

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 24, Julho a Dezembro de 2018, pp. 44-64.

Recebido em: 16/3/2018

Avaliado em: 23/4/2018

Aprovado em: 21/5/2018

LIMITES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL:

O CASO DE MOÇAMBIQUE

José Alejandro Sebastian Barrios Diaz¹

RESUMO: O artigo faz uma incursão sobre a natureza da cooperação internacional em Moçambique para entender alguns limites dessa prática política. Em perspectiva histórica, procura-se explicar a cooperação internacional como um produto das relações internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial ao apresentar dois conceitos divergentes sobre essa matéria, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul, que trazem à tona as ontologias das políticas de cooperação em Moçambique, das quais o Brasil atualmente é um ator muito relevante. Em seguida, o foco do artigo recai sobre a história recente e o contexto social de Moçambique para enfatizar o caráter de dependência estrutural que esse país apresentava dos recursos estrangeiros que vinham sobre o signo da cooperação internacional. A partir do estudo histórico da cooperação em Moçambique, entre 1975 e 2015, o artigo questiona o "lugar" da cooperação para esse país e os possíveis "limites" que essa cooperação encontra. Destacam-se três limites estruturais: (i) limites em relação ao exercício da soberania nacional; (ii) limites em relação aos interesses nacionais dos doadores; e (iii) limites econômicos.

PALAVRAS-CHAVE: Moçambique; Cooperação Internacional.

ABSTRACT: The objective of the article is to draw on the nature of the international cooperation in Mozambique in order to understand some of its limits. In a historical

¹ Doutor em Relações Internacionais. Docente do IESB Centro Universitário.

perspective, the article explains that international cooperation is the result of the post-Second World War order and presents two divergent concepts on this matter, the concept of Official Development Assistance and the concept of South-South Cooperation, that brings to light the ontology of the cooperation policies in Mozambique, of which Brazil is an important actor. Then the article focuses on Mozambique's recent history and social context to emphasize the structural dependence that the country presents to the foreign resources that entered the country as foreign aid. By tracing the history of foreign aid in Mozambique between 1975 and 2015, the article questions the "place" and the possible "limits" of foreign aid in Mozambique. The article highlights three structural limits: (i) limits related to the exercise of sovereignty; (ii) limites related to the national interests of donors and (iii) economic limits.

KEYWORDS: Mozambique; International Cooperation.

Introdução

Quarenta e um anos atrás Moçambique tornava-se independente. O ano de 1975 marca o fim do regime colonial da África lusófona e o começo da trajetória de novos países. Esse processo foi resultado da conjunção de diversos movimentos de luta pela independência que havia começado, em Moçambique, ainda em 1964.

Nessas quatro décadas, Moçambique tem sido um laboratório da cooperação internacional, um mecanismo que não é desprovido de conflitos ou interesses. A dependência aos recursos externos foi uma realidade nesse país, principalmente na década de 1990, e o primeiro semestre 2016 marca um momento em que há uma crise, de natureza doméstica, com o escalonamento de tensões entre os principais partidos políticos e a persistência de corrupção no governo, e sua dimensão internacional, na relação do governo com os principais doadores.

Após a independência e a consolidação do regime socialista, o país atraiu uma série de atores internacionais, motivados ideologicamente ou não, que tornaram-se importantes colaboradores no processo de construção do Estado moçambicano. Este artigo

coloca em perspectiva os quarenta anos de independência e responde as perguntas: "Qual o lugar da cooperação internacional em Moçambique? Quais fatores limitam essas políticas?".

O argumento é que a cooperação internacional ocupa um lugar central, tanto para o governo de Maputo, como para os atores internacionais. Essa centralidade decorre da história desse país, do papel da cooperação no nascimento e na sobrevivência de Moçambique ao longo de quatro décadas. Nesse sentido, busca-se mostrar pela história, entre 1975 e 2015, evidências da dependência aos recursos internacionais e, ao analisar essa situação vis-à-vis o contexto social do país, identificar fatores que limitam a cooperação.

O artigo está dividido em três partes. Em primeiro lugar, o tema da cooperação é abordado na perspectiva das relações internacionais, particularmente no período pós-1945, com ênfase em duas visões sobre a cooperação. Em seguida, analisam-se, à luz da história e do contexto social do país, os fatores que condicionam o lugar e os limites das políticas de cooperação. Por fim, as observações finais encerram o artigo. Trata-se, portanto, de um olhar mais amplo, balizado por uma perspectiva histórica, para compreender o objeto proposto.

Cooperação Internacional: conceitos e visões

Na política internacional, a cooperação tem sido um dos instrumentos que mais canalizou esforços técnicos e financeiros e gerou grande quantidade de metodologias e documentos. Nas relações internacionais dos séculos XX e XXI, a cooperação internacional é um componente provável e espera-se que ela aconteça. Essa ontologia é entendida por Lancaster (2007: 1) ao argumentar que:

"Today, in many of the world's poorer countries, activities funded with aid from foreign governments and international organizations are widespread and familiar. They include billion dollar reconstruction projects in war-torn countries like Iraq and Afghanistan and microenterprise loans of US\$ 50 or less to impoverished women in Bangladesh and El Salvador. They comprise international research to find more productive crops and less polluting energy sources [...]. Aid supports girl's education in

Peru, and it helps finance the budget of the Ministry of Education in Ghana. Children in Guatemala, Indonesia and Ethiopia and numerous other countries are inoculated with aid-funded vaccines [...]".(LANCASTER, 2007, p. 1).

Assim, para Morgenthau (1962: 301), em um dos primeiros textos teóricos sobre o tema, a cooperação internacional está dentre as “[...] reais inovações que a era moderna introduziu na prática da política externa”. Naquela altura, para o autor, o debate estava centrado mais na quantidade de recursos disponíveis para cooperar do que nos propósitos substantivos para os quais serve.

A cooperação internacional para Sotillo (2011: 18) conquistou um papel central nas relações internacionais e produziu um conjunto de incontáveis declarações, resoluções, reuniões e cúpulas que criaram um sistema que, ainda que de caráter não obrigatório, é “moralmente comprometedor” porque diz respeito aos valores perseguidos pelos distintos atores das relações internacionais.

É forçoso notar que a prática da cooperação internacional está inserida dentro de um postulado epistemológico particular, que supõe a existência de duas partes ontologicamente distintas. Assim, temos um doador, o sujeito (Estado ou instituição) e um receptor, o objeto (Estado/governo), que estão afastados por um estatuto que define a relação entre ambos: o primeiro está livre de condicionalidades e tem capacidade de realizar mudanças sociais em outros atores; o segundo está inevitavelmente condicionado por questões sociais e culturais. Há, portanto, conforme Sánchez Pérez (2010: 30), uma relação binária, entre um sujeito, o "Eu" e um objeto, o "Outro", criando um cenário no qual os atores interpretam seus papéis seguindo esse postulado, em que o primeiro define a realidade e o segundo tem que atuar sobre ela.

Uma breve consideração sobre a prática da cooperação mostra que o enfoque dos atores sobre as iniciativas tem sido modificado com o passar dos anos e o acúmulo de experiência. Conforme Calderisi (2006: 160-161) a cooperação nasce com uma metodologia focada em projetos, centrada, por exemplo, na aceleração do crescimento econômico por meio de iniciativas pontuais na agricultura, ou outro setor, de um determinado país. Desse enfoque pontual passou-se a um enfoque em programas, reunindo vários projetos, nos quais as ações apóiam o orçamento nacional, de maneira a flexibilizar a abordagem centrada em projetos isolados.

Um dos grandes debates que a cooperação tem levantado, que interessam para o caso de Moçambique, é a relação entre o ato de cooperar e as condicionalidades impostas por países ou agências doadoras. Para Sánchez Pérez (2010: 30-31) as condicionalidades das ações de cooperação são aquelas "que vinculam o desembolso de recursos à implementação de certas políticas acordadas". Na cooperação internacional, a condicionalidade é um rasgo estrutural, está vinculada à promoção do interesse nacional.

Assim, de acordo com Côrrea (2010: 22), a prática da cooperação não é neutra, pelo contrário, nasce inserida dentro de um contexto histórico muito bem definido: a articulação entre interesses de governos dos países desenvolvidos e os interesses das elites do mundo subdesenvolvido. Nesse sentido, não há um conceito total ou completo, aplicável aos diferentes contextos sociais e históricos.

No entanto, a cooperação pode ser entendida genericamente como uma modalidade de relação entre países que perseguem um benefício mútuo. Para Keohane & Axelrod (1985: 226), a cooperação não nasce da harmonia, mas da discórdia, porque pressupõe que há um todo conjunto de interesses conflitivos e complementares que precisam ser negociados. Para esses autores, a cooperação é um "ajuste de comportamentos" em relação à realidade por parte de um dos atores - o mais fraco. Esses autores não explicam, entretanto, o efeito desse ajuste de comportamentos sobre os arranjos cooperativos.

Dessa forma, os atores executam um tipo de cooperação de acordo com sua posição no sistema internacional e com os seus objetivos políticos. Nesse sentido, os países desenvolvidos, membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), executam a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA - Official Development Assistance). Os países em desenvolvimento, como o Brasil, Índia, Turquia, trabalham com a cooperação sul-sul ou cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

Há definições gerais que são significativas para dar conta da diversidade de arranjos existentes no cenário internacional. Considerando o curso da cooperação internacional em Moçambique, levou-se em consideração dois modelos divergentes executados no país: (i) a cooperação tradicional da OECD, conhecida como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e (ii) a cooperação sul-sul, ou cooperação entre países em desenvolvimento. Esses dois modelos trazem reflexões-chaves para entender a cooperação como um instrumento especializado da atividade internacional, pelo qual os países interessados colocam recursos à disposição de favorecer um objetivo em comum.

A literatura de cooperação internacional identifica as condições nas quais os atores consideram benéfico e possível cooperar, bem como os problemas estratégicos que têm de ser superados para se cooperar com eficácia. A cooperação se reproduz por razões objetivas de incapacidade de superar individualmente certos problemas e por razões subjetivas, como valores compartilhados ou história comum como, por exemplo, uma situação do passado colonial (SOTILLO, 2011: 68-69).

Apesar das várias maneiras de definir cooperação, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE é responsável por definir o conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, que são as transações detalhadas abaixo, concedidas por países-membros para os países que figuram na lista do CAD como receptores de ajuda (países em desenvolvimento):

"Grants or loans to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients (developing countries) and to multilateral agencies which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25 per cent). In addition to financial flows, technical cooperation is included in aid. Grants, loans and credits for military purposes are excluded. Transfer payments to private individuals (e.g. pensions, reparations or insurance payouts) are in general not counted".OCDE Glossary, 2016. Disponível em:< <http://www.oecd.org/dac/stats/dac-glossary.htm#ODA> >
Acessado em 31/05/16.

É preciso advertir que a ODA é uma categoria de contabilidade aplicada apenas aos membros da OECD, isto é, apenas Estados. A mensuração da ODA não prioriza o uso dos recursos, apenas a sua origem, no sentido de evidenciar o Estado contribuinte. O envio de recursos ao exterior não pode ser entendido como ODA. De acordo com a OCDE (2008: 2), esta forma de cooperar é bem delimitada e a cooperação militar não pode ser computada como tal, bem como as operações de peacekeeping, a cooperação policial, os programas culturais e sociais, a assistência a refugiados, a cooperação pacífica no uso de energia nuclear e as ações antiterrorismo.

Dentre a literatura crítica de cooperação internacional, a ODA é a modalidade mais analisada devido ao caráter rígido e hierárquico no qual são definidas suas estruturas (SEVERINO & RAY, 2009). Acontece que muitos dos recursos destinados à ODA são custos de transação, gastos nos processos burocráticos. Para Sotillo (2011: 14), somente 40% dos recursos da ODA servem para seu propósito, sendo o restante gasto com os próprios custos de cooperar.

Para Büss & Ferreira (2010: 94) os recursos provenientes dessa categoria são aplicados verticalmente em ambientes horizontais, e reproduzem a lógica polarizada do sistema capitalista global. As duas consequências dessa situação são as dificuldades dos países receptores em absorver recursos e a apropriar-se dos "benefícios mútuos", porque muitas vezes os doadores ignoram processos já implementados no país.

Nesse cenário, Ayllón (2011: 279) entende que a ODA não está relacionada à lógica do desenvolvimento do outro, mas a questões de estratégia política. A tragédia da cooperação, neste caso, é estar vinculada ao interesse nacional e o modelo de desenvolvimento promovido ODA, centrado no mercado e limitado ao crescimento do PIB per capita, que é o principal critério de alocação de recursos para os países receptores do CAD, ignorando as desigualdades na distribuição desses recursos.

Riddell (2007) mostra que a cooperação tradicional para os países pobres não mudou seu caráter ideológico com o desaparecimento da Guerra Fria, e conclui que critérios comerciais e políticos importam mais na condução dos arranjos cooperativos do que motivos desenvolvimentistas e humanitários.

Um exemplo que ilustra essa situação é o estudo de Petrik (2008: 5-7) sobre a securitização da ODA no caso dos Estados Unidos. Cinco anos após os atentados, em 2006, o Departamento de Defesa era responsável por 21% do total da cooperação (na forma de ODA), contra 5,2% em 2002. Neste caso, o foco recaiu sobre o Iraque e Afeganistão, para o alívio da dívida externa, reconstrução e combate ao tráfico de drogas. Outro estudo, de Alesina & Dollar (2000), mostra como os fluxos de cooperação estão relacionados diretamente à abertura comercial, à presença de democracia, à garantia de liberdades civis, ao status comercial, ao passado colonial e ao investimento externo direto.

O outro conceito apresentado é o da cooperação sul-sul, que pode ser entendida como uma resposta à verticalidade das relações entre o sujeito e objeto, e a tentativa de instaurar um processo de cooperação entre países que apresentem mais

semelhanças política ou econômicas. Recordar-se, conforme Rist (2008: 80), que enquanto força política, o Sul começa a se estabelecer na década de 1950, cujo marco inicial é a Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955.

Segundo Ayllón (2011: 276), a cooperação sul-sul nasce, portanto, não somente pelo aparente esgotamento da cooperação tradicional, ou pelas críticas elaboradas, mas também pelo crescimento econômico, técnico e político dos países em desenvolvimento. Se nos anos 1950 e 1960 a cooperação sul-sul era mais um discurso que uma prática, agora ela é uma realidade importante da cooperação internacional.

De acordo com Büss & Ferreira (2010: 106-107), a cooperação sul-sul pode ser definida como o “[...] processo de interação econômica, social, comercial ou de outra natureza, que se estabelece (idealmente) com vantagens mútuas entre parceiros, localizados no hemisfério sul.”

Ainda podemos destacar três dimensões conceituais da cooperação sul-sul: (i) a dimensão política, que promove espaços autônomos, com habilidade de elevar o poder negociador dos países; (ii) a dimensão técnica, na qual os países adquirem capacidades a partir da cooperação realizada e (iii) a dimensão econômica, realizada no âmbito comercial, financeiro e de investimentos entre países em desenvolvimento (AYLLÓN, 2012: 234).

O caso moçambicano

Moçambique é um país que apresenta uma forte vocação para cooperar. Essa tendência estava presente no momento da luta armada, quando a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) recebia apoio de outros países, e mantinha escritórios no Cairo e em Dar-es-Salam, mas também na fase de independência, onde elementos desestabilizadores regionais, como o apartheid da África do Sul, foram enfrentados a partir da conjunção de organizações de luta de independência em outros países - notadamente os Estados da Linha de Frente².

²Em 1976, Tanzânia, Zâmbia, Lesoto, Moçambique, Botswana e Angola formaram a aliança dos Estados da Linha de Frente, organização cujo objetivo era pressionar política e diplomaticamente o regime racista de Ian Smith na Rodésia. (SCHNEIDMAN, 1978, p.64).

A diplomacia moçambicana foi pródiga em buscar, na cooperação internacional, elementos para a construção e a sobrevivência do Estado. Não é exagero afirmar que o país tem sido, em menor ou menor grau, dependente de recursos externos no geral e, em determinados períodos, da cooperação internacional.

A independência do país foi negociada pela Frente de Libertação de Moçambique e o governo de Portugal e foi oficialmente proclamada em 25 de junho de 1975. Adotou-se, no pós-independência, o planejamento central como instrumento de desenvolvimento, baseado no controle centralizado do câmbio, na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e na suposição que os excedentes em um setor da economia seriam alocados para promover o desenvolvimento em outros setores.

Na segunda metade da década de 1970, o primeiro governo promoveu a transformação da sociedade colonial em sociedade nacional, independente, com base na construção de uma unidade nacional, a partir da língua portuguesa, e uma agenda socialista de mudanças políticas e econômicas, como a coletivização da agricultura coletiva, a abolição da propriedade privada e a preocupação com a educação pública (MOÇAMBIQUE, 2011)

Todavia, o regime da FRELIMO se antagonizou com os regimes raciais da Rodésia e África do Sul, ao apoiar o ANC (African National Congress) da África do Sul e a African National Union, do atual Zimbábue. Isso gerou conflito com os serviços secretos dos respectivos países que, com apoio rodesiano, criaram a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) como uma organização anticomunista, transferindo o conflito global da Guerra Fria e sua retórica para o nível local do país (HOMEM & CORRÊA, 1977).

Moçambique viveu um contexto de guerra civil, no qual ambos os lados estavam engajados em atividades violentas contra a população, engendrando uma situação econômica catastrófica e fragmentação territorial, sentidas até os dias atuais, em função dos grupos que destruíram a infraestrutura do país, como pontes, estradas, escolas e postos de saúde (WEINSTEIN, 2002).

Ainda segundo o mesmo autor, (2002: 143), a guerra civil em Moçambique teve todos os elementos das guerras civis antigas da África, e também da violência característica das novas guerras civis. As antigas são aquelas que aconteceram antes da queda do muro de Berlim em 1989, classificadas como ideológicas, ou baseadas em divisões econômicas e políticas fundamentais. As novas guerras civis, por outro lado, são as motivadas

pela violência étnica, faccional ou local, que no geral resultam em atrocidades aos não combatentes.

Nesse período, um milhão de pessoas morreram, mais de um milhão de refugiados estavam vivendo em acampamentos no Zimbábue, Malauí e África do Sul, e as estimativas dos deslocados internamente chegavam a dois milhões (ALDEN & SIMPSON, 1993: 117).

Nos anos 1980, estima-se que havia mais de vinte mil estrangeiros trabalhando nos diversos setores e em posições seniores. A agricultura foi apoiada pela Bulgária, e a Alemanha Socialista contribuiu nas funções do planejamento central e o chefe da força aérea era norte vietnamita. Nessa primeira fase da independência, não foi possível alcançar os objetivos econômicos e sociais esperados pela FRELIMO (ARNDT et al, 2013).

Em um contexto de crise de alimentos, falta de poupança externa, falta de energia elétrica na maioria do território, baixa produção industrial, inflação, taxa de câmbio alta e a expansão de mercados paralelos e altos gastos em equipamentos militares, o país atingiu uma dívida externa de US\$ 2.4 bilhões em 1984 (ARNDT et al, 2013: 11).

Nesse período os recursos externos tornaram-se ainda mais necessários para a sobrevivência do país. Nos anos 1980, em função da deterioração da União Soviética, o governo de Maputo encontrou nos países ocidentais uma opção estratégica para aproveitar a situação de crise, na crença de que, se Moçambique assumisse uma identidade internacional mais “neutra”, poderia receber mais cooperação dos países da OCDE.

A paz foi assinada em Roma, em 1992, e em 1994 realizou-se a primeira eleição multipartidária para presidente, fato que marcou a introdução do regime democrático, estendendo-se às subseqüentes eleições realizadas em 1999, 2004 e 2009 e 2014. Desde então, o país mantém um regime regular de eleições, que desde as últimas urnas viu as tensões antigas entre FRELIMO e RENAMO renovadas por um contexto de violência entre os dois partidos, que acusam-se pela situação de crise do país (BARRIOS, 2015).

De acordo com o Banco Mundial (2016) Moçambique tem uma população de pouco mais de 27 milhões de habitantes, expectativa de vida de 55 anos e um PIB de 15.94 bilhões em 2014, foi um dos países mais pobres do mundo. No Relatório de Desenvolvimento Humano (2015), fez parte do grupo dos países de baixo desenvolvimento, ficando na posição 180, de 188, cuja demografia mostra uma população essencialmente agrícola (78%), setor que representa 25% do PIB.

O país cresceu por quase duas décadas a uma taxa de 7% ao ano, mas em 2016 as estimativas do FMI (2016: 174), sinalizam uma queda para um crescimento de 6,0%. De maneira geral, para Castel-Branco (2014: 27), esse crescimento contínuo da última década foi baseado no aumento do consumo doméstico e das exportações (gás natural e carvão), investimentos em infraestrutura (mega projetos, como hidroelétricas), capacidade produtiva e aumento do setor extrativo, ainda que a agricultura do país seja majoritariamente de subsistência.

Revisitando a cooperação em Moçambique

Palco de diversas agências bilaterais, organismos internacionais, organizações não governamentais e outras instituições internacionais, Moçambique constitui um campo privilegiado para os estudos de cooperação internacional. O discurso do ex-presidente Joaquim Chissano (2007), evidencia uma questão frequente em Moçambique, o problema da apropriação das políticas de cooperação e a natureza do processo de tomada de decisão, os quais influenciam diretamente nos resultados das ações. Nesse sentido, segundo o ex-presidente:

“With regard to Mozambique, it has become clear that 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” .CHISSANO, Joaquin Alberto. Why We Should “Rethink” Aid. Statement by the Former President of the Republic of Mozambique. University of Oxford/

Cornell University. Oxford: Global Economic Governance Program, 2007:11).

Os autores Renzio & Hanlon (2007: 5), sistematizam três fases históricas na cooperação recebida durante as quatro últimas décadas:

- 1975-1985: período do experimento socialista no país. O país tinha uma estratégia de desenvolvimento clara e ganhou ajuda do bloco socialista típica da Guerra Fria;
- 1985-1995: período complexo, marcado pelo processo de paz e as primeiras eleições livres no país. Com o fim da Guerra Fria, o Consenso de Washington estava no auge e os principais doadores estavam ansiosos em promover a transição de uma economia planejada para uma economia de mercado. Os EUA foram os maiores doadores;
- 1995-2015: representa um período de acomodação. Para os autores a agenda política do governo era dominada pelos principais doadores e não havia uma visão clara sobre o desenvolvimento nacional. Observam um tipo de “equilíbrio patológico” entre doadores e governo, no sentido de que os altos índices de corrupção eram suportados, desde que houvesse certa estabilidade política e fossem implementadas políticas neoliberais.

De acordo com Alden & Simpson (1993:116), Moçambique recebe cooperação internacional desde a sua criação enquanto Estado. Ainda em 1987, havia recebido US\$ 280 milhões, apesar de ter caído para US\$ 106 milhões em 1990. Em termos gerais, Moçambique dependia de ajuda externa em até 80% do total do PIB e tinha alcançado o status de país mais dependente do mundo no começo daquela década, conforme figura a seguir.

A figura 1 mostra as tendências nas últimas três décadas (1980 – 2004) da cooperação, na forma de ODA, que Moçambique tem recebido. Atenta-se ao fato que o ano de 1992, da assinatura dos tratados de paz, foi o ano que o país recebeu mais ajuda, pouco mais de 80% do PIB, circunstância que mostra as vulnerabilidades que se criam pela dependência.

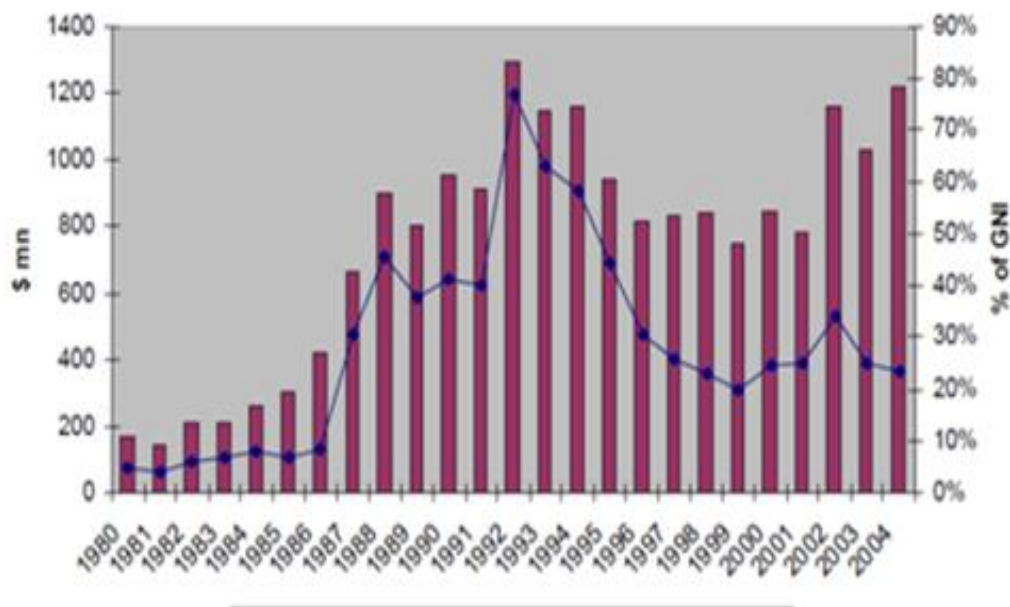


Figura 1 - Tendências nas últimas três décadas da relação ajuda externa como percentual do PIB de Moçambique.

Fonte: Renzio & Hanlon, (2007:5).

Sobre a relação entre dependência e cooperação internacional, o trecho a seguir sintetiza a problematização do tema:

[...] high aid dependence means that the budget process essentially involves only two actors, the executive and foreign donors. Accountability to donors is much stronger than it is to Mozambican society. The strong influence of donors contrasts with the weakness of internal pressure on the government from Mozambican society?'. (Renzio & Hanlon, 2007, p.11).

O país deu lugar a experiências particulares de cooperação internacional, como a formação do grupo Parceiros de Apoio Programático, ou G19, foro que reúne os principais doadores da OCDE e outras instituições, que participam diretamente no apoio ao orçamento do Estado, de modo a repassar recursos a serem alocados em distintos projetos e setores no interior do Estado.

Foi criado em 2004 a partir de framework proposta pela Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), que estabelece aos Estados membros da OCDE critérios para eficácia das ações de cooperação nos países receptores, que careciam de capacidades para apropriação, alinhamento e harmonização dos insumos oferecidos. O G19 é composto por: Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal Suécia, Suíça, Reino Unido, União Europeia e outros membros associados, Bélgica, Espanha, Estados Unidos da América, Holanda e as Nações Unidas (MOÇAMBIQUE, 2015:3).

O governo de Moçambique (2012) lançou uma avaliação da cooperação internacional no país dirigida aos Parceiros de Apoio Programático, grupo dos principais doadores da OCDE no país, composto por 19 membros e dois associados (Nações Unidas e USAID),¹ destaca quatro características da cooperação executada no país:

1. A grande diferença entre as práticas cooperativas dos países;
2. Os parceiros que não são parte do PAP estão menos alinhados e harmonizados do que os membros do PAP;
3. A importância de alargar o processo de avaliação e a experiência de harmonização e apropriação aos outros parceiros de cooperação;
4. A importância de adaptar os instrumentos de avaliação às particularidades dos parceiros.

Em maio de 2016, o governo moçambicano revelou uma dívida oculta da administração anterior na ordem de 1,4 bilhões de dólares³, contraída em favor de duas empresas estatais, a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM) e a Moçambique Assess Management. O Centro de Integridade Pública (2016: 5), uma organização privada que atua na luta contra a corrupção no país, aponta que essa dívida, ilegal em sua natureza, colocou o governo em uma situação delicada pois viola a Constituição da República. Além disso, calcula que em 2014 a corrupção consumiu cerca de 30% do PIB do país.

Em abril de 2016, o presidente português Marcelo Rebelo de Sousa comunicou a suspensão do financiamento do G19 ao orçamento do Estado moçambicano, em tempo indeterminado, assumindo que a dívida oculta é um problema para os critérios de

³ MATIAS, Leonel. Dívida pública pode levar Moçambique à falência. DeutcheWelle em português. Publicado em 27/04/2016. Disponível em: <<http://dw.com/p/1Idmn>>. Acessado em 27 de abril de 2016.

transparência do grupo.⁴ O FMI e o Banco Mundial também cortaram parte da ajuda ao país⁵ em 2016, atrasando o pagamento de 40 milhões de dólares. O governo declarou que as dívidas foram escondidas para preservar a soberania do Estado, em um contexto de inseguranças em relação ao principal partido de oposição.

Os limites das políticas de cooperação em Moçambique são sinalizados por uma situação cujo pano de fundo histórico revela dependência aos recursos externos, ilustrada na figura 1, ao mesmo tempo em que se sinaliza o lugar central e de destaque conferido à captação de cooperação internacional por parte de Moçambique.

Uma imagem pode ajudar a visualizar melhor essa questão. Podemos compreender os limites da cooperação como um continuum entre a virtude e o vício, isto é, entre a expectativa de realizar um objetivo comum e uma situação que gera dependência, gera condicionalidades e gera vulnerabilidades. É mais difícil estabelecer os limites das virtudes e dos vícios da cooperação no campo das relações internacionais, porque a realidade mostra a existência de vários níveis de comprometimento e de condicionalidades presentes nos vários arranjos cooperativos. No caso de Moçambique, a cooperação torna-se um vício quando é praticada às custas de suas virtudes.

Alguns estudos, apresentados abaixo, corroboram a ideia dos vícios da cooperação em Moçambique e a ideia da fungibilidade desses recursos. O estudo de Findley et al (2011: 2002), sobre a relação ente fluxos de ODA e locais da guerra civil entre 1989-1990, sugere que o destino de projetos de AOD para as regiões de Maputo, Gaza, Sofala e Nampula, acompanharam os principais pontos do conflito armado. Nas últimas 10 batalhas entre FRELIMO e RENAMO, cinco ocorreram em cidades que recebiam ODA.

Outra pesquisa que estuda os efeitos da AOD em Moçambique, de Le Billion et al (2012: 86), aponta que a ajuda pode contribuir para a fragilidade do Estado. Nesse caso, a dependência do país à ODA, principalmente em 1992, quando recebia US\$ 1.4 bilhões, tende a diminuir a capacidade institucional do Estado. Em 2010, a ODA representou 51.4% do orçamento do Estado e em 2012, 39.6%. Essa fragilidade se reflete no limitado controle que o governo mantém sobre esses recursos e sobre os interesses dos doadores.

⁴MATIAS, Leonel. Moçambique: Marcelo Rebelo de Sousa confirma suspensão do G19. DeutscheWelle em português. Publicado em 04/05/2016. Disponível em: <<http://dw.com/p/1IiQn>>. Acessado em 4 de abril de 2016.

⁵MATIAS, Leonel. Moçambique: Moçambique otimista em formalizar relações com Banco Mundial e FMI. DeutscheWelle em português. Publicado em 28/04/2016. Disponível em: <<http://dw.com/p/1Ieug>>. Acessado em 28 de maio de 2016.

Além disso, os atores apontam que as grandes discussões políticas das últimas décadas no país, como as privatizações e a transição para uma economia de mercado foram influenciadas pelos doadores. Outros observadores (Manning & Malborough, 2012) também notaram essa fragilidade quando os doadores internacionais tornaram-se a principal parte nas negociações com o Estado, diminuindo a força dos frágeis mecanismos domésticos de participação política.

Observações Finais

Não resta dúvida que a cooperação internacional está no centro dos interesses que determinam as relações internacionais de Moçambique. No entanto, o artigo procurou mostrar que há algo mais nesses fluxos de ajuda quando olhamos um contexto mais amplo a partir de uma perspectiva histórica. Houve, nessa trajetória, um quadro de dependência, mas também de atração, por parte do governo de Maputo, desse tipo de recurso. Simultaneamente, a cooperação transformava-se em virtudes e vícios para o Estado.

Nesse quadro, para entender os limites da cooperação em Moçambique temos que olhar em, ao menos, três fatores: (i) limites em relação ao exercício da soberania nacional; (ii) limites em relação aos interesses nacionais dos doadores; e (iii) limites econômicos quando da escassez desses recursos, como mostra a situação que se desenrola atualmente no país. Esses fatores representam três domínios importantes das relações internacionais: o político, o diplomático e o econômico, respectivamente.

Esses três fatores salientam a existência de um paradoxo na cooperação internacional em Moçambique, que parece refletir os grandes dilemas que a cooperação internacional envolve. Por um lado, crescimento econômico contínuo, implementação de estratégias de redução de pobreza e um discurso, por parte dos principais doadores, que enuncia grandes mudanças. Por outro, desnutrição infantil crônica, falta de infraestrutura básica e aumento da violência urbana deixam esse país em um estado de dependência de recursos externos.

A cooperação internacional é, antes de tudo, uma relação entre atores. As relações internacionais sempre envolvem questões e disputas de poder. Elas são relações de poder, fato que permite dizer que a cooperação internacional não é um elemento neutro, pois apresenta contradições e conflitos inerentes. Uma política nacional de cooperação

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 24, Julho a Dezembro de 2018, pp. 44-64.

internacional serve, em primeiro lugar, para combater essas contradições e conflitos internamente, buscar modelos e conceitos para sua superação, mas também para criar instrumentos e técnicas de controle.

O artigo procurou evidenciar as fragilidades dos conceitos e modelos usados na cooperação internacional e, ao mesmo tempo, manifestar a necessidade de superar o fracasso dessa cooperação interessada.

REFERÊNCIAS

ALDEN, Chris ;SIMPSON, Mark. 1993."Mozambique: A delicate Peace". The Journal of Modern African Studies, Cambridge, 31(1):109-130.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. 2000. "Who Gives Foreign Aid and Why?" Journal of Economic Growth, 5(1):33-63.

ARNDT, Channing et al. 2013."Aid and Development: The Mozambican Case. Copenhagen". Copenhagen: University of Copenhagen Discussion Papers.

AYLLÓN, Bruno P. 2011. La Cooperación Sur-Sur y Triangular: Otras formas de cooperar son posibles (y deseables). In: SOTILLO, José Angel. El Sistema de Cooperación para el Desarrollo: Actores, Formas y Procesos. Madrid, Catarata: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universtario de Desarrollo y Cooperación.

AYLLÓN, Bruno. 2012. "Transformações Globais, Potências Emergentes e Cooperação Sul-Sul: Desafios para a Cooperação Europeia". Caderno CRH. 25(65):233-249.

BARRIOS, José Alejandro. 2016. Moçambique: Um Estranho Silêncio. In: <
<http://www.mundorama.net/2016/01/30/mocambique-um-estranho-silencio> Acessado em 26 de maio de 2016.

BILLION, Philippe et al. 2014. Foreign Aid, Resource Rents and State Fragility in Mozambique and Angola. In: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2013-102.pdf> (acessado em 20 de maio de 2016).

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 24, Julho a Dezembro de 2018, pp. 44-64.

BÜSS, Paulo; FERREIRA, Jorge. 2010. "Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde". RECIIS, Rio de Janeiro, 4(1):93-105.

BÜSS, Paulo; FERREIRA, Jorge. 2010. "A Diplomacia da Saúde e Cooperação Sul-Sul: As experiências da UNASUL Saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP". RECIIS, Rio de Janeiro, 4(1):106-118.

CALDERASI, Robert. 2006. Why Foreign Aid Isn't Working? The Trouble With Africa. New York: Yale University Press.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 2014. "Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains". *Review of African Political Economy*, 41(2):26-48.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. 2016. Os custos da corrupção para a economia moçambicana. Por quê é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal. In: http://www.cip.org.mz/images/Documentos/Anti-Corruptcao/CIP-Custos_da_Corruptcao.pdf (acessado 7 de junho de 2016).

CHISSANO, Joaquin Alberto. 2007. Why We Should “Rethink” Aid. Statement by the Former President of the Republic of Mozambique. In: <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/CornellOxfordAidConf.pdf> (acessado em 2 de junho de 2016).

CORRÊA, Márcio. 2010. Prática Comentada da Cooperação Internacional: Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília, Edição do autor.

GRONEMEYER, Marianne. 2010. Helping. In: SACHS, Wolfgang. The development dictionary: A guide to knowledge as power. 2nd. ed. New York, Zed Books.

Findley et al. 2011. "The localized geography of foreign aid: A new dataset and application to violent armed conflict". *World Development*, 39(11):1995-2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2016. World Economic Outlook: Too slow for too long. In: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/> (acessado em 2 de junho de 2016).

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 24, Julho a Dezembro de 2018, pp. 44-64.

HOMEM, Eduardo & CORRÊA, Sônia. 1977. Moçambique: Primeiras Machambas. Rio de Janeiro, Margem.

Keohane, Robert & Axelro, Robert. 1985. "Achieving cooperation under Anarchy: strategies and institutions". World Politics 38 (1): 226-254

LANCASTER, Carol. 2007. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: The University of Chicago Press.

Manning, Carrie; Malborough, Monica. 2012. The changing dynamics of foreign aid and democracy in Mozambique. In: <https://www.wider.unu.edu/publication/changing-dynamics-foreign-aid-and-democracy-mozambique-0> (acessado em 2 de junho de 2016).

MOÇAMBIQUE. Ministério da saúde de Moçambique. 2011. Inquérito Demográfico e de Saúde. Maputo, . Instituto nacional de Estatística.

MOÇAMBIQUE. República de Moçambique. 2012. Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs). Maputo, Presidência da República.

MORGENTHAU, Hans. 1962. "A Political Theory of Foreign Aid". The American Political Science Review. 56 (2): 301-309.

OCDE. Glossary 2016. In: <http://www.oecd.org/dac/stats/dac-glossary.htm#ODA> (acessado em 31 de maio de 2016).

OCDE. 2008. Is it ODA? Factsheet. In: <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf> (acessado em 31 de maio de 2016).

PETRIK, Jaroslav. Securitization of Official Development Aid: Analysis of Current Debate. In:

http://www.academia.edu/2268910/Securitization_of_Official_Development_Aid_Analysis_of_current_debate (acessado em 30 de maio de 2016).

RENZIO, Paolo; HANLON, Joseph. 2007. Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence. Managing Aid Dependence Project. Oxford, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 24, Julho a Dezembro de 2018, pp. 44-64.

RIDDELL, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford, Oxford University Press.

RIST, Gilbert. 2008. *The History of Development. From Western Origins to Global Faith.* 3ed. ed. London and New York, Zed Books.

Sánchez Pérez. 2010. "Claves para una epistemología de la cooperación para el desarrollo" In: SOTILLO et al. *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo.* Madrid, Catarata: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universtario de Desarrollo y Cooperación.

SCHNEIDMAN, Witney. 1978. "FRELIMO'S Foreign Policy and the Process of Liberation". *Africa Today*, 25(1):57-67.

SEVERINO, Jean Michel; RAY, Oliver. 2009. *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy.* In: <http://www.cgdev.org/publication/end-oda-death-and-rebirth-global-public-policy-working-paper-167> (acessado em 30 de maio de 2016).

SOTILLO, José Angel. 2011. *El Sistema de Cooperación para el Desarrollo: Actores, Formas y Procesos.* Madrid, Catarata: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universtario de Desarrollo y Cooperación.

UNDP. 2015. *Country Brief for Mozambique.* Prepared by UNDP Economic and Policy Advisory Team in Mozambique. In: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/12/Mozambique-Country-Brief-2015.pdf> (acessado em 30 de maio de 2016).

UNDP. *Human Development Report. Work for Human Development.* 2015. In: <http://hdr.undp.org/en/2015-report> (acessado em 30 de maio de 2016).

WENSTEIN, Jeremy. 2002 . "Mozambique: A Fading UN Success Story". *Journal of Democracy*, 13(1):141-156.