

**IESE**  
**INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS**

II CONFERENCIA DO IESE, "DINÂMICAS DA POBREZA E PADRÕES DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE", Maputo, 22 a 23 de Abril de 2009

**Ajuda Externa e Desenvolvimento em Moçambique: Uma Perspectiva Crítica.**

Orlando Nipassa

## RESUMO

A persistência do subdesenvolvimento da sociedade moçambicana não obstante os fluxos de ajuda externa tem constituído motivo de preocupação. Contra todas as expectativas de bom senso, a medida que o tempo passa, a ajuda externa tem aumentado, as condições de vida da maioria dos moçambicanos não melhora, a pobreza impera e a dependência da ajuda externa recrudescer. Esta alta dependência tem redundado em alarmantes níveis de subserviência do governo em relação aos doadores. Esta situação banaliza o protagonismo político, avilta a dignidade dos moçambicanos ao torná-los alheios a um processo que lhes diz directamente respeito. Neste trabalho, constata-se que nas modalidades em que a ajuda externa é processada ela não poderá desenvolver o país. E, a partir deste pressuposto, discutem-se as condições de possibilidade do desenvolvimento moçambicano. Neste quadro, acredita-se que são os próprios moçambicanos que de forma responsável devem, pouco à pouco, ir construindo o seu desenvolvimento no processo de provisão pelas suas necessidades quotidianas. Nestes termos, a ajuda externa só terá serventia para o desenvolvimento da sociedade moçambicana se ajudar o Estado na criação dum quadro que permita aos moçambicanos afirmar a sua autonomia individual no processo de emancipação social, política e económica.

Breve apresentação do autor:

Orlando Nipassa

Sociólogo, Mestrado em Desenvolvimento Socioeconómico em África

Docente (Assistente Estagiário) e Pesquisador

Departamento de Sociologia

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Universidade Eduardo Mondlane

## Introdução

Moçambique é um dos países africanos com um alto sentido de dependência externa. De acordo com Arndt et. al. (2006), na década passada, o país recebeu de ajuda externa valores avaliados na ordem de US\$ 65.6 per capita por ano, o correspondente a cerca de 40% da renda nacional. Na mesma linha, vários relatórios, entre os quais o Estudo de base do MASC (2008), estimam que, em Moçambique, a ajuda externa financia cerca de metade do Orçamento do Estado. O Relatório da UNICEF (2006) sobre A Pobreza na Infância em Moçambique realça esta realidade e mostra como os parceiros internacionais de cooperação para o desenvolvimento têm se articulado para drenar fundos de assistência externa para Moçambique. Neste quadro, afigura-se pertinente reflectir sobre o significado da ajuda externa para o desenvolvimento moçambicano.

Duas posições se contradizem quanto a questão do significado da ajuda externa para os países pobres. Por um lado, temos os que como Sachs (2005) defendem que a ajuda externa é benéfica para o desenvolvimento dos países pobres e que é uma obrigação moral dos países ricos assistirem aos pobres nesse sentido. Posições desta natureza têm os seus pressupostos na Teoria do "circulo vicioso da pobreza", proposta por Nurkse e famosa nos anos 60, segundo a qual um país pobre se manterá pobre permanentemente a menos que receba uma ajuda externa, pois a pobreza implica uma capacidade de poupança e de investimento desprezável e, conseqüentemente, a impossibilidade de assegurar um aumento de produtividade. Não podendo a produtividade aumentar, a pobreza persiste. Boudon (1990: 31) observou que as teorias de desenvolvimento económico ou político baseadas nesta ideia tomam, em geral, a forma de uma procura de leis estruturais que acredita-se possibilitarem a mudança da sorte de tais países pobres. A questão que me parece necessária é a de saber se i) efectivamente, pode-se contar com a ajuda externa para a realização do desenvolvimento de Moçambique e ii) em caso afirmativo, que condições devem ser criadas para o efeito.

Em contrapartida, apresenta-se a posição de autores como Milando (2005), Macamo (2006), Hanlon (2008), entre outros com os quais me identifico, que colocam sérias reservas em relação a efectividade do papel da ajuda externa para o desenvolvimento dos países pobres africanos, no geral, e de Moçambique, em particular. Este tipo de reservas foram bastante discutidas por um grupo de cientistas sociais latino-americanos, no âmbito da teoria da dependência que ganhou proeminência na década de 60 e ao que tudo indica o seu valor persiste na actualidade. De uma forma geral, estes teóricos argumentavam que o sistema capitalista global operava

activamente para subdesenvolver os países pobres em seu proveito e que, por isso, os pobres não lograriam nenhum desenvolvimento genuíno no âmbito das directrizes do capitalismo (Sklair, 1995). Apesar desta perspectiva ser confrontada com certos limites, como veremos mais adiante, ela não deixa de ser oportuna para reflexão sobre o impacto da ajuda externa na sociedade moçambicana.

Como vimos acima, no parágrafo introdutório, Moçambique é um dos países da África que tem se beneficiado de notáveis fluxos de ajuda externa. Todavia, esta ajuda não tem se reflectido em termos de desenvolvimento do país. Observa-se que, contrariamente ao que o bom senso permitia esperar, a pobreza teima em persistir. Carências alimentares, de saúde, educação, habitação e emprego continuam a fustigar mais de metade da população. Este quadro tem desafiado, claramente, todos os que acreditavam que com a ajuda externa e umas doses de “prescrições” a situação dos moçambicanos melhoraria (Hanlon e Smart, 2008).

Estaremos diante de um paradoxo? Como é que se explica que ao invés da ajuda externa criar autonomia e independência dos moçambicanos em relação aos doadores esteja a acontecer precisamente o contrário? Efectivamente, a actual situação tem se reduzido à fórmula “quanto mais ajuda externa nos dão, mais dependemos dela e mais a desejamos” independentemente da sua qualidade e impacto. Face a este quadro, pretendo defender que a ajuda externa não nos pode desenvolver. Pelo menos, não nas modalidades em que ela é realizada. Penso que a ajuda está a ser processada numa perspectiva instrumental, servindo preferencialmente aos interesses dos próprios doadores. Noutros termos, na sua versão instrumental a ajuda externa viabiliza a dominação dos doadores sobre os recipientes ao banalizar a sua dimensão política, facto que estrangula o sentido de dignidade, limita a autonomia do indivíduo, e compromete a possibilidade dos moçambicanos construírem o seu desenvolvimento.

Este trabalho fundamenta-se na metodologia qualitativa, com predomínio sobre a revisão bibliográfica e entrevistas exploratórias. Ele está estruturado em sete secções. Começo por discutir o significado do conceito de ajuda externa para em seguida alimentar um debate sobre a dimensão histórica das relações de dependência entre os países. Na secção três abordo sucintamente o historial da ajuda externa à Moçambique. No ponto posterior trato da relação entre dependência da ajuda e subserviência para culminar no plano em que me pergunto se a ajuda externa pode desenvolver Moçambique. Na penúltima secção debruço-me sobre o impacto da ajuda externa e termino discutindo as possibilidades do desenvolvimento moçambicano.

## **Do Significado da Ajuda Externa**

O conceito de ajuda externa, também designada por ajuda pública ao desenvolvimento, no âmbito das relações internacionais remete para a transferência de recursos de um país para outro a fim de promover o desenvolvimento do país receptor. Ela envolve um conjunto de recursos humanos, financeiros e materiais que, sob a forma de donativos ou empréstimos, são transferidos para os países necessitados, directamente pelos organismos estatais do país doador ou, de forma indirecta, através dos vários organismos multilaterais financiados pelos países doadores. Neste último caso, através dos vários Bancos Regionais, dos múltiplos organismos das Nações Unidas, da Comissão Europeia, entre outros (Monteiro, 1997).

Em termos oficiais, a ajuda externa constitui uma componente fundamental da cooperação para o desenvolvimento. Esta envolve realidades e fenómenos muito distintos e complexos, como sejam a cooperação governamental (ou pública), a cooperação não-governamental (ou privada), a cooperação empresarial, a cooperação Norte-Sul, a cooperação Sul-Sul, que surgiu na década de 70 quando se começou a falar da criação de uma Nova Ordem Económica Internacional por causa do primeiro choque petrolífero em 1973, e ainda a cooperação como fenómeno de ajuda. Neste ponto acho oportuno salientar a diferença entre a cooperação e a ajuda. Enquanto a cooperação encerra uma relação de reciprocidade entre os envolvidos, a ajuda revela um sentido unívoco, onde o doador, pelo menos teoricamente, não espera qualquer contrapartida por parte do receptor.

Digo teoricamente porque de acordo com Monteiro (1997) a ajuda externa está sempre a serviço dos interesses próprios dos países doadores. Dentre vários interesses em jogo, se destacam os de ordem comercial, de política externa e de estratégia militar. Os interesses comerciais remetem para a necessidade dos países doadores arranjam novos mercados e novas áreas de expansão para suas indústrias nacionais. No plano da política externa ajudar também quer dizer presença política, influência económica e até cultural nas regiões receptoras. Por outras palavras, os países doadores aproveitam a ajuda externa para reforçarem e defenderem as suas posições no seio da comunidade internacional. Quanto ao nível estratégico-militar, a ajuda externa pode dar preciosos contributos para a estabilidade dos países doadores. A presença de um país doador pode ser uma "arma" estratégica no âmbito da política internacional. Esta situação ocorreu muitas vezes no período da guerra-fria, onde a ajuda externa do Ocidente se associava um cunho anticomunista. Moçambique testemunhou esta realidade quando com a ajuda externa do Ocidente veio a exigência da passagem do socialismo para o capitalismo.

De acordo com Macamo (2005) a noção de ajuda estrutura as relações entre os países. No caso vertente, estas relações se estruturam em dois sentidos. No primeiro sentido a ajuda em si define o lugar dos que ajudam, os países desenvolvidos, por um lado, e dos que são ajudados, os subdesenvolvidos, por outro. Esta constatação tem implicações profundas, na medida em que àqueles que ajudam é reconhecida uma aptidão especial para lidar com o mundo. São lhes reconhecidas formas superiores de organização social, política e económica. Parte-se do pressuposto segundo o qual o próprio êxito lhes dá razão. Se as suas formas de organização não fossem melhores, eles não estariam em posição de ajudar. Em contraste, aos que são ajudados não é reconhecida essa aptidão para lidar com o mundo. As suas formas de organização são inferiores. Aliás, sua condição de necessitados é prova dessa inaptidão. Ser ajudado passa então a constituir um atestado de incapacidade.

Do quadro supracitado tem resultado um complexo de superioridade por parte dos doadores e de inferioridade por parte dos recipientes da ajuda. Estes últimos, dada a sua dependência em relação a ajuda daqueles, tem se sujeitado a situações de humilhação e subserviência. A sucedida imposição da política de liberalização da comercialização do caju em bruto, não obstante os protestos do governo moçambicano em 1995, entre outros casos, ilustra este quadro. Mas o que se pode dizer sobre a história destes posicionamentos desiguais na estrutura do sistema social global? Como é que, por um lado, os que ajudam conseguiram alcançar esse estatuto? E, por outro, como é que os que são ajudados não conseguem satisfazer por seus próprios meios as suas necessidades? Estas questões, que me parecem importantes, remetem para uma consciência histórica que tem sido ignorada na análise das relações entre os doadores, mundo desenvolvido, e os recipientes da ajuda externa, mundo subdesenvolvido.

### **Dando Uma Consciência Histórica à Dependência da Ajuda Externa**

Inúmeras teorias debruçaram-se sobre a situação do sistema global, a estrutura das relações entre os países desenvolvidos e os países pobres e, contemplando a dimensão histórica, avançaram perspectivas sobre o significado dos posicionamentos nessa estrutura e suas implicações nas possibilidades de desenvolvimento dos países pobres inseridos nas teias do sistema capitalista. Resumidamente tratarei da discussão das teorias do Imperialismo, da Modernização e da dependência, que se me afiguram relevantes para a matéria em questão.

A teoria do imperialismo tenta explicar a estrutura do mundo moderno em termos de competição entre as maiores potências para encontrar novos mercados, fonte de matéria-prima, oportunidades de investimento e para aumentar sua influência política e cultural (Sklair, 1995). É neste quadro que Dumont (1962) mostra como a expansão europeia ao associar-se ao tráfico de escravos, à colonização, prolongada pelo comércio de troca, terá bloqueado os progressos dos países abrangidos conduzindo-os ao empobrecimento. Contudo, o autor não poupa os africanos que após as independências mais não fizeram do que substituir o lugar dos colonos, passando a usufruir das benesses que antes não tinham acesso, sem se preocuparem com políticas nacionais conducentes ao desenvolvimento. Neste prisma, Ngoenha (1993) chama a atenção aos moçambicanos para a consciência da sua responsabilidade sobre o futuro do país.

As teorias de modernização, por seu turno, justificam as posições dos países desenvolvidos, por um lado, e subdesenvolvidos, por outro, com base na distinção entre o *tradicional* e o *moderno*. A ideia central da teoria é que o desenvolvimento gira em torno da questão de atitudes e valores. As sociedades tradicionais são regidas por indivíduos de pensamento tradicional, tipicamente aqueles que só olham para dentro, não preparados para inovar e influenciados pela magia e religião; enquanto que as sociedades modernas são regidas por indivíduos de pensamento moderno, que olham para fora, ávidos por experimentar coisas novas, influenciados pelo pensamento racional, e pela experiência prática. Esta teoria é em parte derivada das tentativas de Marx Weber de relacionar a ascensão do capitalismo (o epítome da sociedade moderna) com a Ética Protestante e mostrar como outros sistemas de crenças diferentes (como as religiões do oriente) inibiram o avanço da sociedade moderna.

A teoria da modernização confronta-se com dois problemas que fragilizam a sua credibilidade. O primeiro é que a distinção entre *tradicional* e *moderno* é muito crua para ser útil teoricamente. As fronteiras entre o tradicional e o moderno são tão imprecisas que tornam sua distinção bastante problemática. Ademais deve existir claros interesses materiais por trás de pelo menos algumas das atitudes e valores "tradicionais" e "modernos". O segundo problema é que a teoria da modernização tende a ignorar o papel que exercem a classe e outros interesses em jogo na promoção ou inibição do desenvolvimento. Sobre este último aspecto, acho oportuna a reflexão que Castel-Branco (2008) faz sobre o significado da mudança. Este autor mostra que mudança implica incerteza e desafio. Implica também algum grau de tensão com a verdade estabelecida, relações de poder e interesse, tudo isto dependendo do grau e natureza da mudança, organização e capacidade de resistência das instituições e grupos de interesse. Nestes termos

sendo o processo de desenvolvimento um processo de mudança e transformação social, a sua promoção ou bloqueio não se reduz a uma questão de valores “tradicionais” ou “modernos”.

A ideia de neo-evolucionismo está geralmente associada a teoria da modernização. O neo-evolucionismo proporciona um contexto histórico para a análise das sociedades tradicionais modernas, no sentido de que as sociedades modernas evoluem a partir das tradicionais através dos processos de diferenciação social. Diferentemente do evolucionismo do século XIX que teimava em insistir que havia um único caminho através do qual as sociedades evoluiriam (geralmente do estado primitivo para o civilizado), facto que passou a ser considerado inaceitável, o neo-evolucionismo rejeita este dogma unilinear e argumenta que há vários caminhos possíveis do tradicional ao moderno, apesar de haver uma forte suposição de que a estrada capitalista, via democracia pluralista, resultando em algo como os EUA ou Europa Ocidental contemporânea, é a melhor e mais eficiente de todas alternativas. A indústria do desenvolvimento em Moçambique directa ou indirectamente têm nos transmitido esta ideia.

Hanlon e Smart (2008) não se compadecem com o complexo de superioridade dos apóstolos do desenvolvimento fundamentados nestas abordagens. No seu estudo observaram que muitos dos que trabalhavam para a indústria da ajuda em Moçambique, acreditam firmemente que os povos pobres e seus governos têm crenças erradas que devem ser mudadas, e que estas mudanças são difíceis de concretizar porque as crenças são sinceras. Os autores sugerem uma viragem do telescópio de modo a que se possa aventar a possibilidade de haver funcionários da ajuda e das Instituições da Bretton Woods que estão enganados mas são sinceros, de facto tão sinceros e convictos que chegam a interpretar mal e distorcer investigações que desafiam essas crenças. Para os autores, há muitos caminhos para andar para a frente e que o importante para os moçambicanos é desafiar a sabedoria recebida e considerar uma gama mais vasta de alternativas para o desenvolvimento.

Por seu turno, a teoria da dependência se desdobra em três perspectivas que são a do *Subdesenvolvimento Dependente*, do *Desenvolvimento Dependente* e da *Reversão da Dependência* (Sklair, 1995). De uma forma geral, os dependentistas argumentavam que o sistema capitalista global, ampla mas não exclusivamente através das corporações transnacionais, operava activamente para subdesenvolver o Terceiro Mundo e que nenhum crescimento genuíno era possível enquanto sobrevivesse este sistema. Como observou Macamo (2005) faz sentido pressupor que a dependência seja o resultado de constrangimentos

estruturais mais do que uma incapacidade congénita dos países em questão. Sendo que nos termos da escola da dependência é praticamente impossível que um país pobre consiga sair dessa condição, uma vez que isso não consta dos planos da estrutura económica internacional, este autor pergunta como se explica o desenvolvimento de países como a Malásia, Indonésia, Singapura, Coreia do Sul?

A aceitação muito difundida de uma nova nomenclatura para estes – países em desenvolvimento recente (PDRs) – foi indubitavelmente um reconhecimento implícito da impropriedade da versão de Frank (1984) que defendia no âmbito da teoria da dependência a perspectiva de que o sistema capitalista simplesmente criava condições para o “desenvolvimento do subdesenvolvimento” ou “subdesenvolvimento dependente”. Outros escritores na tradição da dependência viram isto, mas não estavam dispostos a descartar inteiramente a abordagem da dependência. Cardoso denominou de “industrialização dependente associada” o que era simplesmente “desenvolvimento” para os pragmatistas (Cardoso e Faletto, 1979) e nas mãos de Evans (1979) isto evoluiu para uma teoria mais geral de desenvolvimento dependente.

Os teóricos da dependência mantinham o desafio de saber se pode o capitalismo desenvolver os países pobres? Frank e aqueles que concordavam com sua teoria do desenvolvimento do subdesenvolvimento, inequivocamente negavam que o capitalismo pudesse um dia desenvolvê-los. Para eles, o máximo que o capitalismo poderia fazer era permitir um pequeno grau de desenvolvimento encravado o qual apenas reproduziria a exploração Primeiro Mundo – Terceiro Mundo dentro do Terceiro Mundo. Os teóricos do desenvolvimento dependente, por outro lado, reconheciam o desenvolvimento capitalista no Terceiro Mundo, principalmente nos PDRs, mas um desenvolvimento peculiar, ou seja, um desenvolvimento dependente. Os críticos afirmam que a ideia de desenvolvimento dependente parece inteiramente *ad hoc*, introduzida simplesmente para explicar satisfatoriamente fenómenos que a teoria parece excluir. Porém, a perspectiva da reversão da dependência apresenta-se como uma saída deste impasse. Ela sugere que certos países pobres, ou sectores institucionais dentro deles, que estiveram um dia na escravidão da dependência, podem escapar e reverter sua desvantagem prévia. Desta forma, a perspectiva da reversão da dependência responde a questão de Macamo.

### **Ajuda Externa à Moçambique: breve historial**

Com a independência do país em 1975, Moçambique precisou de ajuda externa para retomar a economia e desencadear o processo de desenvolvimento do país. Nos primeiros anos do pós-independência, Moçambique beneficiou-se da ajuda da União Soviética, da China, dos países nórdicos e alguns movimentos progressistas dos Estados Unidos e da Europa (De Renzio e Hanlon, 2007). Para superar a falta de quadros devido a fuga de centenas de portugueses que viviam e trabalhavam em Moçambique, o país contou também com o apoio dos “cooperantes”, recursos humanos estrangeiros que foram integrados nas mais diversas áreas de actuação profissional onde deram o seu inestimável apoio. Neste período que se estende, grosso modo, até 1980/5, o país viveu a experiência socialista.

Nos primórdios da década de 80, o recrudescimento da guerra civil iniciada pouco depois da independência associado a queda das exportações e a subida dos preços de petróleo e das taxas de juro ocasionaram o colapso da economia. Nesta situação, Moçambique voltou-se para a comunidade internacional solicitando ajuda. Os Estados Unidos e outros doadores exigiram ao país que passasse da economia centralmente planificada para a economia do mercado. Em 1984 Moçambique se juntou ao FMI e Banco Mundial e logrou um aumento drástico da ajuda. De acordo com Hanlon e Smart (2008) foi também exigido a Moçambique que autorizasse a operação no país de organizações não governamentais internacionais, facto que aconteceu com o estabelecimento da CARE e da World Vision. Cerca de cinco anos mais tarde o número destas organizações tinha aumentado para cerca de 180. Uma terceira condição era que Moçambique adoptasse as políticas de ajustamento estrutural, na altura muito em moda, do FMI e Banco Mundial, envolvendo um aparelho estatal mais pequeno, desvalorização, desregulamentação e privatização. Os autores acrescentam que Moçambique moveu-se muito lentamente e em 1986, como forma de pressão, os doadores retiraram a ajuda alimentar até o anúncio da adopção do Programa de Ajustamento estrutural. Doravante o governo foi deixando de oferecer resistência e a ajuda externa foi aumentando, ocasionando a situação de dependência que o país vive.

### **Quando a dependência gera subserviência**

Moçambique vive uma situação alarmante de dependência da ajuda externa. A mais de 25 anos que mais de 50% do Orçamento de Estado tem sido financiado pela ajuda externa (IPAM, 2008). Mais do que isso, tem-se constatado que esta dependência se avoluma cada vez mais de tal forma que já penetrou em todos os poros da esfera social, económica e política (Castel-Branco, 2008). O governo tem-se acomodado com esta situação e parece que a manutenção de altos níveis de dependência passou a constituir sua estratégia de sobrevivência. A qualidade da ajuda tende a ser relegada para um plano secundário neste ambiente em que a lógica é a luta pela sua maximização. Nesta linha, de acordo com Macamo (2006), a dependência ao exterior torna-se funcional a manutenção do poder. Os governantes precisam dos recursos externos para poderem cimentar o seu poder interno. Eles legitimam-se na base da sua capacidade de atrair esses recursos para posterior distribuição interna. É assim que, no mesmo diapasão, para Castel-Branco (op.cit) a estratégia básica do governo parece ser a de sobrevivência política através de oferta de serviços sociais, com pouca orientação para as análises sobre os modelos de acumulação económica e social, crescimento, desenvolvimento e dependência.

Dado este alto sentido de dependência, a imponência dos doadores tem sido clara. Como atestam Hanlon e Smart (2008) regularmente os doadores têm tido o cuidado de exibir ao governo o seu poder. Nos anos 80, por duas vezes os doadores retiveram a ajuda alimentar deixando o povo moçambicano a míngua: em 1983, para os obrigarem a juntar-se as instituições de Bretton Woods e, em 1986, para pressionarem o governo no acordo ao programa de reajustamento estrutural. Em 1995 foram as indiscutíveis orientações do Banco Mundial que impuseram a liberalização do caju e a privatização das bancas, debaixo da ameaça explícita de cortar a ajuda. Escusado é referir as terríveis consequências destas imposições. A mais recente exibição de poder por parte dos doadores foi a sua clara oposição a ideia de estabelecimento de um Banco de desenvolvimento com vista a fomentar o progresso do país.

Deste quadro, não admira que os doadores tenham conseguido criar uma elite subserviente que em primeiro lugar responde aos interesses estrangeiros e cujo estatuto – como ministro, funcionário sénior, chefe da ONG local ou dirigente de companhia – está dependente do patrocínio de agências estrangeiras. Tem se tratado de uma espécie de acordo implícito, onde a elite subserviente faz tudo o que os doadores e os grandes investidores querem e vão se beneficiando do aumento da ajuda externa que lhes permite gozar de padrões de vida luxuosa. Na perspectiva de Hanlon e Smart (2008), a subserviência tem compensado a essa elite.

Por intermédio da elite subserviente, os doadores conseguem atingir o centro de tomadas de decisões, facto que aumenta o seu poder de influência. Neste prisma, passando a ser o “projecto nacional” a maximização da ajuda, o sentimento de que os doadores esperam que os funcionários do governo “saibam” o que se espera deles, e adoptem as políticas antes que os doadores lhes digam para o fazer, passa agora para níveis muito mais baixo e para a tomada de decisões relativamente detalhadas, em ministérios e governos provinciais (Idem).

A propósito deste ambiente de subserviência e correspondência de expectativas, Castel-Branco (2008: 40) conta que em 1998 o gabinete de estudos do Ministério do plano e Finanças produziu um programa social e económico bienal, pela primeira vez em onze anos sem o envolvimento directo do pessoal do FMI e do Banco Mundial. O Banco e as Nações Unidas elogiaram as capacidades técnicas atingidas pelo pessoal moçambicano e o governo proclamou que esse era um programa integralmente ajustado a realidade moçambicana. Todavia, acrescenta o autor, mesmo uma averiguação superficial podia facilmente mostrar que a única diferença significativa entre o programa de 1998 e os antecessores, que tinham sido formulados em Washington, era que desta vez este tinha sido originariamente escrito em português.

### **Pode a Ajuda Externa Desenvolver Moçambique?**

Na sua acepção geral o desenvolvimento é um processo que pressupõe a mudança das sociedades de uma situação social, económica, política e cultural em que os indivíduos são incapazes de prover pelas suas próprias necessidades para um estágio em que são capazes de o fazer (Macamo, 2005). Dentre essas necessidades, que podem ser infinitas, podemos destacar a alimentação, a saúde, a educação, a habitação, o emprego, a liberdade e a justiça. Geralmente, quando se fala de desenvolvimento o nosso imaginário busca a situação social, económica, política e cultural dos países ocidentais. Efectivamente, eles institucionalizaram o conceito de desenvolvimento a sua maneira e têm conseguido impô-lo a outras sociedades, que interiorizando-o acriticamente, elaboram as suas visões de desenvolvimento com base nos padrões de organização daqueles países. Mas será que o desenvolvimento tem que ser necessariamente nos moldes das sociedades ocidentais?

Dentro da perspectiva hegemónica ocidental, os países pobres precisam de ser desenvolvidos ao seu estilo e por isso justifica-se a doação de recursos para o efeito. A ajuda externa envolvendo recursos financeiros, materiais, humanos e prescrições são drenados para os países necessitados. Porém, o curioso desta ajuda é que as prioridades para o desenvolvimento

moçambicano são estabelecidas em Washington e nas capitais europeias por pessoas que nunca estiveram em Moçambique e que estão mais preocupadas com o que parece bem aos seus parlamentos e financiadores.

De acordo com Hanlon e Smart (2008) as escolhas e orientações dos doadores têm sido claras e o governo não tem tido possibilidade de recusar. Sem falar das exigências como liberalização do mercado, limite na dimensão do aparelho do Estado, privatização dos bancos, introdução do imposto sobre valor acrescentado, introdução de pagamentos de serviços pelo utilizador, num ano o enfoque pode ser para o Género, no ano seguinte Democracia e depois o HIV/Sida e no outro o Ambiente! Dando um exemplo concreto, os autores mostram que em Nampula testemunharam o quanto estas escolhas e linhas de orientação fazem com que os doadores e sua contraparte governamental ofereçam não aquilo que as pessoas dizem precisar mas aquilo que está no programa daquele ano. Deste modo, as pessoas tornam-se permanentemente dependentes da ajuda externa dado que não conseguem o apoio que as tornaria independentes.

### **Ajuda Externa sem Desenvolvimento**

Há mais de 20 anos que Moçambique tem sido alvo de ajuda externa e a pergunta que se coloca é: há desenvolvimento? Noutros termos, estará a ajuda externa a garantir o desenvolvimento em Moçambique? As estatísticas e estudos, nacionais e internacionais, sobre esta matéria têm revelado que o país não está a registar o desenvolvimento que se esperava com a ajuda externa. O Relatório do PNUD sobre o Desenvolvimento Humano 2007/2008 posiciona Moçambique no fundo do grupo dos países com desenvolvimento humano baixo, na triste posição 172<sup>a</sup> no universo de 177 países classificados. De salientar que situação corresponde a uma queda de 4 pontos em relação ao IDH de 2006 onde figurava em 168<sup>o</sup> lugar.

O Relatório da UNICEF (2006), "A Pobreza na Infância em Moçambique. Uma Análise da Situação e das Tendências" apesar de tentar suavizar a situação oferecendo algumas notas positivas em termos de crescimento económico, não deixa de traçar um quadro sombrio, onde não obstante a ajuda externa mais de metade das crianças moçambicanas vivem na pobreza.

Para Arndt et. al (2006: 66) a despeito dos resultados alcançados desde 1992 em Moçambique, nos quais a ajuda jogou um papel fundamental, não há espaço para uma satisfação em relação ao futuro. Moçambique continua um dos países mais pobres do mundo, e a sua economia é caracterizada como, na melhor das hipóteses, um incipiente sector privado de negócios. A

população continua maioritariamente rural, dependendo da agricultura de subsistência altamente vulnerável as crises climáticas. Sem contar com os megaprojectos, há uma limitada penetração no mercado mundial e as importações são altamente financiadas pela ajuda externa.

Na obra *Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View*, Castel-Branco (2008) analisa o significado da perspectiva segundo a qual Moçambique constitui uma história de sucesso e se interroga como uma alta dependência da ajuda externa pode ser consistente com a noção de sucesso. Para o autor, a avaliação e medidas de resultados reflecte o contexto da dinâmica social de apropriação bem como das questões que são colocadas, dos indicadores que são escolhidos, dos resultados que são considerados. Reflectem os propósitos da instituição interessada, da perspectiva do analista e da pressão social enfrentada. Ao mesmo tempo, a avaliação e medidas de resultados também serve aos propósitos de legitimação de reivindicações sociais, políticas de desenvolvimento, escolhas efectuadas, perspectivas analíticas, relações de poder e a luta para a mudança de tudo isto. Tomadas no seu conjunto, estas questões explicam porque Moçambique é retratado como uma história de sucesso não obstante as evidencias que mostram um aumento multidimensional, estrutural e dinâmico de dependência da ajuda e séria vulnerabilidade económica.

Hanlon e Smart (2008) observaram que a par de mais bicicletas, electricidade e telefones móveis, verifica-se uma pobreza a agravar-se e a piorar para a maioria das pessoas. E acrescentam que apesar da ajuda estar a aumentar, o rendimento da população rural está em queda. Resumindo e concatenando, defendem que a actual estratégia de desenvolvimento do governo e doadores não tirará esta maioria da pobreza e, de acordo com eles, as evidencias mostram preempitoriamente que há mais bicicletas mas não há desenvolvimento.

Dado este claro cenário de insucessos no processo de desenvolvimento, não obstante as prescrições e ajudas externas, sou tentado a apreciar a peculiar crítica metafórica de Macamo (2005) ao afirmar que o desenvolvimento é um daqueles espíritos maus que precisa de ser acompanhado de volta à sua casa. Para o autor, este tipo de espíritos é muito arbitrário e imprevisível. É difícil saber que rituais e cerimónias são necessários para o satisfazer. Tem requerido todo o tipo de sacrifícios e mais alguns e mesmo assim ele recusasse a estar de bem conosco. Inúmeros feiticeiros têm nos abordado, cada um com o seu remédio: o BM diz que é preciso promover o sector privado; o FMI diz que é preciso ter disciplina fiscal; as ONGs dizem que é preciso fortalecer a sociedade civil; a NEPAD diz que é preciso desenvolver Estados

fortes; a Organização Internacional do Comércio diz que é preciso acabar com o proteccionismo. E por aí fora. Tomamos estes remédios e tantos outros, dos mais amargos aos mais tragáveis, mas continuamos sem o desenvolvimento. Que fazer? Eis a questão.

### **Desenvolvimento Constrói-se Pouco-a-pouco pela Autonomia do Indivíduo**

Gosto de uma discussão sobre o desenvolvimento que Macamo (2005) levanta num pequeno artigo, publicado no CODESRIA Bulletin, intitulado "Against 'Development'". Nele, o autor recupera a perspectiva que Popper (1965) defendeu, segundo a qual as mudanças sociais são sempre o resultado de uma engenharia social levada a cabo pouco à pouco pelos indivíduos no trato dos seus problemas quotidianos. Nesta ordem de ideias a ajuda externa acompanhada pelas grandes leis estruturais avançadas pelos doadores, muitas vezes na prossecução de seus próprios interesses, não podem conduzir ao desenvolvimento se não forem interpeladas pelos cidadãos, grupos alvos. Esta interpelação permitiria interrogar se as modalidades em que a ajuda é processada criam um sistema de oportunidades na qual os indivíduos possam de forma autónoma ir provendo pelas suas próprias necessidades.

Sou da opinião de que a ausência deste espaço de interpelação inviabiliza o sucesso do processo de desenvolvimento na medida em que exclui, precisamente, o contributo daqueles que efectivamente devem lutar pelo seu bem-estar social, tomado tanto a nível individual como colectivo. Infelizmente é isso o que acontece quando os doadores discutem as modalidades da ajuda externa com o executivo, negligenciando o debate alargado e consequente monitoria pelos indivíduos interessados. Por seu turno, dado o seu carácter dependente e "subserviente", o governo faz o mesmo quando presta contas preferencialmente aos doadores excluindo a sociedade, que efectivamente sofre as consequências dessa ajuda.

Penso que o governo, acreditando sinceramente que nele há quadros honestos, não subservientes, seriamente interessados no bem-estar do seu país, precisa de contrariar esta nefasta tendência. As questões de interesse nacional não devem ser discutidas exclusivamente ao mais alto nível entre o governo e a comunidade internacional. É de extrema importância para o bem da sociedade que seja activamente chamada e encorajada a participação dos moçambicanos, cidadãos comuns. Dado que a ajuda externa está, fundamentalmente, a serviço dos interesses dos doadores, concordo com Killick et. al (2005) ao defender que o governo tem poder negocial e que a dependência da ajuda não precisa redundar em subserviência. Aliás, a oposição à privatização da terra atesta que o governo pode contrariar as vontades dos doadores,

envolver os cidadãos na discussão dos assuntos que lhes tocam, decidir pelo que é melhor para os moçambicanos e o país continuar indo normalmente.

Bem vistas as coisas, concordo com Castel-Branco (2008) ao afirmar que não há decisão sobre Moçambique que pertence ao domínio do governo que é tomada por agências estrangeiras. E que todas essas decisões são tomadas pelo governo moçambicano – mesmo as decisões que permitem as agências estrangeiras decidirem no lugar do governo moçambicano. Deste ponto de vista, penso que como condição de possibilidade para o bem-estar do país o governo precisa de tomar decisões em prol da autonomia do indivíduo. Por exemplo, a descentralização constitui uma importante reversão em matéria de criação dum contexto onde as pessoas podem fazer opções de desenvolvimento e trabalharem nesse sentido. Entendo que ao definir o distrito como pólo de desenvolvimento e ao atribuir uma verba destinada ao fomento de actividades de geração de rendimento a nível local, o actual governo começa a contribuir para a responsabilização dos indivíduos na provisão pelas suas próprias necessidades. Todavia, é preciso fazer mais pela autonomia do indivíduo.

A autonomia do indivíduo passa pelo princípio de emancipação no seu sentido lato. Quero me referir a emancipação política, social e económica. Como observou Macamo (2006) o princípio da autonomia do indivíduo refere-se, no caso concreto de Moçambique, a um aspecto que tem sido central, na história do Estado moçambicano, à constituição de um espaço cívico de manifestação da emancipação. Para o autor, o nacionalismo mais do que o desejo de fundação duma nação, como tem sido hábito argumentar, pode ser explicado pelo desejo da autonomia individual negada pelo poder colonial. Esse desejo de autonomia individual encontra, na ideologia do nacionalismo, uma forma conveniente de articulação. É só olhar para a estrutura social do nacionalismo moçambicano para ver que são essencialmente indivíduos frustrados pelo sistema colonial que contra ele se insurgem.

E acrescenta que volvidos 10 anos duma luta gloriosa pela auto-determinação, as mesmas pessoas que a empreenderam por si sentirem asfixiadas pelo sistema colonial ergueram um Estado que fez quase a mesma coisa. Tal como o Estado colonial, o Estado pós-independência estava cheio de boas intenções. Queria tornar as pessoas mais felizes segundo critérios por ele próprio definidos. A formação do Homem Novo exigia a submissão da vontade individual à vontade colectiva. O governo da Frelimo criou oportunidades para homens, mulheres e crianças, alargou o acesso à educação, à saúde, levantou barreiras ao exercício de actividades laborais.

Mas tudo isto segundo critérios que obedeciam as necessidades da nação. E essas necessidades eram definidas pela nomenclatura segundo o objectivo supremo de construção de uma nação socialista.

Actualmente, o multipartidarismo abriu espaço para a competição e participação política, mas as dinâmicas do sistema de tomada de decisões, controlo e verificações giram, regra geral, em torno do governo e comunidade internacional. A nossa democracia é ainda deficiente. É deficiente porque, para além do sério problema do subdesenvolvimento, que a torna cara, ela não promove a participação política popular. Há muita coisa que é decidida pelo executivo sem consulta popular e, por vezes até, sem consulta do parlamento. Macamo (2006) cita o exemplo da aprovação do PARPA II entre o governo de Moçambique e os doadores sem consulta nem ao parlamento. Adicionalmente coloca-se a questão: que tal se a Assembleia da República rejeitasse o PARPA ou se as organizações da sociedade civil mobilizassem um protesto popular contra as políticas inspiradas pelo FMI, e pressionassem o governo para resistir aos conselhos dos doadores? Efectivamente, tudo parece indicar que o pressuposto subjacente a todo o processo de ajuda é que Moçambique não é democrático. Precisamos então de democratizar o país, precisamos de abrir mais espaços públicos de debate de ideias sobre o nosso devir, precisamos de apostar na autonomia do indivíduo, o cidadão moçambicano.

Enfim, pretendo realçar que a crença de que a autonomia individual constitui um bom ponto de partida para a construção social do nosso desenvolvimento pressupõe que o Estado garanta o espaço para a sua afirmação. Noutros termos, o Estado não precisa de procurar, nem individualmente nem com os seus parceiros, meios materiais para satisfazer as necessidades quotidianas dos moçambicanos. O que o Estado precisa de fazer para o bem da sociedade moçambicana é a criação de quadro normativo e de oportunidades no qual cada moçambicano possa ser responsabilizado pela provisão do seu bem-estar individual sem prejuízo dos seus semelhantes. Penso que ao longo da história do país os moçambicanos já provaram que são capazes de grandes façanhas. É tempo de começarmos a acreditar que a ajuda externa só terá impacto positivo se for direccionada para a criação dum ambiente onde cada cidadão moçambicano possa no processo de trabalho para satisfação das necessidades do dia-a-dia ir pouco à pouco contribuindo para o desenvolvimento nacional.

## Bibliografia

- ACS e Kula. 2008. Sumário de Estudo de Base: A Monitoria da Governação em Moçambique. MASC, Maputo.
- Arndt et. al. 2006. Aid and Development : The Mozambican Case. Discussion Paper. Ministry of Planing and Development, Maputo.
- Boudon, R. 1990. O Lugar da Desordem. Gradiva, Lisboa.
- Cardoso, F. e Faletto, E. 1979. Dependency and Development in Latin America. University of California Press, Berkeley.
- Castel-Branco, C. 2008. Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. IESE, Maputo.
- Chiconela, J. 2004. *Estimativas e Perfil da Pobreza em Moçambique. Relatório de Discussão P 3*. Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas, Ministério da Planificação de Desenvolvimento, Maputo.
- Coquery-Vidrovitch, C. 1976. "la mise en dépendance de l'Áfrique Noire: essai de périodisation, 1800-1970", in *Cahiers d'Études Africaines*, 61-62, XVI (1-2), pp. 7-58.
- De Renzio, P. e J. Hanlon. 2007. Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence. University College, Oxford.
- Dumont, R. 1962. A África Começa Mal. Publicações Dom Queixote, Lisboa.
- Easterly, W. 2007. The White Man's Burden: Why The West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good. Penguin, New York.
- Evans, P. 1979. Dependent Development: The alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil. Princeton University Press, Princeton.
- Ferreira, J. et. al. 1995. *Sociologia*. Editora McGRAW-HILL, Lisboa.
- Frank, A. 1984. Critique and Anti-Critique. Macmillan.
- Hanlon, J. e T. Smart. 2008. Há Mais Bicicletas – Mas Há Desenvolvimento? Missanga Ideias & Projectos Lda, Maputo.
- IPAM. 2008. Moçambique. Uma Análise Independente da Apropriação e Prestação de Contas no Sistema de Ajuda ao Desenvolvimento. Maputo.
- Killick, T. et. al. 2005. Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique, Maputo.
- Macamo, E. 2003. Da Disciplinarização de Moçambique: Ajustamento Estrutural e as Estratégias Neo-Liberais de Risco. *Africana Studia*, Nº 6, pp. 231-255.

- Macamo, E. 2005. Against 'Development'. CODESRIA Bulletin, Nº 3 & 4, pp. 5-7
- Macamo, E. 2005. O Abecedário da Nossa Dependência. Njira, Maputo.
- Macamo, E. 2006. Political Governance in Mozambique. DFID, Maputo.
- Macamo, E. 2006. Um País Cheio de Soluções. Produções Lua.
- Mende, T. 1974). *Ajuda ou Recolonização?* Publicações Dom Queixote, Lisboa.
- Milando, J. 2005. Cooperação Sem Desenvolvimento. Instituto de Ciências Sociais, Lisboa.
- Monteiro, L.1997. *A África na Política de Cooperação Europeia*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Ngoenha, S. 1993. Das Independências às Liberdades. Edições Paulistas – África, Maputo.
- PNUD. 2007. Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008. PNUD, New York.
- Popper, Karl. 1965. The Poverty of Historicism. Routledge & Kegan Paul, London.
- Sachs. 2005. The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time. Penguin Press, New York.
- Sklair, L. 1995. Sociologia do Sistema Global. Vozes, Petrópolis.
- UNICEF. 2006. A Pobreza na Infância em Moçambique. Uma Análise da Situação e das Tendências. Maputo.