacional da cooperação, donde vão jogar um papel relevante como parceiros de desenvolvimento no âmbito da CID. Com o advento desses novos atores no campo da cooperação internacional, nota-se que esses não somente ampliaram de forma significativa os fluxos de cooperação que oferecem, bem como contribuíram claramente para desafiar o *establishement* da arquitetura da ajuda internacional.

Importante registrar que a inserção desses novos atores no sistema internacional da cooperação não foi feita de forma automática, ou seja, as suas estratégias de atuação não obedeceram de forma "cega" aos preceitos institucionalizados pelos países industrializados do Norte, membros do CAD/ OCDE (MORAIS; VIRTANEN, 2015). Na realidade, notou-se um esforço considerável no sentido de procurarem construir a sua própria natureza de cooperação no âmbito da CSS. Como dito, de entre os fatores que estão associados a esta estratégia de atuação, conta naturalmente a situação doméstica de cada um dos atores envolvidos, para além do fato político relevante da necessidade premente subjacente de procurar se diferenciar dos doadores tradicionais, pelo menos em termos de discurso e, porque não destacar, das metodologias usadas.

No referente ao reconhecimento (quiçá legitimação) no quadro do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, vale a pena ressalvar a importância desempenhada pelos resultados advindos do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em 2011, em Busan, na Coreia do Sul, uma vez que representaram claramente um marco histórico relevante na trajetória do sistema de cooperação internacional. Esse aspeto tem que ser observado de forma muito peculiar, levando em conta que aqui foi admitido de forma clara a existência e a importância da Cooperação Sul-Sul, ou seja, Busan, portanto, refletiu o novo contexto da cooperação internacional, em que já participam de forma aberta novos e múltiplos intérpretes fazendo com que a centralidade dos doadores tradicionais do DAC/OCDE diminuía a exclusividade e protagonismo que lhe era reconhecida. Lembrar que foi neste Fórum que se divulgou a ideia da Parceria Global, que pressupõe a inclusão de

agendas notáveis, como o caso da transparência da Ajuda ao Desenvolvimento, a apropriação democrática, o reconhecimento das Organizações da Sociedade Civil, a questão dos Estados frágeis, a inclusão da economias emergentes, os financiadores privados entre outros são algumas das questões centrais tratadas da Nova Parceria e que contribuíram substancialmente para transformar a cooperação internacional em um sistema multipolar e não mais somente em uma agenda Norte-Sul.

Note-se que a preocupação fundamental desses novos atores não passava pela ambição de substituir a CNS, mas, sim, propunham uma distinção tanto que respeita à narrativa discursiva apresentada, bem como nas formas de operacionalização da CID, tendo sempre presente que esse é instrumento de política externa que se propunha a promover o desenvolvimento e bem estar como mecanismo para melhorar o Sistema Internacional. Na prática, a pretensão dos novos atores, que não é homogênea, nem uniforme, é uma tentativa de desenvolver um processo cuja determinação encontra-se no esforço conjunto de reconfiguração das relações internacionais na direção de um novo paradigma de relacionamento entre os países situados no Sul geopolítico.

Nessa circunstância, o significado e prática da CID passariam a modular-se mais pelas relações que privilegiariam o sentido de pertença a um conjunto de países que se identificam entre si, em contraposição as relações de dependência que se estabelecem com os países ricos do Norte. Em decorrência dessas situações, torna-se interessante destacar o fato de que a CID oferecida pelos atores do Sul está revestida de um enorme cunho político[262], onde existem múltiplos interesses que por vezes são contraditórios com a narrativa discursiva que a justifica[263]. Quer com isto dizer que, não obstante essa ser embasada com a narrativa que a aponta como sendo solidária, recíproca, horizontal, que visa a construção de autonomia, não ingerência, respeito pela soberania para mencionarmos apenas esses aspectos, de forma alguma isto quer dizer que a CSS não tenha interesses subjacentes. O que, por vezes, tende a ocorrer, é que os interesses tornam-se menos evidentes, o que não supõe que não esteja subjacente uma relação de dependência face às diferenças estruturais e assimétricas que caracterizam os atores envolvidos, sobretudo, quando países de renda média ou os

[262] Bruno Ayllón Pino (2011) chama atenção ao fato de que não obstante a dimensão política tenha uma importância fundamental dado a natureza dos países que nela participam, e suas pretensões no âmbito do SI, existe também uma dimensão técnica bem presente na CSS. Esta se caracteriza basicamente por transferência de tecnologia, intercâmbios em várias áreas tecnológicas (PINO, 2011).

[263] Cumpre destacar a existência de interesses que tem implicações a nível político nomeadamente: (i) inserção na ordem internacional, visto que lhe confere peso como atores globais; (ii) nas relações com os centros do poder global, funcionando como um colete de força na geopolítica e geoestratégia internacional; (iii) plano doméstico como alavanque de economias locais, mercado entre outros.

emergentes, como são o Brasil e China, cooperam com países do hemisfério sul "mais ao Sul" como é o caso de Moçambique.

Apraz-nos observar que o fato dessa cooperação envolver países que outrora tenham sido ou continuam de alguma forma sendo receptores da CID (como Brasil e China), pressupõe que esses países deveriam saber como relacionar-se com outros parceiros ainda amplamente receptores da CID. Dito de outra forma, remete-nos a um argumento com um pendor normativo, uma vez que se supõe que a *priori*, esses novos atores da cooperação tendam a impulsionar novas normas (e, talvez, praticas) para além de estimular atitudes mais positivas na relação com os seus parceiros uma vez que se coloca sempre a possibilidade de estes poderem ter em consideração o respeito pelos valores do país com que se coopera. Outro aspecto interessante prende-se com o fato de que a narrativa discursiva dessa iniciativa enfatiza a necessidade de que se pretende cooperar de forma mútua, isto no sentido de que se pretende construir relações de horizontalidade e reciprocidades entre os atores envolvidos. Isto significa claramente um elemento novo e relevante se comparado à cooperação tradicional CNS, onde os parceiros internacionais colocam-se claramente em posição de relações hierarquizadas e verticalmente estabelecidas.

Contudo, chamamos atenção ao fato de que não obstante o conjunto de "boas intenções" que embasam o discurso da CSS, o que é fato incontornável é que tendo em conta a debilidade endógena das economias da maioria dos países do Sul, e aqui destacamos obviamente o caso de Moçambique, ao cooperar com países como Brasil, China, Índia, se evidenciem práticas que caracterizam relações assimétricas entre Estados. Isto quer dizer que, em condições em que quanto maior for a existência de assimetria entre os atores envolvidos, se na prática não existir condição política forte, firme, clara e transparente aumenta claramente o interesse econômico por detrás da cooperação, ou seja, esta pode se tornar um negócio. Dito de outro modo, pressupõe que nos casos em que a política doméstica ou os atores políticos domésticos se configuram frágeis, propicia que os países industrializados do Sul, detentores de empresas multinacionais, possam priorizar negócios e investimentos em áreas onde a cooperação esteja atuando. Isso significa que junto à cooperação chegam também grandes negócios. Esse aspecto propicia a apetência deliberada de interesses comerciais, o que de certa forma acaba provocando a hipertrofia dos fatores políticos, afinal esses, objeto central da CSS.

A título ilustrativo, e no caso particular da CSS do Brasil, por exemplo, esse debate é recuperado em estudos de Ana Saggioro Garcia[264], onde procura problematizar o tipo de relação entre o capital e Estado na sua política de atuação externa. Garcia (2012) sugere que um dos aspectos que resultam da dinâmica desse tipo cooperação é o fato de que essa propicia que as empresas multinacionais (apoiadas pelo Estado) desempenhem um papel importante no desenvolvimento do capitalismo, visto como fator que contribuiu fortemente (pelo menos em termos históricos) para transformação dos Estados em potências hegemônicas. Esta, no entender de Garcia, tem sido uma das estratégias apontadas na CSS do Brasil, onde, como assevera, o "interesse nacional" é mesclado em muitos casos, com interesses privados das multinacionais brasileiras no exterior. Ressalta-se, contudo, que resultados positivos têm sido conseguidos, quer em termos de promoção do desenvolvimento do Brasil, assim como também na projeção com o anseio do seu novo papel como país emergente na ordem mundial. Com efeito, torna-se esse fato bastante relevante, visto que a partir do aprofundamento das relações do Brasil com os países do Sul, acaba sendo este um fator basilar a partir do qual esse país busca ter maior participação e incidência nas instituições e fóruns multilaterais. Ações e procedimentos similares e, por vezes, mais severos têm sido levados a cabo pelas atuações da China na CSS. Milani e Carvalho (2012) advertem referindo-se à atuação da CSS da China que partes consideráveis dos fundos oficiais utilizados pelo governo chinês em nome da CSS, funcionam fora das lógicas sobre as quais foi construído esse projeto político. Como se pode depreender, um pouco por força dessa disparidade na abordagem desse campo, é realmente difícil encontrar uma definição estanque que a possa caracterizar.

A este propósito Milani, Suyama e Lopes (2013) são categóricos em afirmar que em termos de pesquisa existe muito pouca informação que consubstancie as práticas da CSS, para além de que pouco se sabe a volta das "conexões e contradições entre as práticas e as motivações dos Estados que as implementam" (MILANI; SUYAM; LOPES, 2013, p.5). Na mesma chave, Carlos Milani e Leticia Pinheiro[265] asseveram que é frequente que interesses dos atores domésticos nem sempre sejam considerados, o que estimula o incremento de tensões e conflitos entre os atores, sobretudo, nos casos em que nem sequer existe uma política pública institucionalizada de cooperação. Chamam atenção, contudo, ao fato de que a existência de uma política pública, não se torna *a priori* um entrave à existência de conflitos e

[264] Garcia, A. (2012) A Internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. RJ, Tese de Doutorado-IRI-PUC, RJ.
[265] Milani, C. & Pinheiro, L., (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caraterização como política pública. *Contexto Internacional*, vol. 35, n.1 janeiro/junho 2013, p.11-41.

tensões, mas, possibilita que se gere um espaço de debate democrático, de arbitração de litígios e também propicia que se façam escolhas políticas (MILANI; LETICIA, 2013).

Levando em conta esses fatores, a CID construída à luz dos marcos da CSS, se revela ainda de fraca institucionalização, o que resulta em baixos níveis de sistematização e transparência (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013). Isso acontece porque as normas instituídas, os mecanismos de avaliação e *accountability* ainda são muito elementares na CSS. Em decorrência desse fato, torna-se complexo mensurar o quanto existe de negócio e quanto existe de cooperação. Dito de outra forma, entendemos que a CSS para legitimar-se necessitaria de melhorar seus instrumentos de trabalho, isto no sentido de ampliar mecanismos de prestação de contas, construir critérios para avaliar os impactos e os resultados que tem com os beneficiários, necessitaria, portanto, de construir mecanismos em que se conseguisse mensurar a apropriação da cooperação. Isso para garantir que os objetivos foram alcançados e o projeto foi concretizado, evitando, desse modo, que os interlocutores possa se "acomodar" apenas na intenção de que a cooperação foi realizada, mais do que reais os objetivos reais dos projetos.

Com relação a esses e outros aspectos, Carlos Milani, no artigo intitulado "Aprendendo Com a História: críticas a experiência da CNS e Atuais Desafios a Cooperação Sul-Sul[266]", argumenta de que a diferença entre a CNS e CSS é fundamentalmente empírica, isto acrescido à ideia de que o fato de os países que são os atores principais da CSS terem sido (ou em alguns casos ainda o são) beneficiários da CNS, tais países deveriam atentar para o risco de reprodução de um modelo que eles próprios outrora criticaram (MILANI, 2012).

Ademais, ao abordar-se a CSS dos emergentes em África, por exemplo, nos remete a dois aspectos: o primeiro, com um pendor iminentemente político, tem a ver com a situação de atuação da estratégia política diplomática dos países do sul liderados pelas "suas potencias", entenda-se os países emergentes, visando o estabelecimento de uma nova ordem política internacional, que tenha o intuito diplomático de levar à evolução do panorama mundial para a multipolarização, o multilateralismo, como via para se conseguir a emancipação em relação ao chamado Norte.

Nessa ordem, subentendemos, portanto, que o objetivo da política diplomática das potências emergentes no âmbito da CSS, prende-se com a pretensão de estabelecer, à esfera global, um novo contexto geopolítico internacional das correlações de poder, ou seja, procura-se por essa via encontrar mecanismos que permitam que esses novos atores possam ocupar

[266] Milani, C., (2012) Apreendendo com a História: Critica à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul Sul. *Caderno* CRH, VOL.25, no. 65, agosto, p.211 -231.

posições favoráveis, visando aumentar seu poder de barganha nos principais temas internacionais. Esse aspecto é evidenciado, na prática, pelos posicionamentos desses países no plano da disputa política internacional.

É fácil perceber que a China, como exemplo, que já exerce as funções de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, preconiza em suas intenções políticas a ideia de que a ONU e os seus membros, devem como princípio desempenhar o seu papel no concernente aos assuntos internacionais respeitando os objetivos e princípios da Carta. Vale lembrar que a essa posição da China foi expressa no discurso proferido pelo então presidente da China Jiang Zemin, em 6 de julho de 1999, em Beijing, a quando do encontro formal com o antigo chanceler e diplomata Uruguai Didier Opertti, que nessa altura desempenhava as funções de presidente da 53ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, o líder chinês deixou bem clara essa pretensão do governo de Beijing. Aliás, vale lembrar que as autoridades chinesas explicitamente têm revelado que a China e os países africanos comungam pontos de vista a respeito de problemas internacionais, bem como estabelecem uma longa tradição de cooperação nas NU e outros fóruns internacionais (HONG-MING, 2004). Um pouco por força deste particular, a China passa a ideia de que está empenhada em proteger os interesses dos países africanos.

Para as autoridades de Brasília, no contexto do início dos anos 2000, o Brasil desejava promover com África uma política verdadeiramente preferencial e em consonância com os interesses de amplos setores da sociedade brasileira e, particularmente, dos afrodescendentes (BARRETO, 2012). Paralelamente, o Brasil, como membro não permanente do Conselho de Segurança, almeja um assento permanente nesse Conselho, como claramente sinalizam os discursos oficiais das autoridades brasileiras. Essa pretensão se torna um objetivo político importante que o Brasil pode almejar contando, com efeito, com o apoio dos países do Sul, e no caso dos países africanos. Brasil pretende ser uma voz consensual (criador de pontes entre os países do Norte e Sul). isso significa que quem quer mudar as regras é porque anseia participar mais ativamente do processo decisório global. Acontecimentos muito recentes revelam o quanto o continente africano, embora não fosse anteriormente prioridade diplomática das duas potências emergentes passou a sê-lo, sobretudo a partir desse período.

A África, com os seus cerca de 54 países que representam aproximadamente um terço dos representantes nas Nações Unidas, acaba tornando-se a *priori* um palco político importante para os novos atores globais, tomando em consideração que no que tange aos assuntos internacionais, tendo como ênfase questões atinentes à diplomacia multilateral, onde, por regra, se recorre à equação seguida pelas organizações internacionais, isto é, um país, um

voto, os países africanos acabam tornando-se atores importantes para as disputas de poder a nível global[267]. Isso revela que no plano político e diplomático, a África se torna estratégica como um campo de atividade política diplomática assinalável. De fato, podemos pensar que o efeito África estimula as estratégias de atuação dos emergentes no âmbito da CSS, contribuindo para melhor inserção destes em torno do SI e dos jogos de disputa geopolítica e geoestratégicas a estes inerentemente ligados.

Para lograr e atingir seus anseios, as potências emergentes se estendem na mobilização de ações diplomáticas com uma forte tendência ao uso do *soft power*[268]. A utilização do poder brando como recurso diplomático dos emergentes, de forma alguma implica um ator desinteressado, pelo contrário, e muito a propósito da utilização desta ferramenta, cabe lembrar que as incursões analíticas de cunho realista tendem a direcionar suas posições para um pendor mais pessimista no concernente as ações da cooperação internacional, uma vez que essa é entendida como sendo um instrumento para aumento do poder de um determinado Estado ou até mesmo para preservação do equilíbrio do poder entre os diversos Estados no SI (MORGENTHAU, 1962). Nessas circunstâncias, prevalece a dimensão de política de Estado. Logo, a CID, construída à luz da CSS, é vinculada na lógica das políticas externas dos Estados, para além de que é notória uma grande influência das dinâmicas subjacentes à economia política.

O segundo motivo, com um pendor mais econômico, prende-se com o fato de que no atual contexto, ao analisar a CSS em África teremos bem presente o pressuposto de que estamos na fase do que Pádraig Carmody[269] cunhou como sendo *o New scramble for Africa.* Vale observar que a ideia do *New Scramble for Africa*, é aqui utilizada em analogia com o que acontecia no sec. XIX, onde as economias capitalistas ocidentais se lançaram ao continente negro deliberadamente na competição por fatores econômicos, nomeadamente os recursos

[267] Podemos elucidar exemplos que mostram o quão os países africanos posicionaram-se do lado das potências emergentes. A quando dos acontecimentos de Tiananmen, o apoio dos países africanos foi fundamental para ajudar a China a enfrentar um período conturbado. Em 1998, no concernente as questões dos Direitos Humanos, após sucessivas derrotas da China os países ocidentais foram forçados a declarar a não apresentação de propostas contra a China nestas matérias. Os países africanos foram determinantes neste particular. Muito recentemente o diplomata brasileiro Roberto Azevêdo conquistou o posto máximo da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Genebra, Suíça, ao vencer o mexicano Hermínio Blanco, visto como candidato dos países ricos. O voto dos países africanos foi determinante nessa votação.

[268] Conceito cunhado por Joseph Nye, que se refere ao poder brando nas RI, para descrever a habilidade de um corpo político, como um Estado para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meio de culturas ou ideologias.

[269] Carmody, P. (2011) The New Scramble for Africa. Cambridge, Polity Press.

naturais: água, terra, recursos minerais e energéticos entre outros e, também, por oportunidades de expansão comercial e financeira (HENNING; SOUTHALL, 2009)[270].

Esses aspectos contribuíram para colocar o continente africano no centro da geopolítica mundial para além de que acabaram transformando África em espaço de disputas acérrimas entre as grandes potências ocidentais nesse contexto. Cabe, no entanto, clarificar que existem algumas diferenças importantes em relação ao *Scramble for Africa* do século XIX, do período da colonização, portanto, e o atual fenômeno. O fato é que os países africanos, como é o caso de Moçambique, são hoje politicamente independentes, o que significa que têm as suas próprias lideranças políticas, suas próprias elites econômicas e políticas mais estabelecidas e reconhecidas se comparadas com o período da colonização. Esse aspecto traz como particularidade assinalável, o fato de que a *"corrida em direção a África"* no atual contexto possibilita a negociação com os atores domésticos, em substituição à "velha" modalidade que consistia na pura conquista. Pressupõe-se, portanto, que há que considerar a existência de dinâmicas próprias dos países na sua motricidade, e que esses não são apenas derivados de ideias ou posições geradas internacionalmente ou por atores externos mais fortes. Isso subentende à existência de uma motricidade que é gerada por razões internas.

Levando em conta esses fatores, o envolvimento e a penetração do capital estrangeiro em estreita associação com o capital internacional deveria resultar de negociações entre atores nacionais e estrangeiros. Logo, os interesses, as aspirações e possibilidades políticas e econômicas dos moçambicanos deveriam fazer parte integrante das dinâmicas estruturantes das relações de cooperação com os países emergentes no caso. Esse ponto nos é particularmente central, para os objetivos de nosso estudo, uma vez que nesse contexto se situa a *politics* que pretendemos analisar. A negociação, portanto, implica atores e interesses, além de assimetrias e relações de poder. No entanto, deveria implicar, sobretudo, a ação efetiva das elites políticas moçambicanas na sua tarefa de assegurar os interesses coletivos da sociedade moçambicana.

Com base nas premissas apresentadas, a análise a efetuar terá como fio condutor o seguinte questionamento: como o Brasil e a China interpretam a sua tarefa de cooperação para desenvolvimento em Moçambique? A resposta a essa questão resultará do exame aos principais contornos dessa cooperação procurando comparar as duas iniciativas, donde se poderá destrinçar como se enquadra o conceito de cooperação para o desenvolvimento desses

[270] A título elucidativo, cumpre informar que o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, de 2007, mostra que desde de 2006, o investimento em África teve um incremento de 200%, mas o foco se situa na extração de recursos naturais mais do que no desenvolvimento da economia local (PNUD, 2007)

dois emergentes com Moçambique nomeadamente: os parâmetros, a natureza, as determinantes, os principais grupos alvos, para além de se verificar da existência ou não de ideologias subjacente às formas de atuação desse campo. A escolha desses dois novos atores internacionais não é aleatória. A rápida e intensa receptividade desses países emergentes deve-se fundamentalmente ao fato de que o seu fluxo de cooperação em África, e, no caso particular em Moçambique, cresceu de forma muito intensa na última década. Moçambique, portanto, passou a ser um campo de disputa por parte dos emergentes, sendo que para tal esses utilizam distintos modelos de CID.

Como referenciado anteriormente, de modo geral, fatores políticos e econômicos são apontados pela mais diversificada literatura como sendo as reais motivações da ascendência desse fenômeno. Em resumo, cumpre-nos mencionar os aspectos relevantes que motivaram à ascensão dos emergentes no campo da CID em Moçambique: a crescente insatisfação face a atuação demasiadamente verticalizada da CNS(e todas as implicações que dai resultam, como exaustivamente mencionadas no capitulo anterior) as potencialidades econômicas e recursos naturais do país, a estabilidade política motivada pelo processo da consolidação da democratização que se encontra em estágio acelerado se comparado com muitos outros países africanos, a confiança no mercado, tornam-se apenas alguns dos fatores que estimulam para que países de renda média como China e Brasil tenham Moçambique no horizonte de suas agendas de cooperação (SARAIVA, 2007).

Por outro, como nos assevera Philippe Hugon[271], a África de modo geral, e no caso particular Moçambique, adquiriu também uma posição central e estratégica na geopolítica dos recursos naturais, devido ao que se considera ser a revolução técnica dos *offshore* e necessidade dos atores internacionais em diversificar as fontes de abastecimento e mercado (HUGON, 2010). Finalmente, cabe apontar o fato da prevalência da necessidade dos emergentes em ampliar o poder de barganha nos fóruns internacionais, como forma de equilibrar e reduzir a enorme influência do Norte nas principais decisões globais (GELSON JR., 2004).

Exposto isso, algumas indagações pertinentes ousam ser colocadas: em que medida esse novo modelo de cooperação no âmbito da CSS, afeta o processo de democratização em curso no país? Até que ponto a elite política dirigente de Moçambique em particular e a sociedade de modo geral estará preparada para que em face aos vícios adquiridos pela longa convivência com a CNS, possa enfrentar os novos desafios que surgem à luz da CSS? De que modo se pode superar a mentalidade assistencialista e de vitimização dependente da ajuda?

[271] Hugon, P. (2009). Geopolítica de África. Rio de Janeiro, Editora da FGV

Como se pode analisar os efeitos das estratégias de cooperação desses países na esfera pública e politica de Moçambique?

Com efeito, partimos do pressuposto de que para atingirmos os objetivos desse capitulo nossa reflexão deverá ser sintetizada em três momentos, seguida de uma tentativa de conclusão. O primeiro momento fará uma incursão pela CSS da China em Moçambique, antecedida de uma síntese apertada à volta da presença da China em África. Nossa preocupação se centra em responder os seguintes questionamentos: Por que é que a China coopera com África? Qual é o perfil da sua cooperação? Quais os atores envolvidos? O que tem resultado dessa cooperação? Um segundo momento preocupar-se-á em analisar a CSS do Brasil em África/ Moçambique, procurando do mesmo modo responder aos questionamentos similares anteriormente referenciados. Esta é, pois, a trajetória que prosseguimos nos próximos tópicos.

5.1. APONTAMENTOS SOBRE A PRESENÇA DA CHINA EM ÁFRICA: DA IDEOLOGIA A UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO?

> Nós, os africanos, estamos metidos numa encruzilhada estranha, na verdade acaba sendo mais um dilema dentre vários que normalmente atravessamos quando temos que fazer escolhas. No caso do atual contexto histórico, a principal questão que se coloca é saber: o que é melhor para nós? É cooperar com a China que não tem moral ou com ocidente que tem uma dupla moral? Qualquer uma das opções a que formos capazes de fazer, teremos que ter sempre em consciência de que nós somos resultados das escolhas que fazemos (NGOENHA, 2014).

Quando, em 1º de outubro de 1949, proclamou-se a fundação da República Popular da China, o governo chinês declarou solenemente:

> O nosso é o único governo legítimo que representa o povo da República Popular da China e está disposto a estabelecer relações diplomáticas com todos os governos que queiram submeter-se aos princípios de igualdade, proveito recíproco e respeito da soberania territorial[272].

Essa declaração deixa bem claro o quão as reais intenções da China passavam por pensar uma arquitetura de governança global na qual todos os países do mundo que se propusessem a reconhecer a China e a sua ditadura democrática popular, que é liderada pelo Partido Comunista Chinês (PCC) que ocupa claramente a posição central na vida política do

[272] Qin Shi (1997). CHINA. Beijing, Editora Nova Estrela, p. 83.

país[273] como legítimo representante do povo chinês. Esses países deveriam estar dispostos a estabelecer relações dentro dos preceitos defendidos pelos chineses. Por inferência podemos constatar que estão presentes nesta declaração os pressupostos de um pragmatismo com forte tendência realista em termos de diplomacia, aspecto que fica bem evidenciado nas suas estratégias de cooperação como analisaremos mais adiante. Vale apena sublinhar que nas suas relações internacionais, a China sempre defende os cinco princípios de coexistência pacífica[274], sem que para efeito tome como norma a diferença de sistemas sociais, ideologia ou conceito de valor. Dentre os pontos principais da politica externa chinesa, enfatiza-se o fortalecimento à unidade e cooperação com todos os países em vias de desenvolvimento do chamado terceiro mundo. Fica claro que desde sua fundação, a politica externa da China tem presente a dimensão do Sul como uma das suas pedras angulares da política exterior.

No caso concreto de África, parte considerável da literatura que se debruça a volta da CSS partilha um denominador comum de que a política da China para com África constitui claramente parte fundamental da sua estratégia diplomática. Aliás, como anteriormente referido, a presença do gigante asiático no continente africano tem uma dimensão histórica assinalável. De acordo com Hong-Ming (2004), praticamente no período anterior a 1955, a China não estabelecia relações diretas e efetivas com África, salvo por meio de algumas expedições marítimas durante a dinastia Ming no século XV. As razões explicativas apontadas para essa ausência nesse contexto se resumem basicamente a dois aspectos: por um lado, ao fato de que a China estava centrada em assuntos de natureza interna e regionais. Vale lembrar que a China teve participação direta na guerra da Coreia entre 1950-1953, para além de que apoiou no mesmo período o Vietnã sua luta pela independência até 1954. Por outro lado, nesse contexto a maioria dos países africanos estava submetido ao jugo colonial, o que naturalmente dificultava qualquer tipo de relacionamento (HONG-MING, 2004). De acordo com o autor, só a partir de 1954, com a proclamação dos célebres "Cinco Princípios de Coexistência Pacifica", onde o governo chinês pôs em execução um conjunto de ações com vista a estabelecer relações com países então recém independentes da Ásia, da América e naturalmente encetar contatos com países africanos.

[273] Cabe destacar que o PCC assume o controle do país assim como controla as suas instituições de poder de Estado, no Legislativo, Executivo, Judiciário e nas Forças Armadas. Controla os empreendimentos econômicos, instituições de prestação de serviço. Resumindo, controla o país assim como cada uma das suas partes componentes, quer ao nível central como local (LISHENG, 2004, p. 37).

[274] Anunciados por Zhou Enali, então primeiro-ministro e ministro do exterior, os cinco princípios caracterizavam-se por ser os pilares nas relações políticas da China com outros países. Eram basicamente os seguintes: (i) respeito mútuo da soberania e da integridade territorial; (ii) não-agressão mútua; (iii) não-ingerência nos assuntos internos; (iv) igualdade e vantagens reciprocas; e (v) coexistência pacífica

Como se pode compreender, os cinco princípios proclamados foram mais tarde utilizados como o vetor para alicerçar os contatos da China com África. Como já mencionado neste trabalho, Bandung, foi sem dúvidas o marco histórico relevante nos contatos da China com África, uma vez que abriu espaço de contato político. Importa referir que foi nesse histórico encontro que o então primeiro-ministro Zhou Enlai encontrou-se pela primeira vez com dirigentes africanos provenientes de países como Egito, Líbia, Etiópia, Sudão, Libéria, Gana entre outros, marcando assim o ponto de partida para intensificação de relações que se configuraram sólidas e animadoras. Nesse mesmo contexto, a política chinesa em África articulava-se basicamente em dois eixos: um primeiro que consistia no estabelecimento de relações diplomáticas com os países que iam obtendo suas emancipações políticas; e um segundo que consistia em apoiar de forma ativa, o processo de descolonização então em curso (HONG-MING, 2004).

Como se pode depreender, em termos práticos, esses primeiros passos no estabelecimento de relações com o continente africano já sinalizavam, por parte da China, intenções de ampliar o seu campo de influência no continente, para além de que estava subjacente a construção de uma coalizão com vista a enfrentar de forma contundente as ações imperialistas e colonizadoras que vigoravam de forma aberta nesse contexto. Aliás, esses objetivos ficaram bem vincados a quando da realização da Conferência Afro-Ásia imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, onde Mão Zedong[275] vinculava a ideia de que o apoio à luta era de certa forma mútua, uma vez que essas lutas também se caracterizavam por um apoio à China. Esse discurso esteve sempre presente nas intervenções das lideranças chinesas, procurando passar a imagem de semelhanças entre ambos, dado a um passado histórico de colonização e de agressão por parte das potencias hegemônicas estrangeiras do então. A prática revelava que, no período que se estende dos anos 1950 a 1970, as relações entre China e África eram fundamentadas por uma forte tendência ideológica e busca sistemática de reforço dos benefícios políticos. Cabe, no entanto, destacar que nos anos 1960, a quando da visita do Zhou Enlai ao continente africano, para além do cada vez maior fortalecimento das relações entre as partes, destaca-se proclamação pela primeira vez em nome do governo pais, do que passou a ser considerado como os cinco princípios que norteavam o desenvolvimento das relações políticas sino-africanas. Esses princípios consistiam no seguinte:

[275] Foi um político, teórico, líder comunista e revolucionário chinês. Liderou a Revolução Chinesa e foi o arquiteto e fundador da República Popular da China, governando o país desde a sua criação em 1949 até sua morte em 197

1) Apoiar os povos de todos os países africanos na sua luta contra os imperialistas, os colonialistas e os neocolonialistas ou para conquistar e salvaguardar a independência nacional;

2) Apoiar sua política de paz, neutralidade e não-alinhamento;

3) Apoiar suas aspirações de solidariedade e unidade por meio de livre escolha, bem como seus esforços para resolver suas desavenças através de consultas pacíficas;

4) Exigir dos outros países que eles respeitassem a soberania de todos os países africanos; e

5) Lutar contra as agressões e qualquer intervenção estrangeira.

Como se pode compreender, a China colocou-se, desde cedo, como uma espécie de defensora dos direitos políticos dos africanos. Para Hong-Ming, essa estratégia atuava em contraposição às metodologias de atuação utilizadas pelos países do Norte. Consequentemente, foram entusiasticamente recebidas pelos países africanos e marcaram fortemente o destino das relações políticas sino-africanas (HONG-MING, 2004, p. 241-242). À título elucidativo, cabe observar que, no período de 1960 a 1969, 14 países africanos estabeleceram relações diplomáticas com a China. De um total de 41 países africanos independentes em 1969, cerca de 19 mantinham relações diplomáticas com a China (Idem). Curioso assinalar que a deterioração das relações sino-soviéticas e, paralelamente, a situação de confronto que caracterizava as relações China e EUA, tiveram impacto direto na estratégia da política externa da China e, consequentemente, na sua política africana. De acordo com Hong-Ming, o fato de a China se afastar dos países pró-Washington e pró-Moscovo foi crucial para diminuir consideravelmente o ímpeto nas relações sino-africanas. Um outro fator que contribuiu, prende-se com o chamado movimento da Revolução Cultural que ocorre entre 1966 a 1976.[276] Cabe referir também que foi dentro deste contexto que a China vivenciou um período mais conturbado na sua história, uma vez que por um lado a China passava uma situação de eventual ameaça de qualquer possibilidade de evasão a ser perpetrada pela então

[276] De acordo com Hong-Ming (2004, p.243), as primeiras ideias desse movimento eram influenciadas por uma corrente radical de extrema esquerda que contribuiu para extrema a diplomacia chinesa também. Por outro lado, a propaganda oficial chinesa preconizava que Mao Zedong seu líder não só era dirigente da revolução chinesa como também mundial, este fato contribuiu para que gerasse alguma suspeita em relação aos reais intentos do gigante asiático por parte de alguns países.

União soviética, sobretudo, a partir do Norte, por outro, concomitantemente, no período que se estende de 1955 a 1975, decorre a evasão americana ao Vietnã, conflito em que a China teve que se envolver diretamente em apoio ao país asiático. Estes fatores vão contribuir para que esse tenha sido o período mais difícil para Beijing, quer em termos endógenos bem como externamente.

A partir dos anos 1980, a estratégia de atuação da China em África caracteriza-se por um maior abrandamento no investimento da vertente ideológica, passando a privilegiar o seu foco no incremento da valorização dos benefícios econômicos. Este foi o período em que a situação interna e externa da China alteraram-se profundamente. Para Hong-Ming, os fatores que contribuíram para a alteração profunda da dinâmica chinesa se resumem nos seguintes: o estabelecimento de relações diplomáticas com Ocidente, a normalização das relações sino-soviéticas em 1982, o fim da Revolução Cultural em 1976, foram determinantes para que a China reorientasse os seus esforços na edificação econômica (HONG-MING, 2004 p 251-252). Nesse particular, a China confronta-se com a necessidade de encetar mudanças que visassem a sua adaptação ao contexto internacional, assim como desenvolver as suas próprias necessidades internas com vista a fazer progredir o seu próprio país, tendo como foco o processo de modernização e desenvolvimento econômico. Para tal, as autoridades chinesas redefinem a sua estratégia diplomática de modo geral e em particular com África.

É dentro dessa nova postura que Deng Xiaoping[277] adota o princípio de que a paz e desenvolvimento constituíam os dos principais temas do mundo e, nessa percepção, a tarefa primordial da China passava necessariamente pelo desenvolvimento da sua economia para acabar com o atraso do país. O mesmo que dizer que, para levar a bom porto estes objetivos, a China vai alterar profundamente a sua estratégia diplomática e econômica. Note-se que o conjunto de reformas iniciadas a partir de 1978, com a liderança de Xiaoping, trouxeram mudanças em todas as áreas da vida social, com destaque para a economia. Cabe informar que, com a realização da 3ª Sessão Plenária do 11˚Comité Central do Partido, realizada em dezembro de 1978, tomou de entre várias medidas, a decisão de corrigir de forma drástica todos os constrangimentos criados pela "Revolução Cultural", para além de que decidiu adotar a estratégia política de direcionar o esforço do partido para o desenvolvimento econômico e levar adiante a "política de reforma e abertura ao mundo exterior" (ZHENG, 2004, p.84).

[277] O líder político da República Popular da China no período entre 1978 a 1992. É o chamado pai do socialismo de mercado que figura na China. Põe em prática as reformas econômicas que fariam da China o país com maior crescimento econômico do planeta e neste momento a segunda maior economia do mundo.

Na realidade, todo o sucesso do desenvolvimento da China tem como fundamento as grandes realizações econômicas e políticas a partir de reforma e abertura ao mundo exterior. Vale aqui destacar a relação com África tida como prioritária pelas autoridades de Beijing. O que é certo é que a China tem se envolvido de forma considerável na divisão internacional do trabalho, um ator incontornável no SI.

Com o despoletar de um clima favorável, a partir do início dos anos 1980, o objetivo da diplomacia chinesa apostava na tarefa de construir um ambiente internacional que favorecesse a paz e, como dito internamente, o processo de modernização. Diante desse quadro, a China engaja-se na busca de uma política diplomática de não alinhamento, como sabido eixo central da sua estratégia diplomática. Uma das principais características dessa estratégia diplomática baseava-se no pressuposto de que todas as decisões a serem tomadas pelos dirigentes chineses deveriam ter em conta os interesses do Estado, ou seja, o objetivo final visava fundamentalmente responder aos anseios do estado Chinês, sendo que para prossecução deste objetivo seria crucial que a diplomacia encetasse esforços que favorecessem à criação de um contexto internacional pacífico e que, de certa forma, construísse condições propícias que permitissem a modernização do país.

Como anteriormente referido, as primeiras incursões diplomáticas nas relações com África não se limitavam apenas aos interesses do Estado, mas privilegiavam também a vertente ideológica. Foi de fato na administração de Deng Xiaoping, face à reavaliação do contexto interno e externo, que a China reorientou parte da sua política em relação ao continente africano. Levando em conta essas circunstâncias, a estratégia diplomática passou para um rumo em que se despolitizaram as relações sino-africanas. Dito de outra forma, as relações diplomáticas deixaram de atender como critério considerações ideológicas, tornando-se mais abertas e ampliando o escopo de parcerias diplomáticas com países com sistemas sociais e econômicos diferentes (HONG-MING, 2004). Este foi claramente o fator que contribuiu para um período de desenvolvimento amplo, permitindo à China intensificar a sua presença no continente e deste muito estender a sua esfera de influência em vários países.

A título ilustrativo, importa destacar que, nos finais dos anos 1980, dos então 51 países independentes no continente, 47 mantinham relações com a China. Cumpre enfatizar, nesse período, o reatamento das relações com países que tinham uma forte influência da União Soviética, como são os casos de Angola, Moçambique e Somália, que, por força das suas opções políticas no pós-independência, haviam freado as relações com a China. Esse é o contexto em que a China, nítida e intencionalmente, colocara a sua diplomacia ao serviço da

economia. Vale observar que, entre 1982 e 1983, Zhao Zyang[278] então primeiro-ministro chinês, efetuou visita de 29 dias a 11 países africanos, tendo como objetivo encontrar novos campos e meios de alavancar a cooperação econômica e técnica entre China e África e ampliar as relações econômicas entre as partes (HONG-MING, 2004).O ano de 1989 foi um marco nessa relações, pois a China passou a ser fortemente criticada pelo Ocidente, devido aos protestos na Praça da Paz Celestial e não podia contar com forte apoio de países em desenvolvimento. O PCC e a liderança chinesa deram-se conta de que os inúmeros soberanos do continente africano poderiam se converter em respaldo político nos espaços multilaterais. Esse aspecto político, associado a dimensão econômica (e energética), produziram sinergias muito positivas para que a China voltasse a se interessar, de modo mais sistemático e por meio de uma politica declaratória de CSS, nos países do continente africano.

Depois do final da Guerra Fria até os dias atuais, a importância das relações políticas e econômicas foram direcionadas para o benefício do desenvolvimento bilaterais nas mais diversificadas áreas. Insistindo em desenvolver as relações na base dos cinco princípios de coexistência pacifica, a estratégia chinesa procurava por essa via desenhar uma arquitetura do SI em que se assentasse na multipolarização. Como já nos referimos na nota introdutória dessa seção, o objetivo da China com sua estratégia diplomática nesse contexto atrelava-se no objetivo de tentar estabelecer uma nova ordem internacional que lhe permitisse ocupar um espaço favorável para manter voz nos grandes temas da política internacional, ou seja, ter mais poder na geopolítica e geoestratégia internacional.

A década 1990 caracterizou-se por uma intensa onda de consultas e contatos políticos entre dirigentes de alto nível da China e do continente africano. Importa ressalvar que a proposta de cooperação da China é caraterizada por ser principalmente bilateral e que incluiu uma combinação de subvenções, empréstimos concessionários, alívio da dívida, investimentos e projetos e ainda treinamento e assistência técnica. A transmissão de valores é um componente bem presente na estratégia internacional da China em África, onde o sistemático apelo a linguagem de irmandade e não interferência funciona claramente como uma forma de construir uma alternativa as relações pós-coloniais particularmente a sugerida pelos países europeus (HAAN, 2011). Note-se, neste particular, que, no concernente à mobilização do *soft power* chinês, este é descrito pelas autoridades sino como a via para expor com detalhes a valorização da cultura chinesa, podendo para efeito ilustra-se com a abertura

[278] Político da República Popular da China. Foi primeiro-ministro da República Popular da China entre os anos de 1980 até 1987 e secretário geral do Partido Comunista da China de 1987 até 1989.

de Instituto Confúcio. Arjan de Haan recorda que o Consenso de Pequim [279] acabou se tornando em um dos *sloogan* que têm vindo a alavancar a ascensão da China e simultaneamente procura mostrar de que forma as práticas e ideologias traçadas para o modelo de desenvolvimento chinês são na realidade um desafio a ser tomado em consideração.

Aliás, vale aqui sublinhar o pronunciamento público do membro sênior do PCC, Zheng Bijan, em 2004, entendido, na análise de Daniel Lynch[280], como tendo claramente servido como "uma espécie" de anúncio das autoridades de Beijing do seu novo conceito da RPC, consubstanciado no princípio de "*Peaceful Rise"* e pouco depois o "*Peaceful Development*". Como relata Lynch, a mensagem de Zheng foi consistente, no sentido de mostrar qual realmente o caminho do futuro para o desenvolvimento da China. Assevera que, para o líder do PCC, somente por via da interdependência econômica e política de cooperação esse objetivo poderia ser almejado. Esta, na verdade, era uma interpretação a letra da filosofia adotada desde de 1978, quando o então líder Deng Xiao Peng a reformas abertura pelo mundo (LYNCH, 2009 p 88). Subentende-se, portanto, o esforço das lideranças chinesas em "marcar uma nova era" no qual a crescimento e desenvolvimento é aqui entendido atrelado a paz e desenvolvimento como estratégia de *soft power* marcando, assim, como já referenciado, uma nítida diferenciação com as alógicas de atuação dos países do Norte.

É a partir dessas estratégias de atuação que a China sinaliza objetivamente a sua intenção de participar de forma extensiva na economia mundial, aumentando o seu *status* como um grande poder mais do que apenas responder simplesmente responder as dinâmicas em curso no SI. Cabe aqui enfatizar a forte presença de uma dimensão da *Realpolitik cultural* chinesa como estratégia. Os pressupostos do realismo e pragmatismo da China estão refletidos nas palavras de Deng Xiao Peng: *"It doesn´t matter whether the cat is black or white, as long as it catches mice"* (HANN, 2011, p 886). É, portanto, com base nessas lógicas da filosofia de ação da China que a África se torna fundamental nos interesses sino e passa a ser um parceiro estratégico para que o gigante asiático consiga almejar seus objetivos como acima abordados.

---

[279] O termo foi cunhado por Joshua Cooper (2004) ex editor da revista *TIME* para se referir aos modelos econômicos das economias do Leste asiático e as suas pretensões de inovação, onde a preocupação da política internacional da China jogou um papel fundamental focando-se na tentativa de criar um balanço de poder e equilíbrio na região, assim como fomentar as RI de forma mais ampla. O mesmo foi também visto como uma alternativa clara do colapso e falha do Consensus de Washington, como sabido preconizava como ênfase a diminuição do papel do Estado (HAAN, 2011 p 896).

[280] Lynch, D. (2009) Chinese Thinking on the Future of International Relations: Realism as the Ti, Rationalism as Young. The China Quarterly.

Vale lembrar, por exemplo, as inúmeras visitas de dirigentes do topo efetuadas para o continente africano. Os dados existentes apontam para cerca de dez dirigentes chineses, ao mais alto nível (entre vice primeiro-ministro e superior), que efetuaram perto de 30 visitas à África. Destaque vai para as vistas efetuadas pelo presidente Jiang Zemin (1996 e 1999), Li Peng, então primeiro-ministro, realizou três visitas ao continente em 1991, 1995 e 1997. Por seu turno, em 1999 o então Vice-presidente, Hu Jintao, efetuou uma vista a quatro países africanos. O que é certo é que no período que se estende entre 1989 e 2000, os ministros de Exterior sempre tiveram presença assídua em África. Em 1995, o governo chinês convocou todos os embaixadores da China credenciados em África para uma reunião de embaixadores, tudo com intenções bem claras de estabelecer bases sólidas para o desenvolvimento de relações a longo prazo (HONG-MING, 2004 p. 265).

É crucial destacar que a visita efetuada pelo presidente Jiang Zemin, em maio de 1996, constitui a primeira visita oficial que esse dirigente supremo chinês efetuava ao continente africano. Nesse périplo por seis países, Zemin foi convidado de honra na Cimeira da OUA, onde proferiu um importante discurso intitulado "Para uma Nova Obra Monumental nos Anais da Amizade Sino-Africana". Nesse discurso, o mais importante dirigente chinês apresentou cinco sugestões de princípios fundamentais do governo chinês sobre o desenvolvimento das relações com os países africanos.

Pela importância de que se reveste, arrolamos na íntegra os cinco princípios propostos pelo dirigente máximo chinês e que serviriam de fio condutor das relações sino-africana: (i) a China e África devem tratar-se como amigos fiéis em todos os tempos; (ii) tratar-se ambas em termos de igualdade, respeitar mutuamente a soberania e abster-se de ingerência nos assuntos internos de cada um; (iii) envidar esforços para assegurar o desenvolvimento comum, procurando vantagens recíprocas; (iv) multiplicar as consultas entre China e África e intensificar a cooperação em matéria de assuntos internacionais; (v) e unir-se a fim de pensar o futuro e criar um mundo melhor (HONG-MING, 2004, p. 267-268). Interessante notar que, dos princípios aqui arrolados, esses evidenciam claramente o esforço em mobilizar a vertente *soft power* como mecanismo de conquista, uma espécie de *marketing* político e também de tentativa de legitimação do seu projeto de cooperação. Fica bem patente a forte tendência de se sedimentar a relação a partir da construção de etiquetas que procuram passar a imagem de um forte pendor político, que é concomitantemente permeado de maior equilíbrio e coordenação dentre os atores que nele participam. O uso de etiquetas é, na prática, uma forma de suavizar as assimetrias existentes. Por outro, verifica-se também a tendência de procurar sugerir em seus princípios um pensamento prescritivo da política e de uma nova

forma de cooperação, isto no sentido de insinuar a "chegada de uma nova era" onde supostamente, se propõe a substituição das "velhas práticas" de atuação aplicadas pelos países centrais. Esses são em verdade um conjunto de princípios que explicitamente recomendam a romper com as lógicas hierarquizadas que caracterizam a CNS, sugerindo claramente como alternativa a adesão a um suposto novo modelo, ou seja, à adesão a um conjunto de "novas práticas" que a China, no caso, sugere.

5.1.1. Cooperação para Desenvolvimento da China em África: uma nova proposta ou as lógicas de atuação de uma cooperação ambivalente? Brevíssimas considerações

O exame da literatura (HAAN, 2011; CARMODY, 2011; LYNCH, 2009; BRAUTIGAM, 2011; MILANI; CARVALHO, 2013; MILLS, 2008) revela o quanto existem claras dúvidas a volta do tamanho real do programa da ajuda da China. Em decorrência desse fato, os números acabam não sendo precisos. Arjan Haan, por exemplo, aponta basicamente dois motivos: em primeiro momento, é visto como relevante o fato de os programas serem implementados por uma diversidade de agências, o que faz com que não se consigam desenhar fronteiras estanques entre a ajuda, comercio e investimento, logo, difícil mensurar essa mescla. Em segundo lugar, assinala que, por razões iminentemente de estratégia política quer de natureza interna ou até mesmo internacionais, a China não tem interesse em publicar esses números (HAAN, 2011). O que é de fato interessante registrar prende-se com a particularidade de que assistência estrangeira da RPC é apoiada pelo governo e incluiu projetos econômicos em países africanos no âmbito da sua CSS.

Interessante notar que todos esses fatores acima arrolados vão servir de mote para estimular a forte incursão da cooperação para o desenvolvimento da China no continente africano. Assim, no final da década 1990, mais precisamente a partir do início dos anos 2000, as autoridades de Beijing estabeleceram claramente a África como prioridade da sua política externa. Para além disso, a China tornou-se num doador e investidor chave no desenvolvimento de África sendo que para feito, o governo chinês adotou um conjunto de medidas que fortaleceram a sua aproximação ao continente africano. Do lado dos países africanos, a viragem na direção do gigante asiático pode ser entendida como um esforço desses países de construir a sua própria autonomia no desenho de suas políticas e do seu destino, isto associado a um forte e visível desgaste e, em certa medida, também de um certo descrédito para com a atuação dos chamados doadores tradicionais. Não seria de todo menos

importante referir que com o advento recente da crise financeira e econômica internacional que em muito fragilizou os países do Norte, acabou se transformando em mais um fator que contribuiu de sobremaneira para que os africanos buscassem novas alternativas e parcerias para a cooperação internacional (WOOD, 2008). É dentro dessa conjuntura favorável que China reemerge em África. O primeiro grande sinal nesse sentido em termos políticos é dado com a realização sucessiva de cimeiras sino-africana com um claro intuito de fortalecer, ampliar e desenvolver a cooperação entres as partes. Estávamos, portanto, objetivamente perante uma frente de países africanos que se aglutinavam a volta da China para construir uma coalização alternativa de desenvolvimento embutido nas logicas e estratégias da POLEX da China no âmbito da CSS.

Como referenciado, para efeito foram "construídos vários consensos a volta das propostas anunciadas pela China". A institucionalização dessa nova parceria teve como marco assinalável a realização do 1˚Fórum sobre a Cooperação Sino-Africana (FOCAC) [281], realizada em Beijing no mês de outubro de 2000, onde participaram cerca de 80 ministros de um total de 40 países africanos, para além de representantes de organizações internacionais ou regionais. Nessa reunião ministerial, foram adotados dois documentos básicos: "A Declaração de Beijing do Fórum sobre a Cooperação Sino-Africana" e também o "Programa de Cooperação Sino-Africana em Matéria de desenvolvimento Econômico e Social". Importante destacar que, posterior à realização do 1˚FOCAC, realizaram-se com frequência conferências entre as duas partes, onde o apoio e desenvolvimento de infraestruturas foi foco mais significativo do envolvimento do gigante asiático em África. Assim, em 2003, na Etiópia, mais concretamente em Adis Abeba, realizou-se o 2˚Forum Ministerial. O 3˚foi na Cimeira de Beijing, que simultaneamente acolheu a realização da primeira Cimeira de alto nível, nos dias 4 e 5 de novembro, de 2006 e também a criação do Fundo de Desenvolvimento China-África. Este marco nas relações sino-africanas, foi assistido por 41 Chefes de Estado africanos, bem como funcionários do Governo chinês e africano, representando grande parte dos Negócios Estrangeiros e parceiros de cooperação econômica. Fizeram-se representar, nessa reunião, quarenta e oito estados africanos. Um dos aspectos marcantes que resultou dessa cimeira relacionava-se com a real manifestação expressa pela China em dobrar os níveis de assistência a África até os anos 2009. Paralelamente foram anunciados pacotes importantes de

[281] Uma plataforma criada pela China e os países africanos amigáveis, para fins de consulta coletiva, sendo este um mecanismo de diálogo e cooperação entre os países em desenvolvimento, enquadrando-se na categoria da cooperação Sul-Sul. Dito de outra forma, o processo FOCAC fornece um mecanismo único, diplomático, para promover o diálogo entre a China e África, facilitando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento duma agenda comum, política e económica, que se pretende para o avanço construtivo na cooperação Sul-Sul (http://www.focac.org/eng/gylt/ltjj/t157576.htm)

cooperação como: o aumento do provimento de empréstimos financeiros aos países africanos, o encorajamento às empresas chinesas a investir no continente africano, o compromisso da China em Construir 100 escolas rurais, formar 100 agricultores e enviar 300 jovens. Foi durante a realização da cimeira da FOCAC, em 2006, que as autoridades chinesas anunciaram a sua clara intenção de desenvolver o projeto de implementação no continente africano das Zonas Econômicas Especiais (ZEE´s), uma espécie de réplica aos projetos similares existentes no país asiático desde década 1980, viradas basicamente para a nítida intenção de incrementar o nível de indústrias com caraterísticas muito peculiares, para além de que se propunha também a ser uma via para ampliar ofertas em termos de mercado de trabalho através da aplicação de políticas de incentivos fiscais.

Um aspecto com uma dimensão política destacável foi a construção da sede da União Africana (UA) e o estabelecimento de acordos com essa organização. No que concerne à 4ª Cimeira realizada em 2009 no Egito, face às críticas desferidas contra a China, como potencial estimulador de violação do ambiente em África, esta se propôs a realizar projetos de energia limpa em mais de dez países africanos com o intuito de ajudar o continente, sabido que é das maiores vítimas atingidas pela mudança climática do mundo, a tratar dos efeitos múltiplos trazidos pela variação climática. Os 100 projetos de energia limpa foram propostos pelo primeiro-ministro Wen Jiabao, como parte das novas medidas tomadas pelo governo chinês para fortalecer as cooperações sino-africana, de onde se incluía os projetos de energia solar, biogás e pequenos projetos de hidrelétrica (usinas). Chamamos atenção também para o fato de que foi nesse Fórum onde se começaram a dar passos no sentido de expandir a cooperação de "povo para povo" no qual a componente cultural foi determinante, através da criação dos Institutos Confúcio como parte para dinamizar o *soft power* da China no continente – o 5°Forum realizado em Beijing, uma conferência ministerial em julho de 2012. Nessa reunião, foram fundamentalmente discutidas cinco áreas prioritárias: Financiar o continente em 20 bilhões de dólares em empréstimos, aumentar cada vez mais os níveis de assistência ao continente, integração global de África por via de projetos transnacionais de infraestrutura e, finalmente, aspecto relacionados com paz e segurança, através de apoio a forças de manutenção de paz.

Entretanto, o primeiro Fórum, por ter sido o ponto de partida, reveste-se de um significado histórico relevante, uma vez que abriu espaço para a reemergência em peso da China em África, para além de que semeou as bases para fomentar e promover uma parceria para o desenvolvimento sino-africano. Objetivamente, as deliberações então rubricadas serviam de indicação do sentido real da orientação do desenvolvimento de vínculos firmes e

seguros de uma parceria a longo prazo, com a particularidade de esta sugerir a necessidade de que pudesse resultar em vantagens reciprocas para os signatários. Importante assinalar que foi a partir desse Fórum que o governo chinês se propôs a reduzir e até mesmo a anular as dívidas dos países africanos em montantes estimados em cerca de 1,2 bilhão de dólares, para além de que as autoridades de Beijing se propuseram a aumentar a componente de África na sua assistência externa (HONG-MING, 2004).

Impossível não associar a natureza da cooperação chinesa em África com as suas características endógenas. Assim, aspectos como a sua dimensão mais centralizadora, mais estaticista, mais comercial, mais pragmática e mais predadora entres outros, em muito contribui para influenciar as lógicas de atuação no seu campo da cooperação. Chamamos atenção para o fato de que, em termos mais operacionais, sobretudo, as análises produzidas com um mais ocidental, tendem a defender a ideia de que é difícil negociar com a China, uma vez que esta tem um tipo de cultura milenar onde a sua dimensão axiológica é fortemente mobilizada e incorporada em todos os processos negociais. Eric Hobsbawm, por exemplo, no seu olhar sobre o sec. XX, considera a China nacionalista e herdeira de uma tradição milenar e central da humanidade. Tem hábitos culturais próprios, sendo que é mais fiel aos seus pares e não é aberto/ democrático (os dados que existem revelam um sistema fechado, repressivo em termos domésticos) o que de certa forma influencia diretamente na sua visão sobre o mundo.

De acordo com o especialista em países emergentes Oliver Stunkel[282], a China, em termos de pensamento estratégico (da sua POLEX), posiciona-se entre os chamados realistas radicais[283] e os realistas pragmáticos[284], que acaba propiciando uma espécie de uma mescla com um certo pendor normativo (Financeiro e *soft power)*. Tem a grande crença de que civilização chinesa vai voltar a uma situação preponderante que que já usufruiu por muito tempo e que reina nos jovens a ideia de que a China tem a perspectiva de ser de novo o "*mandarim"* reino do mundo. Stunkel defende que, para a China, a dominação por parte dos países ocidentais durante muito tempo é vista como uma picada na história da civilização chinesa. Com a chegada da crise internacional essa certeza se manifestou cada vez mais de

[282] Depoimento disponível em: http:// www.cebri.com.bre/cebri de 20/05/2010, acessado em 12/02/2012.
[283] De acordo com o nosso interlocutor, no caso sino, esta perspectiva encontra-se mais concentrada no exército (influência maoísta – uso do poder coercitivo) e embasa-se nas matrizes "gilpinianas" que observam uma forma de mudança do sistema em que (quase) sempre os Estados agem para preservar os seus próprios interesses e consequentemente, mudar o sistema internacional (MINGST, 2009).
[284] Essa corrente na China, tem como foco o poder financeiro (influência de Deng XiaoPing) e intervenção do MRE, sua evolução política/econômica foi dirigida para fora, em vez de para dentro. África exemplo enigmático a partir dos anos 2000, com grandes ofertas de ajuda e trocas de acesso aos recursos e mercados. Entretanto, não obstante esta visão, as prioridades são internas (Idem, p 90).

forma crescente e acredita-se redondamente que em pouco tempo voltarão a liderar. Um aspecto crucial que vale a pena destacar prende-se com a insegurança em questão de instabilidade política interna (STUNKEL, 2010).

Para Oliver Stunkel, as lideranças do PCC consideram que a China precisa de um crescimento assinalável e contínuo para manter a legitimidade do sistema unipartidário. São apontados pelo autor a existência de cerca de 250 incidentes de protestos por dia no país, o que perfaz a aproximadamente cerca de 100 mil ao ano. Isso leva a grande preocupação que o Estado chinês pode implodir a qualquer altura, levando com que o governa se esforce para evitar o perigo dessa instabilidade, sendo, desse modo, esse ponto uma prioridade do governo no qual toda a estratégia esteja subordinada a estabilidade do Estado. Um outro aspecto assinalável para entender a atuação da China em África tem a ver com o conflito dentro da China entre a identidade de ser um país em desenvolvimento e a identidade de país desenvolvido, ou seja, existe no país uma parte que é muito rica e outra que é pobre. Entende-se que existe um alinhamento ideológico a volta do Sul-Sul por conta desse conflito identitário (SINKUEL, 2010).

As tendências aqui reveladas confirmam a tese de que a China é de fato um ator muito mais pragmático em relação a qualquer um dos outros emergentes. Em razão dessa constatação, pode-se compreender que as autoridades chinesas não estão em África por razões ideológicas, mas sim porque precisam objetivamente de fontes e matérias primas para a sua própria subsistência interna, isto é, para o crescimento e desenvolvimento endógeno. Dito de outra forma, as estratégias da ajuda ao desenvolvimento da China são objetivamente instrumentais para a sua própria sobrevivência política e consequentemente para o seu desenvolvimento econômico. Por essa razão, a China não tem "inimigos" e nem "amigos" em África, o que para eles importa é o fato de poder ter apenas interesses permanentes no continente.

Cabe, no entanto, ressalvar que a evolução das relações da China e África tem sido responsável pelo desencadeamento de um debate importante nas esferas políticas, econômicas, intelectuais entre outros, com a nítida intenção de se pretender saber sobre, como qualificar a cooperação para o desenvolvimento da China e suas intenções reais em termos políticos e das práticas no continente? Deborah Brautigam[285], por exemplo, sugere que o tipo

[285] Brautigam, D. (2011) Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, anda how much? In rising China:Global Chlalenges and oppurtunitis, Jane Golley and Ligang Song, eds,Canberra:Australia University Press, p. 203-223.

de ajuda e financiamento ao desenvolvimento que a China fornece é feita através de uma abordagem não muito transparente e mal compreendida.

A autora defende que as práticas que regem as lógicas do auxílio ao desenvolvimento da China em África divergem claramente dos padrões da CAD/OCDE, sobretudo, em aspecto referentes às normas de transparência, definições, à gestão de exportação concessional de créditos, e também no concernente à gestão da dívida soberana. Pese, embora, a China também forneça um tipo de financiamento que satisfaça à definição oficial da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), no entanto, em termos globais esta parcela contempla um peso relativamente pequeno (BRAUTIGAM, 2011). Isso acontece de tal modo que créditos à exportação, empréstimos estatais não-concessionais ou de ajuda utilizada para promover o investimento chinês não se enquadram na categoria de AOD. O que é certo é que a prática mostra que a ajuda oficial ao desenvolvimento da China caminhou em paralelo com a explosão exponencial dos investimentos chineses no chamado continente negro. Vale, no entanto, chamar atenção ao fato de que existem correntes que são apologistas da presença chinesa em África de acordo com a proposta que esses tem oferecido. Dentre essas correntes, o caso mais emblemático é o da economista zambiana Dambisa Moya[286], defensora da ideia de que a China, portanto, acaba sendo uma alternativa ao assistencialismo que sempre caracterizou a CNS em África. A economista de cunho ultraliberal defende a estratégia que privilegia a preferência no acesso aos recursos minerais e energéticos nos países em que eles são abundantes, como é o caso dos países africanos. No caso, entende que esse aspecto seria um caminho viável para a promoção da entrada de capital e empréstimos no continente, para além de que permitiria a realização de investimentos em infraestrutura. Como salienta, a partir dessas nuances, entende-se que se pode estimular o comércio, o empreendedorismo, a criação de empregos nas regiões em que está presente, ou seja, que isto funciona como uma troca ou simbiose.

Sustenta que, nesse aspecto, a China acaba sendo muito melhor para a África do que os Estados Unidos ou a Europa, o Norte, portanto, como ficou demonstrado ao longo da história. O ponto é que, apesar de bem-intencionados, os programas tradicionais de ajuda de países ricos promovem a dependência em relação às doações. Isso uma vez provado que em toda a história nenhum país conseguiu alcançar a sustentabilidade econômica e a redução da pobreza por meio do assistencialismo internacional. Trata-se de um argumento a ter em conta em uma situação em que os africanos consigam de fato obter vantagens comparativas e que

[286] Moyo, D. (2012) The Winner Take All, Basic Book, Ney York.

não sejam expostos a um conjunto de externalidades negativas que o capital internacional chinês pode exercer sobre as já frágeis capacidades estruturais das economias africanas. Moya parece ignorar completamente todo um conjunto de implicações para o comercio, sobretudo, no concernente a problema da competição desleal apontado como possível impulso para estrangular os pequenos e média empresas africanas. A cooperação, no caso, tem que ter a vertente estruturante para que as condições de base sejam funcionais ao desenvolvimento de um comércio menos penoso para as populações vulneráveis.

Em resumo, a cooperação da China em África contempla alguns dos aspetos que podem ser considerados à luz da cooperação para o desenvolvimento. Contudo, essa não se baseia somente nos preceitos propostos pela chamada ajuda oficial ao desenvolvimento definida pelo CAD/OCDE, para além de que não é transparente e por vezes se torna demasiadamente confusa, o que faz com que a sua real natureza seja de difícil entendimento e consequentemente muito pouco compreendida (BRAUTIGAM, 2011). Pese, embora, subsistam ainda aspetos específicos da natureza da ajuda da China como ficou evidenciado, não se pode deixar de referir, como nos alerta Deborah Brautigam[287], que as normas chinesas sobre meio ambiente e salvaguardas sociais tem vindo a conhecer registros de evolução rápida ao longo do tempo. Para a autora, verifica-se alguma evidência de que a sua estrutura para os empréstimos de desenvolvimento já começou a tomar em conta essas normas. Defende, no entanto, que tanto a China bem como as fontes tradicionais de financiamento do desenvolvimento tem regras para desencorajar a corrupção na aquisição de ajuda (BRAUTIGAM, 2010). O que se pode inferir é que os mecanismos burocráticos de implementação desses instrumentos tendem a ser distintos.

Estes, entre outros fatores associados, tornam-se em verdade motivos que contribuem para que a força dessa recente proposta da China transformem o gigante asiático não somente em um emergente, mais também concomitantemente em um novo elemento de mudança na arquitetura da ajuda internacional. Objetivamente, a CID da China assume uma multiplicidade de formas de onde se pode destacar o envio de equipes médicas chinesas em missões de dois anos, a construção de infraestruturas incluindo estradas e pontes, e ainda a assistência técnica agrícola, ou seja, a sua promoção ao desenvolvimento africano contempla basicamente três instrumentos: doações, empréstimo e cooperação de onde se destaca a assistência técnica. Brautigam (2011) (*apud* WANG, 2009, p.3), referindo-se ao relatório anual do Departamento

[287] Bräutigam Deborah (2010), China, Africa and the International Aid Architecture, Working Papers Series N° 107, African Development Bank, Tunis, Tunisia.

de Ajuda da China para Países Estrangeiros, de 2008, classifica um conjunto de atividades que são consideradas no âmbito do programa de ajuda chinesa a saber:

- Construção de infraestruturas: pontes, estradas, estádios, edifício do funcionamento do governo, fábricas etc.;
- Projetos de cooperação técnica (fornecer treinamento); Fornecimento de bens materiais: conjunto de produtos fornecidos como concessão;
- Ajuda humanitária Geral (catástrofe);
- Programas de treinamento: incluiu seminários sobre desenvolvimento gestão e auditoria. Estes são geralmente realizada na China e,
- Projetos de empréstimos concessionais: (exportações mais elevadas de tecnologia ou projetos de construção desenvolvido por empresas chinesas e financiado pela China Eximbank com baixo, empréstimos de taxa fixa.

Os exemplos arrolados se enquadram naquilo que Milani e Carvalho nos relembram ao se referir às lógicas da CSS da China. Para os autores,

> [...] à CSS assume múltiplas formas, desde o envio de missões médicas por dois anos, a construção de rodovias e pontes, cooperação técnica, a instalação de estações termoelétricas, até programas de treinamento e empréstimos de apoio ao comércio exterior. Do ponto de vista financeiro, inclui doações, empréstimos a juro zero e empréstimos subsidiados. As doações e os empréstimos concedidos sem cobrança de juros são gerenciados pelo Ministério do Comércio, seguindo orientações da política externa chinesa. Os empréstimos subsidiados são operacionalizados pelo EXIMBANK, combinando prioridades diplomáticas e objetivos de desenvolvimento econômico (MILANI; CARVALHO, 2012, p. 17).

Por seu turno, Brautigam (2011b) observa que a CID da China contempla, na sua classificação, outro tipo como as concessionalidades, as quais se incluem as subvenções e empréstimos com taxa zero de juros ou juros baixos com taxas fixas. No caso dos empréstimos a juros zero, estes são diretamente geridos pelo Ministério do Comércio e servem geralmente para promover os objetivos da diplomacia chinesa zero. No caso do programa que envolve empréstimos, esses são operados pela EximBank da China e tem a particularidade de misturar diplomacia e objetivos de negócio (BRAUTIGAM, 2011b). Esse aspecto é importante para tornar perceptível o porquê, a ajuda externa é um instrumento da diplomacia, onde todos os países em desenvolvimento com os quais a China tem laços diplomáticos e recebe ofertas de doações e empréstimos a juros zero, mesmo aqueles que são mais ricos em uma base per capita.

Não se pode, de forma alguma, desconsiderar, todavia, o fato de que os empréstimos concessionais, que são prorrogados pelo EximBank China, com a chancela do governo chinês aos governos africanos com a natureza de CID têm sido responsáveis por altas taxas de crescimento econômico e promoção de melhoramento dos padrões de vida desses mesmos países, mas também têm sido apontados como a chave para fortalecer a cooperação econômica e colocar os africanos em mais uma "armadilha do endividamento", o que não deixa de ser preocupante se atendermos que essa cooperação define-se como tendo a intenção de construir autonomia e redução à dependência. A questão que se coloca é saber até que ponto os países africanos não estarão apenas a substituir os fardos da sua dívida passando de uma cooperação para outra ao invés de a eliminar?

A propósito desse tipo de questionamento, vale a pena recuperar a ideia sugerida por Brautigam (2010) quando assevera que, na realidade, a ajuda chinesa é baseada em benefícios mútuos, contrariando, desse modo, com a concepção ocidental da presença da China em África, a qual é apologista na ideia de que a presença e atuação sino é simplesmente direcionada em esforços para extrair matérias primas e recursos naturais, levando a pressupor que esta tenda a se preocupar muito menos com outras considerações. Para a autora, essa concepção não corresponde à verdade. Seu argumento é consubstanciado no pressuposto de que a China, como um ator pragmático, olha para África como um lugar de oportunidades, onde também se podem fazer parcerias bilaterais em comércio e investimento, para além de projetos de edificação de infraestruturas (BRAUTIGAM, 2010). Em nosso entender, o argumento apresentado encontra alguma plausibilidade, uma vez que é um fato que a China não impõe, mas negocia com os seus parceiros africanos, abrindo espaço para uma cooperação mútua. Esse aspecto, no entanto, nos sugere certo questionamento: em que medida perante a situação de vulnerabilidade financeira e econômica, a pobreza extrema dos países africanos e sobretudo, da existência de enormes assimetrias entre os atores intervenientes pode contribuir ou não para propiciar a existência de facto de uma cooperação mútua? Melhor dizendo, que tipo de cooperação mútua se pode praticar em condições de existência de extrema assimetria?

Esse questionamento nos remete ao debate anteriormente arrolado (vide a seção anterior) e desenvolvido por Albert Hirschman na sua contribuição diante do debate em volta do tipo de problema que pode resultar na cooperação entre países assimétricos. Importa lembrar que o argumento de Hirschman esforça-se em explicar que os Estados fortes usam a sua assimetria com os pequenos Estados para controlar os termos da parceria. Em decorrência desse fato, os países mais fortes tendem sempre como estratégia de preservar a relação, a

incrementar o volume, aumentar o nível de fornecimento de recursos e ou serviços para que em conformidade com essa situação resulte que se torne mais difícil aos mais fracos dispensar, desfazer-se ou abdicar da parceria com o Estado mais forte. Resulta que, analiticamente, a parceria, no caso, torna-se um instrumento usado para aumentar o poder relacional entre os atores envolvidos (HIRSCHMAN, 1980). Na prática, a parceira acaba sendo apenas um vetor para ampliar a ação política dos mais fortes sobre os mais fracos. Aqui, sim, há que resgatar a política como mediadora dos interesses coletivos de ambos, as elites políticas africanas têm neste particular uma missão de ter que mobilizar, principalmente um determinado tipo de estratégias que possam ser capazes de conciliar a disponibilidade em recursos naturais e os objetivos de promover o desenvolvimento com a contribuição da cooperação internacional.

Concluímos essa seção com a indicação de que os questionamentos colocados no tema inicial foram respondidos. A presença da China em África configura-se como uma nova forma de cooperação para o desenvolvimento permeada de complexidades difíceis de serem facilmente identificáveis e consequentemente de serem explicáveis. Verdade, porém, é que com a reemergência, a partir dos anos 2000, da China no continente africano, essa veio desafiar a supremacia dos países do Norte/Ocidente em África, basicamente, no que diz respeito à sua forma de cooperar para o desenvolvimento. Vale lembrar que, em termos comerciais, por exemplo, no período que se estende de 2000 a 2006, a China quadruplicou a sua presença em África, sendo que, somente nessa altura, acabou se transformando na terceira maior presença no continente, apenas por detrás dos EUA e da França. O que quer dizer que a China, portanto, transformou-se em um ator importante para África (MILLS, 2008).

Dados fornecidos pelo Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD 2011 indicam que, no período que vai de 1992 a 2011, o comércio China-África Subsaariana aumentou em cerca de mil milhões de dólares para 140 mil milhões de dólares (RDH, 2011, p. 46). Esse aspecto vai de sobremaneira contribuir para que em África renasça o investimento em infraestruturas e em setores produtivos, pós um longo período de total marginalização, sobretudo, por parte dos doadores do Norte. O documento do PNUD, que estamos a citar, refere-se, ainda, que as posições pessimistas quanto ao processo de industrialização na África Subsaariana começam a ser ultrapassadas, uma vez que um grande progresso nesse campo começa a verificar-se. Por outro, uma parte considerável da literatura, que focaliza sua análise em questões referentes à relação sino-africano, é pessimista no que concerne aos efeitos dessa cooperação para o fortalecimento das pequenas e médias empresas que sofrem concorrência desleal face ao fluxo de produtos chineses nos mercados africanos a preços competitivos, uma

vez que concorreram em situação de custos de produção mais favoráveis que os pequenos produtores nacionais dos Estados africanos.

Algumas correntes de analistas observam este aspecto como sendo positivo, uma vez que contribuí para estabilizar a inflação. Fatores como violação ambiental e direitos trabalhistas são outros que são apontados como sendo aspectos os que constrangem a presença chinesa no continente. Outro aspecto questionado é que o crescente domínio da China na cooperação com África propicia a reprodução de novos padrões de dependência. Como se pode depreender a presença da China em África é permeada de ambivalência, uma vez que se por um lado é vista como esperança para um renascimento africano pós marginalização e dependência do Norte, por outro, ela é vista como o reeditar de "velhas práticas" embasadas de novos métodos.

Cabe, finalmente, observar que o impacto real da FOCAC com o impulso que propicia a promoção das relações China-África é visto como um aspecto que estimula a bilateralidade em detrimento do multilateralismo. Esse aspecto pode, em certa medida, ser considerado como uma oportunidade para o continente uma vez que favorece a existência de um leque mais alargado de alternativas de escolha dentre a diversidade de parcerias que buscam o continente, o que leva a ampliação do seu poder de barganha, estimulando, desse modo, a menor redução da volatilidade da cooperação. Verifica-se, também, que a disputa intensa pelo continente (estimulado pelo seu potencial em recursos) acaba sendo um elemento de incitamento a internacionalização e valorização do continente, fenômeno que se resume no contexto do chamado "*fever Africa",* no qual o continente reemerge ao centro das atenções no SI, agora em situação em que o seu poder de motricidade face aos outros continentes é bem mais robusto. Vale lembrar, como exemplo ilustrativo, o conjunto de cimeiras internacionais com o objetivo de aproximar a África da geopolítica global: a Cimeira África-Coreia, a cúpula de Líderes EUA-África, as cúpulas África-América do Sul e ainda a estratégia UE-África para citarmos apenas estes, são na verdade exemplos ilustrativos que evidenciam o "grande momento de África no mundo". Um denominador comum caracterizava esses encontros: a ideia de que a ascensão da África significa oportunidades para todos os atores que disputam aspetos geopolíticos e geoestratégicos no âmbito do SI.

A questão é saber até que ponto estes aspectos poderão ser aproveitados pelos próprios africanos para melhorar e assegurar a governança local, a estabilidade econômica e política e o crescimento? Como fazer com que o atual contexto que é favorável possa ser um trampolim para construir a almejada autonomia do continente? Como é que o debate a volta da cooperação internacional agregar valor nesse debate? Associado a esses aspectos, cabe

indagar, também, outras nuances: em que medida o desenvolvimento e a expansão da classe média, a redução das desigualdades, o combate à pobreza e o fortalecimento da sociedade civil podem ser melhorados a partir do momento do "*boom africano"* que se vivência? Estes são, em certa medida, alguns dos questionamentos que o debate a volta da cooperação internacional em África pode procurar prosseguir, porque só emancipando o continente da dependência histórica é que podem os africanos sonhar ser sujeitos da sua própria história.

5.1.2. China em Moçambique: Apontamentos em volta da trajetória de uma relação histórica entre países "irmãos" ou "parceiros"?

As evidências sugerem que, ao contrário do que possa de alguma forma se supor, a presença chinesa em Moçambique não deve de maneira nenhuma ser considerada como sendo tão emergente. Rezam os ditames da história que os primeiros contatos e comercio entre Ásia e litoral africano do oceano indico (que banha Moçambique), datam de raízes históricas muito antigas. Aliás, cabe referir que diversos reinos e impérios da China fizeram contatos diretos com região oriental africana, destacando-se para efeito, a imensa frota chinesa no séc. XV, durante a Dinastia Ming. No respeitante às relações sino-moçambicanas propriamente ditas, estas devem ser pensadas como tendo um vínculo secular. De acordo com Helder Leong[288], no séc. XIX, na China, fatores de várias ordens, como (a decadência da dinastia Qing, a dominação estrangeira e, ainda, as calamidades naturais contribuíram de forma significativa para que chineses oriundos da província de Cantão) levaram chineses a emigrar em busca de oportunidades fora do território chinês. Na prática, esse fenômeno somente se vai concretizar efetivamente a partir do primeiro quarto do séc. XIX, período em que o governo chinês permitiu a emigração, uma vez que essa não era consentida no país asiático (LEONG, 2010). Com a tolerância de migração, os destinos mais frequentes dos emigrantes de Guangdong passaram a ser locais, como Hong Kong, EUA, Canadá e Austrália.

Como sugere Leong (2010), no caso de África, mais particularmente na região austral do continente, emigraram, para África do Sul (RAS) e Moçambique, chineses oriundos das regiões de Namihoi (Nanhai) Suntak (Shunde) e Punyi (Panyu). A principal motivação que levou os chineses a emigraram para região sul do continente africano baseou-se fundamentalmente no fato de que estes confundiram com outros locais como é o caso de São Francisco. Segundo Leong, São Francisco era também conhecida como a Montanha Dourada

[288] Leong. H. (2010). A história dos chineses em Moçambique. São Paulo, Fênix e o Dragão editora.

da América, que era bastante rica em ouro a semelhança do que acontecia com RAS que era chamada as Novas Montanhas Douradas (LEONG, 2010, p. 4).

No que tange ao caso particular de Moçambique, cumpre referir que a antiga cidade de Lourenço Marques, atual Maputo, capital do país, localizava-se na rota comercial da China e da Índia. Em verdade, constitui-se como o ponto mais próximo da então província do Transval, atual Johanesburgo, na RAS onde se localizavam as minas de ouro. Isto significa, portanto, que parte significativa dos emigrantes com destino a Johanesburgo, usavam o porto de Lourenço Marques fazendo com que alguns acabavam por ficar em Moçambique. A partir do último quarto do séc. XIX, os primeiros emigrantes chineses começaram a criar assentamentos nas duas principais cidades do país, nomeadamente em Lourenço Marques e na cidade central da Beira. Apontamentos sugeridos por Leong (2010) indicam que em termos da presença de fluxos dos chineses, no ano de 1858, um navio português desembarcou cerca de 30 operários, constituído maioritariamente por trabalhadores de artes ofícios. Em 1893, existiam cerca de 57 e, volvidos aproximadamente 10 anos, o número extrapolou para cerca de 287, dos quais se destacam o surgimento de artesãos, pintores, trabalhadores nas plantações de cana-de açúcar e construção de ferrovias.

De acordo com a nossa fonte, estima-se que, no auge, Moçambique chegou a ter nesse contexto um número estimado em cerca de 3500 chineses em Lourenço Marques e cerca de 4000 na cidade da Beira (LEONG, 2010, p. 7). Um aspecto interessante, que merece reparo, prende-se ao fato de que, num primeiro momento, a vinda dos emigrantes chineses era constituída quase que unicamente por homens. Quando começou a verificar-se a chegada de mulheres, isso vai naturalmente estimular a uma forte tendência ao crescimento da comunidade e, simultaneamente, o surgimento de casamentos que geravam, como consequência, o nascimento de uma nova geração de chineses nascidos em Moçambique.

Ora, atendendo a questões de natureza cultural, nomeadamente as limitações na utilização da língua local e baseando-se no pragmatismo e determinação que caracteriza a cultura chinesa, estes foram paulatinamente se assentando, tendo foco em questões relativas ao comércio e agricultura como atividades principais de sobrevivência. Dados fornecidos pelo relatório do Centro de Estudos Chineses (2010) indica que, no período que se estende entre 1930 e 1975, a comunidade de chineses que residia em Moçambique era constituída, a grosso modo, por emigrantes abastados e empresários. Muito rapidamente a ascensão dos chineses foi se verificando no país e, de forma surpreendente, foram se adaptando a aspectos culturais locais. Vale, no entanto, destacar a construção, em 1922, na cidade da Beira, do Clube Chinês, que serviu de local para promoção do bem estar da comunidade em matéria de entretinimento

e educação (LEONG, 2010, p. 10). Entretanto, na Cidade de Lourenço Marques, a escola chinesa foi criada em 1938, sendo que, na Cidade da Beira, foi somente em 1950, de onde se destaca que os professores eram diretamente trazidos da China para lecionar o mandarim.

Interessante notar que, à medida que o tempo foi se estendendo, as novas gerações de chineses no país foram tendo dificuldades em progredir com as suas vidas por falta do aprendizado da língua portuguesa. Esse fator vai motivar o aprendizado da língua portuguesa para garantir que os seus filhos pudessem desenvolver as suas atividades profissionais e negócios. Esse aspecto vai ser crucial para garantir a inserção e consolidação dessa comunidade.

Um segundo momento da presença da China em Moçambique está diretamente relacionada com a cooperação propriamente dita que remonta às décadas de 1950 e de 1960. Essa tinha como pendor principal a vertente político-militar, ou seja, o apoio à luta anticolonial que estava enquadrada no espírito da Cimeira de Bandung, como já explorado anteriormente nesse trabalho. Foi precisamente essa presença, isto é, o apoio militar e retórico aos movimentos revolucionários do chamado terceiro mundo que contribuiu para construir a imagem de uma ordem mundial chinesa que via com virtudes o confronto e a subversão e não propriamente a ordem e a estabilidade (CHAN, 1999). De acordo com a percepção de Foot (2010), a atuação da China já refletia um claro desafio as normas de não interferência e não uso da força até então instituídas. Ademais, o que vai tornar interessante o desafio chinês à ordem dominante da sociedade internacional então instituída tem a ver com o elevado aumento dos recursos matérias desse país, que acaba propiciando um alto incremento as suas taxas de crescimento. Ora, já nessa altura, o crescimento ocorrido acontece em contraposição ao modelo oferecido pelos países liberais e capitalistas, tornando-se este fator o elemento que vai propiciar que a imagem da China surja para os países até então colonizados como é o caso de Moçambique, como esperança para o futuro (FOOT, 2010). É, pois, esse o contexto em que a China apoia a FRELIMO, nessa altura movimento político militar que combatia o colonialismo português reivindicando a sua autodeterminação política. Assim, em termos políticos, as evidencias mostram que as relações sino-moçambicanas contemporâneas datam dos anos 1960 e tem como principais protagonistas o PCC e FRELIMO.

Cabe mencionar que, a quando da proclamação da independência de Moçambique em 1975, e a instalação do regime marxista-leninista pelo governo da FRELIMO, acabou que este fator contribui para que uma parte significativa da comunidade chinesa que residia no país, abandonasse o país, tendo se fixado em outros países como Portugal, Brasil, Macau (China) e os EUA. Algumas dessas famílias chegaram mesmo a solicitar asilos na Africa do Sul, mas

foram recusadas pelo então regime do *apartheid.* Apenas uma pequena parte dos emigrantes decidiu estabelecer-se em Moçambique e por lá permanecem suas gerações até os dias de hoje (LEONG, 2010).

No que diz respeito ao declínio da presença chinesa em Moçambique nos pós-independência, Garetth Winrow (1990) é enfático ao afirmar que, sobretudo a partir de 1976, essa foi notável. A dissociação gradual do governo da FRELIMO com a China, nesse contexto, manifestou-se de forma notória com a ausência da delegação da RPC/PCC a quando da realização do III congresso da FRELIMO. Duas possibilidades explicativas são avançadas pelo autor. Por um lado, pode ser conotado com o apoio que o então presidente Samora Machel prestava ao MPLA em Angola, numa altura em que a China apoiava a UNITA. Por outro, relaciona-se claramente com o fato de que, nesse congresso, a FRELIMO iria claramente declarar-se partido marxista leninista pró-URSS, o que de certa forma pode ter desagradado Beijing[289] (WINROW, 1990, p. 118). Ainda que se possa considerar o primeiro elemento como válido, o segundo, e atendendo a explicação que sugerimos na nota de roda pé acima, é claramente o que nos parece o mais convincente.

Cabe finalmente referir que parte dos chineses que permaneceram em Moçambique, desde da década 1970, nos dias de hoje, convivem com os que chegam da China em fluxos considerados ao longo dos últimos anos, da intensa CSS. É o mesmo que dizer que, em Moçambique, existem atualmente cidadãos chineses nascidos no país e os que são recém-chegados oriundos do país asiático, principalmente, com maior fluxo a partir dos anos 2000. A título ilustrativo, vale dizer que, em 2004, a escola chinesa, que havia sido nacionalizada pelo Estado moçambicano, foi devolvida à comunidade chinesa e, desde então, se tem transformado em um espaço de confraternização e realização de eventos da comunidade no país. Como se pode depreender, a perspectiva histórica revela que a trajetória da presença chinesa em Moçambique confirma o pressuposto por nós incialmente anunciado de que o país é tradicionalmente um artefato de intervenção externa, transformando-se em um espaço bastante atrativo para todo uma diversidade de culturas que objetivam de entre vários, os seus próprios interesses.

[289] Cumpre lembrar que eram claras as diferenças entre as concepções do marxismo aliadas à política pendular chinesa e o engessamento do sistema pela estrutura governamental Soviética. Isto em um contexto em que a China já emergia como uma alternativa ao marxismo estrutural soviético. Essa fonte alternativa de marxismo, a fonte maoísta, transportava consigo uma gama demasiada de Estados que almejavam uma outra visão marxista, mais próxima do Manifesto Comunista de Marx, e não de um modelo de ditadura para o proletariado iniciada por Stálin e agravada com Kruschev na URSS.

Parece-nos, no entanto, importante salientar que, a partir das referências históricas a que nos referimos, sublinhar a particularidade de que a China acaba sendo, portanto, um país com uma forte tradição de contato com Moçambique, cuja a presença nos leva aos seguintes questionamentos: até que ponto a China pode ser considerada emergente em Moçambique? A relação da China e Moçambique é de irmandade como propalam as narrativas discursivas dos dois atores ou esta visa construir ou até mesmo consolidar uma relação de parcerias e interesses estratégicos forjadas desde da sua fundação? Em resumo, o vínculo China-Moçambique assume uma relevância histórica na interpretação das suas repercussões sobre o presente e futuro da jovem nação africana.

5.1.3. A natureza da Cooperação para o Desenvolvimento da China em Moçambique. Entre o dilema de cooperar para o desenvolvimento ou negociar o desenvolvimento? oportunidade ou constrangimento?

> Não as ideias, mas os interesses (materiais e ideais) é que dominam diretamente a ação dos homens. O mais das vezes, as 'imagens de mundo' criadas pelas 'ideias' determinaram, feitos manobristas de linhas de trem, os trilhos nos quais a ação se vê empurrada pela dinâmica dos interesses. (WEBER, 1989, p. 101)

A seção anterior procurou demonstrar o quão antiga e relevante é a presença da China em Moçambique remontando longo prazo e tendo se diversificando de forma expressiva, como maior enfoque para o âmbito político e militar, como no caso do apoio fornecido pela China à luta armada anticolonial do povo moçambicano. Posteriormente, o vínculo foi se consolidando no pós-independência, não obstante, um ligeiro interregno que demorou algum tempo a reagir, principalmente no contexto dos anos 1980/90[290]. Diante dos fatos, a histórica

[290] Se de 1975 até à primeira metade dos anos 1990 as relações bilaterais podiam ser consideradas de satisfatórias, uma vez que não conheceram grandes evoluções, todavia, o mesmo não pode ser dito a partir dos anos 1990, com um incremento assinalável, sobretudo, no contexto pós-guerra fria e da recente crise econômica internacional. Todavia, nesse contexto, algumas visitas oficiais e políticas significativas nos dois sentidos foram efetuadas. Destacamos da China para Moçambique as seguintes: do Vice-Ministro Li Xiannian (Janeiro de 1979), Ministro dos Negócios Estrangeiros Huang Hua (Abril 1980), Ministro dos Negócios Estrangeiros Wu Xueqian (Maio 1987), Ministro dos Negócios Estrangeiros Qian Qichen (Agosto 1989), Vice-Secretário do Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo Chen Muhua (Julho 1990), Vice Primeiro Ministro Zhu Rongji (Julho 1995), Primeiro-Ministro Li Peng (Maio 1997), Vice-Secretário da Comissão Militar Central e Ministro da Defesa Chi Haotian (Novembro 1998) (CARRIÇO, 2008). Já no sentido Maputo-Beijing destacamos nesse período as seguintes: o Presidente Samora Machel (Maio 1978 e Julho 1984), o Presidente Joaquim Chissano (Maio 1988 e Março 1998), o Primeiro-Ministro Mário Machungo (Outubro 1987 e Maio 1993), o Primeiro-Ministro Pascoal Mocumbi (Outubro 1997 e Outubro 2002), o Ministro dos Negócios Estrangeiros Joaquim Chissano (Setembro 1983), o Ministro dos Negócios Estrangeiros Pascoal Mocumbi (Agosto 1990 e Dezembro 1992), o Ministro dos Negócios Estrangeiros Leonardo Simão (Fevereiro 1998), o Secretário-Geral da

trajetória que caracteriza a presença chinesa em Moçambique leva com que as autoridades de Maputo considerem a China como sendo um ator histórico e privilegiado na cooperação com Moçambique. Aliás, a este respeito, o memorando de cooperação bilateral entre os dois países destaca que:

> A cooperação bilateral entre a República de Moçambique e a República Popular da China remota desde os primórdios da luta armada de libertação de Moçambique e foi institucionalizada e fortalecida imediatamente após a independência nacional, com a assinatura, a 2 de julho de 1975, do primeiro Acordo sobre a Cooperação Económica e Técnica entre os dois Estados e a abertura da Embaixada da República Popular da China em Maputo[291].

Cabe informar que o *modus operandi* estratégico de Beijing, na cooperação com Maputo, privilegia basicamente três canais políticos diplomáticos: o FOCAC(Forum de Cooperação África-China), o Fórum de Cooperação Econômica e Comercial entre China e CPLP (Fórum Macau) e as relações bilaterais. Muito a propósito do aprofundamento cada vez mais crescente da cooperação bilateral sino-moçambicana (pós-FOCAC) em conversa estabelecida com um diplomata moçambicano relacionado a assuntos com a China, em uma espécie de incursão analítica em volta da cooperação bilateral entres os dois países pronunciou-se nos seguintes termos:

> Devo dizer que, muito provavelmente, possa considerar que em termos de análise histórica esta é seguramente a melhor fase. Não poderiam ser melhores. As relações políticas são as melhores de sempre, entretanto, o que é preciso catapultar cada vez mais e essa é intenção do governo são as relações econômicas para que atingiam os níveis de aproximação em que estão as relações políticas[292].O que acontece é que existe a amizade entre a FRELIMO e O PCC que se traduz também na amizade política e econômica entre os dois Estados. As relações bilaterais estão, portanto, no seu momento auge. Praticamente a partir do Fórum de 2000 e 2006 no Egito, começa um *boom*[293].

A principal observação do diplomata coincide com avaliação do memorando de entendimento da cooperação bilateral que avalia como sendo de excelente o estágio atual de cooperação entre as partes, destacando, com efeito, as várias visitas oficiais efetuadas reciprocamente por altos dirigentes políticos de ambos os países. São de destacar as visitas

---

FRELIMO Manuel Tomé (Janeiro 1996, Fevereiro 1998 e Março 2000), o Secretário-Geral da FRELIMO Armando Guebuza (Abril 2000) (Idem).

[291] In memorando de cooperação bilateral Moçambique-China, 2011, p1.

[292] Nesse particular, é importante ressalvar o fato de o Estado de Moçambique é governado, ao longo dos seus 40 anos de independência, por um único partido – a FRELIMO –, que outrora foi um movimento nacionalista responsável pela conquista da independência do país. Parte considerável dos quadros moçambicanos da FRELIMO são formados na China (incluindo o Armando Guebuza que recentemente cessou as funções de Presidente da República no período 2005-2014).

[293] Entrevista concedida em Maputo, 0utubro de 2012.

efetuadas, ao mais alto nível, pelo presidente de Moçambique à China em 2006, 2008 e 2011 e do presidente chinês Hu Jintao a Moçambique em 2007.

Um aspecto crucial que nos parece importante salientar é o de que, de acordo com o depoimento do diplomata por nós entrevistado, em relação aos discursos de não ingerência e não-condicionalidades, a China pratica condicionalidades, como ele próprio afirma: "Claro que há condicionalismos econômicos e financeiros, não podemos negar isso. Mas não faz condicionalidades políticas"[294]. Cabe apontar aqui uma observação importante no âmbito desse estudo. Atendendo à retórica prevalecente da CSS, que constrói elementos de distinção em relação a CNS, a China afirma não praticar condicionalidades[295]. Até que ponto as condicionalidades econômicas financeiras que a China coloca podem ou não ter impactos políticos na gestão de políticas públicas de Moçambique? É bem verdade que admitamos que essa forma de condicionalidade tende mais a manifestar-se como ajuda amarrada, na qual o governo é o responsável pela concepção, mas, no entanto, quem fornece e executa é a China, aspecto que é notório na edificação de infraestruturas e projetos agrícolas, até que ponto este tipo de atuação pode ser considerado como uma oportunidade ou um constrangimento para o país?

Vale lembrar que um dos principais critérios de análise utilizado pelo Exim Bank da China na atribuição de créditos aos países africanos, é a obrigação de seleção de empresas, construtores, exportadores, aquisição de equipamentos, tecnologia e serviços prioritariamente na China (DAVIES, 2008). Muito a este propósito, empresários ligados ao setor empresarial privado de construção por nós entrevistados mostraram-se bastante agastados com a presença das empresas chinesas no país que ganham, segundo esses, a concorrência para construção da maioria das obras do Estado. Em decorrência desse fato, chegam a questionar de que modo se pode nestas condições forjar-se um setor empresarial nacional robusto para o desenvolvimento do país se o Estado aposta apenas nos chineses para fazer as suas obras? Alguns empresários membros da Confederação das Associações Econômicas de Moçambique (CTA)[296], por nós entrevistados, foram muito contundentes em relação à atuação da China ou de suas empresas no país. Em suas próprias palavras, um deles manifestou o seguinte:

---

[294] Idem

[295] Deve-se destacar que a literatuta especilizada sobre "*conditionnalities*" tende a limitar o debate sobre o campo das condições politicas (Respeito de direitos humanos, bom governo, normas democráticas, etc)

[296] CTA é uma organização econômica, não governamental, apartidária. Na realidade, é uma plataforma de diálogo entre o Governo e o Sector Privado que trabalha em prol de um melhor ambiente de negócios em Moçambique, promovendo e protegendo as oportunidades de negócios através da reforma de políticas económicas e reguladoras.

> Olha, a opinião que eu tenho sobre a presença da China no país é muito clara: é que para nós ela não é saudável. Nós já dissemos isso várias vezes ao governo. Eles bombeiam milhares de dólares e em contrapartida ganham os contratos todos. A China não apoia as empresas locais, não ajuda o orçamento, mas são, nesse momento, o ator principal nas obras do Estado. Eles condicionam as obras. É verdade que a taxa de juros é baixa, mas quem faz a obra é o chinês. Você não encontra nenhuma obra em que o chinês deu dinheiro e um outro faça. A ajuda deles tem condicionalidades e, nesse sentido, isso não nos ajuda a desenvolver isso, pois perpetua a dependência do país[297].

Nosso interlocutor enfatizou o fato de que os materiais de construção, no caso das infraestruturas, são todos provenientes da China. Mencionou o caso de tijolos, arame, cimento, ferro e, em jeito de sátira, referiu-se à possibilidade de até a areia poder ser importada do país asiático. Sublinha a influência negativa que esse aspecto produz para o empresariado nacional: "nossas empresas não amadurecem, não crescem, porque quem está a fazer obra é o chinês. Isso, meu caro, é um cancro para nós. Estamos todos a cair, porque estamos aqui para assistir a China sozinha a trabalhar"[298]. Em termos gerais, a nossa fonte também observou o fato de que este tipo de cooperação tem um grande risco de que, se o governo não tomar atenção, poderá de fato afundar no endividamento. E vai mais longe,

> Aí pagam as gerações vindouras. Tem que haver responsabilidade, se é que já não estão a pagar os recursos naturais. Porque mesmo que taxa de juro seja baixa, o dinheiro real, o capital que entra aqui, tem que ser devolvido. Se o Estado não se acautelar, essa cooperação pode trazer consequências mais catastróficas que a CNS no futuro[299].

Cumpre observar que, a respeito da dinâmica do endividamento do país nos últimos anos, muito recentemente, analistas e organismos nacionais e internacionais (incluindo o FMI) já vem alertando para o risco da dívida pública nacional se tornar insustentável. Estudos de Castel-Branco, Massorongo e Muianga (2015) mostram que, desde do início de 2001, tem-se verificado que a dívida pública interna do país aumentou 19 vezes, a uma taxa média anual quatro vezes superior à do PIB, e a dívida pública externa aumentou três vezes, a uma taxa média anual 40% mais rápida que a do PIB. A análise que estamos a referenciar faz menção ao fato de os *standard*s de sustentabilidade fiscal da dívida serem bastante discutíveis, particularmente no caso moçambicano, no qual o *stock* da dívida não é bem conhecido e o endividamento comercial com a China não é transparente[300]. Um dos aspectos que os pesquisadores observam relaciona-se com o fato de que o investimento na dívida foi

[297] Entrevista concedida em Maputo, novembro de 2013.
[298] Idem.
[299] Ibidem.
[300] Castel-Branco, Massorongo e Muianga. Dívida Pública, Acumulação de Capital e Emergência de Bolha Econômica, Boletim Ideias n 71, IESE 3 de junho de 2015.

concentrado em setores "que não são justificáveis como prioridades para alargamento e diversificação de oportunidades e capacidades produtivas, económicas e sociais" (CASTEL BRANCO; MASSRONGO; MUIANGA, 2015, p. 2). A título ilustrativo, apontam algumas das infraestruturas edificadas à luz da cooperação com a China, com destaque para: os US$750 milhões da Ponte da Catembe; os mais de US$500 milhões de USD gastos na zona econômica especial de Nacala e no Parque Industrial de Beluluane, com limitado impacto no desenvolvimento industrial e acesso à energia eléctrica; US$ 300 milhões da circular de Maputo; os mais de US$100 milhões gastos nas infraestruturas dos Jogos Africanos (somente o Estádio consumiu mais de metade do valor).

Recuperando os depoimentos aqui arrolados, estes são reveladores de um clima de ceticismo quanto a atuação da cooperação chinesa no país. Existem claras inquietações por parte a classe empresarial a volta das reais vantagens do "modelo chinês" para sua emancipação. Sentem-se excluídos nos processos que envolvem o capital chinês no país. Com base nessas revelações, pode-se compreender o quanto o valor acrescentado que financiamento chinês leva ao país é mínimo. A proposta de cooperação da China acaba sendo claramente um modelo que induz a importação de desenvolvimento, e nesse aspecto pouco se distingue da CNS. A questão que se coloca é que tipo de desenvolvimento pode promover a uma cooperação na qual o parceiro mais forte "chega", "faz" e "vai" sendo que consequentemente o valor agregado para o desenvolvimento nacional é dependente de insumos externos?

Paralelamente a esse aspecto, são também reconhecidas as violações constantes de direitos dos trabalhadores que vezes sem conta acontecem perante anuência das autoridades moçambicanas. A título ilustrativo, um funcionário ligado ao setor inspeção de um ministério setorial, referindo-se à atuação das empresas chineses em Moçambique, pronunciou-se de forma firme e convicta. Pela importância que julgamos que este depoimento pode agregar ao estudo, destacamos de forma exaustiva os pontos que caracterizam a sua intervenção:

> Relativamente aos cidadãos de origem chinesa, existem inúmeras reportagens de violações sistemáticas e graves da legislação, que partem da presença ilegal no país, violações verbais e até físicas. Agridem aos moçambicanos como se de escravos tratassem, pois batem por vezes até criarem lesões graves e por vezes mexem com gravidade as feridas questionando se os pretos tem sangue e se sentem dores.
> Recordar que a maioria destes cidadãos trabalham em grandes obras de construção civil do estado moçambicano, empregando muita mão-de-obra, trabalhando com grande intensidade, praticamente sem intervalos para o descanso, e violando o número de horas permitidas pela lei (8 horas diárias), criando sobrecargas horarias, submetendo-os a fadigas e por força disto acontecem vários acidentes de trabalho, levando por vezes os trabalhadores a incapacidades físicas.Lamentavelmente os agentes fiscalizadores pouco espaço encontram para tomada de medidas pois vozes

> mais altas limitam o trabalho inspectivo e consequentemente ao sancionamento. Nesta ordem não há registo de sancionamento aos cidadãos chineses nas grandes obras. No que se refere aos pequenos comerciantes o mesmo acontece, maus tratos e falta de sancionamento e mesmo sancionados não pagam as multas, estas mesmo passando para os órgãos judiciais não se sabe o que acontece. Quando estes trabalhadores "desfavorecidos" recorrem aos órgãos competentes por forma a fazer valer os seus direitos de cidadão pouco ou nada acontece, falo da polícia e outros órgãos, parecendo haver uma certa "cumplicidade" das autoridades moçambicanas[301].

Nosso interlocutor prossegue:

> Infelizmente o Estado reage quase sempre da mesma forma. Existem poucos registos de cidadãos estrangeiros repatriados ou interditos de prestar trabalho em território nacional por despacho do ministro, mesmo que com pareceres técnicos com argumentos sustentáveis na lei para o efeito. Deixa a transparecer que sendo os cidadãos de origem chinesa os mais violadores das normas laborais, são os mais "protegidos", pois por mais reportagens e disseminação das informações nos órgãos de informação e até pelas autoridades competentes, seja as inspeções de vários ministérios, nada acontece a estes cidadãos. Muito pelo contrário interdita-se as próprias autoridades de tomarem alguma atitude ou medida ao que não acontece com os restantes estrangeiros de outras origens, que são muitas vezes alvo de sanções sem perdão[302].

Esse depoimento mostra como a conduta da cooperação da China em Moçambique parece ter beneplácito do governo de Moçambique, pese, embora, a sociedade, de modo geral, tenha algumas reservas quanto as reais vantagens dessa relação. Vale lembrar que, em 2008, o Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), em coordenação com outros ministérios setoriais e instituições como Ministério do Trabalho (MITRAB), Ministério do Interior (MINT) e sindicatos, efetuou a alteração da lei laboral no país, instituindo uma nova lei ditando que todas a empresas deveriam empregar o equivalente de dez trabalhadores locais para cada trabalhador estrangeiro, na sua força de trabalhador. Aparentemente, uma proposta de lei interessante que visava salvaguardar interesses dos moçambicanos e acabava sendo um instrumento político que assegurava a responsabilidade das empresas estrangeiras (incluindo os da China). Essa lei também inclui uma plataforma de estímulo para o desenvolvimento de competência e a transferência de tecnologia. O que acontece é que, na prática, a aplicabilidade da lei, como ficou revelado acima, deixa muito a desejar.

Paira, por parte da sociedade civil, uma posição de descrédito com relação à atuação dessa cooperação, para além de não se sentir incluída no processo decisório lamentando o fato de o protagonismo dessa cooperação estar voltada tão somente para os dois governos. João

[301] Entrevista a um funcionário ligado ao setor de Inspeção de um ministério setorial. Maputo, novembro de 2013
[302] Idem.

Pereira Diretor do Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil (MASC) [303], e docente universitário, quando chamado a opinar a volta da cooperação chinesa, foi categórico a relatar aspectos que constrangem a sociedade moçambicana, tendo a nítida preocupação em revelar as reais intenções da presença chinesa em Moçambique. Baseando-se em sua experiência, quer no contato com as OSC, bem como de um vasto conhecimento do país e das zonas do interior, Pereira alerta para a situação, proferindo o seguinte:

> É um fato que a China não vem para Moçambique porque o país tem olhos bonitos ou porque querem vir ajudar. A consequência da presença da China em Moçambique já é bem evidente. É só ir a Zambézia[304] ver o que ficou da floresta, as populações na zona dizem que até camaleão deixou de existir. O chinês come tudo. Uma coisa é certa eles trazem muitos problemas onde operam. Para não falar de esquemas de corrupção, exportação ilegal de madeira que todos dias é reportado pela imprensa e o governo sabe mais ninguém faz nada. Eles mesmo do governo também estão metidos em negociatas com os chineses, por isso não atuam contra os desmandos e as irregularidades que eles fazem[305].

O quadro é revelador da posição dessa plataforma da sociedade civil e, até mesmo, dos funcionários públicos concernentes à atuação da cooperação chinesa nas suas múltiplas facetas. O que é certo é que, para o governo, esse acaba se associando ao capital privado chinês, que, inúmeras vezes, mesmo sendo privado é controlado pelo Estado. Este não tão-somente usa a mão-de-obra, mas também os técnicos chineses, que detêm conhecimento não apenas no âmbito da gestão mas, sobretudo, no âmbito tecnológico. O fato é que a inciativa se resume a um aparente controle por parte do governo, mas que, em termos práticos, passa a ser da China, mesmo em termos de violação e irregularidades. As evidências revelam, pois, que os asiáticos passam a desenvolver os seus projetos para poder satisfazer prioritariamente seus interesses, tudo isso com a anuência do governo.

Um setor fundamental de exportações para Moçambique, na qual a cooperação chinesa é bem presente, é o da madeira. De acordo com Canby *et al* (2008), Moçambique configura-se como sendo um dos cinco principais países africanos exportadores de madeira (os outros são Camarões, Costa de Marfim, Gabão Gana e Congo). No entanto, umas particularidades dessa atividade produtiva no país é que mais de 90% dessa matéria prima é destinada ao mercado chinês. De fato, a dinâmica das exportações da madeira moçambicana mostra que, no período

[303] O Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) é um projeto financiado pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), Cooperação Irlandesa (Irish Aids) e Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que trabalha com vista a melhorar a governação e prestação de contas aos cidadãos moçambicanos, através do fortalecimento e diversificação do engajamento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) moçambicanas na monitoria e advocacia sobre a governação.

[304] A província da Zambézia localizada na região centro-norte do país tem sido uma das que mais recursos dispõe, desde o subsolo à própria superfície da terra, contando com a diversidade de espécies florestais e muito mais.

[305] Entrevista concedida em Maputo, outubro de 2012.

compreendido entre 1994 a 2001, as exportações desse produto destinavam-se principalmente à vizinha República da África do Sul. Entretanto, esse quadro alterou-se profundamente a partir de 2002 (pós FOCAC, portanto), no qual o gigante asiático passou a deter a liderança. Para que se tenha uma imagem, em 1994, a taxa de exportação para China era apenas de 0,48% e, em 2010, atingiu cifras na ordem dos 87,32%, o equivalente a cerca de US$48.91 milhões, o que representa um incremento significativo (MAHANZULE, 2013, p. 61-62).

Importa lembrar que foi em 2001 que Moçambique e China rubricaram dois importantes acordos, nomeadamente: O Acordo de Comércio e de Promoção e, ainda, de Proteção Recíproca do Investimento. Na China, esse período é marcado pela proibição, por parte das autoridades de Beijing, do processo de desmatamento, uma vez que aumentou por parte dos chineses a tomada de consciência da importância da floresta para o seu processo de desenvolvimento, o que fez com estes passassem a adquirir essa fonte em outros mercados, como é o caso do moçambicano (CLEMENT; HIGUCHI, 2006). Paradoxalmente, do lado de Moçambique, passa-se exatamente ao contrário, ou seja, é precisamente a partir desse contexto que as florestas moçambicanas são "tomadas de assalto" pelos chineses.

Em resultado desse fato, a imprensa nacional e internacional reporta com regularidade casos frequentes que apontam o risco de eliminação das florestas moçambicanas em caso de o ritmo de fustigação não frear. Paralelamente, são avançadas notícias de irregularidades na exportação da madeira para a China, envolvendo figuras ligadas a *nomenclatura* moçambicana.[306] A questão da transparência é, sem dúvidas, umas das mais questionadas no envolvimento chinês em Moçambique. A esse propósito, é unânime no seio da sociedade que a questão da transparência seja observada. Citado pelo Jornal Voz de América (VOA)[307], Jorge Matine, investigador do Centro de Integridade Pública (CIP), instituição moçambicana dedicada à transparência e boa governação, fez menção à questão da transparência. Defendendo que, ao nível de investimento, as empresas sino efetuam em Moçambique muitas das empresas não são escrutinadas. Destacou, para efeito, o caso da indústria da madeira no país, que considera ser "muito complexa, com bastantes zonas de penumbra porque a madeira está a ser exportada, mas os ganhos para o país são muito poucos". O investigador do CIP salienta que "não sabemos qual é a contribuição da indústria madeireira na economia do país,

[306] http://www.brasil.rfi.fr/africa/20130207-trafico-de-madeira-e-corrupcao-em-mocambique; http://www.africamonitor.net/pt/outros/procura-chinesa-de-madeira-de-mocambique-destroi-recursos-e-alimenta-corrupcao/; http://pt.mongabay.com/news/2013/pt0207-hance-mozambique-logging.html; https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-First-Class-Connections-Portuguese1.pdf; http://mg.co.za/article/2015-03-19-moz-will-be-stripped-of-its-forests-in-just-a-few-years. Acessados em 15 de julho de 2015.

[307] http://www.voaportugues.com/content/presenca-chinesa-em-mocambique/2870674.html. Acesso em 12 de junho de 2015.

e eu penso que neste momento a grande responsabilidade está em Moçambique, porque é o país que deve criar condições reais para que tenha maior controlo e maior regulação dos investidores", realçou.

A nossa fonte adianta que as empresas chinesas têm sido acusadas de práticas incorretas nos seus negócios em Moçambique, sobretudo, na exploração de recursos florestais e faunísticos, muitos dos quais são exportados de forma fraudulenta. No mesmo diapasão, Roque e Alden (2012) elucidam-nos sobre como a presença a presença da China nas florestas moçambicanas acaba corroendo alguns ganhos que o país havia conquistado em matérias de preservação ambiental. Como os atores afirmam, "Em termos da salvaguarda e do uso de recursos naturais, tanto as instituições nacionais como os atores de desenvolvimento em Moçambique estão a trabalhar juntos para encontrar uma forma de preservar os recursos naturais do país e proteger o meio ambiente" (ROQUE e ALDEN, 2012 p 29). Os autores sublinham o esforço do governo na busca continua de mecanismos para priorizar os projetos ambientalmente saudáveis, incluindo o ordenamento territorial, à prevenção da degradação da terra, a gestão sólida dos recursos e a manutenção de níveis baixos da poluição, todos estes aspetos constitui na pratica instrumentos que contribuem para a proteção da degradação ambiental. Interessante notar que a legislação foi promulgada e existe o esforço no sentido de sua aplicação, incluindo ações em direção à capacitação institucional. Contudo, "o que tem sido testemunhado até agora, no que respeita às companhias privadas chinesas, é uma falta de consideração pelas questões ambientais, especialmente na indústria madeireira" (Idem, p 29).

Alguns outros exemplos que melhor ilustram esta tese são desenvolvidos em áreas de edificação de infraestruturas e projetos agrícolas. O relatório, elaborado pelo Centro de Estudos Chineses (2010), revela que, a quando da construção pela China, do Estádio Nacional de Zimpeto (ENZ), na cidade de Maputo, esse foi escolhido dentre "uma lista de desejos" que o governo moçambicano elaborou a atenção do seu homologo chinês. O fato curioso é que, na lista das prioridades, o governo de Moçambique, aparentemente, figurava a construção de uma estação de energia elétrica como primeira escolha. No entanto, as negociações finais revelaram que o empréstimo concessionário seria para construção de um estádio[308] (Centro de Estudos Chineses, 2010, p 111). Refira-se que o ex-ministro da Juventude e Desportos de

[308] Um analista e empresário, com fortes ligações com China, por nós entrevistado, sobre este tipo de atuação afirmou o seguinte: "[...] com a China, por exemplo, vai soar um pouco petulante é que nós não temos estratégias, o que nós temos é uma lista de necessidades que anualmente mandamos para china para vermos até que ponto ela é aprovada. A China, depois de uma lista de cerca de 15 ou 20 itens, diz a Moçambique para escolher 4, 5 ou 6 e, depois, Moçambique revê e diz, por exemplo, qual é que é a prioridade, aí eles escolhem o que julgam ser melhor para eles e financiam. É assim como funciona". Entrevista em Maputo, fevereiro de 2014.

Moçambique, Fernando Sumbana, citado pelo jornal *O País*[309], reconheceu que o ENZ continua a ser um autêntico "elefante branco", que representa um enorme encargo para o Estado. Estamos, nesse momento, com um déficit, isso significa que temos estado a acumular dívidas", referiu o governante. A tentativa de adjudicar a gestão do empreendimento – construído através de um financiamento chinês na ordem de 60 milhões de dólares reembolsáveis – a privados redundou num fracasso.

No caso dos projetos agrícolas, vale lembrar que Moçambique foi o primeiro país a receber da China um dos 14 centros especiais de Demonstração de Tecnologia Agrícola para África no âmbito da FOCAC. O Centro de Investigação e Transferência de Tecnologias Agrárias do Umbeluzi (CITTAU) fica localizado no Distrito de Boane, em Maputo. O centro funciona e conta com a presença de técnicos chineses, sendo administrado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (agora Ministério da Ciência Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional). O espaço tem como vocação a formação de agricultores locais, sendo que é suposto ser uma contribuição para aprimorar as técnicas de produção, para além de possibilitar o aprendizado de novas práticas que levem ao aumento da produtividade no país, sem, contudo, que isso implique o abdicar dos hábitos e costumes alimentares das comunidades de acordo com os seus valores. Muito recentemente, o Ministro da Ciência e Tecnologia de Moçambique, Louis Pelembe, citado pelo Jornal Domingo[310], a quando da visita efetuada ao referido local, deparou-se com uma situação na qual mostrou insatisfação em relação ao estágio de evolução das atividades de produção desenvolvidas no Centro. De acordo com o órgão que estamos a citar, o ministro manifestou o seu descontentamento em relação à atual produtividade do CITTAU, assente no aproveitamento de cerca de 18 variedades de plantações chinesas, designadamente para culturas de arroz, pepino, algodão, berinjela, gergelim, tomate, feijão, milho, dentre outras. De acordo com o governante moçambicano:

> Não estou satisfeito com a produção. Quando efetuamos a nossa primeira visita em 2012, uma das grandes recomendações que deixamos foi que se devia apostar muito nas nossas variedades, mas vejo que não foram e nem estão a ser cumpridos esses objetivos[311].

---

309 http://opais.sapo.mz/index.php/component/content/article/74-desporto/33116-estadio-nacional-e-elefante-branco.html?tmpl=component&print=1&page= 24 dezembro 2014. Acessado em 21/6/2015.

310 Semanário, editado em Maputo e próximo ao governo dia. Domingo, 21 abril de 2013: http://www.jornaldomingo.co.mz/index.php/economia/1036-ministro-insatisfeito-com-desempenho-do-centro-de-umbeluzi. Acessado em 16 de julho de 2015.

311 Jornal Domingo, 21 abril 2013.

O governante moçambicano foi bastante contundente em relação ao sentido e as orientações das atividades do Centro. Pelembe é apologista de que, em termos mais práticos, os objetivos pretendidos com a instalação do Centro é que este fosse capaz de produzir um plano concreto de atividades nas quais o país pudesse obter maior vantagens. Criticou o fato de que o espaço continuava a apostar, sobretudo, nas variedades chinesas, subestimando as nacionais, entendendo esse fato como um constrangimento. O ministro deixa transparecer, como ficou evidenciado, a ideia das dificuldades que o governo tem de gerir essas situações e que, consequentemente, geram algumas contradições e tensões. Como ele mesmo afirma:

> É mais fácil e barato para a população lidar com produtos nacionais. Não quero com isso dizer que estou contra a produção de variedades chinesas, apenas gostaria que nesse espaço abundassem mais culturas moçambicanas, explicou[312].

Os relatos do MCT de Moçambique, aqui arrolados, são forte evidência de que os projetos desenvolvidos pela China e posteriormente "entregues" ao governo tem como pretensão expandir os modelos e práticas de produção, bem como valores da China para os países onde opera, mais do que pretender ser apenas ser um mecanismo de transferência de tecnologias que visem agregar valor e construir autonomia aos moçambicanos. Existe um nítido interesse por parte da China na apropriação e aprendizado de como lidar com produtos chineses de forma a gerar uma ligação contínua com esse país. Interessante notar que, na fase de instalação do Centro, um vasto número de empresas chinesas recebeu, em troca, privilégios na concessão de terras para a realização de atividades agrícolas (CHICHAVA, 2012 p. 130). Importante salientar, como alerta Ana Alves, que "As ligações políticas com o partido no poder têm uma importância fundamental em todos os projetos de investimento em Moçambique-um fato de que tanto os interesses públicos chineses como os privados se aperceberam numa fase ainda precoce" (ALVES, 2012, p. 57). O *modus operandi*, aqui relatado, referente às lógicas subjacentes à atuação e às práticas da cooperação da China em Moçambique revelam nítidas evidências de que a cooperação chinesa nesse país é permeada de vários interesses, sendo que a vertente *business* tem notoriedade assinalável. Refira-se que o setor agrícola é dos que conta com maior envolvimento da China no país, de onde se pode destacar a presença e iniciativas das províncias chinesa com destaque para a de Hebei.

Entretanto, internamente, o Estado moçambicano tem se deparado com enormes dificuldades para coordenação do Centro, uma vez que, não obstante, a sua administração por parte do MCT, envolve outros atores, como são o caso do Ministério de Agricultura

[312] Idem.

(MINAG) e o Instituto de Investigação Agronômica de Moçambique (IIAM). A dificuldade na coordenação do centro é dos fatores apontados como sendo responsável pela criação de inércia, confusão, inviabilizado a utilidade que se suponha poder ter o projeto (CHICHAVA, 2012).

Não deixa de ser curioso o fato de que a fonte oficial do governo moçambicano por nós contatada, quando instada a reagir às irregularidades que a cooperação chinesa encerra, prima por privilegiar uma narrativa que aponta os atores locais como sendo o "elo mais fraco". Sustenta essa tendência a utilização sucessiva de expressões, como: "são culturas diferentes", "é uma fase vai passar", "o chinês tem outra atitude", "tem cultura de trabalho", "eles sabem sacrificar-se", "nós é que temos que aprender com eles", "eles são eficientes e baratos", "a nossa cultura de trabalho é outra" "eles fazem coisas visíveis", para nos atermos apenas a esses exemplos. Como se pode depreender a utilização dessas expressões de forma sucessiva mostra claramente o quanto à posição oficial é ambivalente. Se por um lado o governo admite que existam problemas de compatibilidade cultural por parte da atuação dos chineses que em muito colide com os valores da cultura dos moçambicanos, por outro lado deixa passar a ideia que a responsabilidade pelos constrangimentos é criada pelos moçambicanos, o que não deixa de ser preocupante quando vindo de um representante do Estado que deve proteger as leis que vigoram no país. Nota-se claramente o esforço em proteger muito mais a parceria até mesmo em detrimento dos cidadãos nacionais.

Outro exemplo que melhor ilustra essa situação, tem a ver com o depoimento de um funcionário sênior do MINEC, por nós entrevistado, que foi categórico em enfatizar em demasia as vantagens de cooperar com China do que os constrangimentos obtidos. De fato, constata-se que o discurso do governo é embutido de muito entusiasmo com essa cooperação, no qual a preocupação basilar passa por procurar manter e ampliar os níveis, ao invés de demonstrar apreensão em simultaneamente eliminar os seus malefícios que, em muito, afetam não tão-somente a soberania nacional como, também, os direitos dos cidadãos e o processo de democratização em marcha. A fonte oficial por nós entrevistada entende o processo do envolvimento chinês no país da seguinte forma:

> Bom, reconhecemos muito bem que existem problemas culturais e também problemas de cultura de trabalho. Mas são situações que vão sendo gradualmente ultrapassadas. O ponto é que nós, os moçambicanos, é que não estamos habituados a trabalhar no duro e isso cria choques. Isso é normal em um processo novo. Os chineses trabalham com prazos, sobretudo, na execução de obras, eles sabem que esssas obras tem de ser excutadas a prazo, tem compromisso, trabalham a rítmo que estão habituados lá no país deles. Nós é que não estamos habituados. Isso cria choques. Enquanto que um engenheiro chinês dorme ali na obra, os nossos não

> dormem ali. O engenheiro português ou brasileiro, por exemplo, dorme no Hotel. Essa é uma realidade. A verdade é que os chineses no final cumprem com a reponsabilidade deles e nós saímos a ganhar, porque a obra está aqui, é nossa. Os problemas que surgem com o tempo vamos ultrapassar isso. O país é nosso. Temos que ser mais sérios com o trabalho. Eu vive alguns anos na China e sei que eles não ganham quase nada. O trabalho do operário não se ganha muito, mas eles tem consciência que perdendo o emprego aqui é fim da vida dele, então ele dá no duro para manter o emprego. É óbvio que algumas leis deles lá não são iguais que as nossas aqui. Isso dá choques[313].

Por outra, no decorrer de nossa conversa, o nosso interlocutor acabou implicitamente admitindo que mesmo as condicionalidades políticas existem, ainda que, no seu entender, em menor expressão. Em suas palavras:

> Bom, um dos atos que pode ser entendido como condicionalismo é que, para a China promover cooperação com algum país, e, nesse caso, o nosso, é preciso que reconheçamos uma China única, em relação a Taiwan. Essa história de uma só China em relação a Taiwan começou a deixar de ter impacto porque eles também já estão em reconciliação, sobretudo, com a subida do partido Kuomintang, com a passagem de Macau para China, de Hong Kong para China, eles calculam que daqui a nada vão ter a possibilidade de controlar tudo[314].

Levando em conta esse depoimento, observamos que, não obstante, a China e Taiwan estejam supostamente em processo de negociação para entendimento, trata-se, na verdade, de um assunto de responsabilidade tão-somente de dois Estados soberanos. Nesse sentido, Moçambique, como Estado soberano, está condicionado a cooperar com a China apenas no caso em que reconheça a China única, em detrimento do não reconhecimento de Taiwan, pois nos parece claramente uma ingerência à soberania do país. Caberia, no caso, aos moçambicanos (sem necessidade de exigências e pressões exógenas) a decisão para posicionamentos políticos dessa natureza e não atuar apenas como resposta a pressões exógenas face às reais necessidades e fragilidades econômicas do país. Isso nos remete claramente a um caso de relações de poder entre Estados nas relações internacionais. Entendemos que isso só pode ser analisado, em parte, à luz dos recursos de poder de cada uma das partes envolvidas na relação de cooperação (MINGST, 2009, p. 100). Nesse sentido, têm mesmo razão os realistas quando asseguram que o poder acaba sendo, na prática, uma moeda de troca nas relações de cooperação internacional.

Feita esta ressalva analítica significativa, importa destacar que a política de cooperação sino-moçambicana passou a ser muito ampla e mais efetiva, o que se refletiu no plano das relações comerciais, econômicas e da cooperação técnica na qual ambos os países

[313] Entrevista com um funcionário sênior do MINEC. Maputo, novembro de 2013.
[314] Ibidem.

assinaram também um Acordo de Comércio e um Acordo de Promoção e Mútua Proteção do Investimento, tendo estabelecido uma Comissão Econômica e Comercial Conjunta em 2001. Além do mais, Moçambique participou no primeiro Fórum de Comércio e Economia entre a China e os países de língua oficial portuguesa (CPLP) realizado em 2003, voltando a estar presente na segunda edição em 2006, em Macau (CARRIÇO, 2008).

Como referenciado, os anos 2000, mais particularmente a sua segunda metade, são cruciais para incremento substancial da presença chinesa em território moçambicano, aumentando consequentemente a amizade e cooperação mútua entre os governos. Para efeito, vale mencionar a presença da delegação moçambicana, a Cimeira da FOCAC de 2006, em Beijing, que foi liderada pelo presidente Armando Guebuza, verificando de imediato um incremento de visitas de alto nível[315] donde se destaca a de Hu Jintao em fevereiro de 2007[316]. Todas essas deslocações são enquadradas na facilitação e fortalecimento do chamado "diálogo político". Como mencionado, um aspecto crucial em termos políticos que merece destaque de nossa parte relaciona-se ao fato de que as constatações evidenciam que o discurso político oficial do governo moçambicano, face à parceria, é entusiástico e sustenta-se no presuposto do espírito de irmandade construído desde os primórdios da luta armada de libertação nacional. Aliás, sobre esse aspeto, Egidio Chaimite (2010), do IESE, efetuou um levantamento que consistiu na análise da relação entre Moçambique e China por via da Imprensa escrita. Com base nos principais jormais editados em Moçambique (diários e semanários), Chaimite arrolou o conteúdo dos discursos e declarações proferidas pelos governates moçambicanos[317] atinentes à parceria com a China. Um dos aspetos assinaláveis que o estudo revela é o fato de existir, por parte da elite política moçambicana, um discurso

[315] Destaca-se, nesse contexto, as visitas Moçambique de : Li Zhoxing- MRE (fevereiro de 2007), Fu Ziyng-Vice-Ministro do Comercio (setembro de 2007), Chen Xiao Hong, Vice-Ministro Saúde (março 2007),Wang Gang -Ministro Ciência e Tecnologia (janeiro de 2008), Wang Shichun-Diretor do Departamento da Ajuda Externa, MOFCOM (abril 2008), Xiong Shengwen- Vice-Governador da província de Jiangxi (outubro de 2008),Jiang Zen Gwei-Vice-Ministro do Comercio (março 2009)(Fonte: Relatório Elaborado pelo Centro de Estudos Chineses, preparado para Fundação Rockefeler, Janeiro de 2010). Do lado de Moçambique nesse contexto, destaca-se: Armando Emílio Guebuza - Presidente da República de Moçambique (novembro de 2006, agosto de 2008) Alcinda Abreu - Ministra dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (agosto 2006) Aiuba Cuereneia - Ministra do Planeamento e Desenvolvimento (abril 2007) Fernando Sumbana - Ministro do Turismo (Novembro 2007) Felício Zacarias - Ministro da Habitação Pública (outubro 2007) \ David Simango - Ministro da Juventude e Desportos (outubro de 2007, agosto de 2008) António Fernando - Ministro da Indústria e Comércio (abril 2008) Eduardo Joaquim Mulémbwè - Presidente do Parlamento (julho 2008) Esperança Machavele - Ministra da Justiça (2008) Eduardo Koloma - Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (setembro 2008) Filipe Nyussi - Ministro da Defesa (Maio 2009)(Fonte: Idem, p.98)

[316] A ida da liderança chinesa a Maputo assinalou o perdão da dívida moçambicana que deveria ter sido paga até 1999.

[317] Incluindo Presidente da República, Primeiro Ministro, Ministros, Ministros e Vice Ministros.

político oficial com forte pendor entusiástico[318]. O pressuposto fundamental é baseado na ideia de que a China coopera com Moçambique pelo fato de serem "dois países irmãos"[319], e muito por via disso, estará sempre "fortemente empenhada no desenvolvimento de Moçambique"[320]. Face às evidências, é ponto acente que o discurso político oficial do governo moçambicano é sustentado por um léxico[321] que previlegia a "dimensão entusiástica da cooperação" entre os dois países. Os fatos revelam que estamos na presença do uso expressivo da utilização de etiquetas como mecanismo simbólico de reduzir a assimetria política entre os atores e, por via disso, supostamente almejar obtenção de ganhos políticos na cooperação. No caso da China o apelo ao discurso histórico é no nosso ponto de vista acionado não tão somente como uma forma de *soft power*, mas também como mecanismo simbólico de mobilizar credibilidade perante o seu parceiro.

São várias as razões que podem ser apontadas como sendo as reais motivações para que o governo de Moçambique acolha entusiasticamente a presença da China. Assim, fatores de natureza política e econômica são, no nosso ponto de vista, os basilares. Como dito nas seções anteriores desta Tese, Moçambique atravessou, ao longo das últimas décadas, rápidas e profundas transformações na sua estrutural econômica, política e social. Todas essas transformações tiveram a particularidade de contar com um amplo protagonismo do apoio internacional que produziu um impacto direto na estrutura política e econômica do país, debilitando-o e reduzindo-o como consequência a uma situação de extrema dependência externa. Importa referir que esses fatores foram corresponsáveis pelo processo crescente de heteronomia política, sobretudo, devido ao aumento de cláusulas de condicionalidades por parte dos doadores tradicionais.

[318] Afirmação do Presidente da República de Moçambique, a Agência Lusa: "O que leva o povo Chinês a África é uma vontade genuína de ajudar os povos do continente africano a acelerarem seu desenvolvimento, tal como naqueles anos em que se envolveram no apoio de libertação do colonialismo" (CHICHAVA, 2010 *apud* AGÊNCIA LUSA, 11 de Agosto de 2008).

[319] Como exemplo, citado pelo Jornal Notícias do dia 22 Junho de 2010, o Primeiro ministro Moçambicano, Aires Ali, referindo-se a sua visita à China disse: "Durante todos os encontros que tive com o meu homólogo chinês, Wen Jibau, como com outros dirigentes deste país, deixaram-me muito convictos de que a China continua sendo um verdadeiro amigo do povo moçambicano, e de que está mais do que nunca determinada a apoiar o nosso desenvolvimento" (CHAIMITE; IESE, 2010).

[320] O vice-ministro dos negócios estrangeiros de Moçambique, Henrique Banze, citado pelo Jornal Canal de Moçambique do dia 7Julho 2010, a respeito da cooperação com a China referiu-se nos seguintes termos: " A política do governo de Moçambique, é contar com o envolvimento da China nos esforços do governo na luta contra a pobreza e no desenvolvimento sócio- econômico" (CHAIMITE; IESE, 2010).

[321] Utilização de expressões que implicam afinidade como: Amigo, irmandade, amizade, evocação histórica da relação, irmão etc...

Vale recuperar a assertiva sugerida por Luís de Brito[322] que, ao se debruçar acerca da evolução do Estado moçambicano e as opções políticas tomadas pela FRELIMO, ao observar que uma das condições do avanço na construção democrática passa necessariamente pela existência de um Estado eficiente capaz de agir como canalizador do desenvolvimento econômico e de se constituir como lugar de resolução dos conflitos no respeito à lei, para além naturalmente da autonomia para tomar decisões que melhor respondam aos anseios almejados pela sua sociedade (BRITO, 1993). A questão que se coloca é se estaria o Estado moçambicano, nas condições referidas (dependência externa extrema), preparado para conciliar os interesses imediatos de desenvolvimento com a necessidade de promover e estabelecer a democracia? Dito de outra forma, é possível construir desenvolvimento e democracia em um contexto em que o comando da sua economia é conduzida por agentes internacionais? Objetivamente, a resposta mais óbvia seria não! Em consequência desses efeitos, entendemos encontrar plausibilidade o argumento defendido por Maria Rosinha[323], segundo o qual o fato de Moçambique estar numa fase de democracia incipiente, com instituições do Estado ainda relativamente vulneráveis, necessitando ainda de um grande investimento, faz com que nessa fase do seu desenvolvimento prefira apoios que impliquem o menor grau de ingerência possível em sua governação, ou seja, que não corroem o seu poder político e a sua autonomia (ROSINHA, 2010, p. 72).

Primeiro, no caso, o perfil da China[324], com o seu *soft power*, mas também o seu *hard power (*capacidades materiais de poder econômico e financeiro*)* e a prática de apoio "sem condicionalidades", acaba se adequando e surge, portanto, como preferência ideal para o governo de Moçambique. Segundo, para as elites políticas moçambicanas, a oferta, por parte da China, de concessão de empréstimos, taxa de juros mais baixos (ou mesmo sem algum acréscimo percentual) torna-se um fator atrativo considerável, uma vez que é suposto que crie maior margem de manobra aos governantes para exercerem sua independência. Esse fator é apontado, por algumas correntes, como sendo incentivo à "armadilha do endividamento", visto que o fato das taxas de juro das dívidas serem baixos pode ser atrativo para um ciclo vicioso de endividamento insustentável com consequências perversas à economia e à dependência. Esse aspecto é, no nosso ponto de vista, estimulado pelo excesso de déficit de

[322] Brito, L., (1993) Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique. In: Estudos Moçambicanos. Revista semestral de Ciências Sociais N° 13, maio, Maputo, CEA/UEM, p. 17-28.
[323] Rosinha, M.R. (2010). A China em África: parceria igualou desigual. Os casos de Angola e Moçambique, Lisboa, Lusófona.
[324] A conduta da POLEX chinesa está sustentada no pressuposto do pensamento neo-confuciano de WANG YANGMING (1472-1529). Defende que: "Em geral, na relação entre amigos ambos devem assumir uma atitude de humildade de um para com outro, pois tal beneficia a sua relação. Se um demonstrar arrogantemente ser superior ao outro ou recrimina-lo aberta e publicamente, sua relação será definitivamente prejudicada".

accountabilty política e social na sociedade moçambicana, que abre margem para que o governo se endivide sem entraves políticos, podendo, para efeito, resolver problemas de curto prazo onde o custo é transferido para contextos posteriores. Vale lembrar que, em Moçambique, predomina uma democracia com tendência a um partido dominante, na qual a FRELIMO detém maiorias sucessivas desde de 1994, ano da instalação da democracia multipartidária no país. O parlamento moçambicano é visto como um espaço que, mais do que incentivar o debate em volta dos principais temas políticos, tem o pendor de apenas referendar as posições que dão vantagens ao partido que detém a maioria parlamentar (HODGES; TIBANA, 2005; MACUANE, 2009; MACUANE, 2012). Um terceiro aspecto é que a China pode ser interpretada como mecanismo de alerta aos parceiros tradicionais da possibilidade de alteração do seu *modus operandi* na CID com Moçambique, ou seja, melhora o poder de barganha do governo de Moçambique. Se uma agência multilateral ou bilateral que pratique a norma de condicionalidade politica relativa a direitos humanos ou democracia se recusar a aprovar um dado empréstimo, o governo de Moçambique tem agora a possibilidade de negociar com a China (e outros parceiros da CSS). Um quarto aspecto, embutido de uma dimensão política relevante, prende-se ao fato de existir um forte envolvimento pessoal do presidente da República (Guebuza), da equipe da presidência e do partido FRELIMO na cooperação com a China. Esse aspecto torna-se, no nosso ponto de vista, bastante importante, uma vez que permite compreender-se que essa política de cooperação tem um cunho pessoal e é muito mais política do governo de plantão do que de uma politica de Estado, de mais longo prazo e estruturante.. Uma das caraterísticas marcantes dessa cooperação é o forte envolvimento dos governos dos dois países em detrimento de outros atores.

Um elemento de uma OSC e, também, do setor empresarial com ligações com a China, ao analisar a estratégia utilizada pelo governo de Moçambique na relação com os chineses, teceu as seguintes considerações:

> Olha, sinceramente, pela experiência que eu tenho da minha vivencia na China e de trabalhar com os chineses, é que nós pensamos que somos amigos da China, só que a China tem 53 amigos, talvez menos 4 aqui em África, que são a Suazilândia, São Tomé, Burquina Fasso e Gambia já saltou, então a China também tem outros tantos amigos, o que é que nos faz pensar que somos especiais? Nós não somos especiais, nós é que temos que estar preparados para lidar com cada um dos nossos parceiros e dizer que este parceiro eu quero relacionar-me com esse de certa forma, aquele eu quero de outra forma, porque falar, esse discurso de que a China tem apoiado desde da luta anticolonial, eles fizeram isso com outras nações também, então eles têm parcerias, talvez onde faturam mais, em economias maiores que a nossa. No final do dia não é sobre nós que a China vai tratar mais sim sobre eles mesmo ou quando

> muito poderá ser sobre nós no ponto de vista deles. Nós é que temos que estar preparados para dizer que isso é sobre Moçambique[325].

Nosso entrevistado, em tom de preocupação, prossegue:

> A percepção com que se fica é de que nós também não temos a capacidade de dizer a China que não queremos, isto ou aquilo, sabe porquê? Porque vai parecer que nós estamos a confrontar com o "nosso aliado natural", melhor deixar assim como esta…, infelizmente, eu tenho acesso a alguma informação privilegiada que não interessa aqui falarmos e posso lhe dizer que tem vezes que eu fico com medo…De olhar para o nosso futuro. Exato. Assusta, não é? Exato, exatamente porque parece que não estamos preparados, isto é perigoso[326].

As informações evidenciam o quanto são opostos os pontos de vista da sociedade moçambicana de modo geral com do governo no concernente a essa parceria. O acento tônico do discurso acima relatado tem a preocupação de apontar as fraquezas institucionais que são demonstradas e que, em muito, contribuem para o tipo de tensionamentos e contradições que caracterizam a cooperação sino-moçambicana.

A questão é perceber em que medida o governo de Moçambique, em "benefício da parceria com o amigo China", possa ser corresponsável pela violação de leis nacionais por cidadãos de origem estrangeira? A mesma questão estende-se ao conjunto de irregularidades acima abordados. Como pode o governo compactuar com o internacional em prejuízo do nacional, ou seja, qual é o impacto do internacional nas políticas endógenas face as práticas de atuação da cooperação chinesa?

Aproximando-se das considerações finais desta seção, ainda atinente à ampla política de cooperação sino-moçambicana, vale a pena recuperar novamente o memorando de entendimento entre as partes. O documento refere que as principais áreas de cooperação bilateral mencionadas incluem financiamentos para as áreas de construção de infraestruturas, assistência ao desenvolvimento[327], energia, transporte e comunicações; a área de ciência e tecnologia, recursos minerais[328], setor da educação[329], cultura (Rádio e TV, intercâmbio

[325] Entrevista a nós concedida. Maputo, fevereiro de 2014.
[326] Idem.
[327] Inclui formação de Recursos humanos, bolsas de estudo e ensino da lingua chinesa.(in memorando de cooperação bilateral)
[328] Mais de 16 empresas chinesas foram concedidas licenças de exploração de recursos minerais em Moçambique .(in memorando de cooperação bilateral**).**
[329] Moçambique tem enviado estudantes bolseiros a China com a finalidade de efetuarem formação em varias áreas, muito recentemente foi rubricado acordo para construção de Institutos Confúcios em Moçambique entre outros. No que tange as bolsas de estudo parte considerável dessas é financiada por empresas privadas chinesas.Isso revela o envolvimento do setor privado na politica de cooperação nesse setor.

cultural), área comercial[330] e a área empresarial.[331] Essa cooperação inclui um conjunto de protocolos assinados entre os vários governadores provinciais dos dois países.

Tendo em consideração as ações que envolvem a parceria, o memorando de cooperação assinala que:

> De uma forma geral, pode-se considerar que a cooperação bilateral com a RPChina regista avanços consideráveis consubstanciados pela troca de visitas de alto nível e de nível técnico, concertação político diplomático, assinatura de acordos intergovernamentais e empresariais. Moçambique tem se beneficiado da assistência e apoio multifacetado que o Governo chinês tem concedido deste os primórdios da luta de Libertação Nacional e atualmente na luta contra a pobreza e na promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável do País (*In memorando*, 2011, p. 9).

Os fatos revelaram que existe uma perspectiva dupla quanto aos contornos da cooperação com a China. Se por um lado, o governo é entusiástico quanto à parceria, a Sociedade Civil moçambicana, por outro, é extremamente pessimista no concernente à presença do gigante asiático em Moçambique. Um dos aspetos que caracteriza a ajuda externa chinesa, e que vem expresso no Livro Branco, é que essa define como prioridades na sua atuação em África uma vasta área de ação que inclui: o campo da agricultura, cuidados médicos e saúde, desenvolvimento industrial, infraestruturas econômicas, *public facilities* e educação. Lembrado que a China tem um cometimento com a agricultura e saúde no continente africano (ZHOU JINYAN; HE WENPING, 2014). No caso particular de Moçambique, é notável o envolvimento da China nesses setores, sendo que as áreas sociais como o da educação (bolsas de estudo e construção de escolas), agricultura (diversidade de projetos agrícolas e treinamento) e saúde (envio de equipas medicas e medicamentos, treinamento), chama atenção particular o fato de estarem envolvidas empresas privadas no processo, estimulando, desse modo, a coalizão entre interesses particulares e nacionais. Isso pode ser entendido como um pressuposto para gerar conflito de agendas (Idem, p. 30).

---

[330] Entre Janeiro e Outubro de 2010, as relações económicas e comerciais atingiram os USD $ 559 milhões. As exportações de Moçambique para a China foram na ordem de USD 144 milhões, enquanto as importações situaram-se nos USD 415 milhões. Dos produtos moçambicanos exportados para o mercado chinês destacam-se a madeira (70%), algodão, chá, pescado, e sucata. Os principais produtos importados da China são: produtos farmacêuticos, produtos químicos, veículos, produtos de borracha, artigos têxteis e vestuário, tubos galvanizados, óleo em bruto, equipamentos mecânicos diversos tipos de ferramentas manuais, bicicletas etc. (in memorando de cooperação bilateral).

[331] Nessa área, é notável o fluxo de pequenas e médias empresas chinesas que investem em Moçambique em vários sectores, O empresariado chinês tem participado em diversos licitamentos financiados pelo governo moçambicano ou por instituições financeiras internacionais, tendo ganho alguns desses concursos, nomeadamente, a construção da estrada nacional, sistema de abastecimento de água, construção de pontes, projeto de reabilitação de Aeroportos entre outros (*in* memorando de cooperação bilateral).

Cabe aqui arrolar alguns exemplos elucidativos que revelam alguns conflitos entre agendas: no setor da educação, um funcionário sênior do MINED, por nós entrevistado, foi categórico ao afirmar que vezes sem conta, o processo de seleção de bolsistas para China não obedece a critérios transparentes, sendo que são selecionados e financiados candidatos recomendados por setores onde as empresas chinesas tem interesses ou ainda ligados a figuras próximas à elite política nacional com interesses empresariais. No caso da área da agricultura, as autoridades moçambicanas revelam uma elevado grau de otimismo quanto ao futuro da produção de arroz no país por força do apoio da China. Esse ponto de vista não é partilhado pelo investigador do IESE, Sergio Chichava, que observa a existência de uma multiplicidade de preocupações nos projetos agrícolas, sobretudo, no que tange à movimentação dos agricultores locais, a gestão de água e as vantagens comparativas da cooperação no setor (CHICHAVA, 2013). A estes se associam as problemáticas ambientais que resultam face ao incremento do agronegócio. No caso da saúde, Moçambique faz parte dos dez países que mais recebeu equipes médicas chinesas (ZHOU JINYAN; HE WENPING, 2014). O envio de equipes médicas tem sido um exercício frequente em Moçambique. Estima-se que cerca de 19 missões já estiveram presentes no país, para além de cerca de 279 médicos (Idem).

De acordo com Zhou Jinyan e He Wenping, a presença dos médicos desempenha várias funções, uma vez que serve para aspetos políticos (diplomacia medica) e objetivos econômicos. Refira-se que esse aspecto é apontado como sendo facilitador da expansão de empresas chinesas, os mercados, uma vez que estimula o *marketing* para os produtos chineses serem comercializados no país. O autor sublinha o fato de que o incremento do comércio farmacêutico entre China-África registrou-se por via da ajuda no campo da saúde. Somente no ano de 2012, a China exportou produtos farmacêuticos para África no valor de US$20 bilhões, e anualmente assinalam-se registros na ordem de 13% em média (XU, 2013 *apud* ZHOU JINYAN; HE WENPING, 2014, p. 28). É nítida a constatação de que a política de cooperação internacional da China serve também à política doméstica, objetivos estratégicos e políticos, diplomacia, ao *soft power* e a interesse comerciais. Há evidências de mescla entre cooperação e outros interesses, para além de contradições entre agendas.

Aliás, para melhor elucidar o argumento abordado no parágrafo acima, é cada vez mais notável que, paralelamente à existência de um amplo movimento da política de cooperação, verifica-se um incremento substancial de ações de financiamento e investimento da China no país. A este propósito, o investigador timorense, especialista em assuntos da

China, Loro Horta[332], assevera que a China está praticamente a afirmar-se rapidamente como a principal potência estrangeira nesse país, suplantando, com efeito, outros parceiros políticos e econômicos tradicionais, graças ao crescente comercio externo, investimento, financiamento e cooperação (HORTO, 2011). Em seu estudo "O Dragão e a Mamba: A Crescente Presença da China em Moçambique", Horta analisa os principais desenvolvimentos no envolvimento chinês no país africano de língua portuguesa, que considera ter atingido um nível "impressionante". A expetativa é que as relações sino-moçambicanas continuem em crescente e tudo indica que Beijing posicionar-se-á como principal ator econômico e estratégico nesse pais africano. Sublinha-se que o interesse chinês em Moçambique é também estratégico, além de econômico. O pesquisador lembra que "Moçambique é uma importante rota alternativa ao canal do Suez, para além de que oferece ainda a ligação marítima mais próxima para a Zâmbia e Zimbabué, que têm duas das cinco zonas econômicas especiais chinesas em África" (HORTA, 2011).

5.1.4. Conclusões Preliminares sobre a Cooperação Sino-Moçambicana

Após a incursão empreendida, concluímos a presente seção dizendo que nossa pretensão foi a de analisar o perfil da presença chinesa em Moçambique procurando identificar e refletir de forma critica em redor dos seus principais contornos, nomeadamente: modalidade e lógicas de atuação. Não seria exagero afirmar que não é nossa intenção esgrimir argumentos conclusivos em volta dessa cooperação, mas sim pretendemos e, em síntese apertada, apontar algumas indicações gerais sobre os itens tratados. Sem dúvida nenhuma, ficou evidente o quão a China é um ator ativo, importante e com longa tradição de presença em Moçambique. A sua política de cooperação no país é bastante ampla e diversificada, o que corrobora com a tese de que a cooperação chinesa mistura cooperação, comércio e investimento. Note-se que uma das vias encontradas pelo executivo de Beijing para viabilizar de forma rápida a internacionalização de suas empresas, passou pela alteração do seu quadro legal a partir do início do ano 2000, passando a proporcionar maior simplificação no processo de aprovação de projetos, estímulos ao investimento exterior, gestão cambial e avaliação estatística. Confirma-se, portanto, que o arranjo institucional responsável pela concessão de empréstimos revela o vínculo entre o IDE, o comércio e AOD.

[332] Horta, Loro (2011). O Dragão e o Mamba: A Crescente Presença da China em Moçambique.

É preciso lembrar que os anos 2000 marcam o período da reemergência da China no país. Em decorrência desse fato, a China acaba sendo um ator que tem uma forte influência no presente e futuro do desenvolvimento do país. Ela tem influência na medida em que se direciona a áreas sensíveis da estratégia política do governo, ou seja, a modalidade usada pela China é determinante para o governo, uma vez que influência nas suas políticas públicas.

Destacam-se duas dimensões de projetos de cooperação sino-moçambicano: (i) os chamados "projetos políticos" que envolvem basicamente a construção chinesa de escritórios e instalações do governo. Estes tem a particularidade de que o seu impacto direto sobre as necessidades de desenvolvimento crítico e urgente do país são mínimas. Isso considerando que a principal prioridade do governo é combater a pobreza absoluta (fome, pobreza, educação, saúde). Ainda no que tange a esse tipo de cooperação, assinala-se que os dados referentes ao apoio ao desenvolvimento, mesmo reconhecendo que esses abrangem diversificadas áreas, são escassos, o que torna difícil quantificar a sua real dimensão. Os "projetos políticos" visam, de certa forma, consolidar a amizade entre os governos, dando visibilidade às ações da China no país e, consequentemente, dando (aparente) notoriedade às ações do governo de Moçambique: produzem ganho político imediato; (ii) a segunda dimensão são os chamados "projetos econômicos", que se caracterizam por ter uma componente que se propõe a contribuir para o desenvolvimento mais estruturante e sustentável do país. Essa área é ampla e é permeada por enormes complexidades (tensões, contradições, ambivalências) que afetam e fragilizam cada vez mais aspetos de natureza política, econômica e cultural do país como exaustivamente abordado. Contudo, as evidências revelam que existe espaço para "cooperação mútua". Porém, exige-se por parte da elite política moçambicana, maior envolvimento político com a sociedade de forma a garantir que os interesses nacionais sejam salvaguardados. Esse pareceu-nos claramente um aspecto que merece preocupação vital. A questão que se coloca é a de entender em que medida os problemas que resultam com a cooperação chinesa são originados apenas pelos asiáticos?

Os dados revelaram que a sociedade, de modo geral (atores estatais e não estatais incluindo setor empresarial), sente-se à margem dessa cooperação. Existe a percepção de ausência de clareza das ações do Estado na cooperação com a China, que se reflete em implicações profundas para o país. Destaca-se o fato de que, em vários projetos, com destaque para o setor agrícola e tecnológico, faz-se a transferência de tecnologia. Contudo, assinala-se que essa não é proporcional a quantidade de financiamento ou investimento que é aloucado, o que significa que o valor agregado para o desenvolvimento é mínimo, pouca preocupação em aumentar a componente estruturante. Nesse particular, suscita algumas indagações: Existe

estratégia de cooperação com a China? O que fazer com a agência? Como evitar a perpetuação da dependência?

Nossa incursão mostrou o quão a cooperação sino-moçambicano está embutida dentro de uma lógica na qual predomina a Economia Política, gerando como consequência externalidades negativas para a sociedade moçambicana. As evidências elucidaram, em certa medida, de que modo a China privilegia interesses nacionais econômicos, estratégicos na sua atuação, para além de que ficou patente uma forte componente de negócio que é responsável pela promoção e inserção do capitalismo chinês em Moçambique[333]. A elites políticas nacionais se envolvem em negócios com empresas chinesas. Ademais, em Moçambique, no contexto de dependência externa, as elites políticas exercem influência e ou envolvem-se em negócios com atores externos (internos) confundindo-se com a elite econômica (MACUANE, 2012).

Alguns dos exemplos arrolados enfatizam que, enquanto o governo moçambicano (ingenuamente ou não) recorre a uma narrativa que assenta em um pendor entusiástico na cooperação, isso baseado nos pressupostos de "irmandade" construídos à luz dos esforços mútuos desenvolvidos no contexto da luta anticolonial, a China, por sua vez, face às assimetrias existentes, aliada a sua reconhecida atuação com forte cariz realista, ágil e pragmática, vai cuidando dos seus negócios. Aliás, vale lembrar que a China privilegia a utilização de sua ajuda por via de canais estatais e bilaterais. Isso não significa de forma alguma que não haja envolvimento no processo de atores não estatais ou outros, pelo contrario, o que a pratica revela é que esses jogam um papel importante na cooperação sino e são responsáveis pela execução de um conjunto determinado de projetos. Isto significa que, " a ajuda chinesa é assim, entregue através do setor privado ou empresas" (OPOKU-MENSAH, 2010 p 78).

A visão de desenvolvimento da China está diretamente vinculada às suas lógicas de atuação em Moçambique, isto é, a sua cooperação é avultada. Mas, no entanto, parte considerável dos recursos financeiros permanece na China, a taxa de retorno dos investimentos em infraestrutura é alta (materiais de construção, mão de obra, empresas chinesas). Nesse sentido, a questão que se coloca é seguinte: até que ponto a China, ao buscar os seus interesses, atende as "necessidades solidárias" que Moçambique exige para resolver os seus problemas de emancipação econômica? Isso nos remete a outro tipo de

[333] Existem de momento dezenas de empresas privadas chinesas registradas em Moçambique operando em setores di8versos como o agrícola, indústria, construção e floresta.

questionamentos aos pressupostos *win win* da horizontalidade. Até que ponto se pode considerar o discurso da China de evocar a não superioridade a nenhum país?

Ora, por hipótese, admitamos que, de fato, o gigante asiático não se sente superior aos outros, porém, o que é certo é que a prática mostra que as assimetrias são evidentes e não têm como contornar os seus efeitos. Julgamos que é importante reconhecer esse aspecto. É difícil falar de horizontalidade na relação sino-moçambicano. É verdade que pode até não produzir exatamente o mesmo tipo de dependência no âmbito das relações N-S, mas produz, sim, efeitos de dominação/dependência. Quando o discurso da cooperação sino sinaliza que não tem interferências nos assuntos internos de Moçambique, em termos práticos, julgamos que há necessidade de questionar esse pressuposto. Até que ponto o fato de ser o segundo maior investidor do país, atuar em áreas cruciais como saúde, educação, agricultura e infraestruturas para nos atermos apenas a esses, de um país pobre e vulnerável como é Moçambique, não é interferir nas políticas públicas que são questões internas e de soberania? Isso, acrescido ao fato de que nem sequer incluem outros atores estatais e não estatais (parlamento e OSC, Empresários). Vale, portanto, lembrar que a CID é instrumento de POLEX, logo, tem sempre interesse nacional em jogo. A China atua dentro desse pressuposto no âmbito do SI.

Ao atuar desse modo, os asiáticos confirmam a tese da instrumentalização do seu auxílio ao desenvolvimento dos objetivos da sua política externa econômica, que consiste em apontar um caminho concreto para África, uma vez que esses atuam de forma diferenciada de acordo com a natureza do parceiro com quem cooperam (ESTEVES at al, 2011). Os fatos apresentados nos remetem ao seguinte questionamento: em que medida Moçambique conhece as lógicas de atuação da China? Ou seja, em que medida o país está preparado para cooperar dentro das lógicas de atuação da China?

O que concluir da discussão precedente? Em momento algum tivemos pretensão de mostrar que a cooperação da China com Moçambique é indesejável. Seríamos irrealistas se o fizéssemos. Não obstante os esforços do governo e dos parceiros de cooperação, os indicadores mostram que a pobreza continua em alta no país, ou seja, Moçambique necessita de cooperação como de "pão para boca". Nesse particular, a China, detentora de liquidez financeira (e não só) e que, nos dias atuais, não abunda no sistema internacional, é seguramente uma fonte de cooperação alternativa viável para o país. Nosso esforço, nessa seção, direcionou-se no sentido de analisar o perfil dessa cooperação, procurando mensurar algumas das suas implicações para a sociedade moçambicana. O fato é que, numa cooperação em que Moçambique dispõe de recursos e potencialidades que agradam ao seu parceiro, nada melhor que rentabilizar esse aspecto buscando vantagens comparativas. Essa responsabilidade

cabe às elites políticas que devem associar-se às forças vivas da sociedade, no sentido de construir o mais cedo quanto possível um projeto sustentável de cooperação com a China, no caso, que resolva os problemas de ação coletiva dos moçambicanos. Há que rentabilizar a longa experiência de cooperação com os doadores tradicionais que o país dispõe. Para efeito, há que resgatar o valor da política na cooperação e não permitir que o economicismo dominante tome a dianteira nesse domínio.

5.2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES ÁFRICA-BRASIL

> Se no passado a África veio ao Brasil, no presente é esse Brasil, que ela em parte ajudou a fazer, que vai à África (THEREZINHA DE CASTRO, 1981, p. 198).

No entendimento do historiador brasileiro Amado Luiz Cervo [334], existe uma multiplicidade de fatores que alimentam a interpretação sobre o estabelecimento de vínculos do Brasil com os países africanos de modo geral, e com os da África subsaariana em particular. Esses fatores dizem respeito a relações diplomáticas, políticas, de segurança e, naturalmente, a relações culturais intensas que, por sua vez, abrem espaço para a existência de cooperação técnica e negócios, a comércio e investimentos brasileiros no continente negro. Todavia, o autor observa que, não obstante a existência desses fatores, os quais são, sem dúvida, importantes para influenciar os processos decisórios da política externa brasileira (PEB), o que a prática dessa trajetória histórica tem revelado é que essas não são caraterizadas por um desenvolvimento sequencial ou linear de vínculo do Brasil com África (CERVO, 2008). A ligação particulariza-se pela existência de momentos de hesitação, sendo que somente a partir dos anos 1960, com Jânio Quadros (como veremos mais adiante), adquire uma dinâmica mais estável. Na verdade, são apontados potencialmente fatores internos e externos como sendo os que estimulam as dinâmicas contraditórias desse relacionamento.

Entretanto, o que é certo é que o exame da literatura que se debruça sobre as relações entre Brasil e África é consensual ao apontar que os primeiros contatos tiveram início no século XVI no contexto da colonização portuguesa. De fato, foi sob o domínio português, à luz do celebre comércio triangular (Europa, África e Américas), que a costa africana fornecia escravos para as plantações de cana-de-açúcar do Brasil colonial. O fluxo era de tal forma relevante que propiciou a criação de uma estrutura de tráfico transatlântico em que a acumulação de capital baseada na exploração de trabalho escravo dominava a economia. O

[334] CERVO, Amado (2008). *Inserção Internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

que é certo é que se desenhava apenas o começo de uma longa história de tráfico. A importação anual de africanos para o Brasil crescia a ritmo exponencial, a tal ponto que, no início do século XIX, em sua constituição demográfica, o Brasil já era mais negro do que branco (CASTRO, 1981).

É muito difícil apontar-se um lugar determinado da origem dos escravos que chegaram ao Brasil. Esses eram provenientes de diversos pontos no continente africano. A maioria era trazida da costa ocidental, embora alguns tivessem vindo de áreas mais ao leste, como é caso de Moçambique. A zona denominada Costa dos Escravos, que vai do litoral do que é hoje o Togo até a Nigéria, era onde os mercadores portugueses e brasileiros negociavam a obtenção de escravos não apenas para a produção de cana-de-açúcar, mas também para a exploração de minas durante o século XVII e para o trabalho no cultivo do café durante os séculos XVIII e XIX. Note-se que, para além do contributo valioso para a formação étnico-cultural brasileira, muitos desses negros e descendentes acabaram retornando ao continente africano. Esses levaram para a África nomes de famílias com cariz mais luso-brasileiro, o que levou a constituição de comunidades brasileiras em parte consideráveis da África Ocidental, onde se destacam Nigéria, Benin, Togo e Gana (CASTRO, 1981, p. 190).

O segundo momento que caracteriza as relações do Brasil com África tem como marco o ano de 1822, que corresponde ao período da proclamação da independência brasileira. Esse contexto é marcado por ambiente de marginalização quase total de África por parte das autoridades brasileiras. Esse comportamento encontra explicação no fato de que, em 1825, Portugal assinara o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil. Segundo o acordo firmado, o governo português reconhecia a independência, oficializando, desse modo, a separação política do Brasil em relação a Portugal, mas à condição de Brasil e Angola cessarem seus diálogos e aproximações. Importa referir que as negociações que levaram ao reconhecimento da independência por parte de Portugal foram, digamos, corresponsáveis pela desvinculação completa de ligações políticas com África, ou seja, vão propiciar que se verifique um interregno assinalável de silêncio entre os dois lados do Atlântico Sul. O mesmo que dizer que a política africana do Brasil foi profundamente marcada pela vinculação com Portugal em um contexto em que os países africanos estavam ainda submetidos ao jugo colonial. Não obstante ao afastamento que caracterizavam as relações Brasil-África nesse contexto, interessante notar que persistiam laços relevantes que resultavam das ligações até então existentes à luz da escravatura. Dito de outra forma, ainda que não existissem relações econômicas e políticas importantes, prevaleceram as raízes histórico-culturais comuns que permitiam, em certa medida, o estabelecimento de vias de aproximação notórias que se

manifestaram até aos nossos dias. Aliás, esse mesmo entendimento é defendido pelo historiador brasileiro Alberto da Costa Silva[335], quando, ao se referir aos laços de afetividade e aproximação existentes entre Brasil e África, afirma o seguinte:

> O que seria de estranhar-se é que assim não fosse, tão intensas foram as relações e as trocas entre as duas margens do Atlântico. O Brasil é um país extraordinariamente africanizado. E só a quem não conhece a África pode escapar o quanto há de africano nos gestos, nas maneiras de ser e de viver e no sentimento estético do brasileiro. Por sua vez em toda a outra costa Atlântica podem-se facilmente reconhecer os brasileirismos. Há comidas brasileiras em África, como há comidas africanas no Brasil. Danças, tradições, técnicas de trabalho, instrumentos de musica, palavras e comportamentos sociais brasileiros insinuam-se no dia a dia africano. [...] Afinal sem a escravidão o Brasil não existiria como hoje é, não teria sequer ocupado os imensos espaços que os portugueses lhe desenharam (COSTA E SILVA, 1994, p. 39-40).

No entanto, o final da segunda grande Guerra Mundial trouxe à tona a importância de uma organização multilateral responsável pela paz no mundo e que praticasse a diplomacia e a negociação em questões de interesse humano e coletivo. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 e acompanhou o processo de descolonização em África. No caso do Brasil, o país iniciava a sua caminhada para uma fase francamente desenvolvimentista. No entendimento de Castro (1981), esse contexto marca uma reviravolta das relações entre Brasil e África, uma vez que os fatores geopolíticos e geohistóricos tornavam incontornável essa reaproximação. Como exemplo que melhor ilustra esse aspecto, vale dizer que, em 15 de março de 1959, na mensagem dirigida ao Congresso Nacional, o Presidente Juscelino Kubitschek pronunciou-se nos seguintes termos: "A crescente importância que vêm assumindo, no campo internacional, os países da África e da Ásia em luta pela independência e pela melhoria do nível de vida, é o fato dos mais significativos do século" (*apud* CASTRO, 1981, p. 198-199). Essa, na verdade, era uma sinalização na qual de certa forma se reconhecia a importância política que representavam as emancipações dos países africanos, discurso político que regularmente não era mobilizado, dada a relação de proximidade e amizade do Brasil com Portugal.

Fica patente que, embora timidamente, já se davam sinais de alteração da política do Brasil com África. Esse período é marcado por uma diplomacia brasileira um tanto contraditória no concernente a assuntos coloniais, uma vez que, na ONU, por vezes, o país votava do lado das potências coloniais e, por outras, era notório o esforço de tentar encobrir o alinhamento colonial abstendo-se em muitas decisões. É dentro desse jogo diplomático que o

[335] COSTA E SILVA, Alberto (1994). O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX. In: *Estudos avançados*, n. 8 (21), p. 21-42.

Brasil, por via do seu embaixador Ciro Freitas de Vale, em 1960, apoiava a declaração relacionada com a concessão de independência aos países e povos colonizados, pese embora o Brasil, no mesmo contexto, não tenha aprovado a resolução número 1542, através da qual a ONU procurava forçar Portugal a revelar informações a respeito das suas províncias ultramarinas (Idem, p. 199).

Foi na prática, a partir de 1961, quando grande parte dos países africanos alcançava as suas independências, que se deu novo ímpeto à política de relações com o continente africano. O Presidente Jânio Quadros nomeou o Chanceler Afonso Arinos que desempenhou papel fundamental na missão de reformar profundamente o Itamaraty, culminando na criação inclusive de departamentos regionais, inclusive a divisão para África (BARBOSA; NARCISO; BIANCALANA, 2009). Vale lembrar que foi Arinos que levou a ONU para a questão africana[336], o que já sinalizava como legado uma diplomacia mais autônoma do Brasil em relação ao Ocidente. Este é o contexto da chamada Política Externa Independente (PEI) – nome pelo qual ficou conhecida a política externa dos governos de Jânio Quadros e, posteriormente, de João Goulart, que tinha como princípio básico uma atuação independente frente ao contexto bipolar que caracterizava a Guerra Fria que então vigorava. Note-se que a PEI de Jânio Quadros foi claramente um marco nas relações internacionais do Brasil, uma vez que teve a ousadia de definir a ruptura com o alinhamento unilateral com os Estados Unidos, incentivando a aproximação com outros países, inclusive os chamados socialistas. No essencial, essa política visava proporcionar ao Brasil os benefícios de uma ampliação do comércio internacional. Isso significa dizer que, livre do engessamento provocado pelas restrições ideológicas, o Brasil poderia manter relações comerciais não somente com os países do bloco capitalista, mas também com os que adotavam o regime socialista.

Importa referir que essa reestruturação ordenou paralelamente para que as diretrizes no continente africano fossem revistas de forma mais detalhada, sobretudo, destacando o campo político, econômico e cultural. Foi nesse âmbito que o Brasil nomeou pela primeira vez um embaixador negro em Gana, o que não deixou de ser uma medida com valor simbólico e político significativo. Esse ímpeto iniciado em Quadros encontrou continuidade com João Goulart (1961-1964). Registrou-se, de forma notável, a partir de 1970, o incremento das relações comerciais, intercâmbio de mercadorias (petróleo *versus* produtos manufaturados), passando o Brasil a revelar-se uma alternativa da dependência aos colonizadores (Idem). Essa visão é corroborada por Amado Cervo, quando se refere ao fato que, logo após o início do

[336] Na XV Assembleia da ONU, Afonso Arinos exortava a Portugal para que tomasse a inciativa de atuar no sentido de proporcionar a independência de Angola.

processo de descolonização africana e a retirada dos portugueses do continente na segunda metade da década 1970, "o poder de atração do continente africano sobre os dirigentes brasileiros tinha um nome: exportação de manufaturados" (CERVO, 2008, p. 294). O ator revela o quão os países do terceiro mundo, basicamente a América Latina e a África, foram cruciais na PEB, visto que as ações com esses espaços não se limitaram apenas à retórica, mas foram determinantes para consolidar o modelo de desenvolvimento que atingia volumes e escalas assinaláveis na sua produção industrial. Fica aqui evidente o registro de que o Terceiro Mundo, ao contrário do que pudesse se supor, vinculava interesses estratégicos concretos que visavam ao desenvolvimento nacional brasileiro.

O ano de 1972 é apontado como sendo o marco da terceira fase da política brasileira para África. Esse acontece no mandato presidencial liderado por Emilio Garrastazu Médici, no qual o seu Chanceler Mario Gibson Barbosa encetou um périplo em missão diplomática e comercial por nove países africanos da costa atlântica, nomeadamente: Costa do Marfim, Senegal, Gana, Togo, Benin, Zaire, Gabão, Camarões e Nigéria. De acordo com Castro (1981), a escolha desses países não foi aleatória, mas obedeceu a um critério baseado na geohistória, uma vez que esses país foram os que, no passado, estabeleceram com o Brasil contatos mais frequentes e relevantes, quer pelo fornecimento de escravos negros, quer pelo recebimento dos seus descendentes. Como observa o ator, "o fluxo e refluxo cultural do passado nos levou aos objetivos econômicos do presente" (CASTRO, 1981, p. 201). O que é certo é que o Brasil foi até ao continente africano em busca de novos mercados. Os dados disponíveis revelam o quão rapidamente se incrementou o volume de negócios entre Brasil e países africanos a partir de 1972. Se nesse ano estimava-se em cerca de US$ 150 milhões o volume de negócios do Brasil em África, o que é certo é que, no ano de 1973, o tamanho teve um incremento na ordem de US$ 350 milhões, valor exponencialmente ultrapassado em 1974, no qual se atingiu a cifra de US$ 1 bilhão e 114 milhões (em dólares correntes), números que demonstram claramente a ascensão econômica do Brasil no continente africano (Idem, p. 201).

Além disso, nessa fase, o Brasil já não estava sujeito ao comprometimento de amizade com Portugal que, como referido, constrangia de forma peculiar as relações do Brasil com África. Livre dessa solidariedade com o ex-colonizador, o Brasil logrou "caminhar com seus próprios pés". Levando justamente em conta esses fatos é que o governo liderado pelo presidente Ernesto Geisel, em uma medida com um forte pendor político que visava a recuperar sua credibilidade e confiança junto aos países africanos, tornou-se o primeiro país a reconhecer o governo marxista de Agostinho Neto em 1975. Aliás, vale dizer que, mesmo

antes da independência de Angola, o Brasil já contava com um representante diplomático junto a esse país, gesto que lhe valeu rasgados elogios e marcou a linha divisória em relação a um longo período de ambiguidades da política brasileira para com os países africanos de língua oficial portuguesa, os PALOP´s (LEITE, 2011). Gesto semelhante e embutido de enorme simbolismo político havia sido realizado em julho de 1974, quando o Brasil tornou-se o primeiro país do Ocidente a reconhecer a independência da Guiné-Bissau. Esse conjunto de atos mostra, de certa forma, o quanto a política do Brasil com África esteve muito enquadrada ao conjunto de restrições políticas geradas pelas circunstâncias históricas dentro de um jogo em que se salientavam diferentes centros de poder. O Brasil, portanto, sinalizava mudança de atitude em relação ao continente, acionando para efeito a sua forte diplomacia, colocando-a como vetor do novo rumo que se desenhava. Isso significa claramente o recurso à estratégia para recuperação de sua imagem, visto que era considerado um mau parceiro pelo seu histórico apoio a Portugal. Este é o contexto em que política africana do Brasil altera profundamente.

É importante salientar o papel pessoal jogado nesse processo pelo Embaixador Ítalo Zappa, que acabou sendo considerado o principal responsável pelo processo de reconhecimento pelo Brasil da independência dos países africanos de língua portuguesa. Zappa distinguiu-se, também, pelo fato de conseguir envolver o Brasil na esfera econômica africana em nível muito mais elevado do que inicialmente se propunha. Assim, a implementação do chamado "ciclo africano" prosseguia a ritmo satisfatório, destacando-se as viagens efetuadas pelo Chanceler Saraiva Guerreiro a cinco países que, na altura, faziam parte do chamado bloco socialista, nomeadamente Angola, Moçambique, Zimbábue, Zâmbia e Tanzânia, tendo se privilegiado nessa frente a abertura do comércio com a chancela do Estado.

Tabela 1: Créditos a países africanos (dólares correntes)

PAÍS	Valor do Credito Concedido
Senegal	US$13 milhões
Costa do Marfim	US$ 12 milhões
Gabão	US$ 10 milhões
Níger	US$ 1,8 milhões
Mali	US$ 690 mil
Togo	US$ 690 mil
Senegal	US$13 milhões

Fonte: Leite (2011) (adaptação própria)

Tal como salienta Patrícia Soares Leite [337], no período entre 1974 a 1979, correspondente à política do "Pragmatismo Ecumênico e Responsável"[338] (política exterior brasileira realizada durante a administração do general Ernesto Geisel e do seu chanceler, Azeredo da Silveira)[339], verifica-se um fluxo enorme de visitas de políticos de alto nível (incluindo chefes de Estado e governo) africanos ao Brasil. Paralelamente, como se refere a autora (diplomata) que estamos a citar, e à semelhança da política adotada em relação aos países latino-americanos, o governo brasileiro teve como preocupação a concessão de linhas de créditos aos Estados africanos para aquisição de bem manufaturados e de capital brasileiro (Tabela 1). Este é um período de notória ascensão dos fluxos de comércio e investimentos do Brasil na África. Vale lembrar, além disso, que foi nesse contexto que foram instalados escritórios de representação do Banco do Brasil em países como a Nigéria, Costa do Marfim, Senegal, Gabão e, ainda, do Banco Real na Costa do Marfim, o primeiro banco privado brasileiro a operar no continente africano. É relevante também o fato de o Banco do Brasil ter adquirido nesse mesmo contexto ações equivalentes a 40% do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO), detentor de mais de 100 agências em África (LEITE, 2011, p. 144). Os dados arrolados evidenciam o quão a política africana de Geisel foi bastante intensa em termos comerciais, o que levou ao incremento, de forma exponencial, das exportações diversificadas de bens e serviços brasileiros em direção ao continente bem como o enorme fluxo de investimento das empresas do Brasil em África.

Em meados de 1977, a então companhia aérea brasileira, a VARIG, inaugurava uma linha de voos semanais para a capital da Nigéria, Lagos, o que certamente indicava que o fluxo de presença de brasileiros em África aumentava substancialmente. Essa iniciativa estava estreitamente atrelada à investida econômica do Brasil no continente africano, destacando-se as parcerias com Nigéria e Gabão, onde cerca de 95% das importações realizadas pelo Brasil era petróleo, enquanto que nessa altura Angola comprava do Brasil muito mais do que o

[337] LEITE, Patrícia S. (2011). O Brasil e Cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernest Geisel e Luiz Inácio da Silva. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, p.228.

[338] O programa buscava projetar o Brasil na hierarquia internacional de poder, tirando vantagens de um sistema internacional singularmente flexível. Sua lógica articulou aspectos tradicionais da política externa brasileira com elementos típicos do realismo político (SPEKTOR, 2004).

[339] De acordo com Matias Spektor, ambos, o presidente e o chanceler, buscaram transformar aspectos importantes do comportamento e da palavra do Brasil no mundo. Três décadas após a sua formulação inicial, a referência explícita ao pragmatismo volta a aparecer no vocabulário normativo da diplomacia brasileira, moldando os termos do debate sobre os rumos internacionais do país. (Rev. bras. polít. int. vol.47, n.2 Brasília July/Dec. 2004. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000020000. Acesso em 10/08/2015.

Brasil importava (CASTRO, 1981). Cabe destacar a criação da linha de navegação *Nigerian South American Line*, que ligava diretamente o Brasil à Nigéria. Já em 1976, o Brasil possuía comércio global com 46 países africanos. Vale lembrar, por exemplo, que a Argélia nesse ano foi, dos chamados países do Magreb, o maior comprador dos produtos brasileiros, sendo que a Líbia era o maior fornecedor do petróleo do lado da África subsaariana, a África do Sul, pese embora a condenação do governo brasileiro ao regime minoritário do apartheid era, nessa altura, o país que mais adquiriu maior variedade de produtos brasileiros (Idem). Assinala-se que a internacionalização das empresas brasileiras para o continente africano chama a atenção para a presença da Petrobrás em Angola, em 1979, ao que se seguiu os investimentos da empresa de construção Norberto Odebrecht em 1982 (BARBOSA; NARCISO; BIANCALANA, 2009).

Entretanto, o contexto dos anos 1980 e 1990 foi marcado por um interregno considerável nas ações da política brasileira para o continente africano. Essa interrupção encontra explicação em aspetos relacionados com a crise da economia brasileira, e que provocou mudanças que afetaram as relações com África, de modo geral, e com os chamados PALOP's, de modo muito particular. Vale dizer que mesmo países com economias mais robustas e que tinham relações econômicas e comerciais mais consolidadas, como são os casos da República Sul-Africana e da Nigéria, foram afetados com a situação de crise econômica. Nos anos 1990, o Brasil aproximou-se dos países centrais mais desenvolvidos com o intuito de que a nova ordem mundial poderia abrir espaço para ascensão dos então considerados emergentes. Note-se que, dada a questão da crise interna e consequente escassez de recursos no final de 1993, o país foi praticamente obrigado a reduzir o seu contingente diplomático no continente africano, dispondo apenas de um total de 24 diplomatas em toda a África, o que representava uma redução em cerca de dez se comparado com os registros de 1983 (BARRETO, 2012). Todavia, não obstante as dificuldades orçamentárias que em muito restringiam os esforços no sentido de incrementar a cooperação, o Brasil reafirmava as prioridades do continente africano na PEB, como ficou evidenciado no discurso proferido pelo Ministro Lampreia por ocasião das comemorações do Dia da África em 1995.

No período que se estende entre 1995 e 1998, que corresponde ao primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o enfoque estava voltado para a estabilização macroeconômica e a internacionalização da economia, deixando a questão da autonomia política em nível secundário. Mesmo durante a vigência do segundo mandato, entre 1998 e 2002, salienta-se a priorização de esforços no sentido da estabilização do real e concomitantemente para a necessidade de saldar os problemas atinentes à dívida externa que,

de cert a forma, implicavam perda de soberania nacional. Nessa fase, a diplomacia brasileira privilegiou a estratégia econômica, na qual a ênfase era a negociação de pacotes de assistência financeira e aceitação dos preceitos ditados pelos organismos internacionais (BARBOSA; NARCISO; BIANCALANA, 2009). No entanto, em termos políticos, a principal preocupação do Brasil no continente africano nesse período, sobretudo, na região subsaariana, focou-se nas questões referentes ao fim do apartheid na África do Sul, a independência da Namíbia e, ainda, a problemática da guerra civil em Angola (BARRETO, 2012). Como lembra Leite (2011), se, na primeira metade dos anos 1970, Pretória era praticamente o único parceiro do Brasil na região austral do continente, nos finais dessa mesma década, verifica-se uma alteração profunda, passando a representar apenas cerca de 5% do total das exportações brasileiras para o continente. O que aconteceu é que, nessa região de localização estratégica, Angola e Moçambique passaram a ter maior importância para o Brasil, sendo que a Nigéria assegurou o lugar de principal parceiro comercial (LEITE, 2011, p. 151).

Face aos relatos e à abordagem exposta, é nítido que o Brasil revitalizou sua política para a África no final do século XX. A partir desse final de século, o continente africano se tornou um dos principais temas da agenda de política externa do Brasil. As evidências das inciativas brasileiras têm demonstrado um interesse cada vez maior em participar do desenvolvimento de um continente que se encontra em rápida transformação. Esse engajamento reflete objetivamente a ambição geopolítica (no Atlântico Sul) e o interesse econômico do Brasil nos mercados africanos. Na realidade, essa tendência está sendo consolidada de forma vigorosa no século XXI, forjando um modelo de relações Sul-Sul com alguma singularidade.

De fato, os anos 2000, mais precisamente a partir de 2003, com a ascensão ao poder do Presidente Luiz Inácio da Silva (Lula da Silva), acabam sendo o contexto que favoreceu a grande retomada da política externa brasileira para a África. Como lembra José Flávio Sombra Saraiva[340], o ímpeto da presença brasileira em África é claramente impulsionado pelo mandato do Presidente Lula. Recorde-se que, em 2011, o país tinha 37 embaixadas e missões permanentes em África em contraposição a apenas 17 no início do século XXI (SARAIVA, 2012, p. 13). Em sentido contrário, isto é, de África para o Brasil, desde 2003, 17 embaixadas foram abertas em Brasília, somando-se às 16 já existentes, o que representa a maior concentração de embaixadas no Hemisfério Sul. Vale a pena concordar com Maria Regina

[340] SARAIVA, José F.S. (2012). África, parceria do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. BH, MG: Fino Traço.

Soares Lima[341] quando assevera que o governo Lula (2003-2010) colocou a cooperação Sul-Sul como o elemento-chave da sua política externa, isso em contraposição às políticas do seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (LIMA, 2005). O Sul torna-se alvo preferencial da PEB, uma vez que se reconhece nesse conjunto de países uma importância estratégica, política e econômica para o país. Esse fato é confirmado por Celso Amorim[342] ao afirmar que,

> Nos países onde estive – Moçambique, Zimbabué, São Tomé e Príncipe, Angola, África do Sul, Namíbia e Gana, deixei claro o compromisso com do Brasil com uma renovada agenda politica, econômica, social, comercial e cultural com nossos amigos africanos. O deputado Luiz Alberto (PT BA) nos acompanhou na maior parte do trajeto, e um grupo empresarial esteve na África do Sul quando estive em Pretória.

Lula convidou o Embaixador Celso Amorim para dirigir os destinos do Itamaraty, ato que foi "profetizado" por Letícia Pinheiro[343] como tendo sido claramente uma opção que apontava um forte pendor em direção à politização da PEB (PINHEIRO, 2004), como, aliás, foi posteriormente comprovado, uma vez que se verificou de forma aberta e intensa a aposta na relação com o Sul geopolítico e com África em particular, basicamente sustentada numa vertente política, cuja estratégia passava, como já salientado, por ampliar a influência global do Brasil. De fato, embora a ideia de CSS seja anunciada como o desejo de se estabelecer relações solidárias e ajudar os países mais pobres, na prática se trata de uma estratégia política e diplomática que "contribui para expandir a participação brasileira nas questões mundiais" (AMORIM, 2011 p. 248) para além de "em outras áreas ela reforça nossa estatura e fortalece nossa posição em comércio, finanças e negociações climáticas" (Idem). No mesmo desenvolvimento, Celso Amorim defende a construção de coalizões com os países em desenvolvimento como mecanismo para se engajar na reforma da governança global e "tornar as instituições internacionais mais justas e mais democráticas" (Ibidem). O conjunto das pretensões da diplomacia brasileiras à luz da CSS será de certa forma aqui exposto, o que esperamos possa revelar o quanto a África representa uma via importante e uma parceria fundamental para as ambições do Brasil no sistema internacional.

Com efeito, foi de fato sob chancela de Celso Amorim que a PEB pôs em ação uma política de desalinhamento em relação ao Atlântico Norte, distanciando-se assim da diplomacia anterior levada a cabo no contexto do Presidente Fernando Henrique. Recorde-se

---

[341] SOARES DE LIMA, Maria Regina, « A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n°1, 2005, pp. 24-59

[342] Discursos, Palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim 2003-2010, Volume I MRE, Brasília, 2011, p. 217.

[343] PINHEIRO, Letícia (2004). Política Externa Brasileira, 1889-2002. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

que a preocupação predominante na era Cardoso prendia-se com sua credibilidade internacional nas questões financeiras, econômicas, de direitos humanos e de segurança internacional, onde se pautava por forte aproximação com os EUA e o Ocidente (HIRST, 2009).

O lulismo, portanto, marca essa ruptura na política externa, uma vez que foi visível o encetamento de esforços no sentido de reforçar as dimensões vertical e horizontal da agenda, quer por via do bilateralismo, bem como pela do multilateralismo. A PEB nessa era Lula adquiriu contornos de um revisionismo moderado, com uma manifesta preocupação em impelir um comportamento reformista nas instituições internacionais, para além de se importar em manter postura diplomática assertiva, com base em uma concepção de si mesmo como país que se opunha ao *statu quo* dominante (LIMA, 2010). Esse posicionamento do Brasil é confirmado pelo próprio Amorim[344] quando se refere em outro desenvolvimento que,

> A credibilidade internacional do Brasil deriva, em grande parte, dos princípios que guiam sua política externa. Somos um país pacifico que respeita o direito internacional e a soberania de outros países. Resolvemos as nossas disputas internacionais pelos meios diplomáticos - e encorajamos os outros a fazerem o mesmo. Entendemos que o multilateralismo representa o principal meio de resolução de conflitos e de tomada de decisões no plano internacional. Defendemos os interesses do Brasil com pragmatismo, sem renunciar aos nosso princípios e valores.

A dupla Lula da Silva e Amorim foi, sem dúvidas, responsável pelo advento de um novo impulso que visava a construir uma filosofia (uma grande estratégia) que permitisse que a política pudesse constituir-se em um contributo fundamental para a reforma social interna, apostando em uma política social intensa e mais abrangente, concomitantemente apelando para a reforma do sistema internacional, do sistema de Bretton Woods e das Nações Unidas, que, para efeito, deveria incluir o ponto de vista dos países do hemisfério sul como requisito fundamental na estabilidade do sistema internacional. A dupla contou, ademais, com a contribuição de lideranças fortes e importantes, tanto na Presidência da República (por meio do Assessor de Relações Internacionais, Marco Aurélio Garcia), quanto na gestão do Itamaraty (com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães).

De fato, esse contexto é claramente marcado pela cada vez maior importância que o continente africano adquire, tornando-se foco na agenda da geopolítica e geoestratégica global, aspecto que de forma alguma vinha sendo negligenciado pelas autoridades brasileiras até o momento da política externa "ativa e altiva" de Celso Amorim. Para almejar suas

[344] Discursos, Palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim 2003-2010, Volume II, MRE, Brasília, 2011, p. 233.

intenções, o Brasil desencadeou, de forma intensa e ativa, a sua incursão ao continente africano. Cabe ilustrar, por exemplo, que o Presidente Lula da Silva visitou aproximadamente 30 países, efetuando 12 viagens de Estado oficiais ao continente africano. Importante salientar que, nas visitas presidenciais efetuadas, era frequente a inclusão na delegação de intelectuais, empresários e funcionários técnicos das agências públicas, atitude que de certa forma demonstra a tendência do tipo de interesses que estavam subjacentes na política externa de Lula-Amorim. Com Lula ficou evidente a indução do papel do Estado no desenvolvimento do Brasil, com forte estímulo às empresas para deslocarem-se à África (por meio de forte apoio do BNDES). Por outro, é notória a estreita ligação entre a política de cooperação e a política comercial. Subentendemos que esse fator é motivado pelo fato de estarmos perante a existência de uma economia política que aumentou sua escala e que contou com o "boom" exportador nos anos Lula, o que levou o Brasil a ter uma visão mais densa e mais intensa sobre a África, isto é, conferiu maior densidade a agenda em direção à África.

No sentido inverso, ou seja, em direção ao Brasil, registraram-se deslocamentos oficiais em grande número, basta verificar que cerca de 47 visitas de reis, presidentes e primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações fizeram-se ao Brasil. As evidências mostram que o Brasil, portanto, apresenta-se em África com estratégias que buscam fazer diferente dos seus "concorrentes". O Brasil também foi o principal promotor das cúpulas ASA (América do Sul-África), buscando aproximar as duas regiões em nítida estratégia diplomática de natureza Sul-Sul. Esse fato nos é elucidado por Marcio Pochmann[345], Presidente do IPEA durante os anos Lula, ao se referir às iniciativas brasileiras no continente africano no século XXI, destacando que,

> A carteira de projetos da cooperação brasileira na África se concentra em agricultura, saúde, educação e formação profissional, governo eletrônico, administração pública, meio ambiente, tecnologia da informação, desenvolvimento urbano, saneamento básico, biocombustíveis, transporte aéreo, turismo, justiça, cultura, direitos humanos e esportes. [...] quase 60% dos recursos da cooperação técnica brasileira foram destinados para os países africanos em 2010.

Vale observar que, tendo em conta os dados apresentados pela ABC[346] para 2010, a cooperação brasileira prestada aos chamados PALOP´s, nomeadamente Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, representa cerca de 55% do volume total de recursos alocados em projetos de cooperação técnica na África. Esse aspecto

[345] PONTE SOBRE O ATLÂNTICO: Parceria Sul-Sul para o Crescimento Brasil e África Subsaariana. Relatório IPEA/BM, 2011, p x. http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final-PORT.pdf. Acesso em 10/08/2015.
[346] Informação obtida em http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/370. Acesso em 10/08/2015.

chama atenção pelo fato de que fornece uma imagem elucidativa da importância que esses países representam na política externa brasileira para a África. Na realidade, os PALOP´s acabam sendo, de fato, um dos principais destinatários da cooperação sul-sul brasileira, como bem enfatiza o relatório da ABC em 2012: "tendo em vista a proximidade histórica cultural que o idioma comum estabelece, é natural que os laços mais estreitos da cooperação horizontal brasileira sejam com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, os PALOP" (ABC, 2012)[347].

Paralelamente à política de cooperação brasileira, vale a pena assinalar que o comércio exterior do Brasil com a África registrou um incremento substancial na ordem de US$ 4 bilhões para US$ 20 bilhões entre 2000 e 2010, respetivamente, fato que favoreceu ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para que projetasse e executasse medidas voltadas para a promoção do comércio entre as duas regiões, com base em empréstimos brasileiros (Relatório IPEA/BM, 2011, p. 7). De acordo com o documento que estamos a citar, no ano de 2008, programas que incentivam as empresas brasileiras que atuam na África (no âmbito da iniciativa conhecida como "Programa Integração com a África")[348] resultaram no desembolso de R$ 477 milhões (então aproximadamente US$ 265 milhões); em 2009, este valor aumentou para R$ 649 milhões (então aproximadamente US$ 360.5 milhões). A grande concentração do investimento do setor privado brasileiro na África situa-se nas áreas de infraestrutura, energia e mineração. As principais empresas brasileiras atuantes na África, em termos de volume de vendas e investimento, são a Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht, Petrobrás, Queiroz Galvão e Vale (Idem, p. 7).

Pese embora se reconheça menor ímpeto, por razões associadas à conjuntura econômica doméstica brasileira, essa política se mantém no mandato da Presidente Dilma Rousseff. A Presidente Rousseff também salienta a importância de os brasileiros deixarem "um legado aos africanos", sob a forma de transferência de tecnologia, treinamento de mão-de-obra e programas sociais (Ibidem, p. 9). Vale lembrar que, o atual governo Dilma Rousseff vem aprofundando os laços com o continente africano. No âmbito dos esforços envidados pelo Brasil na tentativa de consolidação dessa ligação com o continente africano, em fevereiro de 2013, Dilma Rousseff participou da III Cúpula América do Sul-África, realizada em

[347] http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop. Acesso em 10/08/2015

[348] De acordo com dados do Ministério de Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior (MDIC), o objetivo do programa é aprofundar as relações históricas do Brasil com o continente africano. O aumento da corrente de comércio, a presença de grandes empresas brasileiras em vários países africanos e a crescente participação de micro e pequenas empresas no comércio de bens indicam oportunidades de integração de cadeias produtivas, de desenvolvimento de fornecedores africanos e de cooperação técnica para capacitar empresários e trabalhadores da África através de nossas instituições e programas (http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/5. acesso em 10/08/2015).

Malabo, Guiné Equatorial. A Declaração de Malabo reafirmou o compromisso conjunto de fortalecer os mecanismos de Cooperação Sul-Sul. Em em maio do mesmo ano, a Presidente Rousseff esteve presente na Comemoração do Cinquentenário da União Africana, em Adis Abeba, Etiópia. Nessa ocasião, comunicou que seu governo pretendia renegociar a dívida de 12 países africanos com o Brasil. Anunciou igualmente a intenção de criar uma nova agência internacional de cooperação, de comércio e de investimento para a África e América Latina (Valor 2013)[349].

No entanto, a principal observação na área da cooperação sul-sul para o desenvolvimento (CSS-D) prende-se com o fato de que o Brasil começa a ter dificuldades em atender a demanda dos países africanos por via dos constrangimentos econômicos e políticos internos que o país atravessa. Lembre-se que a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) brasileira caracteriza-se fundamentalmente por responder a lógica do *demand-driven*, e não ao *supply-driven*, como é o caso da cooperação prestada pelos países doadores CAD/OCDE. Isto significa que, o governo brasileiro somente atende a demandas de países que reconhecem que o Brasil atingiu níveis de excelência em determinados campos do conhecimento. Para efeitos, os países necessitados manifestam-se por via de uma solicitação formal, cabendo ao governo brasileiro por meio da sua agência de cooperação responder ou não o pedido. Em 2010 realizaram em tornos de 141 iniciativas, e em 2013 esse número se reduziu significativamente para apenas 10 casos (ROSSI, 2013)[350].

Em resumo, a estratégia da administração Lula com o objetivo de se aproximar do continente africano alicerçou-se fundamentalmente em três pilares importantes: em primeiro lugar, ressalta-se a diplomacia presidencial, ato eminentemente político que foi sustentado por enorme fluxo de viagens efetuadas em direção à África. A relação com o continente negro é sempre tratada com recurso ao uso de muita retórica, onde é notório o esforço no sentido de recuperar os laços históricos: "nós somos um país africano", "o Brasil tem uma divida histórica", "nós que fomos colonizados". Verifica-se, portanto, no discurso diplomático do Brasil (sobretudo durante os anos Lula), certa tendência a dar ênfase ao que Bertrand Badie apelidou de *Le temps des humiliés*[351]. Os humilhados são os países em desenvolvimento, mas também as potências emergentes não reconhecidas pelo Ocidente como suficientemente responsáveis ou aptas a assumir papéis relevantes no processo decisório da governança

[349] Disponivel em, http://www.valor.com.br/brasil/3138674/em-visita-dilma-anuncia-nova-agencia-de-cooperacao-para-africa Acessado em 20 de junho de 2014.
[350] Artido de Amanda Rossi de 29 de outubro de 2013 IN: http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652 Acessado em 14/08/2015.
[351] Bertrand Badie (2014). *Le temps des humiliés - Pathologie des relations internationales*. Paris: Odile Jacob.

econômica (mas principalmente na governança política) do mundo. Isso também impacta no significado e na prática da CSS-D do Brasil, que buscaria modular-se muito mais por via de relações de identidade entre os países do Sul (no caso, entre Brasil e países africanos) e não pelas relações verticais e de dependência que caracterizaram as relações Norte-Sul. Por outro, está claramente presente no discurso diplomático a intenção de corrigir os rumos do passado, buscando maior efetividade e mais presença de países do Sul no processo decisório internacional.

Em segundo lugar, merece menção a abertura de embaixadas e missões diplomáticas, revelando uma forte tendência a responder em termos práticos aos desafios da PEB. Há que assinalar o fato de que a conjuntura de economia política doméstica dos anos Lula favoreceu esse exercício. O governo brasileiro criou um conjunto de expectativas, destacando-se o importante investimento no multilateralismo procurando a todo modo rentabilizar o peso dos Estados africanos (54 países), aliando esse fato à necessidade de aplicar esforços em obter cargos de direção para dignitários brasileiros. E, no sistema multilateral, o valor do voto africano é decisivo, como revelam os casos da OMC e da FAO. Este aspecto da abertura das embaixadas, a posteriori, nos anos Dilma, foi-se tornando mais um problema do que uma vantagem no âmbito do discurso diplomático, haja vista que mudou a economia política, instalou-se uma crise (econômica e política) e passaram a minguar os recursos para o exercício de uma diplomacia de envergadura global.

Finalmente, o terceiro aspecto que nos interessa: a CSS-D foi sustentada fundamentalmente por via do incremento de um grande número de projetos de transferência de tecnologias e internacionalização de políticas públicas brasileiras para o continente africano. Com forte dimensão política, o Brasil investe na ideia de que é um país capaz de projetar poder sem recurso à violência, isto é, mobilizando o seu *soft power*. Isso nos remete objetivamente a uma visão de poder segundo a qual quando se tem fortuna é preciso também se ter virtude. Recorde-se que a CSS-D brasileira é um dos pontos mais fortes da PEB, uma vez que contribuiu para alavancar a admiração e o respeito pelo Brasil não só no continente africano, como também em nível global. Basta lembrar que. em 2013, quando da campanha do diplomata brasileiro Roberto Azevedo para a candidatura ao cargo de Diretor Geral da OMC, a sua campanha em África contou com a participação do Diretor do ABC, Ministro Marco Farani, o que não deixa de ser significativo. Marco Farani visitou 14 países em 9 dias, culminando com a vitória do candidato brasileiro por força da influência da votação em peso dos países africanos. Fica evidente que a CSS-D do Brasil, que se resume fundamentalmente à cooperação técnica, tem sido crucial para o fortalecimento das relações entre Brasil e África,

sem contudo negligenciar as intenções políticas por detrás da agenda de cooperação (como ficou demonstrado com a eleição de Azevedo), mas também os interesses comerciais e econômicos subjacentes à CSS-D.

Salienta-se que, na vertente CCS-D, o Brasil tem como prioridades temáticas três áreas cruciais: agricultura, saúde e educação. Nessas temáticas destaca-se a forte atuação das estatais e agências públicas brasileiras, salientando-se a Fundação Oswaldo Cruz (Fio Cruz) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), duas instituições que detém tecnologia avançada reconhecida internacionalmente e ainda aliado ao fato de possuir uma grande capacidade em termos de *know-how*. Embora considerando esses fatores que efetivamente refletem enormes diferenças e a existência de assimetrias entre o Brasil e os países africanos, aliado ao fato de que na maioria dos casos o Brasil oferece a sua capacidade nesses setores, a narrativa discursiva do país evita que o mesmo se apresente como doador, mais sim como um parceiro "entre países iguais". A igualdade aqui é entre soberanos e diz respeito, ademais, ao não-uso de condicionalidades de natureza política (em matéria de democracia e direitos humanos, por exemplo) pelo Brasil nas suas relações de CSS-D com países africanos. Em nosso entender, esse particular sublinha a importância que o Brasil atribui à sua diplomacia para atingir seus interesses, e acaba sendo uma ferramenta retórica para resolver as diferenças e construir credibilidade e confiança para com os países africanos no caso.

Vale a pena, no entanto, sublinhar que, não obstante o fluxo considerável de cooperação que o Brasil realiza em África, em analogia com aos principais doadores do Norte ou em comparação com a China, em termos de escala, o Brasil ainda se encontra muito aquém desses outros atores da CID. Essa diferença pode explicada não somente pela escala existente entre o Brasil e a China ou com os doadores do Norte, mas também pelo fato de que a CID brasileira não envolve a transferência financeira direta, o que significa que acaba funcionando como se fosse gasto público dependendo dos orçamentos anuais do próprio Estado brasileiro. Por via da modalidade brasileira de CID, essa não inclui (tal como o faz a China, por exemplo) empréstimos, perdão da divida ou até mesmo atividades executadas por entidades subnacionais (MILANI, 2015). A CSS-D do Brasil contempla apenas fundos perdidos (IPEA, 2010).

A radiografia da presença do Brasil em África aqui muito brevemente arrolada mostra como essa relação conheceu variedade de experiências ao longo da longa trajetória histórica de relações entre Brasil e África. Fica evidente que a relação Brasil-África foi permeada por uma multiplicidade de agendas, bem como diferentes desenhos institucionais elaborados de

acordo com contexto histórico ou, ainda, com as preferências ou afinidades políticas dos vários governos brasileiros ao longo dos últimos 50 anos. Um denominador comum chamou, porém, a nossa atenção: o fato de se reconhecer a importância dos laços culturais comuns e que em muito contribuem para gerar oportunidades em termos de cooperação mútua. Ficou evidenciado que, direta ou indiretamente, o Brasil esteve desde cedo ligado à África, umas vezes de modo mais intenso do que em outras ocasiões. O final do século XX constituiu o marco para a revitalização das relações entre ambos. A PEI foi sem dúvida um fator que contribui para trazer à ribalta a presença do Brasil em África, tendo deixado valores e normas que foram discursivamente recuperados nos anos 1970 e nos anos 2000. Pode-se afirmar que o governo de Lula da Silva acabou sofisticando os pressupostos lançados pela PEI, tendo feito de seus dois mandatos o período que mais intensamente contribuiu para intensificar a saúde das relações entre as duas regiões. Ficou ilustrado, também, que as relações Brasil-África foram sempre estabelecidas dentro de um quadro de assimetria, sabendo-se que essa pode ser fonte de dependência na política internacional, uma vez que, no estabelecimento de relações internacionais assimétricas, a dinâmica das atividades tende a padronizar-se na forma de estrutura e organização implementada pelo país mais desenvolvido. Isso corrobora a hipótese estruturalista, mas também a tese realista que advoga a ideia de que as agendas de política externa (e a cooperação para o desenvolvimento é uma delas) visam essencialmente a servir aos interesses dos Estados. Recuperamos aqui os argumentos de Albet Hirschman já referenciados nessa tese, onde defende a ideia que países mais fortes, quando cooperam com os países mais fracos, tendem a obter maiores vantagens na natureza da cooperação que se estabelece, sendo que, no caso em que o grau de assimetria é muito elevado, as relações também geram dependência e, em alguns casos, imperialismo.

5.2.1. Cooperação internacional do Brasil em Moçambique: Cooperação técnica *versus* fragilidade institucional. Que implicações?

> O Brasil quer participar dessa transformação em Moçambique e em África. (...) Nós queremos uma relação de parceria. Não queremos hegemonia sobre ninguém (Lula da Silva, em Maputo, 2003).

> Com o Brasil havia uma expetativa ingênua, de que iriamos nos entender melhor. E depois se revelou algo que é igual à lógica dos outros, dessas empresas poderosas do mundo inteiro. Há uma desilusão. Se viesse uma empresa da França, da Inglaterra, não havia expetativa que fosse diferente (Mia Couto, 2013).

Historicamente, e à semelhança da natureza de atuação que caracterizou a relação entre Brasil e África de modo geral, a cooperação com Moçambique também foi permeada de momentos de muita oscilação e indefinição. Devem ser lembradas algumas iniciativas desencadeadas mais em nível político-partidário, quando da luta anticolonial da FRELIMO, basicamente exercidas por canais clandestinos mobilizados por alguns líderes e ativistas de movimentos da esquerda brasileira. Foi o caso mais concretamente do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e, posteriormente, do Partido Comunista Brasileiro e Revolucionário, por força da cisão com o PCB, que tinham contato oficial com o então movimento de libertação moçambicano. Nomes como Apolônio de Carvalho[352], Miguel Arraes[353], entre outros, são apenas algumas das figuras que estabeleceram no exílio relação com os movimentos nacionalistas da qual a FRELIMO fazia parte a partir da diáspora argelina. Esses laços foram importantes, uma vez que permitiram que alguns técnicos da esquerda brasileira no exílio fossem deslocados a Moçambique no período imediatamente após a independência nacional para apoiar a FRELIMO a reerguer o país em momento conturbado, após a retirada dos colonos portugueses. No entanto, no período pós-independência de Moçambique, e inserido nos esforços desenvolvidos pela diplomacia brasileira, o Brasil buscou recuperar a confiança e a credibilidade junto aos países africanos. Lembre-se que o Brasil foi dos primeiros países a reconhecer a independência de Moçambique em 1975, isso na vigência da administração Geisel. Na verdade, esse gesto refletia a estratégia adotada pelo Pragmatismo Responsável e , que defendia, acima de tudo, o princípio de que o Brasil deveria se relacionar com qualquer Estado no mundo bastando que o interesse nacional fosse salvaguardado.

Formalmente Brasil e Moçambique estabeleceram relações diplomáticas em 15 de novembro de 1975, sendo que, na etapa subsequente, a cooperação bilateral foi regulada pelo Acordo Geral de Cooperação Econômica, Técnica, Científica e Cultural, assinados seis anos após a formalização das relações, ou seja, em 15 de setembro de 1981, e em vigor a partir de 9 de junho de 1984. Na verdade esse é o documento que estabelece as bases para que se opere a cooperação nas mais diversificadas áreas. Fatores internos e externos aos dois países são apontados como os responsáveis pela lentidão na aplicação desses acordos. A dinâmica da implementação desse acordo apenas se intensificou volvidos mais de 10 anos. Contudo, até ao final de 2011, o programa bilateral de cooperação técnica Brasil-Moçambique era composto

[352] Comunista, atravessou o século XX lutando pelas ideias que acreditava. E foi um exemplo de militante internacionalista. lutou na Guerra Civil Espanhola e na Resistência francesa contra a ocupação nazista. No Brasil, lutou contra as ditaduras de Getúlio Vargas (1937-1945) e a dos militares (1964-1984). Preso e enviado ao exílio em 1970, em troca da libertação do embaixador alemão, que havia sido sequestrado por guerrilheiros, voltou com a anistia e ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores (PT).

[353] Foi um dos maiores expoentes da esquerda brasileira.

por vinte e um projetos em execução, além de outros nove em processo de negociação (MINEC, 2014).

Dito isso, importa recuperar alguns aspectos relevantes que marcaram a trajetória histórico-política que caracterizou a aproximação entre os dois países. No decorrer dos anos 1980, em pleno contexto do efervescência da Guerra Fria, as autoridades brasileiras mantiveram o seu apoio político a Moçambique, sobretudo por via da relevância da questão do *apartheid* na África do Sul e do tratamento severo que o regime sul-africano aplicava aos países vizinhos. A diplomacia brasileira concentrou os seus esforços criticando veementemente ao então governo de Pretória. Importante lembrar que, na década 1980, o Brasil conheceu momentos difíceis em termos econômicos, o que se refletiu em restrições profundas até mesmo em termos da autonomia e capacidade de influência no contexto internacional. O país acabou refém da sua dívida externa e das prescrições de Bretton Woods, colocando-se em uma situação embaraçosa interna e externamente.

Em Moçambique como já mencionado, os anos 1990 são marcados pelo processo de assinatura do acordo de paz (que puseram termo à guerra civil), no qual o Brasil contribuiu com observadores militares e policiais, sobretudo, a partir de janeiro de 1993 integrando a força conjunta de manutenção de paz da ONU, a ONUMOZ. Vale lembrar que, em março desse mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso, na qualidade de Ministro das Relações Exteriores e a título de balanço do relacionamento entre os dois países, destacou o papel do Brasil na coordenação das forças de paz e também na assistência às eleições gerais moçambicanas que se realizaram em 1994 (BARRETO, 2012). Esse tipo de eventos já apontava claramente para o novo rumo diplomático da administração Itamar Franco no sentido de promover o aumento da presença brasileira em África e no caso particular em Moçambique. Em 1995, período em que Moçambique vivenciava os seus primeiros passos de democracia multipartidária, o Ministro Lampreia recebeu o seu homólogo moçambicano Leonardo Simão e ambos anunciaram-se várias áreas de cooperação bilateral, na qual se destacava a exploração do carvão mineral de Moatize, a formação de recursos humanos, o reequipamento da marinha moçambicana, o treinamento da polícia civil, a restruturação do poder judiciário e a participação de empresas brasileiras no processo de reconstrução econômica (Idem, p. 441). Os dois governantes abordaram também questões atinentes à cooperação regional, procurando aproximar a região da SADC (de que Moçambique faz parte) ao MERCOSUL, pelo lado brasileiro.

Interessante destacar o fato de que, durante a visita oficial de FHC a Moçambique em 2000, já na qualidade de Presidente da República, anunciou o perdão da divida pública de

Maputo em cerca de 95%. "No uso de minhas prerrogativas, tomei a decisão de autorizar a redução em 95% da dívida moçambicana com o Brasil"[354], afirmou o presidente ao discursar na abertura da 3ª reunião de cúpula dos países de língua portuguesa, em Maputo. Paralelamente anunciou também o repasse de US$ 1,5 bilhão para várias ações no continente africano. Essas são na verdade inciativas que permitiram maior aproximação política entre Maputo e Brasília.

No entanto, como referenciado na seção anterior, foi de fato na era Lula-Amorim que a corrida brasileira para África conheceu maior protagonismo. Nesse período, as matérias relacionadas às temáticas da cooperação e do comércio ganham enorme entusiasmo, podendo se destacar o reacender do vínculo com os PALOP. De fato, os países lusófonos são, de maneira compreensível, aqueles com os quais o Brasil mantém os relacionamentos mais duradouros, sólidos e diversificados. A CPLP contribuiu para aproximar ainda mais o Brasil desses países, tanto no plano bilateral, quanto no âmbito multilateral próprio da CPLP mas também nas Nações Unidas (AMORIM, 2011).

No concernente a Moçambique, foram inúmeros os acordos assinados entre os dois países nos últimos doze anos. Informações fornecidas por um funcionário sênior do MINEC por nós entrevistado indicam a existência de uma ampla política de cooperação entre o Brasil e Moçambique. Essas ações têm sido impulsionadas com a troca de visitas em todos os níveis, assinatura de ajustes complementares (acordos setoriais) e realização de Sessões da Comissão Mista de Cooperação (no total de cinco, entre 2003 e 2014). É por essa via que o Brasil se expande no campo da CID com Moçambique, privilegiando a cooperação com ênfase nas políticas sociais e nas estratégias de redução da pobreza via transferência de renda, onde o incremento dos indicadores sociais no plano doméstico do país conferiu maior legitimidade à cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil. Na realidade pode se estabelecer um nexo entre as políticas de inclusão social adotadas no âmbito doméstico e as políticas voltadas para desenvolvimento no plano internacional. O continente africano de modo geral e mais particularmente os PALOP foram os mais beneficiados dessa iniciativa brasileira. No caso de Maputo, não obstante o grande fluxo de cooperação que estabelece com Brasília, consideramos que a política da CSS-D do Brasil em Moçambique ancora fundamentalmente em três áreas basilares nomeadamente: saúde, agricultura e educação, que na prática constituem os três principais destinos da cooperação brasileira em geral (além do setor da defesa, que não pode ser ignorado e que também inclui formação e capacitação técnica). Estas

[354] http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u1517.shtml edição de 7 de junho de 2000, acessado em 14/08/2015

três áreas sociais são de importância crucial no desenvolvimento de Moçambique, uma vez que se reconhece que o país sofre enormes restrições e carências nesses setores. Nos últimos anos, o Brasil desenvolveu conhecimento e *expertise* nessa área das políticas públicas que permitiu conquistar prestígio e reconhecimento internacional, tendo em consideração princípios, diretrizes e prioridades nacionais e internacionais (IPEA, 2010, p. 16).

Como lembra Puente (2010), o mecanismo usado para dinamizar essa cooperação é exercido por via da Cooperação Técnica Internacional (CTI) que é uma das vertentes da cooperação para o desenvolvimento (PUENTE, 2010). No entanto, Puente chama atenção ao fato de que "as motivações de fundo da CT, ainda que pudessem comportar elementos político-estratégicos, eram, portanto, muito mais econômico-comerciais, mesmo que no discurso pudessem parecer puramente altruísticas" (PUENTE, 2010, p. 67). Outra modalidade alternativa com a qual o Brasil participa no sistema internacional da CID é a cooperação triangular que ilustra a possibilidade de sinergia entre os dois atores do Norte e do Sul atuando em países do Sul (ABDENUR, 2009). Dito de outra forma, um país desenvolvido e outro em desenvolvimento atuam em conjunto, a fim de capacitar tecnicamente um terceiro país do Sul mais carente de recursos financeiros e técnicos. As modalidades de cooperação entre diferentes países têm crescido nos anos recentes, e o governo brasileiro tem-se envolvido em projetos triangulares e quadrangulares, com atores públicos e privados (geralmente responsáveis pelo financiamento). Essa é uma tendência geral no universo contemporâneo da CID.

No que tange à relação do Brasil com Moçambique, a ideia que prevalece é que soluções importantes dos problemas sociais do Brasil podem ser usadas como referência em Moçambique. Este mecanismo de articulação encerra em si alguma ambivalência, uma vez que, por um lado, pode ser entendido como transferência de políticas públicas (modelos brasileiros de resolução de problemas endógenos são transferidos para resolver problemas de Moçambique); por outro, veicula a ideia de que não existe um modelo de desenvolvimento anunciado que possa ser seguido por todos, mas sim se deve buscar nas parcerias algumas soluções específicas para resolver determinados problemas. É aqui onde Lídia Cabral (2011) entra no debate, com os seguintes questionamentos: em que medida as políticas públicas brasileiras podem ser facilmente transferíveis para o contexto africano? Com alguma elegância, Cabral considera que o critério que está sendo usado segue uma lógica tecnicista que ignora não apenas a capacidade de absorção dos países africanos, mas também a própria trajetória das políticas públicas brasileiras e, em particular, "o papel importante que a sociedade civil e os movimentos sociais dentro do Brasil têm desempenhado na formação e

desenvolvimento dessas políticas" (CABRAL, 2011, p. 34). A autora lembra que as sociedades africanas, à semelhança do que aconteceu com a sociedade brasileira, também têm as suas próprias lógicas, suas próprias sociedades civis e outras formas de organização que estão interessadas naturalmente em ver a evolução de suas políticas públicas, de acordo com seus anseios e demandas. Logo, afirma que:

> A transferência destas conquistas para África não pode, portanto, ignorar esta trajetória e deixar de considerar a importância das dinâmicas Estado-sociedade na formação de modelos de desenvolvimento. Este argumento tem implicações sobre a forma de exercício da cooperação, questionando um modelo baseado em relações essencialmente governo-a-governo e sob a égide da política externa (*Idem*).

Visivelmente indignada com as logicas por detrás dos processos inerentes à transferência de políticas públicas ou de conhecimento, práticas e tecnologias relativas a diversas áreas setoriais e temáticas, Cabral sugere mais um questionamento: "Mas será que as dinâmicas Estado-sociedade são também elas transmissíveis ou será que exigem, por outro lado, uma espontaneidade autóctone sobre a qual a cooperação tem pouca influência?". Esta indagação remete-nos uma vez mais ao real papel das elites políticas no processo de cooperação internacional, mais do que a simples absorção a todo custo das propostas dos parceiros, é preciso envolver os atores sociais que, em última instância, serão os principais consumidores dessas experiências. Como reconfigurar e rescontextualizar essas propostas na sociedade moçambicana? O questionamento de Lidia Cabral vai ao âmago das relações de poder e de cooperação, mas certamente ignora o fato de que, na ausência de uma CSS (brasileira ou outra...), a tradicional CNS seguirá seu rumo e a pergunta sobre transferir ou não permanecerá, talvez colocada em outros termos, sobre as relações entre doadores do Norte e beneficiários do Sul.

Entretanto, a cooperação técnica representa, em grande medida, a imagem de marca da cooperação brasileira. A cooperação brasileira, pelo menos a que o governo anuncia fazer e cujos dados são publicados pelo IPEA e pela ABC, é fundamentalmente cooperação técnica. Esta é a componente da cooperação que tem maior visibilidade perante o público, particularmente devido ao empenho pessoal do Presidente Lula da Silva em relação às contribuições de instituições, tais como a Embrapa, a Fiocruz e o SENAI para o desenvolvimento de outros países. Lembre-se que, em Moçambique, é o setor da saúde que tem sido beneficiado de maior quantidade de cooperação técnica brasileira. A este propósito um funcionário do MISAU que nos concedeu entrevista reconheceu que os países oriundos

da cooperação Sul-Sul, quando comparados aos da CNS são muito mais flexíveis na forma como negociam os projetos de cooperação (na sua substância e nos seus procedimentos), tendo muito mais disponibilidade em alterar os termos em caso de necessidade de enquadrar solicitações do país que recebe a cooperação. Falando especificamente da cooperação técnica do Brasil na área da saúde em Moçambique, nosso interlocutor observa o seguinte:

> Para o caso do Brasil a nossa cooperação é mais assistência técnica sendo que em casos muito pontuais, nós tivemos uma consultora brasileira que esteve a trabalhar no sistema de informação para saúde, e trabalhou conosco um tempo, mas já se foi. Então em função da necessidade que o Ministério da Saúde tenha, pontualmente, nós temos solicitado a contraparte brasileira para nos dar apoio e também ao Instituto de Ciências e Saúde de Maputo, o Instituto Superior neste caso, o ICSISA, que tem uma relação muito forte com a Fiocruz, quer na área de fortalecimento da capacidade institucional do próprio instituto. Então, devo dizer que o topo da cooperação com o Brasil é a fábrica de antirretrovirais, mas nós temos muitos acordos assinados e ajustes complementares com o Brasil, a questão do banco de leite aqui no hospital central. Eu participei de uma formação de monitoria e avalição em Cabo Verde, com financiamento do Ministério da Saúde do Brasil e com apoio do GIZ. Temos o acordo do câncer. O câncer é basicamente a troca de perícia técnica entre especialistas moçambicanos que vão lá ter uma rede de controle de diagnóstico e o acompanhamento e no caso se dá também a troca de equipes técnicas em que o Brasil vem Moçambique também para fazer esse trabalho diretamente em coordenação com a nossa Direção Nacional de Saúde Pública.[355]

Como se pode depreender pelo longo depoimento, o setor da saúde é um exemplo em que as ações de cooperação técnica Brasil e Moçambique têm conhecido desenvolvimento interessante. Esta constatação é confirmada por um medico moçambicano em formação no INCA, ao afirmar o seguinte:

> Vantagens são claras dado que estou a formar-me em área considerada nova para Moçambique, em que o Brasil esta mais avançado com programas de formação bem definidos, a outra vantagem é que os dois países tem o mesmo perfil epidemiológico. Existe uma grande perspectiva de melhoria e ampliação de serviços de câncer em Moçambique inclusive ja há existe inclusive um departamento de câncer no MISAU. A gente tem perfil epidemiológico semelhante ao Brasil apesar de ser uma grande economia tem assimetria na distribuição de recursos. Então essa transferência de política de saúde é sim viável[356].

No entanto, nosso entrevistado fez questão de sublinhar o fato de que a área em que está sendo formado é bastante onerosa, o que coloca algumas reservas quanto à possibilidade do governo de Moçambique em dar sustentabilidades aos quadros formados no exterior que necessitam inserção profissional qualificada ao retornar a Moçambique. Na verdade, este é o

[355] Entrevista realizada em Maputo em outubro de 2012.
[356] Entrevista realizada no Rio de Janeiro, 2015.

maior obstáculo nessa cooperação, uma vez que esse tipo de posicionamento mencionado por nosso entrevistado é muito frequente (na saúde e em outras áreas do conhecimento). A impressão com que se fica é que as partes não avaliam a viabilidade do projeto de cooperação técnica no momento pós-formação e pós-capacitação, o que não deixa de ser um constrangimento para ser aprimorado nessa relação de cooperação. O Brasil, mesmo sendo um país do Sul, apresenta condições de desenvolvimento tecnológico e educacional não só muito superiores a Moçambique, mais ainda, a natureza da formação recebida no Brasil encontra dificuldades de inserção no país real em Moçambique. Este é na verdade o argumento mobilizado por Lídia Cabral quando se refere que "tem implicações sobre a forma de exercício da cooperação, questionando um modelo baseado em relações essencialmente governo-a-governo e sob a égide da política externa" (CABRAL, 2011, p. 34). É claro que, aqui, uma vez mais, cabe perguntar como e por que os governantes moçambicanos não trazem ao debate esses questionamentos, ou por que não demandam formações mais apropriadas ao nível e ao contexto do desenvolvimento de Moçambique. O mesmo tipo de argumento foi apresentado por médicos moçambicanos em formação na Fiocruz, que sublinham o fato de que, dadas as condições, não tem como evitar a dependência em relação ao Brasil, quer em termos de redes de trabalho, assim como em conhecimentos e atualizações regulares. Esses profissionais da saúde são unanimes em reconhecer o elevado nível da instituição que frequentam, além da qualidade do aprendizado. No entanto, no entender desses profissionais moçambicanos, se as condições internas em Moçambique não forem criadas, poderá ser um desperdício para o país africano, uma vez que existe a possibilidade de, uma vez formados, irem trabalhar em outros contextos ou de simplesmente não poderem aplicar em Moçambique o que aprenderam no Brasil.

No concernente à Sociedade Moçambicana de Medicamentos, o funcionário do MISAU, embora reconhecendo o nível da tecnologia da fábrica, deixou passar algumas dúvidas quanto à sustentabilidade do projeto a longo prazo. As declarações confirmam nossa hipótese anteriormente desenvolvida de que, por vezes, os projetos existentes não obedeçam a necessidade de um estudo prévio que pudesse prever a sua viabilidade no país ou não. O nosso interlocutor afirma *ipsis verbis* o seguinte:

> Aquela fábrica é a primeira em África, nem a África do Sul tem uma fábrica similar. Se é importante, ou não é, vai depender dos preços que eles vão praticar e até que ponto o ministério da saúde sendo anfitrião do projeto, vai conseguir fazer com que se possam alterar os preços para superar onde nós estamos a comprar o medicamento (Índia e China). Agora aí está, a questão vai ser a maior parte do nosso

> fundo de medicamentos é financiada pelos parceiros do Norte[357]. Não vem do orçamento do Estado porque não seria suficiente. Quer antirretrovirais, quer os outros medicamentos para o sistema, mas ai só vai ser bom se chegarmos a conclusão que o preço que será praticado será inferior ao que estamos a praticar agora, isso sabendo claro que a mobilização do medicamento é muito cara, principalmente os antirretrovirais, mas esperemos que o preço venha a ser abaixo, agora, eu não sei se a matéria prima vem do Brasil, isso pode encarecer o preço.(...) Oxalá que isso venha tornar os preços um pouco acessíveis e ai então teremos ganhos, porque em caso contrário vai ser inviável.

Um aspecto interessante foi-nos dado a conhecer pelo nosso entrevistado, sendo a fábrica um projeto desenvolvido em parceria com o Brasil, toda maquinaria é importada desse país, havendo casos inclusive, de acordo com nossa fonte, de maquinarias que poderiam ser adquiridas em outros lugares a preços mais baratos, mas que os brasileiros assim não o entendem. Esse é mais um exemplo de ajuda amarrada presente na CSS. Ou seja, envolve obrigação de que o país recebedor da cooperação utilize para fazer compras ou gastos recursos no país fornecedor ou empresas desse país. É claro que, no caso do Brasil, existe uma particularidade: as máquinas não são compradas por Moçambique, mas doadas pelo governo brasileiro. Como a cooperação brasileira, nesse caso, não envolve transferência de fundos, a doação dos aparelhos e maquinarias usados no projeto da fábrica foram fruto de uma doação governamental. A crítica seria mais contundente caso o governo moçambicano tivesse recebido fundos e estivesse "amarrado" a fazer compras exclusivamente no Brasil. De modo geral a percepção que existe entre os entrevistados por nós contatados é a ideia de que o Brasil com a fábrica pretende explorar o mercado da SADC onde predominam elevadas taxas de contaminação da endemia do HIV/Aids. Desse modo, a fábrica serviria ao interesse de promover a sua capacidade tecnológica de tratar essa doença na região austral do continente e quiçá na África. Isso deve ser acompanhado nos próximos anos, como também o papel que Moçambique desempenhará nesse processo. O benefício estratégico para o Brasil parece claro, mas haveria algum ganho estratégico também para Moçambique?

No que tange à área da educação, existe a percepção de que o ensino superior é sem dúvidas área e que Brasil está a fazer a diferença em termos de vantagens comparativas e que essa tendência poderia melhorar ainda mais (MILANI, 2015). Reconhece-se portanto, a dimensão estruturante desse setor para o país. Um aspecto chama a atenção no que tange ao ensino superior, e prende-se com o programa PEC-G. Este tem como particularidade o fato de que os estudantes de graduação de Moçambique, caso queiram participar desse programa, devem custear as suas despesas, sendo que o Brasil apenas disponibiliza vagas em suas

[357] Criado em 2002, o Fundo Global é uma parceria público-privada, cujo objetivo principal é captar e desembolsar recursos para a prevenção e tratamento de doenças como sida, tuberculose e malária.

universidades. Abrir uma vaga gratuitamente em seu sistema de ensino superior é relevante, haja vista que existem custos envolvidos e possibilidade de acesso a facilidades (biblioteca, grupos de pesquisa, etc.). O ponto, porém, é que cooperação do Brasil afirma ser solidária e alinhar-se com os programas de combate a pobreza, mas como um estudante pobre de Moçambique poderá conseguir recursos para viajar ao Brasil, alojar-se e frequentar o ensino superior com os seus próprios recursos? Em alguns casos, existem bolsas dadas por outros governos (França, EUA, por exemplo) para estudantes virem ao Brasil, mas o programa especificamente brasileiro beneficia apenas a indivíduos que fazem parte de uma elite ou que têm acesso a recursos. Ou seja, há limites importantes nesse processo de cooperação. Ainda no setor da educação, um funcionário sênior do MINED, ao se pronunciar da cooperação com o Brasil, foi contundente em apontar muitas irregularidades que, segundo ele, perturbam a planificação do ministério em certas áreas. Segundo suas próprias palavras,

> Olha, eu vou ser muito sincero no concernente a cooperação com o Brasil. Nós temos muitos acordos e não acontece nem metade. Por isso digo-te que a experiência da cooperação com o Brasil não é boa, isso no sentido de que eles prometem muito e não fazemos nada. Nós tivemos muitos encontros com os brasileiros, muitas reuniões, as chamadas comissões mistas presididas pelos ministros dos negócios estrangeiros (MRE no Brasil), eu fui varias vezes ao Brasil. Depois das reuniões tudo muito animado mais depois não acontece mais nada. Quando eles mudam as pessoas ou os ministros lá, tudo volta a estaca zero, as pessoas que entram já não sabem de nada temos que recomeçar. Isso é muito cansativo. O pior é que agente se programa a contar com eles e no final do dia nada acontece[358]

O nosso entrevistado referiu-se a progresso em pequenos programas de assistência técnica a área de alfabetização, a chamada Alfabetização Solidária, sendo que esse programa levou bastante tempo a iniciar e está permeado de irregularidades. Essa mesma posição foi nos colocada pelos responsáveis do programa de alfabetização das universidades em Maputo, reconhecendo que os programas avançam a passos lentos. Ainda de acordo com o funcionário do MINED, existem aspectos burocráticos que emperram tudo aquilo que é programado. Ao exemplificar, cita o caso em que novos elementos são colocados em projetos antigos e que, quando esses chegam a Moçambique, nem sequer existem relatórios dos passos dados anteriormente. Isso origina a paralisia total, segundo ele, porque tem que se voltar a dialogar de novo. Para esse funcionário é visível uma certa descontinuidade dos programas com o Brasil. O caso mais emblemático é o referente ao programa bolsa-escola. De acordo com a nossa fonte,

[358] Entrevista a nós concedida em Maputo. Fevereiro de 2014

> Tínhamos com o Brasil um programa chamado Bolsa Escola no bairro das Mahotas. A Embaixadora chegava a ir lá pessoalmente distribuir recursos. De repente eles pararam porque dizem que já não havia recursos. Sabes, esse programa era para dar as famílias pobres recursos para merenda, como forma de estimular as crianças a ir a escola. De repente e pouco tempo depois paras com o programa. O que é que nós vamos dizer as crianças? o que vamos dizer as famílias? O que é que tu fizeste até aqui? estas entender o que isso quer dizer? Desprogramas completamente as pessoas. Infelizmente isso aconteceu[359]

A nossa fonte reconhece que os brasileiros têm boas intenções, boas ideias e os programas, se fossem avante, seriam positivos para o país, mas afirma que o que acontece muitas vezes é que "eles querem fazer algo mas não podem". Na sua percepção esse conjunto de irregularidades é que estimula que não haja muita motivação com a CSS. Prossegue seu relato e observa que "Eu visitei, como me referi, o Brasil várias vezes, no âmbito da cooperação bilateral e senti que há muita coisa que pode ser explorada no âmbito da cooperação setorial, muita coisa mesmo". Vai mais longe e advoga que "a cooperação com o Brasil tem muito potencial mas ela é fraca, a cooperação bilateral tem muitos acordos mas capacidade de gerir e de concretização é muito limitada", apontando o perigo de haver desânimo no seu ministério se a lógica prosseguir ao ritmo que se conhece. O nosso entrevistado apontou um conjunto de pontos que emperraram a cooperação com o Brasil e chama atenção ao se referir que mesmo com esses constrangimentos, "a nossa diplomacia não faz nada, não pressiona, não questiona e as coisas não andam, a CSS é negligenciada. Ficamos na defensiva a espera que que eles reajam, como é que pode avançar assim?".

O relato arrolado traz evidências de aspetos que podem ser interpretados sob dois pontos analíticos: em um primeiro momento, vale lembrar que o Ministério da Educação é dos setores em Moçambique que praticamente encontra-se "capturado" pela cooperação internacional do Norte. Isto significa que se encontram instaladas nessa instituição lógicas, dinâmicas e agendas de atuação onde normalmente está envolvido o componente financeiro. Perante esse fato, subentende-se que há dificuldades por parte dos funcionários em conviver com dinâmicas distintas, sem transferência de fundos, como é o caso da cooperação do Brasil que privilegia a cooperação técnica. O mesmo que dizer que o mais comum no MINED é que haja projetos (já com recursos), fazendo com que as atividades sejam implementadas com alguma celeridade, algo que não se faz sentir no projetos do Brasil por força da modalidade que propõe, mas também da ausência de capacidades do lado brasileiro. O segundo elemento no nosso ponto de vista tem a ver com o voluntarismo que vigorou no mandato do Presidente Lula, em que foram feitas muitas promessas da qual o Brasil não tem capacidade de resposta.

[359] Idem

Esse particular repete-se em outros setores onde a cooperação brasileira está presente em Moçambique.

Cabe, finalmente, apontar brevemente o caso do setor agrícola onde se faz sentir uma forte presença da EMBRAPA, que como sabido possuiu tecnologia avançada no setor da agricultura tropical e subtropical, onde Moçambique tem um enorme potencial para desenvolver aplicações. Vale lembrar que o Brasil entrou no radar internacional como país que tem políticas públicas de referência no combate a fome. A ONU, por via de duas das suas agências, a FAO e o PAM, colocou o Brasil no ator relevante nesse setor no cenário internacional. Isso faz com que agricultura brasileira tenha um enorme impacto na agenda da CID, ou seja, há conquistas na agricultura brasileira que são transferidas e aplicadas em África. De acordo com os princípios da EMBRAPA, o pressuposto por detrás da sua presença em Moçambique no caso particular passa por procurar fazer com que se faça a transferência de modo a que o país possa criar as suas próprias soluções. Essa é na verdade uma estratégia relevante no âmbito da política externa brasileira, onde se supõe que o Brasil ajuda os países africanos a criar as suas soluções, capacitando e criando projetos estruturantes em parceria com ABC (Itamaraty), dentro das prioridades do governo brasileiro, e de agências como a EMBRAPA. Um dos fatores que estimulam o entusiasmo na relação Brasil-Moçambique na área agrícola prende-se com o fato de que as duas partes apreciam as semelhanças existentes em termos agroclimáticos e acreditam que, a partir dessa particularidade, possam ser criadas bases para uma política de transferência de tecnologia bem sucedida, assim como outras políticas de sucesso, do Brasil para Moçambique. Este país receptor acolhe vários exemplos de programas brasileiros – ProSavana, PAA (parte do Fome Zero), Mais Alimentos África – e a Embrapa, uma estrutura institucional de reputação internacional, tem sido elogiada como um modelo de ponta (DURAN e CHICHAVA, 2013).

Pela importância que se reveste para o nosso estudo, vamos destacar em síntese apertada o Programa de Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais no Corredor de Nacala em Moçambique, o ProSavana, que é o maior, o mais complexo, o mais estudado e também o mais contestado dentre os projetos agrícolas em Moçambique. O Prosavana é, na verdade, um projeto inserido no âmbito da modalidade de cooperação triangular cuja filosofia consiste fundamentalmente em que países de renda média sejam procurados por países membros da OCDE ou pelos organismos multilaterais para a realização de projetos de cooperação para o desenvolvimento. Em certa medida, a triangulação surge também como necessidade de financiamento dos países de renda média com vista a ampliar a sua CSS. E para os países do Norte, a triangulação também facilita a entrada nos países em

desenvolvimento diante das muitas críticas de "colonização por outros meios" e dos "insucessos da CNS", além de trazer para a frente do diálogo com os agentes locais (nos países beneficiários) responsáveis de um país-terceiro, o que certamente ajuda a diluir a noção de responsabilidades em caso de problemas que ocorram. No caso do Prosavana, ressalte-se que o programa alberga as seguintes partes: Moçambique (terra), Japão (recursos) e Brasil (tecnologia). Interessante notar que a iniciativa de criar esse programa foi baseada no Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados-Prodecer, um projeto de cooperação desenvolvido através de uma parceria entre o Brasil e o Japão. Como se pode depreender, o ProSavana é um projeto que surge de fora para dentro e que se propõe a ocupar uma grande magnitude de área (cerca de 14 milhões de hectares) no Corredor de Nacala, trazendo para a região o potencial de grandes transformações econômicas, sociais e culturais, bem como muitas externalidades negativas. Por todos esses dados arrolados, aqui muito esquematicamente resumidos, o programa gera inquietações não só na sociedade moçambicana, mas também juntos aos movimentos da sociedade civil brasileira e japonesa. A mídia nacional e internacional tem desferido críticas contundentes ao programa, apontando inclusive a possibilidade de negociatas com forte envolvimento de personalidades próximas à nomenclatura moçambicana (MABUNDA, 2012). Embora se verifiquem desdobramentos quer do lado do governo moçambicano, quer do lado brasileiro em procurar esclarecer zonas cinzentas que preocupam os movimentos sociais, as ONG´s e a sociedades dos três países de modo geral, o que é certo é que esse projeto está a conhecer momentos difíceis na sua implementação. Esse é claramente um exemplo de projeto que corroí a imagem das partes envolvidas. Em entrevista a nós concedida, o coordenador da União Nacional dos Camponeses de Moçambique (UNAC), Luís Muchanga, referindo-se especificamente ao programa afirmou o seguinte:

> A UNAC não concorda junto de outras OSC que haja projetos desta dimensão porque põe em causa os objetivos dos camponeses. A questão de fundo não é contestar o governo, o ponto é qual é situação futura da sociedade, dos camponeses se eventualmente essa proposta for avante. Entendemos que esse modelo de desenvolvimento não nos oferece garantias. O que nós questionamos é, como este tipo de programas podem ser desenvolvidos tomando em conta a perspectiva nacional, a demanda nacional, a perspectiva do camponês de modo que podemos ter um desenvolvimento inclusivo sustentável e baseado em pessoas[360].

Nosso interlocutor questiona ainda o fato de que a biodiversidade da terra, a água vão ser postos em causa no Corredor de Nacala, tendo enfatizado o fato de o modelo de desenvolvimento não estar de acordo com as aspirações dos camponeses. Em analogia com o

[360] Entrevista a nós concedida Maputo agosto de 2013.

que aconteceu na província central de Tete, onde opera a mineradora Vale do Rio Doce, Muchanga afirmou:

> Quando na altura em que se instalaram as mineradoras nós alertamos para os perigos que poderiam desembocar no futuro e esta acontecer agora, fomos tomados como contra o desenvolvimento, hoje a realidade esta a mostrar o que esta acontecer o que temíamos, de modos que esse foi um alerta para evitar que se repitam os mesmos erros e os perigos que podem desembocar

Em tom crítico, o nosso entrevistado prosseguiu colocando alguns questionamentos: em que medida a governação dos país pode se refletir nas pessoas atuando desse modo? Como é que um camponês tem que deixar de importar a semente e produzir a sua própria semente? Como é que um camponês pode contribuir para melhorar os seus níveis de produção e ajudar no desenvolvimento do país? E concluiu afirmando: "há que olhar para o país como um todo, o país passa sucessivamente por muitos choques e nós não queremos mais choques".

O depoimento é revelador de um quadro de enorme preocupação por parte dos camponeses face às incertezas que o programa pode originar. Um aspecto importante deve aqui ser salientado, prende-se com onda de solidariedade das organizações das sociedade civil, quer do Brasil quer do Japão. A este proposito, e em um trabalho notável desenvolvido por Adriana Abdenur e Danilo Neto(2013), esses abordam a questão da cooperação brasileira para o desenvolvimento na África e o papel para democracia e direitos humanos, os autores questionam até que ponto o discurso brasileiro de não ingerência adotado pela politica externa brasileira procede, na medida em que vários são os grupos de OSC que têm participado em solidariedade com países africanos como é o caso de Moçambique, questionando os modelos da cooperação e os impactos dessas na sociedade, eventos esses que são inclusive reconhecidos por governantes brasileiros. Logo, esse geram impacto indireto sobre a democracia. Os autores asseveram que "a cooperação do Brasil com a África afeta sistemas políticos locais, seja pelo fortalecimento de instituições democráticas, seja, ao contrário, pelo apoio a regimes autoritários" (ABDENUR e NETO, 2013). Enfatizam o fato de que a cooperação brasileira tem sido corresponsável pelos movimentos das OSC brasileiras em direção à África, onde questionam ações da política externa do Brasil, e assim gerando interferência. É bem verdade, porém, que a literatura especializada sobre "condicionalidades políticas" recorta o conceito e o define como formas de ingerência não negociada sobre os critérios de democracia, boa governança e normas de direitos humanos. E, nesse aspecto, é real que o governo brasileiro não impõe condicionalidades políticas. Isso não significa, porém, que não haja interesse estratégico na CSS-D do Brasil, nem que ela deixe de produzir efeitos contraditórios, reflexo das tensões entre interesses públicos e privados nesse campo.

Cabe finalmente ressalvar o fato que, em todos os meios que nós efetuamos as nossas entrevistas, um denominador comum em relação à CID (não somente agrícola) do Brasil é que ela é confundida com a atuação das suas multinacionais, como sabidas com atuações que em muito levam a sua contestação, ou seja, a atuação no terreno de certas empresas brasileiras (com destaque para Vale do Rio Doce) contrasta em grande medida com o discurso inovador da diplomacia brasileira. Isso concorre para que a imagem do Brasil seja comprometida considerando que ela ainda esta em processo de construção no continente africano.

5.2.2 A atuação da diplomacia presidencial na relação Brasil e Moçambique: entre o Voluntarismo e a Internacionalização

É um fato que a cooperação brasileira tem registrado grande dinamismo ao longo dos últimos anos. Moçambique tem sido um dos países africanos que se destacam no atual quadro da cooperação brasileira, isso acontece muito por força de uma visível ofensiva diplomática dirigida ao continente pelo Presidente Lula da Silva, mas está aliada também a uma intensificação das relações comerciais e do investimento direto privado por parte de empresas e instituições financeiras brasileiras. Cabe assinalar a importância desempenhada pela realização de viagens de alto nível efetuadas no sentido de enquadrar a componente política e impulsionar as relações econômicas. O Presidente Lula figurou como sendo o chefe Estado brasileiro que mais viagens fez a Maputo, em numero de três, nos anos de 2003, 2008 e 2010, respetivamente, sendo que em sentido contrário os presidentes de Moçambique Joaquim Chissano, em 2004, e Armando Guebuza, em 2007 e 2009 respetivamente, deslocaram-se ao Brasil. É importante destacar que as viagens constituíram um dos elementos mais importantes da estratégia da administração Lula para aproximar o Brasil e a África. Como o mesmo afirmou quando da estadia em Moçambique em 2003: "a política é como se fosse o aroma de um perfume. As pessoas precisam se conhecer e olhar olhos nos olhos, pegar na mão"[361]. Lula recorreu como estratégia a mobilização da vertente política da diplomacia, privilegiando a presença física como vetor que deveria estimular a confiança e a credibilidade com os parceiros africanos. É importante destacar que, quando da visita de Celso Amorim a Maputo, esse fez questão de encontrar pessoalmente Marcelino do Santos, um dos fundadores da FRELIMO, veterano da luta anticolonial e ícone da independência de Moçambique. Esse gesto aparentemente normal é no nosso ponto de vista permeado de um enorme simbolismo se

[361] Disponível em http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652 acessado em 14/08/2015.

considerarmos que a FRELIMO se confunde com a história de Moçambique e detém o poder político há 40 anos desde a proclamação da independência nacional em 1975. Partindo do pressuposto de que é a vertente política que embasa o discurso da CSS do Brasil, subentende-se que esse gesto representa um elemento da estratégia diplomática, no sentido de buscar parceria e defender seus interesses sem o uso da força. De acordo com Amorim, a sua presença em Maputo permitiu também reunir-se com várias pessoas de diferentes sensibilidades nacionais moçambicanas fora da política, atitude que pode ser interpretada como estratégia para melhor inserção na sociedade moçambicana e um mecanismo para obter informações que levassem a ampliar o nível de conhecimento a respeito do país. Dito de outra forma, a atitude do Chanceler brasileiro na ocasião pode ser entendida como bastante significativa para desenvolver uma dimensão política na diplomacia e auscultar sensibilidades diversas e, assim, obter por via de diversificadas fontes de informação a ampliação de suas próprias percepções sobre Moçambique e os melhores meios de credibilizar a presença brasileira em solo moçambicano, nunca sem esquecer os interesses brasileiros em jogo.

Entretanto, paralelamente ao conjunto de iniciativas políticas e diplomáticas patrocinadas pelo Presidente Lula, verificou-se também um enorme fluxo de cooperação técnica e econômica, envolvendo movimento de bens e de capitais. A inclusão do componente econômica sustenta claramente o debate a volta da existência de um nexo de casualidade entre a dimensão política da cooperação e os interesses econômicos estratégicos na CSS do Brasil. A prática demonstra que, quanto mais se verificava o incremento das relações políticas e de cooperação para o desenvolvimento, concomitantemente mais se amplia a vertente comercial. De fato, nas inciativas desencadeadas de Brasil com Moçambique, é de salientar o esforço pessoal exercido pelo Presidente Lula em acionar a diplomacia econômica. Como exemplo ilustrativo, destacamos a visita de Lula da Silva a Moçambique em novembro de 2003, onde manteve encontros com o Presidente Joaquim Chissano. Na circunstância foi anunciado o perdão de grande parcela da dívida de Moçambique, tendo sido igualmente informado que havia interesse de algumas empresas brasileiras, nomeadamente a Vale do Rio Doce, na exploração do carvão mineral de Moatize. Na sequência, foram também referidas as intenções do agronegócio brasileiro em avançar para o projeto de monitoramento hidrológico e ambiental em Moçambique, contanto com efeito com a utilização de satélites brasileiros. Esse gesto foi repetido em agosto de 2004, quando o presidente de Moçambique visitou o Brasil, tendo o presidente brasileiro em cerimonia protocolar reiterado o interesse da Vale do Rio Doce, com apoio financeiro do BNDES, “em engajar-se na exploração do carvão de Moatize

e no desenvolvimento social do Vale da Zambeze"[362]. No referido encontro protocolar foi também mencionado o acordo que consolidou "o compromisso brasileiro em reduzir a dívida de Moçambique com o Brasil". Sendo que também foi manifestada a confiança em revigorar, "o programa de cooperação nas áreas de educação, agricultura, esportes, meio ambiente e administração pública". Vale lembrar que foi nessa ocasião que Lula reiterou o compromisso de instalar em Maputo a fábrica de antirretrovirais (BARRETO, 2012, p. 284).

As visitas foram se sucedendo no mais alto nível com Amorim a retornar a Maputo em março de 2005, já no mandato do Presidente Armando Guebuza. Dentre vários aspectos que marcavam a pauta, salienta-se a questão sobre a instalação da fábrica de antirretrovirais em Maputo, bem como a congratulação das partes pela vitória obtida em concurso internacional pela Vale do Rio Doce no processo de seleção para explorar as minas carboníferas de Moatize. Foram também rubricados alguns programas de cooperação no domínio de ensino e pesquisa, docência, intercambio técnico e acadêmico, entre outros. Durante a visita de Estado de Armando Guebuza em 2007 ao Brasil, o tema referente à fábrica voltou a ser referenciado, tendo o Presidente Lula reiterado publicamente a disponibilidade do Brasil de continuar a envidar esforços para que tal iniciativa fosse concretizada e paralelamente foi informado da intenção da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em instalar um escritório em Maputo. No entanto, foi somente em outubro de 2008, quando da visita do Presidente Lula a Maputo, que realmente foi anunciada oficialmente a abertura do primeiro escritório internacional da Fiocruz em Maputo. Esse ato conjunto foi divulgado pelos dois estadistas, com o objetivo de "aprofundar a cooperação em saúde pública com Moçambique e com todos os demais países e organismos da região austral do continente africano". Na mesma ocasião, também foi anunciada a instalação em Maputo da fábrica de materiais desportivos, doada pelo governo brasileiro, a ampliação do programa de bolsa de estudo e investigação em instituições públicas de ensino superior no Brasil. Destaque também para a iniciativa da instalação do Centro de Formação Profissional do SENAI em Maputo. Em julho de 2009, após a sua reeleição, o Presidente Guebuza retornou ao Brasil, onde anunciaram a assinaturas de acordos nas áreas dos serviços aéreos, formação profissional e tecnologia social, tendo sido mencionado o fato de fábrica de bolas em Maputo já ter sido inaugurada e que técnicos brasileiros treinariam profissionais de Moçambique para nela operarem.

Ao arrolarmos esses dados que relatam as visitas presidenciais tanto a Maputo, quanto a Brasília, pretendíamos ilustrar o quanto a diplomacia presidencial foi, ao longo do governo

[362] A região do vale do Zambeze tem condições agroecológicas, turísticas, de pesca e navegabilidade que quando bem exploradas podem contribuir para o seu desenvolvimento social e económico.

Lula, determinante na consolidação da relação de cooperação entre Moçambique e Brasil. As evidências mostram o quanto as relações de cooperação envolviam um esforço pessoal do Presidente Lula em internacionalizar tanto as estatais brasileiras, quanto as empresas privadas. Esse último ponto confirma claramente o pressuposto de que a CID brasileira desenvolvida por via da diplomacia presidencial em Moçambique acaba englobando uma mescla de interesses públicos e privados, como em qualquer Estado capitalista. Era frequente em cerimonias protocolares e de Estado abordarem-se com mesma intensidade assuntos referentes à cooperação para o desenvolvimento, mas também assuntos comerciais. Na verdade, verificou-se que existem suficientes razões para considerar que as duas componentes estejam conectadas uma vez que essas são "negociadas" pelo mesmo conjunto de atores (ALMEIDA e KRAYCHETE, 2012 p 18).

Essa evidência confirma a tese que problematiza as causas reais da cooperação para o desenvolvimento e as motivações das agendas da política externa dos países fornecedores da cooperação, sejam eles do Norte, sejam eles do Sul. Num caso como no outro, a cooperação para o desenvolvimento é claramente uma agenda de política externa. Muito a esse propósito, no que tange à CSS-D do Brasil em Moçambique, estudos de Elga de Almeida e Elsa Kraychete[363] questionam o discurso oficial da ABC, que procura propagar a desvinculação a interesses econômicos da sua cooperação, privilegiando apenas o principio de solidariedade internacional virada para a construção de uma ideia de humanidade (ALMEIDA e KRAYCHETE, 2012). As autoras indagam até que ponto se pode considerar a presença do Brasil em Moçambique no âmbito da CSS como desinteressada?

De forma mais elaborada, coube a Ana Saggioro Garcia (2012) responder ao questionamento acima levantado. Garcia evidencia o quão, sobretudo, a partir da administração Lula em 2003, torna-se visivelmente notória uma fase de internacionalização que é profundamente marcada pelo papel decisivo das políticas públicas. Para a autora, não restam dúvidas de que todas as políticas púbicas e os atores brasileiros envolvidos na cooperação no continente africano tornaram-se vias facilitadoras da expansão de empresas multinacionais. Logo, o projeto de internacionalização quer das estatais, quer das empresas privadas integra-se no projeto político do Brasil de ascensão ao poder global (GARCIA, 2012, p. 238-239). A partir desse posicionamento, ficam evidências, de fato, de que os atores envolvidos na negociação da cooperação e nos assuntos econômicos acabam sendo os mesmos, muito embora o peso de uns e outros possa variar de governo a governo. No caso do

[363] Almeida, Elga e Kraychete, Elsa (2013) O discurso brasileiro para cooperação em Moçambique: existe ajuda desenteressada? Labmundo, Salvador.

Itamaraty, por exemplo, a ABC goza de pouco prestígio e o discurso pouco construído e repleto de contradições da CSS-D do Brasil revela baixo investimento da corporação nesse setor, apesar de sua importância estratégica, como demonstramos nesta seção. Confirma-se, ademais, que existe na realidade mescla entre política e negócios nos temas de cooperação internacional, como muitos críticos da CNS no passado haviam analisado e revelado. Garcia vai mais longe e observa que "ademais da importância dos acordos internacionais, empresas reafirmam o papel fundamental dos atores governamentais, como o apoio do Ministério das Relações Exteriores e das Embaixadas, o bom relacionamento diplomático com os países vizinhos e com África e a atuação da Agência de Promoção a Exportação e Investimento (APEX)" (Idem, p, 109).

Na verdade, a partir dessa constatação, fica nítido que a cooperação Brasil-Moçambique evidencia algumas zonas cinzentas uma vez que, à medida que fatores políticos e econômicos se mesclam, aumentam os questionamentos à volta dos reais interesses subjacentes a CSS-D do Brasil. Não é por acaso que uma parte das organizações da sociedade civil brasileira, organizadas em torno do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) tem fomentado o debate em torno da relevância estratégica e política de se criar um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), de natureza consultiva e não deliberativa, mas com vistas a institucionalizar a circulação de informações de modo mais transparente no processo decisório de política externa (MILANI, 2015).

5.2.3. Conclusões preliminares sobre a Cooperação entre Brasil e Moçambique

Chegados aqui, resta-nos afirmar que existem suficientes razões para assumir que a CSS-D do Brasil é claramente um instrumento da política externa brasileira, é politizada e introduz o elemento do interesse na agenda. A proposta brasileira de cooperação está diretamente relacionada com as suas possibilidades endógenas de fazer cooperação, ou seja, a dimensão doméstica é fundamental para entender e analisar o tipo de cooperação que o Brasil oferece. Está subjacente um elemento do chamado realismo neoclássico (ROSE, 1998), isso no sentido de que o Estado brasileiro atua de acordo com suas possiblidades e com base nos interesses dos agentes no plano doméstico. Procura fazer diferente, mobilizando a cooperação técnica e triangular que é menos onerosa se comparada às demais modalidades. Oferece o que domina em matéria de políticas púbicas. É uma agenda muito influenciada pela diplomacia presidencial e caracteriza-se por uma institucionalidade muito frágil no seio do Itamaraty,

tornando-se facilmente vulnerável a qualquer constrangimento burocrático no Brasil, sendo que os efeitos se refletem no país recebedor da cooperação. Relacionada a essa fragilidade institucional (mas não somente a ela), é notória a mescla entre interesses privados e públicos. O marco regulatório brasileiro atrapalha, inviabiliza projetos, atrasa processos. O voluntarismo abre janelas de oportunidade, mas atrapalha na implementação. Existe a percepção de que o Brasil promete muito e não faz. Há elementos interessantes na agenda da cooperação brasileira, como a educação e a capacitação em ensino superior, de que o próprio autor desta tese tem-se beneficiado. Dadas as assimetrias entre Brasil e Moçambique, as propostas estruturantes tendem a gerar alguma forma de dependência: redes, tecnologia, ideologia, modo de pensar e conceber políticas públicas.

A sociedade moçambicana tende a interpretar a CID brasileira misturando as atividades desenvolvidas por entidades públicas e privadas como sendo ações da CSS-D do Brasil. Isso ocorre em decorrência da fragilidade institucional acima mencionada, mas também em função do envolvimento de economia política onde as ações desenvolvidas pelas empresas privadas brasileiras tendem a ter maior protagonismo do que as das estatais, contribuindo para formar a opinião pública moçambicana a respeito da presença e atuação brasileira no país. No caso emblemático do Prosavana, existem inúmeros receios quanto a incertezas e riscos dada a sua concepção de base (pensado de fora para dentro) e dada a sua magnitude. O programa de fato gera risco de reprodução do que já existe: ”queremos fazer em Moçambique o que fizemos no cerrado brasileiro”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> A política externa de um país deve ter como objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto às supostas tendências benévolas do Sistema Internacional (Samuel Pinheiro Guimarães, 2005).

Conforme ficou ilustrado no longo empreendimento por nós efetuado nessa Tese, foram percorridas quatro décadas acerca da atuação da cooperação internacional em Moçambique. Argumentamos que fatores como a fragilidade econômica e fraca capacidade estatal associados entre si contribuíram para fazer de Moçambique um dos países que mais cooperação recebem em África. Esta caracterizou-se por ser exercida de forma ampla, intensa e diversificada, envolvendo uma variedade de atores que atuam com estratégias e perfis distintos, penetrando profundamente em toda a estrutura social, econômica, política, institucional e cultural do país. Isso vale dizer que, desde 1975, Moçambique tem se transformado claramente em palco para disputas entre diferentes projetos "civilizatórios" e "modelos de desenvolvimento" existentes nas políticas e práticas de diferentes agentes que atuam no campo da cooperação internacional. O que a tese constata é que, para além das implicações técnicas, burocráticas e até mesmo de natureza cultural que normalmente esse tipo de atuações produz no processo de edificação de uma máquina estatal minimamente coerente e articulada, verifica-se uma politização dessas diferentes culturas institucionais e administrativas, que resulta do seu envolvimento direto nas ações de cooperação e nos processo decisórios em Moçambique. Entre os atores internacionais, as disputas polarizam-se de forma direta ou indireta, visto que cada um busca defender interesses próprios movidos pelas estratégias de política externa dos seus respectivos Estados.

A presença de enorme fluxo de cooperação revela em certa medida que, na realidade, o país transformou-se ao longo da sua história em um autêntico artefato de intervenção externa. Neste entendimento, o estudo elucidou que - independentemente de contextos históricos, modalidades ou perfis - os programas de cooperação, quando realizados em situação de assimetria, acabam por instaurar relações de poder e de dominação permeados de tensões, contradições, ambivalências que limitam ou impedem o objetivo pelo qual a CID é formalmente oferecida. A diferença de escala econômica, de conhecimento tecnológico e de capacidade estatal que separa Moçambique dos seus parceiros internacionais, ao longo da história, acabam sendo um fator que faz com que os parceiros internacionais tendam a sugerir (ou a impor) "as regras de jogo". Observa-se, portanto, que, na dinâmica de atuação do campo

da CID em Moçambique, a conduta dos recursos humanos, financeiros, técnicos e tecnológicos estrangeiros repassados ao país — materializados em propostas e práticas de políticas públicas — é função da maneira como os diferentes doadores ou grupos cooperantes avaliam o processo de desenvolvimento histórico e, de certa forma, de suas respectivas identidades nacionais. Dessa forma, o valor dessa cooperação acaba sendo mensurado também em função de como sua origem nacional é percebida pelos diferentes agentes (principalmente domésticos) do campo. Assim, pessoas, instituições, práticas e fatos misturam-se e acabam por constranger a construção de uma institucionalidade própria, de uma administração pública moçambicana, de uma cultura política mais centrada nos interesses endógenos e *in fine* de uma nação com capacidade de pensar-se com autonomia. Nosso estudo revelou que, ao analisar minuciosamente as prioridades de cooperação de diferentes parceiros e tipos diversos de políticas executadas por variados atores da cooperação internacional, essas tendem a expressar sua visão de mundo e interesses que se manifestam em projetos e modelos distintos. Assim, cada país privilegia modalidades específicas de projetos que domina e nos quais apresenta *expertise*, especializando-se em áreas específicas de cooperação, as quais estão vinculadas à própria imagem que querem projetar de si para o mundo. Esse tipo de práticas remete, de certo modo, a ideologias nacionais vinculadas às narrativas de suas próprias tradições e que expressam a imagem e os interesses que o Estado que oferece cooperação busca projetar de si mesmo e das agendas da sua política externa. Logo, a especialização acaba sendo produto das diferentes prioridades de cooperação de cada Estado-parceiro. Isso nos remete ao seguinte questionamento: que políticas públicas e que instituições políticas se podem produzir e desenvolver em Moçambique nessas situações?

O que é certo é que, volvidos 40 anos de cooperação intensa, o país ainda é dos mais pobres do mundo. De um lado, a cooperação não emancipou Moçambique, mas estimula um ciclo vicioso, para além de que a economia política da CID propicia que a elite política tire vantagens da CID. Isso também faz com que Moçambique atue face à cooperação de modo funcional aos interesses dessa mesma elite, que usa a CID como um instrumento de manutenção de poder. Por outro, de modo geral a CID privilegia a atuação de dois atores: os governos nacionais dos países doadores (ou cooperantes, como se prefere no caso da CSS) e de Moçambique. A CID, mais do que incluir, tende a excluir os demais atores da sociedade, fator que leva a uma visão limitada do processo de democratização em curso. As evidências são claras: quem define política pública em Moçambique é a CID. De fato, constatamos que, independentemente da ingerência nas políticas públicas e da subordinação do Estado moçambicano à CID, o que acontece é que não se trata apenas de uma relação de

dominadores e dominados, de doadores e receptores, entre os que ajudam e os que são ajudados ou entre parceiros de cooperação, mas sim da existência de um real interesse das lideranças governamentais moçambicanas em ter acesso aos recursos disponibilizados pela CID, tanto para fins públicos, quanto para fins privados.

Conforme referenciado, existem diferenças entres as modalidades e tipos de cooperação. A solidariedade socialista funcionou num contexto ideológico especifico, estando fortemente marcada por esse fator histórico que passava fundamentalmente por manter Moçambique ligada ao bloco socialista. Isso significou que o contexto político internacional acabou sendo um dos elementos responsáveis por desnudar os moçambicanos do pouco que lhes restava da sua originalidade, revestindo-os completamente da ideologia marxista. A principal consequência dessa opção foi a transformação do Estado moçambicano em um alvo de agressão da comunidade anti-marxista, donde resulta que o país acabou se envolvendo em conflitos regionais (mas com ligações internacionais) que o transformaram em um do mais pobres do mundo.

A CNS surgiu como um novo ator no contexto moçambicano pós-conflito, submetendo o país a uma ideologia dominante nos anos 1980 e 1990: o neoliberalismo. Este destronou a ideologia que até então vigorava e foi corresponsável pela substituição dos mecanismos até então prevalentes por novas ferramentas de gestão e modos de pensar o Estado e a administração pública. Privilegiou a articulação vertical com o Estado, influenciando as políticas públicas diretamente na sua concepção e implementação, gerando, assim, fatores importantes de redução da margem de manobra do governo nacional. Caracterizou-se (e ainda se caracteriza) por ter uma forte capacidade de organização institucional, com agências e recursos disponíveis, bem como objetivos e critérios de avaliação bem definidos.

No caso da CSS, embora ela se caracterize por utilização de narrativa fundada no empoderamento dos países do Sul geopolítico, na prática a CSS em Moçambique não tem uma articulação institucional, gera dispersão de suas atividades, os países (Brasil, China, Índia, África do Sul, para citar alguns) pouco dialogam uns com os outros na definição de suas prioridades. Essas formas de cooperação Sul-Sul acabam sendo distintas entre si, como nos casos de Brasil e China em Moçambique. Cada um dos dois grandes países do Sul atua de acordo com seus interesses e capacidades, em função de suas respectivas agendas de política externa e necessidades de inserção internacional. A China utiliza o método mais estatista e é muito mais centralizadora. A partir da cimeira do FOCAC, realizada a cada três anos, define claramente o que ela pretende na CSS com África. A sua cooperação leva consigo vários

atores e agendas: empresas, políticas comerciais, indústrias e outros setores produtivos. A cooperação é pensada como política de Estado, em torno de um consenso estruturado. O objetivo funcional é claro: responder às prioridades do desenvolvimento da China, ainda que se descentralizem determinadas ações e funções. No caso do Brasil, mesmo agindo com metodologia distinta e com escala e capacidade de implementação diferenciadas, apresenta objetivos estratégicos similares: a cooperação do Brasil em Moçambique responde a uma agenda de política externa e à necessidade de garantir mercados para suas empresas em processo mais ou menos avançado de internacionalização. No entanto, fica a impressão de que o Brasil não se prepara para a cooperação, ou seja, o Brasil não tem construída uma política declaratória e uma política pública de cooperação, em geral, e uma estratégia de diálogo econômico com Moçambique? Protege-se da falta de clareza com o uso frequente do discurso: "somo diferentes", "somos solidários", "usamos a horizontalidade", "temos uma divida moral", "funcionamos com base na demanda", etc. Anuncia muitas promessas (voluntarismo) mas pouco se prepara para a implementação dos projetos, embora seja importante reconhecer a alta capacidade técnica de algumas agências presentes em Moçambique (como a Fiocruz e a Embrapa). Esse certo amadorismo brasileiro no campo da cooperação abre espaço para que o capitalismo brasileiro tenha maior protagonismo. Embora não contribuíam mediante apoio ao orçamento estatal, as modalidades de CSS se tornam para o governo fator que reduz a volatilidade da cooperação e que propicia a viabilização de alternativas que aumentam o poder de barganha do governo moçambicano diante dos doadores tradicionais.

Dessa forma, ao longo do tempo, a cooperação internacional em Moçambique tem se convertido em um campo onde os diferentes Estados, do Leste, do Norte e do Sul, realizam seus interesses e projetam suas identidades diante do mundo. Dito de outra forma, a CID também é utilizada como ferramenta para a construção de hegemonia dos países que nela intervém, ou seja, a CID potencializa aos países que oferecem a cooperação maior capacidade de exercer influência e de obtenção de prestígio e de poder em arenas regionais e internacionais de negociação. No caso do governo de Moçambique, verifica-se que, em determinados contextos, existem condições que favorecem a capacidade de agência, contudo a prática revela que esta capacidade é limitada, fortemente marcada por acomodação e conformismo, sugerindo-nos que atue mais como mecanismo de manutenção de *status quo*.

O lugar que a política ocupa na CID é importante. Porém, vale observar que a existência de uma grande quantidade de parceiros internacionais com a suposta intenção de ajudar o país a se desenvolver nem sempre se traduziu na criação de condições políticas que

favorecessem a construção do almejado desenvolvimento, da mesma forma que não possibilitou a obtenção de vantagens comparativas que permitissem a ascensão do país na busca de autonomia e consequente melhor inserção no sistema internacional. Pelo contrário, a história mostra que as dinâmicas e as lógicas de atuação das mais diversificadas modalidades de cooperação, mais do que erguer aportes que propiciassem a criação de ambiente favorável ao exercício de "plena governação" para o desenvolvimento mais autônomo de Moçambique, acabaram sendo um elemento que estimulou a dependência do país.

Interessante sublinhar que, em momento algum em nossa tese, tivemos a pretensão de não levar em conta ou desconsiderar que a cooperação internacional para o desenvolvimento possa ter sido responsável pela ocorrência de benefícios para Moçambique; pelo contrário, reconhecemos que, ao longo dos contextos analisados, essa foi imprescindível para manter o Estado funcional. Todavia, e tomando de empréstimo as palavras de Emile Durkheim, somos categóricos em afirmar que os efeitos malefícios da cooperação estimularam que a funcionalidade do Estado tenha sido permeada de certa patologia social. Nesse sentido, somos obrigados a concordar com Almeida e Kraychete (2012), quando as autoras observam que: "se no jogo da cooperação os ganhos são visíveis em muitos países, é preciso dar a mesma visibilidade às perdas, trazendo o conflito para análise das relações que se estabelecem em torno dessa cooperação e, por conseguinte, esclarecendo quem intenciona ganhar o que nesse jogo" (ALMEIDA e KRAYCHETE, 2012, p. 7). Esses são, na verdade, os questionamentos colocados pelos teóricos da dependência e do sistema-mundo. Como anteriormente discutido, na sua vertente marxista, a teoria da dependência propõe que, à semelhança de como os capitalistas exploram os trabalhadores, os países ricos exploram os países pobres. Logo, o subdesenvolvimento é consequência ou mesmo condição do desenvolvimento. Estaríamos, portanto, em um jogo de soma-zero: se um ator ganha, o outro perde. Desta situação resulta que os países pobres nunca conseguem ter os recursos endógenos necessários para assegurar o seu desenvolvimento. Por força disto, não logram reduzir o *gap* que os separa dos países ricos e os condena consequentemente à dependência. Geovanni Arrighi, pensador do sistema-mundo, sofistica essa análise e sugere que a única forma de compreender as lógicas de atuação do capitalismo passa por empreender um esforço, no sentido de desvendar o que é omisso nas suas ações, ou seja, pela tentativa de não somente olhar para os aspectos superficiais de sua conduta, mas, sobretudo, olhar ao que não nos é dado a conhecer (por detrás) onde exatamente o capitalismo interage com o poder político (ARRIGHI, 1996, p.25). As políticas de cooperação devem ter como origem os próprios países, com base em seus

próprios interesses e capacidades endógenas, de forma a resultarem em benefícios concretos e favoráveis a suas sociedades.

É necessário, portanto, resgatar o valor da política na cooperação e não ceder ao economicismo dominante, tendo sempre presente o pressuposto de que, em qualquer relação de cooperação, os países procuram resolver o seu problema de ação coletiva. Cabe à sociedade moçambicana e à elite política a responsabilidade de edificar um modelo de CID em que os principais beneficiados sejam os moçambicanos, procurando articular uma plataforma da CID que não duplique objetivos e processos. Entendemos que uma das maiores limitações advindas por via dos efeitos da dependência da CID prende-se com o fato de que a sociedade moçambicana se edifica de acordo com os valores dos seus parceiros de cooperação e a partir da natureza das relações que são estabelecidas, e não com base em seus próprios valores. A cooperação é necessária como catalisador para uma planejada mobilização local de recursos que permita contribuir para o financiamento de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Como já referimos isso exige que a liderança nacional mobilize parcerias internacionais que "estejam disponíveis" a dar uma orientação, mas sempre permitindo ao país recipiente recontextualizar e reconfigurar essa cooperação de acordo com sua própria visão do desenvolvimento e com os valores nacionais, aumentando a possibilidade de construir autonomia.

Terminamos nossa tese reafirmando que nossa pretensão nesse estudo não era sugerir um modelo de cooperação do tipo ideal, mais sim refletir em torno dos efeitos políticos que a cooperação internacional para o desenvolvimento produz em Moçambique. A análise empreendida permitiu de certa forma abrir um caminho e, ao mesmo tempo, construir outras agendas de pesquisa para o futuro. A partir da realidade aqui discutida, outras perguntas de pesquisa podem ser pensadas sobre o tema a fim de ampliar estudos sobre a CID em Moçambique, privilegiando, por exemplo:

(a) Estudar o modelo de democracia se pode construir em uma situação em que um país inteiro se encontra submetido à ação de atores externos;
(b) Comparar as dinâmicas da CID de Moçambique e as dos países da região da SADC;
(c) Comparar o impacto da CID nos PALOP´s *versus* Moçambique;
(d) Mapear as atividades que se realizam com o envolvimento da CID *versus* as que não envolvem a CID e analisar seu impacto na sociedade;
(e) Mapear as ações da CID descentralizada e comparar com as da CID centralizada, identificando os impactos que produzem em nível econômico, social e cultural;

(f) Analisar as interfaces de temas da CID e temas de disputa eleitoral em Moçambique.

(g) Estudar a relação entre o sistema educativo nacional e a CID de modo geral.

Formatado: Fonte: 12 pt, Inglês (Estados Unidos)

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana. Strategic Triad: The Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices. In: CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita. *South-South Cooperation in Education and Development*. New York/Londres: Teachers College Press, 2009.

ABDENUR, Adriana e NETO, Danilo. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento na áfrica: qual o papel da democracia e dos Direitos Humanos? *SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos*, n 19, Edição V, dezembro de 2013.

ABRAHMSSON, Hans. *Aproveitando a Oportunidade. Espaço de Manobra numa Ordem Mundial em Transformação: O caso de Moçambique*. Goteborg: CEEI-ISRI, Padrigu, Chalmers Receprontal. 2001.

ABRAHAMASSON, Hans e NILSSON, Anders (1994). *Moçambique em Transição:Um estudo da História de desenvolvimento durante o periodo 1974-1992*. Goteborg: CEEI-ISRI, 1994.

ADALIMA, José L. *ONG's Estrangeiras, Nacionais e o Estado na Democratização de Moçambique*. [s.l]. Manuscrito, 2006.

AfDB/OCDE/PNUD/CEA. *Perspectives Économiques Africaines: L'Afrique et ses partenaires émergents.* [s.l]. Publication de *l'OCDE*,2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *A Cooperação Técnica do Brasil para a África.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

___. *Brazilian Technical Cooperation*, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011.

ALMEIDA, Elga Lessa e KRAYCHETE, Elsa Sousa. *O Discurso Brasileiro para Cooperação em Moçambique: Existe ajuda desinteressada?.* [s.l]. III Conferencia Internacional do IESE, 2012.

AMIN, Samir. *O Desenvolvimento Desigual: Ensaio sobre as Formações Sociais do Capitalismo Periférico.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

ANTONINI, Blanca e HIRST, Monica. *"Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo". Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur*. Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, 2009.

ARENDT, Hannah. *A Revolução*. São Paulo: Ática, 1990.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro Poder e as Origens de Nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

AYLLON, Bruno. Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del bicentario. [s.l]. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n. 27, 2011.

BADIE, Bertrand. *La Diplomatie de Connivence. Les Dérives Oligarchiques du Système International.* Paris: La Découverte, 2011.

BADIE, Bertrand. *Le Temps des Humiliés – Pathologie des Relations Internationales.* Paris: Odile Jacob, 2014.

BANCO MUNDIAL e INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *"Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento", Unidade de Parcerias e Desenvolvimento da Capacidade da Região da África.* Brasília: BM e IPEA, 2011.

BARRETO, Fernando de Mello, *A Politica Externa Após a Democratização. Tomo I -1985-2002. Brasília: FUNAG, 2012*

_____, *A Política Externa Após a Democratização. Tomo II- 2003-2010. Brasília: FUNAG, 2012*

BERG, R. e WHITAKER, J. *Strategie pour un nouveau development en Afrique.* Paris: Ed. Económica, 1990.

BETTELHEIM, Charles. *A Problemática do Subdesenvolvimento*. In: *Subdesenvolvimento e Desenvolvimento*. PEREIRA, L.(org.), Rio de Janeiro: Zahare Editores ,1973.

BRAUTIGAM, Deborah. *Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, anda how much? In rising China:Global Chlalenges and oppurtunitis, Jane Golley and Ligang Song.* Eds, Canberra: Australia University Press, 2011.

___. *"Aid 'with Chinese Characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime"*. [s.l]. Journal of International Development, n. 23, 2011.

___. *China, Africa and the International Aid Architecture*. [s.l]. Working Papers Series n. 1, 2010.

BRITO, Luís de. *Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique. In: Estudos Moçambicanos*. Maputo: Revista Semestral de Ciências Sociais n. 13 CEA/UEM, Maio, 1993.

BUENO, Clodoaldo, CERVO, Amado Luiz. *Historia da Politica Exterior do Brasil*, Brasilia: UnB, 2008.

CABRAL, L. e J. WINESTOCK. "*Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects"*. London: Overseas Development Institute, 2010.

___. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios*, Textos Cindes Nº26, Rio de Janeiro, 2011.

CAHEN, Michel. *Moçambique: O marxismo, a nação e o Estado. Entrevista com Ângela Lazagna*. Bordeaux: Revista Crítica Marxista, 2006.

CARDOSO, Fernando H. *Notas sobre Estado e Dependência*. Rio Janeiro: CEBRAP/Brasiliense [s.d].

CARDOSO, F. H., & FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, 10ª ed. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

___. *Politica e Desenvolvimento em Sociedades Dependente*. 2ª ed. Rio Janeiro: Zahar editores.1978.

CARMODY, Pádraig. *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011.

CASTEL-BRANCO, C. N. e OSSEMANE, R. *Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Econômico em Moçambique*, In: BRITO, Luís *et a*l. (Org.) *Desafios para Moçambique, 2010*. Maputo: IESE, 2010.

CASTEL-BRANCO, C. N., MASSORONGO, F. e MUIANGA, C. *Dívida Pública, Acumulação de Capital e Emergência de Bolha Econômica*. Maputo: Boletim Ideias n 71, IESE, 3 de Junho de 2015.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nunes. *FMI, ESAF e Desenvolvimento: Reflexões criticas*. Maputo:[s.ed], [s.d]

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHALIAND, Gérard. *A Luta pela África: Estratégias das grandes potencias*: São Paulo: Brasiliense, 1982.

COOKE, Bill e KOTHARI (Orgs.). *Participation: the New Tiranny?* London/New York: Zed Books, 2001.

CORREA, Marcio L. *Prática Comentada da Cooperação Internacional: Entre a hegemonia e a busca de autonomia.* Brasília: Edição do Autor, 2010.

COSTA E SILVA, Alberto. *O Brasil, a África e o Atlântico no séc. XIX*. [s.l]. *Estudos avançados*, n. 8 (21), 1994.

DENGNBOL-MARTINUSSEN, J. & ENBERG-PEDERSEN, P. *AID Understanting International Development Cooperation.* London\New York: Zed Books, 2003.

DE RENZIO, P. and HANLON, J., 2007. *Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence*. *Managing Aid Dependence Project GEG Working Paper 2007/25, The Global Economic Governance Programme*, University College, University of Oxford, http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/DerenzioandHanlon_Mozambiquepaperrev120107.pdf.

DER WIRTSCHAFTETHIK, der Weltreligionen. *Einleitung.* In: WEBER, Max. *Gesamtausgabe*. Tübigen, Mohr, J.C.B. (Paul Siebeck), 1989.

DIOGO, Luísa. *Sopa da Madrugada. Das reformas as transformações econômicas em Moçambique: 1994-2009.* 1ª ed. Porto\Maputo: Porto editora, Plural editores, 2013.

DUPAS, Gilberto. *O Mito do Progresso*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

DURKHEIM, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Gerald. *The Theory and Practice of Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

FRANK, Andre. G. *Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento*. Brasília: Brasiliense, 1980.

FRY, P. (Org.). *Moçambique*: Ensaios. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da Historia e o Ultimo Homem*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

GARCIA, Ana. *A Internacionalização de Empresas Brasileiras Durante o Governo Lula: Uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado-IRI-PUC, RJ, 2012.

GARETH, Winrow. *The Foreign Policy of the GDR in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

GEFFRAY, Christian. *As Causas das Armas em Moçambique. Antropologia da guerra contemporânea em Moçambique.* Porto: Ed. Afrontamento, 1991.

GOLDESTEIN, Lidia. *Repensando a Dependência após Plano Real*. São Paulo: Estud. Av. V. I, N. 33, 1998.

___. *Repensando a Dependência*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1994.

GOUVEIA, Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

GUIÉHENNO, Jean-Marie. *O Fim da Democracia.* Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2010.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.* São Paulo: Editora UNESP, 2004

HANLON, Joseph. Mozambique, Who Calls The Shots? Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1991.

___. *Peace Without Profit. How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique.* Oxford: James Currey, 1996.

___. *Pobreza em Moçambique. In proteção Social: Abordagens, desafios, experiências para Moçambique*, BRITO *et all* (Org.) Maputo: IESE, 2009.

HAYTER, Teresa. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.

HIRSCHMAN, Albert. *National Power and the Structure of Foreign Trade.* California: University of California Press, 1980.

HIRST, Monica. *As relações Brasil-África em ritmo de cooperação Sul-Sul*. [s.l] Cebri, Julho de 2010.

___. *Países de Renda Média e a Cooperação Sul-Sul: "Entre o conceitual e o Político"*. In: LIMA, Maria R. S. de; HIRST, Monica (orgs.), *Brasil, Índia e África do Sul*: *Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

___. LIMA, Maria R. S.; VIEIRA, Marco A. (orgs.). *Vozes do Sul e Agenda Global, África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012.

HODGES, Tony., TIBANA, Robert. *Political economy of the budget in Mozambique.* Maputo: Principais, 2004.

HOFMANN, K. e Martins A. *Descoberta de Recursos Naturais em Moçambique. Riqueza para poucos ou um meio de sair da Pobreza?* Maputo: Friedrich Ebert Stiftung, Perspectiva/FES, 2012.

HORTA, Loro. *O Dragão e o Mamba: A crescente presença da China em Moçambique*. [s.l]. [s.ed], 2011.

HUGON, Philippe. *Geopolítica de África*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. *"Foreign Aid for What and for Whom".* [s.l]. Foreign Policy, no1, 1970.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA e AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009.* Brasília: IPEA/ABC, 2010.

ISAACMAN, A.; ISAACMAN, B. *Mozambique. From colonialism to Revolution – 1900-1982. Profiles/Nations of contemporary Africa*. [s.l] Minesota, 1982.

KATZ, Frederico. *Questionando As Teorias da Dependência e da Financeirização: O Brasil na Encruzilhada do Desenvolvimento do Capitalismo*. São Paulo: Plêiade, 2011.

KENNAN, George. *Foreign Aid as a National Policy*. [s.l]. Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 30, no 3, 1971.

KEOHANE, R. & Nye, J. *O Poder e Interdependência. La Politica mundial em Transicion*. Argentina: Grupo Editor Latino Americano, 1988.

___. *Power and interdependence.* 3a ed. New York: Longman, 2001.

___. *Realism and Complex Interdependence*. In: LECHNER, Frank J. e BOLI, John, *The Globalization Reader*. Oxford (UK): Blackwell, 2000.

KHARAS, Homi. *Can Aid Catalyze Development? In: Making Development Aid More Effective*, Washington D. C.: The Brookings Institute, 2010.

LAIDI, Zaki. *La Norme Sans la Force*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEITE, Iara Casta. *Observador On-line*, v.7, n. 03. Maço de 2012. IESP/UERJ. OPSA, 2012.

___. *"Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos".* [s.l]. Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ), www.opsa.com.br, vol. 7, no 3, 2012.

LEITE, Patrícia S. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva.* Brasília, FUNAG, 2011.

LENINE, Vladimir. *O Estado e Revolução.* São Paulo: Ed Hucitec, 1978.

___. *O Imperialismo: Fase superior do capitalismo*. 2ª Ed. Tradução Silvio Donizete Chagas, São Paulo: Centauro, 2002.

___. *O Imperialismo: Fase Superior do capitalismo*. São Paulo: Global editora, 1987.

LEONG. H. *A história dos chineses em Moçambique*. São Paulo: Fênix e o Dragão,2010.

LIMA, Maria R. *Soares de. A Politica Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul.* [s.l]. Revista Brasileira de Politica Internacional, v.48, n.2, 2005.

LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A agenda emergente para o novo milênio.* São Paulo: Editora UNESP, 2005.

LYNCH, Daniel. *Chinese Thinking on the Future of International Relations: Realism as the Ti, Rationalism as Young*. [s.l]. The China Quarterly, 2009.

MACAMO, Elisio. *Political Governace in Mozambique*. Mozambique: Final Report.DFID, 2006.

___ *Da Disciplinarização de Moçambique: Ajustamento Estrutural e as Estratégias Neoliberais de Risco*. 6ª ed. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2003.

___ *O Abecedário da Nossa Dependência*. Maputo: Editora Ndjira.

___ *Planície Sem Fim*. Maputo: Ndjira, Ltda, 2008.

MACUANE, José. *Instituições e Democratização no Contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique* (1994-1999). Rio de Janeiro: IUPERJ.

___. Economic and Political Liberalization, Dependency and Elite Formation in Contemporary Mozambique. [s.l]. DIIS Working Paper 2012

MARINI, Ruy. *Dialética do Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. In: MARINI, Ruy. *Dialética da Dependência: Uma Antologia da Obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARSHAL, J. Guerra. *Dívida e Ajustamento Estrutural em Moçambique: O impacto social. Instituto Norte-Sul*. Ottawa. Canadá: Mimeo, [s/data].

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização Dependência e Neoliberalismo.* Rio de Janeiro: CEBRI, 2003.

MAWDSLEY, E. *From Recipients to Donors: Emerging powers and the development landscape*. London/New York: Zed Books, 2012.

MAZULA, Brazão. *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Inter África Group, 1995.

MELLO, Airnov. *Portugal e as Colônias de África*. Brasília: [s.d].

MEMMI, Albert. *Retrato do Colonizado precedido de Retrato do Colonizador*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MESZAROS, Istven. *O Poder e Ideologia: Tradução de Magda Lopes e Cezar Castanheira*, 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

MILANDO, João. *Cooperação sem Desenvolvimento*. Lisboa: ICS, 2005.

MILANI, Carlos R. S. *International Development Cooperation in the Education Sector: the role of Brazil*. UNESCO: Discussion Paper (Education For All 2015 Report), 2015.

MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75, 2015.

MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, L., (2013). Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caraterização como política pública. [s.l]. *Contexto Internacional*, vl. 35, n.1 Janeiro/Junho 2013.

MILANI, Carlos R. S. *Apreendendo com a História: Critica à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul Sul*. [s.l]. Caderno CRH, vol. 25, no. 65, Agosto, 2012.

MONDLANE, Eduardo. *Lutar Por Moçambique*. California: Livraria Sá da Costa Editoras, V. 2, 3ºMundo, 1976.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MORGENTHAU, Hans. *A political Theory of Foreign Aid*. [s.l] The American Political Science Review, Vol. 56, N 2, 1962.

MOSCA, J. & Delgado, F. *Alguns Aspetos Sobre os Efeitos do PRE na Agricultura.* [s.l] Revista Estudos Moçambicanos, N 13,1993.

MOSCA, João. *Economia de Moçambique, Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

MOYO, Dambisa. *The Winner Take All*. Ney York: Basic Book, , 2012.

___. *L'Aide Fatale*. Paris: JC Lattès, 2009.

NASCIMENTO, E. *Descoberta de Moçambique*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos: Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1980.

NCUBE, M, Lufumpa, C et VENCATACHELLUM, Désire. *Brazil's Economic Engagement with Africa*. [s.l]. Africa Economic Brief. 2011, vl. 2,5.

NEGRÃO, José. *Para que o PARPA resulte: Reflexão Epistemológica sobre um Processo Candente*. Maputo: Manuscrito, 2002.

NGOENHA, Severino. *Por Uma Dimensão Moçambicana da Consciência Histórica*, Porto: Edições Salesianas, 1992.

___ *Identidade Moçambicana: já e ainda não. "Para uma sociologia dos processos indenitários em Moçambique". 5 Curso Aberto*. Maputo: UEM. [s/d].

___ *Das Independências as Liberdades*. Maputo: Edições Paulinas, 1993.

NOGUEIRA, J. e MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1993.

OECD. "*Mozambique a Country Case Study".* Paris: Paper Prepared for the OECD DAC Task Force on Donor Practices, 2002.

OS BRICS: *Novas Configurações do Poder Global? O que muda? O que permanece?* [s.l]. IBASE Publicação, 2015

OSTHEIMER, Andre. *Mozambique: The permanent entrenchment of democratic minimalisms?"* [s.l]. African Security Review, 10, [s.d].

OTONI, Pedro. *A Nação e o Seu Labirinto: A "Dependência" e o desencontro entre a democracia e a Nação*. Belo Horizonte: UFMG, Dissertação de Mestrado, 2011.

PANKAJ, Ashok K. *"Revisiting Foreign Aid Theories".* International Studies, vl. 42, no 2, 2005.

PEREIRA, João. *O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PETITEVILLE, Franck. "*La coopération de l'Union Européenne entre Globalisation and Politisation"*. Revue Française de Science Politique, vl. 51, no 3, [s/l], [s/ed.], 2001.

PIMPÃO, Adelino. *Padrão Total da Divisão Total da Divida: Leituras Possíveis*. Maputo: GMD, 2005.

PINHEIRO, Letícia. *Politica Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeioro: Zahar Ed. 2004

BM e IPEA. *Ponte sobre o Atlântico: Parceria Sul-Sul para o Crescimento Brasil e África Subsaariana*. 2001

PRAKASH, Ratilal. *Percepções sobre a Economia de Moçambique*. In: Brito, Luís *et al.*(org.) *Desafios para Moçambique*, Maputo: IESE, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhioa das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. et. al. *Dilemas da Consolidação Democrática*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.

PUENTE, Carlos Alfonso. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento* – CTPD- no período 1995- 2005 /Carlos Alfonso Iglesias Puente. – FUNAG, 2010. 340 p.

QIN Shi. *CHINA.* Beijing: Editora Nova Estrela, 1997.

RABOTNIKOF, Nora. *"La Caracterización de la Sociedad Civil en la Perspectiva del BID y del BM". In: Perfiles Latinoamericanos.* México: FLACSO, Dezembro de 1999.

RENZIO, P. e HANLON, J. *Global Economic Governace Programme*. Oxford: University College, 2006.

RIST, Gilbert. *Le Développement*: Histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

RITA-FERREIRA, António. *Fixação Portuguesa e História Pré-colonial de Moçambique.* Lisboa: [s.ed].1982.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, *World Politics,*

Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172.

ROSENBERG, David. *The Fall of Fascim.* Lisbon: New Left Review, n. 87-88, sep-dec, 1974.

ROSINHA, M.R. *A China em África*: parceria igualou desigual. Os casos de Angola e Moçambique, Lisboa: Lusófona, 2010.

RUSSEL, Bertrand. *O Poder, Uma Nova Análise Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979

SANTOS, Teotônio dos. *A Teoria da Dependência*: Balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARAIVA, José F.S. *África, Parceria do Brasil atlântico*: *Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SHUBIN, Vladimir. *The Hot "Cold War". The USSR in Southern Africa*. Kwazulu Natal: University of Kwazulu Natal-Press, 2008.

SOARES DE LIMA, Maria Regina, *« A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul »*. [s.l]. Revista Brasileira de Politica Internacional, vol.48, n°1, 2005.

SPEKTOR, Matias e NADAL, Dani (Orgs.). *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

STIGLITZ, Joseph. *A Globalização e seus Malefícios: A Promessa não-cumprida de benefícios globais*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Futura, 2002.

TESCHKE, B. & CEMGIL, C. *The Daletic of the Concrete*: *Reconsidering dialectic for IR and foreign policy analysis.* Bringhton, UK: University of Sussex, 2014.

TOLLENAERE, Marc. *Democracy Assistance to Post-Conflit Mozambique*: *Intentions and Outcomes.* [s.l]: Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2006.

UGÁ, Vivian Domingues. *A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial*. Curitiba: Revista de Sociologia Política, UFPR, vl. 23, 2004.

VELOSO, Jacinto. *Memória em Voo Rasante*. [s.l], RLINLD, 2006.

VIEIRA, Sérgio. *Vectores da Política Externa da Frente de Libertação de Moçambique (1962–1975)*. Maputo: Revista semestral das Ciências Sociais, CEA-UEM, 1990.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World System Analysis*: An Introduction. Durham and London: Duke University Press, 2004.

___. *Análise de Sistemas-Mundo:* Una Introducion. Mexico: Siglo Veinteuno editors, [s.d].

___.Immanuel. *O Moderno Sistema Mundial:* A Agricultura Capitalista e as origens da economia- mundo europeia no séc. XVI. Porto: Afrontamentos, 1979.

WOMACK, B. *Asymmetry and Systemic Misperception:* China, Vietnam and Cambodja during the 1970`s. [s.l]. The Journal of estrategic studies. 26 (2), 2003.

___. *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry.* Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

WUYTS, Marc. *Gestão Econômica e Política de Reajustamento em Moçambique*. Estudos Moçambicanos (8), Hermele, Kenneth. A guerra e a estabilização: uma avaliação a médio prazo do PRE de Moçambique, 1990.

ZONTA, D. *Moçambique e o Comércio Internacional das Oleaginosas (1855C-1890C)*. Dissertação apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa – Grau de Mestre em História de África, Universidade de Lisboa, 2011.

OUTRAS REFERÊNCIAS

http://www.focac.org/eng/gylt/ltjj/t157576.htm

"A voz da Revolução", jan-abril de 1974. Boletim: órgão oficial da FRELIMO.

African Development Bank, Tunis, Tunisia.

Apresentação feita pelo então diretor do IESE, Carlos Nuno Castel-Branco, no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa (ITIE), 2008. Acesso em www.iese.ac.mz.

Carta a muitos Amigos. Recapitulando vivências sobre o socialismo. In: Jornal Domingo, p. 14, 3/11/2013.

Cerimônia de comemoração dos 27 anos da criação do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) de Moçambique, em 5 de abril de 2011 – Maputo.

Cold war international history Project Bulletin, p. 18. Havana´s policy in Africa, new evidence from Cuban archives 29/09/1982.

Depoimento disponível em: http:// www.cebri.com.bre/cebri de 20/05/2010, acessado em 12/02/2012.

Desenvolvimento de fornecedores africanos e de cooperação técnica para capacitar empresários e trabalhadores da África através de nossas instituições e programas (http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/5. Acesso em 10/08/2015).

Discursos, Palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim 2003-2010 Volume I MRE,Brasilia. 2011, p. 217.

Discursos, Palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim 2003-2010 Volume II MRE, Brasília 2011 p 233.

Documento de Estratégia para o Pais II da Cooperação para o Desenvolvimento entre o Governo de Moçambique e o Governo de Flandres 2011-2015 p11

Dom Manuel Viera Pinto, Bispo de Nampula/Moçambique, em Hanlon, 1997.

FRANCISCO. Artigo publicado no Semanário Canal de Moçambique – Parte 1, em 25.04.2012, p. 16-18; Parte 2, em 02.05.2012, p. 18-23.

http://opais.sapo.mz/index.php/component/content/article/74-desporto/33116-estadio-nacional-e-elefante-branco.html?tmpl=component&print=1&page= 24 dezembro 2014. Acessado em 21/6/2015.

http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf

http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop. Acesso em 10/08/2015

http://www.brasil.rfi.fr/africa/20130207-trafico-de-madeira-e-corrupcao-em-mocambique; http://www.africamonitor.net/pt/outros/procura-chinesa-de-madeira-de-mocambique-destroi-recursos-e-alimenta-corrupcao/; http://pt.mongabay.com/news/2013/pt0207-hance-mozambique-logging.html; https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-First-Class-Connections-Portuguese1.pdf; http://mg.co.za/article/2015-03-19-moz-will-be-stripped-of-its-forests-in-just-a-few-years. Acessados em 15 de julho de 2015.

http://www.noticiasaominuto.com/mundo/404987/presidente-mocambicano-na-cooperacao-com-america-latina-e-asia. Acesso em 15 de junho de 2015.

http://www.pap.org.mz acessado em 10/06/2015.

http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/distritos . Acesso em 23 de fevereiro de 2014

http://www.santegidio.org/pageID/2/langID/pt/A_COMUNIDADE.html. Acesso em 11/02/2015.

http://www.voaportugues.com/content/presenca-chinesa-em-mocambique/2870674.html. Acesso em 12 de junho de 2015.

http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/370. Acesso em 10/08/2015.

Informações do informe geral da presença em Moçambique da delegação cubana. Documento confidencial que tive acesso. Datado de outubro de 1982.

Jornal Domingo, 21 abril 2013.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES "A África na Agenda Econômica do Brasil: comércio e investimentos", apresentação do Ministro Nedilson Jorge, Diretor do Departamento de África do Ministério das Relações Exteriores, no seminário "África e a Agenda Econômica do Brasil" organizado pelo Cindes e pelo Cebri, a 22 de Novembro de 2011 no Rio de Janeiro.

Notícia acessada em http://noticias.sapo.cv/lusa/artigo/13232307.html, em março de 2012.

Notícia acessada em www.rm.co.mz, acessada em março de 2012

Primeira constituição da RPM, 1975, Titulo I, Princípios Gerais, artigo 22. Boletim da República, Publicação Oficial da RPM, I serie, número I, 25 de junho de 1975. Edição Eletrónica@Pandora Box 1998, p.2.

Relatório IPEA/BM, 2011, p x.

http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final-PORT.pdf. Acesso em 10/08/2015.

Rev. bras. polít. int. vol.47, n.2 Brasília July/Dec. 2004. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-7329200400020000. Acesso em 10/08/2015.

Revista Internacional de Estudos Africanos, (8-9), 1988, p. 339-349.

Samora Machel: Façamos de 1980-1990 a década da vitória sobre o subdesenvolvimneto. Coleção Palavras de Ordem, Edição do Partido Frelimo, p 151.

Semanário, editado em Maputo e próximo ao governo dia. Domingo, 21 abril de 2013: http://www.jornaldomingo.co.mz/index.php/economia/1036-ministro-insatisfeito-com-desempenho-do-centro-de-umbeluzi. Acessado em 16 de julho de 2015.

www.pap.org.mz ; www.iese.ac.mc; www.damoz.org.mz