

IMPACTO DA AJUDA EXTERNA NAS REFORMAS NEOLIBERAIS E DEMOCRACIA NOS PAÍSES AFRICANOS - O CASO DE MOÇAMBIQUE (1990-2016)

Impact of Foreign Aid on Democracy and Neoliberal Reforms in African Countries - The Case of Mozambique (1990-2016)

Policarpo Oscar Fontes¹

¹ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. **E-mail:** pfontes2010@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6672-4384>

Recebido em: 31 dez. 2021 | Aceito em 08 set. 2023.

RESUMO

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

Palavras-chave: Ajuda externa. Democracia. Boa governança.

ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between foreign aid and political reforms in African countries, focusing on the case study of Mozambique, from 1990 to 2016. This paper aims to reflect on the influence of foreign aid on the democratization process and good governance. It is argued that foreign aid and political conditionalities have a negative impact on the quality of democracy and good governance in developing countries, in particular Mozambique. It analyzes the conditions under which foreign aid affected the democratic trajectory of Mozambique, from the transition from a socialist system to democracy in the early 1990s until 2016.

Key words: Foreign aid. Democracy. Good governance.

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as instituições multilaterais: Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

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

Assim, os doadores tradicionais desempenharam um papel importante no processo de transição democrática e na liberalização econômica no pós-Guerra Fria, sendo que o mecanismo de intervenção dos doadores se deu por via de imposição de condicionalidades políticas – democracia e boa governança – com vista a reverter os problemas dos países beneficiários, notadamente a corrupção, o patrimonialismo e o déficit de *accountability*, que afetavam a capacidade do Estado para providenciar serviços sociais básicos para a população.

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

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

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

1.1. Problematização

Ainda que existam muitos estudos que explicam o processo da transição democrática na perspectiva doméstica, poucos estudos analisam a influência de atores internacionais no processo de democratização dos países em desenvolvimento. O tema tem sido pouco discutido porque o debate acadêmico sobre a democratização tem sido dominado pelos autores transitologistas que

focam as suas pesquisas no papel desempenhado pelos principais atores ou agentes políticos (atores domésticos) para transformação política ou mudança de regimes autoritários para regime democrático (Linz e Stepan, 1996; O'Donnel, 1988).

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

No entanto, estudos contemporâneos que analisam os fatores externos que influenciam a qualidade de governança e promoção democrática podem ser categorizados em 3 tipos. O primeiro tipo aponta as dificuldades de se implantar o regime democrático nos países em desenvolvimento com instituições fracas e de baixa capacidade do Estado (Fukuyama, 2015; Acemoglu e Robinson, 2012). O segundo tipo combina a abordagem estruturalista doméstica da mudança de regime com a abordagem sobre a dimensão internacional da democratização (Norris, 2015; Levitsky, Way, 2010). O terceiro corresponde aos estudos mais recentes que analisam o impacto da dinâmica socioeconômica na crise democrática (Przeworski, 2020).

Por outro lado, estudos de abordagem institucionalista procuram estabelecer nexos entre a dependência da ajuda externa e a qualidade de governança e argumentam que a excessiva dependência da ajuda externa tem impacto negativo na qualidade da governança, porque reduz o incentivo dos países em desenvolvimento de cobrar os impostos, adotar boas políticas e reformar as suas instituições ineficientes (Brautigam, Knack, 2004; Moss, 2006; Radelet, 2006; Acemoglu e Robinson, 2012; Pérez e Le Billon, 2013).

Na literatura sobre Moçambique que analisa os fatores externos que influenciam a democratização e governança, Pérez e Le Billon (2013) fazem um estudo comparativo para estabelecer uma relação causal entre a ajuda externa e a fragilidade do Estado em Moçambique e Angola, partindo do pressuposto de que o financiamento externo tem minado a autoridade, a legitimidade e a eficácia de cada Estado.

Do nosso ponto de vista, esses estudos não são suficientes para entender as dinâmicas da ajuda externa nos países em desenvolvimento de baixa renda como Moçambique, porque eles focam mais no desempenho das instituições eleitorais e menos na capacidade do Estado ou construção do Estado, que são condições *sine qua non* para uma boa governança nos países de baixa renda como Moçambique.

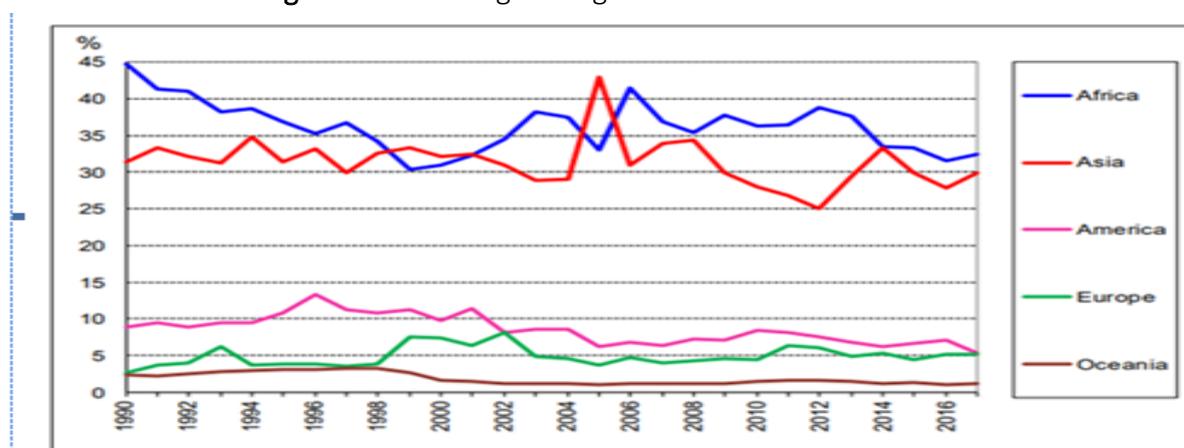
2. AJUDA EXTERNA E DEMOCRATIZAÇÃO EM ÁFRICA NO PÓS-GUERRA FRIA

O fim da Guerra Fria mudou a dinâmica das relações de cooperação entre os países doadores da OCDE e os países beneficiados, por conta das profundas mudanças políticas, econômicas e sociais que tiveram lugar na década de 1990. Sendo que a importância da ajuda

externa foi limitada por fatos relativos ao fim da Guerra Fria, como sejam, a fadiga da ajuda (*aid fatigue*), a redução da ajuda externa para países pobres que resultou dos problemas fiscais nos países da OCDE e o crescimento dramático dos fluxos de capital privado para os países em desenvolvimento (World Bank,1998).

Tais fatos levaram os doadores a repensarem a ajuda externa e a reduzirem a escala da sua concessão no pós-guerra fria. A figura 1. mostra, comparativamente, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) de 1990 a 2016, nos cinco continentes, nomeadamente, África, Ásia, América, Europa e Oceania. A África (linha azul) é o continente que recebia maior percentagem de ajuda comparativamente aos outros continentes.

A figura 1. Percentagem Regional do AOD de 1990 a 2016



Fonte: OCDE, 2021

De 1990 a 2016, houve uma descida considerável de AOD em África, em termos percentuais, de 45 % em 1990 para 30 % em 1998. De certo modo havia relutância dos doadores e investidores para conceder empréstimos e doações nos países em desenvolvimento, sobretudo, no pós-crise asiática de 1997.

No contexto do novo milênio, o continente africano conheceu um crescimento positivo da ajuda, atingindo o pico em 2006 e 2012 (OCDE, 2021). Contudo, a ajuda começou a registrar um decréscimo considerável em 2016, marcando uma tendência de diminuição de fluxos para os países pobres. No mesmo ano, a ajuda reduziu em Moçambique devido a descoberta das dívidas não declaradas ao parlamento pelo Governo moçambicano que resultou no cancelamento da ajuda externa pelos Doadores da OCDE. De forma geral, a ajuda externa em África tem sido caracterizada pela forte dependência dos países do continente, dos recursos financeiros dos países desenvolvidos no contexto do padrão de cooperação da OCDE (cooperação Norte-Sul) que é um tipo de cooperação pautada pela desigualdade e dominação dos países da OCDE. De modo geral, existe uma grande diferença na dinâmica da ajuda externa entre o período da Guerra fria e o período posterior.

No período da Guerra Fria, a ajuda externa foi caracterizada por objetivos político-ideológicos e de segurança (*high politics*) que estavam no topo das prioridades das duas

superpotências no sistema internacional. Enquanto no período Pós-Guerra Fria, a ajuda externa tinha como topo da agenda o desenvolvimento econômico e o combate a pobreza - *low politics* - que não estão diretamente relacionados a sobrevivência do Estado e a segurança (Scott e Hughes, 2015; Keohane e Nye, 1977).

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

Neste sentido, a relevância geopolítica do país beneficiário era mais importante do que o tipo de regime político (Democracia) porque o fator de decisão para a concessão da ajuda externa estava relacionado com os objetivos político-militares ou alianças estratégicas entre países doadores e beneficiários. Por exemplo, “uma das aberrações da Guerra Fria foi o comportamento dos doadores em relação ao ditador Mobutu Sese Seko do Ex-Zaire que lhe foi concedido US \$20 bilhões de dólares durante seu reinado” (Easterly, 2005, p. 16).

No período Pós-Guerra Fria, a ajuda externa foi caracterizada pelos assuntos de desenvolvimento econômico e social (*low politics*). As mudanças tiveram impacto na modalidade e tipo de condicionalidade necessária para a concessão da ajuda externa. A condicionalidade política tornou-se condição *sine qua non* para a alocação de ajuda externa, servindo como instrumento para influenciar a transição democrática.

A promoção da democracia e boa governança começa a ser mais intensa no período pós-Guerra Fria. Tornando se cada vez mais reconhecida como pré-requisitos para a paz, estabilidade e desenvolvimento de longo prazo na África. Partindo da assunção de que a implementação simultânea da democracia e economia de mercado eram condições necessárias para o desenvolvimento e redução da pobreza. Segundo BM (1998), o clima da ajuda externa mudou a abordagem em relação à importância e o valor da ajuda externa tendo como foco o objetivo primário da redução da pobreza e a projeção no cenário internacional dos valores democráticos.

No mesmo diapasão, a OCDE adotou o documento orientador, denominado, *orientations for Participatory Development and Good Governance*, no qual pressionam os governos dos países pobres a adotarem uma governança democrática e representativa. Atribuindo maior importância a estratégias integradas de desenvolvimento que não se restringem a fatores econômicos e sociais, mas também, engloba a proteção dos direitos humanos, *accountability* democrática e o estado de direito como fatores-chave da estratégia integrada (OCDE, 2014). De modo geral, a ajuda externa vinculada a condicionalidade política — democratização e boa governança — não teve resultados positivos nos países africanos por causa das condições estruturais internas

decorrentes de instituições ineficientes e má governança que impedem a transição e consolidação democrática (Whitefield e Fraser, 2009).

No contexto do novo milênio, o sistema da ajuda externa da OCDE conheceu novos desafios no continente africano, com a emergência dos novos doadores (China, Brasil, Índia, e Turquia) com uma agenda política e econômica diferente dos doadores da OCDE. Enquanto a ajuda externa dos doadores da OCDE incide sobre processos (democratização e boa governança), a ajuda de novos doadores incide sobre o financiamento de infraestruturas e muitas vezes, adota o princípio de não interferência nos assuntos internos dos Estados beneficiários.

Por exemplo, o rápido crescimento da influência chinesa em África tem sido um fator importante na mudança do sistema da ajuda externa. Ao contrário da ajuda externa do ocidente baseada em processos (democracia e boa governança), o modelo chinês é baseado no investimento de infraestrutura e promoção comercial sem condicionalidades políticas. Apesar do ceticismo em relação a este tipo de ajuda externa oferecida pela China, ela é atrativa para os governos africanos porque oferece cooperação técnica e investimento em troca de recursos minerais sem qualquer condicionalidade política. Em termos de escala, dados da OCDE estimam que “ a ajuda externa atingiu 3.6 bilhões em 2016 e a contribuição das organizações multilaterais foi de 2,3 bilhões de dólares” (OECD, 2019, p. 113). A crítica a este tipo de cooperação é que não é sustentável em longo prazo e não respeita o meio ambiente e os direitos humanos.

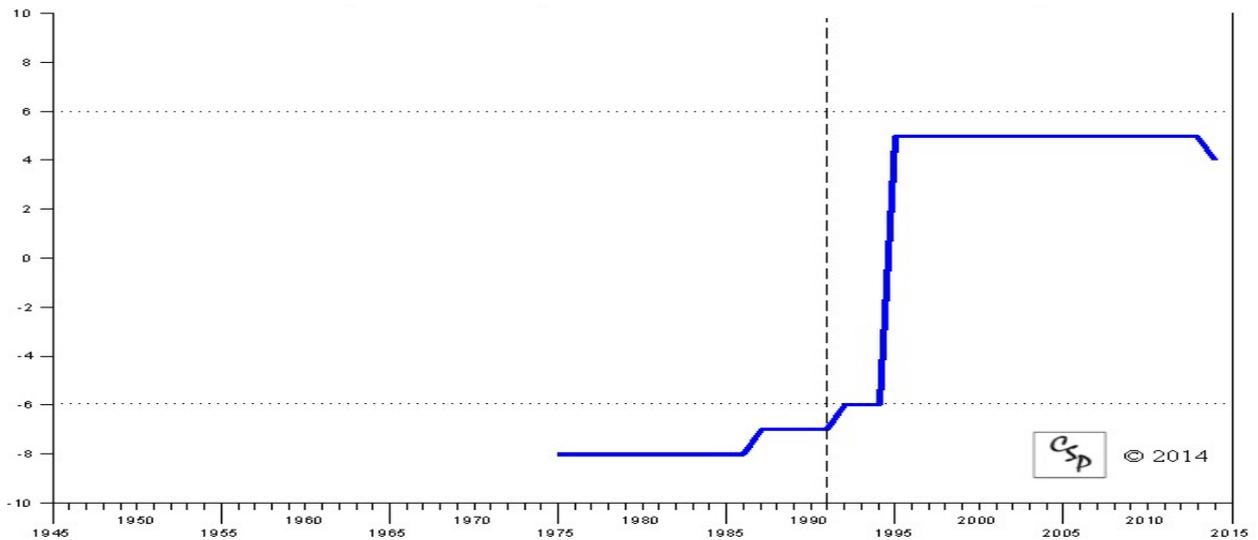
Portanto, do nosso ponto de vista, o sucesso dos Estados africanos será possível quando estes começarem a apostar no fortalecimento da capacidade do Estado, gradualmente, de modo a consolidar o Estado enquanto simultaneamente procura a consolidação democrática.

3. AJUDA EXTERNA E REFORMAS NEOLIBERAIS (ECONOMIA DO MERCADO E DEMOCRACIA LIBERAL) EM MOCAMBIQUE

A partir da década de 1990, a realidade político-econômica de Moçambique é caracterizada pela transição da economia centralmente planejada para economia liberal no contexto dos Programas de Estabilização Econômica e Ajuste Estrutural do FM e BM respectivamente. Moçambique adotou a chamada "transição dual" (reforma econômica e política) no contexto da cartilha do Consenso de Washington. De modo geral, o fim da Guerra Civil em 1992 criou condições para a realização das primeiras Eleições Gerais Multipartidárias de 1994 e o processo de transição democrática em Moçambique.

Refira-se que o Acordo Geral de Paz de 1992 reveste-se de grande importância para o panorama político moçambicano porque foi a gênese do sistema partidário e eleitoral que emergiu no período pós-eleitoral e permitiu a reconstrução nacional. A figura 2. Mostra a trajetória democrática de Moçambique de 1994-2015.

Figura 2. Trajetória Democrática de Moçambique de 1987-2015



Fonte: Polity IV, 2021.

Com a vitória expressiva nas eleições de 1994, o governo do Presidente Chissano fez progressos assinaláveis no processo de democratização e pacificação de Moçambique e começou os dois ciclos da sua governança de 1994-2004 até ser sucedido pelo presidente Armando Guebuza (2005-2014) do mesmo partido, em 2005. Entre 1994 e 2013, a Figura 2 mostra que o processo de democratização ficou estagnado ou terminou num regime híbrido que de acordo com Polity IV, configura uma anocracia com 5,5 pontos numa escala que é (-10) para regime totalitário e (10) para democracia. Isto é, a pontuação média de 5,5 permaneceu praticamente inalterada de 1994 até 2013, quando a qualidade democrática começou a ter uma modesta deterioração ou relativa queda na pontuação que resultou do aumento de tensões políticas entre o governo e o maior partido da oposição (RENAMO).

As referidas tensões aumentaram após a contestação das eleições de 2009 pela RENAMO por alegações de fraude, e atingiram o ponto mais alto quando este partido decidiu rescindir o AGP e regressar ao conflito armado em 2013. A polarização política entre os dois atores políticos contribuiu para a queda na pontuação de 5,5 para 4, de 2013 a 2015 respectivamente. O panorama político confirma o argumento de Tollenaere (2002 p. 277) de que “a vida política moçambicana é fundamentalmente caracterizada por uma tensão entre a democratização e gestão de conflitos”. Nesse contexto, o governo e a RENAMO têm procurado chegar a um acordo para o fim das hostilidades e o cumprimento das disposições do AGP.

Na década de 1990, a ajuda externa era a principal fonte de financiamento do Estado moçambicano, as condicionalidades para o Governo receber empréstimos dos doadores eram mediante a aceitação das prescrições dos programas de Ajuste Estrutural do BM e FMI que tinham um custo social bastante alto. As medidas de austeridade fiscal ou corte nos gastos de governo resultaram em desemprego e privatização de empresas estatais. Devido aos custos sociais destes programas, começou o questionamento da viabilidade do crescimento econômico com altos níveis de desigualdade social (paradoxo econômico da ajuda externa). Mesmo com esses problemas, a

comunidade internacional apresenta Moçambique como caso de sucesso da efetividade da ajuda externa, por essa razão, foi qualificado para perdão da dívida multilateral através de iniciativa para o Perdão da Dívida para Países Pobres Altamente Endividados (iniciativa HIPC) e mais tarde para o Plano de redução da pobreza absoluta em 2001.

3.1. Impacto da ajuda externa na governança democrática no contexto do novo milênio

No contexto do novo milênio, o enfoque das intervenções desviou-se da reconstrução de emergência no período pós-conflito armado (1992) para reformas de segunda geração que incluíam sustentabilidade institucional e boa governança (World Bank, 2017). Na prática, a condicionalidade mudou do ajuste e crescimento econômico para mudanças institucionais complexas com vista a boa governança. Isto é, houve mudança de políticas de ajuste e democratização para pressão com vista a boa governança.

O marco importante no relacionamento entre os doadores e o Governo de Moçambique, foi a adoção do Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) em alinhamento com as Metas do Desenvolvimento do Milênio. A adoção do PARPA alargou a condição dos doadores no processo de elaboração de políticas governamentais em Moçambique, tendo em consideração que a redução da pobreza fazia parte da exigência dos doadores para avaliar o desempenho ou impacto da ajuda. Segundo Renzio e Hanlon (2007), os doadores contribuíram com aproximadamente 48% para o suporte do orçamento do Estado, em 2004 e essa assistência era condicionada ao ciclo de planificação e avaliação do desempenho ou Quadro Anual de Desempenho (QAD).

No âmbito do QAD, os doadores ou Parceiros de Apoio Programático (PAPs) faziam uma avaliação anual como parte do processo da Revisão Conjunta do desempenho e dos princípios básicos da governança que incluem, a promoção de processos políticos democráticos, a independência do poder judicial, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos, a boa governança e a luta contra a corrupção. Neste contexto, uma parte da avaliação, o denominado “diálogo político”, é realizada ao mais alto nível político-diplomático (GIG, 2010).

Nesse sentido, a dependência de ajuda externa resultou em paradoxo político institucional, no qual o alto nível de ajuda externa não correspondia ao progresso na qualidade da democracia e coleta de impostos. Em Moçambique podemos destacar três paradoxos político-institucionais relacionados a ajuda externa, nomeadamente: i) fragilização na governança democrática; ii) redução da autonomia (*ownership*) do governo no desenho das políticas públicas; bem como, iii) redução da capacidade de coletar impostos.

3.1.1. Ajuda externa e fragilização na Governança Democrática

Estudos de Brautigam e Knack (2004); Acemoglu e Robinson (2012) Perez Nino e Le Billon (2013), relacionam a alta dependência da ajuda externa e diminuição na qualidade de governança partindo do pressuposto de que maior volume da ajuda externa corresponde a menor progresso na qualidade da democracia. Segundo os dados da Democracy Index de 2005-15 (compilados pela

The Economist Index Unit (EIU), Moçambique teve um declínio ou regressão do regime democrático com a pontuação de 4.90 em 2010 para 4.6 em 2015.

Tabela1. Índice da Democracia 2006-15

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

Fonte: EIU Democracy Index, 2015

Neste contexto, Moçambique segue uma tendência global de recessão dos regimes democráticos, desde a crise Financeira Internacional de 2007 que reforçou um clima de decepção com os resultados da transição para a democracia liberal. As causas da fragilização democrática variam desde a violência pós-eleitoral, pobreza generalizada e os baixos níveis de educação que dificultam a participação política. Tendo em consideração que a média do índice de democracia global é de aproximadamente 5,5, podemos concluir que a qualidade democrática em Moçambique está abaixo da média mundial com o índice a atingir 4,8.

Por essa razão, o debate sobre a ajuda em Moçambique mudou de enfoque de estabilização e reformas econômicas da década de 1990, para ser condicionada a reformas de instituições políticas, boa governança, transparência e descentralização política. Nesse sentido, os doadores passaram a impor condicionalidades para estabilizar a economia e transformar o sistema político e instituições moçambicanas. Sendo que a inflexibilidade dos doadores quanto à prescrição de políticas tem contribuído para o governo prestar mais atenção no processo de gestão de ajuda do que no diálogo nacional que possa levar ao desenvolvimento de uma política nacional coerente (Castel-Branco, 2011; Renzio e Hanlon, 2007). Neste sentido, podemos destacar três exemplos de áreas nas quais os doadores impuseram escolhas políticas, apesar da resistência do governo moçambicano, nomeadamente, liberalização da exportação da castanha, pressão para a privatização da terra e assuntos de governança relacionados à corrupção².

3.1.2. Redução da autonomia (*ownership*) do governo desenhar Políticas Públicas

Desde a introdução da economia do mercado, Moçambique tem forte dependência da ajuda externa para implementar políticas públicas e prover serviços básicos. Neste contexto de subserviência em relação aos doadores, o financiamento externo afeta a autonomia do Estado em elaborar políticas públicas de desenvolvimento (*ownership*).

²Segundo a antiga Primeira-Ministra Luisa Diogo, “o Banco Mundial fez pressão para a privatização da terra na década de 1990, mas o governo moçambicano rejeitou tal pretensão e concluiu o processo de regulamentação da lei de terras de 1994 que fornece uma flexibilidade necessária para os investimentos”(Diogo, 2013,p.116).

Neste sentido, o governo moçambicano é obrigado a seguir as recomendações dos doadores no desenho das políticas públicas nacionais em alinhamento com a cartilha do Consenso de Washington. Deste modo, os doadores tornaram-se o principal grupo de pressão para reformas porque influenciam muitas decisões políticas, sobretudo as reformas políticas (boa governança, transparência e descentralização), privatização de empresas públicas e liberalização econômica. Portanto, a dependência da ajuda externa tem deixado pouco espaço de manobra ou alternativa para a adoção de uma estratégia de desenvolvimento endógeno ou autonomia no desenho e implementação de políticas nacionais.

No entanto, o surgimento de novos doadores e a consolidação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) pode constituir uma alternativa viável a ajuda externa da OCDE em Moçambique no futuro ou em longo prazo. Refira-se que “ tanto em termos dos métodos operacionais quanto de resultados em termos de crédito para o desenvolvimento, o NBD gera expectativas com relação a mudanças no padrão de financiamento multilateral e com relação ao Banco Mundial” (Pereira e Milan, 2018, p. 18).

Podemos afirmar que o Impacto das condicionalidades e reformas políticas não significou maior participação da sociedade civil no processo da formulação de políticas públicas. Muito pelo contrário, significou maior interferência dos doadores no desenho de políticas. Sendo que os exemplos dessa interferência seria a pressão para a privatização da terra na década de 1990 e a falência da indústria de caju por causa da imposição do Banco Mundial para a liberalização deste setor mesmo com a resistência do governo em 1997.

A antiga Primeira-ministra, Luísa Diogo refere que a imposição da exportação da castanha de caju em bruto pelo Banco Mundial foi um golpe contra a economia moçambicana e arruinou a indústria do caju porque o processo de exportação da castanha em bruto foi privatizado e liberalizado de uma forma violenta e num tempo recorde (Diogo, 2013). Neste contexto, o cumprimento das prescrições imposta pelos doadores tem dificultado a adoção de uma estratégia de desenvolvimento endógeno, funcional, de longo prazo com base nas circunstâncias locais.

Além disso, a ingerência dos doadores no desenho e implementação das políticas públicas tem desvirtuado o princípio do *ownership* no desenho de políticas nacionais, tal como está plasmado na Declaração de Paris de 2005, que garante o respeito pelas necessidades do país beneficiário. Nesse sentido, a dependência da ajuda externa não só tem reduzido a capacidade do Estado para controlar a agenda do desenvolvimento (*ownership*), mas também, permite a interferência dos doadores na soberania nacional e reduz o espaço de manobra para o país implementar as políticas de acordo com a sua realidade social e cultural. Por exemplo, a implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA) era o requisito necessário

para aderir à iniciativa HIPC-2 “reforçada” para ser elegível a ajuda dos doadores no âmbito dos Poverty Reduction Strategy Papers-PRSP (UNDP,2004)³.

3.1.3. Impacto da Ajuda Externa na Coleta de Impostos

Historicamente, a tributação desempenhou um papel relevante na democratização e na construção dos estados modernos europeus no século passado (baseada na ideia de *no taxation without representation*). Para os países de baixa renda, a ajuda externa, tal como a maldição dos recursos, tem induzido a fragilização do estado democrático e a baixa coleta de impostos porque o país receptor tem o orçamento equivalente concedido pelos doadores (Brautigam, 2008; Moss *et al*, 2006).

A dependência da Ajuda externa é acentuada pela dificuldade de se obter recursos domésticos pela cobrança de impostos (baixa base fiscal). Partindo do pressuposto que os incentivos atribuídos ao grande capital geram perdas de receitas em Moçambique, Francisco e Semedo (2018) referem que o déficit orçamental depois de donativos rondou em média de 16% (cerca de 14,6 mil milhões de MT) no período entre 1999-2016. Sendo que em 2016 atingiu os 18%.

A tabela abaixo mostra que as receitas fiscais em percentagem do PIB foram de cerca de 28 % do PIB em 2014 e 24 % do PIB em 2015 respetivamente (últimos anos do período em análise).

Tabela 2. Receitas Fiscais (% PIB).

	1998	2003	2009	2014	2015
Receitas do Estado	11,41	9,73	14.51	28.15	24.44
Despesas do Estado	11.95	17.86	25.89	40.88	31.44

Fonte (MEF, 2021, p.8).

Nesse contexto, a fraca base fiscal está associada à isenção fiscal dos megaprojetos e a estrutura produtiva que é concentrada em poucos bens primários sujeitos a mercado internacional competitivo, cujo cabaz das exportações começa a ter uma inflexão de sector agrícola para recursos naturais (minerais) no final da década de 1990.

Paradoxalmente, enquanto o Estado moçambicano instituiu o imposto regressivo como o Imposto de Valor Acrescentado (IVA) que incide na tributação sobre bens e serviços com maior

³ No âmbito das condicionalidades *ex post adotadas pelo Banco Mundial*, a ajuda externa era canalizada, seletivamente, aos países que mostravam compromisso em implementar reformas. No caso de Moçambique a implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA) era o requisito necessário para aderir à iniciativa HIPC-2 “reforçada” para ser elegível à ajuda dos doadores no âmbito dos Poverty Reduction Strategy Papers-PRSP (UNDP, 2004). A partir de 2001, os sucessivos planos de acção para a redução da pobreza (PARPAII de 2006 a 2009 e PARP 2011 a 2014) tinham a meta de diminuir o índice de incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009 e de 54.7% em 2010 para 42% em 2014- (MPD, 2011). Todavia, as metas para diminuir a pobreza não chegaram a ser alcançadas. Na prática, o PARPA alargou a condição da atuação dos doadores no sistema político moçambicano por meio de prescrição de políticas e no estabelecimento de mecanismo de prestação de contas (*accountability mútuo* (PRSP) s entre doadores e o governo moçambicano).

impacto no segmento da população pobre, por outro lado, o mesmo Estado perdia a arrecadação de receitas devido às isenções a grandes megaprojetos de empresas multinacionais. Por exemplo, eliminando os benefícios fiscais, os megaprojetos teriam contribuído em média 16,1 % para o Orçamento do Estado no período entre 2009-2016. Estes recursos seriam essenciais para financiar o Orçamento do Estado, reduzindo a dependência do endividamento público e da ajuda externa (Francisco e Semedo, 2018). Estudo recente do CIP (2023) indica que o Estado abdicou de arrecadar cerca de 2 mil milhões de Euros devido a benefícios fiscais que concedeu aos megaprojectos, dinheiro suficiente para cobrir 69.4% dos créditos internos no período de 2016 a 2022.

Assim, a estratégia de investimento baseada em isenções fiscais tem se mostrado pouco eficiente porque tem atraído empresas multinacionais de capital intensivo, sobretudo do setor extrativo, que não trazem ganhos significativos em termos de emprego e coleta de impostos. Nesse sentido, a falta de coleta de impostos reduziu a capacidade do Estado para financiar setores prioritários do PARPA, notadamente, educação e saúde, infraestruturas básicas, agricultura e desenvolvimento rural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho o objetivo central foi refletir sobre o impacto da ajuda externa nos países de baixa Renda. Mostramos que o caso moçambicano não foge à regra de que o alto nível de ajuda externa está relacionado a baixa qualidade de governança e coleta de impostos. A característica principal dos Estados que dependem de alto volume da ajuda externa é a interferência política dos doadores no país beneficiário, que limita o *ownership* e o incentivo para coleta de impostos e produção nacional na medida em que o país beneficiário tem o orçamento garantido pela ajuda externa.

No caso de Moçambique demonstramos que a ajuda externa resultou em paradoxos de natureza econômica e de natureza político-institucional. Enquanto o paradoxo econômico da ajuda externa está relacionado ao crescimento econômico que não se traduziu na redução da pobreza e desigualdade social, por outro lado, o paradoxo político-institucional está relacionado ao risco, no qual o alto nível da ajuda externa não foi acompanhado pela melhoria da qualidade democrática. Nesse contexto, a ajuda externa diminuiu o espaço de manobra do Estado moçambicano porque os doadores se apoderaram do processo de decisão político-econômica.

Entretanto, o grande desafio para Moçambique é conseguir conciliar a consolidação do Estado-Nação, com as exigências dos doadores de alargar a economia de mercado e consolidar o sistema democrático. Para tal, pode aproveitar a recente descoberta dos recursos naturais para desenhar um plano de desenvolvimento endógeno apoiado por um regime fiscal resiliente capaz de coletar impostos e estabelecer instituições políticas inclusivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrahamsson, H.; Nilsson, A. (2001). *Pobreza, Conflito e Desenvolvimento*. Maputo: PADRIGU. CEEI-ISRI.

Acemoglu, D.; Robinson, J. (2012). *Why State nations fail. The Origin of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown, 529.

Brautigam, D. (2008). *Taxation and State Building in Developing Countries*. Cambridge: University Press.

Brautigam, D.; Knack, S. (2004). "Foreign Aid, institutions and governance in sub-Saharan Africa". Chicago: *Economic Development and Cultural Change*. 52(2), January, pp. 255-285.

Castel-Branco, C. (2011). *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership*. Maputo: IESE.

CIP (2023). "Valor dos Benefícios poderia cobrir mais de 69% das necessidades de financiamento". Maputo. *CIPMOZ*. 10ª Edição. 21 de Junho.

Diogo, L. (2013). *A sopa de Madrugada: Das reformas à Transformação Econômica e Social em Moçambique 1994-2009*. Maputo: Editora Plural.

Easterly, W. (2005). *What did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with repeated IMF and WB Adjustment Loans*. New York: Journal of Development Economics.

EIU. (2015). *Democracy in an Age of Anxiety-Index-2015*. London: The Economist Intelligence Unit Limited.

Fukuyama, F. (2015). "Why is Democracy Performing Poorly?" USA: *Journal of Democracy*, no. 1.

Francisco, A. e Semedo, I. (2018) *Teste à vontade de consolidação fiscal e orçamental em Moçambique: o problema da desorçamentação Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE.

GIG. (2010). *Transparência da Ajuda Externa e do Orçamento em Moçambique*. Maputo: Grupo Informal de Governança e Aliança 2015.

Keohane, R.; Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: LittleBrown.

Levitsky, S.; Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regime After Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linz, J.; Stephan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

MEF (2021). “Estratégia Nacional de Desenvolvimento”. Maputo: ENDE. Ministério de Economia e Finanças.

MPD (2011). *Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Maputo: MPD.

Moss, T. et al. (2006). *Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. USA: The Center for Global Development.

Norris, P. (2015). *Making Democracy Governance Work. How Regime shape Prosperity, Welfare and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.

O’Donnell, G. (1998). “Transições, continuidades e alguns paradoxos”. In: REIS, F. W.; O’DONNELL, G. (Orgs.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice e Editora.

OECD (2014). “The role of accountability in promoting good governance”. In *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019). “The role of accountability in promoting good governance”. In *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*. Paris. OECD Publishing.

OCDE. (2021). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>. Economist Index Unit.

Pereira, R.; Milan, M. (2018) “Financiamento do Desenvolvimento e o Novo Banco do BRICS: uma alternativa ao Banco Mundial?”, São Paulo: *Planejamento e Políticas públicas | ppp|* n. 51, jul./dez. 201814

Pérez Nino, H.; Le Billon, P. (2013). “*Foreign Aid, Resource Rents and Institution building in Mozambique and Angola*”. New York: UNU-WIDER Working Paper No. 2013/102.

Polity IV (2021). In: <https://www.systemicpeace.org/polity/mzm2.htm>. [Acesso em: 21 nov. 2021].

Przeworski, A. (2020). *Crises da Democracia*. São Paulo: Companhia de Letras.

Radelet, T. (2006). *A Primer in Foreign Aid*. New York: Center for Global Development.

Renzio, P.; Hanlon, J. (2007). *Contested Sovereignty in Mozambique*. Oxford: Oxford University Press.

Scott, L.; Hughes, R. (2015) “*The Cuban Missile Crisis: A Critical Reappraisal*”. US: Taylor & Francis.

Tollenaere, M. (2002). “Democracia e Eleições em Moçambique”, in: BRAZAO MAZULA (coord.). *10 anos de Paz em Moçambique*. Maputo: CEDE.

UNDP (2004) *Country Evaluation. Assessment of Development Results in Mozambique*. New York: Evaluation Office.

Whitefield L.; Fraser. (2009). *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.

World Bank. (1998). *Assessing Aid, What Work, What doesn't and Why*. Oxford: Press University.

World Bank (2017). *The World Bank and Mozambique. IDA at Work*. Washington.