

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

POLICARPO OSCAR FONTES

**IMPACTO DA AJUDA EXTERNA NAS REFORMAS POLÍTICAS DOS PAÍSES
AFRICANOS DE RENDA BAIXA: O CASO DE MOÇAMBIQUE (1990-2016)**

Tese de Doutorado

São Paulo - SP

2022

POLICARPO OSCAR FONTES

**IMPACTO DA AJUDA EXTERNA NAS REFORMAS POLÍTICAS DOS PAÍSES
AFRICANOS DE RENDA BAIXA: O CASO DE MOÇAMBIQUE (1990-2016)**

Versão Corrigida

Tese apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Área de Concentração: Economia Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Yi Shin Tang

Financiamento: Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) (MRE/MEC/MCTI)

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Seção de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Fontes, Policarpo Oscar

Impacto da ajuda externa nas reformas políticas dos países africanos de renda baixa: o caso de Moçambique (1990-2016) / Policarpo Oscar Fontes ; orientador: Yi Shin Tang. — São Paulo, 2022.

110 p.

Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

1. Ajuda externa 2. Democracia 3. Boa governança 4. Condicionalidades I. Tang, Yi Shin, orient. II. Título.

CDD – 337

Responsável: Maria Marta Nascimento - CRB-8/6200

FONTES, Policarpo, Oscar. **Impacto da Ajuda Externa nas Reformas Políticas dos Países Africanos de Renda Baixa: O Caso de Moçambique (1990-2016). 2022.** Tese (Doutorado) - apresentado no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Gostaria de manifestar nesta página meus sinceros agradecimentos a todos os que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho. Em primeiro lugar agradeço a CAPES e o Ministério de Relações Exteriores que tornaram possível este trabalho através do financiamento da bolsa de estudos. Agradeço a todos os companheiros de turma de Pós-Graduação, a todos professores do Programa, sobretudo, os professores: YI Shin Tang por ter me orientado. Agradeço também a Professora Adriana Schor e o Professor Alexandre Morelli pelas contribuições para o enriquecimento do trabalho no Exame da qualificação. A todos colegas e companheiros do Apartamento pelo suporte no período da Pandemia do CONVID 19.

Este trabalho não seria possível sem o apoio da minha família. Agradeço aos meus pais Amélia Matola e Samuel Fontes, Minha Avó, Alcina Fontes, meus Tios, Albano, Sara Matola, Baptista, Manuel, Berta, Flora Azarias. Meus irmãos, primos e sobrinhos: Margareth, Aida, Helena, Nilza, Nescha, Daniel, Isaac, Carlos Baptista, Alan, Andrezinho. Muito obrigado a todos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), processo 88881.131008/2016-01.

RESUMO

Neste trabalho analisa-se a relação entre a ajuda externa e reformas políticas nos países africanos de baixa renda com enfoque no estudo de caso de Moçambique, de 1990 até 2016. Este trabalho pretende refletir sobre a influência da ajuda externa no processo de democratização e boa governança. Argumenta-se que a ajuda externa por via de condicionalidades políticas tem impacto negativo na qualidade da democracia e boa governança nos países em desenvolvimento, em particular Moçambique. Para tal, analisam-se as condições pelas quais a ajuda externa afetou a trajetória democrática de Moçambique, desde a transição do sistema socialista para a democracia nos primórdios da década de 1990 até 2016.

Palavras chave: Ajuda externa; Democracia; Boa governança, Condicionalidades.

ABSTRACT

In this work we analyze the relationship between foreign aid and political reforms in African countries, focusing on the case study of Mozambique, from 1990 to 2016. This work intends to reflect on the influence of foreign aid on the democratization process and good governance. It is argued that foreign aid has an impact on the quality of democracy and good governance in developing countries like Mozambique. To this end, it analyzes the conditions under which foreign aid affects the democratic trajectory of Mozambique, from the transition from the socialist system to democracy in the early 1990s until 2016.

Keywords: Foreign aid; Democracy; Good governance; Conditionality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1. Percentagem Regional do ODA de 1990 a 2016.....	57
Figura 2. Mapa de Moçambique.....	62
Figura 3. Trajetória Democrática de Moçambique de 1987-2015.....	78
Figura 4. Evolução do PIB de 1992 a 2016.....	81
Tabela1. Índice da democracia 2006-15.....	79
Tabela 2. Maiores doadores de Moçambique de 2004-2013.....	91
Tabela 3. Receitas Fiscais (% PIB).....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGP	Acordo Geral da Paz em Roma
AOG	Apoio Orçamental Geral
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BAPA	Plano de Ação de Buenos Aires .
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Assistência ao Desenvolvimento
CAME	Conselho de Ajuda Mútua Económico
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EUA	Estados Unidos de América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de libertação de Moçambique
HIPC	País Pobre Altamente Endividado
IDH	Índice do Desenvolvimento Humano
INE	Instituto Nacional de Estatística
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODA	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
ODAMOZ	Base de Dados Sobre a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OE:	Orçamento do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU MOZ	United Nations Observation Mission in Mozambique
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural

PAP:	Parceiro de Apoio Programático
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PARPA	Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PARP	Plano de Ação para Redução da Pobreza
PRE	Programas de Reabilitação Económica
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Plano Prospectivo Indicativo (PPI)
QUAD	Quadro da Avaliação de Desempenho.
RENAMO	Movimento de Resistência de Moçambique

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	8
1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1. Justificativa.....	13
1.2. Estrutura do trabalho.....	18
2. ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEPTUAL.....	19
2.1. Ajuda Externa.....	19
2.2. Democracia	22
2.3. Boa Governança	24
2.4. Ajuda externa no contexto das Teorias das Relações Internacionais	26
3. REVISÃO DA LITERATURA.....	29
3.1. Ajuda Externa e Promoção da Democracia no Período Pós-Guerra Fria	29
3.2. Ajuda Externa e Democracia em África.....	32
3.3. Ajuda Externa e Processo de Democratização em Moçambique.....	37
4. GÊNESE E EVOLUÇÃO DO SISTEMA DA AJUDA EXTERNA.....	40
4.1. Gênese e Evolução da Ajuda Externa no Período da Guerra Fria — Desde o Plano Marshall até o fim da Guerra Fria (1947-1989).....	42
4.2. Os desafios para a institucionalização da cooperação Sul-Sul	45
4.3. Década de 1990-Ajuda externa condicionada a Democracia Liberal.....	47
5. AJUDA EXTERNA E REFORMAS NEOLIBERAIS — ESTUDO DE CASO.....	60
5.1. Localização Geopolítica de Moçambique.....	61
5.2. Inserção de Moçambique no sistema da ajuda externa.....	63
5.3. Ajuda externa e reformas neoliberais — da liberalização econômica a transição democrática (1987-1994).....	67
5.3.1. Do Programa de Reabilitação Econômica a Transição Democrática	67
5.3.2. Impacto das reformas econômicas neoliberais na reforma Constitucional	69
5.4. Impacto da ajuda externa na democratização	73
5.5. Impacto do Programa de Reabilitação Econômico e Social	79
5.6. Políticas de Privatização no contexto do PRES.....	82
6. AJUDA EXTERNA E BOA GOVERNANÇA EM MOÇAMBIQUE ..	87
6.1. Mapeamento de parceiros bilaterais e multilaterais de cooperação com Moçambique no novo milênio	90

7.	RESULTADOS OU IMPACTO DA AJUDA EXTERNA A DEMOCRÁTICA.....	92
7.1.	Impacto da ajuda externa na Elaboração de Políticas Públicas	92
7.2.	Impacto na <i>accountability</i> e prestação de contas.....	94
7.3.	Impacto da ajuda externa na redução da coleta de impostos	96
7.4.	Resultados.....	99
8.	CONCLUSÃO.....	101
9.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	103

1. INTRODUÇÃO

Será que a ajuda externa tem efeito na qualidade de governança e democracia dos Países em Desenvolvimento de Renda Baixa como Moçambique?

Este estudo pretende analisar o impacto da ajuda externa nos países em desenvolvimento, com enfoque no estudo de caso de Moçambique, de 1990 até 2016, isto é, desde a implementação da chamada “transição dual” – reforma política e econômica – até a redução da ajuda externa, em 2016.

O fim da Guerra Fria mudou a dinâmica das relações de cooperação entre os países doadores do Ocidente e os países beneficiários. As transformações políticas e econômicas no contexto da globalização tiveram impacto na modalidade de cooperação e tipo de condicionalidade da ajuda externa. A condicionalidade política tornou-se condição *sine qua non* para a alocação de ajuda externa dos doadores tradicionais (*DAC-OCDE donors*), servindo como mecanismo de influência para transição democrática nos países em desenvolvimento¹.

Nesse sentido, a ajuda externa influenciou a transição e o processo para consolidação democrática nos países em desenvolvimento. Levitsky e Way (2010, p. 308) apontam que “as transições democráticas foram impulsionadas por dois fatores, a pressão externa dos doadores tradicionais e a fraqueza do regime incumbente, ao invés de movimentos democráticos internos”. Por isso, os países com maior ligação ao Ocidente foram pressionados para implementar o regime democrático e a economia de mercado.

Assim, os doadores tradicionais desempenharam um papel importante no processo de transição democrática e na liberalização econômica no pós-guerra Fria. sendo que o mecanismo de intervenção dos doadores se deu por via de imposição de condicionalidades políticas – democracia e boa governança – com vista a reverter os problemas dos países beneficiários, notadamente a corrupção, o patrimonialismo e o

¹ Entende-se por doadores tradicionais os países ricos do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as instituições multilaterais: Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

déficit de *accountability*, que afetam a capacidade do Estado para providenciar serviços sociais básicos para a população.

Para o caso de Moçambique, o processo de transição política e econômica começou no governo do antigo presidente Joaquim Chissano (1987-2004), que desempenhou um papel importante no processo de transição da economia planificada para a economia de mercado neoliberal, do regime socialista para o regime democrático.

Nesse período, Moçambique iniciou o processo de transição num momento de crise resultante da deterioração econômica, guerra civil e seca prolongada. Por isso, foi obrigado a solicitar ajuda internacional dos países ocidentais e estes aceitaram, desde que fossem implementados os programas de reforma e o país mudasse a sua orientação socialista (ABRAHAMSSON, 2001, p. 83). Para responder as condições ou exigências dos doadores, Moçambique teve que implementar um programa de ajuste estrutural denominado de Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, com o objetivo de estabilizar a economia e reduzir a interferência do Estado no mercado (Estado mínimo).

O PRE foi o precursor do processo de transição política que iniciou em 1990 com a promulgação da constituição liberal de 1990 e culminou com as eleições presidenciais multipartidárias de 1994. Tanto a transição da economia planificada para a economia de mercado neoliberal quanto o processo de transição do socialismo para a democracia liberal tiveram a influência e aconselhamento direto de agências bilaterais e de organismos multilaterais, como as Nações Unidas (PNUD), o FMI e o Banco Mundial.

1.1. Justificativa

Na literatura dedicada à análise das condições e fatores favoráveis à transição e consolidação do regime democrático liberal nos Países em Desenvolvimento, ocupa lugar central o debate sobre a importância do tipo de sistema de governo e sistema partidário para a consolidação e funcionamento das democracias emergentes (fatores domésticos). No entanto, observa-se a ausência de debate sobre a interação de fatores externos relacionados à dependência da ajuda externa que

afetam os processos políticos internos dos países em desenvolvimento, como é o caso de Moçambique. Neste caso, existe pouca literatura sistematizada que analisa a influência de atores internacionais no processo de democratização e qualidade de governança em Moçambique. Por essa razão, este trabalho pretende preencher essa lacuna.

Ainda que existam muitos estudos que explicam o processo da transição democrática na perspectiva doméstica, poucos estudos analisam a influência de atores internacionais no processo de democratização dos países em desenvolvimento. O tema tem sido pouco discutido porque o debate acadêmico sobre a democratização tem sido dominado pelos autores transitologistas que focam as suas pesquisas no papel desempenhado pelos principais atores ou agentes políticos (atores domésticos) para transformação política ou mudança de regimes autoritários para regime democrático (LINZ e STEPAN, 1996; O'DONNELL 1988)².

Em termos metodológicos, estes autores relegam para segundo plano os constrangimentos estruturais e a influência de fatores externos, tais como as pressões internacionais, no processo de transição democrática. A grande lacuna desse tipo de abordagem tem a ver com o foco na política doméstica e desconsideração por completo da dimensão externa e, por isso, os autores transitologistas têm déficit de compreensão do sistema internacional e das modalidades contemporâneas de ajuda externa. Sendo assim, esta abordagem não será o foco da nossa análise neste trabalho.

No entanto, estudos de abordagem institucionalista procuram estabelecer nexos entre a dependência da ajuda externa e a qualidade de governança e argumentam que a excessiva dependência da ajuda externa tem impacto negativo na qualidade da governança, porque reduz o incentivo dos países em desenvolvimento de cobrar os impostos, adotar boas políticas e reformar as suas instituições ineficientes (BRAUTIGAM; KNACK, 2004; MOSS *et al.*, 2006; RADELET, 2006; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; PEREZ e LE BILLON, 2013).

² Transitologistas são os autores que analisaram os problemas da transição e consolidação democrática no contexto da terceira onda, sobretudo, na década de 1990, notadamente: Liz e Stepan (1996), Guillermo O'Donnell (1988), Adam Preworski (1989).

Por outro lado, estudos contemporâneos que analisam os fatores externos que influenciam a qualidade de governança e promoção democrática podem ser categorizados em 3 tipos. O primeiro tipo aponta as dificuldades de se implantar o regime democrático nos países em desenvolvimento com instituições fracas e de baixa capacidade do Estado (FUKUYAMA, 2015; ACEMOGLU e ROBINSON, 2013). O segundo tipo combina a abordagem estruturalista doméstica da mudança de regime com a abordagem sobre a dimensão internacional da democratização (NORRIS, 2015; LEVITSKY e WAY, 2010). O terceiro corresponde aos estudos mais recentes que analisam o impacto da dinâmica socioeconômica na desconsolidação democrática ou crise democrática (PRZEWORSKI, 2020).

A literatura acima teve o mérito de atualizar o debate sobre a democracia analisando a influência dos atores externos, ou seja, combinar uma abordagem estruturalista doméstica da mudança de regime com abordagens recentes sobre a dimensão internacional da democratização. Porém, a maior parte dessa pesquisa centraliza sua análise nos países da América Latina, Ásia e Europa do Leste, e as poucas obras sobre África têm imensas lacunas no conhecimento da especificidade e contexto histórico e cultural dos países africanos. Além disso, esses estudos não são suficientes para entender as dinâmicas da ajuda externa nos países em desenvolvimento de baixa renda, porque eles focam mais no desempenho das instituições eleitorais e menos na construção do Estado ou capacidade do Estado, que são condições *sine qua non* para boa governança nos países de baixa renda como Moçambique.

Na literatura sobre Moçambique são ainda poucos os estudos recentes que analisam os fatores externos que influenciam a qualidade de governança, com exceção de Perez Nino e Le Bellion (2012), que usam o método comparativo para estabelecer uma relação causal entre a ajuda externa e a fragilidade do Estado em Moçambique e Angola, partindo do pressuposto de que o financiamento externo tem minado a autoridade, a legitimidade e a eficácia do Estado. Apesar de não ser um estudo exclusivo do caso moçambicano, os autores levantam questões relevantes sobre a ajuda externa *versus* efetividade do Estado em Moçambique, porém sem muito aprofundamento ou detalhamento.

Este trabalho pretende suprir as lacunas identificadas na literatura acima, trazendo uma abordagem mais detalhada sobre Moçambique, por meio do estudo de caso e usando o método do *Process Tracing* para cobrir um longo período, de 1990 a 2016, dentro da abordagem teórica e metodológica que se enquadra nas relações internacionais e economia política internacional.

De modo geral, o autor deste trabalho tem dois motivos para efetuar a presente pesquisa, nomeadamente um motivo profissional e outro acadêmico. O motivo profissional foi despertado quando fui oficial de cooperação no Governo moçambicano e constatei que, apesar de ser antiga a cooperação Norte-Sul, ainda havia pouca compreensão das modalidades de cooperação internacional e, por isso, os programas implementados não eram efetivos e sustentáveis em longo prazo. Espero que os resultados extraídos deste trabalho tenham relevância prática para os formuladores de políticas.

O motivo acadêmico é que pretende contribuir para o debate teórico sobre o tema da ajuda externa e qualidade de governança em Moçambique, porque existe pouca literatura sistematizada na língua portuguesa sobre o assunto, sobretudo na área de relações internacionais e economia política internacional. A contribuição deste estudo consiste em trazer um olhar africano ou a experiência moçambicana (ponto de vista moçambicano) no debate da literatura e inverter a tendência predominante na literatura de se analisar o tema na perspectiva do ocidente.

Portanto indaga-se: até que ponto a ajuda externa tem efeito na qualidade de governança e democracia dos Países em Desenvolvimento de Renda Baixa como Moçambique?

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar o impacto da ajuda externa na qualidade democrática e de governança dos países em desenvolvimento de 1990 até 2016. No que se refere a objetivos específicos, pretende-se:

- Compreender a evolução do sistema da ajuda externa e sua influência nos países em desenvolvimento desde o período da guerra fria até atualidade;

- Mapear os principais atores e comparar a atuação dos doadores tradicionais no período da Guerra fria e no período Pós-guerra fria;
- Analisar o impacto da ajuda externa para democratização e boa governança em Moçambique; adotando a abordagem metodológica de *Processo Tracinho* e o método de estudo de caso para analisar as dinâmicas da ajuda externa e governança de Moçambique, de 1990 até 2016.

Tendo em vista os objetivos traçados, apresenta-se a seguinte hipótese: o alto nível da ajuda externa teria influência no declínio da qualidade de governança e desenvolvimento em Moçambique. No contexto dos países em desenvolvimento de baixa renda, a ajuda externa gera dependência porque afeta, negativamente, a capacidade do Estado de coletar impostos e os mecanismos de *accountability domésticos*, que são condições necessárias para a qualidade de governança.

Assim, argumentamos que no caso de Moçambique, ainda que a ajuda externa tenha contribuído para a estabilização econômica e a transição para democracia nos primórdios da década de 1990, as condicionalidades políticas promovidas pelos doadores reduziram a autonomia ou a capacidade do Estado moçambicano de controlar a agenda política interna (*ownership*). Isso verifica-se porque a dependência da ajuda externa tem limitado a capacidade do Estado de coletar impostos, reduziu a pressão interna para o *accountability* e fragilizou as instituições, que são condições necessárias para a boa governança.

Assim, para viabilizar o teste da hipótese, realiza-se uma pesquisa usando o método *Process-Tracing* e o desenho de pesquisa de Estudo de Caso. Sendo que *Process Tracing* é um tipo de pesquisa qualitativa definido como “ (...) um procedimento para identificar etapas em um processo causal que leva ao resultado de uma determinada variável dependente de um caso particular em um contexto histórico particular” (VENESSION PASCAL, 2012, p.231). Este método oferece maior rigor no estudo de caso por valorizar a sequência e o contexto na explicação do fenômeno. Por isso, pretende-se fazer uma investigação empírica aprofundada ou detalhada do caso moçambicano desde a década de 1990 até 2016.

1.2. Estrutura do trabalho

A tese está dividida nos seguintes capítulos:

O capítulo 2 pretende clarificar os conceitos chave deste trabalho, nomeadamente o conceito de ajuda externa, democracia e boa governança.

O capítulo 3 providencia o quadro teórico de modo a aprofundar as ideias centrais do trabalho, apresentando a literatura teórica sobre ajuda externa e democratização.

O capítulo 4 trata da gênese e da evolução do sistema da ajuda externa desde o período da Guerra Fria, com o Plano Marshall, até o século XXI. Ele adota uma perspectiva histórica para compreender como o sistema de ajuda externa evoluiu durante esse período e que implicações teve no sistema internacional.

Os capítulos 5, 6 e 7 dedicam-se ao estudo do caso de Moçambique, pretendendo-se fazer uma reconstrução histórica das trajetórias política e econômica de Moçambique desde o período da transição democrática e até cancelamento da ajuda externa, em 2016.

2. ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEPTUAL

Este capítulo aborda os problemas de definição e medição dos conceitos chave deste trabalho, nomeadamente, o conceito de ajuda externa, democracia e boa governança.

2.1. Ajuda Externa

Não existe uma definição única para a ajuda externa, em sentido amplo, ela é a transferência de fluxos econômicos ou recursos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento com objetivo de apoiar o desenvolvimento e a melhoria de vida dos cidadãos desses países. Em 1969, o Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE adotou a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD ou ODA em sigla inglesa) como principal fonte de financiamento ao desenvolvimento. O CAD-OCDE define ajuda externa como sendo:

those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral institutions which are: provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and each transaction of which: is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent -- calculated at a rate of discount of 10 per cent (OCDE, 2019).

Na definição convencional acima citada, podemos concluir que a AOD ou ajuda externa é realizada pelo setor oficial ou público que pode ser estados ou organizações internacionais que pela sua definição são constituídos por estados. Nesse sentido, o objetivo principal do AOD é de promover o desenvolvimento econômico e bem-estar por meio de financiamento, em termos concessionais, dos países em desenvolvimento. Por isso, nesse tipo de cooperação é excluído a ajuda militar e financiamento de caráter não concessional que não têm objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, os empréstimos no contexto da AOD têm um elemento de doação (*Grant element*) de aproximadamente 25% e taxa de desconto de 10%.

De modo geral, a OCDE distingue dois tipos de ajuda externa. A primeira direcionada aos países em desenvolvimento de renda média denominada Ajuda Oficial (AO) e a segunda concedida aos países em desenvolvimento de renda baixa,

chamada de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Para o contexto deste trabalho, o conceito ajuda externa refere-se a AOD.

Não existe um critério claro de alocação da ajuda, em termos de prioridade dos países, na prática, os fluxos da ajuda externa têm se deslocado dos países menos desenvolvidos para os países em desenvolvimento de renda média, sobretudo da Ásia. Isso significa que o financiamento não está chegando aos locais onde é mais necessário. Por exemplo, entre 2012 e 2017, apenas 6% (US \$9,7 bilhões) do financiamento privado mobilizado pela AOD foi para os países menos desenvolvidos, enquanto mais de 70% foi para os países de renda média (OCDE, 2019, p.39). Acreditamos que a AOD para que seja efetiva é fundamental que seja canalizada para os países menos desenvolvidos que são os que realmente precisam da ajuda.

O facto da ajuda estar a ser concedida aos países de renda média em detrimento da renda baixa, pode ser explicado da seguinte forma “ (...) The middle-income countries get aid because they are of much more commercial and political interest than the tiny markets and powerlessness of the bottom billion” (COLLIER, 2007, p.104). Pode-se concluir que a seleção dos países beneficiários obedece a critérios político-estratégico em detrimento do critério de desenvolvimento com vista à mitigação da pobreza. Assim, os países de renda baixa que estão no topo do *ranking* em termos da pobreza não são prioritários em termos de assistência comparativamente aos países de renda média.

Morgenthau enfatiza a natureza política da ajuda externa e identifica seis tipos distintos de política da ajuda externa, nomeadamente: i) ajuda humanitária, ii) Ajuda de subsistência, si) ajuda militar, iv) bribery foreign aid, v) ajuda para prestígio e Iv) ajuda para o desenvolvimento (MORGENTHAU, 1962:301).

Segundo o mesmo autor, de todos os tipos de ajuda somente a ajuda humanitária é per se não política. O autor teve o mérito de trazer quatro categorias fundamentais para entendimento da natureza política da ajuda, todavia, ele não tem uma definição clara do conceito da ajuda externa que é considerada política e outras vezes instrumento de política.

Focando na cooperação enquanto prática institucional e política de Estados, Milan define ajuda externa como sendo “campo político, permeado por relações de poder em que inúmeros atores competem por legitimidade, reconhecimento e recursos materiais” (2018, p.23). Nesse contexto, a ajuda externa é moldada por ideias, instituições políticas, interesses e a forma como os governos se organizam para a gestão dessa ajuda (LANCASTER, 2007, p.18). Neste aspeto podemos destacar a atuação dos países ricos da OCDE que moldam o sistema da ajuda externa a seu favor ou consoante os seus interesses.

Entretanto, partindo do axioma de que o crescimento econômico deve refletir-se na qualidade de vida das pessoas, Lancaster (2007) refina e define o conceito da ajuda externa como sendo:

(...) a voluntary transfer of public resources, from a government to another independent government, to an NGO, or to an international organization (such as the World Bank or the UN Development Program) with at least a 25 percent grant element, one goal of which is to better the human condition in the country receiving the aid (LANCASTER, 2007, p.09).

A autora operacionaliza o conceito de ajuda externa — usado a lato sensu na definição padrão da OCDE — pelo termo melhoria das condições de vida “to better the human condition”. Assim sendo, a autora apresenta uma abordagem restrita e normativa do que deve consistir em a ajuda externa que é o desenvolvimento humano. Essa abordagem é pertinente na análise dos países em desenvolvimento, cujo crescimento econômico não tem se traduzido na melhoria das condições de vida das pessoas e na inclusão social. Por exemplo, no período em análise, Moçambique registou um crescimento económico robusto que não teve impacto na melhoria da qualidade de vida das pessoas, por isso, o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) continua muito baixo. Tendo em conta o baixo nível de IDH dos países pobres como Moçambique, é evidente que o enfoque da ajuda externo nos países pobres deve ser o desenvolvimento humano e não somente o crescimento econômico.

Para os efeitos deste trabalho, o termo ajuda externa refere à ajuda oficial ao desenvolvimento entre os países desenvolvidos do Norte e os países em desenvolvimento do Sul — Cooperação Norte-Sul — no qual existe uma interação

entre as agências bilaterais e multilaterais dos doadores tradicionais da OCDE e os governos dos países em desenvolvimento do Sul.

O grande problema da cooperação Norte-Sul é o facto de estabelecer uma relação vertical e desigual entre os países desenvolvidos do Norte e os países em desenvolvimento do Sul que torna possível a dependência da ajuda externa. A dependência dos países do Sul em relação aos países do Norte pode ser entendida como sendo:

(...) situation in which a government is unable to perform many of the core functions of government, such as the maintenance of existing infrastructure or the delivery of basic public services, without foreign aid funding and expertise (provided in the form of technical assistance or projects)” (BRAUTIGAM and KNACK, 2004, p.11).

Portanto, a dependência da ajuda externa associada a condicionalidades dos doadores interferem negativamente na soberania dos países beneficiários.

2.2. Democracia

Democracia é um conceito multidimensional, controverso e com abordagens e significados diversos. No debate sobre a democracia sobressaem dois tipos de abordagem, designadamente, a abordagem de natureza política e outra de natureza desenvolvimentista.

A abordagem política está associada a definição do procedural mínimo assente na competição e contestação que tem quatro atributos a saber:

(1) free, fair, and competitive elections; 2) full adult suffrage; (3) broad protection of civil liberties, including freedom of speech, press, and association; and (4) the absence of non-elected “tutelary” authorities (e.g., militaries, monarchies, or religious bodies) that limit elected officials’ power to govern (LEVITSKY & WAY, 2010, p.6).

A abordagem deixa explícita a ideia de liberdades civis e poder efetivo para governar que são condições necessárias para a competição política. De acordo com a concepção acima vertida, regimes com irregularidades eleitorais e violação das liberdades civis e políticas não conseguem ter o padrão do processual mínimo de uma democracia.

Portanto, o conceito de democracia acima vertido está associado aos direitos civis e políticos. Observamos que o enfoque na competição política encontra limitações nos países em desenvolvimento. Ainda que as democracias nos países em alusão consigam alcançar uma competição política aberta e justa, porém, eles têm padrões fracos de representação, tolerância e inclusão políticas. A competição eleitoral tem sido a fonte de conflitos ou violência pós-eleitoral. Isto é, a tensão entre partidos políticos tem sido notória nos períodos ou processos eleitorais por meio de reativação de conflitos latentes (TOLENAERE, 2004, p.277).

Por outro lado, a abordagem desenvolvimentista centrada nos direitos econômicos e sociais aborda a democracia como sendo:

(...) a slow, iterative process measured in decades and marked by the gradual accumulation of small gains. Democratization is wound in a double helix of causality with socioeconomic development: Just as the achievement of basic features of democratic governance contributes to further socioeconomic development, so too do socioeconomic gains contribute to democratization (CAROTHERS, 2009, p.8).

Nessa corrente existe uma interação mútua ou dupla causalidade entre democracia e desenvolvimento socioeconômico e está associado ao conceito da capacidade do estado de providenciar serviços sociais básicos, tais como educação e saúde. A capacidades de formulação de políticas, incluindo a capacidade de implementar políticas com eficácia. A discussão se o processo da democratização substitui ou complementa a capacidade do estado está presente nos trabalhos de Fukuyama (2015) e Norris (2012).

Por outro lado, a promoção da democracia como condicionalidade política pelos doadores tem resultado em democracia eleitoral no sentido de que o processo de transição é considerado completo quando o vencedor das eleições livres assume o poder. Acreditamos que a transição democrática definida em termos de vitória eleitoral coloca o problema de qualidade democrática nos países em desenvolvimento, tendo em conta que a consolidação da democracia vai além de eleições livres e periódicas. Pensamos que a democracia deve incorporar valores de tolerância política, respeito pelas minorias e direitos humanos. Ademais, espera-se que o regime eleito democraticamente tenha capacidade para responder às necessidades sociais básicas, saúde, educação e saneamento básico. Nesse

sentido, a promoção da democracia não deve se limitar na emulação dos valores ocidentais, mas sim, ela deve respeitar a realidade social e política dos países receptores.

Além de debates analíticos intensos, podemos salientar esforços para a medição e operacionalização do conceito da democracia, em que são usados diferentes índices. Para o efeito deste trabalho, sempre que se fizer necessário usaremos as medidas de democratização fornecidas pela The Economist Intelligence Unit's Democracy index (EIU) e Polity IV³. Índices que se tornaram padrão na pesquisa comparativa, permitindo que os regimes sejam categorizados como autocracias ou democracias.

O mais usado nas ciências políticas e Relações internacionais é o índice Polity IV que mede o grau da democracia numa escala de 0 a 10. A média de 4,5 corresponde à escala no qual se situam muitos países em desenvolvimento, incluindo Moçambique. Dentro desta faixa limite, ainda são maiores as chances de reversão do processo democrático. Portanto, os conceitos da Democracia e a boa governança são conceitos muito confundidos, embora sejam distintos. A seguir analisaremos o conceito de boa governança.

2.3. Boa Governança

Governança é o processo por meio do qual, atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder (BANCO MUNDIAL, 2017, p.3). A definição do Banco Mundial enfatiza as instituições formais e o papel dos atores estatais na governança. Nesse sentido, o termo instituição significa organizações e regras. O revestimento normativo do conceito tem haver com a ideia de que a corrupção, baixa qualidade da função pública e má gestão impactam na capacidade do estado prestar serviços públicos básicos de qualidade e na criação

³ The Democracy Index is based on five categories: electoral process and pluralism; civil liberties; the functioning of government; political participation; and political culture. Based on their scores on a range of indicators within these categories, each country is then itself categorised as one of four types of regime: "full democracies"; "flawed democracies"; "hybrid regimes"; and "authoritarian regimes (EIU 2016 p.2). on a scale of 0 to 10)

de condições para o funcionamento do mercado. Esses problemas podem ser ultrapassados com a Boa Governança que promove simultaneamente, a agenda econômica de liberalização econômica com as reformas políticas (CRAWFORD, 2001 p.160). Além disso, a boa governança está associada à privatização e a retração do Estado.

Norris (2012) apresenta três perspectivas de abordagem sobre boa governança, designadamente, a perspectiva do **state building capacity**, a perspectiva **clássica liberal**, e a perspectiva **Weberiana** da capacidade do estado e assevera que:

The “good governance” agenda has been framed in terms of emphasizing (i) state-building (the Huntington thesis) by those agencies concerned with peace building; (ii) classical liberal notions of “good governance,” emphasizing private property rights and rule of law, by those seeking economic development, growth, and prosperity (termed here the World Bank thesis); or (iii) Weberian concepts of state capacity, impartiality, and the quality of bureaucratic governance. The “good governance” thesis from the Weberian perspective emphasizes that well-functioning states – implicitly those that meet standards of impartiality, effectiveness, legality, efficiency, transparency, and integrity – are a more effective national partner for international development agencies (NORRIS, 2012, p.34).

As três abordagens são relevantes para entender o paradigma de boa governança como condicionalidade para ajuda externa no contexto do novo milênio. De modo geral, o conceito de boa governança é muito impreciso e tem vários significados. A sua definição procura evitar a conotação política, por isso, foca em instituições que são fundamentais para o funcionamento do mercado. Enquanto isso, o revestimento normativo de conceito é o reflexo da emulação do modelo ocidental neoliberal para contextos e realidades diversas. No contexto da agenda de boa governança, os doadores promovem simultaneamente a liberalização econômica com as reformas políticas.

Entretanto, a literatura crítica ao modelo de promoção da boa governança nos países em desenvolvimento, tal como Easterly (2013) e Grindle (2007) argumentam que os problemas de governança dos países devem ser resolvidos gradualmente atendendo ao contexto específico de cada país. Grindle (2007) questiona a agenda de doadores e argumenta que a sua intervenção deveria ser gradual com vista a criar condições mínimas de boa governança nos países em desenvolvimento. Sustenta o seu argumento com o termo *good enough governance*, segundo o qual:

(...) interventions thought to contribute to the ends of economic and political development need to be questioned, prioritised, and made relevant to the conditions of individual countries. They need to be assessed in the light of historical evidence, sequence, and timing, and they should be selected carefully in terms of their contributions to particular ends such as poverty 'reduction and democracy (GRINDLE, p. 2007:554).

Concordamos com a visão da Grindle acima citada, é evidente que o contexto de cada país deve importar nas intervenções dos doadores e não se pode assumir que todos os países em desenvolvimento são iguais e têm o mesmo contexto social e político. Aliás, muitas intervenções dos doadores, sobretudo das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) fracassam pelo fato de conceber os mesmos programas, *one size fits all*, para quase todos países em desenvolvimento sem ter em consideração as especificidades de cada país beneficiário (STILIGZ 2008).

Portanto, a questão de especificidade e o contexto histórico de cada país é importante na medida em que boa governança é determinada pelas condições estruturais de cada sociedade bem como da sua trajetória histórica. Ademais, a intervenção dos doadores para a promoção da democracia e boa governança compromete a soberania dos estados ao interferir nos assuntos internos dos estados.

2.4. Ajuda externa no contexto das Teorias das Relações Internacionais

A ajuda externa no período da guerra fria ocorreu num ambiente internacional caracterizado pela disputa de influência entre as duas superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética.

Nesse período, a teoria realista foi a mais dominante nas relações internacionais, ela defende que o Estado é o principal ator do sistema internacional e atua no sistema anárquico no qual a busca pelo poder, segurança e sobrevivência são preocupações fundamentais na prossecução do interesse nacional⁴. Nesse sentido, a ajuda externa

⁴ O realismo é uma perspectiva teórica popular nas relações internacionais que vê o mundo como composto de estados de maximização do interesse próprio em busca de poder. A primeira motivação para a ação do Estado em assuntos internacionais, seja realizada unilateralmente, multilateralmente, por meio de alianças, negociações pacíficas ou guerra, para manter ou aumentar o poder político em relação a outros estados.

não pode ser dissociada dos objetivos da política externa. O principal proponente do realismo clássico, Hans Morgenthau sugere que a ajuda externa é instrumento da política externa dos Estados voltada a atender fins políticos e militares. Excetuando a ajuda humanitária, todos os tipos de ajuda são políticos e servem ao interesse da política externa dos estados (MORGENTHAU, 1962, p.301). Dentro dessa perspectiva, a motivação para ajuda externa visa aumentar poder e segurança nacionais. Isto é, um instrumento que os *policymakers* usam para atingir os seus interesses ou objetivos de dominar, proteger ou influenciar os outros países. Portanto, os realistas estão preocupados com a distribuição do poder entre países no sistema.

Em contraponto à teoria realista que defende que Estado é o ator principal e deve evitar a cooperação, o Internacionalismo Liberal é contra a intervenção do estado, embora seja a favor de regras internacionais que incentivam o livre comércio e redução de práticas discriminatórias e protecionistas. O Internacionalismo Liberal combina a componente da tradição humanitária com um forte compromisso com um sistema comercial multilateral aberto. No contexto das Relações internacionais, esta perspectiva teórica enfatiza aquelas características que conduzem a cooperação, tais como, democracia, comércio e instituições. Além disso, valoriza a independência Norte-Sul e as novas oportunidades abertas pelo livre comércio.

Deste modo, o desenvolvimento do Sul pode ser alcançado pela cooperação e harmonização de interesses comuns entre os países do Norte e do Sul. Nesse sentido, a ajuda externa seria o instrumento ideal de cooperação para resolver os problemas da interdependência e globalização. Através das políticas internacionais podem-se expandir os bens públicos globais e resolver os problemas da pobreza, degradação ambiental e proliferação de doenças infecciosas no mundo (LANCASTER, 2007, p.5). Os internacionalistas liberais procuram resolver os problemas resultantes da interdependência dos estados por meio de cooperação com a finalidade de garantir a paz e livre comércio entre países (teoria de paz democrática).

Dentro duma perspectiva alternativa e contestando as bases teóricas e epistemológicas positivistas, os construtivistas interpretam a ajuda externa no prisma de ideias, normas e valores. Assim, eles negam à premissa dos realistas que os

interesses políticos dos países doadores sejam a motivação para ajuda externa. Enfatizam que a preocupação humanitária deve ser a mais relevante no processo da ajuda externa. Na sua obra de 1993, *Moral Vision and International Politics*, Ludsmaine sustenta que a ajuda externa não pode ser avaliada com base em interesses políticos e econômicos dos doadores e argumenta que “(...) the essential causes lay in humanitarian and egalitarian principles of the donors’ countries, and in their implicit belief that only on the basis of a just international order in which all states had a chance to do well was a peace and prosperity possible” (LUMSDAINE, 1993, p.30). Portanto, as ideias, os valores desempenham um papel fundamental na definição de valores morais e éticos da política de ajuda.

O construtivismo ao explicar a ajuda externa no prisma de ideias, normas e valores tem uma abordagem alternativa ao realismo e internacionalismo liberal. A visão construtivista teve o mérito de trazer a dimensão normativa na discussão sobre a ajuda externa e contrastar com as visões positivistas anteriormente mencionadas.

Entretanto, a visão construtivista baseada em moral e princípios contrasta com a visão realista que vê a ajuda externa como instrumento para expandir áreas de influência estratégicas e mercados. Ainda que seja uma visão importante sob ponto de vista teórico, todavia, na prática a cooperação entre Estados tem sido guiada pelos seus interesses estratégicos na condução das agendas de cooperação ou da política externa. Por exemplo, o interesse geopolítico, comercial e a influência neocolonial ainda são fatores determinantes na cooperação Norte-Sul. Sendo que, o histórico da cooperação desigual entre os países do Norte e os países africanos é um exemplo de que a ajuda externa está relacionada aos interesses dos países do Norte do que com a solidariedade.

3. REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção fornece uma discussão teórica sobre a ajuda externa e as reformas políticas em dois níveis de análise, notadamente: i) nível sistêmico, com enfoque na cooperação dos países ricos da OCDE e os países em desenvolvimento do Sul, e o ii) nível doméstico, no qual a unidade de análise é o Estado-Nação (caso empírico de Moçambique).

3.1. Ajuda Externa e Promoção da Democracia no Período Pós-Guerra Fria

Levitsky e Way (2010) analisam a dimensão externa da democratização no pós-Guerra Fria e identificam dois fatores democratizantes, a vinculação (*linkage*) aos países ocidentais e a alavancagem (*leverage*). Os países estreitamente ligados ao Ocidente (*linkage*) tiveram maior influência externa para a democratização, mesmo onde as condições domésticas eram desfavoráveis como, por exemplo, em África. Para Levitsky e Way (2010, p. 308), o processo de transição democrática foi impulsionado por pressão externa e não pelos movimentos democráticos internos, de baixo para cima. Por isso, o processo de democratização revelou-se muito limitado.

Na sua obra *Why is Democracy Performing So Poorly?* Fukuyama (2015) aponta que o processo de democratização sem atenção à modernização do Estado pode levar ao enfraquecimento da qualidade do governo. Observa que em termos de sequência, as democracias consolidadas tiveram a construção do Estado antes da democratização. Sobre este ponto, Norris (2012) já tinha refletido sobre a necessidade de os doadores promoverem a construção do Estado, simultaneamente, com instituições democráticas e o Estado de direito. Nesse sentido, as democracias liberais modernas devem combinar três instituições básicas: capacidade do Estado, *rule of law* e accountability democrática (FUKUYAMA, 2015, p. 12). Em termos de prioridade, a capacidade do Estado é mais relevante em relação à accountability democrática, sendo que o maior desafio das transições democráticas consiste em estabelecer Estados modernos com boa governança.

Entretanto, o retrocesso de regimes democráticos resultou do fracasso da institucionalização, isto é, o fato da capacidade do Estado em muitas democracias

da terceira onda não terem acompanhado as demandas populares por accountability democrática. Por outro lado, a falta de legitimação das democracias deveu-se ao fato de o desenvolvimento dos Estados modernos não terem acompanhado o desenvolvimento das instituições democráticas, levando-as a situações de desequilíbrio, nas quais novas democracias não foram capazes de atender às demandas dos seus cidadãos por serviços públicos de qualidade (FUKUYAMA, 2015, p. 13). As experiências de promoção da democracia malsucedida no Iraque (2001) e Afeganistão (2003) sem ter em conta o aspecto da capacidade do Estado ilustram bem esse problema.

Na visão de Fukuyama (2015), estabelecer uma democracia viável requer dois estágios fundamentais, são eles: i) organização dos movimentos sociais em partidos políticos que podem disputar eleições e ii) desenvolvimento de Estados modernos ao mesmo tempo em que se constroem instituições democráticas e o Estado de direito. No século XX, o estabelecimento de democracia viável tem enfrentado a ascensão de regimes autoritários, como na China, Ruanda e Singapura, que têm altas taxas de crescimento e oferecem serviços públicos de qualidade. Tal fato aumentou o prestígio desses regimes em relação à democracia em várias partes do mundo, sobretudo na África subsaariana.

Norris (2012) analisa o impacto de regimes nos objetivos vitais de desenvolvimento, que incluem crescimento econômico, bem-estar social (saúde e educação) e redução de conflitos armados, e argumenta que a democracia liberal não é suficiente para criar o bem-estar humano se os Estados não têm capacidade para implementar políticas (NORRIS, 2012, p. 7). Por via de uma teoria unificada, a autora defende que tanto a democracia liberal como a capacidade do Estado devem ser fortalecidas, simultaneamente, para garantir um desenvolvimento efetivo, porque regimes que combinam estes dois elementos têm condições mais favoráveis para o desenvolvimento sustentável e segurança humana.

Neste ponto, Norris dialoga com Fukuyama, que defende a promoção simultânea de democracia e capacidade dos Estados, com o argumento de que os doadores no âmbito da promoção da democracia precisam prestar atenção à construção simultânea do Estado moderno, das instituições democráticas e do Estado de direito.

Argumenta-se que a democracia liberal e a construção da capacidade do Estado devem ser promovidas simultaneamente porque a democracia por si só não é suficiente para criar o bem-estar humano, sobretudo numa situação em que os Estados não têm a capacidade para implementar políticas (NORRIS, 2012, p. 7).

Tal como Fukuyama, Norris defende a ideia de que o desenvolvimento de um Estado depende de boa performance nos direitos democráticos e capacidade do Estado, sendo que a democracia tem sido minada pelo fato de os doadores concentrarem mais atenção nas instituições democráticas e menos na *state building capacity*. Esta última é entendida como sendo a capacidade de o regime desempenhar funções essenciais para bem-estar coletivo, como garantir a segurança e a gestão de bens e serviços públicos, medidos pela qualidade da burocracia, falta de corrupção e Estado de direito. A autora explica melhor o seu argumento da seguinte forma:

The state-building acknowledges the normative value of democracy as an abstract ideal, but recognizes the pragmatic benefits of strengthening governance institutions as the overarching priority contend that in 'weak' or 'fragile' states, democracy-promotion should be deferred, with the postponement of multiparty elections or attempts to strengthen civil society organizations. This idea has been reinforced by several agencies led by the World Bank, which emphasize the developmental benefits thought to accrue from strengthening the institutions of 'good governance', reflecting the principles of transparency, accountability, and rule of law (NORRIS, 2012, p. 15).

Deste modo, a autora dialoga com Acemoglu e Robinson (2012), que defendem que instituições políticas inclusivas determinam o desenvolvimento das Nações. Esta abordagem que foca na importância da boa governança das instituições para o desenvolvimento foi endossada pelos doadores e organizações internacionais desde os primórdios da década de 1990. Tal como Fukuyama, Norris advoga que o desenvolvimento de um Estado depende de boa performance nos direitos democráticos e capacidade do Estado.

Do nosso ponto de vista, a lacuna da literatura sobre a promoção da democracia reside no fato de não se ter em consideração os diferentes contextos nos quais a democracia deve ser implementada nos vários cantos do mundo, ignorando a peculiaridade histórica e as características de cada país. A ideia de democracia

como valor universal que reflete o pensamento, valores e experiência do Ocidente tem se revelado limitada.

3.2. Ajuda Externa e Democracia em África

Collier (2007, p. 107) afirma que a ajuda externa é eficaz nos países com boa governança e boas políticas. Assim, as políticas de condicionalidade atadas à governança, como a Millennium Challenge Account, dos Estados Unidos, podem melhorar a governança. Porém, dentro de um certo limite, que, na sua estimativa, é de 11 por cento e deixando de ser efetiva quando chega aos 16 por cento do GDP pelo princípio de rendimentos decrescentes. A ajuda não tem sido efetiva nos países pobres porque eles estão mergulhados em quatro armadilhas (*trap*) que inviabilizam o desenvolvimento da maioria dos países de baixa renda, a armadilha do conflito, armadilha de má governança, a armadilha de recursos naturais e a armadilha de países do *hinterland* sem acesso ao mar (COLLIER, 2007, p. 15).

Em face das armadilhas acima plasmadas, a intervenção externa do Ocidente é necessária para solucionar os problemas da cultura política desses países, tendo em conta que os processos internos da *accountability* não funcionam adequadamente.

Do nosso ponto de vista, a abordagem do Collier é paternalista e neocolonialista, e revela-se contrária aos princípios de relações internacionais de igualdade soberana dos Estados e autodeterminação dos povos. Na prática, as intervenções externas para imposição da democracia ou boa governança não têm funcionado nos países beneficiários no pós-guerra Fria. Já tínhamos referido que a intervenção do Ocidente para derrubar regimes autoritários e reconstruir Estados no Afeganistão e no Iraque, com a justificativa de promover a democracia, resultou, paradoxalmente, na instabilidade política e Estados falhados.

A obra de Collier teve o mérito de diagnosticar as armadilhas do desenvolvimento, mas peca ao trazer soluções de cunho colonialista e paternalista em relação aos países africanos ao propor a intervenção do Ocidente nesses Estados.

De nossa perspectiva, o Continente Africano não pode depender do Ocidente para desenhar as suas próprias políticas. Neste sentido, é pertinente a crítica de Dambisa Moyo (2009), de que a África precisa de investimento e comércio e não de ajuda externa. Collier tem um argumento similar aos de Herbst, que iremos analisar a seguir.

Na sua obra *State and Power in Africa*, Herbst (2002) apresenta uma visão pessimista sobre a governação bem como uma abordagem institucionalista do processo de desenvolvimento da África, argumentando que a trajetória histórica do processo da construção do Estado africano foi prejudicada pelo tráfico de escravos e pelo colonialismo, que minaram o desenvolvimento institucional e a centralização do Estado em África (2002, p. 518). Assim, a forma como as Nações são organizadas são as causas fundamentais do subdesenvolvimento dos países africanos.

No mesmo diapasão, Kalu (2018, p. 188) defende que a ajuda externa para a África precisa se concentrar em estratégias para reestruturar o Estado africano de forma que tornem o Estado e as suas instituições capazes de iniciar e executar as políticas certas para o crescimento industrial, transformação econômica e redução da pobreza. A ideia central é que a estrutura do Estado africano e a configuração institucional não podem conduzir ao desenvolvimento.

Assim, os resultados negativos da experiência de liberalização econômica e política não se devem à aplicação do modelo em si, mas sim aos problemas institucionais que dificultam o crescimento e transformação dos países africanos. Aqui, o autor nos remete ao argumento de Acemoglu e Robinson, que apontam as instituições extrativistas dos Estados africanos como responsáveis pelo insucesso dos programas de liberalização política e econômica. Tanto Kalu como Herbst partilham da mesma ideia de que a razão do subdesenvolvimento do continente africano é explicada pelo fato de ele não conseguir romper com o ciclo vicioso das instituições políticas extrativistas herdadas do período colonial.

Para Herbst (2002), o fraco desenvolvimento das instituições explica alguns aspectos da África moderna, sobretudo a pobreza de milhões de africanos que pode ser testemunhada pela falta de fornecimento de serviços básicos, nomeadamente,

água potável, saúde e educação. Nesse sentido, a ajuda externa tende a ser ineficaz enquanto não se romper com o ciclo das instituições extrativistas. Sobre esse aspecto, Herbst dialoga com Acemoglu e Robinson (2012), que defendem que o crescimento é mais provável nas instituições inclusivas do que nas instituições extrativistas.

Acemoglu e Robinson (2012) criticam o formato atual da ajuda externa da OCDE, que tem sido destinada aos países com instituições extrativistas. Para os autores, a razão pela qual a ajuda externa não funciona nos países em desenvolvimento tem a ver com as suas instituições extrativistas que estão na origem do subdesenvolvimento. Nesse sentido, as instituições extrativistas são aquelas que levam à estagnação e ao fracasso econômico. Enquanto que as instituições inclusivas são aquelas que fomentam a atividade econômica, aumentam a produtividade e a prosperidade econômicas. Por isso, os países africanos precisam de instituições políticas e econômicas inclusivas a fim de romper com o ciclo da pobreza.⁵

Entretanto, a ajuda externa não é capaz de incentivar o crescimento vigoroso nos países com instituições extrativas, porque estas estão na origem da desigualdade e da pobreza mundiais. Por isso, a ajuda externa tem sido um meio ineficaz de lidar com o fracasso das nações, sendo necessária uma abordagem positiva que consiste na estruturação da ajuda externa para que insira e inclua nos seus processos decisórios grupos e lideranças excluídos do poder, empoderando, assim, um amplo segmento da população (ACEMOGLU; ROBSON, 2012, p. 439). A ideia central é que a probabilidade de as nações desenvolverem instituições inclusivas é maior quando se tem um sistema pluralista aberto que estimula a participação da grande massa da população em atividades econômicas. A condição *sine qua non* para o estabelecimento de instituições inclusivas é a existência de um Estado centralizado com garantia de direitos de propriedade, instituições políticas pluralistas, segurança da propriedade privada e sistema jurídico imparcial.

⁵ O argumento do Acemoglu e Robinson é a formalização da tese pioneira de Douglas North (1991, p. 98), que defende que o ponto central da história econômica e desenvolvimento é a evolução de instituições políticas e econômicas que criam ambiente que resulta no aumento da produtividade. Enquanto o North restringiu a sua abordagem às instituições econômicas (direitos de propriedade e outras instituições que reduzem os custos de transação), Acemoglu e seu coautor incidem sua abordagem nas instituições políticas e econômicas.

Ainda que o trabalho dos autores seja relevante para a abordagem dos problemas de governança e desenvolvimento dos países pobres, ele apresenta uma grande lacuna concernente à explicação monocausal – instituições políticas e econômicas – dos problemas de desenvolvimento dos países pobres. Além disso, o argumento dos autores não clarifica como os países pobres podem criar instituições inclusivas dentro das suas circunstâncias, tendo em consideração que as precondições para ter as instituições de boa governança – proteção de direito de propriedade, burocracias profissionais, sistema de justiça moderno, accountability e pluralidade na participação, tidos como necessários para o sucesso do mercado – pressupõem um nível avançado de desenvolvimento econômico.

Dambisa Moyo (2009, 2018) defende o fim da ajuda externa porque ela aumentou a pobreza, a corrupção e a dependência em África. Para tal, ela apresenta uma visão alternativa para o desenvolvimento e a redução da pobreza em África que não depende da ajuda externa, denominada *dead aid*. O *dead aid* deveria ser ideal para a redução gradual da dependência de ajuda externa, fortalecimento das instituições e financiamento alternativo através do comércio e do investimento estrangeiro direto.

O ponto central desta proposta – *dead aid* – seria o accountability em que os governantes seriam responsabilizados pelo incumprimento das suas obrigações de transparência na governação e fornecer bens públicos (MOYO, 2009, p. 136). Apesar de estar a favor de regimes autoritários, a autora demonstra maior preocupação na responsabilização e transparência na administração pública e combate à corrupção na sua proposta do *dead aid*, mas, paradoxalmente, ela defende o estabelecimento de regime autoritário.

À semelhança de Acemoglu e Robinson (2012), que não acreditam no formato atual da ajuda externa para o desenvolvimento dos países pobres, Moyo, por motivo diferente, defende que a ajuda incentiva a corrupção e serve aos interesses dos doadores e das elites domésticas nos países pobres e, por essa razão, ela não é ideal para o desenvolvimento e alívio da pobreza nesses países, segundo seu argumento: “what poor countries at the lowest rungs of economic development need

is not a multi-party democracy, but in fact a decisive benevolent dictator to push through the reforms required to get the economy moving” (MOYO 2009). Discordamos veementemente da ideia de que os ditadores são melhores para o desenvolvimento em África, porque não há nenhuma evidência empírica que suporte o argumento da autora.

Ainda que a autora tenha feito um diagnóstico detalhado dos problemas de governança e uma crítica acirrada da história da política de desenvolvimento dos países africanos, todavia, ela peca pelo fato da sua proposta, chamada *dead aid*, ser favorável ao estabelecimento do regime autocrático. Portanto, discordamos da proposta de Moyo de que os países africanos devem ser governados por ditadores benevolentes com um mandato prolongado de modo a permitir o cumprimento dos seus planos econômicos. Não sabemos até que ponto o modelo da Moyo, inspirado no modelo de desenvolvimento dos países do Sudeste Asiático, pode ser adequado à realidade atual africana.

Moyo (2018) retoma o seu argumento controverso na sua obra recente *The Edges of Chaos*, na qual defende:

[...] myopia within democracy leads to the misallocation of scarce resources, such as capital and labor, and shortsighted investment decisions by politicians and business. Ultimately, the myriad economic challenges are a manifestation of a corrosive problem in the democratic political process. proposes ten far-reaching reforms to democracy that are designed to combat this myopia, overcome the headwinds challenging the global economy, and galvanize economic growth. The proposals transform the way elections are held, alter how politicians are judged, and ensure that both voters and politicians take a long-term view. To this end the proposals include lengthening political terms to better match long-term economic challenges, imposing minimum standards on both politicians and voters.

Com o argumento segundo o qual os países africanos devem adotar reformas substanciais para acomodar regimes com mandatos de governação extensos e com direitos políticos mínimos, ela vai à contramão do pensamento contemporâneo que defende instituições políticas inclusivas e respeito pelo Estado de direito democrático (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), bem como da ideia do Amartya Sen (2000), que defende o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas

e eliminação de restrições ao desenvolvimento humano, cuja violação resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas por regimes autoritários.

Ainda que possamos concordar com a ideia de que a ajuda não funciona adequadamente e a redução da pobreza constitui um mito em África. Não acreditamos que a solução dos problemas de desenvolvimento da África seja por meio do regime autocrático – liderado ditador benevolente – e pelo mercado neoliberal assente na abertura de mercados, investimentos externos e programas de microfinanças para os pobres. Historicamente, o Continente Africano teve muitos regimes autocráticos e nenhum deles trouxe desenvolvimento, e os resultados dos programas de ajuste estrutural provaram que o mercado neoliberal não é suficiente para resolver os problemas sociais e econômicos dos países.

Uma grande lacuna na literatura sobre o Continente Africano tem sido o pensamento equivocado de que todos os países africanos enfrentam os mesmos problemas e que se pode aplicar a mesma solução para todos eles (*one size fits all solutions*), esquecendo as peculiaridades de cada país. Ciente dessa limitação, abordaremos o impacto da ajuda externa no regime político moçambicano tendo em conta as peculiaridades e o contexto histórico do país na seção seguinte.

3.3. Ajuda Externa e Processo de Democratização em Moçambique

Os debates sobre a transição democrática foram dominados pela literatura que tem foco em fatores domésticos (MAZULA, 1995) e outros que analisam a influência de fatores externos na trajetória democrática moçambicana (HONWANA, 1995; ABRAHAMSSON e NILLSON, 2001).

Segundo Mazula (1995, p. 55), a democracia moçambicana foi importada do mundo ocidental e está associada a alguns interesses econômicos e políticos nacionais.

No mesmo diapasão, Honwana (1995) afirma que a ajuda externa e a imposição do pluralismo político e da economia de mercado foram as condições que tornaram possível e moldaram a tripla transição da guerra para a paz, de um regime político

monopartidário para um regime pluralista, de uma economia socialista para uma economia de livre mercado. Honwana tem dúvidas quanto ao processo de democratização porque pensa que o contexto da extrema pobreza determina que a reconstrução no período democrático dependa enormemente dos apoios externos que são oferecidos sob condições que violam a soberania nacional e torna incerto o desenvolvimento nacional.

Abrahamsson e Nilsson (1998) analisam a interação de fatores externos e internos que contribuíram para a transição do sistema econômico e político em Moçambique no período pós-guerra Fria e argumentam que os efeitos da globalização e marginalização do Continente Africano reduziram o espaço de manobra do Estado-Nação em África desde a década de 1990. Os autores fazem uma discussão normativa sobre as condições para a consolidação do Estado-Nação e do espaço econômico por via da implementação de uma estratégia de desenvolvimento alternativo que tenha em conta três áreas importantes: i) programas de ajuste estrutural, ii) o *ownership* da utilização da ajuda externa e a iii) questão do papel do Estado, que condicionam o aumento do espaço de manobra e as possibilidades para o desenvolvimento em Moçambique.

Para os autores, “uma diminuição do domínio nacional e uma dispersão não controlada das decisões estratégicas por um grande número de atores não facilitam o crescimento de um Estado-Nação capaz de manter a estabilidade política e ordem social” (ABRAHAMSON; NILSSON, 1998, p. 84). Concordamos com a ideia dos autores de que a ajuda externa diminuiu o espaço de manobra do Estado moçambicano porque os doadores se apoderaram do processo de decisão política e econômica em Moçambique. As políticas de retração do Estado no contexto de ajuste estrutural reduziram gastos públicos para várias áreas sociais. Além disso, o processo da privatização em Moçambique resultou em desemprego em massa e contribuiu para aumentar a pobreza.

Entretanto, o grande desafio para Moçambique é conseguir conciliar a consolidação do Estado-Nação com exigências dos doadores de alargar a economia de mercado e consolidar o sistema democrático ocidental. Na prática, as exigências dos doadores em forma de condicionalidades têm sido contra produtivas para a

consolidação do Estado. Perez Nino e Le Belion (2013, p. 23) afirmam que o apoio contínuo dos doadores tem minado a autoridade, a legitimidade e a eficácia do Estado, pelo fato de a dependência da ajuda resultar na baixa obtenção de receitas pelo Estado moçambicano e o fortalecimento de grupos domésticos poderosos que não estão interessados em renegociar contratos e expandir a base fiscal.

Por sua vez, Castel Branco (2011, p. 402) analisa o processo da construção do Estado focando na questão de *ownership* da política de desenvolvimento no contexto da dependência de ajuda internacional ao desenvolvimento. A ideia central é que existe um conflito entre doadores e o Estado no processo de escolha de opções e formação de política de desenvolvimento, no contexto daquilo que chamou de dependência multidimensional, estrutural e dinâmica da ajuda externa. Nessas condições, a estratégia de *ownership* do governo de Moçambique tem dois componentes fundamentais e aparentemente contraditórios: manter os fluxos de ajuda externa, minimizando os conflitos com os doadores sobre política econômica, e reduzir o poder e influência dos doadores (CASTEL BRANCO, 2011, p. 407). No entanto, a estratégia de *ownership* com vista a redução da influência dos doadores não funcionou devido a alta dependência da ajuda externa.

Renzio e Hanlon (2010) contestam o discurso de *ownership* nacional nas relações entre os doadores e o governo de Moçambique e argumentam que “Mozambique is a case in which the expression of national sovereignty has been very much a contested issue, undermined at different times both by external actors and by internal political” (RENZIO; HANLON, 2010, p. 36). Para sustentar o seu argumento, apresentam três exemplos de áreas nas quais os doadores impuseram escolhas políticas, apesar da resistência do governo moçambicano, designadamente, liberalização da exportação da castanha, privatização da terra, assuntos de governança relacionados à corrupção. Nessa ordem de ideias, a interferência dos doadores e a inflexibilidade quanto à prescrição de políticas têm levado o governo a prestar mais atenção no processo de gestão de ajuda do que no diálogo nacional que possa levar ao desenvolvimento de uma política coerente.

4. GÊNESE E EVOLUÇÃO DO SISTEMA DA AJUDA EXTERNA

O sistema da ajuda externa teve sua gênese no contexto da confrontação entre as duas superpotências (EUA e a URSS) no período da Guerra Fria, na década de 1940. Nesse período, podemos destacar o processo de descolonização dos países africanos e asiáticos e a criação de instituições multilaterais, nomeadamente, Banco Mundial, FMI e OCDE. De acordo com Milani, o sistema da ajuda externa teve sua evolução e institucionalização no contexto da guerra fria e acompanhou o processo de legitimação do multilateralismo, por meio da emergência de normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores, de uma forma mais organizada, regular e previsível (MILANI, 2018, p.33). A evolução do sistema não teria sido possível sem a existência de uma pluralidade de atores que a caracteriza, designadamente, agências bilaterais, instituições multilaterais de cooperação bem como atores não estatais que promovem o desenvolvimento.

De modo geral, a estrutura do sistema da ajuda externa engloba dois grupos distintos de atores, nomeadamente, os países doadores da OCDE (países do Norte global) e os países beneficiários da ajuda externa (Países em desenvolvimento do Sul Global). Os países ricos da OCDE e as suas respectivas agências bilaterais dominam o sistema e têm muita influência nas organizações multilaterais — Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) ⁶.

Neste contexto, o sistema da ajuda externa é moldado por dois conjuntos de práticas, notadamente, a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul. Enquanto a Cooperação Norte-Sul é um tipo de cooperação vertical que ocorre quando um país da OCDE apoia financeiramente ou por outros recursos países em desenvolvimento. Por outro lado, a cooperação Sul-Sul se refere à cooperação técnica entre países

⁶ As instituições multilaterais devido a maior influência dos países do Norte são acusadas de não democráticas pelos países do Sul e por isso exigem reforma. Por exemplo, nas Nações Unidas tem cinco membros permanentes com poder do veto, dos quais três países com poder do veto pertencem à OCDE, nomeadamente, Estados Unidos, Grã-Bretanha e França. O déficit democrático estende-se para o FMI e Banco Mundial que têm sido dirigidos por um Europeu ou um americano respetivamente.

em desenvolvimento do Sul Global — também conhecida como cooperação horizontal ou entre iguais.

Desde a sua gênese, a cooperação Sul-Sul tem contestado o modelo de cooperação desigual Norte-Sul e reivindicado a criação de uma nova ordem econômica internacional mais justa aos países em desenvolvimento. Na prática, a cooperação Sul-Sul é um instrumento para a troca de experiências bem-sucedidas entre países que compartilham realidades históricas e desafios similares, como sejam, compartilhar conhecimento, habilidades e iniciativas de sucesso em áreas específicas, como desenvolvimento agrícola, direitos humanos, urbanização, saúde, mudança climática (ONU, 2019).

Entretanto, um dos grandes problemas no sistema da ajuda externa é a falta de harmonização dos atores do sistema. Por isso, ela não é um regime internacional nos moldes dos direitos humanos ou proteção ambiental, apesar de bastante institucionalizado e complexo na construção de discursos, visões de mundo, conceitos e práticas (MILAN, 2018, p.23). A despeito disso, os doadores tradicionais que são membros do DAC, compartilham um conjunto de crenças e compromissos que servem coletivamente como sua base institucional (LANCASTER 2007)⁷. No entanto, existe pouca convergência de interesses ou expectativas entre os atores devido à fragmentação do sistema. Por exemplo, não obstante a OCDE ter estabelecido um conjunto de normas para cooperação Norte e Sul e ter desenvolvido um modelo de parceria com maior grau de abrangência e institucionalidade comparativamente a cooperação Sul-Sul, ainda persistem diferenças na forma de atuação dos doadores da OCDE no sistema internacional.

Relativamente à cooperação Sul-Sul, os países do Sul procuraram estabelecer uma plataforma comum de cooperação na década de 1970, por via do Plano de Ação de

⁷ Segundo Lancaster (2007), a ajuda da OCDE começou como uma preocupação mútua sobre a disseminação do comunismo durante a Guerra Fria, os doadores tradicionais mais recentemente consideraram a erradicação da pobreza como um objetivo comum para orientar as normas e princípios do padrão de cooperação do DAC. As revisões periódicas entre os membros do DAC são o principal mecanismo usado para garantir uma plataforma comum. Segundo a mesma autora, (...) traditional donors have been accumulating a set of institutions for concerted self-restraint that include ex ante restrictions on aid behaviors and ex-post vigilance for ensuring compliance with certain norms and principles by each member, thus reducing the transaction costs inherent in uncoordinated aid activities.

Buenos Aires (BAPA) de 1978, de modo a compartilhar experiências bem-sucedidas. Infelizmente, esse tipo de parceria ainda não conseguiu ter resultados desejados e muito menos ter o grau de institucionalidade do padrão da OCDE.

A falta de convergência de interesses nos países do Sul pode ser demonstrada com a emergência dos novos doadores (China, Brasil, Turquia e Índia) que competem por mercados e zonas de influência nos países do Sul, com o discurso de cooperação horizontal ou entre iguais. A diferença com os doadores da OCDE consiste no fato de não se imiscuir nos assuntos políticos internos e não exigirem condicionalidades políticas. Contudo, eles prosseguem os seus interesses através da cooperação técnica, comércio, investimento externo direto em troca de recursos naturais.

Do ponto de vista discursivo e ideológico do sistema da ajuda externa, os temas que ocuparam a agenda das organizações multilaterais e bilaterais evoluíram dos chamados “três D” direitos humanos, descolonização e desenvolvimento (MILAN, 2015, p.34). Sendo que no pós-guerra fria, a agenda foi expandida para boa governança, democracia e combate à pobreza. Sendo que o grande desafio consiste na harmonização do sistema da ajuda externa que está muito fragmentado e dominado pelos interesses dos países da OCDE.

4.1. Gênese e Evolução da Ajuda Externa no Período da Guerra Fria — Desde o Plano Marshall até o fim da Guerra Fria (1947-1989)

No período da Guerra Fria havia uma forte relação entre o interesse nacional das grandes potências e a ajuda externa dominada por seus interesses de segurança, político-ideológicos e comerciais. Nesse sentido, os Estados Unidos e a União Soviética usaram a Ajuda Externa como meio diplomático para garantir alianças, vantagens geopolíticas e comerciais (LANCASTER, 2007). Os interesses políticos das duas superpotências durante a Guerra Fria determinaram a quantidade e a escolha dos países beneficiários da ajuda externa. Tanto os EUA como a URSS usaram a ajuda externa para garantir o alinhamento automático dos seus aliados nos respectivos blocos de influência no contexto da Guerra Fria.

Os EUA tiveram um papel preponderante no processo da institucionalização do sistema da ajuda externa na qualidade de potência hegemônica, tanto em nível multilateral como bilateral. Em nível multilateral destaca-se a criação de instituições financeiras internacionais de Bretton Woods, Banco Mundial e FMI, que estão intrinsecamente ligadas à sua política externa e ao seu mercado financeiro *Wall Street*.

Em nível bilateral, a liderança americana consistiu na ajuda aos seus aliados que pode ser ilustrado com o lançamento do Plano Marshall, em Julho de 1947, para o financiamento e reconstrução dos países europeus nos pós Segunda Guerra Mundial, o Plano Colombo para o desenvolvimento dos países de sudeste asiático no período da Guerra fria bem como criaram a Organização dos Estados Americanos (OEA) para a contenção do Comunismo no continente americano, Aliança para o Progresso. Todos esses planos culminaram com a aprovação do *Foreign Assistance Act* na década de 1960. Nesse sentido, a ajuda externa foi um instrumento fundamental da política americana para expandir a sua influência no mundo inteiro e para conter o comunismo (doutrina Truman) no período da Guerra Fria. Portanto, a luta anticomunista serviu de legitimação para os EUA apoiarem os seus aliados e a ajuda bilateral foi um instrumento fundamental nesse sentido.

Ademais, os EUA foram preponderantes para a institucionalização do sistema da ajuda externa, por via de ações bilaterais e multilaterais com vista a assistência financeira, militar, técnica e científica para vários países do chamado mundo livre. Estima-se que entre 1948 e 1952, por meio do Plano Marshall, os EUA concederam a dezesseis países cerca de US\$ 13,5 bilhões, dos quais mais de 90% em condições altamente facilitadas ou concessionais, o que representou, na época, pouco mais de 4% do PIB americano (LANCASTER, 2007, p.497). Nesse sentido, a atuação dos Estados Unidos visava conter o comunismo e disseminar o capitalismo e a democracia.

Na década de 1970, a ajuda externa tornou-se uma norma na relação entre os países desenvolvidos do Norte e os países em desenvolvimento do sul. Além do debate sobre as necessidades humanas básicas e alívio da pobreza, a discussão

sobre as metas e o volume da ajuda constitui um ponto crucial na estratégia de desenvolvimento para essa década. Devido a pressão dos países em desenvolvimento, a Assembleia Geral da ONU adotou uma Resolução que estabelece a meta de 0,7 % do produto interno bruto que cada país desenvolvido deve disponibilizar para a ajuda oficial ao desenvolvimento aos países em desenvolvimento (OCDE, 2016, p.2). Essa meta não foi integralmente cumprida pelos países desenvolvidos. Apesar de ter ganhado aceitação nalguns países ricos, sobretudo os países nórdicos, contudo, os Estados Unidos não subscreveram a meta de 0,7 % do PIB e mesmo os que subscreveram não cumpriram integralmente.

Ao longo da década de 1970, as reivindicações dos países em desenvolvimento tinham como foco as necessidades humanas básicas e a mudança da estrutura econômica mundial. Nesse sentido, a ajuda ao desenvolvimento assumiu uma orientação mais redistributiva, com grande parte dela sendo utilizada para apoiar atividades destinadas a atender diretamente às necessidades humanas básicas dos pobres, especialmente nas áreas rurais (LANCASTER, 2007, p. 14). A agenda de combate a pobreza e o foco nas necessidades humanas básicas, nesse período, pode ser compreendido na ótica do ocidente pelas questões geopolíticas ligadas à ideia de que a pobreza tornava os países suscetíveis ao comunismo e a constatação que o crescimento econômico não resulta automaticamente na redução da pobreza.

As consequências da crise do petróleo e o ambiente econômico desfavorável para os países em desenvolvimento na década de 1970 traduziram-se no pessimismo em relação à cooperação tradicional e culminou na perda de credibilidade da ajuda externa da OCDE. A reivindicação dos países em desenvolvimento foi no sentido de estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional na qual os países desenvolvidos deveriam se adaptar às necessidades de desenvolvimento dos países pobres — menos ênfase ao crescimento econômico e mais investimentos para combater a pobreza através de estratégias distributivas. Portanto, o ponto mais alto dessa articulação dos países em desenvolvimento foi a realização da Conferência de Buenos Aires sobre a cooperação sul- sul, em 1978.

4.2. Os desafios para a institucionalização da cooperação Sul-Sul

Na segunda metade da década de 1970, as consequências da crise financeira resultaram na estagnação econômica e falta de progresso na relação entre doadores e os países beneficiários. Tal fato, não só reduziu a credibilidade da ajuda externa nos países em desenvolvimento, mas também levou estes a reivindicar reformas na estrutura econômica mundial. Na conferência de Buenos Aires de 1978, procurou-se estabelecer uma plataforma de cooperação entre os países do Sul para traçar um modelo de desenvolvimento alternativo. A tentativa de institucionalização da estrutura de cooperação Sul-Sul foi através de um instrumento de fortalecimento da cooperação e partilha de experiências entre os países do sul denominado Plano de Ação de Buenos Aires para Promoção e Implementação de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (BAPA).

Ao contrário da cooperação Norte-Sul que reflete a hegemonia dos países ricos do Norte, o BAPA procurou estabelecer uma estrutura de cooperação horizontal (entre os países do sul global) que respeita os princípios básicos de relações entre Estados soberanos: respeito pela soberania, não interferência em assuntos internos e igualdade de direitos. Portanto, a adoção do BAPA não melhorou significativamente o nível da institucionalidade da cooperação Sul-Sul e as reivindicações de uma nova ordem econômica não tiveram sucesso.

Nos primórdios da década de 1980, a cooperação para o desenvolvimento sofreu grande inflexão com a introdução dos Programas de Ajuste Estrutural (PAE) com vista à recuperação econômica dos países em desenvolvimento, e mais tarde com a doutrina macroeconômica focada na abertura de mercados e foco nas instituições nos finais da década de 1990 (RADELET, 2006 p.13).

Entretanto, a década de 1980-89 foi caracterizada pelos problemas da crise da Dívida Externa e os Programas de Ajuste Estrutural nos Países em Desenvolvimento. A dívida externa tornou-se um fenômeno global e agravou a balança de pagamento dos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina (eclosão da crise financeira no México em 1982), durante a denominada “década perdida”. A Solução para a crise da dívida dos países em desenvolvimento

foram as reformas econômicas orientadas para o mercado, nomeadamente, os programas de Estabilização de curto prazo do FMI e os programas de ajuste estrutural, em longo prazo, do Banco Mundial que foram adotados pelos países da América Latina, Ásia e África.

No âmbito das instituições multilaterais, a gênese de programas de reformas neoliberais é o programa de 1980, *Structural Adjustment Facility (SAF)*, no qual o FMI concedia empréstimos em troca de reformas limitadas para a redução do déficit, controle da inflação e estabilidade monetária. Enquanto, no contexto do Ajuste Estrutural, o Banco Mundial concedia seus empréstimos com vista a mudar a estrutura das economias dos países beneficiários para promover as exportações e crescimento econômico no contexto neoliberal. Infelizmente, essas reformas não tiveram resultados positivos, mesmo com o beneplácito dos EUA que exercia influência nas instituições multilaterais para a expansão do neoliberalismo.

Ao adotar o Plano Baker em 1985, Os EUA passaram a condicionar os empréstimos às regras de mercado e à implementação de determinadas reformas, nomeadamente, redução de barreiras de importação e liberalização de investimentos e Privatização (BAAB, 2009, p.89-96). Mesmo com o uso de condicionalidades *ex ante*, o conjunto de reformas neoliberais que foram implementadas nos países em desenvolvimento não tiveram resultados significativos (positivos), tendo-se agravado a crise da dívida externa nos países dependentes da ajuda externa.

No caso do continente africano, do ponto de vista dos doadores os fatores explicativos do insucesso dos programas de ajuste estrutural têm sido os problemas da política doméstica — corrupção, neopatrimonialismo e a ineficácia da governança. A ideia subjacente é que o fraco desenvolvimento dos países africanos estava relacionado a corrupção endêmica e ausência de processos democráticos que poderiam ser solucionados por via da adoção de condicionalidades políticas — democracia e boa Governança. Por isso, o Relatório do Banco Mundial sobre África de 1989 adota, pela primeira vez, o conceito de boa governança. Nesse contexto, o regime democrático é politicamente relacionado com

boa gestão econômica e implementação dos programas de ajuste estrutural (CRAWFORD, 2001, p.99).

Ainda que teoricamente a ideia de que a boa governança seja fundamental para apoiar o crescimento econômico, na prática, a imposição de condicionalidades políticas pelos doadores nos países pobres foi vista como interferência a soberania e autonomia dos estados em desenvolvimento, sobretudo, na sua capacidade de formulação e implementação de políticas. Na subsecção seguinte, analisaremos os mecanismos usados pelos doadores para a promoção da democracia e boa governança no período pós-guerra Fria.

4.3. Década de 1990-Ajuda externa condicionada a Democracia Liberal e Boa Governança no Pós-Guerra Fria

A dinâmica das relações Norte-Sul e o modo de atuação dos doadores tradicionais mudaram drasticamente no período pós-guerra Fria. Enquanto que no período da guerra fria, a ajuda externa tinha fins geopolíticos e militares e não obedecia aos critérios das condicionalidades políticas — chegou a ser canalizada para regimes corruptos e autocráticos sem nenhum tipo de condicionalidade nos vários cantos do mundo. No período pós-guerra fria, a ajuda externa foi concedida aos países em desenvolvimento mediante as condicionalidades políticas — democratização e boa governança — que complementam as condicionalidades econômicas já existentes — os Programas de Ajuste Estrutural. Essa mudança tornou-se possível porque o financiamento aos regimes anticomunistas tornou-se irrelevante para os Estados Unidos e seus aliados com o fim da guerra fria.

No caso do continente africano, a queda da URSS — e o fim das disputas geopolíticas entre os dois blocos — mudou o interesse estratégico ocidental em relação ao continente que culminou com a sua marginalização na economia capitalista mundial. Sendo que no período da globalização, o desenvolvimento tecnológico reduziu a procura de matérias primas do continente, enquanto que as infraestruturas produtivas e o grau de escolarização de mão de obra foram considerados deficientes para atrair novos investimentos para o continente (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1998, p.1). Ao mesmo tempo, regista-se

um aumento da dívida externa dos países africanos e a queda acentuada no volume da ajuda externa devido ao *aid fatigue* dos doadores. Portanto, esses fatores acima vertidos foram responsáveis pela redução drástica da ajuda externa no continente africano e paradoxalmente, o aumento de condicionalidades para sua concessão.

4.3.1. Impacto da ajuda externa na expansão de Reformas Políticas e Econômicas

Na década de 1990, o debate que acompanhou as reformas neoliberais foi caracterizado pela redefinição do papel do Estado versus Mercado no contexto do fenômeno da globalização. Assim, a expansão do mercado e a remoção de barreiras ao livre comércio eram as principais bandeiras dos doadores tradicionais. Estes desempenharam um papel importante na difusão de reformas neoliberais no contexto do Consenso de Washington, entendido como um paradigma — *transnational policy paradigm* — institucionalizado em dois níveis dentro dos países que adotaram reformas e nas agências bilaterais e instituições multilaterais internacionais que promoveram as mesmas (BAAB, 2009).

Na cartilha do Consenso de Washington, o papel do estado não só devia ser mínimo, mas também devia promover mercado livre por meio de desregulamentação, privatização, austeridade fiscal, liberalização do comércio. Essas políticas foram projetadas para reduzir o escopo e o papel do governo central, dispersando os poderes do estado para uma ampla gama de atores dentro da comunidade local e do setor privado e civil (NORRIS, 2012, p.32). Tanto o estado mínimo como a desregulamentação do estado, da forma como foram implementados nos países em desenvolvimento contribuíram para a erosão do poder do estado que perdeu a capacidade de fornecer serviços sociais básicos de qualidade nesses países.

Entretanto, a expansão simultânea da democracia e economia do mercado tornou-se o novo mantra para o desenvolvimento dos países pobres nesse período. Assim, os doadores não só conceberam a ajuda externa para projetar no cenário internacional os valores e princípios neoliberais — reformas orientadas para o mercado — mas também para promover a democracia Liberal nos Países em

Desenvolvimento. Enquanto isso, a ideia de que o desenvolvimento econômico prepara o terreno para a democracia liberal permitiu que os países desenvolvidos definissem valores democráticos como prioridades a expandir pelo mundo. Tendo para o efeito, desenhado as suas políticas externas e de cooperação com objetivo de expandir esses valores.

Os mecanismos para a expansão dos valores democráticos consistiram na intervenção militar, imposição de princípios e cláusulas democráticas nas Organizações Internacionais bem como pelo processo de contágio, controlo, consentimento e condicionalidade (KAGAN, 2015, p.26; WHITEHEAD 2001; SCHMITTER 2001). Por exemplo, os Estados Unidos não só promoveram a democracia por via diplomática, mas também por via militar no caso do Iraque (2001) e Afeganistão (2003). Portanto, a imposição das cláusulas democráticas pelos doadores — como determinante para ajuda externa — é baseada no pressuposto de que a democracia é um modelo ou valor universal que deve ser promovido no mundo todo.

Na ótica dos doadores, o mecanismo de condicionalidade visa reverter os problemas da ineficácia da ajuda externa decorrentes da corrupção e gastos públicos excessivos. Nesse sentido, os doadores promoviam as reformas políticas e institucionais por via das condicionalidades *ex ante*, ou seja, concessão de empréstimos como incentivo para implementação de reformas institucionais e adoção de boas políticas (COLLIER, 2007). Por meio deste tipo de condicionalidades, a democracia era a precondição para acesso à ajuda externa e para adesão nas organizações internacionais. Portanto, este tipo de condicionalidade não foi bem-sucedido.

De modo geral, a promoção da democracia liberal tornou-se um assunto crucial na agenda política internacional. Assim, a condição *sine qua non* para os países beneficiários ter acesso aos programas de ajuda externa dependia da adoção de reformas políticas e econômicas neoliberais — a chamada transição “dual” economia do mercado e democracia liberal. A promoção da democracia e de políticas neoliberais em grande escala nos países em desenvolvimento exigiu mudanças no sistema político dos estados. Tais mudanças, nos estágios iniciais consistiam no

desenvolvimento de marcos constitucionais que respeitassem os direitos humanos, fortalecimento de partidos políticos e comissão eleitoral, patrocínio de política de educação cívica em grande escala e realização de eleições competitivas dentro dos padrões democracia liberal (CAROTHERS, 2009, p.8).

Tanto os programas de ajuste estrutural como a democracia liberal como determinante para o desenvolvimento começou a perder credibilidade no fim da década de 1990. Os programas de ajuste estrutural e o consenso de Washington começam a ser contestados, sobretudo com a crise dos tigres asiáticos em 1997-8. Em termos de impacto, as reformas neoliberais tiveram um impacto desigual nos países em desenvolvimento. Primeiro, elas tiveram maior influência nos países que dependiam dos recursos dos doadores e Instituições de Bretton Woods para lidar com os problemas da estabilização econômica, dívida externa e desvalorização da moeda em larga escala, tais como os países da África Subsaariana, Europa do Leste e América Latina.

Segundo, os países com pouca exposição aos doadores não foram afetados substancialmente pelas condicionalidades de Consenso de Washington, sobretudo aqueles países que tinham moedas estáveis e sem problemas de dívidas externas, tais como, China, Vietnã, Índia (BABB, 2012). Antes da crise de 1997, os países do sudeste asiático eram tidos como modelo de reformas que deviam ser emuladas para os outros países em desenvolvimento.

No caso dos países africanos, os programas de ajuste estrutural e privatizações prescritas pelas instituições de Bretton Woods resultaram em problemas econômicos e sociais graves, designadamente, desemprego em massa e aumento da pobreza. Sendo que as forças do mercado não conseguiram garantir a dinâmica do desenvolvimento. Relativamente à promoção da democracia, os doadores prestaram pouca atenção ao fato de que cada país tem sua história e contexto social e que os programas ou políticas devem ser adequados a cada caso específico. Além disso, a promoção da democracia foi focada nas eleições e liberdades civis e é embasada na visão do Norte sobre a governação e desenvolvimento.

4.3.2. Ajuda externa e Boa Governança no novo Milênio

A introdução de boa governança como condicionalidade nas políticas da ajuda externa tem a ver com os resultados negativos de promoção ou imposição das políticas de ajuste estrutural que tiveram um custo social muito elevado nos países em desenvolvimento.

A adoção de novas prescrições que enfatizam a boa governança e a importância do Estado de Direito como uma pré-condição para desenvolvimento foi a grande inflexão no contexto da ajuda externa no novo milênio. Tais prescrições tinham como fundamento a ideia de que governos que adotam a boa governança são mais capazes de regular a economia de mercado e responder às demandas por serviços públicos.

Essa mudança de prioridades se refletiu nas Organizações multilaterais regionais na União Africana bem como nos doadores bilaterais e ONGs que defendem transparência e *accountability* dos governos. Por exemplo, as Organizações Internacionais como Banco Mundial para garantir que a ajuda tenha impacto nos serviços públicos e no maior número de pobres, eles priorizaram a integridade, transparência, e a falta de corrupção no setor público, onde a democracia, às vezes era considerada como um componente necessário da boa governança (NORRIS, 2012, p. 33). Nesse contexto, o Estado de direito facilita o crescimento econômico por incentivar a estabilidade social, confiança empresarial e atração de investimentos externos. Todavia a atuação dos doadores tradicionais por via de condicionalidade política teve impacto na soberania dos estados beneficiários. De acordo com Knack :

(...) The use of IMF resources and conditionality to control the economies of developing nations often undermines the sovereignty and democratic processes of member governments receiving assistance. (...) While this mechanism may sometimes work to achieve desirable reforms, it often does so by shifting the balance of power within countries in ways that distort the constitutionally established system of checks and balances (KNACK, 2004, p.253).

Além de interferir na soberania dos países beneficiários, ainda existe incerteza sobre a forma pela qual a boa governança poderia acelerar o progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e bem-estar social.

Apesar de muita expectativa para se atingir as metas do desenvolvimento do milênio, dá-se ênfase naqueles elementos de governança plasmados nas metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que são fundamentais para a redução da pobreza. O certo é que o resultado da parceria global não foi positivo porque os ODM não foram cumpridos. Ainda que possamos reconhecer a sua importância na assistência ao desenvolvimento, especialmente, na área da saúde e educação. Todavia, a imposição dos ODM não teve a devida consideração às condições locais, sendo que mais tarde, elas foram substituídas pelas 17 metas do desenvolvimento sustentável.

Os ataques terroristas de 2001, a guerra do Iraque e do Afeganistão marcaram o regresso da agenda securitária no debate da política internacional em detrimento da agenda de desenvolvimento. Além disso, a tentativa malsucedida de imposição da democracia no Iraque e Afeganistão pelo uso da força (guerras preventivas) pela administração do W. Bush minou os programas de promoção da democracia. Ademais, essas intervenções provaram que a imposição da democracia por via da força de armas não funcionava. Tal percepção negativa ou pessimismo em relação à promoção da democracia foi ampliado com o insucesso das primaveras árabes na instauração da democracia nos países do Norte de África (Magreb) e Oriente Médio.

A crescente violência e instabilidade política nesses países foram responsáveis pelo ceticismo em relação à promoção deste tipo de regime político. Alguns analistas como Fukuyama 2015, Norris 2015 defendem que a promoção da democracia devia ser repensada porque não é efetiva. Assim, a estratégia mais efetiva para promoção da democracia devia ser por via indireta através da capacidade do estado — *state capacity*— ou *state building*. Desta forma, os países em desenvolvimento deveriam ter como prioridade o *state building*, a ordem e segurança e em seguida estabelecer um processo estável de desenvolvimento social, crescimento econômico e eleições democráticas (NORRIS, 2015). Embora acreditem na importância da democracia

para os direitos humanos e nos valores liberais, defendem que é preciso atingir esses objetivos de uma forma sequenciada. Concordamos que democracia sem *state building* nos países frágeis tem sido fonte de instabilidade e o fortalecimento das instituições democráticas nesses estados podem conferir um certo grau de autoridade e segurança necessária para estabilidade política.

No entanto, a Declaração de Paris de 2005 foi um marco importante no domínio da ajuda externa porque estabeleceu uma plataforma para a resolução dos problemas da fragmentação do sistema de ajuda externa; por via de uma maior coordenação entre os doadores e os países beneficiários na implementação das políticas de desenvolvimento. Para tal, identificou-se o *ownership* e a coordenação dos doadores como principal objetivo para a reforma do sistema de ajuda externa (RADELET 2006). Paradoxalmente, o princípio do *ownership* adotado na Declaração de Paris, surge no momento em que na prática, os doadores adotaram as condicionalidades *ex post* baseada na seletividade dos países beneficiários para a concessão da ajuda externa. O exemplo dos programas baseados em condicionalidade *ex post* é o *Millenium Challenge Account* dos Estados Unidos. De forma geral, os resultados sobre a efetividade da ajuda ainda não foram concretizados, ainda que o sistema tenha se tornado complexo e com várias instituições pelas quais ela é canalizada, isso não significou maior coordenação e efetividade da mesma (caos da dívida externa).

Enquanto isso, o advento da crise financeira de 2008, os Estados Unidos e outros países doadores começam a repensar os seus programas de assistência ao desenvolvimento por terem sido afetados gravemente pela crise. A fragmentação do sistema da ajuda e a crescente presença dos novos doadores — Índia, Brasil, China e Turquia no contexto da ajuda ao desenvolvimento — constitui uma grande mudança no sistema. No futuro, ainda persistem dúvidas sobre como o sistema da ajuda irá funcionar num contexto multipolar, em que os EUA não seja a única potência dominante. Para tal seria interessante analisar a atuação dos novos doadores no contexto multipolar.

4.3.3. Emergência de novos doadores e nova dinâmica no sistema da ajuda externa

Embora o sistema não tenha mudado substancialmente por mais de cinco décadas, no contexto do novo milênio, ela começa a enfrentar novos desafios, sobretudo, com emergência dos novos doadores que surgiram com densidade e impacto na transição do século XXI. No seu discurso reivindicam a transformação na estrutura do sistema da ajuda dominada pelos países ricos da OCDE e contestam a atuação das instituições financeiras multilaterais consideradas antidemocráticas. Os novos doadores têm agenda política e econômica diferente dos doadores tradicionais. Enquanto a ajuda externa dos doadores tradicionais incide sobre processos (democratização e boa governança), a ajuda de novos doadores incide sobre o financiamento de infraestruturas e muitas vezes, adota o princípio de não interferência nos assuntos internos dos Estados beneficiários.

Além disso, a principal característica dos novos doadores é o fato de não terem aderido às normas do clube de Paris (OCDE) e não se organizarem em ação coordenada no campo de relações internacionais (MILAN, 2018, p.23). Essa falta de harmonização entre os novos doadores tem dificultado a institucionalização da cooperação Sul-Sul que poderia servir de alternativa viável ou contraponto à cooperação tradicional.

Entretanto, o rápido crescimento da influência chinesa em África tem sido um fator importante na mudança do sistema da ajuda externa. Ao contrário da ajuda externa do ocidente baseada em processos (democracia e boa governança), o modelo chinês é baseado no investimento de infraestrutura e promoção comercial sem condicionalidades políticas. Apesar do ceticismo em relação a este tipo de ajuda externa oferecida pela China, ela é atrativa para os governos africanos porque oferece cooperação técnica e investimento em troca de recursos minerais sem qualquer condicionalidade política.

Em termos de escala, dados da OCDE estimam que a ajuda externa atingiu 3.6 bilhões em 2016 e a contribuição para organizações multilaterais foi de 2.3 bilhões

de dólares (OECD, 2019, p.113). A Crítica a este tipo de cooperação é que não é sustentável em longo prazo e não respeita o meio ambiente e os direitos humanos.

Por outro lado, o bom desempenho econômico de países como Ruanda que tal e qual ao regime da china e Singapura têm um bom desempenho econômico, mas sem liberdades políticas têm suscitado debates e questionamento da viabilidade da ajuda externa e do modelo da democracia liberal como requisito indispensável para boa governança. Sobretudo em África, onde existem países que adotaram o regime democrático e tem liberdades políticas, mas tem dificuldade imensas em prestar serviços sociais básicos. Acreditamos que os estados africanos deveriam começar a apostar naqueles aspectos que fortalecem a capacidade do estado de uma forma gradual de modo a consolidar o estado enquanto simultaneamente procura a consolidação democrática.

Neste capítulo procuraremos demonstrar que a ajuda externa não é apenas um mecanismo de cooperação entre os países do Norte e do Sul, mas também, é um elemento fundamental da política externa pelo qual o estado persegue o seu interesse nacional.

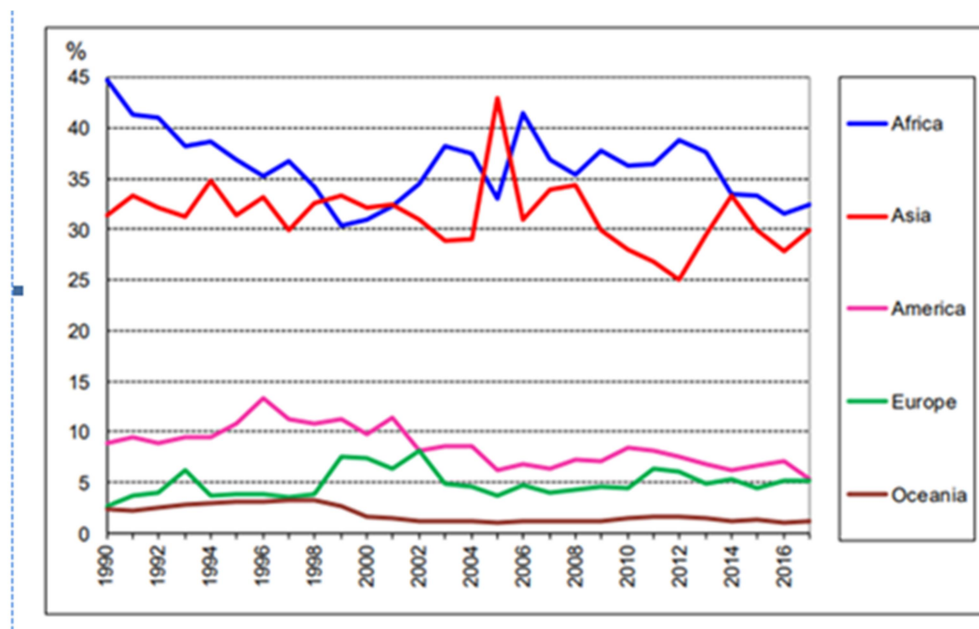
4.4. Ajuda externa e reformas neoliberais no Pós-Guerra fria na África

O fim da Guerra Fria mudou a dinâmica das relações de cooperação entre os países doadores da OCDE e os países beneficiados por conta das profundas mudanças políticas, econômicas e sociais que tiveram lugar na década de 1990. Sendo que a importância da ajuda externa foi limitada por fatos relativos ao fim da Guerra Fria, como sejam, a fadiga da ajuda (*aid fatigue*), a redução da ajuda externa para países pobres que resultou dos problemas fiscais nos países da OCDE e o crescimento dramático dos fluxos de capital privado para os países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1998, p.7). Tais fatos levaram os doadores a repensarem a ajuda externa e a reduzirem a escala da sua concessão no pós-guerra fria.

A Figura 1. Mostra, comparativamente, a percentagem regional do ODA total de 1990 a 2016, nos cinco continentes, nomeadamente, África, Ásia, América, Europa e

Oceania. A África (linha azul) e o continente que recebia maior percentagem de ajuda comparativamente aos outros continentes.

Figura 1. Percentagem Regional do ODA de 1990 a 2016



Fonte: OCDE 2021

De 1990-2016, houve uma descida considerável de ODA em África, em termos percentuais, de 45 % em 1990 para 30 % em 1998. De certo modo havia relutância dos doadores e investidores para conceder empréstimos e doações nos países em desenvolvimento no pós-crise asiática de 1997. Sendo que no novo milênio, o continente africano conheceu um crescimento positivo da ajuda, atingindo o pico em 2006 e 2012. Contudo, a ajuda começou a registrar um decréscimo considerável em 2016, marcando uma tendência de diminuição de fluxos para os países pobres. No mesmo ano, a ajuda reduziu drasticamente em Moçambique devido a descoberta das dívidas não declaradas ao parlamento (dívidas ocultas) pelo governo moçambicano e minaram a confiança em relação aos doadores.

De forma geral, a ajuda externa em África tem sido caracterizada pela forte dependência dos países do continente dos recursos financeiros dos países desenvolvidos no contexto do padrão de cooperação da OCDE ou da cooperação Norte-Sul que é um tipo de cooperação pautada pela desigualdade e dominação dos países da OCDE. No pós-guerra fria a ajuda externa teve uma dinâmica distinta do

período anterior. Enquanto no período da Guerra Fria, a ajuda externa tinha objetivos político-ideológicos e de segurança (*high politics*) porque havia uma forte relação entre o interesse nacional das duas superpotências (Estados Unidos e a União Soviética) e a concessão da ajuda externa no âmbito da disputa de poder entre duas superpotências no sistema internacional.

No contexto do *high politics*, as duas superpotências concediam a ajuda externa como meio diplomático para garantir alianças, vantagens geopolíticas. Por exemplo, no contexto da doutrina Truman para contenção do comunismo, os Estados Unidos financiaram guerras por procuração (*proxy wars*) para desestabilizar regimes pró soviéticos (financiamento de movimentos de guerrilha e regimes anticomunistas). No contexto da África Austral podemos destacar o conflito que envolvia os regimes racistas do Apartheid da África do Sul e da Rodésia contra os países independentes, sobretudo contra os regimes socialistas de Angola e Moçambique.

De forma geral, a ajuda externa não era vinculada a condicionalidade política (Democracia e boa governança) porque o fator de decisão para a concessão da mesma tinha em vista os objetivos políticos e militares ou alianças estratégicas entre países doadores e beneficiários e não havia alguma preocupação com o tipo de regime político, desde que este tenha uma importância geopolítica. Por exemplo, uma das aberrações da Guerra fria foi o comportamento dos doadores em relação ao ditador corrupto Mobutu do Ex-Zaire que lhe foi concedido US \$ 20 bilhões de dólares durante seu reinado (EASTERLY, 2005 p.16). Contudo, essa situação mudou drasticamente com o fim da Guerra Fria.

Entretanto, o fim da Guerra Fria mudou a dinâmica das relações de cooperação entre os países doadores da OCDE e os países beneficiados por conta das profundas mudanças políticas, econômicas e sociais que tiveram lugar na década de 1990. As mudanças tiveram impacto na modalidade e tipo de condicionalidade necessária para a concessão da ajuda externa. A condicionalidade política tornou-se condição *sine qua non* para a alocação de ajuda externa, servindo como instrumento para influenciar a transição democrática. A promoção da democracia e boa governança começam a ser mais intensa no período pós-Guerra Fria, tornando-se cada vez mais reconhecida como pré-requisitos para a paz, estabilidade e

desenvolvimento de longo prazo na África, partindo da assunção de que a implementação simultânea da democracia e economia de mercado eram condições necessárias para o desenvolvimento e redução da pobreza. Nessa seara, o Banco Mundial advoga que:

Developments in the 1990s have sharply altered the climate for foreign aid. The end of the Cold War opened up new possibilities: with aid no longer constrained by those strategic objectives, it should be possible to make aid more efficient at meeting its primary objective of long-term growth and poverty reduction (1998, p.9).

O clima da ajuda externa mudou a abordagem em relação à importância e o valor da ajuda externa tendo como foco o objetivo primário da redução da pobreza e a projeção no cenário internacional dos valores e princípios democráticos.

No mesmo diapasão, a OCDE adotou o documento orientador, denominado, *orientations for Participatory Development and Good Governance*, no qual pressionam os governos dos países pobres a adotarem uma governança democrática e representativa. Atribuindo maior importância a estratégias integradas de desenvolvimento que não se restringem a fatores econômicos e sociais, mas também, engloba a proteção dos direitos humanos, *accountability* democrática e o estado de direito como fatores-chave da estratégia integrada (OECD, 2014, p.24).

A ajuda externa vinculada a condicionalidade política — democratização e boa governança — tiveram resultados pouco significativos nos países africanos. Tais resultados são atribuídos às condições estruturais internas decorrentes de instituições ineficientes e má governação que impedem a transição e consolidação democrática. Porém, os problemas da consolidação da democracia não se esgotam a condições estruturais internas, acreditamos que implementação do modelo democrático na África não tem respeitado os contextos ou especificidades socioculturais da África. Como afirma Zucula (2021)

“O estabelecimento de sistemas democráticos modernos em nações Africanas onde ainda existem tribos com instituições funcionais próprias, é um desafio na medida em que o modelo democrático moderno nasceu, cresceu e se reproduziu muito longe de África, restando a esta aplicá-lo tal e qual prescrito pelas nações que têm mais de meio século de prática.

Todavia, no pensamento dominante ocidental, o fracasso de desenvolvimento na África tem origem nas más políticas dos governos beneficiários, por isso, deve ser revertido por via da implementação de reformas políticas neoliberais, em que os doadores deveriam assumir um papel ativo informando os beneficiários dessas "políticas sólidas" e persuadindo, talvez até coagindo, os governos africanos a implementá-las (WHITFIELD & FRASER, 2009, p. 29).

A ajuda externa não tem sido eficaz nas metas para as quais é canalizada em África, enquanto na Europa foi eficaz para o alcance dos seus objetivos na reconstrução e desenvolvimento dos países europeus depois da segunda guerra mundial. Não aconteceu o mesmo em África nas últimas décadas. Ainda que tenha tido alguma importância na imunização de doenças, infelizmente não conseguiu ter impacto socioeconômico no melhoramento das condições de vida, tendo em conta os indicadores sociais, tais como esperança de vida, saúde, educação. Em relação a tragédia da ajuda externa em África, Easterly (2005, p.3) afirma que o ocidente não conseguiu salvar África mesmo tendo gastado US\$ 568 bilhões em ajuda externa nas últimas quatro décadas. Apesar de ter gasto bilhões de dólares em ajuda, o ocidente ainda não conseguiu levar medicamentos e evitar a mortalidade infantil porque as agências bilaterais estão mais interessadas em satisfazer os seus interesses em detrimento dos países beneficiários.

5. AJUDA EXTERNA E REFORMAS NEOLIBERAIS — ESTUDO DE CASO DE MOÇAMBIQUE

Neste capítulo analisamos o impacto da ajuda dos doadores e instituições multilaterais para a democratização de Moçambique no período pós-conflito. Nesse período, Moçambique começou a receber quantias substanciais de ajuda-externa da comunidade internacional (doadores do ocidente) para apoiar a democracia liberal como um ambiente político necessário para a prosperidade econômica. O processo de transição democrática está associado pressão externa para a adoção da "transição dual" (reforma econômica e política) no contexto da cartilha do Consenso de Washington.

O processo das reformas políticas e econômica em Moçambique conheceu dois momentos. O primeiro foi o Programa de Ajuste Estrutural em uma situação de crise (1987-1994) que começou com o Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), em 1987, até as eleições democráticas em 1994. Esta parte dará uma visão sobre as características e os principais eventos do processo de transição dual (economia do mercado e democracia) notadamente, abertura econômica por meio de ajuste estrutural (PRE) e a reforma constitucional de 1990 que pavimentou caminho para os acordos de paz de 1992 e as eleições multipartidárias de 1994.

O segundo momento corresponde a abertura dos mercados e o processo de democratização de 1994 até 2016. Este capítulo serve para apresentar o estudo de caso de Moçambique, fornecendo informações sobre o processo de democratização do país e sobre os diferentes atores e aspectos da promoção da democracia e boa governança. Isto é, pretendemos elucidar quais fatores contribuíram para esse desenvolvimento político e lançaremos a luz de como os doadores DAC (EUA e a UE) apoiaram as reformas neoliberais e o processo de democratização na década de 1990 tendo como marco fundamental o Acordo Geral de (AGP) e as eleições democráticas de 1994.

5.1. Localização Geopolítica de Moçambique

Moçambique tem uma excelente localização geoestratégica na África Austral e tem uma superfície do território de cerca de 799.380 km. A Leste, o país é banhado pelo Oceano Índico, ao longo da sua extensa orla marítima de 2.800 km (ponto de entrada no Canal de Moçambique). Para o acesso ao canal de Moçambique existem três grandes portos de Maputo, Beira e Nacala respetivamente. Os países do *hinterland* que se encontram a oeste exportam os seus produtos para o mercado internacional usando os três portos que estão ligados aos corredores de desenvolvimento regional. A Oeste, o país tem uma extensa fronteira com África do Sul e os países do *hinterland*, notadamente, Malawi, Zâmbia, Zimbabwe e Suazilândia. A Norte, Moçambique apresenta uma extensa faixa de fronteira terrestre com a República Unida da Tanzânia e a sul com a República da África do Sul (Figura.2.).

Figura 2. Mapa de Moçambique



Fontes: World Bank (2017 p.101).

De acordo com o censo do INE (2017) a população total de Moçambique é de mais de 27 909.798 milhões de habitantes em 2017. Sendo que aproximadamente 52% por cento são mulheres e 48 % homens (para cada 100 mulheres há 93,5 homens)⁸, sendo que a taxa bruta de natalidade diminuiu de 42.2 em 2007 para 37,9 em 2017 (em cada mil habitantes, nascem cerca de 38 crianças), Do ponto de vista de distribuição territorial, cerca de 70 % da população moçambicana vive nas zonas rurais. As províncias mais populosas do País são as de Nampula e Zambézia que possuem 40 % do total da população. A sua estrutura etária formada por jovens que compõem 65 por cento da população com idade abaixo de 25 anos. Anualmente, um milhão de moçambicanos engrossam a população ativa em Moçambique (ORRE & RONNING, 2017).

A divisão político-administrativa compõe-se de 10 unidades políticas e a cidade de Maputo, capital da república, onde se localiza o parlamento e a sede do Governo. As 10 unidades políticas estão distribuídas em três macrorregiões, notadamente, i) Região Norte que engloba Niassa, Cabo Delgado, Nampula), ii) Região Centro que corresponde a província da Zambézia, Tete, Sofala e Manica) e Região Sul que engloba Inhambane, Gaza e Maputo⁹.

A população é distribuída por 10 províncias e distribuídos por 10 províncias e a cidade de Maputo, 128 distritos, 394 postos administrativos, 1.072 localidades e 10.025 aldeias. Por razões geográficas, econômicas e históricas, estas províncias distribuem-se por três grandes regiões: a região Norte, que compreende as províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula; o Centro, com as províncias da Zambézia, Tete, Manica e Sofala e a região Sul, que inclui Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade.

Orre e Ronning (2017) apontam que o nível de urbanização de Moçambique está abaixo da média africana que é 37 por cento, esse nível elevado da população rural tem implicação política na distribuição de recursos e nas eleições municipais porque a estrutura do governo local permite eleições somente em regiões urbanas e a maioria da população rural fica excluída do processo democrático.

⁸ Censo do Instituto Nacional de Estatística (INE), IV recenseamento Geral da População e Habitação, resultados definitivos divulgados em Maputo, 29 de abril de 2017.

⁹ 1 divisão político-administrativa corresponde 10 províncias e a cidade de Maputo, 128 distritos, 394 postos administrativos, 1.072 localidades e 10.025 aldeias.

5.2. Inserção de Moçambique no sistema da ajuda externa

Moçambique conquistou a independência de Portugal em 1975, sob a liderança do Presidente Samora Machel (1975-1987) que fundou a Primeira República. O contexto político e socioeconômico foi caracterizado pela adoção do regime socialista e da economia centralmente planificada. Em 1977, o presidente Samora proclamou o Marxismo Leninismo como ideologia oficial do estado e adota-se o socialismo e o regime do estado único no qual a FRELIMO era um partido de vanguarda que dirigia todos os destinos da nação. A exemplo dos países socialistas do bloco socialistas que eram seus aliados naturais, a introdução do socialismo limitou as liberdades políticas e civis, sobretudo, com a introdução da pena de morte, coletivização dos meios de produção e política das nacionalizações das empresas públicas.

No contexto da economia planificada, o partido da vanguarda — FRELIMO — dirigiu os destinos da Primeira República e definiu as orientações econômicas através dos seus planos quinquenais, como sejam, o Plano Estatal Central (PEC) e o Plano Prospectivo Indicativo (PPI). Por exemplo, o PPI foi o instrumento de direção econômica que se revelou mais ambicioso porque pretendia modernizar e acabar com o subdesenvolvimento em Moçambique em 10 anos (1980-1990). Em termos programáticos, pretendia-se construir um País socialista no qual a agricultura seria a base do desenvolvimento e a indústria fator dinamizador do desenvolvimento.

Para Mosca (2005, p.188), “o setor estatal e as cooperativas seriam as bases para a construção do socialismo e considerados formas superiores de produção, devendo as empresas estatais serem dominantes e determinantes”. Em termos de produção agrícola, aldeias comunais teriam um papel fundamental para desenvolvimento da agricultura e indústria. Nesta ótica, o PPI foi um plano bastante ambicioso para os recursos existentes a nível nacional e limitado pela dependência do apoio externo e de um ambiente de estabilidade político-econômica para gerar resultados. Paradoxalmente, a independência econômica que se pretendia atingir ou alcançar dependia da ajuda externa não dos recursos internos.

Entretanto, a situação sociopolítica e econômica começa a se deteriorar a partir dos primórdios da década de 1980, devido aos efeitos combinados da guerra civil e seca prolongada que foram a tempestade perfeita para a crise humanitária e da dívida externa na década seguinte.

Em termos de política externa, apesar de ter adotado a via socialista, Moçambique guiava-se pelo princípio de — criar mais amigos e poucos inimigos— e identificava-se com o Movimento dos não alinhados dos países em desenvolvimento. Na prática, o país tinha um relacionamento estreito com os países do Bloco do Leste que eram seus aliados naturais e pouca aproximação com os países do Ocidente, com exceção dos países nórdicos e dos movimentos progressistas da Europa que ajudaram a FRELIMO na luta de libertação nacional.

Em termos de cooperação política e técnica, Moçambique recebia ajuda externa da União Soviética porque era seu aliado no terceiro mundo e uma parte significativa da referida ajuda era destinada para fins militares no período da Guerra civil (1976-1992). Uma vez que a ajuda externa era motivada por razões político-ideológica, o seu alinhamento com o bloco soviético tornou o país vítima de guerras por procuração (*Proxy war*) no contexto do xadrez geopolítico da Guerra Fria. Como corolário do anteriormente mencionado:

(...) In 1981, with US approval, apartheid South Africa began a war of destabilisation against Mozambique, particularly building up and supporting the Renamo (Resistência Nacional Moçambicana) guerrilla force. In the decade-long proxy war, more than one million people died and much of Mozambique's infrastructure was destroyed (RENZIO & HANLON, 2007, p.5).

A guerra civil teve um impacto devastador na sociedade moçambicana porque destruiu infraestruturas e minou todos os progressos obtidos pela população rural na saúde e na educação no pós-independência. Segundo os dados da Luísa Diogo cerca de 46 % da rede escolar do ensino primário e 28 % das escolas técnicas rurais foram destruídas ou tornadas inoperacionais, 36 % dos postos de saúde particularmente nas zonas rurais, foram destruídas ou tornados inoperacionais. Em termos de drama humanitário, estima-se que a guerra tenha provocado mais de 1 milhão de mortes e cerca de 5 milhões e 300 deslocados internos (DIOGO, 2013 p.211).

Além da destruição de infraestruturas, a guerra teve um saldo negativo para a deterioração da situação socioeconômica na medida em que as exportações e as receitas fiscais caíram drasticamente enquanto aumentavam os gastos do governo. O Plano de desenvolvimento que visava acabar com o subdesenvolvimento em 10 anos, começa a ser abalado ainda na sua fase incipiente ou embrionária.

Nos primórdios da década de 1982, Moçambique foi abalado por diversas crises que resultaram da combinação de choques externos e internos que, adversamente, interagiram para a deterioração da situação socioeconômica e obrigaram o governo moçambicano a procurar ajuda externa do ocidente, apesar de ser ainda aliado da URSS. Os choques externos estão relacionados aos fatores seguintes:

- Esfriamento da cooperação com a URSS e com o Bloco do Leste Europeu pela recusa destes da entrada de Moçambique no Conselho de Ajuda Mútua Económico (CAME – COMECON) em 1982, no contexto de competição ideológica Leste-Oeste, a situação económica da URSS estava em queda e o seu poder relativo como superpotência estava em decadência¹⁰;
- Altas taxas de juros internacionais no contexto da década perdida que teve o seu marco na crise de dívida externa da América Latina que iniciou com a crise do México de 1982;
- Conflito regional ou Estratégia de desestabilização (denominada Estratégia Total) movida pelo regime do apartheid da África do Sul e com apoio da Movimento de Resistência de Moçambique que desencadearam um processo de sabotagem económica que incluía destruição de infraestruturas (escola, hospitais e indústrias). Importa lembrar que no primeiro momento, a estratégia sul africana pode ser alinhada a Doutrina Truman de contenção ao comunismo — *containment*.

A crise económica nos países socialistas tivera impacto na ajuda porque as linhas de crédito e assistência técnica reduziram e os grandes projetos de desenvolvimento

¹⁰COMECON - Council for Mutual Economic Assistance

colapsaram pela redução de apoios externos. Por isso, Moçambique ficou isolado e sem alternativa da ajuda externa ocidental (MOSCA, 2005, p.216).

Por outro lado, os choques internos estão relacionados aos efeitos combinados de seca de 1982, guerra civil entre o governo e a RENAMO, crise econômica — déficits crescentes, ineficiências nos gastos públicos. Esses fatores contribuíram para a deterioração da situação econômica nacional e agravaram o problema no balanço de pagamentos porque as exportações não eram suficientes e o investimento estrangeiro era reduzido devido à situação pouco atrativa de instabilidade política. Moçambique não tinha alternativa para financiar o crescimento e o seu projeto desenvolvimentista.

Para sair da crise que estava mergulhada, Moçambique precisava endividar-se para combater os desastres naturais e aliviar o drama humanitário. Para o efeito, o governo moçambicano procurou ajuda externa e uma maior aproximação com o ocidente como única alternativa para solucionar a crise. Deste modo, a viragem para o ocidente está relacionada ao fato de que:

(...) a classe política moçambicana compreendeu que a União Soviética e o Leste Europeu não podiam garantir, a longo prazo, os recursos que Moçambique necessitava para continuar a sua via de desenvolvimento (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1994 p.64). (...) ficou evidente que a implementação de uma estratégia de desenvolvimento não podia ser analisada de uma perspectiva nacional, e começou a ganhar espaço a visão de que o desenvolvimento do país foi esmagado pela influência de fatores externos que não permitiram que a estratégia de desenvolvimento fosse implementada (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1994, p.73).

Aliás, a recusa da pretensão de Moçambique aderir ao bloco de integração regional do leste europeu COMECON foi o catalisador do abrandamento das relações de cooperação com o Bloco Soviético na década de 1980. Nessa ordem de ideias, o retrocesso econômico e a propagação da guerra levaram a reorientação política e econômica doméstica bem como uma nova abordagem na política externa moçambicana que visava a ganhar mais amigos e menos inimigos no cenário internacional¹¹. A mudança de atitude consistiu no maior engajamento com os países do ocidente a procura de ajuda para sair do isolamento econômico que se

¹¹ No ocidente, Moçambique contava com apoio dos países nórdicos que também desejavam criar uma terceira via entre os dois blocos ideológicos e ajudaram os movimentos de libertação de vários países da África austral e na luta contra o sistema da apartheid na África do sul.

encontrava nesse período. A exigência do ocidente para Moçambique sair da lista negra dos países comunistas foi a assinatura do acordo de paz de não agressão com África do Sul (Acordo de Nkomati 1984), a adesão às instituições financeiras internacionais, notadamente, ao Banco Mundial em 1984 e adotar reformas estruturais. O resultado do engajamento com as agências bilaterais e multilaterais de cooperação foi a adoção da reforma estrutural denominada Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987. O PRE pode ser considerado como resposta à crise econômica interna e sinal de mudança positiva para o fim do sistema socialista bem como maior aproximação com ocidente. No final da década de 1980, o país começa a seguir à risca as recomendações das Instituições da Bretton Woods no contexto dos Programas de Ajuste Estrutural (PAE). A seção a seguir irá abordar a gênese e evolução das reformas estruturais em Moçambique com enfoque no PRE no período da liberalização e transição democrática.

5.3. Ajuda externa e reformas neoliberais — da liberalização econômica a transição democrática (1987-1994)

Tal como outros países ex-comunistas, Moçambique fez uma transição, no contexto de ajuste estrutural, que consistiu na introdução da economia de mercado numa situação de economia centralmente planejada. O motivo da mudança do sistema econômico deve-se ao fato de que o modelo socialista (a economia planejada) se mostrava limitado para gerar o desenvolvimento em Moçambique, por essa razão, ficou evidente para os *decision makers* que a implementação de uma estratégia de desenvolvimento não podia ser analisada de uma perspectiva nacional. Havia a necessidade de reformular a política externa para lidar com novos desafios que se apresentavam na década de 1980 e se aproximar dos doadores do ocidente para solicitar a ajuda externa.

5.3.1. Do Programa de Reabilitação Económica a Transição Democrática

Em 1986, Joaquim Chissano (1986-2003) foi eleito presidente da república e iniciou o processo de reformas econômicas e Políticas com ajuda de parceiros bilaterais e multilaterais (PNUD, FMI e Banco Mundial) com vista a melhorar a sua crise

econômica e social que passava por uma crise profunda. Do seu engajamento com o bloco ocidental resultou na implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987—mais tarde foi denominado Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) na década de 1990. O PRES foi orientado para os seguintes objetivos:

- Travar a queda da atividade econômica e iniciar uma progressiva recuperação dos setores vitais da economia, por via de um programa de reativação da produção para a exportação, abastecimento do povo e indústria;
- permitir a alocação de recursos baseada em preços determinados pelo mercado, políticas de crédito e outros meios indiretos de orientação da economia em vez da intervenção administrativa direta;
- reduzir progressivamente o controlo administrativo da economia e encorajar a participação do setor privado;
- reduzir substancialmente os desequilíbrios financeiros internos e reforçar as contas e reservas externas;
- restaurar a disciplina financeira nas relações com parceiros comerciais e os credores;
- o restabelecimento dos equilíbrios macroeconómicos como condição necessária (mas não suficiente para a saída da crise e para o arranque económico);
- a introdução de transformações estruturais para garantir o crescimento estável a longo prazo e evitar desequilíbrios (MOSCA 2005, p.311).

A ajuda externa desempenhou um papel significativo na facilitação da liberalização econômica e política. Por meio de condicionalidade, os doadores exigiam transformação no domínio econômico com vista a mudança do modelo socialista da economia planificada adotada pelo Governo da FRELIMO na primeira república (1975-1976) sob a liderança do presidente Samora Machel, para um modelo econômico neoliberal (economia do mercado) que começou a ganhar forma com a reforma estrutural (PRE) adotada no primeiro mandato do Presidente Chissano (1986-2004).

5.3.2. Impacto das reformas econômicas neoliberais na reforma Constitucional de 1990

O aprofundamento das reformas econômicas exigia um quadro legal e institucional liberal capaz de sustentá-las. Tendo em consideração que a constituição progressista — CRM de 1975 — promovia ou consagrava a nacionalização dos meios de produção e a privatização das empresas públicas, o governo moçambicano teve que tomar medidas com vista a adaptar a constituição do país às exigências de uma economia do mercado.

Para responder a exigência de um quadro legal e institucional liberal, o governo adotou a Reforma Constitucional em 1990 que foi o ponto crucial (*turning point*) para a mudança do regime socialista e monopartidário para o regime democrático e multipartidário — Estado de direito democrático com competição e liberdade políticas. A promulgação de uma nova constituição (CRM de 1990) que previa a economia do mercado e um sistema político multipartidário com eleições livres significou o fim do regime socialista e reforçou o PRES que incluía medidas para estimular o setor privado, investimento direto estrangeiro.

A constituição de inspiração Marxista leninista vigorou até a promulgação da Constituição liberal de 1990 que foi fundamental para a mudança da economia planificada pela economia do mercado na década de 1990. A referida reforma foi o cumprimento das decisões ou diretivas do IV Congresso da FRELIMO, cujo resultado modificou profundamente o cenário econômico e político nacional através da alteração da constituição vigente do regime socialista para Constituição liberal de 1990.

A promulgação da nova constituição (CRM 1990) que consagrava um sistema político democrático e multipartidário significou o abandono da economia planificada para economia do mercado neoliberal e lançou bases para iniciativa e propriedade privadas, redução da interferência do governo no mercado (Estado mínimo). A retração do estado foi reforçada pelo processo de privatização de empresas públicas e da desregulamentação do comércio e finanças. Sendo que a adoção de

código de investimento de 1993 garantiu segurança jurídica para os investidores privados.

A implementação do PRES seguiu a cartilha do Consenso de Washington e das normas da ajuda externa da OCDE para os países em desenvolvimento. Tal como nos outros países em desenvolvimento que implementaram os programas de ajuste estrutural, a intervenção do FMI visava à estabilização econômica, em curto prazo, através de apoio à balança de pagamentos. Enquanto que o Banco Mundial tem financiado projetos de longo prazo com vista a redução da pobreza.

Todavia, devido as condições adversas no período do conflito, o Banco Mundial limitou o alcance e o ritmo do esforço para estabilização da economia. Por isso, os primeiros créditos para ajuste apoiaram medidas destinadas a combater as distorções dos preços e das taxas de câmbio, desequilíbrios macroeconômicos, medidas para a reforma do comércio e a reestruturação e não privatização das empresas estatais (LANDAU, 1998, p.5). Essas medidas foram importantes para lançamento das bases para a recuperação e crescimento no pós-guerra civil (pós 1992).

Os programas do Banco Mundial visavam o ajuste estrutural em longo prazo com vista a financiamento de projetos de desenvolvimento. Desde que aderiu ao Banco Mundial em 1984, a instituição tem oferecido assistência ao desenvolvimento para a estabilização econômica (1987-1992) e para reconstrução pós-conflito desde 1992. O Banco Mundial oferece empréstimos em termos concessionais — crédito com juros baixos e pagamento de 25 a 40 anos e com 5 a 10 anos de período de graça — e como banco de conhecimento oferece uma assistência multifacetada que inclui assistência técnica com vista ao desenvolvimento e redução da pobreza, em longo prazo (WORLD BANK, 2017, p.3-5). Esses empréstimos são desembolsados através da Associação Internacional do Desenvolvimento (IDA) que é o fundo do Banco Mundial para países pobres.

Ao contrário do Banco Mundial, o FMI não financiava projetos específicos e os seus empréstimos visava enfrentar os problemas crônicos do balanço de pagamentos. Segundo FMI (2011, p.12), “os empréstimos proporcionam uma margem de

segurança que amortece o impacto das políticas de ajuste e reformas que o país terá que adotar para corrigir os problemas do balanço de pagamentos e restaurar as condições para um crescimento econômico vigoroso”. Na prática, a assistência financeira visa contribuir na reconstituição das reservas internacionais, estabilizar a moeda, manter em dia o pagamento das importações e restaurar as condições para um crescimento econômico vigoroso, enquanto tomam as medidas necessárias para corrigir os problemas subjacentes.

Nesse tipo de engajamento, os doadores bilaterais permitiram que as instituições de Bretton Woods liderassem a prescrição e popularização das reformas neoliberais como condicionalidade para ajuda externa. Neste sentido, os países recompensados com a ajuda externa são aqueles que implementam as reformas no contexto da cartilha do Consenso de Washington.

Este é o caso de Moçambique que cumpriu com as prescrições do Consenso de Washington e por essa razão, “ (...) a ajuda externa aumentou significativamente de US\$ 360 milhões em 1985 para US\$ 700 milhões em 1987 e para US\$ 1 bilhão em 1990” (HANLON, 1997, p.16).

A partir da década de 1990, os doadores começam a reduzir os projetos de ajuda alimentar ou de emergência e reforçaram os financiamentos setoriais e programáticos no contexto de ajuste estrutural bem como as condicionalidades políticas. Segundo Batley et al (2006):

(...) a ajuda de emergência e alimentar caiu drasticamente entre 1993 e 1994 e a balança de pagamentos e o apoio à importação continuaram. Aumento do papel dos doadores multilaterais, desempenhando a ONU um papel crucial na coordenação do apoio dos doadores aos programas de reconstrução, muito do qual foi canalizado através de ONGs internacionais. Em 1992, 40% da ajuda alimentar foi canalizada por meio do órgão governamental denominado Departamento de Prevenção e Combate as Calamidades Naturais (DPCCN) e 60% através de ONG. Em 1994, essas proporções passaram para 20% pelo governo e 80% pelas ONGs.

Nos primórdios da década de 1990, a prioridade dos doadores foi a negociação do processo da paz entre o Governo da FRELIMO e o Movimento de Resistência de Moçambique RENAMO bem como influenciar o ambiente político por via de

condicionalidade para acelerar a democratização e reconstrução nacional. Nesse sentido, os doadores da OCDE - DAC orientaram a sua atuação pela Declaração de Política de Cooperação para o Desenvolvimento de 1989 que foi um documento de orientações gerais sobre o desenvolvimento democrático, o respeito pelos direitos humanos e a redução dos gastos militares (OCDE, 1994, p.59).

Importa referir que em 1991, o Conselho Ministerial da OCDE-DAC e a Reunião de Alto Nível do DAC começam a orientar a sua atuação pela Declaração de Política de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE de 1989 e realçam a importância que os países da OCDE devem atribuir à promoção dos direitos humanos, democratização, instituições governamentais abertas, Estado de Direito e redução de gastos militares excessivos. Os países da OCDE começam a guiar a sua atuação em África e Moçambique segundo os padrões DAC de financiamento, na qual podemos destacar a atuação bilateral e multilateral no processo de democratização em Moçambique.

No contexto da cooperação bilateral, a cooperação dos Estados Unidos com o governo moçambicano foi caracterizada pelo programa para a transição da guerra que apoiava às necessidades emergenciais resultantes da guerra e da seca bem como o processo de paz e reintegração dos moçambicanos nas atividades produtivas e económicas (USAID 2020, p.10).

Em termos de cooperação multilateral, as instituições financeiras multilaterais (FMI e Banco Mundial) tomavam decisões sobre o ajuste estrutural e os órgãos das Nações Unidas (PNUD) encarregaram-se da situação de emergência e *state bulding*. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desempenhou um papel importante nas negociações de paz e a supervisão de todo o processo das primeiras eleições gerais em coordenação com o governo moçambicano e doadores internacionais. Portanto, a década de 1990 é marcada pela transição dual de economia centralmente planificada para economia do mercado e do regime socialista para o regime democrático com o engajamento dos doadores.

5.4. Impacto da ajuda externa na democratização

No período em análise, dois fatores explicam o processo da transição democrática em Moçambique, notadamente, os fatores externos e internos. Os fatores externos que explicam a transição democrática em Moçambique estão relacionados a crise de legitimidade do sistema socialista e da URSS ou seja a deterioração econômica dos seus aliados do Leste Europeu bem como a mudança na política regional da África Austral devido a queda do regime do Apartheid na África do Sul que desestabilizava a região e Moçambique em especial.

Os fatores internos estão relacionados a guerra civil entre o governo e o movimento rebelde RENAMO, a seca profunda bem como a crise da dívida pública que resultaram na deterioração da economia nacionais ou baixos níveis de crescimento econômico na década de 1980. Para ultrapassar a crise econômica, Moçambique teve que adotar o Programa de Reabilitação Econômica bem como a reforma constitucional de 1990 que criou mecanismos para a formalização da democracia. A reforma constitucional criou condições para a promulgação da constituição liberal de 1990 e o Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma de 1992 que ditou o fim da guerra civil e pavimentou caminho para as primeiras eleições democráticas e multipartidárias de 1994.

Todos estes fatores concorrem para Moçambique virar para o ocidente à procura de novos aliados. O ocidente aceitou ajudar Moçambique na condição de aderir às instituições de Bretton Woods para negociar a reestruturação da sua dívida externa e adotar reformas de ajuste estrutural que iniciaram em 1987. Portanto, a dimensão externa foi importante para o processo de abertura econômica e política que começou com as reformas neoliberais e progrediram para as reformas políticas com a promulgação da constituição de 1990. Segundo Mazula (1995, p. 631), "(...) a transição democrática teve pouca pressão social e econômica interna, ela deve muito às pressões externas e mudanças nas teorias econômicas dominantes".

A primeira fase de transição democrática em Moçambique ocorreu simultaneamente com o processo de negociação do AGP de 1992. A comunidade internacional desempenhou um papel importante na mediação do AGP e na realização das eleições gerais multipartidárias de 1994. Enquanto em nível bilateral, os doadores

financiavam o processo de democratização por meio das agências bilaterais bem como pelo Grupo de Ajuda à democracia (GAD) criada pelos doadores em 1992¹². O Objetivo do GAD era de acompanhar e mobilizar financiamentos para as iniciativas democráticas que estavam a ser implementadas como consequência das negociações de paz de Roma (MAZULA, 1995). Em nível multilateral, as instituições financeiras multilaterais (FMI e Banco Mundial) tomavam decisões sobre o ajuste estrutural no contexto da reconstrução nacional, enquanto que os órgãos das Nações Unidas (PNUD) se encarregaram da situação de emergência e o *state building* que incluía assentamento dos deslocados de guerra, as operações de paz e a supervisão de todo o processo das primeiras eleições gerais. Para atingir esse desiderato, as Nações Unidas criaram uma força de operação de paz denominada United Nations Observation Mission in Mozambique (ONUMOZ).

Neste contexto, o GAD coordenou a realização da conferência dos doadores de 1992, em Roma, para mobilização do financiamento necessário para o processo eleitoral e de pacificação com vista ao fim da guerra civil (TURNER 1995, p.643). O GAD trabalhou em estreita colaboração com o PNUD para mobilização de recursos tendo como prioridade o parlamento, eleições e o setor de justiça na primeira fase. A contribuição do PNUD consistiu em apoiar o governo na criação de um ambiente ideal para encorajar outros parceiros externos e doadores a assumirem compromissos de financiar as eleições e a reconstrução pós-conflito. Na conferência dos doadores de Roma, a equipe técnica das eleições apoiada pela União Europeia convenceu os doadores a financiar as eleições no valor de US\$ 68 milhões e garantiu que o êxito na consolidação do processo de paz dependia da realização das eleições (MAZULA, 1995, p. 14; TURNER, 1995, p.643).

No entanto, as conversações para o fim da guerra foram realizadas na Comunidade de Santo Egídio, Roma, no dia 4 de outubro de 1992. As duas partes chegaram ao acordo de paz e terminaram com a guerra que durou 16 anos.

As negociações para paz foram um processo de reconciliação entre as partes e serviram para aumentar a confiança mútua entre os dois ex - beligerantes do conflito

¹² A GAD desenvolveu os programas de democratização em resposta as iniciativas do governo para criar uma sociedade aberta. Sendo que os primeiros Grandes Doadores membros do GAD foram: o representante do Governo americano, União Europeia, PNUD e os membros das Instituições do grupo do programa de emergência (TURNER, 1995).

armado, nomeadamente, o governo da FRELIMO e o Movimento de Resistência de Moçambique (RENAMO). Apesar das partes do AGP terem mostrado a sua capacidade de diálogo e reconciliação, os temas sobre questões constitucionais e o Protocolo III sobre as eleições não eram consensuais e geraram desconfiança entre as partes e atrasaram a assinatura do acordo e a implementação do processo eleitoral. Sendo que os obstáculos foram ultrapassados pelo compromisso ao alto nível entre o presidente Chissano e o líder da oposição Afonso Dhlakama por meio de uma garantia legal no AGP, segundo a qual o parlamento resultante das eleições de 1994 devia deliberar sobre a necessidade da revisão constitucional (WEIMER 2002, p.73).

Por outro lado, os doadores exerceram influência significativa sobre o governo moçambicano e a RENAMO para respeitar o cronograma do AGP. Para Gujamo (2015, p.242) “(...) a intervenção dos parceiros internacionais com base na prática da unidade na ação ajudou a mobilizar as partes a superarem, gradualmente as desconfianças mútuas, iniciando a cooperação necessária para a implementação das principais provisões do AGP”¹³. Assim, as negociações culminaram com a assinatura do acordo de paz, no dia 4 de outubro de 1992.

O AGP desempenhou um papel importante para a pacificação e criou condições necessárias para a democratização de Moçambique. Ele foi a gênese do Sistema partidário e eleitoral moçambicano porque os consensos alcançados nas discussões do protocolo III sobre eleições e composição dos órgãos eleitorais, serviram de base para criação de instituições democráticas e da realização das primeiras eleições multipartidárias de Moçambique que foram supervisionadas pelas Nações Unidas (ONUMOZ)¹⁴. Importa referir que o custo do processo de paz foi de US\$ 1 bilhão e teve êxito porque os moçambicanos não queriam voltar à guerra (HANLON, 1994).

¹³ Sobretudo questões ligadas ao processo de desmobilização e formação do novo exército unificado e apartidário, assim como a aprovação da lei eleitoral e a administração dos territórios sob controlo da RENAMO deveriam ser tratadas com base no princípio do consenso e de colaboração entre o governo da FRELIMO e o movimento liderado por Afonso Dhlakama. (GUJAMO, 2015, p.242)

¹⁴ Segundo o AGP (1993), O Protocolo III compreende os princípios gerais que deverão orientar a redação da Lei Eleitoral bem como eventuais modificações às leis que estejam relacionadas com o desenvolvimento do processo eleitoral.

O AGP reveste-se de grande importância para o panorama político moçambicano porque foi a gênese do sistema partidário e eleitoral que emergiu no período pós-eleitoral. Por isso, o espectro político do período democrático foi caracterizado pela bipolarização política que reflete a correlação de forças das negociações do AGP na qual a FRELIMO tornou-se partido dominante. Deste modo, podemos afirmar que as eleições de 1994 encerram um longo processo de transição que iniciou com a promulgação da CRM de 1990. Assim, o resultado das eleições de 1994 foi influenciado pelo êxito do AGP e pelo voto da paz e reconciliação nacional da população moçambicana que estava exausto da guerra.

No entanto, na literatura sobre a democratização em Moçambique, ainda não existe consenso sobre o momento pelo qual ocorreu a transição democrática. Alguns autores defendem que o processo de transição democrática ocorreu com a aprovação da constituição liberal de 1990 (MACUANE 2020, VINES 2020).

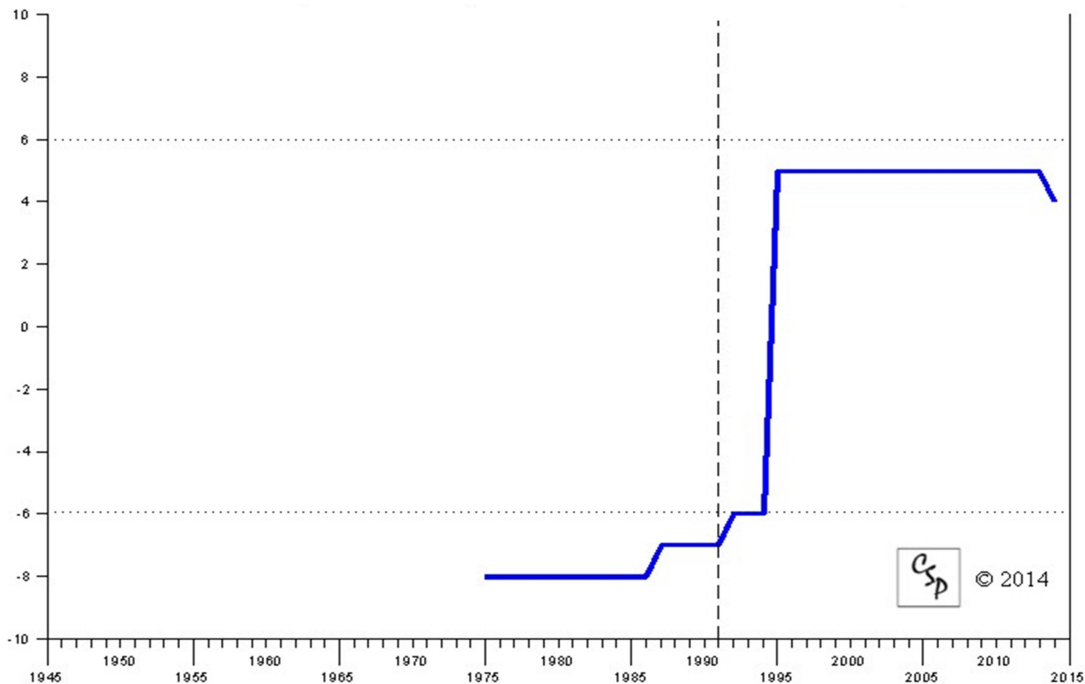
Outros autores defendem que a constituição de 1990 foi, de per se, uma manifestação da abertura do regime autoritário e consideram que a democracia multipartidária iniciou com a realização de eleições multipartidárias e o funcionamento das instituições democráticas com representantes eleitos (MACAMO 2021, ROSÁRIO et al, 2020, p. 18). No nosso ponto de vista, a transição democrática começou com a realização das primeiras eleições presidenciais e legislativas multipartidárias, em outubro de 1994. Ela coincidiu com o processo de paz e descentralização política do país.

A Figura 3 abaixo mostra a trajetória do regime democrático de Moçambique de 1990 até 2015. De acordo com os dados da Polity IV, mesmo com a promulgação da constituição liberal de 1990, Moçambique ainda continuava um regime autoritário com a pontuação negativa de -7 pontos¹⁵. Com a transição democrática bem-

¹⁵ O índice de democracia da Economist Intelligence Unit, numa escala de 0 a 10, os valores do índice são usados para colocar os países dentro de um dos quatro tipos de regime: 1. Democracias plenas: pontuações de 8-10 2. Democracias imperfeitas (Flawed democracies): pontuação de 6 a 7,9 3. Regimes híbridos: pontuações de 4 a 5,9 4 Regimes autoritários: pontuações abaixo de 4 (EIU 2016. p.45).

sucedida com a realização das eleições multipartidárias de 1994 e o estabelecimento de instituições democráticas, o país passou para regime democrático híbrido porque teve um aumento significativo na pontuação de -7 para +5,5.

Figura 3. Trajetória Democrática de Moçambique de 1987-2015



Com a vitória expressiva nas eleições de 1994, o governo do Presidente Chissano fez progressos assinaláveis no processo de democratização e pacificação de Moçambique e abriu os dois ciclos da sua governança de 1994-2004 até ser sucedido pelo presidente Armando Guebuza (2004-2014) do mesmo partido em 2005.

Entre 1994 a 2013, a Figura mostra que o processo de democratização ficou estagnado ou terminou num regime híbrido que de acordo com Polity IV configura uma anocracia com 5,5 pontos, numa escala que é -10 para regime totalitário e 10 para democracia. Isto é, a pontuação média de 5,5 permaneceu praticamente inalterada de 1994 até 2013, quando a qualidade democrática começou a ter uma modesta deterioração ou relativa queda na pontuação que resultou do aumento de tensões políticas entre o governo e o maior partido da oposição (RENAMO). As

tensões aumentaram após a contestação das eleições de 2009 pela RENAMO com alegações de fraude e atingiram o ponto mais alto quando a RENAMO decidiu rescindir o AGP e regressar ao conflito armado em 2013. A partir desse período, a polarização política entre os dois atores políticos contribuiu para a queda na pontuação no índice da polity IV. Entretanto, o panorama político confirma o argumento de Tollenaere de que “(...) a vida política moçambicana é fundamentalmente caracterizada por uma tensão entre a democratização e gestão de conflitos” (2002, p.277). Nesse contexto, o governo e a RENAMO têm procurado chegar a um acordo para o fim das hostilidades e o cumprimento das disposições do AGP.

No contexto do novo milênio, no governo Guebuza (2004-2014), o alto nível de ajuda externa não foi acompanhado pelo progresso na qualidade da democracia. Segundo os dados da EIU Democracy Index de 2005-15, Moçambique verifica um declínio ou regressão do regime democrático com a pontuação de 4.90 em 2010 para 4.6 em 2015. Assim, Moçambique segue uma tendência global de recessão dos regimes democráticos desde a crise de 2008 que reforçou um clima de decepção existente com a experiência e os resultados da transição para a democracia e economia de mercado.

Tabela1. Índice da democracia 2006-15

Índice da democracia	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moçambique	5.28	5.49	4.90	4.90	4.88	4.77	4.66	4.60
Media africana	4.24	4.28	4.23	4.32	4.36	4.36	4.34	4.38
Media global	5.62	5.55	5.46	5.49	5.52	5.53	5.55	5.55

Fonte: EIU Democracy Index 2015

As causas da fragilização democrática variam desde violência pós-eleitoral, altos níveis de corrupção, controle administrativo limitado sobre o território nacional. Sendo que a pobreza generalizada e os baixos níveis de educação também dificultam a participação política.

5.5. Impacto do Programa de Reabilitação Econômico e Social

A ajuda tem dado um contributo para o rápido crescimento desde o fim da guerra civil em 1992 e a transição para a democracia em 1994. Tal como outros países pós-comunistas que tinham um sistema político centralizado, a condicionalidade para a concessão da ajuda externa foi a adoção de reformas neoliberais, nomeadamente, economia do mercado e democracia liberal com o apoio considerável dos doadores bilaterais e multilaterais, notadamente, o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional.

Nesse período, o neoliberalismo ganhou força e projeção em Moçambique por meio de políticas de privatizações, liberalização comercial e políticas de disciplina fiscal que consistiram na redução de gastos públicos e controle da inflação no contexto do Consenso de Washington. Na prática, o Conselho de ministros instituiu o Plano de Reconstrução Nacional para empreender a reabilitação das infraestruturas econômicas e sociais com o objetivo de lançar as bases para a recuperação e expansão do crescimento e conseqüentemente contribuir para promover a estabilidade social e política (DIOGO, 2004, p.213).

Em janeiro de 1991, o governo e o FMI lançaram um forte programa de ajuste macroeconômico para complementar seu esforço de reforma e colocar a economia em uma trajetória anti-inflacionária. Para atingir esse desiderato, o FMI concedeu US\$ 60 milhões (equivalente a 100 milhões em direito de saque especial-SDR) impondo a política de estabilização por meio de cortes radicais no crédito e nas despesas do governo (HANLON, 1996). Assim, os principais componentes desse programa de ajuste são a estabilização para redução da procura e a diminuição da inflação, ou seja, incluía partes fundamentais do Consenso de Washington, desvalorização da moeda, restrição aos gastos e mercado livre. Segundo MEF (2021, p.8), “ (“...”) Moçambique começou a ter um uma estrutura macroeconômica assente na taxa de câmbio, metas de inflação e prudência fiscal”.

Com a intensificação da globalização, a década de 1990 assistiu ao triunfo do neoliberalismo e ao abandono gradual do socialismo e da economia centralmente

planificada. Uma das principais conquistas do PRES foi a melhoria de políticas macroeconômicas, sobretudo o controle da inflação que rondava a dois dígitos na década de 1980. Como consequência das políticas de estabilização econômica e de ajuste estrutural, Moçambique experimentou uma recuperação econômica com altas taxas de crescimento econômico real, a uma média de 7,5% ao ano, que foi muito superior à média do crescimento negativo verificada na década de 1980. Além disso, o plano garantiu uma estabilidade macroeconômica (baixa taxa de inflação, estabilidade sustentada da moeda nacional). A figura abaixo mostra a evolução do PIB de 1992 a 2016.

Figura 4. Evolução do PIB de 1992 a 2016.



Fonte: Banco Mundial 2021

O crescimento robusto tornou Moçambique um dos poucos países com maior taxa de crescimento econômico em África. Em 1992, o crescimento econômico atingiu os 11 % com o fim da Guerra civil e começou um ciclo virtuoso de crescimento robusto que durou aproximadamente duas décadas. Apesar do crescimento elevado no período em análise, o país sofreu uma queda acentuada do crescimento para apenas 2% no ano de 2000, devido às cheias de grandes proporções do ano 2000.

Após as cheias de 2000, o Banco Mundial e o FMI suspenderam o pagamento da dívida de Moçambique. Além disso, as Organizações Não Governamentais como o Grupo Moçambicano da Dívida fizeram campanhas exigindo o cancelamento total da dívida Moçambicana. Nessa seara, Moçambique beneficiou do perdão total da dívida

externa no âmbito da iniciativa HIPC e um fluxo massivo de ajuda externa dos parceiros da cooperação. Por isso, a economia voltou a ter um crescimento econômico de 12 % em 2001, o crescimento manteve-se estável acima de 7,5 % até 2016.

No entanto, a melhoria da situação econômica e política desde a adoção do PRES foi resultado da implementação das reformas econômicas e políticas que foram introduzidas, ao longo da década, com o apoio considerável dos doadores bilaterais e multilaterais. Por isso, Moçambique é apresentado para a comunidade internacional como um caso de sucesso e um exemplo a seguir devido ao seu crescimento acelerado. Discordando da narrativa da indústria de desenvolvimento, Castel Branco argumenta que:

(...) não é possível um país ter uma história de sucesso com elevadas taxas de dependência em relação a fluxos externos de capitais, tanto oficiais (ajuda externa) como privados (Investimento Direto Estrangeiro e empréstimos no sistema bancário internacional). 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 (2010 p. 141).

No entanto, acreditamos que a dependência da ajuda externa tornou o crescimento menos inclusivo porque a ajuda se concentrou em reformas neoliberais que estão baseadas no mercado e na desigualdade social que tem um impacto no enfraquecimento da capacidade do estado.

As taxas de crescimento econômico aumentaram no país como consequência da ajuda dos doadores, paradoxalmente, o crescimento do PIB não aumentou o bem-estar em Moçambique, apesar do crescimento robusto no período pós-conflito, a correlação entre o PIB per capita do país e os indicadores de bem-estar aparenta ser mais fraca do que a média mundial e africana. Em comparação com outros países com níveis semelhantes de rendimento per capita, o país parece menos capaz de transformar os fluxos de recursos em resultados positivos para o bem-estar dos seus cidadãos (OECD, 2014, p.45).

Relativamente à liberalização do comércio, a remodelação das alfândegas em colaboração com a empresa britânica *Crown Agent* e a introdução do IVA em 1997 abriram espaço para a intensificação das reformas fiscais. Moçambique

sempre teve déficit estrutural na balança de pagamentos e a liberação do comércio eliminou o imposto sobre o comércio que constituía uma fonte importante de arrecadação de receitas para um país agrário como Moçambique. Além disso, a liberalização dos mercados dos produtos alimentares não melhorou a segurança alimentar e muito menos fez crescer o rendimento no campo porque piorou os termos de troca dos camponeses (HANLON, 1996, p.148).

A estagnação dos níveis de pobreza resultou num paradoxo da economia moçambicana porque mesmo com o crescimento elevado os níveis de pobreza continuam demasiado altos (acima dos 54%) e a desigualdade na distribuição do rendimento nominal, permaneceu elevado com um coeficiente de GINI de 0,42 (CASTEL BRANCO, 2015). Aliás, o crescimento económico elevado não conseguiu reduzir a desigualdade, por isso, Moçambique ainda tem um dos maiores níveis de desigualdade de rendimentos do mundo. Por exemplo, o coeficiente de Gini em Moçambique apresenta um valor médio de 0.42 em comparação com 0.43 de África e 0.39 nos outros países em desenvolvimento (OECD, 2017, p.119). No mesmo diapasão, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) aponta que a desigualdade no país aumentou de 0.40 em 1996 para 0.47 em 2014 (MEF, 2021 p.15). Sendo que a existência de grande desigualdade limita o efeito do crescimento na redução da pobreza, fazendo com que os benefícios cheguem a uma pequena parte da população.

5.6. Políticas de Privatização no contexto do PRES

O PRES aprofundou as medidas de privatização e liberalização económica em Moçambique no contexto do Consenso de Washington, tendo como suporte legal à Constituição liberal promulgada em 1990 (CRM) e o código de investimento de 1993 que estabeleceu um regime jurídico que deu segurança jurídica aos investidores. A opção pelo sistema de economia do mercado plasmada na CRM 90 redefiniu o grau da intervenção do estado e o seu papel regulador na economia no contexto do Consenso de Washington (Estado mínimo). Para o efeito, o Estado tomou medidas para privatização dos serviços públicos pela lei nº 15/91, de 3 de agosto, que

estabelece o regime jurídico para alienação, privatização total ou parcial de empresas estatais.

No entanto, o governo viabilizou o desmonte das estruturas estatais pela privatização massiva de empresas públicas. Como parte do Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) de 1994, o FMI exigiu a privatização de empresas públicas e requereu que os serviços de alfândegas fossem privatizados e introduzisse o IVA (HANLON, 1996, p.195). Em 1994, o governo moçambicano acatou a exigência do FMI e privatizou cerca de dois terços do setor industrial que continuava concentrado em empresas estatais. Com exceção de empresas estratégicas de telecomunicações de Moçambique (TDM), caminhos de ferro (CFM) e Transportes aéreos de Moçambique (LAM).

O Departamento do Patrimônio do Estado do Ministério do Plano e Finanças privatizou 670 empresas, sendo 506 vendidas para privados, 106 joint ventures e 64 regimes de concessão de exploração. Sendo que 90% das empresas foram adquiridas por moçambicanos (MOSCA, 2005, p.363). Segundo a antiga primeira-ministra Luísa Diogo (2013, p.215), “ (...) até o fim de 1999, o estado moçambicano havia privatizado fundamentalmente seus ativos no setor empresarial, abrangendo mais de 1150 pequenas e médias e 8 grandes empresas”.

De modo geral, o processo de privatização em Moçambique não teve sucesso desejado porque a contribuição das empresas privatizadas representa uma parte ínfima da economia nacional. Tendo em conta que o maior número de empresas privatizadas pelo governo foi no setor agrícola e não no setor industrial (DIOGO, 2013, p.107). O setor agrícola não conseguiu ter um bom desempenho em termos de produção agrícola e muito menos na criação de emprego nas regiões rurais (mesmo sendo um setor de mão de obra intensiva). Tal situação foi agravada pelo cenário econômico pouco diversificado e dependente de setores extrativos, tais como, grandes megaprojetos de extração de minério de capital intensivo. Por isso, o país não conseguiu dinamizar o setor agrícola que é intensivo em mão de obra.

Apesar de ter boas leis para investimento, Moçambique ainda não tinha empresários com capital suficiente para investir nas empresas privatizadas, bem como uma cultura empresarial adequada à economia do mercado. Como refere Lundin (2002),

“(...) a transição de economia centralmente planificada para economia do mercado foi entregue às leis do mercado, quando o poder de consumo era ainda inexistente na maioria da população e a burguesia tinha uma baixa base produtiva”.

Além disso, a política das privatizações teve um impacto negativo no desemprego estrutural e aumento da pobreza em Moçambique. As empresas ainda representam uma parte pequena da economia moçambicana. Ainda que o PRES tenha conseguido privatizar quase todas as empresas públicas, porém, não conseguiu modernizá-las de modo a inserir as mesmas no cenário internacional para a competição.

O PRES desmontou o estado por via de privatizações de empresas estatais e desestruturou os sistemas internos de bem-estar social por via de redução de direitos trabalhistas. Por outro lado, a privatização de cerca de 1150 empresas públicas e a liberalização comercial e fiscal tiveram impacto deletério nas políticas de proteção social e no desemprego estrutural. Isto é, a política das privatizações foi responsável pelo esvaziamento dos direitos dos trabalhadores, precarização da mão de obra e desemprego em massa. Por isso, o impacto das políticas do PRES está associado ao desemprego estrutural, desigualdade social e a pobreza absoluta.

Por outro lado, a liberalização do comércio por meio de estímulo para exportação e desvalorização do metical não teve sucesso porque as empresas não tinham eficiência na produção e acesso aos mercados internacionais porque havia protecionismo e restrições comerciais no ocidente, sobretudo na área agrícola. Além disso, a liberalização do comércio no contexto de ajuste estrutural eliminou o imposto sobre o comércio que constituía uma fonte importante de arrecadação de receitas e proteção da indústria nacional.

De forma geral, a ajuda externa era canalizada de forma de apoio a balança de pagamentos e importação em curto prazo e poucos investimentos foram feitos para o desenvolvimento rural onde vive a maioria da população moçambicana (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1994, p. 258). Nessas circunstâncias a fraca empregabilidade do meio rural e fraca produção tiveram impacto na pobreza rural.

As reformas neoliberais tiveram um impacto significativo do ponto de vista macroeconômico porque provaram ser um fator importante no crescimento econômico nacional e na redução da inflação que permaneceu abaixo de 2 dígitos no período pós-conflito (variáveis macroeconômicas). Isso pode ser evidenciado pelo fato de Moçambique ter se tornado o país com maiores taxas de crescimento das economias não petrolíferas africanas na década de 1990, com o crescimento anual real do PIB foi em média superior a 7,5%.

No entanto, o crescimento econômico criou um paradoxo, no qual, o crescimento acelerado em média de 7,5 % ao ano, não teve impacto na melhoria da qualidade de vida da população e na eliminação da desigualdade social. Para Hanlon (1994), o fim da guerra civil não trouxe prosperidade econômica que os moçambicanos esperavam e a qualidade de vida não melhorou o salário e produção industrial diminuiu drasticamente e a razão pela qual a democracia e o ajuste estrutural não trouxeram vida melhor tem haver com o FMI e o Banco Mundial que obrigaram o governo a seguir políticas que empobrecem a população.

Apesar de o PRES ter atingido os seus objetivos no sentido de liberalização econômica e retração do estado por meio das privatizações das empresas estatais, teve um custo social alto.

No pós-guerra civil as políticas do FMI não funcionam devidamente porque dificultam a reconstrução nacional, pelo fato da ajuda externa ter sido canalizada em forma de apoio a balança de pagamentos e importação em curto prazo e poucos investimentos foram feitos para o desenvolvimento rural (ABRAHAMSSON e Nilsson, 1994, p.258). Sendo que o investimento em áreas urbanas em vez das áreas rurais é um problema porque a maioria da população moçambicana vive nas zonas rurais. Por isso, é necessária maior inclusão dessas regiões no processo de desenvolvimento com vista ao incremento da produção agrícola.

Entretanto, a política neoliberal do estado mínimo como condição para a reconstrução do estado em Moçambique revelou-se insustentável em longo prazo. Tendo em conta que, a liberalização econômica, reformas fiscais e as privatizações no contexto do ajuste estrutural fragilizaram a capacidade do estado e não trouxeram ganhos significativos em termos de desenvolvimento humano.

A diminuição do poder do estado sobre aspectos importante da economia, como sejam, política fiscal e gastos públicos e controle de capitais, decorrentes da implementação das recomendações do Consenso de Washington minaram a capacidade do estado de oferecer serviços básicos e a sua capacidade de pavimentar o seu próprio caminho de desenvolvimento (*ownership*). Nesta seara, podemos tirar duas ilações da dinâmica da ajuda externa no período da democratização e economia do mercado.

Primeiro, houve um grande paradoxo na economia moçambicana pelo fato de o crescimento econômico acelerado não ter sido inclusivo porque a política neoliberal (estado mínimo) foi responsável pelo aumento acentuado dos níveis de pobreza, desigualdade social, desemprego bem como o enfraquecimento da capacidade do estado de atender às demandas sociais.

Segundo, a reorganização da economia moçambicana com abertura para capital internacional, privatizações, contribuiu para manter o elevado nível de desemprego. Tendo em conta que se investiu muito em megaprojetos de capital intensivo que necessitavam de pouca mão de obra. Neste contexto, o aprofundamento das reformas econômicas pelo Programa de Ajuste Estrutural enfraquece a democracia devido ao esvaziamento dos direitos, sobretudo dos trabalhadores.

6. AJUDA EXTERNA E BOA GOVERNANÇA EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique, o enfoque das intervenções dos doadores desviou-se da reconstrução de emergência no pós-conflito de 1992 para reformas de segunda geração que incluíam desenvolvimento institucional, combate a pobreza e boa governança (WORLD BANK, 2007, p.9).

Neste contexto, a condicionalidade *ex post* era a exigência dos doadores para canalizarem a ajuda externa para os países beneficiários do perdão da dívida externa no âmbito da Iniciativa para os países pobres altamente endividados (Iniciativa HIPC). Para o efeito, o país tinha que ter em andamento uma estratégia de Redução da Pobreza baseada nos programas de redução da pobreza do Banco Mundial. Assim, Moçambique negociou o perdão da dívida porque já tinha preparado o seu Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) em 1999, como requisito do HIPC. Por isso, o país conseguiu o perdão de dívida de cerca de US\$ 7 bilhões no ano de 2000.

Nesse período, apenas 14 países africanos de baixa renda negociaram com o Banco Mundial para a implementação dos Planos para a Redução da Pobreza (PRSP) como condição para perdão da dívida (UNDP, 2004)¹⁶.

No âmbito das condicionalidades *ex post* adotadas pelo Banco Mundial, a ajuda externa era seletiva e canalizada aos países que mostravam compromisso em implementar reformas. Por essa razão, Moçambique foi elegível aos programas de HIPC porque o governo tinha preparado seu próprio plano de ação contra a pobreza em 1998 que serviu como requisito necessário para aderir à iniciativa HIPC-2 “reforçada” para ser elegível a ajuda dos doadores no âmbito dos PRSP.

O PARPA foi instituído no último mandato do então Presidente Joaquim Chissano e teve uma ampla participação da sociedade civil e de financiadores externos comparativamente ao PRES. Em 2001, o Conselho de Ministro adotou o PARPA, que foi um plano programático muito importante na Governança nacional. Este plano

¹⁶ Os países africanos elegíveis para a implementação dos PRSPs como condição para perdão da dívida externa foram: Mauritânia, Uganda, Tanzânia, Uganda, São Tomé, Senegal, Burkina Faso, Benin, Chade, Kenya, Zâmbia, Gana, Mali. Esses países tinham as reformas em curso.

foi formulado pelo governo de Moçambique em parceria do PNUD em 1999. Em 2001, o Banco Mundial e o FMI endossaram o PARPA como primeiro Documento de Estratégia de Redução da Pobreza em Moçambique (UNDP, 2004, p.30).

No entanto, o PARPA tornou-se um plano integrado que orientou o processo de governança de Moçambique em alinhamento com o Plano quinquenal do Governo e os objetivos de desenvolvimento do milênio. O objetivo central do plano é a redução substancial dos níveis de pobreza absoluta de 70 por cento em 1997 para menos de 60 por cento em 2005, e menos de 50 por cento até finais da primeira década de 2000 (PARPA, 2001, p.2). Todavia, essas metas não foram concretizadas porque a pobreza voltou a aumentar na segunda metade dos anos 2000.

Do ponto de vista de estabelecimento de parcerias, o PARPA fornece a base de cooperação entre doadores e governo bem como a harmonização da cooperação entre os doadores no espírito do consenso de Monterrey sobre harmonização da ajuda externa. Esta plataforma de cooperação permitiu o surgimento de um grupo de doadores de apoio direto ao orçamento que trabalham conjuntamente (UNDP, 2004, p.32). Os doadores canalizaram os donativos e empréstimos para setores prioritários ou áreas de ação identificados no PARPA, como sejam, “ (...) educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural; infraestrutura básica; boa governança e gestão macroeconômica e financeira” (PARPA, 2001, p.2). Essas áreas de ação são consideradas “fundamentais” para a redução da pobreza e para o crescimento devido ao seu impacto transversal. Nos dois planos quinquenais que seguiram, o governo Guebuza lançou o PARPA II (2006-2009) e o PARP (2011-2015) que alargaram o escopo de atuação e estabeleceram metas e indicadores para os três pilares fundamentais: pobreza, governança e capital humano. (MANNING & MALBROUGH, 2012).

De forma geral, o PARPA foi importante porque serviu de base para a estratégia de redução da pobreza e a estrutura em torno da qual o apoio ao orçamento do estado foi canalizado. Na prática, o PARPA alargou a condição da atuação dos doadores no sistema político moçambicano por meio de prescrição de políticas e no estabelecimento de mecanismo de prestação de contas (*accountability* mútuo entre doadores e o governo moçambicano). No âmbito de *accountability* mútuo, a assistência dos doadores para o apoio ao orçamento do estado, cerca de 40%,

foi condicionada ao ciclo de planificação e avaliação do desempenho. Isto é, a redução da pobreza constituía a exigência dos doadores para avaliar o desempenho da ajuda (RENZIO & HANLON, 2007).

No entanto, a maneira como foi concebido e implementado, o PARPA revelou-se um plano de imposição de condicionalidades dos doadores do que um plano inclusivo de combate a pobreza com participação dos cidadãos e da sociedade civil. De acordo com Conceição (2015), “(...) o PARPA é um documento programático/estratégico, que orienta os processos de governação em Moçambique, e acaba se tornando na realidade um programa dos doadores para resolver o problema dos moçambicanos.

Desde 2002, existe um consenso crescente entre doadores para coordenar sua assistência oficial ao desenvolvimento a Moçambique, pautado pelo consenso de Monterrey 2002 com vista a harmonização da ajuda ao desenvolvimento e eliminação do unilateralismo da ajuda.

Assim, o PARPA permite o engajamento entre o governo e os doadores bem como uma harmonização de agendas entre doadores que passam a agir em bloco. Isso pode ser evidenciado pela assinatura de um Memorando de Entendimento entre o governo e os doadores bem como o surgimento de um grupo de doadores de apoio direto ao orçamento chamado Parceiros de Apoio Programático (PAP) ou G19¹⁷.

O apoio ao orçamento permitiu maior planeamento do governo e maior coordenação dos doadores. Os dois primeiros anos, de 2002 a 2003, o apoio direto ao orçamento foi de US\$ 118 milhões em 2002 e US\$ 160 milhões em 2003 respectivamente. Sendo que em 2004, o valor concedido pelos doadores por meio de apoio direto ao orçamento foi de cerca de 50% do total dos fluxos de ajuda para Moçambique (UNDP, 2004 p.31). Portanto, a grande inflexão na ajuda externa no novo milênio foi a mudança da ajuda a projetos para o apoio ao orçamento do estado em quase metade (45%) de todo orçamento do estado. Nesse sentido, os doadores estão mais alinhados e harmonizados para *financiar* o setor público para a redução da

¹⁷ Este Grupo reúne os principais doadores da OCDE e outras instituições, que participam diretamente no apoio ao orçamento do Estado, notadamente, Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal Suécia, Suíça, Reino Unido, União Europeia, Bélgica, Espanha, Estados Unidos da América, Holanda e as Nações Unidas.

pobreza. Sendo que o desembolso dos fundos é condicionado ao progresso nos indicadores dos três pilares do PARP, notadamente, pobreza, governança e capital humano. Portanto, as reformas institucionais e a boa governança no PARPA não tiveram impacto desejado porque não solucionaram os problemas de prestação de contas ou *accountability* doméstico e muito menos os problemas de inclusão.

Se por um lado, o PARPA permite o engajamento entre o governo e os doadores bem como uma harmonização de agendas entre doadores que passam a agir em bloco. Por outro, ainda *não conseguiu fortalecer o ownership do governo no processo de desenvolvimento.*

6.1. Mapeamento de parceiros bilaterais e multilaterais de cooperação com Moçambique no novo milênio

No contexto do novo milênio, os principais parceiros de desenvolvimento canalizaram US\$ 22 bilhões para Moçambique de 2004 a 2013. Sendo que os doadores bilaterais da OCDE canalizaram cerca de US\$ 14 bilhões e meio e os parceiros multilaterais disponibilizaram aproximadamente US\$ 6 bilhões e meio e o restante veio de parceiros não DAC (AIDDATA, 2015).

Tabela 2. Maiores doadores de Moçambique e o respectivo fluxo da ajuda de 2004-2013

Tipo de doador	Percentag (%)	Bilhões de U\$D	Doadores DAC	Bilhões U\$D
DAC-Bilateral	67.2%	14, 482, 817,393	Estados Unidos	3304.3
Multilateral	30.4%	6, 538, 367,790	Banco Mundial	2829.6
Non DAC	2.4%	515, 154,488	União Europeia	1845.7
Total de contribuição por tipo de Parceiro	100	22 bilhões	Reino Unido	1065.8
			Canadá	1063.1
			Países Baixos	922.6
			Suécia	914.2
			Dinamarca	899.7
			Noruega	887.2
			Alemanha	833.8

Fonte: Aiddata 2015

Na análise dos dez maiores doadores da ajuda externa em Moçambique, notamos que todos doadores bilaterais que canalizam cerca de US\$ 14 bilhões e meio são membros da OCDE, nomeadamente, os Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Canadá, Países Baixos, Suécia e Dinamarca, Noruega. A tabela 2. Mostra os dez maiores parceiros de desenvolvimento de Moçambique, de 2004 a 2013, podemos observar que os Estados Unidos é de longe o maior parceiro bilateral com uma contribuição de US\$ 3 bilhões e trezentos milhões, seguido do Banco Mundial com US\$ 2 Bilhões e oitocentos e a União Europeia com US\$ 1 bilhão e oitocentos milhões.

Por exemplo, o governo americano tornou-se o maior doador bilateral de Moçambique, fornecendo uma assistência anual de US\$ 445 milhões que tem como prioridade de cooperação as áreas da democracia, governança inclusiva e áreas sociais, tais como a educação e saúde. No pós 11 de setembro de 2001, a ajuda externa mudou com doutrina Bush da luta contra o terrorismo, na qual a condicionalidade política como uma ferramenta para a promoção da democracia e dos direitos humanos foi endossada aos instrumentos para promover os interesses de segurança do ocidente, em linha com a securitização do desenvolvimento (CRAWFORD & KACARSKA, 2017). Mesmo com a redução da ajuda para os países pobres no âmbito da doutrina Bush, Moçambique recebeu financiamento do Millennium Challenge Corporation (MCC) para apoiar o progresso contínuo nas áreas de desenvolvimento econômico, governança e reforma democrática. (USAID 2020, p.14)¹⁸.

Enquanto que, o engajamento da UE em Moçambique tem como objetivos apoiar a boa governança e desenvolvimento com vista à erradicação da pobreza. Por meio do National Indicative Program (NIP) e ao abrigo do 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF), a União Europeia desembolsou € 367 milhões para melhorar a accountability e a governança incluindo apoio institucional e assistência para as reformas de políticas (UE, 2021, p.13).

¹⁸ OS Estados Unidos, a ajuda econômica bilateral começa em 1989, no contexto de amplas reformas do Governo de Moçambique, o programa da USAID cresceu para incluir novas atividades de reforma de políticas e econômicas com foco na liberalização e privatização da produção agrícola e dos mercados de alimentos (USAID 2020, p.10). O Millennium Account é uma condicionalidade *ex post* que selecionou o país tendo como base o compromisso contínuo do país com a reforma neoliberal.

No entanto, o número dos doadores e a escala da ajuda evidenciam que Moçambique é extremamente dependente da ajuda externa. Por exemplo, o fluxo da ajuda do G19 para o apoio do Orçamento Geral do Estado na ordem de 45% revela a dimensão da relação assimétrica entre os Parceiros de Apoio Programático e o Governo que é caracterizada pela dependência estrutural, multidimensional e dinâmica (CASTEL BRANCO, 2011, p.402).

7. RESULTADOS OU IMPACTO DA AJUDA EXTERNA NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Estudos de economia política internacional relacionam a alta dependência da ajuda externa e diminuição na qualidade de governança, partindo do pressuposto de que maior fluxo da ajuda externa está associado a menor qualidade de governança nos países de baixa renda. Isso acontece porque a dependência da ajuda acarreta o risco dos governos beneficiários prestarem contas aos doadores em detrimento dos seus cidadãos e haver pouca pressão para manter a legitimidade popular (MOSS et al 2005, 2005; BRAUTIGAM e KNACK, 2004; PEREZ NINO e LE BILLION, 2013).

Assim, o caso de Moçambique confirma o argumento supracitado na medida em que a ajuda externa fragilizou a qualidade de governança de três formas, nomeadamente, i) crescimento não inclusivo ii) limitou a capacidade do estado de elaborar políticas e prestar contas em nível doméstico, iii) limitou a capacidade do estado de coletar impostos.

7.1. Impacto da ajuda externa na Elaboração de Políticas Públicas e prestação de contas

O Impacto das condicionalidades políticas não resultou na maior participação da sociedade civil no processo da formulação de políticas públicas. Muito pelo contrário, significou maior interferência dos doadores e das instituições de Bretton Woods no desenho de políticas. Nesta seara, Moçambique tinha de renunciar a sua linha de

desenvolvimento e aceitar as condicionalidades e o pacote neoliberal completo que incluía a reforma fiscal e leis para a privatização da terra (HANLON, 1997, p.152).

A evidência disso foi a falência da indústria de caju por causa da imposição do Banco Mundial para a liberalização deste setor mesmo com a resistência do governo em 1997. A antiga Primeira ministra, Luísa Diogo refere que a imposição da exportação da castanha de caju em bruto pelo Banco Mundial foi um golpe contra a economia moçambicana e arruinou a indústria do caju porque o processo de exportação da castanha em bruto foi privatizado e liberalizado de uma forma violenta e num tempo recorde (DIOGO, 2013 p.75). Isto é, o Banco Mundial impôs o seu ritmo de privatização e o governo não esteve em condições de seguir o ritmo e o cronograma do processo.

Além disso, o Banco Mundial fez pressão para a privatização da terra na década de 1990, mas o governo moçambicano rejeitou tal pretensão e concluiu o processo de regulamentação da lei de terras de 1994 que fornece uma flexibilidade necessária para os investimentos (DIOGO, 2013 p.116)¹⁹.

Relativamente a intervenção dos doadores, Renzio e Hanlon (2007) afirmam que Moçambique desde que adotou a economia de mercado, ainda não conseguiu apresentar uma Estratégia de Desenvolvimento Nacional com base em uma visão forte das necessidades futuras e prioridades políticas que não são ditadas pelos doadores. Apesar de se pretender *ownership* ao governo por via do financiamento ao orçamento, na prática, muitos aspetos do PARPA estão alinhados com as estratégias de redução da pobreza do Banco Mundial.

Entretanto, o cumprimento das prescrições imposta pelos doadores tem dificultado a criação de uma estratégia de desenvolvimento endógeno de longo prazo com base nas circunstâncias locais. Além disso, a ingerência dos doadores no desenho e implementação das políticas públicas tem desvirtuado o princípio do *ownership* no desenho de políticas nacionais, tal como está plasmado na Declaração de Paris de 2005, que garante o respeito pelas necessidades do país beneficiário.

¹⁹ O Regulamento flexível permite trabalhar a terra com uma garantia de uso e aproveitamento de terra por um período de até 50 anos renováveis (DIOGO 2013 p.116).

A dependência da ajuda externa não só tem reduzido a capacidade do Estado para controlar a agenda do desenvolvimento (*ownership*), mas também, permite a interferência dos doadores na soberania nacional. No seu discurso em Oxford, o antigo Presidente Joaquim Chissano afirmou que:

(...) aid had somehow made difficult the materialization of the national sovereignty and the possibility of freely choosing the policies to implement. Aid came with imposition of prescriptions and questioning of the predominant development paradigm. Aid fragmentation forced recipient countries to devote more time and attention on managing processes rather its content. Ill-informed prescriptions by donors often failed because donors did not have a deep understanding of the situation in the recipient. Therefore, it is equally important for donors to know the history of the recipient country, in particular the internal dynamics that lead to the taking of certain decisions and development policies" (2007 p.11).

O presidente Chissano revela um dos maiores problemas da cooperação Norte e Sul que é a imposição de condicionalidades pelos doadores que decidem o que é bom para o país beneficiário e reduzem o espaço de manobra para o país implementar as políticas de acordo com a sua realidade social e cultural. Isso evidencia que a ajuda é guiada pelos interesses dos doadores e não pelo *ownership* do beneficiário conforme o consenso de Roma de 2005. Tal situação deixa poucas opções ou autonomia para o país desenhar as suas próprias políticas fora da cartilha neoliberal. Sendo assim, o país é obrigado a implementar programas impostos pelos doadores que, muitas vezes, não se adequam à realidade sociocultural e política moçambicana ou excedem a capacidade de o país implementar adequadamente porque foram desenhados num contexto muito diferente.

7.2. Impacto na *accountability* e prestação de contas

O PARPA foi importante porque serviu de base para a estratégia de redução da pobreza e a estrutura em torno da qual o apoio ao orçamento do estado foi canalizado. Na prática, o PARPA alargou a condição da atuação dos doadores no sistema político moçambicano por meio de prescrição de políticas e no estabelecimento de mecanismo de prestação de contas (*accountability* mútuo entre doadores e o governo moçambicano). No âmbito de *accountability* mútuo, a assistência dos doadores para o apoio ao orçamento do estado, cerca de 40%, foi condicionada ao ciclo de planificação e avaliação do desempenho (RENZIO &

HANLON, 2007). Isto é, a redução da pobreza constituía a exigência dos doadores para avaliar o desempenho da ajuda.

No entanto, a maneira como foi concebido e implementado, o PARPA revelou-se mais um plano de imposição de condicionalidades dos doadores do que um plano inclusivo de combate a pobreza com participação dos cidadãos e da sociedade civil. De acordo com Conceição (2015), “o PARPA é um documento programático/estratégico, que orienta os processos de governação em Moçambique, e acaba se tornando na realidade um programa dos doadores para resolver o problema dos moçambicanos”.

O apoio ao *orçamento aumentou* accountability mútuo entre os doadores e o governo no contexto do PARPA e da ajuda externa no geral, em detrimento da accountability doméstica vertical porque os governantes têm mais prestado conta aos doadores do que aos seus cidadãos ou constituintes. Isto é, havia prestação de contas entre o governo e os doadores por meio de monitoria e avaliação do desempenho em detrimento do governo e a sociedade (accountability vertical).

Quanto à accountability horizontal, verificamos que com a exceção do executivo, as outras instituições de soberania, notadamente, o judiciário e o legislativo são muito limitados ou fracos, por isso, o processo de prestação de contas do executivo no Parlamento é reduzido²⁰. Como refere Renzio e Hanlon (2007, p11), “*There is no formal role for the national assembly in crafting the strategic goals to which the government will be held accountable, or in monitoring the disbursement and use of aid money.* Isso pode ser evidenciado pelo fato do governo não prestar esclarecimento, regularmente, no parlamento sobre o fluxo da ajuda externa e das dívidas externas contraídas. Portanto, no mecanismo de separação de poderes o poder executivo é muito forte.

No âmbito da accountability doméstica, o Relatório da SADEV (2012) aponta que:

In Mozambique, this is due to weak domestic accountability with weak representative enforceability. Most civil society organizations (CSOs) and national institutions are closely linked to the government

²⁰ Com exceção do executivo, as instituições de soberania legislativo e judiciário são fracas. Os parlamentares dependem do partido e do presidente. Sendo que não existe independência dos membros do parlamento com as lideranças políticas (MACUANE, 2020, p. 19 VINES, 2020, p.82).

and the ruling party. The role of the parliament is weak and there is no real opposition. Donors can reinforce domestic accountability, through a focus on aid transparency and through support to CSOs, parliament, the private sector etc., but this only happens when there are no conflicting accountability demands at home.

Nessa situação, é notório que a *accountability* doméstico precisa ser aprimorada por via de maior transparência da ajuda e prestação de contas aos cidadãos nacionais que têm a soberania do voto.

Outro desafio tem haver com a melhoria dinâmica das relações entre as instituições de soberania que é influenciada pelos partidos políticos, que estão mais interessados em reforçar o controle dentro das instituições, em detrimento do desempenho destas e do aprofundamento da democracia no geral (MACUANE, 2020 p.55).

7.3. Impacto da ajuda externa na redução da coleta de impostos

Será que a ajuda externa mina o desenvolvimento e a boa governança por não arrecadar impostos?

Bräutigam & Knack (2004) afirmam que a tributação é fundamental para a construção do Estado e que a ajuda externa pode afetar a capacidade do estado pela fraca arrecadação de impostos.

Historicamente, a tributação desempenhou um papel relevante na democratização e na construção dos estados modernos europeus no século passado (baseada na ideia de no taxation without representation). Para os países de baixa renda, a ajuda externa tal como a maldição dos recursos tem induzido a baixa coleta de impostos e a fragilização do estado democrático. Como refere Moss et al (2006), “ (...) a ajuda externa não cria incentivos para coleta de impostos e produção nacional porque o país receptor tem o orçamento equivalente concedido pelos doadores”. Isto é, a baixa coleta de impostos resulta do alto nível da dependência da ajuda externa que desincentiva a sua cobrança.

A baixa capacidade fiscal (baixa base fiscal) está correlacionada com o baixo nível da *accountability* vertical (entre governantes e governados) do regime democrático

porque interfere negativamente no processo de prestação de contas bem como na participação política. A baixa coleta de impostos mina a prestação de contas porque o governo tem prestado contas às demandas dos doadores internacionais do que às demandas dos seus cidadãos. De acordo com o argumento do Moss (2006, p.14), Estados que dependem da ajuda externa não têm arrecadado impostos eficazmente porque são capazes de receber impostos ou receitas equivalentes da ajuda externa.

Para o caso de Moçambique, a base fiscal é reduzida porque as exportações concentram-se em poucos bens primários sujeitos a mercado internacional competitivo, por isso, o país tem baixa arrecadação de receitas. A tabela abaixo mostra que as receitas fiscais em percentagem do PIB foram de cerca de 28 % do PIB em 2014 e 24 % do PIB em 2015 respetivamente. A tabela abaixo mostra as receitas fiscais em percentagem do PIB de 1998-2015.

Tabela 3. Receitas Fiscais (% PIB).

Indicadores fiscais	Receitas Fiscais (% PIB)				
	1998	2003	2009	2014	2015
Receitas do estado	11,41	9,73	14.51	28.15	24.44
Despesas do estado	11.95	17.86	25.89	40.88	31.44

Fonte (MEF, 2021 p.8).

Com estas baixas receitas e a dependência da ajuda externa, a capacidade de o Estado implementar programas sociais nas áreas de saúde e educação foi largamente afetada.

Além disso, a privatização de empresas estatais e liberalização do comércio no contexto de ajuste estrutural (PRES) eliminou o imposto sobre o comércio que constituía uma fonte importante de arrecadação de receitas.

Nessa seara, a imposição da liberalização do comércio pelos doadores e a reforma fiscal reduziram drasticamente as taxas de importação e extinguiram as taxas

de exportação que o estado moçambicano dependia deles para manter um orçamento equilibrado. Sendo que a redução drástica das taxas comerciais resultante da liberalização do comércio limitou a coleta de receitas. Para compensar a perda de taxa de comércio, o FMI e o Banco Mundial recomendaram ao governo moçambicano adotar o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1999 bem como o Código Tributário de 2003, com o objetivo de aumentar a tributação direta e reduzir as barreiras tarifárias.

Paradoxalmente, enquanto o estado moçambicano instituiu o imposto regressivo como o IVA que incide na tributação sobre bens e serviços com maior impacto no segmento da população pobre, por outro lado, o mesmo estado perdia a arrecadação de receitas devido às isenções a grandes megaprojetos de multinacionais. Isso foi possível porque o regime fiscal surgiu no momento que se advoga a privatização da exploração dos recursos naturais, por isso, ele não foi desenhado para aumentar a coleta de impostos das atividades produtivas na economia, mas sim, para providenciar incentivos fiscais para atrair investimentos (PEREZ & LEBELLON, 2013, p.116). Tal fato é evidenciado pela concessão e incentivos excessivos, a contratos de longo prazo para as grandes companhias multinacionais na indústria extrativa, nomeadamente, a Mozal (no sector de Alumínio), VALE S.A na extração de Carvão, SASOL na área de gás natural e a ENI e ANADARKO multinacionais no sector extrativo de Gás e Petróleo.

A estratégia de investimento baseada em isenções fiscais e baixa base produtiva tem se mostrado pouco eficiente porque atrai empresas multinacionais de capital intensivo e de alta tecnologia, sobretudo do setor extrativo, que não trazem ganhos significativos em termos de emprego. Ou seja, as isenções fiscais não trouxeram grandes contrapartidas em termos de emprego e coleta de impostos.

A falta de coleta de imposto reduziu a capacidade do estado para financiar setores prioritários do PARPA, notadamente, educação e saúde, com vista à redução da pobreza. Sendo que, o grande desafio para Moçambique na atualidade tem haver com a necessidade de aproveitar o boom da descoberta dos recursos naturais para desenhar um plano de desenvolvimento endógeno apoiado por um regime fiscal

resiliente capaz de coletar impostos de modo a reduzir a dependência da ajuda externa.

7.4. Resultados

O crescimento econômico no contexto da dependência da ajuda externa limitou a governança mais inclusiva bem como o *ownership* entendido como a capacidade do estado controlar a agenda política doméstica. Confirmando o argumento do Przeworski (2020) de que a democracia que devia trazer maior justiça socioeconômica e igualdade torna-se limitada no contexto de mercados livres competitivos. Nesse sentido, a adoção das políticas neoliberais levou a diminuição dos direitos humanos socioeconômicos nos segmentos mais pobres da população tais como direito à saúde, emprego e bem-estar. Por exemplo, a incidência da pobreza absoluta na população moçambicana (acima de 60 %) e baixos níveis de educação dificultam a participação política da maioria da população, sobretudo nas regiões rurais, onde se encontra a maioria da população. Para que haja uma maior participação da população na democracia é necessário que direitos econômicos e sociais e o bem-estar social sejam garantidos e não esvaziados como acontece com as políticas neoliberais impostas pelos doadores da OCDE nas últimas décadas. Além disso, acreditamos que democracia num contexto de crescente desigualdade da sociedade moçambicana tende a beneficiar grupos da elite que têm maior influência política do que a maioria da população com 1 dólar por dia.

Acreditamos ainda que nos países de baixa renda como Moçambique é condição *sine qua non* o fortalecimento da capacidade do estado sem a qual os estados não conseguem responder às demandas dos cidadãos em termos de saúde, educação. Do nosso ponto de vista, o processo de democratização exige recursos consideráveis e um estado forte que tenha capacidade para essa transformação. Por isso, a capacidade do estado é necessária para responder às demandas dos cidadãos e garantir a segurança e o império da lei. Segundo Abrahamsson e Nilson (1994, p.324), “o maior risco do PRES foi não ter conseguido melhorar as condições de vida da população, tornando a pobreza e a instabilidade social um obstáculo à participação efetiva popular no sistema democrático em Moçambique”.

A ausência da capacidade do estado medido em termos de falta de estabilidade socioeconômica do estado e império da lei minaram os esforços do processo da democratização. Nestas circunstâncias é necessário se apostar em instituições políticas inclusivas e fortalecer a capacidade elaborar políticas e cobrar impostos duas condições *sine qua non* para qualidade de governança.

As condicionalidades da ajuda externa contribuíram para a fragilização da democracia porque reduziram direitos e expandiram a concorrência em nome do “estado mínimo”. Paradoxalmente, a intervenção do estado na economia foi máxima para esvaziamento dos direitos sociais por via de precarização dos direitos trabalhistas, eliminação dos sindicatos, redução de gastos sociais enquanto que a intervenção foi mínima para expandir direitos sociais básicos tais como saúde educação. Isso acontece porque “ (...) o neoliberalismo é uma prática de governo que não pretende suprimir a ação do estado, mas introduzir a regulação do mercado para preservar a concorrência e impedir as interferências nefastas da proteção social aos ineficientes” (BELLUZZO, 2021). Nesse sentido, as reformas neoliberais são antítese da democracia liberal porque limitam os direitos e promovem a competitividade e a concorrência.

Terceiro, as reformas políticas exigidas pelos doadores em Moçambique não eram inclusivas porque eram focadas nas eleições sem contar que não respeitavam a especificidade cultural e histórica moçambicanas. De acordo com o antigo Ministro Paulo Zucula (2021), a democracia em Moçambique se resume às eleições e não na escolha coletiva das melhores opções de desenvolvimento. Por isso, a sociedade civil tem perdido confiança nos partidos políticos e desacreditado o sistema democrático que está a ser implementado (usando a expressão de Manuel Casstell crise de representatividade política). Torna-se cada vez mais necessário o estabelecimento de instituições políticas inclusivas que permitam a participação dos cidadãos na vida pública, tendo em conta que “ (...) a democracia requer progressos simultâneos em toda sociedade não se limitando às instituições políticas, mas também a inclusão de elementos da sociedade civil” (CRAWFORD, 2001, p.100). Contrariamente ao que se verifica com o impacto das condicionalidades políticas impostas pelos doadores que tem contribuído para a redução da participação da sociedade civil no processo da formulação de políticas públicas.

8. CONCLUSÃO

A pesquisa concluiu que a evolução do sistema da ajuda externa teve influência considerável nos países em desenvolvimento, sobretudo, no período pós-guerra fria. Os principais atores do sistema foram os doadores tradicionais que condicionaram a ajuda externa a reformas econômicas neoliberais e a reformas políticas com ênfase na democracia liberal na década de 1990 e boa governança no contexto do novo milênio.

Relativamente ao objetivo específico, a pesquisa concluiu que o processo de transição democrática está intrinsecamente ligado a fatores externos, incluindo, os programas de ajuda externa. O processo de transição democrática em Moçambique confirma o argumento Levitsky e Way (2010, p. 308) segundo o qual os países estreitamente ligados ao Ocidente (*linkage*) têm maior influência externa para a democratização, mesmo onde as condições domésticas eram desfavoráveis, tal como e o caso do continente africano (tese de dimensão externa da democratização). No caso de Moçambique, o processo de transição democrática foi impulsionado por pressão externa e não pelos movimentos democráticos internos como foi o caso de outros países africanos, notadamente, Gana e Zâmbia. As condicionalidades impostas pelos doadores bilaterais e multilaterais desempenharam um papel importante na decisão das elites políticas moçambicanas no sentido da liberalização da economia bem como concorreram para que as elites políticas tomassem a decisão de introduzir a democracia multipartidária no país, em 1990 (ABRAHAMSSON & NILSSON 1994; GUJAMO 2015 p.336).

No período da guerra fria, o governo moçambicano foi obrigado a solicitar ajuda externa ao bloco ocidental (viragem para ocidente) para solucionar os problemas da deterioração econômica, seca e dívida externa. A condicionalidade exigida pelo ocidente foi a adesão às instituições de Bretton Woods e a implementação do programa de Ajuste Estrutural. Assim, as pressões dos doadores da OCDE-DAC e as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) para a liberalização política (PRES) implementação dos programas de ajuste estruturais foi decisivo para o processo de transição e mudanças econômicas e políticas que iniciaram com a implementação do PRES em 1987, a abertura política por meio da reforma

constitucional de 1990, as negociações do AGP de 1992 e culminaram com a transição democrática nas primeiras eleições multipartidárias de 1994. Portanto, seria improvável que Moçambique teria tido uma transição bem-sucedida sem a dimensão externa da democratização, ou seja, sem a participação de atores externos ou dos fatores externos como o colapso do comunismo e do regime do apartheid que desestabiliza a região da África austral.

Assim, este trabalho confirma a hipótese de que Moçambique tal como outros países em desenvolvimento de baixa renda, a ajuda externa gera dependência e afeta, negativamente, a capacidade do Estado desenhar políticas, coletar impostos bem como os mecanismos de *accountability* domésticos que são condições necessárias para a qualidade de governança. Nesse sentido a capacidade do Estado seria a condição *sine qua non* para a democratização e o desenvolvimento. Mostramos que a ajuda externa ainda que tenha contribuído para a estabilização econômica e a transição para democracia nos primórdios da década de 1990, as condicionalidades políticas promovidas pelos doadores reduziram a autonomia ou a capacidade do Estado moçambicano de controlar a agenda política interna (*ownership*).

Isso se verifica porque a dependência da ajuda externa tem limitado a capacidade do Estado de coletar impostos, reduziu a pressão interna para o *accountability* e fragilizou as instituições, que são condições necessárias para a boa governança. O grande desafio para Moçambique na atualidade tem a ver com a necessidade de aproveitar o boom da descoberta dos recursos naturais para desenhar um plano de desenvolvimento endógeno apoiado por um regime fiscal resiliente capaz de coletar impostos de modo a reduzir a dependência da ajuda externa. Estabelecimento de instituições políticas inclusivas e cidadania inclusiva, para isso, o governo deve ainda ser mais transparente e prestar mais contas aos seus cidadãos do que aos doadores, isso permitirá maior participação dos mesmos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James (2012). Why state nations fail. The Origin of Power, Prosperity and Poverty. House, in. New York.
- AIDDATA http://docs.aiddata.org/profiles/pdfs/HCP_Mozambique.pdf
- ALESINA, Alberto, and DOLLAR, (2000). Who gives foreign aid to whom and why? Journal of Economic Growth 5(1): 33-63.
- ABRAHAMSEN, Rita (2001). Disciplining Democracy Development Discourse and Good Governance in Africa. Ed Books. United Kingdom.
- ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, A (1994). Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante 1974-1992. Maputo: Padrigu e CEEI-ISRI.
- ABRAHAMSSON & NILSSON, (1998). Ordem Mundial Futura e governança Nacional em Moçambique. CEEI PADRIGU.
- ABRAHAMSSON & NILSSON, (2001). Pobreza, conflito e Desenvolvimento. PADRIGU. CEEI-ISRI. Maputo.
- AGP (1993). Acordos Gerais de Paz de Moçambique. Vol. 1, N.º 6, Primavera 1993. Maputo.
- BANCO MUNDIAL (2021).in: <https://data.worldbank.org/country/MZwww>.
- BABB, Sarah (2012). The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor.
- BATLEY, Richard et al (2006). Relatório de Moçambique: Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994–2004. School of Public Policy University of Birmingham.
- BENNET, A and Colin, E. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. Comparative Political Studies.
- BELLUZZO, Luiz (2021) o Credo neoliberal resulta em Exclusão in: <https://outroladodanoticia.com.br>
- BUENO DE MESQUITA, B e SMITH, A (2006). A Political Economy of Aid. New York University. New York University.

- BUENO DE MESQUITA, B SMITH, A (2004). Foreign Aid and Policy Concessions. New York University
- BRAUTIGAM, D. (2000) Aid Dependence and Governance. Almqvist & Wiksell International. Stockholm.
- BRAUTIGAM, Deborah (2008). Taxation and State Building in Developing Countries. Cambridge University Press.
- CASTELO BRANCO (2015). Desafios da Sustentabilidade do Crescimento Económico uma «Bolha Económica» em Moçambique? In L. Brito et al. Desafios para Moçambique, 2015. Maputo: IESE.
- CASTELO BRANCO, Carlos (2011). Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership. IESE.
- CASTEL BRANCO, Carlos (2010). Economia extrativa e desafios de industrialização em Moçambique. IESE. Maputo.
- CAROTHERS, Thomas (2009). Democracy Assistance: Political vs. Developmental? Journal of Democracy. January 2009, Volume 20, Number 1.
- CRAWFORD, Gordon (2001). Foreign Aid and Political Reform. Palgrave MacMillan. New York.
- CRAWFORD, Gordon & Kacarska, S (2017). Aid sanctions and political Conditionality. Journal of International Relations and Development, vole (in press), pp.
- CHISSANO, Joaquim (2007). Why We Should Rethink Aid. .In: <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/CornellOxfordAidConf.pdf>
- COLLIER, Paul (2007). The Bottom Billion. Oxford University Press.
- CONCEICÃO, Francisco (2015). Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique. IESP – UERJ. Rio de Janeiro.
- União Europeia (2021), in: https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-Works/mozambique_en.

- DIAMOND, Larry (2008). Foreign Aid in the National Interest: The Importance of Democracy and Governance.
- DIOGO, Luísa (2013). A sopa de Madrugada: Das reformas à Transformação Económica e Social em Moçambique 1994-2009. Editora Plural. Maputo.
- DIOGO, Luisa (2004). A Paz e economia in. MAZULA, Brazão (2002). 10 anos de Paz em mocambique. CEDE. Maputo.
- DREZNER, Daniel (2014). The System Worked: Global Economic Governance During the Great Recession. World Politics.
- EASTERLY, William (2013). The Tyranny of Experts. Basic books. NY.
- _____ (2005). Can Foreign Aid Save Africa? Clemens Lecture Series. Saint John's University. NY.
- (2005) "What did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with repeated IMF and WB Adjustment Loans". Journal of Development Economics.
- EIU (2016). Democracy in an Age of Anxiety-Index-2015. The Economist Intelligence Unit Limited. UK.
- FMI & BM (2004). Avaliação do Processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP). (PRGF).
- FMI (2011). Os empréstimos do Fundo Monetário Internacional in www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/
- FUKUYAMA, Francis (2015). Why is Democracy Performing Poorly? Journal of democracy.
- GUJAMO, Rufino (2015). A Transição Democrática e a Manutenção de Paz em Moçambique entre 1994-2004. ISCTE. Lisboa.
- George and Bennet
- GRINDLE, Maryellen (2007). Good Enough Governance Revisited. Development Policy Review, 29, S19-S221.

- HANLON, Joseph (1997). Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a Reconstrução de Moçambique. 10ed. Centro de Estudos Africanos. UEM.
- HANLON, Joseph (1997b). A Transição Democrática e a Manutenção de Paz entre 1992 e 2004. ISCTE. Lisboa.
- HARVEY, David (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford University Press.
- HELD, David. (1995). *Democracy and Global Order: From Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press. USA.
- HERBST, Jeffrey (2002). States and Power in Africa. *Journal of Economic Literature* Vol. XL (June 2002), pp. 510-519.
- HONWANA (1995). Reflexão sobre Paz e Segurança. In: Brazão Mazula. Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: InterÁfrica Group.
- INE (2017). Censo de 2017. IV Recenseamento Geral da População e Habitação. Maputo.
- KAGAN, Robert. (2015). The Weight of Geopolitics. *Journal of Democracy*, no. 1.
- KNACK, S. (2001) Aid Dependence and the Quality of Governance. *Southern Economic Journal*.
- KALU, Kenneth (2018). Foreign Aid and the Future of Africa. Palgrave MacMillan.
- LANCASTER, Carol (2007). Foreign Aid: Diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press.
- LANDAU, Luis (1998). Reconstruir a Economia de Moçambique. Avaliação de uma Parceria para o Desenvolvimento. The World Bank Washington, D.C.
- LINZ, J and STEPAN, A (1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1996.

- LEVITSKY, Steven and WAY (2010). *Competitive Authoritarianism*. Cambridge.
- LUMSDANE, David (1993). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Paperback – 25 Jan 1993.
- LUNDIN, Irãe (2002). Uma leitura analítica sobre os espaços sociais que Moçambique abriu para acolher e cultivar a paz. In: Brazão MAZULA (ed) 10 anos de Paz em Moçambique. CEDE. Maputo.
- MANNING, Carrie & MALBROUGH, (2012). *The Changing Dynamics of Foreign Aid and Democracy in Mozambique*. Helsinki: UNU-WIDER.
- MAZULA, Brazão (1995). *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Inter África Group.
- MAZULA, Brazão (2002). *10 anos de Paz em Moçambique*. CEDE. Maputo.
- MACAMO, ELISIO (2021). *Governar e pensar*. Thandale Editora. Maputo.
- MACUANE (2020). *Estrutura e Agencia das Instituições de soberania e democratização* in: ROSARIO, et all (Ed). *Democracia Multipartidária em Mocambique*. EISA. Maputo.
- MEF (2021). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento ENDE*. Ministério de Economia e Finanças. Maputo.
- MILAN, Carlos (2018). *Solidariedade e Interesses*. Appris Editora. Rio de Janeiro.
- MORGENTHAU, Hans (1962). *A Political Theory of Foreign Aid*. American Political Science Review. USA.
- MOSCA, João. (2005). *Economia de Moçambique, Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.
- MOSS, Todd (2006) *Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. The Center for Global Development
- MOYO, Dambisa (2018). *The Edge of Chaos Why Democracy is Failing to Delivery Economic Growth*. Little Brown. UK.
- MOYO, Dambisa (2009) *Dead Aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux, New York.

- NORRIS, Pippa (2015). *Making Democracy Governance Work. How Regime Shape Prosperity, Welfare and Peace*. Cambridge.
- NORTH, Douglas (1991). *Institutions*. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.
- O'DONNELL, Guillermo (1998). *Transições, continuidades e alguns paradoxos*. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice e Editora.
- OECD (2021). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>
- OECD (2014), "The role of accountability in promoting good governance", in *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, OECD Publishing, Paris,
- OECD (2011). *Aid and effectiveness 2011: progress in implementing the Paris Declaration Volume II. Country chapter*.
- OECD (2013). *Investment Policy Reviews: Mozambique*. OECD Publishing, Paris
- OLIVIÉ, Ileana & PÉREZ, Aitor (2019). *Aid Power and Politics*. Routledge. New York.
- ONU (2019). *O que é cooperação Sul-Sul e porque ela importa?* In: <https://landportal.org>.
- ORRE, Aslak & Running, Helge (2017). *Mozambique: A Political Economy Analysis*. Norwegian Institute of International Affairs.
- VENNESSON, PASCAL (2012). *Case Studies and Process tracing: Theories and Practices*. In DELLA PORTA, Donatella. *Approaches and Methodologies in Social sciences*. Cambridge University Press.
- PARPA (2001). *Plano de Acao Para Redução de Pobreza Absoluta 2001-2005*. Conselho de Ministros. Maputo.
- PÉREZ NINO, Helena & Le Billon (2013). *Foreign Aid, Resource Rents and Institution building in Mozambique and Angola*. UNU-WIDER Working Paper No. 2013/102.
- PRZEWOSKI, Adam (2020). *Crises da Democracia*. Companhia de Letras.

- PRZEWOSKI, Adam (1989). Dilemas de Consolidação da Democracia. Paz e Terra...
- POLITY IV (2021). In: <https://www.systemicpeace.org/polity/mzm2.htm>. Acessado 21 novembro 2021.
- QUADIR, Fahimul (2013). Rising Donors and the New Narrative of 'South–South' Cooperation. *Third World Quarterly*.
- RADELET, Steven (2006) "A Primer in Foreign Aid". Center for Global Development.
- RENZIO, Paolo & HANLON, J (2007). *Contested Sovereignty in Mozambique*. Oxford University.
- ROSARIO, et all (2020). *Democracia Multipartidária em Mocambique*. EISA. Maputo.
- ROSS, Doris (2014). *Moçambique em Ascensão Construir um novo dia*. FMI
- SACHS, Jeffrey (2014) "The case for aid". In: *Foreign Policy*.
- SACHS, Jeffrey (2005). *O Fim da Pobreza: Como Acabar com a Miséria Mundial nos próximos Vinte Anos*. Companhia das Letras; São Paulo.
- SADEV (2012). *Mutual accountability in practice The case of Mozambique*. Printed in Karlstad, Sweden.
- SCHMITTER, Philippe (2015). *Crise and transition not decline in: Larry Diamond & Plattner. Democracy in decline*. *Journal of democracy*.
- SMITH, William (2009) in: Laurence WHITEHEAD. *Latin American Democratic Transformations*. Wiley-Blackwell; 1 edition.
- STILIGZ, Joseph (2008). *Is There a Post-Washington Consensus?* in: Narcis Serra and J. Stiglitz (eds) *The Washington Consensus Reconsidered*::OxfordUniversity Press
- TIMMONS, Robert (2014). *Globalization and Development*. John Wiley & Sons.
- TOOD, Moss et al (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Africa*. Working Paper Number 74. Center for Global Development.
- TOLLENAERE, Marc (2002). *Democracia E Eleições Em Moçambique*. In: Brazão MAZULA (Coord.) *10 anos de Paz em Moçambique*. CEDE. Maputo.

- THORBECKE, Erik (2006). The evolution of Development Doctrine, 1950-2005. UNU-Wider.
- TURNER, Michael (1995). 'A Comunidade Internacional e o Processo Eleitoral em Moçambique'. In B. Mazula (Coord.), Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: Inter-Africa Group.
- UNDP (2004). Country Evaluation. Assessment of Development Results in Mozambique. Evaluation Office. New York.
- UE (2020). https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/mozambique_en
- USAID (2020) Estratégia de Cooperação para desenvolvimento CDCS. Maputo.
- WILLIAMSON, John (2004). A Short History of the Washington Consensus.
- WHITFIELD, Lindsay (2009). The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors. Oxford.
- WEIMER, B (2002). Dez anos de paz - Democracia, Governação e Reforma. In: Mazula Brazão (Coord.), Moçambique 10 anos de paz (pp.55-80). Maputo: CEDE, 2002
- WORLD BANK (1998). Assessing Aid, what work, what doesn't and Why. Oxford Press University.
- WORLD BANK (2011). The World Bank and Mozambique. Washington
- WORLD BANK, (2017). The World Bank and Mozambique. IDA at Work. Washington.
- VINES, ALEX (2020). Uma Retrospectiva dos 25 anos da Democracia in. ROSARIO, et all (2020). Democracia Multipartidária em Moçambique. EISA. Maputo.
- ZUCULA, Paulo (2021). Democratizar a tribo ou tribalizar a Democracia. Canal de Mocambique. Maputo.