

**Departamento de Sociologia**

**«Mais de (Quase) o Mesmo: O Apoio Directo ao Orçamento e a  
Apropriação dos Bens Públicos em Moçambique»**

**Edson Robert de Oliveira Cortês**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Estudos Africanos: Análise e Gestão do Desenvolvimento Social e Económico

**Orientador:**  
Doutor Paulo Granjo – Investigador Auxiliar  
ICS-UL

Abril, 2010

**Departamento de Sociologia**

**«Mais de (Quase) o Mesmo: O Apoio Directo ao Orçamento e a  
Apropriação dos Bens Públicos em Moçambique»**

**Edson Robert de Oliveira Cortês**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Estudos Africanos: Análise e Gestão do Desenvolvimento Social e Económico

**Orientador:**  
Doutor Paulo Granjo – Investigador Auxiliar  
ICS-UL

Abril, 2010

## Índice

RESUMO .....	ii
Abstract .....	iii
AGRADECIMENTOS .....	iv
DEDICATÓRIA.....	v
Abreviaturas .....	vii
Introdução.....	1
Moçambique do pós-independência à imersão no mundo da ajuda .....	4
Conceptualização.....	10
Estruturação do Trabalho.....	13
I. Revisão Bibliográfica.....	15
II. Um país Tornado Laboratório da Indústria do Desenvolvimento .....	29
A chegada dos vários doadores e o subsequente enfraquecimento do Estado .....	34
“O cabrito come onde está amarrado” .....	38
III. Das Clássicas Modalidades do Assistencialismo ao Apoio Directo ao Orçamento.....	45
Como funciona o apoio directo ao orçamento em Moçambique? .....	51
IV. Percepções Sobre o Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique.....	71
Conflitos de interesse e corrupção .....	76
V. Considerações Finais .....	86
Bibliografia.....	89

## **Resumo**

Este estudo procura perceber como a introdução do apoio directo ao orçamento, pode ter contribuído para alteração das estruturas de oportunidades para apropriação dos bens públicos em Moçambique.

A análise incidiu sobre o período que se estende desde o ano de 1990 até a actualidade. Esta incursão temporal permitiu, a observação das diversas alterações a que foi sujeito o processo de apropriação dos bens públicos. O trabalho foi realizado com base em entrevistas realizadas a funcionários públicos moçambicanos, funcionários de agências de cooperação nacionais e estrangeiros e outros actores relevantes.

Deste modo o estudo indica que o apoio directo ao orçamento possibilitou alteração nas dinâmicas internas dentro do executivo moçambicano, atribuindo um papel principal aos Ministério do Plano e Desenvolvimento e o Ministério das Finanças.

Por outro lado esta modalidade aumentou o nível de fiscalização e o poder de influência dos doadores na sua relação com o Governo de Moçambique, pese embora esta influência seja concedida pelo segundo quando assim o convém.

O estudo identifica um novo padrão de apropriação dos bens públicos baseado nas vantagens de acesso ao estado por inerência do controlo do poder político por parte de um grupo restrito que, sendo proprietários ou sócios de empresas, possuem informação privilegiada sobre os actuais e futuros negócios do estado.

## **Abstract**

This study aims at understanding how the introduction of direct budget support in Mozambique may have contributed to changing the structure of opportunities to misappropriate public assets.

An analysis of the period that runs from 1990 to the present has allowed us to apprehend the diversity of changes in the process of the abuse public assets has undergone. This data was gathered through interviews conducted with Mozambican public officers, national and foreign staff of aid agencies and other relevant actors.

The data points to three main hypotheses. First, direct budget support contributed to changing internal dynamics of the Government of Mozambique, in which the Ministry of Planning and Development and the Ministry of Finance have played a major role.

Second, direct budget allocation has increased the donors' power of influence regarding to the Government of Mozambique. However, the latter only allows this influence to take place when it seems to be an advantage.

Last, a new pattern in the process of mismanagement of public assets has emerged, based on the advantages of having access to the State by virtue of controlling the political power. As owners or shareholders of companies, a small group has achieved access to privileged (confidential) information on current and future businesses of the State.

## **Agradecimentos**

Quero endereçar agradecimentos especiais a todos aqueles que de uma forma muito especial, deram um contributo valioso para a materialização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao supervisor do trabalho o Prof. Doutor Paulo Granjos que, com muita paciência e dedicação, deu o melhor de si para que este se tornasse uma realidade. Khanimanbo Professor.

Agradeço igualmente ao Prof. Doutor Ulrich Schiefer, que de certa forma influenciou a escolha do objecto de estudo por mim analisado, quando ainda não tinha bem delimitado a minha área de interesse.

Ao meu amigo e colega Marcelo Mosse, o meu muito obrigado pela ajuda impar durante o trabalho de campo, sem a qual teria sido praticamente impossível realizar os contactos e entrevistar os diversos intervenientes.

A minha Claudia, um muito obrigado pela troca de ideias e impressões sobre as problemáticas abordadas ao longo deste trabalho.

Aos meus colegas do mestrado e amigos, Baltazar Muianga, Eurice Mauluquela, Danúbio Lihaha, Carlos Chefo, David Luis “Kota”, Samba Camará, Gilson Lázaro, Cláudio Tomás e Moisés Cossa. Obrigado pelo vossos incentivos e companheirismo.

A minha tia Lucia Cortez, e os meus primos Paulo Bretes e Daniel Bretes pelo amor e carinho que me deram ao longo destes dois anos.

A Faira Narcy por todo o carinho e apoio incondicional vai o meu muito obrigado.

## **Dedicatória**

Este trabalho é dedicado ao meu pai Ernesto Cortez que durante estes dois longos anos foi o meu PAP (parceiro de apoio programático), não temendo qualquer tipo de riscos fiduciários e, nem usando de qualquer condicionalismo, soube apoiar-me incondicionalmente.

Obrigado Pai.

## **Abreviaturas**

ADO – Apoio Directo ao Orçamento  
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CE – Comissão Europeia  
CGE – Conta Geral do Estado  
CFMP – Cenário Fiscal de Médio Prazo  
DFID -Department of International Development  
DNO – Direcção Nacional de Orçamento  
G-19 – Grupo dos 19 doadores do orçamento do estado  
GdM – Governo de Moçambique  
GBS – General Budget Support  
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
MDE – Memorando de Entendimento  
MDM - Movimento Democrático de Moçambique  
MF – Ministério das Finanças  
MPD – Ministério da Planificação e Desenvolvimento  
OE – Orçamento do Estado  
ONG – Organização Não – Governamental  
PAF - Performance Assessment Framework  
PAP – Parceiros de Apoio Programático  
PARPA – Programa de Alívio e Redução da Pobreza  
PES - Plano Económico e Social  
PRE – Programa de Reabilitação Económica  
PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social  
PMA – Programa Mundial da Alimentação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRSP – Poverty Reduction Strategy Program  
PRSCs - Poverty Reduction Strategic Countries  
QAD – Quadro de Avaliação e Desempenho  
UNICEF – United Nations Childrens Fund  
USAID – United States Agency International Development  
SWAPS – Sector Wide Approach



IDA - International Development Association

RC- Revisão Conjunta

RS – Revisão Semestral

TA – Tribunal Administrativo

## Introdução

A ajuda para o desenvolvimento foi tendo diversas alterações ao longo da sua história, consoante o contexto político, económico e social. Alguns autores buscam as origens dessa ajuda no período após a segunda guerra mundial, apontando o Plano Marshall como a primeira tentativa real de indução do desenvolvimento.

Após a introdução do plano Marshall na Europa, multiplicaram-se as experiências para indução do desenvolvimento em outros cantos do mundo. O continente africano, que durante a década de 1960/70 atravessava a fase das independências na maior parte dos seus países, também beneficiou de várias formas de ajuda de modo alcançar o estágio dos países desenvolvidos.

“By the end of the 1970s Africa was awash with aid. In total, the continent had amassed around US \$ 36 billion in foreign assistance (...) Foreign money had been flowing not only to Africa, but all across the world”<sup>1</sup>.

Foi assim que nos anos 1960 a ajuda ao continente foi considerada ajuda para a *industrialização*, enquanto uma década mais tarde o slogan da ajuda era no sentido desta ser para *erradicação da pobreza*. Os anos 1980 trouxeram uma nova viragem, com o contingente da ajuda a mudar o foco para o *ajustamento estrutural* e, chegados os anos 1990, o enfoque centrou-se na *boa governação e democratização*. Como se pode depreender, existe uma preocupação constante em se redesenhar e renovar as modas inerentes a este processo.

Quase todos os países africanos beneficiaram da ajuda ao desenvolvimento, uma vez que estes conquistaram autonomia política com o advento das independências, mas economicamente encontravam-se extremamente dependentes. As suas relações económicas com o exterior eram constituídas basicamente pelas transações comerciais estabelecidas com as suas antigas metrópoles.

Anos após as suas independências, os termos de troca com as suas contrapartes externas foram-se deteriorando, tanto devido à falta de competitividade das suas economias, quanto a factores fora do controlo destes países. É assim que, gradualmente, os fluxos de ajuda começam a desempenhar um papel fulcral nestas economias.

---

<sup>1</sup> Moyo, Dambiza, *Dead Aid*, London: Penguin Books, 2009 p. 17

“(…) By the early 1990s, Africa’s relationship with the international economy was almost entirely mediated by public aid flows.<sup>2</sup>”

Gradualmente e de uma forma transversal, largas extensões da África sub-sahariana são envolvidas na teia da ajuda, sendo que muitos dos serviços básicos prestados às populações não eram providenciados pelos seus respectivos Estados, mais sim pelos fluxos de ajuda. É o caso de serviços como os cuidados de saúde, educação, construção de infra-estruturas, entre outros.

Os acordos bilaterais estabelecidos entre os países doadores e os receptores da ajuda era a principal forma de desembolso da ajuda, mas gradualmente as agências multilaterais das Nações Unidas começaram a ganhar alguma predominância como canais de alocação de apoio dentro da indústria de desenvolvimento.

Se a principal forma de desembolso era por via de acordos bilaterais, a modalidade mais comum de implementar os fluxos de ajuda era através dos projectos de desenvolvimento. “(…) throughout the 1960s and 1970s, project aid constituted two-third of all aid to Africa<sup>3</sup>.”

A rápida propagação dos projectos desenvolvimento conduziu a um aumento considerável de organizações a trabalharem nos diversos países africanos, tornando visível a necessidade de haver uma maior coordenação da ajuda. Esta coordenação requer capacidade institucional por parte dos receptores, mas a realidade revela que os países beneficiários apresentam enormes constrangimentos institucionais que não possibilitam uma coordenação eficiente e eficaz das intervenções dos doadores.

Sem meios de coordenação, os projectos de desenvolvimento acabaram se tornando ilhas desorganizadas com objectivos que se sobrepunham uns aos outros, não atingindo os objectivos preconizados. Para além deste facto, a ausência de uma estrutura local forte foi abrindo oportunidades para que os doadores instalassem mecanismos paralelos de gestão, uma vez que os mecanismos dos estados receptores se revelaram ineficientes.

Os primeiros anos da década 1980 marcam a ascensão e consolidação de duas agências multilaterais que actualmente desempenham um papel fulcral no desenho das políticas de ajuda ao desenvolvimento: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A predominância destas duas instituições está associada à conjuntura internacional que afectou

---

<sup>2</sup> Walle, 2001, p. 188

<sup>3</sup> Idem, p.197

fortemente as economias dos países em desenvolvimento no final dos anos 1970 e princípios dos anos 1980, cenário que forçou muitos países em desenvolvimento a falharem com os seus compromissos da dívida.

O aumento da influência do BM e do FMI marca uma nova era na ajuda ao desenvolvimento em África e mesmo em outras regiões do mundo tidas como menos desenvolvidas. Com o domínio das instituições de Bretton Woods, um maior enfoque no reajustamento das economias conduz a um controlo mais rigoroso sobre os aspectos macro-económicos dos países receptores de ajuda.

Pese embora este novo olhar, as velhas práticas da ajuda não se dissiparam e os projectos de desenvolvimento continuaram a ser um dos principais vínculos de implementação da ajuda. Mas gradualmente começam a surgir opiniões críticas que vêem a proliferação dos vários projectos sem qualquer tipo de coordenação como um entrave para o processo de planificação e formulação de políticas dos estados receptores, tendo em conta que muito destes fluxos financeiros não eram contabilizados nos seus orçamentos.

Nos princípios dos anos 1990, período subsequente à introdução dos programas de ajustamento estrutural, os resultados eram pouco animadores, pese embora todos os projectos e programas de ajuda e os valores neles envolvidos.

“In recent years, however, aid has come under fire from all sides. It is widely criticized for having failed in its stated objective of promoting economic development and it is increasingly viewed as having engendered a dangerous dependency in the recipient nations of the Africa region. Some critics of the current situation seek to make a sharp distinction between the last two decades in which the donor community has conditioned its aid on fostering economic policy reform, and the earlier period of the 1960s and 1970s, in which unconditional project assistance is said to have dominated, and the relationship between donor and recipient is argued to have been based on mutual respect and reciprocity.<sup>4</sup>”

Perante este cenário o sistema desenvolvimentista voltou a reconfigurar-se de modo a dar uma nova roupagem às suas modalidades e minimizar as críticas a que vinha sendo sujeito, tentando deste modo retirar argumentos aos seus críticos. É assim que, nos anos 1990 com a ênfase nas questões de boa governação e democracia, os estados voltam a gravitar no centro

---

<sup>4</sup> Walle, 2001, p.190

dos discursos da ajuda, colocando-os como actores chave para a prossecução do desenvolvimento.

### **Moçambique do pós-independência à imersão no mundo da ajuda**

Moçambique, tal como a maioria dos países da África sub-sahariana, alguns anos após a sua independência apresentava o típico quadro característico do continente, tendo uma economia basicamente de serviços, virada para servir os interesses das potências económicas regionais, mais concretamente a África do Sul e a então Rodésia, actual Zimbabwe. Por outro lado, existia uma pequena indústria local e serviços administrativos controlados por completo pelos colonos portugueses, cuja saída abrupta provocou um enorme declínio nessas actividades e na gestão da função pública.

Paralelamente a esta estrutura, o país possuía grande parte da sua população ligada ao trabalho no sector da agricultura e uma minoria de indivíduos de origem asiática que desenvolvia pequenos negócios a nível local.

Após a independência, as relações com as África do Sul e a Rodésia deterioraram-se significativamente, devido às políticas adoptadas pelo governo moçambicano de apoio à independência da Rodésia e fim do regime segregacionista do *apartheid* na África do Sul.

Como resultado, grande parte das receitas em divisas sofreram uma redução drástica. É importante realçar que Moçambique, devido à sua localização geográfica, ocupa uma posição privilegiada ao nível do sector dos transportes com os países como Zimbabwe, Malawi e Zambia, que usam os seus portos como forma de escoamento dos seus produtos. Com o azedar das relações, a África do Sul passou a usar os portos sul-africanos em detrimento do porto de Maputo, para além de ter reduzido consideravelmente a mão-de-obra moçambicana a trabalhar nas suas minas.

Para piorar o cenário, o país participou nas sanções internacionais impostas à Rodésia o que, devido aos interesses económicos que ligavam os dois países nesse período, representou prejuízos na ordem de 250 milhões de USD em termos de exportações.

“Os acontecimentos desestabilizadores que acompanharam a descolonização, os choques nos preços das mercadorias, as políticas mal orientadas e a má gestão durante o período de planeamento centralizado, a guerra e os desastres naturais são os factores que, conjuntamente,

contribuíram para prejudicar a economia durante a década e meia que se seguiu à transição para a independência em 1974-1975. Sob o impacto do primeiro abalo sofrido pelo preço do petróleo e da crise da descolonização, o PIB baixou, em termos reais, a uma média de 9,8% por ano entre 1976 e 1980, voltou a descer de novo 6,3% por ano nos três anos seguintes (1981-1983), devido ao alastramento da guerra e às consequências nefastas da economia centralizada”<sup>5</sup>.

A conjugação de factores internos e externos contribuiu para dilacerar a já débil economia do país, não deixando outra alternativa aos seus governantes senão o pedido de ajuda internacional. Neste período, mesmo os eternos aliados de Moçambique, os países do Leste, não se mostravam disponíveis para aumentar o auxílio.

Perante este cenário, muito poucas alternativas restavam de modo a obter-se financiamentos externos que pudessem manter a economia em funcionamento. O namoro ao ocidente começou, até aos dias de hoje em que Moçambique e os seus parceiros de cooperação são tidos, conforme Killick et al.<sup>6</sup> designam no seu estudo, como “Perfect Partners”.

“As was noted earlier, the Mozambican economy has for the greater part of this century been dependent upon external financial flows to compensate for structural deficiencies<sup>7</sup>”. Durante o período colonial estes fluxos provinham basicamente da exportação da mão-de-obra para a África do Sul, como também da exploração do sistema ferro-portuário que serve aos interesses dos países vizinhos de Moçambique que não têm contacto com o mar.

Após a independência, os factores acima apresentados, aliados ao agravamento do conflito armado, deixaram o país numa situação em que não podia mais contar com a entrada desses fluxos, tornando-se deste modo extremamente dependente da ajuda e passando esta a desempenhar um papel vital para a sobrevivência diária dos moçambicanos.

A injeção dos fluxos de ajuda externa foi importante para o crescimento continuado que o país vem verificando deste então. Esta ajuda chega ao país por via de donativos ou créditos e é implementada através de várias modalidades, podendo mesmo dizer-se que Moçambique é um verdadeiro laboratório da ajuda ao desenvolvimento, onde são testadas as mais diversas fórmulas de indução do desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> Hodges e Tibana, 2005 p.41

<sup>6</sup> Killick et al., 2005

<sup>7</sup> Brochmann e Ofstad, 1990, p.51

Actualmente, podem ser identificadas em Moçambique as seguintes modalidades de ajuda ao desenvolvimento: apoio directo ao orçamento, que foi antecedido pelo apoio à importação e à balança de pagamentos, o apoio sectorial ou *sector wide approaches* (SWAPS), a ajuda via projectos de desenvolvimento e a assistência técnica. O apoio directo ao orçamento é neste momento a modalidade de ajuda que mais atenções concentra, pese embora não seja por ela que sejam drenados a maior parte dos fluxos da ajuda pública para o desenvolvimento (APD) a Moçambique.

Neste trabalho, a análise irá incidir sobre o apoio directo ao orçamento do estado, uma modalidade que veio ganhar maior preponderância com a declaração de Paris de 2005 e que prevê, entre os vários pontos por si focalizados, uma maior harmonização da ajuda por parte dos doadores, elevados níveis de apropriação da ajuda pelos países receptores da ajuda, cada vez maior previsibilidade nos desembolsos do fluxos da ajuda, o reforço no *accountability* do lado dos países receptores da ajuda e a eliminação da duplicação de esforços.

Dentro da vasta área de análise que pode constituir o apoio directo ao orçamento, a ênfase deste estudo incidiu na compreensão das dinâmicas criadas com a implementação desta modalidade de ajuda, e como poderá ela ter contribuído para a criação de novas oportunidades ou para a inibição das velhas práticas de corrupção na esfera pública em Moçambique.

A razão da incidência nesse aspecto prende-se com o facto de os fluxos da ajuda externa constituírem um enorme filão quer para a sobrevivência do próprio Estado moçambicano, quer para a sobrevivência e reprodução das suas elites, sejam elas políticas ou económicas.

Neste momento o orçamento geral de estado em Moçambique é amplamente financiado por auxílio externo e, para o ano económico 2009, os donativos e créditos externos representam 53% do total dos recursos orçamentários do Governo.

O aumento significativo da ajuda por via do apoio directo ao orçamento acarreta alterações na relação entre os parceiros financeiros e o governo moçambicano, na medida em que esta implica uma passagem significativa do controlo por parte dos doadores para as mãos do governo.

“Earlier project aid was perhaps less risky to donors because they could keep a tight grip on the purse. However, it also meant that in order to ensure the success of the project they had to constantly intervene to correct the course and discipline implementers and beneficiaries. Direct budget support, in contrast, relinquishes the grip on the purse and, more substantially,

it signals, at least in principle, donors' willingness to accept the open nature of development which includes the fallibility of their policy recommendations. This openness means that local stakeholders may take wrong decisions or may even let their judgments be coloured by short term considerations.<sup>8</sup>”

A ajuda via apoio directo ao orçamento implica uma extensiva avaliação de modo a superar os riscos fiduciários inerentes à implementação desta modalidade. Isso levou a que houvesse por parte dos parceiros financeiros o cuidado de introduzir e fortalecer os mecanismos de gestão financeira do Estado. Uma especial atenção foi atribuída às questões da governação, enfatizando-se nas reformas de segunda geração.

É deste modo que houve a introdução de sistemas mais transparentes de gestão do erário público tais como o SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado), a CUT (Conta Unica do Tesouro), capacitação do Tribunal Administrativo (TA), entre outros mecanismos de monitoria das gestão das contas públicas. Estas reformas visam essencialmente reduzir as oportunidades de corrupção com recurso directo aos fundos do Estado.

Pese embora tenham havido estas reformas, os riscos fiduciários não desaparecem automaticamente, sendo um dos riscos fiduciários associado à implementação do apoio directo ao orçamento a corrupção. “Corruption is also a type of fiduciary risk, which in the present context is the risk that aid funds are not used for the intended purposes, do not achieve value for money, and/ or are not properly accounted for”<sup>9</sup>.

A história recente de Moçambique apresenta vários casos de corrupção e falta de transparência na gestão da coisa pública. Se muitos destes casos aconteceram no período antecedente à entrada em vigor do memorando de entendimento que marca o cometimento por parte dos doadores no apoio programático ao orçamento, é legítimo que estes, passando a drenar os fluxos financeiros da ajuda ao governo moçambicano, continuem a apresentar alguns receios.

“Apesar de alguns esforços verificados para combater a corrupção, o comportamento e práticas corruptas continuam generalizadas na função pública. Os pequenos burocratas, os directores das escolas, professores, enfermeiros e agentes da polícia esperam sempre de forma

---

<sup>8</sup> Macamo, 2006, p.11

<sup>9</sup> Kolstad, 2005, p.3



rotineira pagamentos por serviços prestados, exigem suborno para o auto-enriquecimento e utilizam os seu escritórios públicos para ganhos pessoais”<sup>10</sup>.

O facto de as reformas de segunda geração, introduzidas com o objectivo de abrir espaço à implementação do apoio directo ao orçamento, não terem conseguido até o momento reduzir significativamente os índices de corrupção pode indicar que novas zonas cinzentas podem ter surgido com o advento desta modalidade de ajuda. Desta constatação surge a pergunta de pesquisa que orienta este trabalho:

*Com a introdução do apoio directo ao orçamento de Estado, que novas oportunidades se abriram e quais foram fechadas para a apropriação dos bens públicos?*

Numa primeira e superficial análise, o aumento considerável dos fluxos de ajuda para o orçamento não constitui, por si, só uma variável determinante para que ocorram mudanças no padrão de apropriação dos bens públicos.

Assim sendo, colocam-se como objectivos específicos deste estudo analisar, por um lado, as modalidades de assistencialismo implementadas em Moçambique, antes da implementação do apoio directo ao orçamento e as manifestações de corrupção observadas nesse período e, por outro lado, identificar as oportunidades que surgiram e aquelas que foram encerradas com o aumento dos fluxos de ajuda financeira via apoio programático.

“Com cerca de US\$ 58 por habitante, Moçambique é um dos maiores receptores de ajuda externa no continente africano, mais do que o dobro da média na Africa Sub-sahariana que é de cerca de US\$ 26 per capita. De cerca de US\$ 360 milhões em 1985, o fluxo de ajuda externa aumentou para cerca de US\$ 1.1 bilhão no pico da reconstrução pós-guerra, entre 1991 e 1996. Teve um considerável decréscimo para uma média anual de US\$ 700 milhões de 1997 para 2006, aparentemente por causa da recuperação das infra-estruturas”<sup>11</sup>.

Passados mais de 35 anos após a sua independência, e quase 20 anos de um intenso fluxo de ajuda, os resultados são pouco ou nada animadores para os receptores, no caso concreto os moçambicanos. O país continua altamente dependente da ajuda dos seus parceiros de desenvolvimento, mostrando sinais de ter entrado no círculo vicioso desta, uma vez que a ajuda externa se tornou fundamental para o funcionamento da economia de Moçambique.

---

<sup>10</sup> Groelsema et al, 2009, p.29

<sup>11</sup> Nuvunga, 2008, p.39

Sendo assim, afigura-se importante perceber como são aplicados os fluxos alocados ao país com os propósitos de contribuir para o alívio e redução da pobreza. Outro aspecto prende-se com o facto de uma parte dos valores alocados pelos parceiros programáticos serem disponibilizados em forma de créditos que mais tarde têm que ser pagos aos respectivos países credores. Portanto, a má utilização destes penaliza todos os moçambicanos, com maior incidência para os mais pobres e vulneráveis.

É assim que, tendo em conta o facto de Moçambique ser um dos poucos países da África subsahariana a beneficiar desta nova modalidade de ajuda que é o apoio directo ao orçamento, e olhando para o facto de diversas abordagens teóricas apontarem elevados fluxos de ajuda externa como sendo canalizadores de ineficácia e corrupção nos governos receptores da ajuda, se justifica uma análise mais pormenorizada dos efeitos do apoio directo ao orçamento em Moçambique.

Este estudo é meramente qualitativo, deste modo, na primeira fase priorizamos a revisão bibliográfica, onde analisamos a bibliografia existente sobre o apoio directo ao orçamento de Estado em Moçambique, quanto a que versa as questões da ajuda ao desenvolvimento e os efeitos no processo de governação, focalizando mais a questão da transparência e corrupção.

Num segundo momento consultamos os documentos, artigos de jornais e sites na internet com informação disponível sobre o assunto. Com a imensa informação recolhida, uma vez que Moçambique se revela um laboratório da indústria de desenvolvimento. Um conjunto de entrevistas semi-estruturadas foram realizadas a alguns intervenientes directos no processo, como também a outros que consideramos importantes por terem conhecimentos sólidos sobre o tema analisado neste trabalho.

Os dados aqui apresentados foram resultado de entrevistas realizadas no período compreendido entre os meses de Maio a Setembro de 2009, tendo sido realizadas 23 entrevistas, distribuídas da seguinte forma:

Nove dos entrevistados eram funcionários das agências de cooperação que lidam com as questões do apoio directo ao orçamento. Deste total, quatro são estrangeiros e 5 nacionais. Foram também entrevistados dois funcionários de ONGs nacionais que fazem parte do processo de revisão conjunta, e que possuem larga experiência nas questões ligadas a governação em Moçambique.

A nível da função pública foram realizadas 6 entrevistas, sendo uma com um funcionário da Direcção Nacional do Orçamento (DNO), três com funcionários do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), uma com um funcionário do Ministério das Finanças (MF) e a última entrevista na função pública foi realizada a um funcionário do Tribunal Administrativo (TA), afecto à auditoria da Conta Geral do Estado.

Foi ainda entrevistado o Dr. Avertino Barreto que é ex-director nacional-adjunto do Ministério da Saúde (MISAU), cujo nome está aqui divulgado porque aceitou que assim fosse. No parlamento moçambicano foi entrevista a chefe da comissão do orçamento, Dra. Virginia Videira que também não apresentou nenhum obstáculo à sua identificação.

Recolhi ainda o parecer de dois professores da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo, e também de um jornalista da agência de informação de Moçambique (AIM).

O número total dos entrevistados e a sua subdivisão nos grupos acima apresentados não foi previamente estabelecida. De forma aleatória e consoante a disponibilidade e algumas vezes por sugestão dos entrevistados, foi conversando e obtendo informações de outros interlocutores. O único critério definido *a priori* foi a tentativa de abranger de forma mais exhaustiva possível todos os tipos de intervenientes na implementação desta modalidade de ajuda.

## Conceptualização

Houve a necessidade de definir e operacionalizar os conceitos apresentados no trabalho, possibilitando deste modo o devido enquadramento. Os conceitos chaves que serão definidos para efeitos deste estudo são os conceitos de corrupção, de apoio directo ao orçamento e o de desenvolvimento.

Heidenheimer et al<sup>12</sup> estabelece a **corrupção** como sendo uma transacção entre os actores dos sectores público e privado, em que os bens colectivos são ilegítimamente convertidos em ganhos privados. Este aspecto da fronteira entre o público e privado é mencionado por Rose-Akerman<sup>13</sup>, que frisa o facto de a corrupção existir na interface entre estes sectores.

---

<sup>12</sup> Heidenheimer et al, citado por Andvig et al., 2000

<sup>13</sup> Rose-Ackerman, 2000

Por seu lado Nye<sup>14</sup> define a corrupção como sendo um comportamento desviante dos deveres formais de um papel público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares, etc) de riqueza ou status.

Klitgaard<sup>15</sup> é outro dos autores que considera a corrupção como uma forma de mau uso do cargo público para benefícios privados ou para fins não oficiais. Ele desenvolveu uma fórmula através da qual se pode definir a corrupção. A fórmula é a seguinte:

$$C=M+D-A$$

Onde: C= Corrupção; M=Monopólio; D=Discrecionariiedade; A =Accountability

Para Klitgaard, seja tratando-se de uma actividade pública ou privada, seja de uma actividade não lucrativa, aconteça em qualquer parte do mundo, podem-se encontrar práticas de corrupção quando uma organização ou uma pessoa tem o monopólio de poder sobre um bem ou determinados serviços, tem a discrecionariiedade de decidir quem vai recebê-lo e em que quantidades, mas não pesa sobre ela nenhuma regra ou prática de accountability, ou seja, essa organização ou pessoa não tem a obrigação de prestar contas.

Para Klitgaard, num contexto semelhante há mais espaço para a ocorrência de práticas de corrupção, as quais só podem ser controladas se o monopólio for reduzido, a discrecionariiedade clarificada e a transparência aumentada, a par de um aumento dos desincentivos (custos) formais/legais. Tal como o conceito clássico de Nye, o conceito proposto por Klitgaard é também demasiado legalista, não acompanhando os valores e os comportamentos sociais.

“Corruption is often defined as the misuse of public office (or power) for private gain. Corruption is commonly categorized into political and petty corruption. Political corruption (or grand corruption) takes place at the high levels of the political system, when politicians and state agents entitled to make and enforce the laws in the name of the people, are using this authority to sustain their power, status and wealth. Petty corruption (or bureaucratic corruption) is the everyday corruption that takes place at the implementation end of politics, where public officials meet the public. Petty corruption is bribery in connection with the implementation of existing laws, rules and regulations, and thus different from “grand” or political corruption. A concept related to that of corruption is patronage which implies acting

---

<sup>14</sup> Nye, citado por Andvig et al., 2000

<sup>15</sup> Klitgaard, 1998

in the interests of a certain group of people, in order to secure their political support or the reciprocation of the favours in other ways”<sup>16</sup>.

As abordagens conceptuais sobre corrupção acima apresentadas centram a sua atenção na relação que se estabelece entre a esfera pública e privada, mas este facto não constitui uma assumpção de que este tipo de práticas não ocorra nas relações que se estabelecem dentro do sector privado. Contudo, para efeitos deste trabalho, o interesse cinge-se à ligação que se estabelece entre estes dois sectores de actividade.

Quanto ao **apoio directo ao orçamento**:

“Budget Support is aid transferred to a partner government’s National Treasury, to be managed by means of the beneficiary’s budgetary procedures.. In other words, one can contrast budget support with aid transferred to fund predetermined projects, i.e. project support. Budget support is usually policy-based aid (with conditions attached), and coordinated among several donors (basket funding). Budget support is a sub-category of programme aid, which also includes balance of payments support (i.e. import support and debt relief)”<sup>17</sup>.

O conceito Apoio Directo ao Orçamento que será usado neste trabalho é nos apresentado por Koebele & Starvreski:

“O Apoio Directo ao Orçamento é definido como uma forma de assistência financeira canalizada directamente ao orçamento do país parceiro numa base regular, usando os seus próprios procedimentos do sistema de administração financeira e orçamental”<sup>18</sup>.

No contexto que nos interessa para este trabalho, iremos aplicar o conceito **desenvolvimento** usado por Macamo<sup>19</sup>, que o define como sendo a transição dum país dum estágio social, económico, político e cultural em que a sociedade é incapaz de prover as suas próprias necessidades para um estágio em que é capaz de o fazer<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Kolstad, 2005, p.4

<sup>17</sup> idem

<sup>18</sup> Koebele e Stavreski. 2005, p.8

<sup>19</sup> Macamo, 2005

<sup>20</sup> Sublinho que a adaptação de uma tal definição se torna pertinente e suficiente no contexto específico e delimitado que nos interessa para este trabalho, mesmo se ela esta longe de poder reclamar uma validade geral e abstracta.

## **Estruturação do Trabalho**

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: Após uma parte introdutória onde é indicada a problemática, objectivos, a hipótese, justificação e os conceitos chaves, as diferentes perspectivas teóricas serão sucintamente apresentadas num primeiro capítulo de revisão bibliográfica.

No segundo capítulo, pode encontrar-se a resenha histórica das diversas modalidades de assistencialismo implementadas em Moçambique antes da ênfase no apoio directo ao orçamento. Neste capítulo, procuramos identificar o perfil da corrupção existente no país nesse período.

A análise histórica das diversas modalidades de ajuda em Moçambique, irá cobrir o período de 1990 até 2004, ano que marca a entrada em vigor do primeiro memorando de entendimento entre o GOM e os PAPs, para o apoio directo ao orçamento de Estado. Portanto, este capítulo irá desenvolver aspectos ligados à ajuda humanitária que foi uma das formas predominantes no princípio da década de 1990, passando pelos projectos de desenvolvimento e a consequente emergência no terreno das ONGs internacionais, bem como nacionais, e por fim iremos focalizar o apoio à balança de pagamentos que foi uma modalidade que antecedeu o apoio directo ao orçamento.

A terceira parte do trabalho, irá centrar-se na descrição do funcionamento da ajuda via apoio directo ao orçamento em Moçambique, mostrando os seus actores, instituições e procedimentos. Este capítulo procura mostrar o que é o apoio directo ao orçamento, quem são os parceiros financeiros que o prestam, o G-19 ou PAPs (Parceiros de Apoio Programático), indo de seguida apresentar a estrutura organizativa e o processo de coordenação interna deste grupo de doadores.

Este capítulo irá demonstrar a imensa máquina burocrática que emergiu como resultado do apoio directo ao orçamento por parte dos doadores, mostrando os mecanismos criados para monitoria e avaliação dos indicadores acordados entre o GOM e os PAPs.

No quarto capítulo, iremos apresentar e analisar os dados recolhidos no trabalho de campo, enfatizando as alterações ocorridas no quadro da implementação do apoio programático. Será sintetizado o parecer dos diversos actores entrevistados para a realização do trabalho, o que irá ajudar-nos a refutar ou confirmar a nossa hipótese inicial.

Ainda neste capítulo, e partindo da análise dos dados recolhidos no trabalho de campo e do cruzamento destes com a documentação sobre a realidade moçambicana, irei tentar mostrar como a melhoria nos sistemas de gestão financeira do estado conduziu a alguns bloqueios e consequente movimentação de oportunidades de apropriação para outras zonas, que se mantêm cinzentas devido a uma falta de regulamentação na lei moçambicana.

E por fim, o quinto e último capítulo, sintetizará as conclusões.

## I. Revisão Bibliográfica

Nos parágrafos abaixo irei apresentar um conjunto de teorias que considero pertinentes para análise do objecto de estudo, e que, de uma forma transversal, abordam desde as questões relacionadas com ajuda ao desenvolvimento até a problemática da corrupção, passando pela lógicas inerentes ao poder em África.

Moyo<sup>21</sup> considera que os fluxos de ajuda podem afectar negativamente o crescimento económico e o desenvolvimento, contribuindo para o surgimento de oportunidades para corrupção em países em desenvolvimento. A autora argumenta que a ajuda cria círculos viciosos dos quais os países dependentes da ajuda raramente conseguem sair.

E esta sua opinião é devida ao facto da ajuda disponibilizar dinheiro a governos corruptos, que criam barreiras no sentido de surgirem em África verdadeiros estados de direito, o estabelecimento de instituições transparentes e de protecção das liberdades dos cidadãos, o que em *suma* abre espaço para que o investimento doméstico e estrangeiro se torne pouco atractivo.

Caracterizando as economias dos países africanos, a autora descreve-os como apresentando elevada opacidade e reduzidos investimentos económicos, o que reduz o crescimento económico, leva a que existam poucas oportunidades de emprego formal e acaba aumentando os níveis de pobreza. Como resposta ao crescimento dos níveis de pobreza, os doadores oferecem mais ajuda, o que agudiza a espiral descendente da pobreza.

Acrescenta ainda que um dos principais problemas da ajuda em África é o facto desta ser fungível, sendo que o dinheiro atribuído para a realização de determinados objectivos facilmente pode ser realocado na prossecução de outros objectivos e, o pior ainda, em agendas inúteis ou mesmo prejudiciais ao desenvolvimento. A autora frisa que os próprios proponentes da ajuda têm conhecimento de que os fluxos de ajuda sem constrangimentos sempre enfrentam o perigo de serem consumidos em detrimento do investimento, sendo apropriados para fins privados em detrimento do público, e quando isto acontece daí, não resulta nenhum tipo de sanções ou punições para os prevericadores. Isto dessimina a opinião de que mais doação significa mais corrupção.

Moyo revela algum alinhamento com as ideologias do Banco Mundial, mostrando-se uma defensora da abertura dos países africanos aos mercados internacionais e ao capital

---

<sup>21</sup> Moyo, 2009



estrangeiro. Um dos aspectos defendidos por ela é a crença nas agências de avaliação de crédito, tendo estas como uma alternativa aos fluxos provenientes da ajuda para os países receptores.

Segundo Knack<sup>22</sup>, a ajuda externa é geralmente usada para os propósitos de patronagem subsidiando empregos no sector público ou nas empresas estatais e/ ou públicas, pois pode providenciar recursos financeiros para o governo empreender investimentos que poderiam ser feitos por investidores privados.

O autor faz menção ao facto de os grandes sectores públicos criarem mais oportunidades para a corrupção. Se as firmas públicas ocupam o lugar de investimento privado, um sector privado fraco faz uma insignificante pressão no governo para este estabelecer procedimentos e instituições transparentes.

À medida que crescem as rendas para aqueles que controlam o governo, crescem também os recursos para a obtenção de influências políticas. Assim uma “perversa consequência da ajuda externa tem sido de promover ou aumentar a politização da vida nos países receptores da ajuda externa<sup>23</sup>”.

O argumento deste autor é que a ajuda externa representa uma potencial fonte de renda para os que controlam o governo, com efeitos adversos na qualidade do sector público e na incidência de corrupção.

Brautigam<sup>24</sup> argumenta que “(...) grandes quantidades de ajuda externa recebida por longo período de tempo estabelece condições que tem potencial para enfraquecer a boa governação e a qualidade das instituições do Estado. Grandes quantidades de ajuda externa poderão reduzir a apropriação, prestação de contas e a democraticidade do processo decisório enquanto fragmentando os orçamentos e reduzindo os incentivos para a colecta dos impostos”.

O autor frisa que, com os altos níveis de ajuda externa, os governos receptores de ajuda prestam mais contas aos doadores externos em detrimento da constituência nacional. Na realidade “...aqueles que têm mais a mais alta voz nas decisões sobre receitas e despesas pública são as agências Financiadoras Internacionais”.

---

<sup>22</sup> Knack, 2000

<sup>23</sup> Knack, 2008, p.8

<sup>24</sup>Brautigam, 2000

Salienta ainda o facto de a governação num contexto de dependência da ajuda externa poder ser modelada como um jogo envolvendo um conjunto de jogadores com interesses complexos, incluindo políticos, burocratas, actores da sociedade civil e doadores. As escolhas destes actores são feitas em função dos seus interesses separados e ideias, os incentivos que encaram, e as regras formais e informais que formam as suas possibilidades de acção.

O autor mostra que a dependência da ajuda tem dois efeitos similares na colecta de impostos: primeiro, reduz a base tributária e, segundo, poderá reduzir o esforço para a colecta de impostos. Quando a ajuda faz mais de 10% do PIB, cria um grande enclave não tributável na economia. Importações para os projectos de ajuda externa são isentas de tributação. Os estrangeiros que trabalham nas organizações não governamentais (ONGs), projectos de ajuda, e agências de ajuda – que, geralmente são os mais bem pagos do país – não pagam impostos sobre rendimento.

A dependência da ajuda externa, em si, inibe a reestruturação orçamental requerida em contextos de crise económica, tende a aumentar intensivamente os problemas de fragmentação orçamental, orçamentação repetitiva e a gestão dos fluxos financeiros. A contínua provisão de grandes quantidades de ajuda externa por longo período de tempo remove o árduo constrangimento orçamental nos cálculos do governo sobre o que está ao seu alcance e é sustentável nas escolhas de políticas.

Moore<sup>25</sup> desenvolve a noção de “receitas trabalhadas” e “receitas não trabalhadas”, sendo que as receitas do estado são consideradas trabalhadas quando estas provêm do esforço conjunto entre o estado e os seus cidadãos (arrecadação de impostos) de forma a ganhar a sua receita. A renda é considerada não trabalhada quando esta é proveniente de poucas fontes (petróleo/ajuda) que requerem pouco esforço organizacional e político para se arrecadar e pouca interacção entre o aparelho do Estado e os cidadãos.

Segundo o autor, nestes casos a lógica geral que emerge da dependência em receitas não trabalhadas é a autonomia do estado em relação aos seus cidadãos, a falta de incentivos para o desenvolvimento democrático, a falta de transparência na despesa pública, serviços públicos ineficientes, etc.

O autor prossegue ainda dizendo que nestas condições o aparelho do estado e as pessoas que o controlam têm uma fonte garantida de receitas que os faz serem independentes dos seus

---

<sup>25</sup> Moore, 2001

cidadãos. Portanto, altos níveis de dependência tendem a enfraquecer os estados, criando uma espécie de subdesenvolvimento político pelo facto de reduzirem o espaço para os governos controlarem o serviço público a favor de doadores que lutam entre si.

De Walle<sup>26</sup> apresenta um conjunto de características que, na sua opinião, identificam os estados como sendo ou não patrimoniais. Para além deste exercício de identificação das características, o autor apresenta factores que podem ter influenciado de certa forma a que estes estados se tenham tornado patrimoniais.

Destaca o facto de uma parte considerável dos regimes que saíram das lutas de libertação pelas independências em Africa não gozarem de grande dose de legitimidade<sup>27</sup> nos seus respectivos países, não podendo contar com uma significativa tradição constitucional e uma sociedade civil forte. Outro aspecto focado pelo autor é o facto de as elites políticas que assumiram o poder após a saída das ex-potências colonias terem herdado estados com falta de capacidade para garantir desenvolvimento e políticas de estabilidade, para além de os recursos económicos ao seu dispor serem escassos ou difíceis de controlar.

Adicionado a estes factores, estes estados possuem delimitações fronteiriças marcadas de forma arbitrária obedecendo aos desejos e objectivos coloniais, para além de que os efeitos da modernização aumentam as clivagens étnicas que irão aumentar a pressão sobre estes novos estados. Portanto, o nacionalismo emergente que se fez sentir nos estágios iniciais das lutas de libertação não será suficiente para sustentar estes governos no poder, principalmente pelo facto de estes não terem como responder às crescentes expectativas dos cidadãos em relação à melhoria do seu nível de vida.

O autor considera que, de modo a se estabelecerem e se manterem no poder, as novas elites tiveram que usar os recursos e os instrumentos ao seu dispor. Perante os constrangimentos existentes, o estilo de governação que surgiu foi uma combinação entre o legado autoritário da administração colonial e tradição rural do patrimonialismo.

Ainda segundo Walle, os regimes neopatrimoniais africanos apresentam quatro características previsíveis que acabam sendo as características que na sua opinião definem este tipo de estados. Que são:

---

<sup>26</sup> Walle, 2001

<sup>27</sup> Sobre a legitimidade, importa frisar que esta pode obedecer diversas dimensões, não se cingindo apenas na legitimidade democrática ou tradicional. Provavelmente, o autor não terá tomado em consideração estas outras dimensões.

- clientelismo que é usado de modo a ganhar e manter o apoio político e manter a estabilidade política. O clientelismo também é atractivo para as classes políticas de modo a enriquecerem, razão pela qual eles criam mecanismos para o enriquecimento pessoal.
- o acesso aos recursos do estado, que visa essencialmente manter as práticas clientelares, uma vez que é o do acesso privilegiado a eles que se elabora a distribuição dos recursos. Muitas vezes, este acesso acaba criando situações em que a fronteira entre o público e o privado desaparece, abrindo espaço para o enriquecimento através do desvio de fundos públicos, emergindo depois estes mesmo líderes políticos como a nova classe empresarial.
- a centralização do poder na figura do presidente da república.
- por fim o facto de estes estados serem regimes híbridos, onde as instituições informais coexistem com as formais típicas dos estados burocráticos modernos.

O autor considera ainda que, passadas quatro décadas após o início das independências e biliões de dólares em projectos para a criação de capacidade institucional dos estados, a falta de capacidade destes não pode ser vista como um infortúnio ou produto do subdesenvolvimento. Em vez disso, deve perceber-se esta fragilidade como consequência de políticas formais e práticas informais dos governos, para quem o desenvolvimento da máquina administrativa do estado não é a maior prioridade. Portanto, teoricamente os líderes irão ter preferência por elevada capacidade do estado, mas na prática poucos investimentos serão feitos nesse sentido.

E, apesar da linguagem tecnocrática que gira em torno da institucionalização da assistência ao desenvolvimento, a ajuda muitas vezes encoraja as tendências neopatrimoniais e acaba minando as tentativas de criação de um sistema legal-racional de administração pública.

Para Elísio Macamo<sup>28</sup>, um dos problemas dos estados africanos reside na falta de soberania interna. Ele frisa como sua primeira hipótese que: *a fragilidade da soberania interna está por detrás da incapacidade de pensar a ordem política para além de interesses imediatos*. Sendo assim, o autor tenta mostrar que perante este cenário as elites políticas, reconhecendo a fragilidade da soberania interna, olham para a manutenção da soberania externa como garantia contra a instabilidade interna. Deste modo, as influências externas podem ser tidas como formas de os poderes estatais africanos se manterem no poder, apresentado dois exemplos

---

<sup>28</sup> Macamo, 2006

para tentar corroborar a sua hipótese: o alinhamento no tempo da guerra fria e a gestão do auxílio ao desenvolvimento na actualidade.

Para o autor, esta situação cria um constringimento às elites políticas africanas, no sentido em que elas precisam dos fluxos decorrentes da ajuda para sedimentar o seu poder a nível interno. E a capacidade de atrair e redistribuir esses fundos é que legitima a manutenção destas no poder.

Ele propõe como sua segunda hipótese que *instrumentalização da soberania externa se alimenta numa visão patrimonialista do estado*. Com esta afirmação, propõe-nos a ideia de que o estado é propriedade privada dos detentores do poder, e que o bem estar da sociedade depende da acção e descricionalidade destes no exercício desse poder. Deste modo, a distribuição interna do poder e a lógica do seu exercício não obedecem, até certo ponto, à funcionalidade do aparelho de estado. Elas baseiam-se nas relações clientelares que se constituem como principal vínculo político.

Deste modo, segundo o autor, o critério popular não se resume à eficiência ou integridade, mas sim aos contactos que o representante político tem na “nação<sup>29</sup>” da mesma maneira que à “nação” interessam apenas aqueles representantes que não coloquem em perigo o vínculo clientelista.

Macamo, na reflexão por si considerada descritiva, destaca duas características essenciais da prática do estado em África. A primeira reside na ideia que *o poder do estado consiste numa prerrogativa da classe política*. A segunda prende-se à *crença da classe política numa suposta eleição quase divina para trazer a felicidade ao povo*. Assim sendo, a sua visão patrimonialista do estado consiste na ideia de que o poder do estado só é legítimo se concentrado a nível central e se tiver como objectivo trazer um bem estar definido pelos detentores do poder. Quando refere a história de Moçambique, são apresentados três tipos de estado patrimonial, nomeadamente o patrimonial-predador, patrimonial-absolutista e patrimonial-burocrático.

Jean Francois Médard<sup>30</sup>, debruçando-se também sobre o neopatrimonialismo, considera a corrupção e o clientelismo como fenómenos universais que em África ganham outros contornos devido essencialmente a dois factores. Um é a tentativa africana de domesticar o

---

<sup>29</sup> O termo “nação” deve ser compreendido como os diversos centros de decisão estabelecidos em Maputo, a cidade capital onde se encontra o poder do estado, do partido no poder, das agências financiadoras internacionais e dos diferentes interesses económicos.

<sup>30</sup> Médard, 1998

Estado importado, adaptando-o às condições africanas; o outro é o fracasso da institucionalização. Neste sentido, Médard prefere chamar o Estado africano de neopatrimonialista.

Para Médard, em África a história do desenvolvimento do Estado foi diferente do caminho que a Europa seguiu: enquanto na Europa a institucionalização do Estado transitou das regras patrimonialistas para um modelo de autoridade legal-racional, em África testemunhou-se uma importação do Ocidente das estruturas burocráticas que foram patrimonializadas pelos seus agentes.

Ele argumenta ainda que a corrupção em África está muito associada ao neo-patrimonialismo e ao clientelismo e que a base para a prevalência do fenómeno tem a ver com a falta de distinção entre o público e o privado.

Jason Sumich<sup>31</sup>, contudo, questiona a pertinência da perspectiva neopatrimonialista apresentada por Chabal e Daloz para a realidade moçambicana. Para tal, ele recorre a dois argumentos. Estes autores defendem que não existe uma consciência de classe em África; para Sumich existe uma consciência de classe e de elite dominante em Moçambique, onde a elite da Frelimo constitui a classe dominante, baseada no seu poder político, actuando deste modo para defender os seus interesses.

Como segundo argumento Sumich questiona a assumpção de Chabal e Daloz, quando afirmam que as elites que desenvolvem ambições hegemónicas e tentativas de estabelecerem uma clara separação do resto da sociedade rapidamente perdem a legitimidade e conseqüentemente são derrubadas. Sumich defende que é exactamente isto que esta a acontecer em Moçambique, mas que este facto não implicou a perda de legitimidade nem de poder por parte da Frelimo.

O autor sugere que o percurso histórico do país se apresenta como um factor determinante para compreender estas dinâmicas, uma vez que após a independência a Frelimo teve que socorrer-se dos poucos moçambicanos assimilados, que tinham alguma instrução, para ocupar os diversos postos de trabalho na função pública e em outros sectores de actividade abandonados pelos portugueses. Deste modo assistiu-se a uma gradual aliança entre este grupo de moçambicanos e a Frelimo.

---

<sup>31</sup> Sumich, 2008

“Rather, it was a mutually empowering relationship between political elite and the southern, urban middle class, as state power was harnessed to an attempt to create a society based on ideological vision that had grown from specific social experiences. There was an embryonic class system based primarily on access to the state power, as Frelimo rewarded those who shared the party’s modernist socialist vision, while trying forcibly to transform who did not<sup>32</sup>”.

Portanto na opinião do autor diferentemente das teses neopatrimonialistas defendidas por Chabal e Daloz<sup>33</sup>, o poder em Moçambique não se encontra baseado num único indivíduo, cuja a saída de cena iria provocar uma generalizada disrupção nas redes clientelares, lançando a desordem. No contexto moçambicano, semelhante centralização possibilitou a um grupo largo e coeso a sobrevivência a sucessão de três presidentes e acima de tudo manterem o seu poder. Na verdade, o poder destes é suportado por uma densa rede social que une os indivíduos, ainda que essas ligações sejam em muitos aspectos únicas e exclusivas.

O artigo revela que a maioria da base de apoio do partido no poder se sente excluída do processo de redistribuição da riqueza, mas isso não afecta o seu apoio à Frelimo, contrariando deste modo um dos pressupostos defendidos por Chabal e Daloz, quando afirmam que a acumulação de riqueza por parte do “big man” é benéfica para a sua comunidade, uma vez que este terá que redistribuí-la através das suas redes sociais verticais.

Perante este cenário, o autor levanta uma questão que, na sua opinião, as teses neopatrimoniais defendidas por Chabal e Daloz não identificam. Como pode uma elite, manter a legitimidade no meio de grupos sociais que não se sentem beneficiados por ela?

Sumich, concorda com Chabal e Daloz quando estes dizem que as elites africanas usam a comunidade internacional para se manterem no poder, mas afirma que no contexto moçambicano aparentemente os fundos internacionais não são extorquidos para financiar as redes clientelares. Em vez disso, garantindo a legitimidade e os fundos da comunidade internacional, a elite no poder obtém espaço de manobra na sua relação com os seus cidadãos, consolidando a diferença de classes entre a elite e a classe média.

Entretanto, Rose-Ackerman<sup>34</sup>, cujos argumentos se baseiam na perspectiva institucionalista, aborda uma questão muito discutida nos debates sobre corrupção, que é o do conflito de

---

<sup>32</sup> Sumich, 2008, p.5

<sup>33</sup> Chabal e Daloz, 1999

<sup>34</sup> Rose-Ackerman, 1999

interesses. Segundo esta autora, alguns países, mesmo que tenham colocado os subornos sobre alçada da lei, têm feito pouco para controlar os conflitos de interesses económicos.

Os conflitos de interesses eram predominantes nos primeiros tempos da República Americana. Chefes dos correios publicavam jornais, negociando eles próprios os portes de correio gratuitamente; cobradores de taxas sobre bebidas alcoólicas eram donos de tabernas e isentavam de taxas os seus fornecedores; alguns funcionários da alfândega eram mercadores proeminentes.

Similarmente, na África pós colonial muitos países encorajavam os seus funcionários a entrarem em actividades comerciais, que se sobrepunham aos seus deveres oficiais. Os conflitos resultantes de interesses e corrupção corroeram seriamente a eficiência do Estado. Conflitos generalizados existem presentemente na Rússia, na Europa do Leste e na China a esse respeito.

O problema das lealdades divididas é óbvio. Funcionários podem, sem dúvida, favorecer negócios com firmas nas quais eles tenham interesses, à custa de outras empresas que podiam desempenhar trabalhos públicos mais baratos e com maior competência. Favoritismo análogo é possível em contextos reguladores e de privatizações.

Hellman et al<sup>35</sup>, procuram isolar o conceito corrupção de modo a discutir com mais pormenor três dimensões que, na opinião destes, são importantes para perceber a relação que se estabelece entre o Estado e as empresas em países que atravessam processos de transição.

Sendo assim, apresentam a captura do estado, influência e corrupção administrativa como sendo instrumentos típicos usados pelas firmas.

“We distinguish between three types of relationship marked by different distributions of rents between the firm and the state. – State capture, influence and administrative corruption. State capture is defined as *shaping the formation of the basic rules of the game* (i.e., laws, rules, decrees, and regulations) through *illicit* and non-transparent private payments to public officials. Influence refers to the firm`s capacity to have an impact on the formation of the basic rules of the game *without* necessary recourse to *private* payments to the public officials (as a result of such factors as firm size, ownership ties to the state and repeated interactions

---

<sup>35</sup> Hellman et al, 2000



with the state officials). Administrative corruption is defined as *private* payments to public officials to distort the prescribed *implementation* of official rules and policies<sup>36</sup>”.

O modelo é desenhado e aplicado para analisar a realidade de países que atravessam processos em transição uma vez que, durante estes processos, os estados passam por períodos de readaptação e introdução de novos instrumentos de gestão do estado, e a introdução gradual de novas ideologias e valores na esfera política e social. Este processo de mudanças abre espaço para que surjam zonas cinzentas propícias a ocorrência de oportunidades de corrupção.

O argumento dos autores vai no sentido de percorrer um caminho inverso, na medida em que propõe uma análise em que se olhe como as firmas influenciam os estados na sua relação com estes, em detrimento da abordagem que é muitas vezes levada cabo que consiste em perceber a redifinição da interacção entre o estado e as firmas em países em transição. Isto é, a maior parte das análises concentra-se em perceber que tipo de novas interrelações os estados estabelecem com as empresas, no processo de transição em que novos procedimentos são introduzidos.

Hellman et al, tentam perceber como as fragilidades inerentes a processos de transição são aproveitadas pelas firmas de modo a obterem ganhos para si, explorando deste modo em argumentos que estão ao seu dispor.

Os autores consideram que uma melhoria no quadro geral regulamentador pode produzir alterações significativas no que diz respeito à melhoria na proteção dos direitos de propriedade, das liberdades civis o que por último contribuiria para a redução da captura do estado.

O modelo apresentado pelos autores indica a captura do estado como sendo a variável mais nociva ao ambiente de negócios, uma vez que nesta se assiste a uma alteração do ambiente político e legal de modo a que a firma captora ganhe vantagens à custa de enormes custos sociais e económicos provocados a outras empresas que operam dentro do sector.

Para os autores, a captura do estado, a influência e a corrupção administrativa são variáveis que apresentam causas e consequências distintas. Apontam o facto de empresas que têm ligações formais com o estado tenderem a exercer influência, como parte do legado do

---

<sup>36</sup> Hellman et al, 2000, p.2

passado, e por isso gozarem de maior segurança dos seus direitos de propriedade e contratuais, conseguindo por conseguinte apresentar elevadas taxas de crescimento.

Para competir contra estas firmas que usam das suas ligações para exercer influência sobre o estado, as firmas que entram nestes mercados adoptam a captura do estado como sua forma de influenciar o poder público em seu benefício. Esta escolha estratégica não representa uma substituição da inovação no mercado, mas sim uma compensação da sua fraqueza no quadro legal e regulamental.

É assim que, segundo os autores, quando o estado não consegue providenciar condições necessárias de modo a que todos as empresas entrem em igualdades de circunstâncias na competição do mercado, as firmas captoras tendem a comprar directamente do estado as garantias que assegurem os seus direitos de propriedade e a remoção de obstáculos, de modo a melhorar as suas performances nos mercados.

Concluindo, os autores consideram que em países em transição o foco das reformas deve ser alterado, no sentido de se prestar mais atenção a centrar as estratégias das firmas na direcção do uso de formas mais legítimas e transparentes de influenciar, que envolvam competição económica, maior intervenção da sociedade civil, processos de reforma transparentes e acima de tudo responsabilização política.

David Stasavage<sup>37</sup> cujos argumentos se baseiam no modelo principal-agente, resume em três as principais causas da corrupção. Primeiro a corrupção pode constituir um grande problema quando os burocratas têm um poder excessivo sobre as actividades económicas e quando esses mesmos burocratas, individualmente ou em agências do estado, possuem o monopólio e o poder descricionário na provisão de licenças, registos e outros serviços providos pelo governo.

A segunda causa prende-se com o nível de pagamentos oferecidos na função pública, onde os funcionários deveriam receber o suficiente de modo a reduzir os incentivos para o seu envolvimento em actos corruptos. A ressalva aqui centra-se no nível salarial auferido pelos funcionários, onde para os funcionários dos níveis mais baixos a questão se prende com o facto de por vezes a compensação salarial ser tão baixa que os “obriga” a incorrer em práticas corruptas ou ter actividades extras de modo aumentarem os seus rendimentos.

---

<sup>37</sup> Stasavage, citado in Doig e Theobald 2000, p. 67

O autor considera ainda que, no caso dos funcionários de alto nível, o problema que se coloca nos países africanos é que muitas vezes o sector público paga salários muito inferiores em relação às mesmas funções quando são desempenhadas no sector privado. Devido a este facto, as oportunidades de avançar dentro da hierarquia burocrática podem ser tidas como oportunidades para tirar futuros dividendos.

A terceira causa apresentada por Stavasage é a falha das instituições no sentido de monitorar as acções dos burocratas e fazer com que eles sejam responsáveis para com as decisões tomadas.

Existem três tendências nas referências teóricas acima apresentadas, que pese embora não se excluam por completo, apresentam elementos que as distinguem profundamente. Sendo assim, temos teorias que analisam as questões ligadas ao desenvolvimento e mostrando como a ajuda ao desenvolvimento pode por vezes resvalar para processos de apropriação menos transparentes. Uma segunda linha de abordagem faz uma incursão pelas teorias de pendor neopatrimonialista que apresentam elementos estruturantes da lógica de gestão dos estados africanos e de como isso afecta o processo de redistribuição do poder e das benesses intrínsecas à posse desse mesmo poder. Por fim, a terceira vertente tem um olhar mais centrado sobre as instituições, procurando captar a dinâmica interna estabelecida entre os diversos actores que interagem na esfera pública e no contacto que se estabelece entre esta e o sector privado.

Sem se integrar em nenhuma dessas linhas de abordagem, o artigo “Is Mozambique’s Elite Moving from Corruption to Development?” de autoria de Joseph Hanlon e Marcelo Mosse, revelou-se particularmente importante, uma vez que uma parte considerável deste trabalho procura dialogar com alguns dos pressupostos apresentados por estes autores. Por essa razão, ele será extensamente abordado no terceiro e quarto capítulos desta dissertação, limitando-me de momento a esclarecer que, segundo estes autores, existem alguns elementos que indicam que se assiste a uma mudança no seio da elite moçambicana, deixando os métodos que a caracterizavam como elite predatória para se transformar numa elite desenvolvimentista.

Tendo em conta o objecto de estudo aqui apresentado e o rol de teorias acima referenciadas, o estudo não irá se conduzir apenas por uma referência teórica. Pelo contrário, irá retirar aspectos considerados particularmente revelantes apontados por cada uma das teorias acima apresentadas e que, para a realidade analisada, se afigura importante tomar em consideração.

Este estudo, de facto, tem como objectivo observar como as mudanças ocorridas com a introdução do apoio directo ao orçamento podem ter contribuído para novas formas de apropriação ou para o encerramento das velhas práticas, e como tal alguns aspectos podem fugir ao alcance do quadro da análise das teorias acima apresentadas.

Primeiro, pelo facto de, pese embora Moçambique apresentar algumas semelhanças que são de certo modo transversais a quase todos os países da africa sub-sahariana, quando analisamos este país temos que ter em conta o facto de aqui existirem algumas particularidades que tornam esta realidade peculiar, apresentando por conseguinte dinâmicas e interacções próprias.

Em segundo lugar, o objecto aqui analisado encontra-se num estágio relativamente inicial do seu impacto e consequências, visto que o apoio directo ao orçamento tem o seu início no ano de 2004, quando foi assinado o primeiro memorando de entendimento entre o governo de Moçambique e os parceiros de apoio programático. Portanto, estamos em presença de um fenómeno novo e cujos processos e procedimentos de gestão ainda se encontram numa fase de constante readaptação e aperfeiçoamento, o que fornece alguns elementos novos nas dinâmicas aqui apresentadas.

É assim que, por exemplo, quando Moore<sup>38</sup> se refere ao facto de a ajuda por período de tempo prolongados acabar enfraquecendo a função pública, no caso moçambicano penso que com a entrada deste modalidade o efeito foi realmente o contrário.

Brautigam<sup>39</sup> apresenta uma posição exactamente contrária, quando faz menção ao facto de ajuda externa poder ser dedicada, em parte e nalgumas nações, para melhorar o treinamento e incrementar os salários de funcionários publicos, incluindo polícias, juizes e os cobradores de impostos. O autor sugere ainda que, potencialmente, com o aumento de salários muitos burocratas qualificados podem ser recrutados e a solicitação de suborno reduzida, melhorando o clima de investimento. Indica também que a subida na cobrança de impostos produz receitas adicionais, aumentando a credibilidade do governo e revertendo o ciclo vicioso, como no caso do Botswana e Taiwan que reduziram dramaticamente a sua, uma vez, alta dependência em ajuda externa, enquanto aumentaram os padrões de vida das respectivas populações.

---

<sup>38</sup> Moore, 2001

<sup>39</sup> Brautigam, 2000

Dos vários aspectos apresentados por Moyo<sup>40</sup>, a sua ênfase nas agências de avaliação de crédito e a sua obsessão pela abertura das economias africanas aos mercados internacionais como alternativas ao ciclo vicioso da ajuda, são aspectos relativamente aos quais não partilho da sua opinião. Dambisha Moyo menciona o caso da China como um dos exemplos de abertura aos mercados internacionais, mas descarta o facto da China se ter resguardado durante muito tempo para criar as condições necessárias para que o capital estrangeiro não sufocasse as iniciativas locais.

Outro aspecto a considerar é o facto de Moyo<sup>41</sup>, Moore<sup>42</sup>, Brautingam<sup>43</sup> e Knack<sup>44</sup> cingirem a sua base de análise sobre os efeitos perversos da ajuda ao desenvolvimento à modalidade clássica, que é ajuda via projectos de desenvolvimento. Este constrangimento bibliográfico revela, afinal, que ainda não possuímos dados para realizar uma cabal avaliação dos impactos produzidos por esta nova modalidade de ajuda, ou que a mesma não foi ainda objecto de atenção dos autores que mais se têm debruçado sobre esta área.

O que no entanto, pode constituir uma oportunidade para o surgimento de um quadro teórico e conceptual que possibilite uma análise pormenorizada dos efeitos do apoio directo ao orçamento no quadro geral da ajuda ao desenvolvimento.

---

<sup>40</sup> Moyo, 2009

<sup>41</sup> idem

<sup>42</sup> Moore, 2001

<sup>43</sup> Brautingam, 2000

<sup>44</sup> Knack, 2000

## II. Um país Tornado Laboratório da Indústria do Desenvolvimento

*As ofertas fazem escravos assim como as chibatadas tornam os cães obedientes.*<sup>45</sup>

Este capítulo irá essencialmente analisar o período de 1990 até a entrada em vigor do apoio directo ao orçamento de estado em Moçambique. Para efeitos deste trabalho consideramos 2004 a entrada em vigor da Apoio Directo ao Orçamento, uma vez que foi nesse ano assinado o primeiro memorando de entendimento entre o governo moçambicano e os Parceiros de Apoio Programático.

No princípio da década 1990, Moçambique era um país completamente dilacerado por um conflito armado. O país não tinha capacidade de prover as suas necessidades elementares, dependendo quase na sua totalidade de ajuda externa para implementar as suas políticas de desenvolvimento.

Este período marca o aumento considerável dos fluxos de ajuda para Moçambique, uma vez que os doadores se sentiam confortáveis com o comportamento do país receptor de ajuda. Irei recuar historicamente de modo a apresentar alguns factores que, de certa forma, podem ter contribuído para o incremento nos fluxos de ajuda.

“In the five years 1990-1994 Mozambique was the largest aid recipient in sub-Saharan Africa, with aid of over £ 700 mn (\$ 1.1 bn) per year - £ 130 mn (\$ 200 mn) in debt relief, £ 70 mn (\$ 100 mn) in food and emergency aid, and £ 500 mn (\$ 800 mn) in other assistance. The aid was about one-third soft loans and two-thirds grants.”<sup>46</sup>

O aumento considerável nos fluxos da ajuda ocorreu devido à cedência por parte do Governo de Moçambique (GdM) a alguns condicionalismo impostos pelos doadores ocidentais, principalmente os Estados Unidos da América e as instituições de Bretton Woods, que foram: a assinatura dos acordos de Nkomati com o Governo sul-africano, a adesão às instituições de Bretton Woods e o abrir do seu território para a entrada de Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais.

Feita a adesão a Bretton Woods, mais um condicionalismo foi imposto de modo a que os fluxos de ajuda se mantivessem. É assim que em 1987 é introduzido o PRE (a versão moçambicana programa de reajustamento estrutural). Este programa não só abriu uma nova

---

<sup>45</sup> Ditado do povo Inuit in Adam 2005, p. 214

<sup>46</sup> Hanlon, 1996, p. 16 e 17

era nas relações entre Moçambique e os seus parceiros financeiros, como também proporcionou um aumento considerável dos fluxos de ajuda destinados ao país.

É preciso ter em mente que neste período as doutrinas destas instituições eram tidas como verdades absolutas, algo indiscutível. Deste modo a adesão ao conjunto de medidas por estas defendidas abria espaço para que mais países ocidentais e organizações considerassem o país elegível para receber ajuda. Em suma, o ajustamento estrutural era a moda daquela época igualando-se à Poverty Reduction Strategy Program (PRSP) ou Plano de Alívio e Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) que, na actualidade, constituem o novo dogma do Banco Mundial.

O programa de reajustamento estrutural, (PRE) tinha os seguintes objectivos: “ inverter o declínio na produção e restaurar um nível mínimo de consumo e de salários para toda a população, particularmente nas zonas rurais; reduzir substancialmente os desequilíbrios financeiros internos e reforçar as contas e reservas externas; melhorar a eficiência e estabelecer as condições para um regresso a níveis mais elevadas de crescimento económico, logo que a situação de segurança e outras condicionantes exógenas tivessem melhorado; reintegrar os mercados oficiais e paralelos; restaurar a disciplina financeira nas relações com os parceiros comerciais e credores<sup>47</sup>”.

Alguns anos após a introdução do PRE, houve a necessidade de adicionar a componente social neste programa, passando a denominar-se Programa de Reajustamento Estrutural e Social (PRES), devido aos efeitos perniciosos que as medidas económicas vinham criando ao nível dos agregados familiares em Moçambique. Em 1990 realizou-se nas ruas da cidade de Maputo uma manifestação dos professores que teve elevados índices de adesão, na qual estes exigiam melhores salários. Semanas antes os funcionários do sector da saúde, maioritariamente afectos ao Hospital Central de Maputo, observaram uma paralisação parcial das suas actividades em protesto contra os baixos salários e elevado custo de vida.

Neste quadro, a relação entre doador e recepiente de ajuda nunca poderá ser vista como uma relação igual, pois em algum momento remete um dos intervenientes a uma situação de subalternização, no caso concreto aquele que recebe. Na indústria do desenvolvimento, os condicionalismos desempenham também este papel de mostrar ao recepiente o seu papel subalterno.

---

<sup>47</sup> Bochmann e Ofstad, 1990, p. 34

Como fizemos menção nos parágrafos acima, no princípio dos anos 1990 houve um aumento considerável dos montantes disponibilizados para ajuda e conseqüentemente do nível de doadores bilaterais, multilaterais e ONGs internacionais que afluíram ao país. O problema da coordenação da ajuda começou a tornar-se sério, uma vez que o Governo de Moçambique (GdM) não tinha capacidade para lidar com este número crescente de parceiros, onde cada um apresentava os seus projectos, uns virado para ajuda de emergência, outros para projectos de desenvolvimento, sendo que todos exigiam atenção especial por parte das autoridades moçambicanas.

Apesar desta avalanche de doadores, a política macro-económica do país era definida pelas intuições de Bretton Woods que desempenhavam um papel fulcral no desenho de políticas económicas a serem seguidas pelo país. O Fundo Monetário Internacional (FMI) defendia a estabilização da economia, por forma a reduzir a procura, controlando assim a inflação. Por sua vez, o Banco Mundial impunha o ajustamento estrutural de modo a aumentar a oferta e assim fazer os mercados funcionarem. As abordagens são contraditórias mas, no princípio dos anos 1990, a supremacia no caso de Moçambique era exercida pelo FMI, portanto era necessário estabilizar a economia de forma a evitar a inflação.

Ora, a estabilização da economia passava por uma redução drástica nos gastos do governo, e por estas alturas a economia moçambicana era quase na sua totalidade controlada pelo Estado. A redução dos gastos do estado iria implicar cortes em áreas sociais tais como a educação e saúde, que constituem sectores que albergam grande parte dos funcionários públicos.

“Para alcançar estes objectivos, o ajustamento utilizou os instrumentos que actuam do lado da procura de bens, serviços, capital e das importações. Assim se enquadra a desvalorização do metical, a subida das taxas de juro, a redução da oferta monetária, o controlo dos salários e os cortes nas despesas do Estado, incluindo no investimento público<sup>48</sup>”.

Conforme é referido por Hanlon<sup>49</sup>, os salários são a maior componente dos gastos do governo. Um estudo das Nações Unidas (1995) mostrava que dos 110.000 funcionários públicos, mais de metade estavam nos sectores de educação e saúde e o exército tinha somente 12.000 funcionários. O único meio de cumprir com a feroz redução de gastos que o Fundo Monetário Internacional impunha foi o corte nos salários. O salário dos funcionários públicos básicos, como é o caso dos professores e enfermeiros, tornou-se 1/3 do que era em 1991.

---

<sup>48</sup> Mosca, 2005, p. 329

<sup>49</sup> Hanlon, 2002, p.7



A componente salarial está ligada aos gastos do orçamento corrente, que é o orçamento que visa o funcionamento da máquina administrativa. Os fluxos de ajuda externa que vão directamente para o Estado são desembolsados via orçamento de investimento, sendo depois alocados em sectores prioritários tais como a construção de infra-estruturas e outras áreas de investimento público.

Ao chamar para si o controlo da política macro-económica, o FMI determinava a quantidade dos fluxos que deveriam ser disponibilizados, de modo a que estes não criassem a perca da estabilização da economia, que era o seu objectivo principal. Portanto, mesmo que os doadores estivessem disponíveis a desembolsar muito mais dinheiro, eles estavam impossibilitados devido as políticas macro-económicas do FMI.

A primeira metade dos anos 1990 caracterizou-se, assim, pela rigidez da estabilização da economia onde, pese embora o país estivesse a sair de uma guerra civil e tivesse necessidades prementes de reconstrução das suas infra-estruturas e do seu tecido social e económico, o receio da escalada dos níveis de inflação faziam com que os milhões de dólares provenientes dos fluxos de ajuda não pudessem ser aplicados para os fins previamente destinados.

O cenário político-social começava a tornar-se complicado para o Governo de Moçambique (GdM), que tinha que responder a um cada vez maior número de contestações sociais. O Governo de então enfrentava o dilema entre continuar a ser o bom aluno das instituições de Bretton Woods ou responder as solicitações do povo que o elegeu.

Mas é preciso não esquecer que este período é caracterizado pelo enorme fluxo de ajuda e estes fluxos precisam ser gastos. A razão da existência do complexo desenvolvimentista é a injeção dos fluxos financeiros nas indústrias dissipativas<sup>50</sup>. Assim sendo, as sedes das agências de desenvolvimento procuram saber das suas delegações em Maputo a razão do dinheiro não estar a ser gasto.

Gradualmente um conjunto de factores começam a juntar-se e ganhar forma. Por uma lado, temos o GdM que devido às precárias condições de vida dos cidadãos começa a ficar pressionado no sentido de responder convenientemente às demandas destes, uma vez que são eles que os elegeram, por outro lado, temos as delegações das agências de desenvolvimento

---

<sup>50</sup> Segundo Schieffer 2008 economias dissipativas são aquelas em que os fluxos externos superam os fluxos produzidos dentro destas economias.

na capital moçambicana que precisam gastar os fluxos financeiros que conseguiram arrecadar para serem aplicados no país.

A lógica existencial dessas organizações está na capacidade de gastar o dinheiro que têm disponível, de modo a que no ano seguinte possam solicitar tectos orçamentais ainda maiores para aplicar na “ajuda” ao país receptor, como também pagar os salários dos seus burocratas. Estas agências tornam-se grandes burocracias internacionais, onde os fluxos de ajuda são importantes para a sua auto-preservação e para as suas dinâmicas internas.

Numa situação em que os burocratas são restringidos a poderem gastar o dinheiro dos seus contribuintes, devido as políticas macro-económicas do FMI, paulatinamente defrontam-se com uma situação em que as suas próprias carreiras podem ser colocadas em risco, uma vez que revelam falta de capacidade para gastar o que foi pedido, o que pode ser conotado nas suas sedes como alguma falta de competência para aplicar devidamente os fluxos financeiros disponibilizados para ajuda.

Perante este cenário o volume das críticas dirigidas ao FMI pelos doadores e o GdM começou a subir de tom e, deste modo, na segunda metade dos anos 1990 o Banco Mundial veio gradualmente a assumir a direcção das políticas macro-económicas do país.

“Donors also have a vested interest in changing IMF policy, because continued restrictions on government spending are now limiting how they use their aid money. They oppose this on two grounds: for home consumption they need to spend the money they have been authorized to spend, and they also see that it is essential to rebuild Mozambique productive base. This led them do connive with the government to find increasingly creative ways to bypass the IMF limits. Two further IMF targets were added in response – a cut in the deficit before aid, which limits what donors can spend, and a demand for sharply increased foreign reserves, which forces the government to just put aid into the bank and not use it.<sup>51</sup>”

A pressão cada vez maior por parte dos doadores no sentido de gastarem livremente os fluxos de ajuda disponíveis foi determinante para vergar a política macro-económica do FMI, isto porque somente as reclamações do GdM não teriam sido suficientes para ocorrer esta mudança. Ultrapassado o constrangimento da estabilização da economia de modo a evitar a inflação, o país gradualmente começa a passar por uma fase de recuperação económica

---

<sup>51</sup> Hanlon, 1996, p.135

considerável, chegando a apresentar taxas de crescimento económico próximas dos dois dígitos e a conseguir atrair algum investimento estrangeiro.

### **A chegada dos vários doadores e o subsequente enfraquecimento do Estado**

Se tivesse que definir momentos cruciais da vida de Moçambique como país, os anos 1990 iriam definir uma nova abordagem na vida política, social e económica. Neste período Moçambique promulga uma nova constituição que abre espaço às liberdades políticas e sociais dos seus cidadãos e, para além disso, viviam-se os últimos anos da guerra civil e uma chegada maciça de vários tipos de doadores.

As políticas defendidas pelo FMI/Banco Mundial, que tinham no Programa de Reabilitação Económica (PRE) e depois Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) o seu principal instrumento de viabilização, preconizavam a existência de menos Estado e uma maior ênfase nos mercados. Portanto, foram usados todos os meios de modo a diminuir o papel do Estado na economia moçambicana, para que os actores económicos ganhassem maior visibilidade em detrimento do Estado.

No caso da ajuda não foi diferente. Muitas organizações não governamentais chegaram ao país com intuito de desenvolverem programas de emergência, que para um país que se encontrava em conflito era a modalidade de ajuda mais usual. Cada uma destas organizações trazia consigo os seus objectivos, fundos e interesses, sendo que muitas destas eram financiadas pelos governos dos seus países de origem. Outras, tinham ligações a confissões religiosas dos seus países de proveniência.

“NGOs grew rapidly with the aid boom of the 1970s and the famine and privatization of the 1980s. In the Thatcher-Reagan era, they were seen, in Ungaro’s words, as private non-profit firms which would take over tasks done by the government. In this case, it is the implementation of foreign policy which is being privatized. Most NGOs have an anti-government bias, so donors were also able to use NGOs to undercut and bypass recipient governments as part of their Third World privatization strategy.<sup>52</sup>”

Aliado ao fluxo das ONG’s, intensifica-se a presença das várias agências das Nações Unidas, tais como a United Nations Children’s Fund (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para

---

<sup>52</sup> Hanlon, 1991, p. 204

o Desenvolvimento (PNUD), o Programa Mundial da Alimentação (PMA), entre outras. Todas estas organizações competem entre si, de modo a tornarem-se mais visíveis e por conseguinte atraírem mais fluxos de ajuda que possibilite o desenvolvimento das suas acções.

É conhecida a falta de capacidade em termos de recursos, tanto humanos, quanto materiais e financeiros por parte do Estado moçambicano. Se hoje esta fragilidade ainda é bem patente, no princípio da década de 1990 era sufocante. O Ministério da Cooperação, criado no sentido de coordenar todo o processo de cooperação com os doadores bilaterais, multilaterais e ONGs, debatia-se por um lado com a incapacidade de oferecer resposta à crescente demanda e, por outro, não conseguia forçar ou convencer os doadores a seguirem as áreas consideradas prioritárias pelo Governo.

Deste modo, tornava-se cada vez mais visível a falta de coordenação das actividades dos vários doadores no terreno e a duplicação de esforços, o que em última instância prejudicava os receptores da ajuda. As disputas e a necessidade de visibilidade evidenciada pelas diferentes organizações criava problemas ao GdM, relacionado com os custos administrativos resultantes do gasto de tempo em reuniões com os representantes destas organizações, uma vez que todos pretendiam um tratamento privilegiado.

Durante o período de ajuda de emergência, o poder das ONGs internacionais foi se tornando cada vez mais forte, uma vez que os principais doadores preferiam canalizar os fluxos da sua ajuda via ONGs, em detrimento de canalizarem via GdM, visto que o consideravam extremamente burocrático e por vezes corrupto. Hanlon (1991), considera que por detrás deste opção existia a vontade dos doadores mostrarem claramente à população que a sua sobrevivência e desenvolvimento dependiam mais da ajuda externa, do que do seu governo, enfraquecendo o poder e a credibilidade deste, para com os seus constituintes.

Alguns doadores e o GdM criticavam a actuação de ONGs como a CARE, que exigia o controlo total da gestão da ajuda de emergência, passando por cima dos canais ou agências do Estado que vinham desenvolvendo há muito mais tempo actividades nesse sentido e com maior eficiência do que a CARE. O responsável da embaixada da USAID reagira nos seguintes termos:

“Estamos completamente a par das insuficiências mencionadas. No entanto, nunca foi intenção política relacionada com os EUA, ir reforçar a administração pública moçambicana ou ajudar a estabelecer uma organização estatal para resolver as emergências. Muito pelo

contrário: quanto mais depressa essas tentativas se desgastarem mais fácil será para interesses privados e organizações não governamentais assumirem a responsabilidade pela distribuição da ajuda de emergência e leva-la até aos grupos alvos.<sup>53</sup>”

Com o fim do conflito armado, gradualmente a abordagem dos diversos doadores foi-se alterando, passando-se de massiva abordagem de ajuda de emergência, para a introdução de projectos de desenvolvimento. Um pouco por todo o país, multiplicavam-se os diversos projectos, coordenados por uma extensa vaga de organizações não governamentais, nacionais e estrangeiras.

Muitos destes projectos foram desenvolvidos sem qualquer anuência da parte do Estado moçambicano, as ONGs simplesmente definiam as suas prioridades e grupos alvos e desenvolviam as suas actividades, relegando ao Estado um papel secundário, de mero assistente.

Se por um lado, as ONGs desenvolviam os seus projectos fora da alçada do GdM, por outro lado, neste mesmo período começa-se a assistir a uma aproximação tímida por parte dos doadores bilaterais e multilaterais junto as instituições públicas, provavelmente devido à assistência técnica e à introdução de reformas no sector público. É assim que, paulatinamente, primeiro por parte dos doadores nórdicos, se começa a assistir na segunda metade dos anos 1990 à introdução de projectos dentro das estruturas dos ministérios.

Estes projectos, que existiam como estruturas autónomas, contribuíam muito pouco para o fortalecimento institucional destes, uma vez que criavam processos de gestão paralelos dentro da mesma instituição. Os projectos recrutavam uma parte do pessoal administrativo dentro dos ministérios e estes beneficiavam de uma remuneração diferente dos restantes funcionários, geralmente em moeda estrangeira. A estrutura de desembolso dos fundos era totalmente controlada pela agência doadora, o que pressupõe a existência de mais de um sistema de gestão financeira dentro do mesmo ministério e mais de um orçamento.

Como agravante, existiam ministérios que possuíam imensos projectos a serem implementados por diversos doadores, o que criava conflitos e questões relacionadas com a dupla subordinação. Como resultado, começaram a produzir-se ilhas, onde cada projecto correspondia a uma área que não estabelecia qualquer tipo de coordenação com as outras

---

<sup>53</sup> Hanlon, 2008, p.229

actividades que vinham a ser desenvolvidas, tanto nos outros projectos, como também ao nível interno do próprio ministério.

“Em Moçambique, a certa altura, só no Ministério da Saúde havia mais de quatrocentos projectos financiados pela cooperação<sup>54</sup>”. Num cenário destes, é fácil presumir os conflitos internos e disputas entre os diversos intervenientes, de modo a que os fluxos financeiros continuem a fluir nos seus respectivos projectos, perdendo-se deste modo a oportunidade de trocar informação, e articular melhor as diversas áreas com o intuito último de melhorar o sector no seu todo.

Esta abordagem dos projectos dentro dos ministérios, apesar de ter aproximado os doadores para junto das instituições públicas, continuava de certa forma a secundarizar o papel do Estado como actor ou interlocutor principal no processo de desenvolvimento. A integração e financiamento de projectos dentro da estrutura dos ministérios, não conduziu a uma sua maior apropriação por parte destes.

“[...] donors still tend to dominate the project cycle and pay inadequate attention to the preferences of the government or project beneficiaries.<sup>55</sup>”

Em Moçambique o cenário descrito no parágrafo acima assenta que nem uma luva. O que quer dizer que os doadores continuaram a reter o poder de decisão e a definir as áreas por si consideradas prioritárias para a sua intervenção.

Paralelamente aos imensos projectos que vinham sendo desenvolvidos, tanto por via das ONGs como também pelos restantes doadores bilaterais e multilaterais, na segunda metade da década 1990 foi introduzido o apoio à balança de pagamentos. A introdução desta modalidade de ajuda ao desenvolvimento foi de iniciativa de quatro doadores, nomeadamente Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça. Esta ajuda era muito mais abrangente, pois visava minimizar os efeitos negativos dos constantes défices apresentados pela balança de pagamentos do país.

Com o aumentar do criticismo em relação aos efeitos perniciosos que os vários projectos criavam ao nível dos ministérios, e também pelo facto de a própria indústria de desenvolvimento sempre se reinventar de modo a conseguir manter constantes os fluxos de ajuda para a sua auto-reprodução, foram introduzidos os fundos comuns, ou *sector wide approach*, mais conhecidos por SWAPS.

---

<sup>54</sup> Milando, 2005, p. 108

<sup>55</sup> Milando, 2005, p.107

Os Swaps são uma tentativa de superar os efeitos perniciosos da ajuda via projectos, que se encontrava espalhada um pouco por todos os ministérios. Com o advento dos fundos comuns emerge a primeira tentativa real de munir os ministérios de capacidade institucional. O que muda?

Com os fundos comuns os doadores passam a disponibilizar os seus fundos para o mesmo cesto orçamental, possibilitando uma maior apropriação da ajuda por parte dos ministérios. Portanto, em vez de o orçamento ir directo aos programas, ele é drenado para o ministério, aplicando-se na sua visão comum. Resumindo, os fundos comuns contribuíram de certa forma para a tentativa de eliminação de “filhos e enteados” dentro dos ministérios e possibilitam o surgimento de uma visão comum e mais ampla sobre as necessidades e prioridades, para além de terem contribuído para a construção de capacidade institucional dentro das instituições públicas, onde os gabinetes de estudos e planificação voltaram a ganhar protagonismo.

Mas esta nova forma de ajuda também trouxe alguns aspectos negativos, uma vez que alguns programas que possuíam enorme capacidade, se deparam com a contingência de ver os seus fluxos de ajuda reduzidos consideravelmente, de modo a serem aplicados em outras áreas que apresentavam défices.

### **“O cabrito come onde está amarrado”**

Alguns autores, tais como Knack<sup>56</sup> ou Moyo<sup>57</sup>, consideram que ajuda ao desenvolvimento abre espaço para o surgimento de oportunidades de corrupção nos países receptores desta.

Segundo Leff<sup>58</sup> e Huntington<sup>59</sup>, que defendem uma perspectiva funcional da corrupção relativamente aos sistemas político e social africano, para países subdesenvolvidos a corrupção pode desempenhar um papel fulcral na rota para o desenvolvimento, na medida em que esta pode ajudar a eliminar alguns entraves de ordem burocrática com que os cidadãos se deparam no quotidiano.

E, no caso de Moçambique, as afirmações acima apresentadas serão válidas? Para responder a esta pergunta, irei tentar apontar dois aspectos que considero fulcrais. O primeiro prende-se com o facto de nos finais da década 1980 e princípios da década de 1990 o país se encontrar

---

<sup>56</sup> Knack, 2000

<sup>57</sup> Moyo, 2009

<sup>58</sup> Leff, 1970

<sup>59</sup> Huntington, 1968

mergulhado numa guerra civil que já durava há alguns anos e durante a qual muitas alterações ocorreram no tecido social e económico dos agregados familiares moçambicanos.

Se logo após a independência se podia dizer que os moçambicanos eram um povo com esperança num futuro melhor, sendo a corrupção quase invisível, passados mais de 10 anos de uma guerra civil, que no seu final em 1992 contabilizava-se mais de 1 milhão de mortos, muitos destes valores já se haviam diluído ou simplesmente desaparecido.

O segundo aspecto prende-se com os condicionalismos impostos pelas instituições de Bretton Woods, com maior ênfase para a necessidade de rigor na estabilização da economia que era defendida pelo FMI. Esta política do FMI funcionou com óleo na rodas da engrenagem da corrupção.

A expressão “cabrito come onde está amarrado”, que usei como subtítulo deste capítulo, é um ditado popular que se vulgarizou em Moçambique nos princípios dos anos 1990, na era da estabilização da economia e da redução drástica dos gastos do governo. Serve para dizer que cada um, dentro da sua área de actuação, deve tentar aproveitar o máximo de modo a obter ganhos pessoais, mesmo que isso o empurre para uma situação de conflito de interesses que muitas vezes acaba resvalando em práticas corruptas.

Devido aos enormes cortes nos gastos públicos, muitos dos funcionários públicos viram o seu poder de compra descer e, perante a necessidade de continuarem a sustentar as suas famílias, foram adoptando mecanismos de modo a aumentar os seus magros salários. Portanto, tornou-se usual os professores das escolas públicas darem “explicações<sup>60</sup>”, os médicos atendiam os seus pacientes nos hospitais públicos, que em termos de equipamento sanitário se encontram relativamente melhor equipados em relação às clínicas privadas que começavam a surgir, e depois recomendavam a estes continuarem os seus tratamentos nas suas clínicas ou onde prestavam serviços.

Os enfermeiros e parteiras passaram exigir pequenos subornos, de modo a aumentar os seus rendimentos. A polícia (com mais incidência a de trânsito) passou a cobrar valores aos automobilistas que violassem as regras de tráfego. Os funcionários públicos afectos a serviços que não tinham contacto directo com o público passaram a roubar os materiais de serviço disponíveis nos seus sectores de trabalho.

---

<sup>60</sup> Termo usado para referir-se a aulas extras que os professores do ensino primário e secundário dão aos seus alunos, em troca de pagamento em numerário ou produtos.



Por outro lado, os funcionários públicos com maiores qualificações começaram gradualmente a prestar serviço aos diversos doadores que afluíam a Moçambique. Paulatinamente, foi se instalado o fenómeno do duplo emprego, onde os mais qualificados se mantinham na função pública, mas nunca estavam no local de trabalho porque a essa hora estavam a prestar consultorias às ONGs internacionais ou a outras agências de desenvolvimento.

Segundo Abrahamson e Nilsson<sup>61</sup> um dos aspectos que pode ter empurrado grande parte dos funcionários públicos das diferentes hierarquias da administração pública a envolverem-se em esquemas corruptos pode ter sido o sentimento de insegurança perante a nova realidade que se aproximava: o cenário do fim da guerra, assinatura do acordo geral de paz e eleições, nas quais o partido Frelimo, partido que estes apoiavam, poderia sair derrotado e, com isso, virem a perder grande parte das benesses que possuíam como burocratas.

A princípio, a necessidade de sobrevivência pode ter empurrado gradualmente grande parte da sociedade a envolver-se em práticas corruptas. Uma relação corrupta pressupõe a existência de dois actores, o actor activo, que é aquele que desencadeia o processo de corrupção e o actor passivo aquele que aceita este tipo de comportamento em troca de algo e não o penaliza, praticando a denúncia por exemplo.

Quando me refiro às necessidades de sobrevivência, vejo por exemplo um individuo que se dirige a uma unidade hospital com um familiar e, tendo este doente, ignorando os procedimentos clínicos para a melhoria do estado geral de saúde do seu parente, com imensa facilidade pode ser induzido a corromper o enfermeiro, com receio de que o seu familiar possa perder a vida.

Se nos níveis mais baixos da administração pública a corrupção e os conflitos de interesse era visíveis, ao nível do topo também começavam a desaparecer as poucas ilhas de integridade que existiam.

O FMI e o Banco Mundial tinham um pacote de reformas que o GdM deveria implementar à risca de modo a continuar a ser elegível para a recepção dos fundos. Uma das várias medidas impostas, era a privatização das empresas que se encontravam sob o controlo do Estado. Ora quem melhor para tomar conta destas empresas do que alguma da elite política que já tinha alguma experiência de gestão administrativa? Isto porque não existiam muitos investidores

---

<sup>61</sup> Abrahamson e Nilsson, 1994

privados nacionais e estrangeiros com interesse ou (no caso dos nacionais) com capacidade de adquirir estas empresas.

“As privatizações tinham por objectivo reduzir os subsídios às empresas estatais consideradas ineficientes, obter receitas extraordinárias para o equilíbrio orçamental, aumentar o dinamismo na economia, incrementar a eficiência e reduzir a intervenção «distorcionadora» do Estado na economia<sup>62</sup>”.

Mas Hanlon<sup>63</sup>, argumenta que o processo de privatização, pela forma como foi conduzido, trouxe os ingredientes necessários para a criação de uma elite predatória. O autor realça neste artigo que, na primeira lição sobre capitalismo e economia de mercado, segundo as palavras do autor, o Banco Mundial disse aos novos capitalistas moçambicanos que o dinheiro que se pede emprestado não é para ser reembolsado ou devolvido, de acordo com quem tu conheces e com as simpatias dos doadores. Este comentário vem em alusão ao facto de o Banco não ter exercido pressão no sentido de reaver o dinheiro que foi emprestado às elites moçambicanas para exercerem o poder de compra nas recentes empresas privatizadas.

“Ainda sobre este assunto das privatizações e da forma como ocorreu Pitcher (2000), agrupa o sector privado moçambicano em quatro grupos segundo a importância económica e financeira, fazendo também considerações de natureza racial, étnica e nas relações com o poder. O primeiro grupo é constituído por grandes empresas com origens no século XIX, com interesses em vários sectores, geralmente associados a capitais externos e com influência sobre o poder, embora com capacidade para funcionar de forma autónoma. O segundo grupo é constituído por empresários de média e grande dimensão, que resistiram ao período «socialista» ou que regressaram após o período das reformas; são de origem estrangeira (principalmente portuguesa e asiática) e possuem boas relações com a burocracia havendo deputados entre o grupo; a influência política deste grupo localiza-se principalmente a nível provincial e local. O terceiro grupo é constituído por pessoas que transitaram da política para o negócio (permanecendo ou não na política), com grande influência junto da Frelimo; são geralmente ex-ministros, militares de alta patente, funcionários do Estado e ex-responsáveis das empresas estatais, a «quem designa também com o capital comprador», para referir as apetências ao consumo (casas, carros, férias, etc.) de muitos dos membros deste grupo. O

---

<sup>62</sup> Mosca, 2005, p. 357

<sup>63</sup> Hanlon, 1992

quarto é constituído por empresários de pequena dimensão, de várias raças e etnias, espalhadas por todo o país e nas diferentes áreas económicas<sup>64</sup>.

Em sociedades em transição, o processo rápido e por vezes violento de mudanças a nível político, social e económico cria oportunidades, as quais aqueles que se encontram perto dos centros decisórios muitas vezes aproveitam em benefício próprio. Moçambique não foi excepção, e a alteração de uma economia planificada para o sistema neo-liberal fornece-nos alguns factos elucidativos.

O processo de privatizações em Moçambique compreendeu duas dinâmicas distintas, onde para o caso das grandes empresas se procurou privatizá-las a capitais estrangeiros, enquanto as pequenas e médias empresas foram, na sua grande maioria, parar às mãos do terceiro grupo apontado por Pitcher no parágrafo acima. Muitos dos elementos deste terceiro grupo não dispunham de dinheiro para adquirir estas empresas, sendo-lhes concedidos empréstimos para que as pudessem adquirir, muito ao estilo do *black empowerment* que se verificou na vizinha África do Sul no final do período do regime do *apartheid*.

O perfil histórico de Moçambique nunca possibilitou a existência de uma classe empresarial negra, devido a todos os constrangimentos existentes no período colonial e pós-colonial. Isso não que dizer que não existissem alguns empresários ou comerciantes negros, mas estes nunca chegaram a constituir-se num grupo considerável e coeso. É assim que, na lógica dos beneficiários, estas privatizações foram percebidas como o princípio do surgimento de uma classe empresarial negra no país.

Outro aspecto a ter em conta é a especialização rendeira das elites moçambicanas. Não sendo um país produtor de petróleo, e tendo em conta o facto de a exploração dos seus minerais se encontrar numa fase embrionária, (o carvão da província central de Tete só recentemente começou a ser explorado pela companhia brasileira Vale do Rio Doce e o gás de da província de Inhambane pela Sasol sul-africana), as elites especializaram-se em retirar dividendos de onde conseguem atrair mais fluxos financeiros, no caso concreto da ajuda internacional.

Deste modo, o acesso ao Estado e as imensas oportunidades que ele abre a quem detém o poder político abriu um espaço para a criação de processos de acumulação e de criação de uma nova elite económica.

---

<sup>64</sup> Pitcher, citado in Mosca, 2005, p. 365 e 366

O processo de privatizações e de financiamento dos novos proprietários para aquisição destas empresas não foi transparente, mas se deste processo as empresas tivessem saído reforçadas e prósperas poderíamos citar o velho ditado popular que diz: “*há males que vêm por bem*”. A verdade é que, tirando alguns poucos exemplos, as privatizações se revelaram desastrosas e grande parte das empresas privatizadas acabaram fechando, atirando grande parte dos seus funcionários para o desemprego.

Processos de privatização mal sucedidos é normal acontecerem, mas o mais grosseiro na lógica das novas elites empresariais em Moçambique foi o facto de, anos mais tarde, muitos daqueles que adquiraram empresas na vaga das privatizações e depois não souberam geri-las, se tornaram elegíveis ao acesso a empréstimos do Tesouro moçambicano para financiarem as suas empresas quase falidas ou para abrirem novos negócios.

“No período de 4 anos entre 1999 e 2002, o Tesouro deu empréstimos de 50 milhões de US\$ (na altura 874 milhões de meticais) a 35 companhias privadas. Os empréstimos foram maioritariamente para a *nomenclatura*, e nos 3 anos seguintes, de 2003 a 2005, só 11 destes empréstimos estavam a ser pagos. O relatório do Tribunal Administrativo de 2005 dizia que nos finais de 2005, Mavimbi, uma companhia de pesca ligada ao presidente Guebuza, tinha reembolsado o tesouro em 1% do seu empréstimo...”<sup>65</sup>

A elite política moçambicana, num jogo de pesos e contra-pesos, sempre soube “comer” sem irritar os doadores, isto para dizer que nunca entrou em exageros que pusessem em risco os fluxos de ajuda internacional que são o pote de mel. E quando o fez, sempre usou de certa diplomacia para que a sua imagem não ficasse seriamente prejudicada, como no caso dos desfalques aos bancos comerciais que foram privatizados.

O *modus operandi* da elite, no que diz respeito a formas de acumulação, sempre passou pelo seu posicionamento estratégico ou privilegiado junto do Estado, onde se destacam o acesso privilegiado a empresas através de um processo de privatização pouco transparente, o financiamento das suas empresas através dos empréstimos de tesouro moçambicano, o *rent-seeking* associado a informação privilegiada e ao controle dos processos de acesso a licenças, autorizações e concessões de terra.

O caminho trilhado pela economia neo-liberal e a consequente formação de uma elite empresarial em Moçambique teve muita influência dos principais doadores a operar neste

---

<sup>65</sup> Hanlon, 2008, p. 236

país, pese embora não se possa subestimar o papel desempenhado pela elite política moçambicana em todo este processo. A expansão e vulgarização da corrupção em quase todas as esferas da sociedade, terá provavelmente, sido percebida pelos doadores como efeito colateral do próprio processo de desenvolvimento.

Mas *mudam-se os tempos, mudam-se as vontades*, e a pergunta que se pode colocar agora é, passados alguns anos desde as primeiras etapas da intervenção dos doadores em Moçambique e tendo estes virado o seu enfoque (estando agora centralizado no Estado usando este como actor privilegiado no processo de desenvolvimento), será que ainda olham para corrupção como um efeito colateral?

Com entrada do Apoio Directo ao Orçamento (ADO), os fluxos da ajuda passaram a ser drenados directamente para o GdM e a pressão para o uso eficiente e eficaz dos mesmos aumentou consideravelmente. Isso pode ter obrigado as elites moçambicanas, que sempre tiveram os fundos do Estado como fonte de reprodução e manutenção do seu estatuto também a nível económico, a um exercício de redesenho ou redefinição dos seus processos de acumulação e apropriação dos fundos públicos.

O próximo capítulo irá analisar o apoio directo ao orçamento como uma nova modalidade de ajuda e as implicações decorrentes da sua implementação.

### III. Das Clássicas Modalidades do Assistencialismo ao Apoio Directo ao Orçamento

*“Se eu tivesse certeza de que uma pessoa estava vindo a minha casa com intenção consciente de me fazer bem, correria o mais depressa possível para me salvar....com medo de que alguma parte desse bem realmente me fosse feito.”<sup>66</sup>”*

Passados mais de 40 anos sobre o signo de ajuda para o desenvolvimento, com o fim último de ajudar os países em vias de desenvolvimento, muita dessa ajuda redundou em fracasso. Bem intencionada ou mal intencionada, a única certeza é que o ciclo de mais de 40 anos com o propósito de induzir o desenvolvimento não teve os sucessos desejados.

Nesse período de tempo, a modalidade de ajuda que mais se destacou foi a ajuda via projecto, que com as suas virtudes e defeitos foi sendo implementada um pouco por todo o mundo com vista a trazer o desenvolvimento. Outra modalidade de ajuda relevante é constituída pelos programas de assistência financeira, sendo de realçar que esta é tida como antecedente do apoio directo ao orçamento.

O objectivo deste capítulo não é analisar o que terá falhado nas modalidades clássicas de ajuda, para que não surtisses os efeitos desejados, mas sim perceber que novas ferramentas nos oferece o apoio directo ao orçamento, de modo a que esta modalidade possa inverter o actual cenário.

*A priori*, nesta nova modalidade de ajuda a intenção continua a ser a mesma: a necessidade de ajudar os países em vias de desenvolvimento a conseguirem sair das teias da pobreza e do subdesenvolvimento. Analisando proficuamente o apoio directo ao orçamento, iremos tentar distinguir se a nível do conteúdo existem mudanças substanciais desta modalidade de ajuda em relação as anteriores.

Enquanto as mudanças estão em curso, não temos as ferramentas adequadas para reflectir cabalmente sobre as mesmas. Isto para dizer que neste momento é prematuro avaliar se o apoio directo ao orçamento é eficaz ou representa só mais uma modalidade, mais elegante, para a industria de desenvolvimento se perpetuar e assim manter constante os seus fluxos financeiros.

---

<sup>66</sup> Thoreau, citado por Gronemeyer, 2000, 18 p.

Na década 1980, “menos Estado” era a receita mágica para suprir a incapacidade do mesmo em induzir o desenvolvimento, enquanto na actualidade a ênfase no Estado volta, apresentando-nos este como um actor indispensável para criar as bases para a erradicação da pobreza. Por isso fortalece-se a capacidade institucional do Estado, de modo a financiá-lo para conseguir o que as abordagens clássicas da ajuda não conseguiram.

Em conversa com um funcionário de um dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) entrevistado, ele afirmou que: *“Hoje o paradigma é o Budget Support ou apoio directo ao orçamento, mas eu estou convencido que dentro de alguns anos estaremos com outro paradigma, e já há sinais de existirem outros paradigmas”*.

Um comentário interessante sobre este assunto foi proferido por um funcionário do Tribunal Administrativo: *“a ajuda pública ao desenvolvimento funciona com ciclos, onde de 15 anos em 15 anos, mudam-se as modalidades de ajuda de modo a fugir as frustrações criadas pela modalidade anterior. Na década 1980 lembro-me que trabalhávamos com os fundos comuns e agora nos anos 2000 voltamos à modalidade dos fundos comuns novamente, em suma não há novidades, somente são ciclos.”*

Nos anos 1990, os modelos clássicos de ajuda ao desenvolvimento começaram a ser questionados, tanto por parte dos doadores como por parte dos países receptores da ajuda. A preocupação em relação aos resultados obtidos com a ênfase nas modalidades clássicas de ajuda ao desenvolvimento, prendia-se com o facto de criarem sistemas paralelos de gestão de orçamentos, considerados off-budget, impactos limitados ao nível dos objectivos previamente delimitados e falta de previsibilidade na disponibilização dos fundos, que por vezes implicava interrupção na implementação das actividades. Outra preocupação era que as intervenções não respondiam às prioridades nacionais, mas sim dos financiadores dos projectos.

Estas inquietações abriram espaço para que gradualmente fosse dada uma maior ênfase à necessidade de fortalecer os processos de responsabilização comum, como também à necessidade dos países receptores da ajuda de maior previsibilidade no desembolso dos fundos, de melhor harmonização da ajuda e de redução dos custos de transação por parte dos doadores.

A aplicação destas directrizes exigia uma atenção especial com as questões de apropriação da ajuda, como também o melhoramento das capacidades e sistemas de gestão financeira do

Estado. Portanto, volta-se a colocar o Estado no centro das questões de desenvolvimento, definindo-se o seu envolvimento como prioritário para que tal suceda.

É deste modo que gradualmente se começa a observar uma mudança na abordagem dos doadores das reformas de curto prazo para aquelas de médio prazo, focalizando atenção nos programas de políticas sociais, no aumento das capacidades institucionais a nível dos países receptores e nas reformas institucionais. Reformas que são tidas como sendo de segunda geração.

“As noted above, the literature on aid effectiveness stresses the importance of a good policy environment for effective aid. This is consistent with the emerging lesson that budget support is most appropriate for countries with a good track record, strong ownership of the reform program, and a reasonably sound policy and institutional framework, as well as commitment and sufficient capacity to allocate resources effectively and in accordance with development priorities”<sup>67</sup>.

Para a implementação do apoio directo ao orçamento, os doadores avaliam determinados critérios de modo a aferir a capacidade dos receptores que são: um orçamento transparente, a demonstração por parte do país de estar comprometido e ter capacidade de implementar a médio termo um programa de reformas viáveis, uma clara estratégia de priorizar os gastos para os mais pobres, um cometimento para fortalecer o sistema de gestão das finanças públicas e um acordo com o país no sentido de se estabelecerem políticas e prioridades orçamentais.

De Renzio e Hanlon<sup>68</sup> fazem menção ao facto de os critérios de elegibilidade para se aceder a esta modalidade de ajuda por parte dos países em desenvolvimento não serem muito claros e poderem ser subjectivos.

“GBS, therefore, should be the preferred aid delivery modalities in all countries where donors feel comfortable with aligning with national systems and strategies. The subtle contradiction of the argument lies in the definition of the boundaries of the `zone of comfort` that donors are willing to accept.”<sup>69</sup>

A reunião de todos os requisitos por parte dos receptores de ajuda é difícil, o que faz com que os parceiros financeiros definam, de forma implícita ou explícita, aqueles que eles

---

<sup>67</sup> Koeberle e Stavreski, 2006, p.14

<sup>68</sup> Renzio e Hanlon, 2007

<sup>69</sup> Renzio e Hanlon, 2007, p. 15



consideram prioritários. Por exemplo, para o Banco Mundial a existência de uma PRSCs (Poverty Reduction Strategic Countries) é fulcral, para o IDA (International Development Association) os países receipientes têm que melhorar as capacidades e demonstrar uma forte folha de serviços, enquanto a Comissão Europeia prioriza (1) uma gestão dos gastos públicos suficientemente transparente, efectiva e responsável, (2) políticas sectoriais ou macroeconómicas bem definidas, estabelecidas pelo próprio país e em acordo com os principais doadores, (3) processo de procurement publico aberto e transparente. Por fim, o DfID (Department of International Development) define como principais pré-condições para se engajarem no apoio directo ao orçamento as seguintes: um acordo no quadro geral de políticas e nos gastos e receitas prioritárias, análise do cometimento do governo no cumprimento das políticas, que se comprometeu a implementar. Para o DfID a elegibilidade é baseada também no planeamento das prioridades orçamentais dos governos com vista a apoiar a redução da pobreza, o cometimento dos governos no sentido de fazerem os sistemas administrativos, técnicos e financeiros robustos e confiáveis e, por fim, os benefícios relativos do apoio directo ao orçamento, comparado com os outros instrumentos financeiros.

Outros dois aspectos chave que os parceiros financeiros usam como pontos de referência são as questões macroeconómicas referentes ao país recepiente e os riscos fiduciários que estão ligados à preocupação dos parceiros de que os fundos por si alocados possam ser desviados para fins privados, ou serem alocados em gastos que não contribuam para a redução da pobreza.

Quando se fala de riscos fiduciários, Moçambique não tem antecedentes favoráveis. Nos anos 1990, após o término da guerra civil, o país tinha as características de todos os Estados pós-conflitos: uma economia dilacerada pelos 16 anos de guerra, instituições fracas que não conseguiam fazer a cobertura a nível nacional e um custo de vida extremamente alto, para aquilo que era a renda dos seus cidadãos.

Neste período, a transição para a democracia e economia de mercado deram maior visibilidade às práticas corruptas no sector público e na sociedade em geral. Eram visíveis os sinais de corrupção administrativa, tal como a corrupção política, chegando mesmo a pairar a ideia de “state capture”, um Estado capturado pelas redes de tráfico de influência e clientelismo, com fortes ligações à elite política.

A corrupção administrativa está ligada à implementação de leis e regulamentos, como pagar um suborno para obter tratamento especial ou encorajar um funcionário a fazer a sua tarefa,

enquanto a captura do Estado envolve tomar o controle de instituições, como ministérios, o judiciário ou agências reguladoras, para influenciar a formulação de leis e políticas do governo para benefício pessoal. A sobreposição de negócios e interesses políticos de funcionários do Estado tem sido uma característica particularmente saliente dos países em transição.

“O Banco Mundial, num estudo sobre a transição das economias na Europa de leste, admite que estes países eram menos corruptos na era da planificação central do que na era do mercado livre. O Banco argumenta que o Partido Comunista controlava o comportamento dos funcionários públicos usando um misto de vigilância recíproca, incentivos e repressão. Diz ainda que a planificação central “põe certos limites a corrupção”. Em Moçambique isso era verdadeiro<sup>70</sup> .

Em meados dos anos 1990, a expressão “cabrito come onde está amarrado” já era usual e largamente difundida dentro da sociedade moçambicana. Esta expressão significa que cada indivíduo come o que estiver ao seu alcance, portanto, dentro da sua zona de influência, o funcionário público, tal como outro qualquer servidor público, sentia-se no direito de exigir subornos para fazer o seu trabalho de forma mais célere.

“Um inquérito em 2005 mostrava que a pequena corrupção em Moçambique era o dobro da média de África, com mais de um quinto das pessoas a dizer que no ano anterior tinham precisado de subornar para meter uma criança na escola, passar num controlo policial ou obter um documento do governo. A saúde era o pior departamento, com 29% dos inquiridos dizendo que pelo menos uma vez no ano tiveram de pagar para conseguir cuidados de saúde. Os moçambicanos continuam a confiar nos dirigentes e funcionários eleitos, e apenas 15% dizem que mais ou menos todos eram corruptos. Mas um terço pensa que a maior parte dos professores, trabalhadores da saúde e polícias, são corruptos”<sup>71</sup> .

Aliada à corrupção, muitas das reformas no Estado não surtiram o efeito desejado. Reformas como a do sector público, que teve o seu início no ano 2000, e da justiça, são alguns dos exemplos mais marcantes.

Os doadores têm vindo a pressionar o Estado há mais de uma década por causa da justiça, mas deixam-se sempre iludir com um novo plano (idêntico ao que foi apresentado ao anterior

---

<sup>70</sup> Hanlon e Smart, 2008, p.228

<sup>71</sup> Idem, p.225

grupo de doadores alguns anos atrás), construindo uns tantos “palácios de justiça” e prometendo alguma reforma a vir um dia.

Analisando os critérios de elegibilidade e olhando para a realidade de Moçambique, podemos questionar-nos sobre o que terá levado o conjunto de doadores a embarcar na aventura de implementar o apoio directo ao orçamento. À partida pode-se depreender que, pese embora haja um conjunto de pré-requisitos que a maior parte dos doadores bilaterais e multilaterais exigem, alguns critérios subjectivos acabam influenciando a escolha final.

Moçambique, tal como grande parte dos países que beneficiam do apoio directo ao orçamento de estado em África, não dispunha de todos os requisitos necessários para ser elegível. Este país tinha contudo como antecedentes favoráveis para a sua elegibilidade o facto de ser visto como “donor darling”, que pode ter contribuído de alguma forma para que fosse elegível. A seu favor também contava a existência de uma PRSC cuja a versão moçambicana se chama PARPA (Programa de Alívio e Redução Pobreza Absoluta) e, por fim, o facto de vir a realizar algumas reformas de segunda geração aliadas ao apoio que beneficiava, por parte de alguns doadores, à sua balança de pagamentos.

A identificação e necessidade de suprir as fragilidades inerentes à eficácia da ajuda externa abriram espaço à implementação do apoio directo ao orçamento em Moçambique. “Apesar do alto risco fiduciário associado a esta forma de ajuda (por causa das fraquezas em cada fase do sistema de gestão das finanças públicas, desde o planeamento até à auditoria), os doadores que estão à frente do apoio orçamental geral concluíram que os riscos são compensados pelos potenciais benefícios do fortalecimento do controlo governamental sobre o processo de planeamento e afectação de recursos, do reforço da prestação de contas, a nível interno, ao parlamento e da redução dos custos de transacção (quando o apoio orçamental geral é disponibilizado pelos doadores num quadro conjunto)”<sup>72</sup>.

O apoio ao orçamento começou a ser prestado em Moçambique na segunda metade da década de 1990, sob a forma de apoio à balança de pagamentos, por iniciativa de quatro doadores bilaterais: Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça. Aumentou depois e tornou-se mais formal com a criação do Programa Conjunto de Doadores para Apoio Macrofinanceiro, em 2000.

Neste momento, o grupo de doadores que apoiam o orçamento de Estado em Moçambique é constituído por 19 doadores, entre eles bilaterais e multilaterais, conhecidos como G-19 ou

---

<sup>72</sup> Hodges e Tibana, 2005, p.111

PAPs (Parceiros de Apoio Programático) e constituindo o maior grupo de apoio programático na África Sub-Sahariana. Este apoio programático teve o seu início em 2004 com a assinatura do memorando de entendimento entre o GdM e os seus parceiros.

O apoio directo ao orçamento não é a única modalidade de ajuda de que Moçambique beneficia, uma vez que os doadores continuam a combinar diferentes modalidades e o somatório da ajuda extra-orçamental continua sendo maior que a ajuda via orçamento, pese embora a participação na ajuda via apoio directo ao orçamento possibilite um maior diálogo com o Governo e também possibilite mais hipóteses de influenciar as políticas.

### **Como funciona o apoio directo ao orçamento em Moçambique?**

Os PAPs, ou G-19, são um grupo de parceiros bilaterais e multilaterais constituído pelos seguintes países e organizações multilaterais: Alemanha, Austria, Bélgica, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial (BM), Canadá, Comissão Europeia (CE), Dinamarca, DFID (Reino Unido), Espanha, França, Holanda, Irlanda, Itália, Portugal, Suécia, Suíça, Noruega, Filândia. Para além destes 19 membros, existem 2 membros que têm a função de observadores não tendo as suas opiniões qualquer poder vinculativo, que são os Estados Unidos da América (EUA) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

O Governo de Moçambique (GdM) e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) criaram um quadro comum de diálogo, monitoria e avaliação, alinhado com o ciclo de planificação do Governo, fazendo uso dos instrumentos principais de planificação, orçamentação, monitoria e avaliação do Governo. Este processo está definido no Memorando de Entendimento (MdE) comum e tem dois momentos críticos, a Revisão Conjunta (RC) em Março/Abril, e a Revisão Semestral (RS) Setembro.

A revisão conjunta é uma avaliação geral da implementação do PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta) baseada em indicadores no QAD (Quadro de Avaliação de Desempenho) com enfoque nos principais instrumentos de planificação e monitoria do Governo. Esta revisão é também uma avaliação do desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs), usando a matriz de avaliação do desempenho dos parceiros (Matriz QAD dos PAPs). Acima de tudo a revisão conjunta fará uma avaliação global da implementação do memorando de entendimento e fará recomendações para melhorar a parceria no ano seguinte.

A revisão semestral é antecedida da submissão do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento de Estado (OE) ao parlamento. Ela focaliza o diálogo nos planos futuros, orçamentação e acordos com base no PAF (Performance Assessment Framework). A visão conjunta do cumprimento dos objectivos pode incluir opiniões divergentes, onde estas são aceites por todos os signatários. Nos casos excepcionais onde a visão conjunta não é alcançada, o debate passa a um nível superior, e os relatórios devem mostrar as divergências de ponto vista apontadas nos relatórios anteriores.

O quadro de avaliação e desempenho é uma avaliação que é feita a todos os PAPs, com indicadores previamente acordados entre estes e o Governo. Esta avaliação baseia-se somente no apoio ao orçamento, não reflectindo a performance dos parceiros a nível global da ajuda disponibilizada. Podem ocorrer casos em que o volume total da APD (ajuda para o desenvolvimento) de um determinado parceiro, tenha diminuído drasticamente mas, se este mantiver os mesmos níveis ao nível do apoio orçamental, esse mesmo parceiro irá ter boa avaliação ao nível do QAD, uma vez que este privilegia somente o apoio ao orçamento<sup>73</sup>.

Schieffer<sup>74</sup> critica a forma como são levadas a cabo as avaliações na indústria do desenvolvimento, considerando que estas sempre respeitam o ciclo de desembolso dos fluxos financeiros não tendo em conta as diversas intervenções que ocorrem nesse meio. Propõe, deste modo, processos de avaliações mais abrangentes de modo a captar todas as dinâmicas existentes no espaço em análise.

A este propósito convém recordar, por exemplo, que o memorando de entendimento entre o governo moçambicano e os PAPs prevê avaliações ao desempenho de ambas as partes. O caricato é que avaliação que realmente conta para efeitos de desembolso dos fundos é aquela a que o GdM é sujeita, porque a avaliação realizada aos parceiros de apoio programático não passa de um exercício decorativo.

Um jornalista entrevistado para efeitos deste trabalho disse: *“(...) O governo não tem a capacidade de penalizar os doadores, portanto o quadro de avaliação desempenho somente apresenta resultados que por vezes podem afectar a auto-estima dos parceiros programáticos que situam-se nas últimas posições nas avaliações anuais.”*

---

<sup>73</sup> Para análise pormenorizado do QAD vide Castel-Branco 2009

<sup>74</sup> Schieffer, 2008

O diálogo e monitoria estabelecido entre o Governo e os seus parceiros segue o processo de revisão anual alinhado com o planeamento, orçamentação e o ciclo de monitoria do Governo moçambicano. Os documentos usados nesse processo são os documentos de planificação incluindo o PARPA, Plano Económico e Social e (PAF), Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e o Orçamento de Estado (OE).

Também são usados documentos de monitoria, incluindo o balanço da implementação do PES, os relatórios da execução orçamental, a Conta Geral do Estado (CGE), os relatórios anuais de auditoria, incluindo o relatório da Conta Geral do Estado elaborado pelo Tribunal Administrativo (TA), um relatório anual sobre avaliação da gestão das finanças públicas e outros relatórios acordados entre o Governo e os PAPs.

É de realçar que todas as avaliações formais dentro do memorando de entendimento devem ser realizadas conjuntamente entre os PAPs e o Governo de Moçambique, excepto nos casos particulares em que a legislação de um determinado PAP exige que se realize uma auditoria ou avaliação própria. Nesses casos esse PAP tem que informar aos seus pares e ao GdM sobre as suas pretensões e aconselha-se que os resultados desta sua auditoria ou avaliação individual sejam partilhados aos restantes membros do grupo, como também ao executivo moçambicano.

A estrutura dos PAPs para o diálogo com o Governo compreende, antes de mais, o grupo dos Chefes de Missão, quem tem como objectivo ter a seu cargo todas as responsabilidades das decisões e funcionamento dos PAPs, como também assumirem a responsabilidade de representá-los no diálogo a nível político. O grupo dos Chefes de Cooperação é responsável pela coordenação e direcção do processo e os seus membros são os principais interlocutores em nome dos PAPs em Moçambique, no que diz respeito a provisão do programa de ajuda. Em terceiro lugar, temos o grupo de trabalho dos economistas, com a responsabilidade para com o grupo dos PAPs de levar a cabo o trabalho analítico sustentado no diálogo com o GdM e fazer avaliações das performances a nível técnico em áreas como gestão das finanças públicas, economia e governação financeira. Cabe-lhes também fazer a ligação entre crescimento económico e redução da pobreza.

Adicionalmente, poderá haver um grupo de coordenação do PAF (Performance Assessment Framework), chefiada pela troika do grupo dos Chefes de Cooperação e formada pelos representantes dos grupos de trabalho sectoriais e os grupos relevantes a nível das questões transversais para a avaliação do PAF.

A *Troika Plus*, a nível dos Chefes da Cooperação, tem o mandato delegado pelo grupo dos Chefes de Missão para representá-los sempre que necessário, e para preparar e facilitar o processo de tomada de decisões dentro do grupo dos parceiros financeiros associado ao processo de implementação do memorando de entendimento. A *troika plus* é um grupo constituído por três parceiros programáticos em que, de forma rotativa, anualmente um deles cede o seu lugar para a entrada de um novo parceiro. Este grupo de três tem a seu cargo a condução de todo o processo de diálogo político, no que diz respeito à posição do G19. Neste momento a Finlândia preside a *troika plus* e irá ceder o seu lugar no próximo ano ao Reino Unido.

Para apoio, provisão de serviços, facilitação e partilha de informação pertinente, este grupo de parceiros dispõe de um secretariado que os apoia nesse sentido.

Teoricamente, o apoio directo ao orçamento é uma modalidade de ajuda com muitas boas intenções, partindo do pressuposto que é necessário drenar os fluxos de ajuda directamente para o orçamento dos governos receptores, cabendo a estes a prerrogativa de definir as prioridades na aplicação destas verbas. Este desenho pressupõe uma maior apropriação da ajuda por parte dos receptores, um maior nível de prestação de contas ao nível interno (executivo para com o legislativo), e diminuição do fardo administrativo da gestão da ajuda. Mas já diz o velho ditado popular que: “*de boas intenções estás o inferno cheio*”.

Hanlon e Smart<sup>75</sup> identificam três tendências negativas que surgiram com o advento do apoio directo ao orçamento em Moçambique. A primeira é o aumento considerável do poder dos doadores, a segunda liga-se à fragmentação das políticas e, por fim, o imenso fardo administrativo.

Começamos pelo aumento considerável do fardo administrativo no processo de gestão da ajuda o que se opõe a um dos princípios desta modalidade de ajuda, que é exactamente a criação de uma maior coordenação entre os doadores de modo a diminuírem o peso administrativo da gestão da ajuda para os países receptores.

A máquina administrativa para a prossecução do apoio directo ao orçamento é enorme e implica um imenso esforço por parte de ambas as partes. Para o caso moçambicano, é visível o enorme esforço administrativo que esta modalidade acarreta. Neste momento existem cinco pilares de trabalho que são: Pobreza e Gestão Macro-Económica, Governação,

---

<sup>75</sup> Hanlon e Smart, 2008

Desenvolvimento Económico, Capital Humano e o pilar das Questões Transversais. Estes cinco pilares albergam dentro de si, grupos que correspondem a áreas de intervenção específicas.

“Em Abril de 2006 a elaboração do aide memoire envolveu 24 grupos de trabalho e centenas de pessoas durante dois meses em que estas – muitas delas funcionários governamentais seniores – quase não fizeram outra coisa. (...) Um ano depois o número de grupos de trabalho tinha aumentado para 29.<sup>76</sup>”

Nas reuniões dos grupos participam, os elementos do Governo, os representantes dos parceiros de apoio programático (PAPs) e organizações da sociedade civil que consoante os seus interesses participam nos grupos ou subgrupos do seu interesse.

Os parceiros de apoio programático formam um grupo forte que na relação *vis-a-vis* com o Governo de Moçambique, ganharam muito mais musculatura actuando em conjunto do que separadamente. Apercebendo-se deste facto, alguns parceiros financeiros que não tinham o apoio directo ao orçamento como modalidade prioritária optaram por juntar-se este grupo, drenando uma parte dos seus fluxos financeiros para o orçamento de Moçambique, pelo facto de sentirem que fazendo parte deste bloco existem maiores possibilidades de estabelecer um diálogo político e de influenciar políticas do Governo moçambicano.

“Another issue relates to the dynamics within a diverse donor community. The original GBS group was small and active, and tried to enter into genuine policy dialogue, including on governance issues. But its growing influence and access to senior government officials led several key donors, including the World Bank, to put some money into budget support in order to buy a seat at the table”<sup>77</sup>.

Sobre este assunto um funcionário de uma agência de cooperação entrevistado frisou que: “*É vantajoso ser PAP, porque fortalece o espaço de diálogo entre o doador e o Governo, o próprio Governo dá uma certa relevância a este grupo de parceiros*”.

Este aspecto reforça o problema levantado quando falamos da avaliação, na medida em que os parceiros com as piores performances, o que por vezes está associado ao facto de estes não darem prioridade ao desembolso via orçamento, não se sentem constrangidos a melhorar os

---

<sup>76</sup> Hanlon e Smart, 2008, p. 289 e 290

<sup>77</sup> Renzio e Hanlon, 2007, p. 17



seus desempenhos uma vez que o valor desembolsado é somente para garantir um lugar no grupo dos parceiros de apoio programático.

A questão que se coloca é até que ponto o GdM está a apropriar-se da ajuda. Porque o que ocorre neste momento é que o apoio directo ao orçamento está a conduzir a ajuda para um nível cada vez mais político, onde se vêem os parceiros a começarem a participar do processo de formulação de políticas desde a sua fase embrionária.

Um funcionário de uma das agências financiadoras diz que: *“ Para o GdM penso que seria melhor que não houvesse o G19, porque o G19 é um bloco muito poderoso que cria uma oposição ao Governo, o que faz com que estes tenham pouco espaço de manobra e negociação perante o G19. E os PAPs têm cada vez mais a tendência a apresentar posições concertadas actuando como um bloco único ”*.

O Governo moçambicano, em todo este debate sobre apropriação e definição das prioridades da ajuda por um lado e o aumento considerável do poder por parte dos doadores por outro lado, não é um actor passivo. Muito pelo contrário, é um jogador exímio que presta atenção ao xadrez para saber onde ceder e onde pode tirar mais proveitos neste jogo. O único pormenor que não é esquecido é que a ajuda externa é a sua principal fonte de renda. Podemos ver a atitude do GdM sobre dois prismas: um de não criar muita contrariedade de modo a continuar a obter os elevados fluxos de ajuda que vem recebendo até ao momento; por outro lado, em caso de efeitos não desejados junto dos seus constituintes, devido a adopção de políticas impostas, sempre pode imputar as culpas aos seus parceiros financeiros, saindo do cenário no papel de vítima dos condicionalismos. Sobre este assunto, Hanlon e Smart mostram o quão hábil se tornou o Governo moçambicano na sua relação com os doadores.

Um dos nossos entrevistados afirmou que: *“Em alguns assuntos o GdM encontra-se no assento de motorista, mas este mesmo governo deixa os parceiros influenciarem políticas onde na sua opinião isso não é prioritário para eles, isto porque há determinados assuntos em que os doadores não tem influência nenhuma. Nem sempre o GdM está disponível a prestar contas, e quando presta por vezes são relatórios insignificantes e só com muita pressão de alto nível é que produzem alguma informação importante.*

A existência de um bloco de doadores relativamente grande leva a que existam momentos de divergência na definição da agenda dos mesmos, pese embora as decisões sejam tomadas pela via do consenso. Todas as agências envolvidas neste processo, no final do dia, devem prestar

contas do dinheiro por elas disponibilizado as suas sedes nas respectivas capitais europeias. Isso de alguma forma, condiciona as suas acções e posições dentro do grupo.

Para além deste facto, a existência de diversos grupos e subgrupos pode criar distorções dentro da máquina administrativa global. Os doadores posicionam-se em grupos de seu interesse particular e esta fragmentação cria situações em que alguns sectores podem ser abandonados em detrimento de outros que se mostrem mais aliciantes ou melhor organizados.

Procopio<sup>78</sup> sustenta que o apoio directo ao orçamento é uma modalidade de ajuda cada vez mais preferida pelos doadores, devido ao facto de estes, através de mecanismos como o PARPA, poderem influenciar o desenho de políticas dos países receptores da ajuda.

“O PARPA é um documento curioso. Reclama a sua fama com base na convicção de que se trata da solução dum problema claramente identificado e bem definido. Isto é verdade. Contudo, trata-se dum problema que não é moçambicano. E isto é o que está errado com o PARPA: O PARPA formula um problema dos doadores como se dum problema moçambicano se tratasse. Ele parte da ideia de que Moçambique é um país com pobres, conclui, por conseguinte que o objectivo do desenvolvimento deve ser a eliminação desses pobres(...). Trata-se de intenções nobres, mas extremamente problemáticas como definição dum problema moçambicano.”<sup>79</sup>

Na citação acima podemos observar, com o exemplo do PARPA (Programa de Alívio e Redução da Pobreza Absoluta), como os doadores produzem os problemas para os receptores da ajuda e as suas respectivas soluções, que muitas vezes não são as soluções para os verdadeiros problemas dos países receptores da ajuda.

Esta modalidade permite de certo modo o uso elegante do poder por parte dos doadores, pelo facto de reforçar o diálogo político entre o recipiente e o grupo de doadores. Os diferentes actores presentes nesta modalidade representam diferentes interesses, expressos por vezes de forma manifesta ou latente. Nas palavras de um funcionário estrangeiro de uma das agências de cooperação entrevistadas para o trabalho: “ (...) *há muita pressão sobre o apoio directo ao orçamento nos nossos países, na medida em que julga-se que esta modalidade de ajuda é vulnerável, portanto não nos podemos dar ao luxo de cortar constantemente o desembolso*

---

<sup>78</sup> Procopio 2005

<sup>79</sup> Macamo, 2006, p.17

*dos fundos sempre que achamos que existem aspectos menos positivos, porque se isso ocorrer estamos a dar argumentos para que os nossos parlamentares cortem o apoio.”*

Este tipo de constrangimentos não são somente percebidos por parte dos funcionários das agências financiadoras. Os receptores da ajuda também têm consciência da existência de interesses que condicionam tanto o comportamento dos financiadores quanto o seu próprio comportamento. É dentro destas lógicas que se conseguem perceber algumas disputas com cedências de ambas as partes, de modo a não porem em risco os objectivos que ambos perseguem.

Como se pode depreender, esta modalidade de assistencialismo conduz a ajuda a um nível que exige enorme envolvimento político, sendo usual recorrer-se frequentemente aos corredores diplomáticos para agilizar constrangimentos que possam ocorrer durante a fase da sua implementação. Mas se este aspecto pode ser considerado um ponto forte em alguns momentos, também revela uma das grandes fragilidades do apoio orçamental.

Um ex-funcionário de uma agência de cooperação fez, sobre este assunto, o seguinte comentário: *“(...) as metas estabelecidas para os diversos pilares que compõem o apoio orçamental nunca são atingidas, o que acontece é que os técnicos recomendam que perante a incapacidade de se atingir as metas, haja cortes de modo a penalizar a falta de cometimento ou incapacidade por parte do governo, mas isso nunca ocorre porque depois o parecer dos embaixadores mostra-se favorável a um aumento dos desembolsos no ano seguinte.”*

*“(...) o grande problema do apoio directo ao orçamento, é que esta modalidade de auxílio ao desenvolvimento conduz a ajuda a um nível político.”*, comenta uma funcionária afectada a uma das agências de cooperação que financia o orçamento de estado em Moçambique.

Para além da interferência política a nível local, existe a interferência política ao nível das capitais dos países financiadores. Os valores disponibilizados pelas agências financiadoras ao orçamento de estado moçambicano são provenientes de doações e empréstimos governamentais, por conseguinte mudanças políticas nesses países podem criar enormes dificuldades ao receptor da ajuda, uma vez que isso implica a subida ao poder de um partido que pode ter perspectivas totalmente opostas aos seus antecessores, acabando por reduzir ou cortar o fluxos da ajuda.

Killick et al<sup>80</sup> falam da possibilidade de ocorrerem choques entre os diversos doadores que fazem parte do apoio programático, à medida em que este grupo vai se alargando, devido as diferenças de agendas por parte de cada doador multilateral ou bilateral.

Recentemente, a tensão gerada devido ao processo eleitoral, e ao não desembolso dos fundos para o ano corrente até que o governo produza alterações consentâneas com as reivindicações dos PAPs que se prendem com a reforma da legislação eleitoral, a elaboração de leis efectivas sobre o conflito de interesses e a questão da partidarização da função pública por parte do partido no poder, voltou a pôr a descoberto algumas fragilidades dentro deste grupo de doadores, consubstanciando a posição de Killick et al.

O diferendo entre os PAPs e o GdM provocou alguma animosidade não só entre os intervenientes directos como também ao nível da sociedade civil e do próprio partido Frelimo, onde havia posições antagónicas, algumas mais radicais que as outras.

“(...) a questão é se alguém de fora da nossa comunidade política pode ter a prerrogativa de determinar as prioridades da nossa agenda política sem que tenhamos a possibilidade de um dia o responsabilizar pelos seus bem intencionados conselhos se eles, por alguma razão, não derem certo. Que eles não queiram dar dinheiro é uma coisa, mas andar a impor condições para nos darem esse dinheiro por acharem que sabem o que é bom para nós é outra coisa. Poder sem responsabilidade não dá<sup>81</sup>.”

A citação acima, mostra a posição do sociólogo Elisio Macamo sobre a questão dos condicionalismos inerentes ao auxílio ao desenvolvimento, concentrando a sua análise sobre o diferendo recentemente ocorrido. No seu artigo, ele defende que o executivo moçambicano estava em presença de uma oportunidade única de emancipação se eventualmente recusasse ceder às exigências dos seus parceiros, mesmo que isso implicasse um corte nos desembolsos dos fundos. Mas será que o executivo moçambicano estaria disposto a tomar esta oposição e renunciar a um dos seus principais filões de ouro?

O desembolso dos fundos para o orçamento de estado tem o início no mês de Janeiro de cada ano, mas no presente ano existe um impasse entre os G-19 e o governo moçambicano, impossibilitando o desembolso dos mesmos.

---

<sup>80</sup> Killick et al., 2005

<sup>81</sup> Elisio Macamo, in Jornal Notícias 17/03/2010

Na base deste desacordo entre as partes está o último processo eleitoral, ocorrido nos finais do ano passado, que levou à exclusão de alguns partidos eleitorais. Não concordando com os critérios usados para excluir os partidos na oposição, o grupo de doadores elaborou um memorando no mês de Dezembro último onde fazia constar três condições essenciais a saber: a necessidade da reforma da legislação eleitoral, leis efectivas sobre a questão dos conflitos de interesse e a partidarização do aparelho do estado pela Frelimo.

Perante o cenário de crispação e tendo os interesses e objectivos de ambos os intervenientes em risco, o governo moçambicano sentiu a necessidade de fazer cedências de modo a desfazer o impasse que se afigurava prejudicial a si.

Quando se analisam os actores e interesses envolvidos neste jogo, não se pode ter uma análise reducionista e simples, uma vez que eles não se resumem à figura da executivo e dos PAPs. Há muitos mais actores por detrás destes dois intervenientes, o processo de accountability em Moçambique é fraco e portanto, o governo moçambicano, para além de prestar contas aos parceiros de apoio programático, também presta contas ao partido Frelimo que é o partido que suporta governo.

Sendo assim, o processo negocial dentro do partido também é complexo na medida em que este não representa um grupo homogéneo, existindo diversas sensibilidades e tendências. É preciso realçar ainda que dentro da Frelimo se concentra a elite política e económica do país. Assim, os interesses destes devem estar salvaguardados antes que qualquer tipo de decisão seja tomada. Portanto a sugestão de uma postura mais firme na relação com os doadores e, quiçá, uma ruptura de modo a que o país se torne emancipado em relação a ajuda internacional e conte apenas com os seus recursos internos é improvável que aconteça se estes intervenientes virem os seus interesses prejudicados.

O apoio directo ao orçamento tem os seus efeitos perversos, que têm a ver com as lógicas intrínsecas ao país receptor da ajuda e aos interesses dos diversos intervenientes. Em conversa com um moçambicano funcionário de uma agência de cooperação, ele referiu-se-lhes nos seguintes termos: *“(...) o apoio directo ao orçamento só serve para fortificar sistemas políticos com um partido dominante, os doadores não estão a trabalhar para que haja uma maior democratização no país. Repare que o apoio directo ao orçamento disponibiliza fundos para o estado, que é controlado pelas elites ligadas ao partido no poder. Embora haja uma rubrica no orçamento de estado que disponibiliza os valores para os partidos na Assembleia*

*da República, somente temos um partido na oposição com assento parlamentar<sup>82</sup> e este é o único que beneficia desta rubrica do orçamento. Os restantes partidos políticos não possuem assento parlamentar não tendo por conseguinte acesso a estes recursos, e as agências internacionais não podem financiar partidos políticos porque é proibido pela constituição, como resultado temos o partido no poder que têm acesso aos recursos, tanto porque está no parlamento como também por ser Governo e lida directamente com os fundos do Estado.”*

Uma demonstração da importância de que se revestem os fundos disponibilizados via apoio orçamento para o executivo está patente na alteração da agenda da Assembleia da República na sua primeira sessão do ano, de modo a acomodar a preocupação dos doadores. Por conseguinte, o ano parlamentar abriu com o debate sobre a lei eleitoral, como forma de mostrar o comprometimento do GdM para com as reclamações do G-19.

“A Assembleia da República tomará em consideração as preocupações que existem à volta da lei eleitoral. O debate desta lei faz parte de uma das matérias agendadas”, sublinhou Lucas Chomera, primeiro vice-presidente da Assembleia da República<sup>83</sup>.”

A crise dos desembolsos entre os GdM e os seus parceiros revelou que o facto de o grupo de doadores actuar como um bloco pode ser visto como uma faca de dois gumes, trazendo benefícios quando estes actuam em grupo aumentando consideravelmente o seu poder de pressão sobre o governo moçambicano e, por outro lado, suscitando crispções entre eles porque as prioridades dos parceiros não são as mesmas, o que foi notório durante este processo onde alguns doadores vieram a público manifestar o seu comprometimento com os acordos previamente estabelecidos, desembolsando por conseguinte os seus fundos para o orçamento.

De certa forma as entrevistas de campo revelaram este aspecto, mostrando que pese embora os doadores formem um grupo que fala em uníssono e aparentemente coeso, as suas prioridades variam. Um funcionário de um das agências de cooperação afecto ao grupo de economistas disse: “*Os nórdicos são mais sensíveis para com as questões da corrupção do que os outros PAPs. Penso que também há aspectos culturais e religiosos que fazem com que existam diferenças de abordagem em relação a esta questão da corrupção. Resumindo os*

---

<sup>82</sup> Esta entrevista foi realizada, antes das eleições 2009 e consequente apuramento dos resultados destas, que abriu espaço para que surgisse uma terceira força política no parlamento o MDM.

<sup>83</sup> Jornal Savana 12/03/2010

*atritos mais frequentes entre os parceiros de apoio programático se prendem com as questões relacionadas com a corrupção, direitos humanos e governação.”*

Sobre este mesmo assunto o chefe de cooperação de um dos doadores do orçamento do estado moçambicano disse: *“ Existem momentos de tensão entre os PAPs devido a divergências de opiniões entre os diferentes doadores, no âmbito do G-19 existem parceiros que possuem agendas próprias e não percebem o contexto em que se encontram inseridos, por exemplo os nórdicos possuem agendas muito fortes e tentam definir os paradigmas. É obvio que a questão da corrupção e governação são importantes, mas não podemos impor que países em desenvolvimento tenham instituições tão fortes e coesas como as dos seus países, às vezes falta-lhes um pouco de contextualização sobre a realidade local ou nacional.*

*Curiosamente no G-19 acabasse criando blocos onde temos o bloco dos nórdicos, e depois a Comissão Europeia, Portugal, Espanha, Itália e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) ,que tem outra abordagem.”*

Uma outra opinião proferida por um ex-funcionário de uma agência de cooperação sobre este mesmo assunto aponta o seguinte: *“As relações entre os parceiros de apoio programático teoricamente são boas, mas quem dá mais dinheiro geralmente acaba determinando as agendas dos parceiros na relação com o governo moçambicano. Por exemplo o DFID, Banco Mundial, Comissão Europeia e a Suécia estes estão quase sempre na troika-plus, e mesmo por parte do governo de Moçambique se houver uma visita de uma delegação do DFID e outra portuguesa, os portugueses serão relegados para segundo plano.”*

Pese embora as decisões no grupo dos doadores seja tomada por via de consenso, ficou evidente durante os primeiros meses deste ano aquando do atraso do desembolso dos fundos ao orçamento, que a capacidade financeira é um indicador da influência e de poder de cada parceiro dentro do grupo.

“Nos bastidores das negociações, de ambos os lados, apesar do nervosismo e crispação, está a trabalhar-se para se encontrar “luz ao fundo do túnel”. Do lado do Governo está a jogar-se no facto de o G19 não ser um grupo homogéneo, mas um grupo amplo de sensibilidades. O Governo enfatiza o apoio recente do Primeiro-Ministro português, José Sócrates e as posições dissonantes de Espanha e Itália. Mas os outros embaixadores fazem notar que Portugal “é

uma gota no oceano” e apenas desembolsa dois milhões de dólares de um montante que ultrapassa os 400 milhões<sup>84</sup>.”

Uma outra nuance que se verifica é o facto de o país possuir outros doadores importantes cujos fluxos de ajuda não são canalizados ao orçamento de estado, concretamente os Estados Unidos de America, o Japão e cada vez mais a China. Contudo, estes desejam influenciar activamente o rumo das políticas públicas, o que de certa forma não agrada aos principais financiadores do orçamento.

“O mal-estar nas embaixadas europeias estende-se ao protagonismo dos Estados Unidos durante as “confrontações” do período eleitoral e fazem notar que este país nem sequer pertence formalmente aos contribuintes do Orçamento de Estado.<sup>85</sup>”

Assim, as disputas por protagonismo não só acontecem entre os doadores que financiam o orçamento de estado, como também entre estes e os grandes doadores que se encontram fora deste tipo de apoio programático. Esta realidade revela que essa modalidade não conseguiu ultrapassar as velhas disputas entre doadores que implementam as suas actividades no mesmo espaço geografico-temporal, mostrando também que os doadores que financiam directamente o orçamento pretendem receber um tratamento especial por parte do governo.

Deste modo, o governo moçambicano, de forma a continuar a manter os fluxos de ajuda constantes, vê-se na obrigação de revelar elevada flexibilidade na sua relação com os diferentes doadores que operam no país, de modo agradar tanto os financiadores programáticos como também os grandes parceiros financeiros que não usam este meio de canalização das suas ajudas.

Durante o ano de 2009, o valor total desembolsado pelos parceiros para o orçamento de Estado foi de 471 milhões de USD, este valor é para ser aplicado na sua totalidade na rubrica de investimento, a fazer fé na palavras dos funcionários da direcção nacional de orçamento e do Ministério de Plano e Desenvolvimento por nós entrevistados.” *Uma premissa básica não se inscreve fundos externos nas despesas de funcionamento, isso garante que na despesa de funcionamento somente conte-se com os fundos internos, a componente externa é somente para financiamento*”.

---

<sup>84</sup> Jornal Savana do dia 12/03/2010

<sup>85</sup> Idem



Um funcionário do Tribunal Administrativo entrevistado para efeitos deste trabalho não concordou com este posicionamento frisando que: *“(...) as directrizes do Banco Mundial dizem que pelo menos as despesas de funcionamento devem ser cobertas com as receitas internas, mas por exemplo no ano de 2007 o orçamento de funcionamento estava estimado em 52%. Há muita despesa de funcionamento que é colocada na despesa de investimento de modo a parecer que a despesa de funcionamento seja colmatada pelas receitas internas.”*

A ser verdade, este facto revela que é muito complicado obter-se um controlo completo das finanças públicas de um país, portanto mesmo com a introdução de mecanismos de controlo existem aspectos que podem escapar a monitoria e controlo.

Desta constatação surge a tendência negativa do apoio directo ao orçamento, não obstante esta não seja intrínseca ao apoio directo ao orçamento, mas sim ao contexto onde esta modalidade foi implementada.

Ora vejamos: Moçambique é um país que gradualmente começa a dar os seus passos ao nível de economia de mercado, mas em que o Estado, ocupa o lugar de maior empregador, com mais de 150.000 funcionários públicos, e de maior comprador de serviços dentro da economia.

Muitas das empresas do sector privado colocam-se em disputas para conseguir contratos de prestação de serviços para o sector público. É comum ouvir por parte dos homens de negócios locais a expressão “que é melhor fazer negócio com o Estado, porque apesar deste demorar pagar, sempre paga”.

O mesmo discurso é comum ao nível dos cidadãos que, entre trabalhar para uma pequena ou média empresa e trabalhar no Estado, se a diferença salarial não for relevante, opta pelo Estado, uma vez que aqui tem garantia de estabilidade de emprego. Portanto, a base da economia tem como o centro o Estado e deste modo, para conseguir obter-se os melhores contratos é necessário ter boas relações ou ser influente com as pessoas que controlam esse mesmo Estado.

O apoio directo ao orçamento muniu o Estado de capacidade financeira que não dispunha anteriormente, e essa capacidade financeira é para que este possa identificar as prioridades de desenvolvimento e aplicar os fundos para alcançar este objectivo. Se os fundos internos se destinam a despesa de funcionamento, então o dinheiro dos parceiros é aplicado na rubrica de

financiamento para investimento e como o Estado não pode prover estes serviços terá que comprar esses serviços às empresas que estão habilitadas a fazê-los.

Num artigo recentemente publicado com o título “Is Mozambique’s Elite Moving From Corruption to Development?” Hanlon e Mosse<sup>86</sup>, como resultado da análise do cenário político e económico do país, levantam esta questão sugerindo a possibilidade de se estar perante uma nova abordagem por parte das elites políticas moçambicanas.

Os autores consideram que, em resposta a mais de cinco décadas de alterações rápidas aliadas às pressões internacionais, a elite conseguiu manter-se unida. Este facto criou condições específicas que de certa forma moldaram a elite moçambicana e as suas estratégias de desenvolvimento. Na opinião destes autores, três factores influenciaram a história recente do país.

O primeiro prende-se com o facto de a Frelimo, um simples movimento de libertação, se ter mantido unido e se ter tornado actualmente o partido político predominante, tendo ganho todas as eleições realizadas até ao momento. Um aspecto singular ainda é o facto deste partido o contrário da maioria dos movimentos de libertação africanos, nunca se ter tornado personalizado, havendo processos de transição política relativamente calmos. Ocorrem com frequência casos de conflitos pessoais ou políticos entre os seus membros, mas mesmo assim não há registo de elevados índices de deserções ou expulsões.

“(…) algumas das actuais facções dentro da hierarquia da Frelimo resultam dessas diferenças, ainda que tendam geralmente a emergir em torno de tópicos como o papel da economia de mercado, a democratização e outras grandes questões. Embora muitos membros da elite tenham sérias divergências de opinião e, em privado, possam manifestar verdadeira animosidade uns pelos outros, há que não exagerar a importância destas clivagens. Para a liderança baseada em Maputo, pelo menos até ao momento, essas diferenças tendem a ser limitadas por um conjunto mais alargado de interesses comuns. É frequente a pertença simultânea a diversas facções, com pessoas a juntarem-se a uma ou outra em função do assunto em causa.”<sup>87</sup>

Continuando, os autores frisam ainda que todos os líderes partidários até ao momento são provenientes do grupo de combatentes da luta armada de libertação de Moçambique,

---

<sup>86</sup> Hanlon e Mosse, 2009

<sup>87</sup> Sumich, 2008, p.323

realçando ainda que o anterior como o novo presidente são também líderes de importantes grupos empresariais. Portanto a nova elite do Moçambique independente tem as suas origens na luta de libertação nacional, enquanto o seu contínuo controlo permite a direcção dos recursos, contratos e licenças do estado.

O segundo aspecto referenciado neste artigo, prende-se com o facto de Moçambique ser um estado pobre, pequeno e periférico. Embora seja um importante exportador de energia e tenha alguns recursos minerais estratégicos, o país não possui reservas petrolíferas como Angola ou a Nigéria, o que de certa forma reduz substancialmente os fluxos financeiros que passam pelo país – o que em outras palavras faz com que haja pouco dinheiro disponível para que se dissemine a grande corrupção.

Por fim, registre-se o facto de a história recente de Moçambique, de uma forma pouco usual, ser delineada por forças externas, incluindo a guerra-fria, a indústria da ajuda e o neo-liberalismo.

O argumento central do artigo é de que após um período em que os doadores foram de certa forma complacentes com a corrupção, crescente rent-seeking e políticas baseadas no consenso de Washington que falharam, a elite mudou a sua posição no sentido de passar a usar o estado para promover a criação de grupos empresariais que podem ser suficientemente largos e dinâmicos de modo a perseguirem um modelo desenvolvimentista similar aos modelos dos tigres asiáticos, ou ao desenvolvimento industrial na América latina ou ainda ao Volkskapitalisme dos tempos do apartheid na África do Sul.

Analisando os argumentos apresentados, é preciso não descurar o facto de os autores estarem a levantar algumas hipóteses relativamente as alterações que estão a ocorrer dentro do tecido político e económico de Moçambique, e o lançamento destas hipóteses é justificado pelo facto de estarmos em presença da fase embrionária desta presumível mudança por parte das elites moçambicanas.

“We argue here that there may be a shift to creating what appear to be well run businesses, using state access to gain contracts and licenses, but increasingly actually carrying out the work and doing it well.”<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Hanlon e Mosse, 2009, p. 6

Eles consideram ainda que esta mudança de improdutivo para produtivo rent-seeking começa a parecer-se a modelos que tiveram sucesso em alguns países desenvolvidos tais como o Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Singapura. Nestes, a promoção da industrialização ocorreu tipicamente através da combinação de subsídios e protecção, o que permitiu a empresas e grupos empresariais locais privilegiados crescerem até serem consideradas competitivos. Hanlon e Mosse frisam ainda que na Asia oriental empresas privadas foram selecionadas baseando-se na sua performance, sendo depois apoiados e feitas crescer através dos apoios do estado. Este tipo de apoios era combinado com políticas que forçavam as firmas locais a se tornarem mais eficientes, inovativas e competitivas e aquelas que fossem ineficientes e que simplesmente mostrassem que vivem na base da protecção do estado, essas eram penalizadas.

O artigo recorre às análises teóricas apresentadas por Raphie Kaplinsky e Hang-Joo Chang, que apontam o problema das políticas globais que exercem pressão contra políticas industriais desenhadas para promoção deste tipo de desenvolvimento, impedindo os governos de providenciarem um série de incentivos e outras formas de apoios que possam facilitar o crescimento industrial em novas áreas.

Deste modo, este tipo de políticas que outrora promoveram a industrialização em determinados países desenvolvidos através do acesso preferencial aos concursos públicos de prestação de serviços ao estado, subsídios e interacção directa com os formuladores de políticas governamentais são agora tidas como impróprias e corruptas.

Após as considerações teóricas, Hanlon e Mosse consideram que estas levam a duas descrições antagónicas sobre as firmas e grupos empresariais moçambicanos que emergiram e se desenvolveram a volta do anterior e do novo presidente da república, Joaquim Chissano e Armando Guebuza respectivamente.

A imagem mais comum reproduzida pelos doadores e pelas agências financiadoras é aquela que vê as elites corruptas que usam do seu acesso privilegiado aos recursos do estado para adquirem ganhos pessoais, bloqueando o acesso as firmas internacionais que se mostram mais eficientes e extraíndo rendas dos altos preços praticados pelos serviços e bens que estas providenciam.

Os autores preferem enfatizar outra imagem, onde dadas as circunstâncias históricas e o contexto social, seria lógico, na opinião destes, que as empresas que apresentem performances acima da média se pudessem desenvolver em volta da influência de pessoas poderosas, tal

como o actual e anterior presidente da república. A alteração das regras e atitudes internacionais, que agora são vistas com algum preconceito contra o capital local favorecendo as grandes corporações transnacionais, significa que os métodos usados no passado para alavancar as empresas na Asia, America Latina e na Africa do Sul não mais são aceitáveis.

Na opinião destes autores, o que é tido ou tratado como corrupção e fraca governação na actualidade é, de facto, uma forma sensível e retardada de estratégia de desenvolvimento, portanto estas elites somente estão a fazer o que outros estados desenvolvidos mostraram ser necessário para construir algumas companhias regionais e globais competitivas.

“Insittec has clearly benefitted from some less than transparent decisions by the government, for example over the Mpanda Nkuwa dam and power line. Similarly without tender, Insittec was given three keys sites in central Maputo, including a Ministry of Labour car park, for buildings it plans to construct. The independent weekly Savana reported that Correia and Insittec had come under pressure to give some Frelimo “goats” an interest in the company; Correia replied that he did not need that kind of “political muscle”. But he added that “big business is normally aligned with the grand national political strategies of the country.” This happened in the past in the now developed countries and must happen in Mozambique, where the private sector is very young, he said.<sup>89</sup>”

O parágrafo acima apresenta alguns dos privilégios auferidos por um dos grupos empresariais próximos da figura do actual Presidente da República. Em jeito de conclusão os autores lançam as seguintes questões: O desenvolvimento de companhias em que o Presidente tem interesses ou exerce directamente influência deveria ser mais abertamente encorajado como forma de criar empresas e grupos empresariais dinâmicos e eficazes o suficiente para serem competitivos e desenvolvimentistas?

Poderão estas companhias com ligações aos presidentes, através do seu acesso privilegiado ao estado, potencialmente crescerem de modo a tornarem-se massa crítica e desempenharem um papel crucial no desenvolvimento de Moçambique e da região austral de África, tal como sucedeu no passado com empresas que tiveram este tipo de privilégios nos tigres asiáticos, na america latina ou na africa do sul?

O argumento apresentado pelos autores, abre espaço para alguns questionamentos na medida em que este tipo de privilégios acaba excluindo aqueles que não possuem este tipo de ligações

---

<sup>89</sup> Hanlon e Mosse, 2009, p. 9

privilegiadas com o poder político, pese embora os actores no seu artigo façam menção a este aspecto.

“A concern for Mozambique is the importance of personal links with the President Guebuza, and good people have been politically and economically marginalised because they fell out with Guebuza. The intense competition between Guebuza and Chissano is personal, political and economic, and a number of Chissano allies have been marginalized. Also in order to give the bank BCI to Celso Correia, Guebuza had to push former finance minister Magid Osman and his Mozambican company SCI out of the bank; Osman resisted and the chance to build collaborative links was lost. Interestingly, however, the marginalized people do not leave Frelimo<sup>90</sup>.”

Mas a exclusão não só contempla os membros do partido no poder que não sejam aliados do presidente em exercício, como também os nacionais que não tenham qualquer ligação partidária mas que possuem potencial e competência para o mundo dos negócios. Uma outra questão que se pode levantar seria porque razão as empresas e grupos empresariais em volta do actual Presidente são, na óptica dos autores, tendencialmente desenvolvimentista e de certa forma o anterior presidente é colocado numa lógica predatorial?

Jason Sumich<sup>91</sup> argumenta que no período pós-socialista, a ideologia da modernidade foi despojada de grande parte da sua antiga ênfase sobre a mobilização de massas, deste modo em vez de redefinirem o lugar de Moçambique entre a comunidade global das nações, muitos membros da elite procuraram agora integrar-se a si próprios em poderosas redes internacionais. Assim, esta ideologia funciona actualmente, cada vez mais, como um sinal de *status* e uma afirmação de poder social por parte da elite. Por um lado, continua a legitimar a posição das elites ao manter de pé a promessa de progresso e, por outro, permite a essas mesmas elites afirmarem-se como as únicas detentoras das competências e capacidades necessárias ao cumprimento dessa promessa.

O argumento de Sumich constitui de certa forma uma contraposição à perspectiva defendida por Hanlon e Mosse, revelando como a necessidade de sobrevivência por parte das elites moçambicanas condicionou o estabelecimento de alianças de modo a manterem a sua condição de elites. E este facto, por sua vez, pode ter contribuído de alguma forma para a

---

<sup>90</sup> Idem

<sup>91</sup> Sumich, 2008

ocorrência desta alteração a que os autores consideram uma mudança de predatorial para desenvolvimentista.

O próximo capítulo, irá apresentar argumentos de modo a sustentar que a mudança ocorrida provavelmente estará relacionada com alteração ocorrida nos fluxos da ajuda, onde um maior incremento destes por via do apoio directo ao orçamento conduziu a um redesenho nas formas de apropriação das elites em Moçambique.

#### **IV. Percepções Sobre o Apoio Directo ao Orçamento em Moçambique**

O conjunto de instrumentos introduzidos para a elegibilidade de um estado à recepção de fundos por via do apoio directo ao orçamento, aproxima os estados recipientes de ajuda do tipo ideal dos estados ocidentais. Schiefer<sup>92</sup>, quando faz menção aos pontos cegos produzidos pelo sistema da ajuda, ressalva a questão de o complexo desenvolvimentista excluir qualquer forma de organização que não corresponda aos modelos burocrático-organizacionais modernos, disseminando deste modo este tipo de modelo.

A introdução desta modalidade aliada a consequente reengenharia institucional a que o Estado foi sujeito de modo a se tornar elegível, trouxe previsibilidade às acções da máquina da administração pública. Assim, de uma forma atempada é possível, por parte da mesma, definir políticas públicas de modo afectar os recursos para os sectores prioritários.

A maior parte das prioridades sectoriais encontram-se previamente definidas e integradas no PARPA (Programa de Alívio e Redução da Pobreza Absoluta), no Plano Económico Social (PES) e também no Plano Quinquenal do Governo (PQE). Porém estas áreas prioritárias são negociadas com alguma antecedência entre o GdM e os seus parceiros, o que possibilita o planeamento e identificação atempada das futuras áreas de actuação.

Por exemplo os recursos alocados pelos parceiros programáticos destinam-se a rúbrica do orçamento de investimento, e a sua disponibilização é decorrente de todo um processo negocial que começa no ano anterior ao desembolso dos fundos, para além de que o memorando de entendimento abre espaço para assinatura de compromissos de médio ou longo prazo entre os doadores e o executivo moçambicano.

O processo de *accountability* interno em Moçambique nunca foi muito forte, tendo o executivo enorme predominância na relação com o legislativo e o judicial. Com o apoio directo ao orçamento esta discrepância aumentou consideravelmente, uma vez que se intensificou o debate entre o governo e os parceiros de apoio programático, havendo pouco espaço para a participação da sociedade civil e do legislativo, que apresenta uma fraca capacidade de monitorar o executivo.

---

<sup>92</sup> Schiefer, 2008



Em decorrência desses factores, existe por parte dos doadores a exigência de maior *accountability* na gestão dos fundos alocados, uma vez que os mesmos são disponibilizados antecipadamente e pelo facto desta modalidade de ajuda não permitir o rastreio do uso detalhado do fluxos desembolsados. O sentimento de vulnerabilidade em torno da canalização do fluxos financeiros por via do apoio directo ao orçamento, como foi frisado por um dos nossos entrevistados, aumenta a pressão sobre as questões inerentes a prestação de contas e governação.

A incapacidade de monitorar faseadamente os financiamentos desembolsados pelos PAPs, abriu espaço para o desenho de mecanismos de avaliação de modo a medir-se o desempenho de ambas as partes. Assim sendo, os indicadores são desenhados e no final do ciclo de implementação realiza-se avaliações para aferir os índices de execução, este aspecto pode conduzir a uma excessiva ênfase nos resultados descurando, por conseguinte, aspectos relacionados com os conteúdos dos processos.

Sendo assim, podemos ter cenários em que aumenta a tolerância dos doadores para com as questões por eles consideradas marginais ou superficiais, uma vez que o seu enfoque passa a ser a forma como é aplicado o seu dinheiro e se está a ser canalizado para as questões previamente definidas.

A conjugação da previsibilidade e das exigências dos PAPs por uma maior responsabilização no uso dos fundos por parte do governo de Moçambique, aliado a um quadro regulatório permissivo, abriu espaço para ocorrência de novas formas de apropriação dos fundos do erário público. O surgimento de novos mecanismos de apropriação dos fundos públicos não significa um abandono do anterior padrão de apropriação, indica isso sim que o processo de reformas institucionais a que o estado foi sujeito minimizaram a ocorrência destas.

A previsibilidade abriu espaço para uma maior capacidade de planeamento e desenho de políticas públicas por parte do governo, mas por outro lado possibilitou que um grupo restrito de actores tivesse conhecimento prévio de informação privilegiada sobre futuras áreas de intervenção do investimento público. O acesso a este tipo de informação, conjugado com a introdução de melhorias significativas nos processos e procedimentos para execução da gestão financeira do estado, aliada a uma maior fiscalização por parte dos doadores, contribuiu para o surgimento de novas formas de apropriação dos fundos públicos.

Deste modo, a criação de firmas/empresas cujo objectivo é se posicionarem estrategicamente no mercado de modo a prestar serviços às instituições públicas e com isso retirar os fluxos aplicados ao orçamento de investimento por parte do G-19 torna-se uma forma subtil e mais elegante de extrair rendas.

Como acima referi, a ênfase nos resultados acaba marginalizando estes aspectos de conteúdo, descurando-se portanto esta alteração que tem como objectivo não perder a rota dos fluxos da comunidade internacional. Portanto se estas firmas/empresas prestam serviços ao Estado e por conseguinte os objectivos previamente estabelecidos são alcançados, as várias etapas que antecedem a prestação dos serviço são descuradas.

Hanlon e Mosse sugerem que com a entrada do novo Presidente da República pode ter ocorrido uma mudança para uma dinâmica desenvolvimentista dentro das elites moçambicanas. Observando as características do país e o historial do padrão de acumulação, medindo a importância dos fluxos de ajuda que Moçambique recebe, percebe-se que a ajuda internacional desempenha um papel fulcral na economia, como também para a reprodução e manutenção das suas elites.

Olhando para Moçambique pode-se constatar a presença de uma restrita elite onde dificilmente se pode fazer uma distinção entre aqueles que são elite política e os que constituem elite económica. Isto pressupõe que a maior parte das pessoas que tem interesses numa área os possui também em outra, aliado ao facto de o acesso ao poder político permitir a obtenção de vantagens no acesso ao poder económico.

A mudança para um padrão supostamente desenvolvimentista parece visar responder as alterações ocorridas nos fluxos de ajuda, reforçando o pressuposto de que o acesso aos mecanismos de controlo e poder do estado criam condições favoráveis para o acesso privilegiado ao poder económico, fortalecendo por conseguinte a falta de distinção entre elites políticas e económicas, característica que é agudizada pela ausência de um quadro regulatório legal que penalize a questão dos conflitos de interesses.

Actualmente, o valor alocado ao apoio directo ao orçamento representa 37%<sup>93</sup> do total da ajuda prestada ao país, mostrando que os parceiros programáticos continuam a combinar as diversas modalidades de ajuda. Provavelmente, o facto de esta forma de canalização dos

---

<sup>93</sup> As cifras percentuais que indicam o valor total da ajuda aplicada ao orçamento de estado, apresentam variações entre 34% a 37% consoante as fontes documentais, para efeitos deste trabalho tomei em consideração 37% que é o valor constante no site dos PAPs.

fundos se encontrar ainda numa fase de consolidação pode constrangir aos parceiros da ajuda a aumentar as suas percentagens de desembolso para o orçamento. Outro aspecto a ter em conta é o facto desta modalidade acarretar enormes riscos fiduciários, o que faz com os doadores se sintam de certa forma vulneráveis quanto à justificação dos fundos canalizados, aliada a probabilidade de ocorrência de divergências de perspectivas no seio do grupo dos doadores.

Algumas opiniões, particularmente dos nacionais entrevistados para este trabalho, defendem que os doadores deveriam manter a ajuda ao orçamento nos níveis actuais, não descurando deste modo outras modalidades de ajuda. Como comenta um moçambicano funcionário de uma agência de desenvolvimento, *“se tivéssemos num estado de direito eu preferia que os fluxos de ajuda fossem totalmente drenados ao orçamento de estado, isto porque o estado de direito pressupõe legalidade e o orçamento de estado é uma lei.”*

Sobre este mesmo assunto, o funcionário de uma ONG nacional disse: *“(...) o aumento do apoio directo ao orçamento deve ser gradual, porque se for um aumento extremamente alto em pouco tempo irão surgir mais casos de apropriação ilícita dos recursos. Moçambique recebe 34% do total da ajuda externa via apoio directo ao orçamento e um aumento considerável destas percentagem seria problemático, porque iria criar desperdício de recursos, oportunismos, decisões políticas problemáticas e imensos conflitos de interesses devido a fragilidade das instituições. Se não for possível fortalecer as instituições de modo a que haja maior transparência é melhor que o apoio mantenha-se nos níveis de hoje.”*

Mas estes discursos precisam de ser enquadradas e, acima de tudo, perceber os interesses que motivam as declarações de cada indivíduo e a sua posição na rota dos fluxos da ajuda. Pois uma maior alocação dos fundos por via do apoio orçamental pode deixar numa situação desconfortável algumas ONGs nacionais, cujos parceiros financeiros também financiam o orçamento de estado.

Pese embora este facto, é preciso realçar que existe a percepção por parte de alguns actores da sociedade civil que um aumento considerável dos fluxos por via do auxílio orçamental, em detrimento da combinação das diversas modalidades de ajuda ao desenvolvimento, somente iria contribuir para a manutenção do actual cenário.

A preocupação inerente às percentagens alocadas ao apoio directo ao orçamento, liga-se também à forma como estes fundos são depois aplicados para o desenvolvimento e acima de

tudo ao combate à pobreza absoluta, que é o actual slogan do governo moçambicano. Os receios colocados por parte dos próprios moçambicanos advêm do facto de o processo orçamental e as contas públicas não serem totalmente transparentes, o que abre espaço para especulações que podem ou não ter algum fundamento.

Um exemplo ilustrativo são as afirmações produzidas pelo funcionário do Tribunal Administrativo entrevistado, sobre o processo de alocação dos fundos: “(...) *uma grande parte do orçamento do estado para o funcionamento é gasto nos salários e neste capítulo pode haver algum equilíbrio, porque as províncias mais populosas têm mais pessoal principalmente no que diz respeito aos ministérios como os da educação e da saúde. No orçamento de investimento as percentagens são extremamente baixas ao nível das províncias, a maior parte do investimento é realizado a nível central. O orçamento de investimento agrega valor ou vida útil aos bens.*”

Alguns relatórios sobre a efectividade desta modalidade de ajuda realizados por algumas agências de desenvolvimento começam a levantar a questão da eficácia na aplicação dos fundos.

“(...) a similar USAID evaluation study of budget support to Mozambique, finds that the high level of corruption threatens development gains. The study also notes that general budget support, by nature of the way it is disbursed, can easily be spent on non-development related activities. For instance, 70 per cent of Mozambique's budget is spent on the relatively prosperous Maputo region, which indicates that allocation decisions might not be made primarily with a view to reducing poverty<sup>94</sup>”.

Ainda sobre este aspecto o Dr. Avertino Barreto ex-director nacional adjunto do MISAU frisou que: “(...) *com o apoio directo ao orçamento os doadores drenam um valor previamente acordado e depois diz virem-se, portanto a gestão tem que ser eficiente e eficaz orientando os recursos para aquilo que é fundamental e prioritário. Deste modo o processo de planificação e estabelecimento de prioridades deve ser fundamental para que não haja desperdício de recursos financeiros que cada vez se tornam mais escassos.*”

---

<sup>94</sup> <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=52> site consultado no dia 17/03/2010

O chefe de cooperação de uma das agências que financia o orçamento moçambicano, ainda sobre este assunto, referiu-se-lhe nos seguintes termos: “(...) *quando canalizamos ajuda para os cofres do estado, se não existe uma administração transparente, muito deste dinheiro perde-se dentro da máquina burocrática do estado. Não estou afirmar com isto que haja corrupção, mas em todo o lado a função pública não é um paradigma de eficácia na gestão dos fluxos financeiros, as máquinas estatais não são as melhores na gestão destes tipo de recursos e em países em desenvolvimento, cujas as instituições são menos transparentes o desperdício se torna muito maior.*”

Deste modo, pode depreender-se que a definição de prioridades e alocação eficiente dos recursos para resolver essas mesmas prioridades podem ser afectadas pelos interesses das elites político-económicas.

### **Conflitos de interesse e corrupção**

No capítulo anterior apresentámos o argumento exposto por Hanlon & Mosse (2009), no qual os autores constataam algumas mudanças por parte das elites política moçambicanas, que indicam uma viragem no sentido de se tornarem uma elite desenvolvimentista. Defendo que esta mudança pode ter sido consequência dos constrangimentos impostos pela implementação ao apoio directo ao orçamento.

Esta modalidade de ajuda, devido aos riscos fiduciários inerentes à sua implementação, prioriza a introdução de sistemas de gestão financeira do Estado que ofereçam alguma segurança aos parceiros financeiros que disponibilizam os seus fundos ao orçamento do estado receptor. Sendo assim, medidas foram tomadas de modo a garantir o uso eficiente e eficaz dos mesmos.

Um funcionário de uma das agências de cooperação afecto ao grupo de economistas disse: “*O facto de no apoio directo ao orçamento não existir a possibilidade de distinção do dinheiro aplicado por cada parceiro, ajuda a monitorar o valor global do orçamento como um todo. Isso faz com que os parceiros de apoio programático ajudem na melhoria de alguns programas do governo de Moçambique, tais como o Sistema de Gestão Financeira do Estado (SISTAFE), o Instituto Nacional de Estatística (INE), como também o Tribunal Administrativo (TA), sendo isso somente possível porque estamos a disponibilizar fundos a um nível macro.*”

Sobre este assunto um funcionário do Ministério da Planificação e Desenvolvimento disse: *“(...) a grande vantagem do apoio directo ao orçamento, é que permitiu o desenvolvimento dos sistemas de controlo do Estado, agora existe muito mais informação disponível dos relatórios de execução da função pública, exemplo a conta geral do estado e outros documentos sobre o orçamento.”*

Como se pode depreender pelas afirmações acima, gradualmente os sistemas de controlo e monitoria das contas do estado vão sofrendo melhorias significativas de modo a que a gestão destas se torne mais transparente e que acarrete o menor risco fiduciário para os parceiros financeiros.

Chabal & Daloz<sup>95</sup>, consideram que a corrupção é um fenómeno generalizado nas sociedades africanas, atravessando todas as esferas da sociedade tornando-se o *modus vivendi* das mesmas. No caso moçambicano, de certa forma o apoio directo ao orçamento terá ajudado a reduzir consideravelmente os níveis da pequena corrupção.

Na conversa com um moçambicano ex-funcionário de uma das agências de cooperação que financia o orçamento em Moçambique, este frisou que: *“Não acho que a corrupção tenha diminuído, provavelmente os índices da pequena corrupção podem ter reduzido porque a introdução de mecanismos de controlo, tal como o Sistafe, podem ter contribuído para a diminuição dos espaços para a pequena corrupção.”*

Sobre este mesmo assunto um outro funcionário dos doadores, disse: *“(...) eu sou de opinião que o apoio directo ao orçamento contribui positivamente para a eliminação de certos esquemas que não eram transparentes e que este permitiu a realização de certas reformas que não eram possíveis no sistema anterior, há mais controlo directo de fora sobre o uso dos fluxos de ajuda mas não podemos evitar alguns casos de corrupção como no procurement, mas de modo geral estamos mais perto das estruturas que gerem os sistemas.”*

Um pequeno comerciante de origem asiática, durante uma conversa informal estabelecida comigo dizia: *“(...) não sei o que se passa, mas desde que o Guebas<sup>96</sup> entrou não há tako<sup>97</sup> para ninguém, ta-se mesmo mal parece que lá no Estado fecharam todas as torneiras.”*

Quando analisamos Moçambique, é sempre preciso ter em conta o facto de os fluxos financeiros provenientes da ajuda ao desenvolvimento superarem de forma considerável a

---

<sup>95</sup> Chabal e Daloz, 1999

<sup>96</sup> Guebas é o nome atribuído ao Presidente Guebuza nas ruas de Maputo.

<sup>97</sup> Tako calão para referir-se a dinheiro.

produção interna do país. Portanto, a forma mais usual de as suas elites extraírem dividendos da sua posição, baseia-se na extração das rendas provenientes da ajuda ao desenvolvimento.

Durante a pesquisa de campo para este trabalho, nas entrevistas realizadas junto dos funcionários públicos que lidam com as questões de coordenação da ajuda e do processo orçamental, pude constatar que o valor alocado ao orçamento pelos doadores é somente aplicado para a rubrica de investimento e que a rubrica de funcionamento da máquina administrativa da função pública vive na base da colecta tributária do país.

Mas observemos o depoimento de um funcionário de uma agência com largos anos de trabalho em Moçambique, sobre a possibilidade de emergência de novas formas de apropriação: *“(...) nos últimos tempos temos casos de investidores estrangeiros que reclamam pela demora dos processos, mostrando de certo modo alguns apetites crescente das elites com os fundos cada vez maiores dos investimentos privados.”*

Com a estabilização da economia e a presença de taxas de crescimento constantes, tem vindo aumentar o fluxo do investimento directo estrangeiro ao país, que incide sobre o sector da indústria de extracção mineira, mega-projectos de capital intensivo e o sector da construção civil e turismo. Deste modo, estas áreas começam a tornar-se atractivas para extracção de rendas por parte das elites políticas moçambicanas.

Um dos nossos entrevistados, funcionário de uma ONG nacional, esboçou o seguinte comentário: *“(...) eu defendo a tese de que há uma mobilidade nas formas de acumulação primária capital, onde gradualmente vamos saindo do orçamento de estado para áreas de menor presença dos doadores, como as concessões minerais, e outro tipo de investimentos directo estrangeiro.”*

Quando a análise se concentra nos fluxos provenientes da ajuda ao desenvolvimento, os entrevistados apontam as fragilidades decorrentes do processo de *procurement* público como uma das formas usadas para apropriação dos recursos da comunidade internacional, Sublinhando ainda que as regras de *procurement* obedecem os padrões internacionais, mas a prática abre espaço para enormes desvios. O ex-funcionário de uma agência de cooperação que citado anteriormente disse: *“(...) onde há mais corrupção é ao nível do procurement porque os contornos legais existem, mas a prática corrente mostra que existem muitas falhas nos processos de procurement.”*

Sobre esta possibilidade um funcionário dos PAPs cuja agência tem interesses no sector da justiça disse: “(...) *existem novas formas de apropriação que se baseiam na sobreposição de elites políticas e elites económicas, que é muito ajudada pelo facto de não existir uma lei sobre os conflitos de interesses o que faz com haja uma sobreposição entre os interesses políticos e económicos.*”

Confrontado com esta hipótese um funcionário do Ministério do Plano e Desenvolvimento reagiu nos seguintes termos: “ (...) *os perdiems podem ser uma fonte de rendas, existem perdiems de por exemplo 300 usd/dia, sendo uma maneira usual de as pessoas ganharem um dinheiro extra. Quanto ao procurement não tenho informações.*”

Conforme antes referi, Moçambique não possui uma lei que regule a questão dos conflitos de interesse e, com a crescente sobreposição entre as elites políticas e económicas, a promiscuidade entre a esfera política e económica torna-se cada vez mais um elemento inibidor da emergência de firmas realmente competitivas no mercado.

Hellman et al.<sup>98</sup> analisam os diferentes tipos de interações entre o estado e as firmas em países em transição, concentrando a sua análise na tentativa de perceber como as firmas exercem influência sobre os estados de modo a ganharem vantagens. Para tal eles definem três formas distintas de actuação das empresas/firmas em relação ao estado que são: *state capture* ou captura do estado, influência e a corrupção administrativa.

Para cada forma de actuação das firmas, definem o perfil das empresas que as usam, é assim que, para o caso da captura do estado, os autores apresentam as empresas recentemente privatizadas como as que mais incorrem neste tipo de práticas, como forma de ganharem espaço no mercado. As firmas que praticam a influência são as firmas estatais/públicas que devido aos laços que possuem com estado desde o período do socialismo, fazem o uso destas redes para ganharem vantagens no mercado. Por fim, na corrupção administrativa figuram as pequenas empresas que, devido aos seus poucos recursos, optam pela pagamento de subornos aos funcionários públicos.

Definindo o perfil das firmas captoras, os autores consideram que estas tendem por vezes a incorrer na prática de corrupção administrativa mas nunca conseguem praticar a influência na sua relação com o estado, pese embora algumas destas sejam apontadas como sendo firmas

---

<sup>98</sup> Hellman et al, 2000



que são detidas por ex-funcionários governamentais que as adquiriram durante o processo de privatizações.

Pegando no modelo dos autores para a sua aplicação ao caso moçambicano, contudo, é necessário incluir a variável conflito de interesses, uma vez que muitos se deparam, roubando as palavras de Rose-Ackerman<sup>99</sup>, com o problema das lealdades divididas. Muitos dos políticos no activo possuem interesses empresarias em firmas que prestam serviços ao estado e por vezes, o mais caricato, à instituições públicas onde eles possuem poder de decisão. O modelo de Hellman et al. é desenvolvido na assumpção de os proprietários das firmas privatizadas serem ex-funcionários públicos ou políticos que renunciaram aos seus cargos a favor do sector empresarial, o que não é, portanto, o caso em Moçambique.

“A concepção do Estado como `canal único` de recebimento e de afectação das rendas externas, deve ser entendida no contexto da dinâmica de evolução do sistema rendeiro e da sociedade. A economia rendeira induz uma moldagem institucional que torna progressivamente indistina a consideração `de Estado` e de agentes `privados` incrustados de forma adventícia no *Estado Rizoma* (Bayart:1989) na economia rendeira, o estado e tais agentes constituem o verso e o anverso de uma mesma, unica e indistinta realidade rendeira.<sup>100</sup>”

Aplicando o modelo de Hellman et al<sup>101</sup> à realidade do país, iria aprofundar apenas duas variáveis que são a captura do estado e a influência. A variável corrupção administrativa iria deixá-la a parte porque esta se encaixa perfeitamente no contexto moçambicano sem precisar de adaptações.

Analisando a variável captura do estado, integraria nesta as empresas que tendem a este tipo de práticas. Um estudo realizado pelo Centro de Integridade Pública, sobre Corrupção e Integridade nas Alfandêgas de Moçambique<sup>102</sup>, revelava que entre os vários grandes importadores que usavam a fronteira de Ressano Garcia a sul de Moçambique, que separa este país da Africa do Sul, havia uma sentimento de que certos importadores, conotados como financiadores do Partido Frelimo, tinham acesso a facilidades em termos de isenções fiscais.

No que diz respeito à influência estas empresas, seriam aquelas detidas pelos políticos-empresários em Moçambique. Diferentemente do modelo de Hellman et al., em que aqui se

---

<sup>99</sup> Rose-Ackerman, 1999, p. 111

<sup>100</sup> Carneiro, 2005, p. 53

<sup>101</sup> Hellman et al 2000

<sup>102</sup> Mosse e Cortez, 2006

encontrariam as empresas estatais/públicas, no caso moçambicano iríamos encontrar as empresas pertencentes a políticos ou em que estes são sócios.

Este tipo de empresas, tal como no modelo dos autores, não incorre em pagamentos usando somente da sua influência para ganhar os concursos públicos lançados pelo estado, provocando por conseguinte graves distorções nos mercados uma vez que as suas propostas nem sempre são as melhores e mais competitivas para o estado.

O funcionário de uma organização não governamental moçambicana, que exerce a função de director-executivo da mesma, disse o seguinte: *“(...) a manipulação dos concursos públicos é uma das formas de apropriação usada pelas elites no poder, repare que a lei sobre o procurement é nova e tem as regras de Banco Mundial, mas a prática mostra que há muito tráfico de influência.”*

“Funcionários podem, sem dúvida, favorecer negócios com firmas nas quais eles tenham interesses, à custa de outras empresas que podiam desempenhar trabalhos públicos mais baratos e com maior competência. Favoritismo análogo é possível em contextos reguladores e de privatizações. Não são necessários subornos. Os funcionários seguem simplesmente os seus próprios interesses económicos.<sup>103</sup>”

Numa das entrevistadas realizadas com um funcionário de uma agência de cooperação que tem um grande enfoque no sector judicial, este afirmou que: *“(...) uma das muitas preocupações que temos é a falta de legislação que regulamente a questão dos conflitos de interesses, por exemplo temos a informação que existem trinta e cinco famílias que controlam tudo em Moçambique, isso revela um elevada falta de clareza e separação entre as esferas pública e privada.”*

Usando do poder de influência, informação privilegiada e a posição ocupada pelos seus proprietários junto da máquina administrativa do estado, estas firmas não precisam de recorrer aos subornos para ganharem concursos, tendo o controle dos principais negócios do estado com base no tráfico de influências, não sendo necessário que elas sejam as mais competitivas, eficientes e eficazes no mercado.

O director-executivo da ONG moçambicana acima citado disse sobre este assunto: *“(...) a existência de um quadro legal e regulatório afigura-se crucial no caso moçambicano, sem as*

---

<sup>103</sup> Rose-Ackerman, 1999, p.111

*leis dificilmente iremos ultrapassar este problema. A monitoria da sociedade civil e dos medias pode contar como elemento adicional, mas nada pode substituir a importância das leis.”*

Portanto, a garantia que estas firmas possuem de assegurarem os contratos de prestação de serviços mais atractivos faz com que elas sejam menos propensas a investir no desenvolvimento de competências e *expertise* nas suas áreas de actividade.

Os processos de acumulação e especialização rendeira das elites sofreram mutações ao longo dos tempos, consoante os constrangimentos internos e externos que foram ocorrendo, e é dentro desta lógica que se enquadra esta nova forma de apropriação consubstanciada na sobreposição entre as esferas política e económica.

Por outro lado, a sobreposição entre público e o privado remete-nos às dinâmicas do exercício do poder em África, que apresenta características neo-patrimoniais.

Olhando para a falta de distinção entre a esfera pública e privada, e indo de encontro aos comentários acima produzidos sobre outras formas de apropriação que estão a surgir com o maior afluxo do investimento directo estrangeiro, o interlocutor anteriormente citado fez o seguinte comentário: “(...) *muitos contratos e concessões do estado são negociados no secretismo acabando por beneficiar directamente as familias das elites no poder.*”

Elisio Macamo<sup>104</sup>, na sua obra “Um país cheio de soluções” identifica três formas de estado patrimonialista em Moçambique nomeadamente, o patrimonialista-predador, patrimonialista-absolutista e o patrimonialista-burocrático, correspondendo respectivamente ao período colonial, socialista e ao estado actual.

Centrado o enfoque no estado patrimonialista-burocrático o autor diz que este apresenta duas características essenciais. Uma é a sua transformação em gestor de auxílio de desenvolvimento. Com efeito o poder do estado - reside aí a sua atracção – baseia-se precisamente na coordenação da intervenção externa no país. Governar significa conceber, implementar e avaliar projectos. A outra característica é a submissão da função do estado ao grande objectivo do desenvolvimento.

O comentário de um entrevistado se enquadra no discurso de Macamo quando aborda a questão da atracção do poder em Moçambique: “*O uso dos meios do estado em processos*

---

<sup>104</sup> Elisio Macamo, 2006

*eleitorais, pode ser enquadrado como uma forma de apropriação dos fluxos de ajuda, pois é através desses recursos que o partido se reproduz no poder e, estando no poder, as elites garantem o seu acesso privilegiado aos fluxos financeiros disponibilizados pela comunidade internacional.”*

A perspectiva neo-patrimonialista, com a sua análise do poder em África numa lógica redistributiva dos recursos, oferece-nos alguns contributos válidos para a análise da realidade moçambique com a entrada do apoio directo ao orçamento. O estado moçambicano com esta modalidade ganhou novo folêgo na sua missão de gestor e redistribuidor da ajuda ao desenvolvimento.

A gestão dos fluxos de ajuda conferiu legitimidade ao estado, possibilitando a prestação de serviços que de outra forma seria incomportáveis devido a ausência de recursos. Assim, a ajuda afigura-se um elemento essencial para a sobrevivência do estado, capacitando-o com ferramentas essenciais para a sua gestão financeira e administrativa, o que possibilitou por sua vez um maior controlo dos fluxos disponibilizados pela comunidade internacional.

Mas se ela é um elemento fulcral para a sobrevivência do estado moçambicano, também o é para aqueles que estão dentro desta enorme máquina burocrática e as suas respectivas elites.

“A generalização dos programas de ajuda ao desenvolvimento produziu novas relações clientelares. Sucedendo e, não raro, dando continuidade às velhas formas existentes na época colonial, estas relações têm nos mediadores as figuras sociais centrais. Fazendo parte da vasta camada social que podemos, de modo grosseiro, designar por burocracia estatal e organizacional, os mediadores ocupam posições sociais muito diversas que variam em função da proximidade ou dos cargos desempenhados no aparelho de estado e das suas ligações às ONGs e outras organizações de cooperação e ajuda ao desenvolvimento<sup>105</sup>.”

Tendo mais recursos disponíveis, as probabilidades de os aplicar de modo a satisfazer as redes clientelares é um risco iminente. Um doador afecto ao grupo de economistas, entrevistado para efeitos deste trabalho frisou que: “(...) o facto de o Governo de Moçambique possuir mais recursos pode abrir espaço para o uso irresponsável desses mesmo recursos, podendo este começar a apostar nos gastos em coisas que sejam visíveis para efeitos de politiquices em detrimento de algo mais palpável para o seu povo”.

---

<sup>105</sup> Ribeiro, citado por Pereiro e Mendes, 2006

Devido aos mecanismos de controlo introduzidos para fiscalização dos fluxos da ajuda, o processo de redistribuição característico dos estados neo-patrimonialistas sofreu alterações mas sem perder a sua característica principal, em que o domínio do poder sobre estado possibilita a gestão da partilha.

O pronunciamento do funcionário de uma ONG local, sobre este assunto ajuda a compreender o redesenho nas formas de apropriação: “(...) *no caso da apropriação dos fundos alocados pela parceiros programáticos penso que não se pode falar de captura do estado, mas sim de um cenário em que as firmas detidas pelos políticos/empresários influenciam todo o processo de procurement. A captura é uma situação extrema.*”

O apoio directo ao orçamento, aplicado à realidade moçambicana, produziu alguns aspectos distintos dos outros países onde esta modalidade de ajuda é implementada. Esta particularidade prende-se a factores estruturais do próprio país e às dinâmicas e interesses dos diversos intervenientes.

Alguma da literatura sobre esta modalidade de ajuda indica que ela não é recomendável nos casos em que o país receptor da ajuda apresenta elevados índices de dependência, o que torna os desafios para a implementação e alcance dos objectivos preconizados ainda maiores.

Moçambique possui uma economia que tem como bases dois principais vectores, dos quais não possui nenhum tipo de controlo. Por uma lado temos a ajuda ao desenvolvimento, cujos os fluxos são determinantes para o crescimento continuado que a sua economia vem registando nos últimos anos; por outro lado, verifica-se o número considerável de grandes projectos de capital intensivo que beneficiam de elevadas isenções fiscais, cujas contribuições para o orçamento são insignificantes em comparação ao volume de negócios produzido por estes projectos.

Não tendo o controlo sobre nenhuma dessas fontes de receitas que seriam de extrema importância para o seu orçamento e com um sector privado pequeno onde a arrecadação tributária também se revela fraca, a aposta nas contribuições dos parceiros de apoio programático afigura-se crucial de modo a responder aos interesses imediatos do governo moçambicano.

Para agravar o cenário, as contribuições fiscais da população activa, embora tenham tido um incremento, continuam apresentar níveis muito baixos. Sendo assim, como estratégia a longo prazo, as bases nas quais se assenta o modelo de arrecadação de receitas do Estado

moçambicano revela-se insustentável e pouco viável, em decorrência do facto de depender da boa vontade de outros.

Tomando estes factores em consideração, percebe-se a necessidade por parte das elites políticas de redefinirem o seu papel, como diz Sumich<sup>106</sup>, integrando-se a si próprios em poderosas redes internacionais, sempre tendo como objectivo posicionar-se estrategicamente de modo a beneficiarem dos fluxos financeiros que chegam ao país.

Partindo deste princípio, uma nova alteração na canalização dos fundos de ajuda pode vir a implicar o reajustamento de estratégias de sobrevivência. Em outras palavras, a provável viragem para uma lógica desenvolvimentista que é defendida por Hanlon e Mosse, terá ocorrido devido à oportunidade que o apoio directo ao orçamento trouxe para que tal acontecesse. Perante esta cenário, não se pode descurar a hipótese de uma mudança nas dinâmicas de intervenção da ajuda ao desenvolvimento poder implicar rupturas neste padrão desenvolvimentista, de modo a ajustar-se a nova realidade que daí resulte.

---

<sup>106</sup> Sumich, 2008

## V. Considerações Finais

O argumento principal deste trabalho é que a introdução do apoio directo ao orçamento contribuiu para o surgimento de novas formas de apropriação e acumulação dentro do sector público em Moçambique.

E este argumento baseia-se no pressuposto de que os condicionalismos inerentes à implementação desta modalidade de ajuda ao desenvolvimento criaram condições, particulares de forma a reduzir a ocorrência de esquemas fraudulentos como, por exemplo, a existência de funcionários fantasmas no sector público, a utilização dos créditos do tesouro para financiamento de empresas privilegiadas, entre outras formas de extrair fundos do estado.

O apoio directo ao orçamento prevê uma maior harmonização da ajuda por parte dos doadores, subida dos níveis de apropriação por parte do país receptor, maior previsibilidade nos desembolsos dos fundos e o reforço do *accountability* por parte do país receptor. A prossecução destes requisitos requer uma reconfiguração da gestão financeira do estado de modo a fazer face aos riscos fiduciários, que são apontados como uma das fragilidades desta modalidade de auxílio ao desenvolvimento.

Se ao nível da ajuda via projectos o poder se encontra concentrado a níveis mais baixos da administração pública, quando passamos para os SWAPS o poder transita para os ministérios e no apoio directo ao orçamento este é transferido para a posse do Ministério das Finanças e do Ministério do Plano e Desenvolvimento.

No novo redesenho do estado, duas instituições ganharam primazia em detrimento dos restantes ministérios sectoriais, poder este que adveio da gestão directa dos fluxos de ajuda no que diz respeito ao Ministério das Finanças e do diálogo directo com os financiadores por parte do Ministério do Plano e Desenvolvimento.

Este poder sempre é exercido em função dos fluxos externos que se tornam importantes para a legitimação do estado e para os efeitos de redistribuição.

A reconfiguração da gestão financeira do estado implicou a instalação de canais de gestão mais transparentes da função pública, de modo a evitar os riscos fiduciários, permitindo um maior acesso por parte dos parceiros financeiros a todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Por outro lado, a necessidade de harmonização acabou criando um grupo de parceiros forte, que pese embora não seja homogéneo tem a seu favor,

um enorme poder financeiro que o torna capaz de influenciar, criar e até obstruir as políticas do governo moçambicano.

A importância da ajuda ao desenvolvimento para Moçambique contribui de certa forma para que a apropriação seja feita em função das conveniências e dos interesses em jogo. A forte dependência da ajuda internacional a que o país está sujeito e a importância que esta tem para a manutenção e reprodução das elites políticas e económicas inibe uma postura mais agressiva no sentido de tomar o controlo das políticas de desenvolvimento.

Moçambique apresenta historicamente uma economia estruturalmente extravertida, tendo por conseguinte os centros de decisão fora do país. Portanto, os padrões de acumulação centram-se no exterior, estabelecendo por conseguinte relações com as elites locais numa posição de óbvia subalternização destas.

Estas condicionantes não só impedem uma apropriação sem camuflagens, devido ao receio de cortes, como condicionam o padrão de acumulação consoante as mudanças verificadas no exterior. As mudanças ocorridas no padrão de apropriação dos bens públicos visam essencialmente não perder a oportunidade de capturar as rendas geradas pelos fluxos da ajuda internacional, e têm na sobreposição dos interesses públicos e privados o seu grande suporte.

Assim, desenvolveu-se uma nova forma de apropriação dos bens públicos que tem como suporte as vantagens de acesso ao estado por inerência do controlo do poder político de um grupo restrito que, sendo proprietários ou sócios de empresas, possuem informação privilegiada sobre os actuais e futuros negócios do estado.

Decorrente deste aspecto abre-se espaço para o surgimento e consolidação de uma elite de políticos/empresários, com poder para exercer influência sobre os processos de *procurement* baseado na sobreposição dos interesses públicos e privados defendidos por estes.

Este estudo é uma tentativa inicial de compreender as mudanças que ocorrem com a implementação do apoio directo ao orçamento e as novas formas de apropriação dentro do sector público em Moçambique. Devido às limitações inerentes ao tempo disponível para a pesquisa, não foi possível pesquisar outras variantes de apropriação das elites.

Por exemplo, seria interessante observar-se com mais profundidade o perfil das empresas que ganham com frequência os concursos públicos desde a entrada em vigor do apoio directo ao orçamento. Outro aspecto seria tentar perceber os novos contornos da pequena corrupção em face dos contragimentos criados pela implementação de melhores mecanismos de controlo e,



por fim, analisar os novos apetites criados junto das elites pela maior afluência dos fluxos do investimento directo estrangeiro.

## **Bibliografia**

- ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders (1994): “Moçambique em transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992”, (ed.) CEEI-ISRI, Maputo, 1994.
- BOCHMANN, Grete and OFSTAD, Arve, *Moçambique: Ajuda Norueguesa Num Contexto de Crise. Estudo do País e Exame da Ajuda Norueguesa*. Francfort, Bergen, Noruega, 1990.
- BRAUTIGAM, Debora, “Aid Dependence and Governance” Norstedts Tryckery AB (EDGI), 2000.
- CASTELO-BRANCO, Carlos N., “Reflexões sobre a economia política da ajuda externa e avaliação dos PAPs em Moçambique” In Ibis/Grupo Moçambicano da Dívida, Maputo, Maio, 2009. ([www.iese.ac.mz/?\\_target\\_=investigador](http://www.iese.ac.mz/?_target_=investigador))
- CHABAL, Patrick and DALOZ, J. Pascal, *Africa Works, disorder as political instrument*.1999.
- GROELSEMA, R.J, TURNER, J.M, SHENGA, C, “Avaliação da Democracia e Governação em Moçambique”, Relatório da USAID, Maputo, 2009.
- HANLON, Joseph, *Mozambique Who Calls the Shots?* Villiers Publications, London, UK,1991.
- HANLON, Joseph, *Peace Without Profit – How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Villiers Publications, London, UK, 1996.
- HANLON, Joseph, “Are donors to Mozambique promoting corruption?” – Palestra proferida a 3-4 Julho, Sheffield, 2002.
- HANLON, Joseph, and SMART, Teresa, “*Há mais Bicicletas – Mas Há Desenvolvimento?*”, CIEDIMA e Editora de Maputo, Maputo, Moçambique, 2008.
- HANLON, Joseph, MOSSE, Marcelo, “Is Mozambique’s Elite Moving from Corruption to Development?”.2009.
- HELLMAN, S. Joel et al, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”. WB Policy Research, Working Paper No. 2444, 2000.
- HODGES, Tony. and TIBANA, Roberto. J, ” *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*”, Princípios, Maputo, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P, *Political Order in Changing Societes*, New Haven: Yale University Press, 1968.

KILLICK, Tony et al, “Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique”, Report to the PAPs and the GOM, Maputo, 2000.

KNACK, Stephen, “Aid Dependence and Quality of Governance: a Cross-Country Empirical Analysis”. Washington DC: the World Bank, 2000.

KOEBERLE, S, and STAVRESKI, Z, *Budget Support as More Effective Aid?: Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington D.C, World Bank, 2005.

KOLSTAD, Ivar, “Direct Budget Support and Corruption”. CMI. U4 Anti-Corruption Resource Center, 2005.

MACAMO, Elisio, *O Abecedário da nossa dependência*, Ed. Ndjira, 2005.

MACAMO, Elisio, “Political Governance in Mozambique” Final Report, DFID-Mozambique.2006

MACAMO, Elísio, *Um País Cheio de Soluções*, Produções Lua, Maputo, Moçambique, 2006.

MÉDARD, Jean-Francois, “Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan” *Africa Mondes en Development*, tome 26. Paris. 1998.

MILANDO, João, *Cooperação sem Desenvolvimento*. Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, Portugal, 2005.

MOORE, M, *Political Underdevelopment: What causes ‘bad governance’*, *Public Management Review*, vol.3 (3). 385-418. 2001.

MOSCA, João, *Economia de Moçambique Século XX*. Instituto Piaget, Lisboa, Portugal,2005.

MOSSE, M. and CORTEZ, E, “Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique: Uma Avaliação das Boas Práticas”. Ed. Centro de Integridade Pública, Maputo, 2006.

MOYO, Dambhisa, *Dead Aid*, Penguin Books, London, 2009.

NATHANIEL, Leff, “Economic Development Throught Bureaucratic Corruption” in *American Behavioral Scientist* pp 8-14, 1964.

North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

NUVUNGA, A, ”Dependência de Ajuda Externa e Governação em Moçambique” artigo extraído in AWORTWI, N. And NUVUNGA, A. *Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique*, ed. Ciedima, Maputo, Moçambique, pp39-66, 2000.

PROCOPIO, Lia Quartapelle, “General Budget Support as Conditional Aid. The Case of Mozambique”, University of London, 2005.

RENZIO, Paolo and HANLON, Joseph, “Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence”. GEG working paper 2007/25. 2007.

RIBEIRO, Fernando B, “A luta Pelas Rendas: Trabalho aplicado, ajuda ao desenvolvimento, e mediadores em Moçambique”, artigo extraído in Pereiro, X. And Mendes, P. *Textos de Antropologia Aplicada*, Vila Real, UTAD, 2006.

SCHIEFER, Ulrich, *Integrated Evaluation of Change: A new perspective for planning and evaluation in multiple intervention environments*, Ed. Periploi. 2008.

STASAVAGE, David, “Causes and Consequences of Corruption: Mozambique in Transition” extraído in DOIG, Alan and THEOBALD, Robin, *Corruption and Democratisation*, pp65-97, 2000.

SUMICH, Jason, “Construir uma nação: Ideologias de modernidade da elite moçambicana” extraído in Revista Análise Social, vol XLIII (2º), pp319-345, 2008.

SUMICH, Jason, “Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites”, *Journal of Southern African Studies*, 34:1, 111-125, 2008.

GRONEMEYER, M, “Ajuda”, extraído in *Dicionário do Desenvolvimento – Guia para o Conhecimento como Poder*, Editora Vozes, Petropolis,18p.2000.

WALLE, N. V, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, Cambridge University Press. 2001.

YUSSUF, Adam, *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo*, Promédia, 2005.

## **Jornais Consultados**

Jornal Savana do dia 12/03/2010

Jornal Notícias 17/03/2010

## **Sites Consultados**

[www.pap.org.mz](http://www.pap.org.mz) site consultado no dia 25/09/2009

[www.integridadepublica.org.mz](http://www.integridadepublica.org.mz) site consultado no dia 23/11/2009

[www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz) site consultado no dia 23/02/2010

[www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz) site consultado 23/02/2010

<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=52> site consultado no dia 17/03/2010