

Efeitos Político-institucionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: 1986-2016

Pedro Guiliche *

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5885-7048>

Resumo: O artigo analisa os efeitos da cooperação internacional na construção institucional em países em vias de desenvolvimento, olhando particularmente para o caso de Moçambique (1986 - 2016), por ser um País com um alto nível de heteronímia, desde a sua fundação (em 1975), mas que apesar de várias reengenharias institucionais, os seus resultados não são satisfatórios. Sendo assim, o argumento central que se procura explorar no artigo é que é preciso não terminar a ajuda, mas esvaziar a tradicional *oligoparticipação*, dominada entre doadores e o executivo. Todavia, importa ter em conta que qualquer esforço na linha aqui proposta deverá levar em consideração que olhando para principais arenas e atores do processo de políticas públicas, desde governamentais, empresariais, mercados e sociedade civil, constata-se que o nível de fragilidade das instituições para uma eventual oposição aos doadores é mínimo pois todos eles são dependentes para o seu funcionamento, erodindo-se as circunstâncias em que o Estado não se transforma em “pedinte”. Esta incapacidade do país em lidar eficazmente com as instituições multilaterais agrava-se com o fato de nunca ter apresentado alternativas, pelo contrário, antes da suspensão da ajuda, celebrava-se recorrentemente a sua condição “bom menino e cumpridor dos conselhos de agências internacionais”.

Palavras-chave: Cooperação; Internacional; Desenvolvimento; Moçambique

Political and institutional effects of International Development Cooperation in Mozambique: 1986-2016

Abstract: The article analyses the effects replace with outcomes of international cooperation on institutional development in Mozambique from 1986 to 2016. Despite several institutional reengineering efforts in Mozambique, still there is limited evidence to show any positive impact on institutional development resulting from donor aid. In view of the foregoing argument, this article seeks to explore the thesis that aid is necessary but its acquisition must align with government priorities and not follow the elitist ideologies which tend to detach itself from the national development goals and beneficiaries. In addition, for any development aid to be effective, multi-stakeholders must be included in the policy process such as any government, business, markets and civil society. At this juncture, it is observed that the level of fragility of the institutions for possible opposition to donors is minimal because they are all dependent on their functioning, the circumstances in which the State does not become a "beggar". This inability of the country to deal effectively with multilateral institutions is aggravated by the fact that it had never presented alternatives, on the contrary, before the suspension of aid, it was repeatedly celebrated its status of "good boy and complying with the councils of international agencies".

* Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor de Ciência Política e Administração Pública. E-mail: pedro.guiliche@gmail.com

Keywords: Cooperation; International; Development; Mozambique.

Resumo Guitonga (Língua falada no sul de Moçambique, Província de Inhambane)

Athari za kisiasa-taasisi za Ushirikiano wa Kimataifa wa Maendeleo nchini Msumbiji: 1986-2016

(swahili). Makala hii inachambua athari /matokeo juu ya ushirikiano wa kimataifa katika ujenzi wa taasisi katika nchi kupitia maendeleo kwa kuitazama haswa hali ya Msumbiji katika kipindi baina ya (1986 - 2016), kwani ni nchi iliyokandamizwa kwa kiwango cha juu, tangu kuanzishwa kwake (mnamo 1975), ambapo pamoja na kuanzishwa/ kuundwa kwa Taasisi za kimkakati bado matokeo yake hayaridhishi. Kwa kuzingatia hivyo, ndiyo sababu hoja ya msingi ambayo makala hii inakusudia kuijadiri ni kwamba suala la muhimu siyo kukatisha misaada, lakini kuondoa utamaduni uliozoeleka wa udhibiti wa soko baina ya ya wahisani (donors) na serikali. Hata hivyo ni muhimu kuzingatia kwamba juhudi zozote ziliopendekezwa hapa zinapaswa kuzingatia kwamba, kwa kutazama medani juu ya waandaaji wa mchakato wa sera za umma, tukianza na serikali yenyewe, (watawala) wafanyabiashara, masoko na hata asasi za kiraia, inaonekana wazi kwamba kiwango cha udhaifu wa taasisi za kupinga wahisani ni kidogo sana na kwa kuwa zote zinategemeana katika utendaji wake, na kuondosha/ kumaliza mazingira ambayo Nchi haiwezi kuwa "omba omba". Kushindwa huku kwa nchi kujizatiti vyema / kwa ufanisi dhidi ya taasisi za kimataifa za kifedha kunachochea ukweli kwamba haijawahi kutoa njia mbadala, na labda kinyume chake kabla ya kusimamishwa kwa misaada, hadhi yake ilikuwa ikisifiwa mara kwa mara kama "kijana mwema" anayefuata / mtiifu juu ushauri wa mashirika ya kimataifa" .

Maneno muhimu: Ushirikiano; Kimataifa; Maendeleo; Msumbiji.

Introdução

A Cooperação Internacional para o desenvolvimento (CID) está no centro da vitalidade do funcionamento da máquina da administração pública em Moçambique, se considerarmos que cerca de 60% do seu orçamento provém da ajuda externa. Mas, o fato de o País ter experimentado várias iniciativas de reformas para uma melhor coordenação da eficácia, mas todas elas terem falhado, é preocupante. Isto leva-nos a questionar os mecanismos da ajuda que caracterizam o período que vai de 1986 (início da cooperação com o Norte) a 2016 (ano que se deu o corte da ajuda oficial ao país), pelo fato de o Governo ter-se endividado ilegalmente a um Banco Suíço. Ainda assim, os doadores continuaram a prestar apoios sctorialmente, o que representa uma potencial fragilidade, em termos de economia de escala, pois torna-se cada vez mais difícil visualizar os resultados da ajuda, para além de que esta abordagem representa um retrocesso em

termos da eficácia dos mecanismos da ajuda, que se vinha construindo, desde a Agenda de Paris, em 2005.

A nossa abordagem aqui inspira-se em Milani (2012) ao alertar que não devemos esquecer que o conjunto das relações entre doadores e beneficiários, também é reflexo da economia política internacional, ou seja, das assimetrias e hierarquias existentes entre o centro e a periferia, entre o Norte e o Sul do sistema internacional; que “entre doadores (tradicionais e novos) e beneficiários situam-se ‘atores-mediadores’, que desempenham papel relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, menos frequentemente, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle” (MILANI, 2012, p. 211). Deste modo, ao garantir acesso a recursos, a CID também engendra condicionalidades políticas e formas estruturais de dependência e a existência de modos heterogêneos da AOD. Por isso, arguimos que é preciso não terminar a ajuda ao país, mas teorizar um modelo alternativo, para melhor abordar questões de desenvolvimento, contando com um melhor envolvimento de atores domésticos, o que conduziria ao esvaziamento da tradicional *oligoparticipação*, dominada entre as Agências Internacionais para o Desenvolvimento (AID) e a burocracia pública.

1. Breve historial da cooperação internacional para o desenvolvimento

Com o fim da II Guerra Mundial e, especificamente desde os anos de 1960, duas formas de ajuda predominantes se destacaram ao nível internacional: administração central - setores ministeriais, corpos diretivos e empresas estatais e; grupos alvos – individuais, famílias e organizações. A partir de 1970 a 1990, outras estratégias foram incorporadas, a destacar a área de finanças e planificação em ministérios estratégicos; Administração local – conselhos políticos, desconcentração setorial de ministérios; economia nacional – desenvolvimento da agricultura e do setor informal; macro economia e setor privado (a partir de 1980); sociedade civil organizada – grupos de interesse e ONGs (LANCASTER, 2007).

Os anos de 1960 são tidos como o período em que se acreditou que só com investimento na tecnologia se teria o *take off* para o desenvolvimento, daí que esta era a prioridade. Em 1970 a abordagem orientou-se para projetos de desenvolvimento rural integrado para atender necessidades básicas. Os anos de 1980 foram de transformação de projetos para o seu ajustamento estrutural de Programas, especialmente com a

presença do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, com o objetivo de ajudar a mudança dos regimes de países em vias de desenvolvimento para as promessas da liberalização. Estas reformas seguiram-se aos anos de 1990, onde se deu a construção da sociedade política, económica e institucional, implicando que a OECD focalizasse a sua ajuda para os países do leste da Europa e os chamados antigos países socialistas com um sistema de economia centralmente planificada. Os doadores fizeram nessa altura claras demandas para a democratização em forma de eleições multipartidárias, observância de respeito pelos direitos humanos e boa governação.

Um novo foco a governação passa a ter-se, de facto, na década de 1990, com a queda do muro de Berlim, o que acabou sinalizando a implosão do sistema soviético, significando que não estava sendo efetivo quer política assim como economicamente. Por conseguinte, as opções foram para regular as partes oriental e central da Europa e Rússia em particular, para providenciar mais liberdade política e económica exigida pela sociedade ou arriscar-se ao crescimento de dissidências internas que poderia culminar em mudanças violentas e revolucionárias.

Estas mudanças encabeçadas por Garbachev, articulando com os governos de Regan e Bush tiveram uma forte resistência, mas ainda assim beneficiaram do apoio esmagador dos Estados Bálticos (Latvia, Lituânia, e Estónia), Polónia, Hungria e Checoslováquia, que já tinham tradição liberal mas que fora interrompida pela dominação soviética – para quem as referidas reformas significavam libertação. Aqui incluía-se reformas tais como a introdução de (ou em alguns casos retorno para) democracia parlamentar, respeito pelos direitos humanos, incluindo a independência do judiciário, e reformas económicas como a redução do papel da propriedade do Estado e abertura do mercado de competição.

É por aí que surge o *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) criado para providenciar suporte financeiro para países da Europa Central e Oriental. Esta iniciativa serviu para dispor subsídios para mudança na forma de estar dos membros da Comunidade Europeia, trazendo acesso para o desenvolvimento regional através de subsídios e fundos estruturais e suporte para a integração económica. Portanto, durante o período que vai de 1960 a 2000 as formas mais importantes de intervenção da ajuda foram materializadas através de: i) Cooperação inter-estatal – Estados, organizações internacionais e ONGs; ii) Intervenções e estratégias – Ajuda, Assistência, Cooperação e

parceria; iii) Fases do ciclo do projeto político – Projeto, Programa, Política; iv) Ajuda bilateral e multilateral – Dialogo técnico e diálogo político; v) Assistência técnica, financeira e mercadorias – alívio de emergência, assistência humanitária, desenvolvimento-orientado ao alívio de emergência (DEGNBOL-MARTINUSSEN E ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

Lancaster (2007) argumenta que a ajuda (para fins além de ajuda humanitária) começou como um expediente temporário de diplomacia de guerra. Não foi primariamente uma expressão de altruísmo por parte dos países que prestam ajuda, nem foi impulsionado principalmente por interesses comerciais ou desejo de espalhar o capitalismo. No seu entender, se não houvesse ameaça da Guerra Fria, os Estados Unidos - o primeiro e, durante muitos anos, o maior país fornecedor de ajuda – não iniciaria programas de ajuda ou pressionaria outros governos para o fazerem. Embora a ajuda tenha começado como expediente diplomático temporário, no ano 2000 tornou-se um elemento comum e esperado nas relações entre os melhores e mais pobres países, com ênfase crescente na melhoria da qualidade de vida nos países recetores. Esta história, reflete o desenvolvimento de uma norma internacional que os governos dos países ricos devem fornecer recursos públicos e concessionais para melhorar a condição humana nos países pobres. A mesma pode ser observada nos discursos sobre ajuda, sua distribuição, gestão e seu uso nos governos doadores e recetores – algo que não existia em 1950.

2.Efeitos político-institucionais da cooperação internacional para o desenvolvimento

Nos mais variados debates sobre a CID, existe o relativo consenso sobre a necessidade de uma sociedade cada vez mais global, implicando troca de sinergias entre instituições governamentais e não-governamentais. No campo da governação, esta pode tomar forma de ajuda oficial ao desenvolvimento, pela via monetária, através de créditos, doações; espécie, através da ajuda humanitária e alimentar; sob forma de alívio a dívida bem como por via de assistência técnica, etc (LANCASTER, 2007; DEGNBOL-MARTINUSSEN E ENGBERG-PEDERSEN, 2003; ESTERLY, 2008; MILANI, 2012).

Van der Veen (2013) elenca sete áreas gerais relevantes para a política de ajuda: i) segurança - aumentar a segurança física do doador, apoiar os aliados, opor-se ao

comunismo, etc; ii) poder / influência - prosseguir o poder, através do aumento da influência sobre os outros, ganhar aliados e posições de influência em fóruns internacionais; iii) riqueza / interesse próprio econômico - outros interesses econômicos da economia dos doadores, apoio às indústrias de exportação; iv) autointeresse esclarecido - prosseguir bens públicos globais, tais como a paz, estabilidade, saúde ambiental, controle populacional, etc; v) reputação ou autoafirmação - estabelecer e expressar uma certa identidade nas relações internacionais, melhorar o seu *status* e reputação internacional; vi) obrigação - dever de cumprir obrigações históricas ou associadas à sua posição no sistema internacional e; vii) humanitarismo - promoção do bem-estar dos grupos mais pobres do mundo e fornecimento de ajuda humanitária. Assim, a CID acaba sendo uma componente fundamental para o desempenho governamental, sobretudo dos países em vias de desenvolvimento¹, para assegurar a provisão de serviços básicos como a segurança pública, educação, saúde, água e saneamento, sem os quais a razão do Estado, enquanto forma mais alta de organização política da sociedade, perderia legitimamente.

Entretanto, ao mesmo tempo que o argumento acima apresentado domina a literatura especializada sobre as razões da CID, indicando que a sua materialização assenta em discursos oficiais de combate à pobreza, está também patente na mesma literatura a constatação segundo a qual, os processos envolvidos na sua planificação, implementação e sobretudo nos mecanismos de monitoria e avaliação, que recomendam ajustamentos pontuais e substantivos nas políticas daí decorrentes, normalmente dão maior protagonismo às instituições parceiras, reduzindo o espaço de manobra das instituições e dos atores nacionais. Esta redução do espaço de manobra, limita as instituições àquilo que decorre das prioridades muitas vezes concebidas com base em paradigmas internacionais de desenvolvimento, restringendo a construção institucional.

De acordo com Lancaster (2007), construção institucional implica pensar em regras do jogo político que determinam quem define a agenda do tema, quem tem acesso aos tomadores de decisão, quem decide políticas e quem pode vetar decisões. Na mesma senda, North (1990) sustenta que instituições são regras de jogo na sociedade ou, mais

¹ O caso de Moçambique, enquadra-se no grupo de países de baixa renda. De acordo com o Banco Mundial, o país continua a sofrer os efeitos da crise da dívida oculta de 2016, o que levou a suspensão do apoio ao orçamento do Estado. O crescimento real do produto interno bruto (PIB) desacelerou para 3,7% em 2017, inferior aos 3,8% em 2016 e bem inferior à taxa de crescimento de 7% do PIB alcançada em média entre 2011 e 2015.

formalmente, são mecanismos pelos quais se constrange ao comportamento e interação social. Por isso, aqui concentramos nossa atenção aos efeitos gerados pela CID nessa componente.

Com efeito, importa recordar Martinussen e Pedersen (2003) que ao tratar as crises da CID, desde o fim da guerra fria, referem ter havido mudanças de abordagem de ambas as partes - doadores e beneficiários. Assim, as questões que consideram pertinentes para responder, dos dois lados são: i) porque se concede ajuda e porque muitos países estão interessados em recebê-la? ii) como a cooperação para o desenvolvimento é realizada? iii) o que é dado para a ajuda? Quais são os objetivos – e será que atingem suas intenções? iv) poderia a ajuda continuar nos moldes como tem vindo a ser ou precisa de mudanças decisivas? v) existe futuro para cooperação da ajuda? O argumento é que o processo conta com muitos atores, em que cada um deles tem seus próprios motivos, interesses, metas e estratégias, pelo que é aí onde reside o desafio de conciliação destas diferentes categorias. É justamente por isso que sustentam que a análise do impacto da ajuda deve ser contextualizada espaço-temporalmente para se avaliar a sua efetividade.

Por essas razões, a perspectiva acima trazida, origina quatro tipos de reações:

1. Ajuda tem alcançado mais, especialmente com particular reparo para melhoria das condições de vida (longevidade, saúde, educação, etc.) para centenas de milhares de pessoas, especialmente na Ásia;
2. Ajuda é um fracasso, a partir do momento em que os Mídias podem reportar que o extremo sofrimento humano continua;
3. Ajuda funciona efetivamente nalguns setores, países e contextos, assim como inefetivamente em outros contextos e noutros ainda, neutralmente. Diferenças e variedade são a sua característica comum;
4. Ajuda tem uma significação limitada, quer para o sucesso quer para o fracasso em matéria de desenvolvimento que, principalmente é conduzida por pessoas, empresas, organizações e governos no desenvolvimento de seus próprios países (MARTINUSSEN E PEDERSEN, 2003, p. 230).

Para Martinussen e Pedersen (2003), uma grande maioria de analistas concorda com a terceira e com a quarta interpretação. Nesse sentido, constata-se que há de fato inúmeros exemplos de programas de natureza humanitária, aumento de produção agrícola, melhoria do nível de saúde e educação, etc, mas há também uma série bastante grande de exemplos de ajuda direcionada para ‘elefantes brancos’, ou seja, para infraestruturas que acabam não sendo efetivamente utilizadas para o desenvolvimento nacional ou pior, que são direcionadas para bolsos injustos ou inadequados. Para estes autores, não há dúvida de que atores e recursos, diferentemente de doadores e ajuda,

são muito importantes para direcionar o desenvolvimento, sucessos e crises. Assim, uma avaliação da ajuda não é suficiente na relação de muitos recursos, políticas, estratégias e projetos que têm sido investidos na ajuda, pelo menos nos últimos quarenta anos. A interação da ajuda com uma série de fatores de desenvolvimento tais como: fluxos de capitais privados; políticos; econômicos; sociais e relações institucionais, de entre outros explicam a dificuldade em se ter conclusões acerca do impacto da ajuda nos países recetores, e o seu carácter *interminável* (MARTINUSSEN E PEDERSEN, 2003, p. 231, o itálico é nosso).

Por seu turno Lancaster (2007) argumenta que apesar da ajuda externa ser enorme, não tem estado isenta de controvérsia, especialmente nos principais países que a fornecem. Esta controvérsia assenta no volume de ajuda que os governos doadores devem fornecer e o seu impacto no desenvolvimento. Sustenta que os críticos da Ajuda reclamam que a mesma tem sido ineficaz e deve ser cortada. Contrariamente a Lancaster, os defensores argumentam que a ajuda tem sido efetiva e com reformas pode sê-lo mais efetiva ainda no futuro e, portanto, por motivos morais e práticos, deveria ser dramaticamente expandida. Contudo, uma parte importante do debate sobre a eficácia da ajuda tem faltado - a mistura de propósitos para os quais a ajuda é fornecida. A ajuda tem sido fornecida não apenas para promover o crescimento e a redução da pobreza no exterior. Tem sido e continua a ser fornecida para uma variedade de finalidades, das quais o desenvolvimento é apenas um. Por isso, a autora considera que se quisermos entender as controvérsias sobre a ajuda externa, e avaliar o impacto das falhas do passado e garantir sua eficácia futura, compreender esta importante inovação nas relações entre estados, precisamos entender por que a ajuda foi dada nos últimos sessenta anos, como e por que os propósitos da ajuda diferiram de país para país e por que e como eles mudaram com o tempo - daí a questão *porque ajuda?*

Para conferir pertinência a questão acima levantada, a autora levanta a questão² segundo a qual, sendo os estados responsáveis pela segurança e bem-estar dos cidadãos, porque eles providenciariam seus escassos recursos públicos para promover,

² “States are responsible above all for the security and well-being of their own citizens. Why then would they provide their own scarce public concessional resources to promote, among other things, the well-being of people in other countries?” (LANCASTER, 2007, p. 3).

entre outras coisas, o bem-estar de outros países? (LANCASTER, 2007, p. 3). É exatamente por aí que Huntington (1970) adverte que³:

Exceto aqueles que se opõem a todas as formas de "ajuda estrangeira" não importa o propósito que ela sirva, existe pouca razão para se falar da ajuda externa como um fim em si mesmo. A discussão da política deve ser em termos de, em primeiro lugar, a conveniência e a importância das metas que podem ser cumpridas pela ajuda externa e, em seguida, a sua eficácia relativa em relação a outros meios para alcançar esses objetivos (HUNTINGTON, 1970: 133).

Compreende-se, desde logo que a controvérsia sobre a eficácia da ajuda está presente nas diferentes fases da sua existência, com realce para o pós segunda grande guerra, em que se assistiu a evolução de diferentes formas de ajuda, até às atuais que são normalmente materializadas pelas agências internacionais que se dedicam ao assunto. Para melhor explicar o seu ponto Huntington exemplifica que⁴:

(...) Quando uma multinacional americana usa lucros de uma planta que construiu anteriormente no Brasil para construir uma nova no Peru, quem está contribuindo para o desenvolvimento de quem? Quando um governo empresta a outro a taxas de juros menos comerciais para que o tomador possa comprar bens de capital do país do governo emprestado, quanto do empréstimo é ajuda, quanto é um subsídio à exportação, e quanto disso é apenas um negócio direto? Tais perguntas estão se tornando cada vez mais frequentes e cada vez mais difíceis de responder. À medida que tais relações se tornam cada vez mais complexas e diversificadas, todo o conceito de ajuda externa poderia se tornar anômalo e irrelevante (HUNTINGTON, 1970: 134)

Morgenthau (1962) subsidia este debate aclarando, entretanto, que das aparentes e reais inovações que a era moderna introduziu na prática da política externa, nenhuma tem provado ser mais desconcertante para ambas: tanto para a compreensão quanto para a ação do que a ajuda externa. A própria suposição de que a ajuda externa é um instrumento de política externa é objeto de controvérsia, pois por um lado, a opinião é amplamente aceita de que ela é um fim em si mesmo, carregando sua própria justificativa, de cumprimento de uma obrigação das poucas nações ricas em relação às muitas pobres. Por outro lado, muitos não vêem nenhuma justificativa para uma política de ajuda externa,

³ Except for those who oppose all forms of "foreign aid" no matter what purpose it serves, little reason exists to talk about foreign aid as an end in itself. The discussion of policy should be in terms of, first, the desirability and importance of the goals which may be served by foreign aid, and, then, the relative effectiveness of aid as against other means for achieving those goals (HUNTINGTON, 1970: 133).

⁴ (...) When an American-based multinational corporation uses profits from a plant it has previously constructed in Brazil to build a new one in Peru, who is contributing to the development of whom? When one government lends to another at less-than-commercial interest rates so that the borrower can buy capital goods from the lending government's country, how much of the loan is aid, how much of it is an export subsidy, and how much of it just a straight business deal? Such questions are becoming more and more frequent and more and more difficult to answer. As such relationships become increasingly complex and diversified, the entire concept of foreign aid could itself become anomalous and irrelevant (HUNTINGTON, 1970: 134).

mas sim como uma gigantesca operação inútil e indefensável que não serve nem aos interesses dos Estados Unidos nem dos países recetores.

Na mesma linha Van der Veen (1960) participa neste debate questionando por que os países dão ajuda externa, e destaca que alguns idealistas sérios vêm nela uma forma moderna do "fardo do Homem Branco": uma empresa digna e nobre, destinada a tirar os piores pobres desta situação. Entretanto, observadores mais críticos apontam para o expansionismo e controle ocidental, e condenam a ajuda considerando-a como simplesmente uma forma moderna de imperialismo. Outros, ainda, olham-na como sátira, criticando noções consideradas tolas a cerca do valor e a viabilidade de ajudar aqueles que alegadamente precisam e acreditam nas habilidades e produtos ocidentais como superiores. Deste modo, sugerem que a ajuda é uma política igualmente equivocada e muitas vezes contraproducente. Pode haver núcleos de verdade em cada uma dessas caracterizações, mas mesmo juntos eles oferecem na melhor das hipóteses uma imagem incompleta da área política multifacetada que é a ajuda externa contemporânea (VANDER VEEN, 1960).

Com base neste pressuposto, Vander Veen (1960) argumenta que o fator central normalmente esquecido na literatura sobre a ajuda é a dimensão ideacional: ideias a cerca das metas e propósitos da política da ajuda formam sua formulação e implementação. Assim, diferentes metas para a ajuda, resultam em diferentes escolhas de políticas, por isso faz uma equiparação à lógica do *puzzle*, em parte porque não é obvio o ex ante sobre os propósitos daquilo que seria a assistência oficial ao desenvolvimento: ajuda pode atender desde interesses de segurança (por exemplo na luta contra o terrorismo), ganhos financeiros (através de exportações), à questões humanitárias. É dentro deste contexto que se explicam as aparentes contradições na literatura resultam em parte do fato de se assumir a tendência de dominância de uma categoria particular de metas sobre todas as outras (VANDER VEEN, 1960).

As evidências sobre a anomalia e irrelevância dos mecanismos da ajuda encontram também explicação em Easterly (2008), que prefere uma outra linha explicativa (razões da inefetividade) e alerta para certas implicações, salientando que as agências de ajuda internacional enfrentam dificuldades na efetividade da sua atuação porque normalmente não são responsáveis perante os destinatários pretendidos. Por isso, defende a transparência como a principal questão a ser observada, uma vez que, sem a

mesma, todas as outras avaliações de melhores práticas são impossíveis e propõe quatro dimensões de abordagem do problema: i) a especialização para medir o grau em que a ajuda não está fragmentada entre muitos doadores, muitos países e muitos setores para cada doador; ii) a seletividade para avaliar a medida em que a ajuda evita autocratas corruptos e vai realmente para os países mais pobres; iii) os canais ineficazes ajudam para avaliar a medida em que a mesma está ligada aos objetivos políticos ou consiste em ajuda alimentar ou assistência técnica e; iv) os custos indiretos resultantes dos custos administrativos de uma agência em relação ao montante da ajuda que presta.

A par da transparência acima proposta por Easterly, acrescentaríamos a necessidade de *accountability*, quer na dimensão vertical, assim como horizontal, por um lado. Isto é, este procedimento teria o mérito de num contexto de aprofundamento democrático, as comunidades beneficiárias terem oportunidade de participar das diferentes fases do processo político (dimensão vertical) e uma melhor articulação e coordenação entre as agências de cooperação e governamentais com responsabilidades específicas, de acordo com a natureza de cada caso (dimensão horizontal), evitando deste modo redundâncias e uma melhor otimização dos recursos do Estado.

Para Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), a AOD, no contexto da CID, é definida na base dos objetivos declarados e não dos seus efeitos reais, pois não há nenhuma consideração sobre se as transferências de fundos contribuem realmente para o desenvolvimento económico e bem-estar; pelo contrário, o único critério é se os respectivos doadores afirmam desejar que a sua ajuda contribua para tal desenvolvimento. Por isso, a abordagem que propomos no parágrafo acima, contribuiria igualmente para redução da discricionariedade das agências e da própria burocracia pública.

Milani (2012) refere que as perspectivas sobre a cooperação para o desenvolvimento não são consensuais pois ao mesmo tempo que existem visões favoráveis, também existem outras críticas quanto à sua natureza, seus objetivos e resultados, ou ainda quanto aos efeitos económicos, tecnológicos, sociais, culturais, ambientais e políticos por ela engendrados. Na mesma linha, Van der Veen (2013) refere que os pesquisadores até agora não têm conseguido dar uma explicação satisfatória sobre os motivos específicos pelos quais os países doadores aumentam ou reduzem

transferências financeiras para países beneficiários em um determinado momento, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

Por esta razão, Milani (2012) socorrendo-se de Rist (1996), constata que ambos os tipos de visões compartilham da ideia de que a força do discurso sobre o desenvolvimento é proporcional à sedução⁵ por ele exercida. Milani empresta, ainda, de Huntington (1970) a classificação que faz das quatro fontes intelectuais da crítica à CID, designadamente: i) o nacionalismo (a CID como ingerência); ii) o socialismo (a CID como expressão hegemônica do capitalismo); iii) o tradicionalismo (a defesa das tradições contra a modernização desenvolvimentista) e; iv) o anti-ocidentalismo (o embate contra o etnocentrismo da cooperação).

No mesmo diapasão, outros críticos como Riddel (1996), Sobhan (1996), Brautigam (2000), Hanlon (2004) e De Renzio (2007, 2009) concluem por isso, que o aumento dos condicionalismos de acesso à ajuda externa tem vindo a baixar a capacidade dos países receptores de definir as suas próprias prioridades, em termos de políticas, bem como a habilidade dos governos de uso dos recursos naturais disponíveis em prol de desenvolvimento, dando origem deste modo a instituições domésticas frágeis com pouca autonomia para negociar os mecanismos da ajuda, que pode ocorrer através de mecanismos deliberados de influência através do estruturo-funcionalismo institucional adotado.

A influência refere-se ao conjunto de mecanismos adotados para o curso de uma determinada ação. Justamente por isso, Arts & Vershuren (1999) entendem que influência significa a modificação do comportamento de um ator por outro, quer dizer, um ator A, sendo individual ou coletivo exerce pressão para modificar o comportamento dos decisores na arena política, resultando na modificação da decisão.

De acordo com Huberts (1988, 1994) *apud* Arts & Vershuren (1999), a modificação não implica necessariamente a necessidade de o ator A intervir no processo de tomada de decisão, pois a sua presença ou seu pensamento, quando conhecidos pelos decisores podem ser uma pré-condição suficiente para a influência política. Este fenómeno é conhecido na literatura como antecipação e poderia ser parte desta definição (BELL, EDWARDS, E WAGNER, 1969; CLEGG, 1989 *apud* ARTS & VERSHUREN, 1999).

⁵ Aqui o autor usa o termo seduzir como sinónimo de agradar, fascinar, iludir, mas também abusar, desviar da realidade e enganar.

Para Roberts et al (2003) uma medida fundamental para planificar estratégias políticas para a reforma é fazer uma análise das influências. Isso consiste em três estágios. Primeiro, identificar os grupos e indivíduos relevantes. Segundo, estimar seus recursos políticos e seus papéis na estrutura política; isso permite a determinação de seu poder e influência relativos. Terceiro, avaliar suas posições na política proposta (inclusive a intensidade de seu comprometimento com ela) e seus interesses subjacentes a ela.

Sobhan (1996), considera a influência da dependência da ajuda externa similar ao “estado da mente”, onde os receptores desta ajuda perdem as suas capacidades de pensar por si próprios e desse modo perdem o controlo sobre a gestão de suas políticas públicas. Analisando esta matéria e o seu impacto na máquina governamental⁶, Brautigam (2000, p.6), diz que constitui uma “situação na qual o país não pode realizar muitas das funções centrais do governo, tais como operações e manutenção ou provisão de serviços públicos, sem a assistência técnica e financeira estrangeira, criando deste modo um impacto de extrema dependência”. No mesmo diapasão, Riddell (1996) entende que, de fato, o fluxo contínuo de ajuda externa parece não estar a dar nenhuma contribuição significativa em prol dum desenvolvimento sustentável.

Considerando esta perda de capacidades dos beneficiários de pensarem por si próprios, implicando por conseguinte perda de controlo sobre a gestão de suas políticas, como descrito por Sobhan, uma explicação importante e atual pode ser encontrada Milani (2012) quando adverte que em nome da cooperação internacional e da promoção do desenvolvimento têm sido difundidas visões políticas, por vezes redutoras das contradições e das assimetrias entre as classes sociais, as sociedades, as nações e a economia internacional, mas também têm sido perpetradas ingerências de natureza cultural, social, econômica e política. Com esta interpretação, resulta evidente a necessidade de que uma análise mais exaustiva da eficácia da CID implica não apenas abordar o assunto em termos de comportamento da economia política internacional, como também se afiguram pertinentes outras dimensões de natureza cultural, social e política que tem sido usadas para engendrar ingerências nos países beneficiários.

⁶ Aqui o termo governação equivale a *governance* que, para Rhodes *apud* Kjaer (2004) refere-se a própria organização, interorganização das redes caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo, e significativa autonomia do Estado. Isto implica falar de um novo modelo de organização política que coloca as chamadas *redes da sociedade*, englobando o setor privado e organizações sem fins lucrativos, no centro do processo político, alterando deste modo a ideia do Estado-providência.

Pereira (2010), ao se debruçar sobre os condicionalismos da ajuda, destaca o protagonismo do Banco Mundial, considerando-o como uma organização que desde a sua criação, em 1944-1946, age ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro e o faz devido a sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias em matérias de desenvolvimento capitalista, sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer. Ao longo da sua história, o Banco sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar a sua influência e institucionalizar a sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (influência e constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos) como da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica). Nesse sentido, o dinheiro sempre cumpriu uma função secundária ou 'lubrificante' para vender o seu principal produto: conjunto mutante de ideias e sugestões econômicas e políticas sobre o que se deve fazer em matéria de desenvolvimento capitalista, sobretudo nos Países em vias de desenvolvimento.

De salientar que conforme atestado por Pereira (2010), aquando da sua criação, o Banco focalizava-se apenas em questões econômicas, tendo passado a financiar novas áreas, com destaque para educação, abastecimento de água e saneamento, apenas entre 1962-1968. Duas razões foram determinantes para essa decisão: primeiro, a necessidade de limpar a imagem política do Banco ao nível internacional, pois o mundo estava a assistir um movimento pro-desenvolvimentista, o que o obrigava a se distanciar de uma perspectiva puramente capitalista e enquadrar questões sociais importantes (não lucráveis); segundo, foi o aparecimento de outras agências internacionais interessadas em financiar áreas sociais e que de uma ou de outra forma faziam-lhe concorrência. Era o caso do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), fundado para atender questões ligadas a agropecuária e sociais como a educação, água e saneamento.

3.O caso de Moçambique: CID e efeitos político-institucionais

Com a proclamação da independência nacional e fundação do Estado, em 1975, Moçambique deu os primeiros passos na área de cooperação com a China e o Leste da Europa, através dos países da ex-URSS, até a sua aderência às instituições do Bretton Woods (FMI e BM), em 1986. Vale destacar que esta aderência ocorre num contexto de

conjuntura crítica, na qual analisando a inviabilidade das soluções propostas pelo sistema de Partido único, com orientação marxista-leninista, formalmente assumida pelo III Congresso do Partido Frelimo, em 1977, em que foram traçadas as estratégias socialistas de desenvolvimento económico, de onde surge o Plano Prospetivo Indicativo (PPI, 1980-1990), o recrudescimento da guerra civil, a seca e a fome que afetavam toda região da África Subsaariana, conforme bem apontado por Macuane (2000), culminaram em “xeque-mate” da legitimidade e o apoio ao regime da Frelimo⁷. Como consequência, Moçambique não tinha outra saída que não fosse virar-se para o ocidente.

O abandono do PPI (1981-1990), do período da solidariedade socialista, implicou a elaboração de outro conjunto de instrumentos da ação estratégica de governação, no bojo das medidas de reajustamento estrutural, impostas pelo FMI e BM, a partir da “famosa iniciativa” *High Indebted Poor Countries* (HIPC), que se traduziu no *Poverty Reduction Paper* (PRSP). Nesta base, Moçambique passou a ter a sua estratégia nacional de combate a pobreza financiadas pelo FMI e BM, numa matriz de desenvolvimento neoliberal. Com efeito, teve o Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta I e II (PARPA I, 2001-2005; PARPA II, 2006-2009) e; Plano para Redução da Pobreza (PARP, 2011-2014), no período do capitalismo neoliberal, ancorados na crença de que por esta última via lograr-se-ia mais facilmente o desenvolvimento, conforme promessas do próprio capitalismo. No entanto, depois do PARP, nunca mais houve uma estratégia coerente de combate a pobreza, pese embora os fluxos de ajuda ao País continuaram, não só na área do ensino superior, nosso caso empírico de estudo, como noutras áreas de atividade governamental. Em sua substituição, entretanto, elaborou-se a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035), cuja fundamentação indica que este instrumento:

(...) surge da necessidade de se resolver a problemática da proliferação de várias abordagens estratégicas e a limitação na articulação entre os instrumentos de gestão económica e social. Para tal, espera-se que o País tenha (i) uma visão global agregada, integrada, onde os sectores estabelecem entre si uma linguagem de comunicação, articulação, interligação e de complementaridade; e (ii) Melhoria do alinhamento entre os instrumentos de médio prazo, designadamente o Programa Quinquenal do Governo (PQG), o Plano de Acção para Redução da

⁷ Macuane (2000) trata de clarificar que o apoio ao regime da Frelimo, que adotou um modelo de desenvolvimento económico baseado num sistema de economia planificada, numa fase inicial, fez com que as suas propostas políticas gozassem de um forte apoio popular, que se intensificou com a política das nacionalizações da educação, do setor da saúde, do setor de finanças e seguros e do setor imobiliário. Realça ainda que as nacionalizações permitiram ao grosso da população não só o acesso gratuito ou subsidiado à educação, à saúde e à habitação, mas também a cargos de chefia, que eram quase monopólio dos descendentes de portugueses.

Pobreza (PARP), o Programa Integrado de Investimentos (PII), as estratégias sectoriais, territoriais, documentos que no actual cenário não apresentam um alinhamento apropriado entre si, em termos de metas e prioridades, dificultando a sua articulação na planificação anual. A Estratégia Nacional de Desenvolvimento é um instrumento de orientação estratégica do governo que visa orientar o desenvolvimento económico e social do País a longo prazo, cabendo aos sectores traduzir a as linhas prioritárias em acções específicas (ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, 2015: 3)

Como se pode depreender, quer o Plano de combate a pobreza, quer como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento colocam acento tónico no papel dos atores institucionais dos diferentes setores que deveriam traduzir as linhas prioritárias em ações específicas.

Analisando a efetividade da CID (Declaração de Paris/ Agenda de Accra/Parceria de Busan), que foi particularmente forte em Moçambique, importa fazer menção à implementação das mais intensas experiências de coordenação e alinhamento da ajuda externa. Entretanto, Hodges e Tibana (2004), argumentam que embora a ajuda externa tenha servido para reconstruir Moçambique após uma longa e devastadora guerra civil e contribuído para o crescimento económico, ela também teve efeitos colaterais perversos, fragmentando lógicas de planeamento governamental, orçamentação e a gestão e enfraquecendo a o sentido de posse (*ownership*) na formulação de políticas por parte de atores domésticos. Deste modo, considerando que Moçambique também tem uma sociedade civil fraca e um parlamento fraco que ainda não é capaz de agir de forma eficaz na verificação da atuação do executivo, a alta dependência de ajuda acaba implicando que o processo orçamentário envolve essencialmente apenas dois atores: o executivo e doadores estrangeiros. Por isso, a prestação de contas aos doadores é muito mais forte do que é para a sociedade moçambicana (HODGES E TIBANA, 2004).

A constatação de Hodges e Tibana é profundamente importante. Não é por acaso que as avaliações sobre o Apoio Direto ao Orçamento (2005-2012) indicam que o Quadro de Avaliação do Desempenho do Governo (QAD) usado em Moçambique cumpre com a sua finalidade de forma razoavelmente eficaz e compara-se bem com os QAD's utilizados nos outros países beneficiários de Apoio ao Orçamento. Foi nessa base que a avaliação concluiu que havia fortes evidências de que a combinação de financiamento do Apoio Geral ao Orçamento através do orçamento com apoio específico para as instituições de pressão e prestação de contas, tais como Organizações Não Governamentais (ONG's), o Parlamento, as organizações da sociedade civil (OSC's) e os meios de comunicação

social teria criado mais transparência na gestão orçamental. Considera-se, no entanto, que o apoio específico através de fundos comuns foi fundamental para essa conquista, mas a Boa Governança continuava um dos dois setores que apareciam como os principais beneficiários de fundos de Apoio ao Orçamento.

Nesse sentido, a conclusão geral a que se chegou com a avaliação, é de que o Apoio Direto ao Orçamento (ADO) tinha sido na essência bem-sucedido, tendo tornado possível uma grande expansão na oferta dos serviços de educação, apoiando ao mesmo tempo o crescimento económico, a estabilidade macroeconómica, melhorias contínuas na qualidade de gestão das finanças públicas e, em pequena escala, melhorias também na governação. Portanto, essas foram consideradas as principais conquistas que justificavam completamente os riscos que foram enfrentados na disponibilização do ADO. De referir que o Banco Mundial fez parte do grande esforço havido em Moçambique, no tocante ao aperfeiçoamento da efetividade da ajuda externa, a partir de onde se definiu uma arquitetura de *accountability* mútua.

No entanto, há um aspecto fundamental neste processo e digno de realce que se liga ao facto de a arquitetura que combinava a ajuda externa e o combate à pobreza em Moçambique ter sofrido revezes após o enfraquecimento dos Parceiros de Apoio Programático (PAP's), entre 2015 e 2017, com o fim do G19⁸ e o estabelecimento do G14⁹. O ponto mais alto deste enfraquecimento deu-se com a crise da dívida externa ilegal do Governo, momento a partir do qual os doadores que ainda mantinham apoio direto ao orçamento moçambicano, foram cortando por quebra de confiança, alegando razões de falta de transparência na gestão de fundos públicos.

Independentemente da veracidade das razões de suspensão da AOD, fica a questão: como interpretar o facto de que as avaliações sobre o Apoio Direto ao Orçamento (2005-2012) indicam avanços no tocante a eficácia da ajuda e aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability* versus a deterioração da confiança dos doadores em relação ao executivo, que levou a suspensão de apoios ao País?

Uma outra demonstração dos efeitos da CID, especificamente no campo da construção institucional, pode ser encontrado no debate sobre a transição democrática no

⁸ Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial (BM), Canadá, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Europeia (UE).

⁹ O Grupo passa de G19 para G14 com a saída da Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Holanda.

País, que atravessa uma série de atores, desde os externos aos internos, evidenciando os seus desafios para repensar um regime capaz de servir aos cidadãos, promovendo a justiça, as liberdades civis, e acima de tudo o respeito pelos direitos humanos.

Os modelos administrativos convencionais foram importados da Europa, tendo havido uma forte pressão dos doadores internacionais que impuseram a descentralização como condição das doações. A partir dos anos oitenta assistiu-se a uma pressão das entidades doadoras no sentido de os países africanos (Moçambique não é exceção) adotarem modelos de gestão identificados com a Nova Gestão Pública (JREISAT, 2010 *APUD* ROCHA & ZAVALA, 2015).

Rocha e Zavale (2015), destacam que em Moçambique apesar da abertura formal às instituições democráticas, tem-se experimentado momentos de oscilação no que se refere à estabilidade política (com maior evidência desde 2012). O pano de fundo das contradições políticas internas tem estado relacionadas com reivindicações de falta de transparência nos processos eleitorais (com sucessivas reclamações de fraudes eleitorais) e, os partidos na oposição, com especial destaque para a Renamo, insistem na necessidade de reformulação do processo de descentralização e desconcentração. Este conjunto de desafios, poderão eventualmente, estar relacionados com a forma como foi feita a importação do modelo democrático ocidental, que também se enquadram no bojo das medidas do ajustamento neoliberal.

Nesta ordem de ideias, Rocha & Zavale (2015) demonstram, primeiro que durante bastante tempo, entendeu-se que a modernização da administração dos países em desenvolvimento se fazia pela adoção dos modelos e valores ocidentais e uma vez adotados, estes funcionariam tal como nos países de origem. Esta importação de modelos teria resultado naquilo que Riggs (1964) citado por Rocha & Zavale (2015) descreveu como sociedade prismática que consiste de uma situação nem tradicional, nem moderna, mas antes contendo novos elementos que resultam da justaposição das antigas e novas estruturas sociais. O resultado deste tipo de sociedade circunscreve-se em valores e procedimentos ocidentais que constituem uma fachada, mas que na prática não funcionam, pois não resultam de uma construção própria.

Segundo, os autores desenvolvem o argumento de que a administração local em Moçambique é constituída por estruturas prismáticas, em que o processo administrativo local resulta do embate dos modelos administrativos importados com a cultura e

lideranças locais, ou seja, o prisma de refração dos modelos administrativos importados é constituído pelas autoridades tradicionais. Portanto, nas condições atuais do poder local em Moçambique “temos no mesmo território três tipos de administração, em muitos casos sobrepondo-se e, noutros, complementando-se: administração local do Estado (desconcentrada); administração local autárquica (descentralizada) e a administração comunitária” (ROCHA ; ZAVALÉ, 2015, p.123).

Terceiro, Rocha & Zavale (2015) fazem observações sobre o desenvolvimento do processo de descentralização e desconcentração, observando que a análise feita não explica completamente a teoria prismática, mas confirma que tal teoria constitui uma aproximação explicativa da formação do poder local em Moçambique. A designação do “Poder Local” pelo legislador resulta da reimportação de leis eurocêntricas que continuam a marcar o mapa da administração pública do País. A Lei 2/97¹⁰ adota o princípio da autarcização gradual que se aplicou a um número restrito de cidades e vilas e a realização de eleições está em harmonia com o mesmo princípio. De acordo com Hanlon (1997) citado por Rocha & Zavale (2015), o princípio do gradualismo em Moçambique é essencialmente explicado pela inexistência ou insuficiência de condições económicas e sociais necessárias e indiscutíveis para a reimplantação e funcionamento da administração autárquica nas vilas em geral. Este facto representou uma clara regressão sob o ponto de vista do aprofundamento do processo democrático, na medida em que a Lei não contempla as comunidades e não promove o envolvimento das autoridades tradicionais (Trindade, 2003 *apud* Rocha & Zavale, 2015). Por conseguinte, tratando-se de eleições municipais, o princípio de gradualismo não abarca os direitos políticos para a participação no processo eleitoral de uma parte importante do potencial eleitorado residente nas zonas rurais.

Neste sentido, em África e Moçambique em especial, apesar da democracia ocupar lugar central nas motivações da CID, acaba funcionando com tendência a excluir em lugar de agregar, gerando assim efeitos contraproducentes. Por um lado, espera-se que a descentralização e desconcentração aproximem o cidadão ao Estado, mas por outro, a definição legislativa parece cingir-se à um determinado grupo, com base em lógicas clientelistas, em detrimento de uma ampla participação da sociedade. O argumento

¹⁰ Lei de Bases das Autarquias, que cria o quadro legal para a implantação das autarquias locais ao abrigo do n.º 1 do Art. 135 da Constituição da República de Moçambique.

utilizado para esta opção é a falta de recursos, que são produto de ajuda internacional, que se configura como um desafio para a sua consolidação.

Pelas evidências aqui trazidas, parece-nos adequado recordar Veen (2011), para quem uma das características comuns do terceiro mundo não é em si, a pobreza, estagnação, exploração, irmandade ou cor da pele, mas sim o recebimento da ajuda externa (VEEN, 2011). Neste contexto, considerando que o Estado tem papel de principal articulador da agenda do desenvolvimento, mas que a responsabilidade de formulação de políticas para o efeito não pode ser reduzida à burocracia pública, através dos organismos estatais que as conceberiam e implementariam, julgamos pertinente o envolvimento de outros organismos e agentes da sociedade, relacionados à política implementada, para esvaziar a tradicional *oligoparticipação*.

Considerações finais

Neste artigo olhamos para os efeitos político-institucionais da CID em países em vias de desenvolvimento, caso de Moçambique, aonde podemos anotar três principais elementos:

Deterioração crescente do produto esperado: apesar dos sucessivos programas de combate a pobreza, os seus resultados não correspondem ao esperado (Cunguara & Hanlon 2010; Hanlon & Smart 2008; Macuane, 2013). Esta constatação é também confirmada pelo Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF 2008/9; 2014/15) e pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano 2011 a 2016, que posicionam Moçambique entre os quatro países com menor desenvolvimento humano no mundo. É dentro desse contexto que o IOF (2014/15) indica que as famílias que vivem nas zonas norte e centro (onde se concentra a maior densidade populacional) estão mais privadas em termos de acesso a infraestruturas de saneamento, água potável, eletricidade e outras características de habitação, colocando-as numa situação de pobreza multidimensional.

Endividamento do país: o ponto mais alto que evidencia este facto pode ser testemunhado pelo corte do apoio oficial ao país, por quebra de confiança, dada a insustentabilidade da dívida ilegalmente contraída pelo Governo. Da suspensão, resultou a realização de uma auditoria externa, também financiada pelos doadores internacionais (Suécia no caso) que constatou que cerca de 500 milhões de dólares não tinham justificativos sobre a sua aplicação. *Enfraquecimento das instituições nacionais:* este

ponto liga-se ao anterior, evidenciando que as instituições nacionais têm sido inertes perante violações da Constituição da República e demais comandos legais, o que propicia que o executivo tome decisões estruturantes, sem o conhecimento do parlamento, assim como outras entidades domésticas.

Portanto, quando reparamos para as diferentes arenas e atores do processo de PP, desde governamentais, empresariais, mercados e sociedade civil, constatamos que o nível de fragilidade das instituições para uma eventual oposição aos doadores é mínimo pois todos eles são dependentes para o seu funcionamento, erodindo-se as circunstâncias em que o Estado não se transforma em “pedinte”. Esta incapacidade do País em lidar eficazmente com as instituições multilaterais agrava-se com o facto de nunca ter apresentado alternativas, pelo contrário, antes da suspensão da AOD, os vários relatórios do BM e seus associados, sempre classificaram Moçambique como “exemplo de bom menino e cumpridor dos conselhos de agências internacionais”.

Referências

- ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. *Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período de 1974-1992*. Padrigu, Maputo: CEEI-ISRI, 1994.
- AKHAND, H; GUPTA, K. *Zero Foreign Aid? Policy Implications for Donor and Recipient Countries*. SIPP Public Policy Paper No. 41, p. 1-36; 2006.
- AWORTWY, N; NUVUNGA, A. Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique. In: NUVUNGA, A. (Org.). *Dependência da Ajuda Externa e Governação em Moçambique*; Ciedima; Maputo, p. 38-66, 2008.
- AWORTWY, Nicholas. “Enough of ‘Black Box’ Explanations in Africa’s Public Sector and Administration Reforms”. In: AWORTWI, Nicholas; SITEO, Eduardo. (Org.). *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing; p. 23-44; 2006..
- BATLEY, Richard et al. *Avaliação Conjunta Do Apoio Orçamental Geral 1994–2004*. International Development Department School of Public Policy University of Birmingham Edgbaston Ed., 2006.
- BRAUTIGHAM, Deborah. *Aid Dependence and Governance*. Stockholm, Sweden: Almquist & Wiksell International, 2000.

COMISSÃO EUROPEIA, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, departamentos de avaliação da Irlanda, Alemanha, Bélgica, Itália, Finlândia, Países Baixos e França. *Avaliação Independente do Apoio Directo ao Orçamento de Moçambique (2005-2012)*.

Maputo: avaliação Independente

DE RENZIO, Paolo; HANLON, Joseph. *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*. University College Oxford, GEG Working Paper, 2007.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. *AID Understanding International Development Cooperation*. Londres/New York: Zed Books, 2003.

DOMINGUES, José Maurício. *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

EASTERLY, William; PFUTZE, Tobias. Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, v. 22, n. 2, p. 29-52; 2008.

HODGES, Tony; TIBANA, Roberto. *Political Economy of the Budget in Mozambique*. Principia, Cascais, 2004.

HUNTINGTON, S. P. *Foreign Aid for What and for Whom*. *Foreign Policy*, n. 1, p. 161-189; 1970. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1147894>. Acessado em 18 de Março de 2021.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press, Chicago, 2007.

MACUANE, J. J. Aprendizado de políticas públicas no contexto do PARP: Abordagem baseada nas redes. In: BRITO, L. et al. (Org.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE; p. 59-88; 2012

MACUANE, J. J. Managing Public Sector Reform: politics, capacity building and NPM in Mozambique 2001-05. In: AWORTWI, Nicholas; SITO, Eduardo (Org.). *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing. p. 51-78; 2006.

MACUANE, J.J. *Instituições e Democratização no Contexto Africano e Democratização no contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique (1994-1999)*. 186 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. Salvador, Caderno CRH, v. 25, n. 65, p. 211-231; 2012.

Pedro Guiliche, Efeitos Político-institucionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique, 1986-2016.

MILANI, Carlos; SUYAMA, Bianca e LOPES, Luara (2013) *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?*, Friedrich Ebert Stiftung, Articulação Sul, São Paulo, 2013.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, vol. 56, no. 2; p. 301-309; Junho de 1962.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, João. *O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2001). Conselho de Ministros. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (2001-2004) – PARPA I*. Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2004). Assembleia da República. Constituição da República. Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2005). Conselho de Ministros. *Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014*. Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2006). Conselho de Ministros. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2006-2009) – PARPA II*. Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2011). Conselho de Ministros. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (2011-2014) – PARP*. Maputo.

RIDDELL, R. Aid Dependency. In: EDGREN, G.; RIDDELL, R.; SOBHAN, R.(Org.) *Aid Dependency: Causes, Symptomns and Remedies*. Stocholm: SIDA; p. 23-107; 1996

ROCHA, José; ZAVALÉ, Gonçalves. *O Desenvolvimento do Poder Local em África: O Caso dos Municípios em Moçambique*, , Cadernos de Estudos Africanos, pp. 106-133, Novembro de 2016

SOBHAN, R. Aid Deppendency and Donor Policy: The case of Tanzania with Lessons from Bangladesh's Experience'. In: EDGREN, G.; RIDDELL, R.; SOBHAN, R. (Org.) *Aid Dependency: Causes, Symptomns and Remedies*. Stocholm: SIDA; p. 111-237; 1996

VAN DER VEEN, M. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2011.

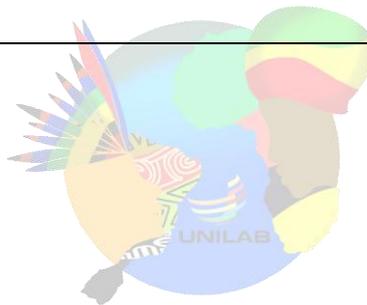
Pedro Guiliche, Efeitos Político-institucionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique, 1986-2016.

Recebido em: 10/06/2021

Aceito em: 20/09/2021

Para citar este texto (ABNT): Guiliche, Pedro. Efeitos Político-institucionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique, 1986-2016. **Njinga & Sepé**: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras. São Francisco do Conde (BA). v.1, nº 2, p.269-292, jul./dez. 2021.

Para citar este texto (APA): Guiliche, Pedro. Efeitos Político-institucionais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique, 1986-2016. *Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras*. São Francisco do Conde (BA). 1(2): 269-292.



Njinga & Sepé: <https://revistas.unilab.edu.br/index.php/njingaesape>