

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



EDUCAÇÃO E CAPITAL-IMPERIALISMO:
AS INFLUÊNCIAS POLÍTICO-PEDAGÓGICAS DO BANCO MUNDIAL
NAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE

INNY BELLO ACCIOLY

Rio de Janeiro

2018

I

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**EDUCAÇÃO E CAPITAL-IMPERIALISMO:
AS INFLUÊNCIAS POLÍTICO-PEDAGÓGICAS DO BANCO
MUNDIAL NAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE**

INNY BELLO ACCIOLY

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Educação da Faculdade de
Educação da Universidade Federal do Rio de
Janeiro, como requisito parcial para a obtenção
do título de Doutor em Educação.

Orientador: Dr. Roberto Leher

Rio de Janeiro
2018

CIP - Catalogação na Publicação

A171e Accioly, Inny Bello
 Educação e capital-imperialismo: as influências
político-pedagógicas do Banco Mundial nas relações
entre Brasil e Moçambique / Inny Bello Accioly. --
Rio de Janeiro, 2018.
 364 f.

 Orientador: Roberto Leher.
 Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de Pós
Graduação em Educação, 2018.

 1. políticas educacionais. 2. trabalho e educação.
3. cooperação Sul-Sul. 4. Moçambique. 5. capital
imperialismo. I. Leher, Roberto, orient. II. Título.



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A Tese intitulada “Educação E Capital-Imperialismo: As Influências Político-Pedagógicas Do Banco Mundial Nas Relações Entre Brasil E Moçambique”

Doutorando(a): Inny Bello Accioly

Orientador(a) pelo(a): **Prof(a). Dr(a). Roberto Leher (UFRJ)**

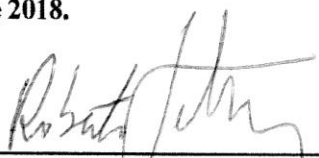
E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e homologada pelo Conselho de Ensino para Graduados e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

DOUTOR EM EDUCAÇÃO

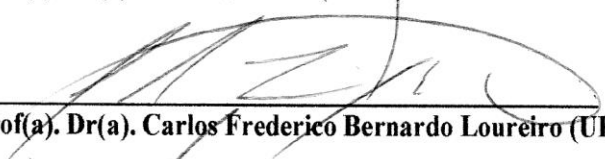
Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2018.

Banca Examinadora:

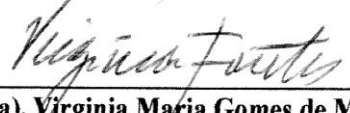
Presidente:



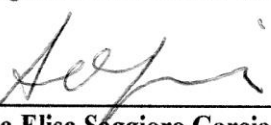
Prof(a). Dr(a). Roberto Leher (UFRJ)



Prof(a). Dr(a). Carlos Frederico Bernardo Loureiro (UFRJ)



Prof(a). Dr(a). Virginia Maria Gomes de Mattos Fontes (UFF)



Prof(a). Dr(a). Ana Elisa Saggiore Garcia (UFRRJ)



Prof(a). Dr(a). Isabela Nogueira de Moraes (IE/UFRJ)

*À memória da minha mãe,
com quem quisera eu compartilhar
as alegrias
de ver nascer esta tese.*

Agradecimentos

Este trabalho resulta de longos anos de estudos e esforços. Escrever uma tese na calamitosa conjuntura político-econômica em que se encontram o Estado do Rio de Janeiro e o Brasil exigiu redobrados esforços de concentração, foco e equilíbrio emocional. Em muitos momentos, extrapolei meus limites físicos e emocionais, o que resultou em difíceis processos de adoecimento. Nestes momentos de dificuldade, contei com a força motivadora de grandes mestres que me inspiraram a seguir adiante. Mestres que se tornaram amigos e grandes amigos que me fizeram ampliar o sentido do que é ser um mestre. Meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que cruzaram o meu caminho e me auxiliaram a superar os desafios. Em especial, ao meu magnífico orientador Roberto Leher, pelo apoio, confiança no meu trabalho, cuidadosa orientação e pela inspiração com o seu exemplo de dedicação e generosidade. Ao Carlos Frederico Loureiro, que acompanha a minha trajetória desde o mestrado, me motivando e me inspirando com seu exemplo de força e dedicação. Ao Celso Sanchez, um grande mestre que me amplia a visão sobre o mundo acadêmico. A todos os companheiros do COLEMARX, grupo do qual tenho orgulho de fazer parte. À Vânia Motta, uma grande mestre de imensurável generosidade; à Luciane, uma grande amiga e mestre com quem aprendo o significado das palavras força e determinação; à Simone, pelo incentivo nos momentos de dificuldade. Aos companheiros do LIEAS, que tiveram extrema importância na minha trajetória acadêmica. Ao amigo Fábio Leite, com quem tive a oportunidade de trabalhar e construir alternativas e à amiga Eli, com quem aprendi a ampliar meus olhares sobre a profissão docente. Agradecimentos aos companheiros do GIEPE, que me auxiliaram nos estudos da obra de Gramsci, em especial aos companheiros Rodrigo Lamosa e Rodrigo Castelo. Ao Nicolas Stahelin, com quem tive a oportunidade de dialogar sobre as políticas educacionais do Brasil e Estados Unidos. Um especial agradecimento ao mestre e amigo Donaldo Macedo (*University of Massachusetts/Boston*), pela força, incentivo e longos diálogos freireanos. Aos professores Sheila Macrine e João Paraskeva, da *University of Massachusetts (Dartmouth)*. Ao Juan, pela força e incentivo. À Joana e ao Arlindo, pela generosidade nos diálogos sobre o contexto educacional moçambicano. Ao Jeremias Vunjanhe, pelo exemplo de luta e resistência e pela generosidade com que me auxiliou na pesquisa. Em Moçambique, agradeço ao prof. Yussuf Adam, pela prontidão com que se disponibilizou a me receber na Universidade Eduardo Mondlane - espero que em breve possamos estreitar os contatos. Agradeço aos que foram meus alunos na UFRJ, por me ensinarem os sentidos da profissão docente. Agradeço aos professores que se dispuseram a compor a minha banca de qualificação e de defesa da tese e que tiveram extrema importância na construção do meu trabalho: prof^a Virgínia Fontes, prof^a Isabela Nogueira, prof^a Ana Garcia e prof. Carlos Frederico Loureiro. Aos meus familiares, pela compreensão sobre as minhas ausências; à Vera, pela presença nas horas mais difíceis; à minha madrinha, pelo colo e pelo cuidado; ao André, pelo auxílio paciente nos conhecimentos sobre economia e pelas ricas trocas intelectuais. Por fim, agradeço à CAPES e à FAPERJ pelo auxílio financeiro que possibilitou a pesquisa.

*“As condições de vida em Moçambique, o tipo de inimigo que temos,
 não permitem nenhuma outra alternativa.
 É impossível criar um Moçambique capitalista.
 Seria ridículo para as pessoas lutarem para destruir
 a estrutura econômica do inimigo e depois reconstruí-la
 para o inimigo. Seria ridículo, e eu disse várias vezes”.*

Eduardo Mondlane,
 trecho de entrevista concedida a Aquino de Bragança
 após o II Congresso da FRELIMO, em 1968.
 (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982, p.121, tradução nossa.)

*Em 12 de dezembro de 1991,
 Lawrence Summers [economista-chefe do Banco Mundial]
 escreveu um memorando interno do Banco Mundial
 (mais tarde divulgado na imprensa)
 em que argumentou que a exportação
 de poluição e resíduos tóxicos para o Terceiro Mundo
 constituía um “mercado de bem-estar mundial”,
 economicamente sólido, que deveria ser ativamente encorajado
 pelo Banco Mundial. Uma vez que “os custos do impacto
 da poluição na saúde depende dos cálculos
 das perdas econômicas pelo
 aumento da morbidade e mortalidade”[...]
 “uma determinada quantidade de poluição
 prejudicial à saúde deve ser despejada
 nos países com os menores custos,
 que serão os países com os salários mais baixos”.*
*Além disso, “carcinógenos associados com, por exemplo,
 o câncer de próstata, devem ser menos preocupantes em países
 onde as pessoas não são suscetíveis de viver
 o tempo suficiente para desenvolver tais doenças.
 Em termos econômicos,
 “os países pouco populosos da África estão muito pouco contaminados”
 (FERGUSON, 2007, p.70, tradução nossa).*

RESUMO

Foram analisadas as relações de cooperação internacional e diplomático-econômicas estabelecidas entre Brasil e Moçambique (2004-2015) com o objetivo geral de compreender o caráter pedagógico da inserção brasileira na arena da cooperação internacional. O objetivo específico foi compreender em que medida a cooperação brasileira em Moçambique se relaciona à agenda de reformas do Banco Mundial (considerado um intelectual coletivo) em relação à educação dos funcionários do Estado e da força de trabalho. A pesquisa seguiu o método do materialismo histórico-dialético. Foram centrais os conceitos de “bloco histórico”, “Estado ampliado”, “Estado educador”, a perspectiva da *integração desigual das forças produtivas* e a formulação sobre o capital-imperialismo. Foram analisados documentos do Banco Mundial, FMI, OCDE, ONU, UNCTAD, PNUD, UNESCO e UNFPA para sistematizar as formulações teóricas e as recomendações de políticas educacionais para Moçambique. Também foram analisados os acordos de cooperação entre Brasil e Moçambique, no período 2004-2015. Identificou-se a existência de acordos relacionados a interesses privados, acordos com o viés de alívio à pobreza e acordos para a reestruturação do Estado moçambicano. Constatou-se que muitos destes acordos promovem a capacitação profissional de funcionários do Estado, alinhada à pedagogia das competências. A materialidade do caráter pedagógico da atuação brasileira é constatada a partir da análise conjugada das expropriações promovidas pelas empresas brasileiras em Moçambique com os acordos de cooperação. A combinação de expropriação e repressão assume um caráter educativo negativo (ensina como não agir), enquanto as ações para o alívio à pobreza e a educação dos funcionários cumprem a função educativa positiva (ensina como agir, difunde hábitos e disposições mentais). Por fim, apresentamos uma reflexão sobre a educação no capital-imperialismo. A *integração desigual das forças produtivas* pressupõe que as políticas educacionais das nações periféricas assumam um caráter altamente pragmático, visto que, no mercado mundializado, a mercadoria força de trabalho é incorporada ao rol das “vantagens comparativas”, atraindo ou repelindo investidores. Os sistemas educacionais nacionais são reestruturados segundo demandas relacionadas ao modelo de desenvolvimento, ao tipo de capital predominante na região, ao potencial de exploração de recursos naturais e força de trabalho e ao contexto da luta de classes. Nas nações periféricas, torna-se cada vez mais latente a conjugação da função positiva e negativa do Estado educador. As escolas assumem a função de prover o mínimo de educação necessário para que os trabalhadores se adequem às condições instáveis do mercado. Não há limites para a precarização da educação, pois até as escolas mais precárias cumprem a função de fornecer competências, conceder certificados e disciplinar a classe trabalhadora.

PALAVRAS-CHAVE: Capital-Imperialismo; Políticas Educacionais; Trabalho e Educação; Cooperação Internacional; Cooperação Sul-Sul; Moçambique.

ABSTRACT

This thesis was based on the analysis of the "international cooperation" and diplomatic-economic relations established between the Brazilian and Mozambican governments during 2004-2015, in order to understand the pedagogical role played by Brazil within the "International Cooperation" arena. The specific aim was to understand how the Brazilian cooperation in Mozambique relates to the World Bank's (which is considered as a collective intellectual in the Gramscian sense) reform agenda, especially in relation to the education of State staff and Mozambican workforce. The research followed the method of historical-dialectical materialism. The concepts of the "historical bloc", "extended state", "educating state" and the perspective of the unequal integration of the productive forces, linked to the concept of capital-imperialism, have become central. Documents from the World Bank, IMF, OECD, UN, UNCTAD, UNDP, UNESCO, UNFPA, were analyzed in order to systematize the theoretical formulations and recommendations on educational policies for Mozambique. We also analyzed the agreements signed by the governments of Brazil and Mozambique during 2004-2015. We identified agreements related to private interests, agreements related to "poverty alleviation" and agreements promoting restructuring of the Mozambican State. High number of agreements establishes "professional qualification" of State staff, following the "competence pedagogy". By combining the analysis of the expropriations provoked by the Brazilian companies in Mozambique to the analysis of the "cooperation agreements", we point out the materiality of the "pedagogical" character of the Brazilian activity in Mozambique: the combination of expropriation and repression assumes a "negative" educational character (teaches how you should not act), while actions for "poverty alleviation" and education fulfill the "positive" educational function (teaches how to act, diffuses habits and mental dispositions). Finally, we present a thought about education in capital-imperialism times. In our perspective, the unequal integration of the productive forces demands that the peripheric nations' education policies assume a highly pragmatic character, since, in the globalized market, the labor force is incorporated in the list of the "comparative advantages" of a country, which can attract or repel investors. National education systems are restructured according to different demands, concerning the model of development, the type of capital prevailing in the region, the potential for exploitation of natural resources and labor power, and the context of class struggle. In peripheral nations, the conjugation of the positive and negative functions of the educating state becomes increasingly latent. Thus, schools assume the role of providing the minimum education necessary to adapt workers to unstable market conditions. There are no limits to the precariousness of education, since even the most precarious schools fulfill the function of granting certificates and "disciplining" the working class.

KEYWORDS: Capital-imperialism; Education Policies; Labor and Education; International Cooperation; South-South Cooperation; Mozambique.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Condições para aquisição de cidadania pelos indígenas	27
Quadro 2 -	Indígenas X Assimilados	27
Quadro 3 -	Dados do Ensino Secundário no Moçambique Colonial (1961 – 1974)	27
Quadro 4 -	A luta pela libertação colonial	39
Quadro 5 -	Moçambique: do Socialismo à Liberalização	63
Quadro 6 -	Impactos Humanos e Econômicos das Políticas de Desestabilização	63
Quadro 7 -	O Consenso de Washington em 1989	91
Quadro 8 -	Os dois Estágios da Liberalização Econômica	94
Quadro 9 -	Principais Medidas Adotadas em Moçambique nos 1990	108
Quadro10-	Compromissos internacionais assumidos por Moçambique	142
Quadro11-	Histórico da ajuda externa em Moçambique	151
Quadro12-	Comparativo dos Princípios da Declaração de Paris e da Declaração de Busan	154
Quadro13-	Apoio dos “Parceiros de Apoio Programático” por setores 2007-2014	155
Quadro14-	Quadro Anual de Desempenho do Governo de Moçambique (2012-2014)	158
Quadro15-	Impacto Orçamental para 2012 (em milhões de meticais)	162
Quadro16-	Investidores nacionais de origem em Moçambique	225
Quadro17-	Da política para os negócios	227
Quadro18-	Principais países compradores de produtos brasileiros (2014)	267
Quadro19-	Cronologia das relações bilaterais	279
Quadro20-	Acordos de Cooperação, Países e Instituições Envolvidas (2010)	284
Quadro21-	Acordos de Cooperação Brasil-Moçambique e Interesses Privados (2004-2015)	288
Quadro22-	“Cooperação” e alívio à pobreza	291
Quadro23-	Total dos acordos assinados entre Brasil e Moçambique (2004-2015) e capacitação profissional	302
Quadro24-	Acordos de Cooperação, Interesses Privados e Educação	305
Quadro25-	Acordos de cooperação e agenda da boa governança	307
Quadro26-	Classificação das organizações da sociedade civil em relação ao seu posicionamento sobre o PROSAVANA	321

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Empréstimos do BM à Moçambique (1984- 1989)	107
Gráfico 2 -	Empréstimos do BM à Moçambique (1990-1995)	108
Gráfico 3 -	Empréstimos do BM à Moçambique (1998-2000)	110
Gráfico 4 -	Empréstimos do BM à Moçambique (2000-2003)	111
Gráfico 5 -	Percentagem Anual de Crescimento do PIB em Moçambique, 1991-2012.	117
Gráfico 6-	Evolução da Estrutura do Orçamento do Estado (2008-2014)	153
Gráfico 7 -	Peso das Modalidades de Ajuda ao Governo na Estrutura da Cobertura do Orçamento do Estado por Recursos Externos (2011-2013)	153
Gráfico 8 -	Evolução do peso do setor da Educação na Despesa do Estado (2005-2009)	161
Gráfico 9 -	Estrutura do orçamento do Setor de Educação segundo as Fontes de Financiamento (2010)	163
Gráfico 10 -	Evolução no financiamento externo ao setor de educação (2009-2013)	164
Gráfico 11-	Estrutura da Fonte Interna (2010)	167
Gráfico 12-	Plano de admissões de funcionários públicos para 2012	168
Gráfico 13-	Número de Escolas Públicas Primárias Inferior e Superior (2000, 2003, 2010, 2014)	200
Gráfico 14-	Número de Matrículas no Primário Inferior e Superior Públicos (2005 e 2014)	201
Gráfico 15-	Número de Escolas Públicas no Nível Secundário Inferior e Superior (2000, 2004, 2010, 2014)	202
Gráfico 16-	Número de Matrículas no Secundário Inferior e Superior Públicos (2004 e 2014)	203
Gráfico 17-	Aumento do Ensino Secundário no Setor Público e Privado entre 2004 e 2009	204
Gráfico 18-	Perfil de escolarização dos jovens entre 15-24 anos (2011)	204
Gráfico 19-	Fluxo de IED em Moçambique e participação dos megaprojetos em milhões de dólares (1990-2010)	229
Gráfico 20-	Fluxo interno de investimento estrangeiro direto em Moçambique (2000-2015)	229
Gráfico 21-	Porcentagem do Fluxo de IED em relação ao total do IED recebido pelos países do HIPC Moçambique, Gana, República do Congo (2000-2015)	230
Gráfico 22-	Total do fluxo interno de IED recebido pelos países do HIPC (2005-2015)	231
Gráfico 23-	Fluxo de IED por país de origem (2004-2009)	232
Gráfico 24-	Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique por países de Origem, 2009	232
Gráfico 25-	Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique por países de Origem, 2010.	233
Gráfico 26-	Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique por países de Origem, 2012.	233
Gráfico 27-	Dispêndios do governo federal com a cooperação técnica (2005-2013)	254
Gráfico 28-	Obras das empreiteiras brasileiras no exterior, por empresa (1969-2010)	266
Gráfico 29-	Número de Acordos de Cooperação Brasil-Moçambique (1975-2015)	282
Gráfico 30-	Total do Fluxo Interno de IED e Acordos de	283

Gráfico 31-	Cooperação com o Brasil (2000-2015) Caráter dos Acordos Brasil-Moçambique (2004- 2015)	287
-------------	--	-------	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Incidência de Pobreza e Desigualdade, por Província, Urbano-Rural e Nacional	.....	117
Tabela 2 -	Moçambique: Dívida Pública Externa, 1998	.....	122
Tabela 3 -	Compromissos dos parceiros para o FASE (2006- 2013)	.....	164
Tabela 4	Compromissos dos parceiros para projetos bilaterais (2010-2013)	.....	164
Tabela 5 -	Nível de Educação por tipo de emprego, 2003	.....	211
Tabela 6 -	Impacto de uma Política de Concessão de Renda na Matrícula Escolar, Crianças de 6-14 anos, em Áreas Rurais, 2008	.....	218
Tabela 7 -	Greves registradas por setores e número de trabalhadores envolvidos (2001-2005)	.....	242
Tabela 8 -	Gastos do Governo Brasileiro com a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (2005-2013)	.....	253

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa de Moçambique	.....	13
Figura 2 -	Interação do FMI com países receptores de financiamento e doadores	.....	172
Figura 3 -	Corredor de Nacala	.....	236
Figura 4 -	Sequestros registrados em Moçambique 2011-2013	.....	244

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	.....	1
Procedimentos Metodológicos	.....	9
Notas sobre o Capital-Imperialismo	.....	11
1 MOÇAMBIQUE: CONTRADIÇÕES SOCIOHISTÓRICAS	.....	13
1.1 Moçambique Colonial	.....	15
A Força de Trabalho	.....	15
A Administração Pública	.....	19
A Educação	.....	24
1.2 Da guerra de libertação aos Ajustes Estruturais	.....	28
1.2.1 A Luta pela Independência em Moçambique (1962-1975)	.....	31
Educação nas Zonas Libertadas	.....	33
1.2.2 Pós independência: Continuidades e Rupturas (1975-1990)	.....	40
Desafios da Educação Após a Independência	.....	48
“Ajuda” Internacional nos Primeiros Anos Pós Independência	.....	50
Políticas de Desestabilização	.....	52
Preparando o Terreno para os Ajustes Estruturais	.....	59
2 TECENDO O CAPITAL-IMPERIALISMO NA ÁFRICA SUBSAARIANA: RECONFIGURANDO O ESTADO	.....	66
2.1 Banco Mundial e FMI: Coerção e Convencimento	.....	66
O Banco Mundial no Bloco Histórico Capital-Imperialista	.....	69
2.2 Prescrições do Banco Mundial para a África Subsaariana (1980-1990)	.....	75
Prescrições para a Educação: Um novo Estado Educador	.....	79
O Papel dos “Doadores”: Coerção Econômica e Construção de um Consenso na África	.....	85
2.3 Consenso de Washington: “Uma Convergência Mundial”	.....	91
A África Subsaariana no Consenso de Washington (1990-2000)	.....	100
Moçambique e o Ajuste Estrutural	.....	105
3 MOÇAMBIQUE E A INTEGRAÇÃO DESIGUAL DAS FORÇAS PRODUTIVAS (2000 – 2015)	.....	107
3.1 Organismos Internacionais e Formas Ético-Políticas da dominação Capital-Imperialista	.....	115
O “Problema” da Pobreza em Moçambique	.....	115
“Aliviar” a Dívida e a Pobreza	.....	121
Os Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)	.....	126
A Agenda da Boa Governança	.....	132
Da “Ajuda” à “Cooperação” Internacional	.....	139
3.2 Impactos das Reformas nos Gastos Sociais	.....	151
O Financiamento do Orçamento do Estado	.....	151
O Financiamento da Educação	.....	162

	Críticas à influência do FMI nos Gastos Sociais	170
3.3	Desenvolvendo a Educação Moçambicana no Capital-Imperialismo	176
	Mudanças nas Bases: do Socialismo à Liberalização (leis de 1983 e de 1992)	179
	As Reformas da Educação Primária e a Nova Estrutura Educacional	194
	A Reforma do Ensino Técnico Profissional	206
	Contradições das Reformas	211
3.4	Avançando as Expropriações	223
	Uma Fusão Pornográfica entre o Estado e o Capital	225
	Expropriações e Conflitos Sociais	241
4	AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE NA TEIA CAPITAL-IMPERIALISTA (2004-2015)	248
4.1	A Integração Subalterna da burguesia brasileira ao Capital-Imperialismo	259
4.2	A Presença Brasileira em Moçambique	271
4.3	Cooperação e Reformas: Os acordos de Cooperação entre Brasil e Moçambique (2004-2015)	283
4.4	Cooperação e Educação na Teia Capital-Imperialista	303
	Expropriações: Aspectos do Estado Educador	317
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	325
	Considerações sobre as Relações entre Brasil e Moçambique na Teia Capital-Imperialista	325
	Considerações sobre a Educação no Capital-Imperialismo	332
	REFERÊNCIAS	338

INTRODUÇÃO

A força de trabalho, conforme apontado por Marx no “Livro I” de “O Capital”, é uma mercadoria especial, pois possui a capacidade de gerar valor (a substância do capital) e, portanto, capital. Sem força de trabalho humano, não há capital - não importando o nível de desenvolvimento tecnológico alcançado.

Desta forma, a quantidade e a qualidade da força de trabalho constituem preocupações centrais para a manutenção e a expansão do universo social do capital para todas as regiões do planeta. No atual momento do capital-imperialismo (FONTES, 2010), a qualidade da força de trabalho (as suas "competências") constitui fator de grande importância na corrida pela apropriação da mais-valia total produzida em escala mundial.

São os processos educacionais que qualificam a força de trabalho - ou, na nova linguagem mercadológica, conferem competências cognitivas e não-cognitivas (socioemocionais) aos trabalhadores. Por estes motivos, o campo educacional vem sendo intensamente disputado pela classe proprietária dos meios de produção. Os conteúdos e os métodos do ensino passam a despertar o interesse direto dos proprietários de capital, que exercem crescente influência sobre as políticas educacionais de diferentes nações por meio dos seus intelectuais e de seus aparelhos ideológico-culturais da hegemonia.

Por envolver crescentes expropriações - não só de terras, mas também de direitos outrora conquistados pelos trabalhadores - a expansão do capital a nível mundial encontra diversas formas de resistência. Para o manejo das resistências, são continuamente definidas (e redefinidas) formas ético-políticas para a manutenção da hegemonia capital-imperialista. Assim, a classe capitalista organizada fomenta a produção de consensos em torno dos seus interesses, sem abrir mão das múltiplas formas de coerção.

Compreendemos o capital-imperialismo enquanto atual “bloco histórico” (GRAMSCI, 2011; PORTELLI, 1977) internacional em que a *estrutura* econômico-social de integração desigual das forças produtivas em nível mundial é organicamente articulada e sustentada por uma *superestrutura* ético-política bastante complexa. O vínculo entre a *estrutura* da integração desigual e *superestrutura* é organicamente articulado pela figura do intelectual (PORTELLI, 1977). Conforme apontamos, o Banco

Mundial (BM) seria o intelectual coletivo central na promoção e manutenção deste vínculo.

Defendemos que a noção de cooperação internacional é incorporada no arcabouço teórico do BM enquanto uma importante ferramenta de produção de consenso e coerção. Por meio da cooperação é propulsionada uma agenda política, são difundidos valores, são moldados “os gostos e as preferências” (NYE, 2004). Em grande parte, a cooperação internacional envolve contrapartidas e condicionalidades que contribuem para aumentar o endividamento do país receptor e a intervenção externa direta nas políticas nacionais. No caso de Moçambique – nosso objeto de estudo – cerca de 30% do orçamento do Estado provém de recursos externos (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013), o que torna o país bastante permeável à influência estrangeira.

Argumentamos que, devido ao seu caráter supostamente horizontal e de não-interferência nos assuntos internos, a cooperação entre países em desenvolvimento (ou cooperação Sul-Sul) passou a ser incorporada nas estratégias do BM para consolidação da hegemonia capital-imperialista.

Desta forma, nosso trabalho partiu da análise dos acordos de cooperação e das relações diplomático-econômicas estabelecidas entre os governos do Brasil e de Moçambique (no período entre 2004 e 2015) com o objetivo de compreender o caráter da inserção brasileira na arena da chamada cooperação para o desenvolvimento internacional.

A problemática de pesquisa, então, examinou a expressão atual do capital-imperialismo, particularizando a expansão internacional de corporações brasileiras, seus nexos com o Estado e com organizações que internacionalmente difundem e impõem a agenda do capital, especialmente o Banco Mundial.

Mais especificamente, nosso objetivo foi compreender em que medida a cooperação brasileira estabelecida em Moçambique se relaciona à agenda de reformas do Banco Mundial (BM), especialmente no que diz respeito à educação dos funcionários do Estado e da força de trabalho.

A escolha por analisar a cooperação em Moçambique se justifica pelo destaque que este país africano obteve no conjunto da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional a partir da primeira década dos anos 2000 e pela atuação conflituosa de empresas brasileiras no país.

Em nossa perspectiva, a atuação do Brasil em Moçambique é uma expressão da integração subalterna da burguesia brasileira ao bloco histórico capital-imperialista.

Assim, o Brasil está inserido no sistema de Estados que configura o capital-imperialismo, mas suas frações burguesas não ocupam o núcleo dirigente do bloco histórico.

Como parte da integração subalterna, o Brasil se alia aos centros do capital-imperialismo na difusão da agenda de reformas do Banco Mundial, onde a educação desempenha um papel central. Neste aspecto, o “mix truculência/sedução” (FONTES, 2010, p.336), aprofundado sob a direção dos governos de Lula (2003-2011), forneceria importante “experiência” de apassivamento da classe trabalhadora e reconfiguração desta para as novas condições psicofísicas da divisão internacional do trabalho, o que teria alçado o Brasil à posição de parceiro do capital-imperialismo.

É neste sentido que compreendemos que a cooperação brasileira em Moçambique assume caráter pedagógico: atua para o fortalecimento da dimensão educadora do Estado (GRAMSCI, 2011), tanto na função “positiva” (ensinar como agir, produzir consensos, difundir valores e disposições mentais), quanto na função “negativa” (ensinar como não agir, por meio de renovadas formas de coerção, aliando expropriação e repressão).

A partir do método do materialismo histórico-dialético, se fez necessária a compreensão do caráter histórico da inserção brasileira em um país africano que em pouco mais de uma década passou por três *modus operandi* estatais: colonialismo (até 1975), período revolucionário (de 1975 até meados dos anos 1980) e liberalização (a partir do final dos anos 1980).

Desta forma, **no capítulo 1**, analisamos a composição da força de trabalho, da administração pública e o caráter da educação durante o período da colonização portuguesa em Moçambique. Também são apresentadas as bases do projeto revolucionário da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que liderou a luta pela independência do colonialismo, alcançada em 1975.

Este projeto, de caráter socialista, marcou os primeiros anos após a independência do país e reconfigurou radicalmente os modos de produção, a organização estatal e a educação dos trabalhadores. Foram estatizadas as empresas, os serviços e a posse da terra. Neste curto período (de 1975 até meados dos 1980), o projeto socialista logrou avanços na economia e nos setores da educação e saúde públicas.

A entrada do país na “teia capital-imperialista”, a partir dos anos 1990, ocorreu como resultante das “políticas de desestabilização”, que deflagraram conflitos armados

entre a FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), grupo de oposição anticomunista formado, em 1976, por dissidentes da FRELIMO e financiado pelos governos da África do Sul e Estados Unidos. Os conflitos armados duraram 16 anos e resultaram em um milhão de mortos e 18 bilhões de dólares em perdas econômicas (HANLON, 1991).

As perdas humanas e econômicas de grandes proporções lançaram o país em condição de extrema dependência da “ajuda” externa. Contudo, a “ajuda” proveniente do bloco ocidental - em um contexto de dissolução da União Soviética – apresentava como condicionalidade a adesão ao pacote de reformas de ajuste estrutural do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Metodologicamente, o conceito gramsciano de “bloco histórico” (GRAMSCI, 2011; PORTELLI, 1977) nos auxiliou no estudo do vínculo orgânico que realiza a unidade entre estrutura (o *conteúdo* econômico-social ou o conjunto das forças sociais e do mundo da produção) e superestruturas (a *forma* ético-política) no contexto do capital-imperialismo. Na consolidação e manutenção deste vínculo orgânico, apontamos que o Banco Mundial, enquanto um intelectual (PORTELLI, 1977; PEREIRA, 2010), exerce papel fundamental.

No capítulo 2, então, analisamos a agenda do Banco Mundial, nas décadas de 1980 e 1990, para a África Subsaariana, onde se localiza Moçambique. Observamos que o banco, por meio de coerção e convencimento, promovia o vínculo orgânico entre *conteúdo e forma*, objetivando impulsionar a *integração desigual das forças produtivas* (FONTES, 2010) africanas no bloco histórico capital-imperialista.

Para alcançar este objetivo, a reforma dos sistemas educacionais dos países africanos ganhou destaque na agenda do banco nos 1980 e 1990, juntamente com a reforma do Estado, cujos aparatos haviam sido drasticamente afetados pelas políticas de desestabilização. Nesta perspectiva, era necessário constituir um novo “Estado educador” (GRAMSCI, 2011), que se distanciasse por completo dos valores e ideais socialistas e promovesse as bases para a *integração desigual das forças produtivas*. Contudo, neste período, o banco já havia alcançado a compreensão de que estas “reformas” - também consideradas como “reformas da etapa 2” do Consenso de Washington (NAÍM, 1994) - envolveriam um longo prazo e levantariam resistências a nível local.

Ao analisar as “recomendações” do Banco Mundial para a educação nos países africanos ao longo da década de 1980, observamos que, mesmo tendo se passado mais

de 30 anos, suas bases ainda estão em vigor, não só para os países africanos, como também para todo o conjunto dos países “em desenvolvimento”, onde é inserido o Brasil: estímulo às parcerias público-privado; redução de custos da educação pública; padronização do ensino por meio de avaliações unificadas; a ideia de “educação ao longo da vida” e a formação no local de trabalho (“on the job”); o conceito de “eficiência” aplicado à administração escolar; e a difusão da crença de que o ensino superior público é ineficiente e que promove a desigualdade (WB, 1981; WB, 1987; WB, 1989).

Notamos, neste sentido, uma particularidade do processo de “ampliação do Estado” (GRAMSCI, 2011) em andamento: uma ampliação *externa e seletiva*, caracterizada pelo “inchaço” da sociedade civil internacional em relação à sociedade política. Esta situação foi resultado do total desmantelamento dos aparatos estatais moçambicanos provocado pelas políticas externas de desestabilização do governo socialista. A forte ingerência externa nas políticas nacionais, que ocorre de maneira direta e explícita, atua beneficiando grupos e associações afinados aos interesses do grande capital e reprimindo violentamente aqueles que assumem uma postura crítica de defesa da terra e do seu modo de vida.

Ao compreender o caráter dinâmico do bloco histórico capital-imperialista, notamos que se fazem necessárias renovadas formas de coerção e de produção de consenso para o exercício e a manutenção da hegemonia. Deste modo, **no capítulo 3**, analisamos as “recomendações” de políticas para Moçambique presentes nos documentos produzidos pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pela Organização das Nações Unidas (ONU) e organismos vinculados (UNCTAD, PNUD, UNESCO, UNFPA) e pelo Fórum Econômico Mundial, privilegiando o período 2004-2015.

Também buscamos compreender as formas com que estas “recomendações” são apropriadas pelo governo de Moçambique e os seus impactos para o conjunto da sociedade. Ressaltamos que Moçambique é um dos países mais dependentes de financiamento externo. Em 2007, 50% do orçamento do Estado proveio de recursos externos e, em 2014, 31% (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013).

A partir das análises documentais, reafirmamos o protagonismo do Banco Mundial na difusão de políticas e a sinergia entre as concepções do banco e demais organismos estudados. Ademais, o banco se apresenta como sendo um dos principais

fomentadores de estudos sobre a África e um dos maiores repositórios de estatísticas sobre o continente.

Contudo, apontamos que a inserção de Moçambique na “teia capital-imperialista” não foi propulsionada apenas por fatores externos, visto que a agenda foi operada internamente pelas burguesias locais - fortalecidas a partir das privatizações de antigas empresas estatais - em alianças com o capital estrangeiro, desvelando uma *fusão pornográfica* (FONTES, 2010) entre Estado e capital de diferentes origens.

Analizamos detalhadamente as formulações do Banco Mundial, entre 2004-2015, para a educação em Moçambique, especificamente a reforma do ensino primário e a reforma do ensino técnico profissional, que contou com financiamento deste organismo. Identificamos algumas contradições destas reformas - que assumiram o caráter pragmático da “pedagogia das competências” (RAMOS, 2003) - e apontamos em que medida elas contribuem para o avanço das expropriações no país.

No capítulo 4, analisamos a história das relações entre Brasil e Moçambique, especialmente a partir da ocasião da independência do país, em 1975. Ao longo dos anos de ditadura civil-militar no Brasil, os governos militares buscaram sucessivas aproximações com o governo de Moçambique – que, liderado por Samora Machel, havia assumido orientação socialista. Em nossa análise, compreendemos que estava em curso uma tentativa de assegurar o acesso a um promissor mercado comprador para os produtos brasileiros e a promissoras fontes de recursos minerais.

Contudo, a relação entre os dois países só veio a se expandir e se consolidar a partir do início dos anos 2000. Entre 2004 e 2015, foram firmados um total de 60 acordos de “cooperação” entre Brasil e Moçambique. Este foi um período de expressivo aumento do número de acordos, tendência que já se expressava em 2003, no primeiro ano de governo do presidente Lula (2003-2011). Em Moçambique - após a morte de Samora Machel, em 1986 - foi Joaquim Chissano que esteve à frente do governo, até 2005. De 2005 a 2015, Armando Guebuza esteve à frente da presidência. Todos os presidentes de Moçambique, desde a independência até o presente ano de 2018, pertenceram à FRELIMO.

A escolha por iniciar este recorte em 2004 se justifica por este ser o ano da assinatura do contrato de reestruturação da dívida de Moçambique com o Brasil e também o ano em que a empresa *Vale* obteve concessão para exploração de carvão em Moçambique. Este período também compreende o ciclo de expansão do valor das *commodities*, que possibilitou notável crescimento da economia brasileira. Finalizamos

o recorte em 2015, abarcando o período anterior ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Ao analisar os acordos firmados entre os governos de Brasil e Moçambique, é possível identificar acordos diretamente relacionados a interesses privados brasileiros, acordos com claro viés de “alívio à pobreza” e acordos voltados à promoção da reestruturação do Estado moçambicano. A rigor, as três categorias expressam a disputa de classe pelo fundo público no interior do Estado. A separação em categorias para finalidade de análise visa à compreensão da correlação de forças nesta disputa e as contradições impressas por esta situação.

Um dado relevante em relação à atuação educativa do Brasil em Moçambique por meio da cooperação é o alto número de acordos que, entre os seus objetivos, incluem a capacitação de profissionais de diferentes áreas, especialmente de funcionários do Estado. Em um total de 60 acordos firmados entre os dois países, foram identificados 39 acordos que incluem ações de capacitação (65%). Grande parte destes acordos estabelecem projetos pontuais, que abordam as ações educativas na perspectiva da “pedagogia das competências” (RAMOS, 2003), afinada com a “teoria do capital humano” (SHULTZ, 1961; BECKER, 1962).

Em nossas investigações, observamos que estas ações de cooperação técnica estão mais em harmonia com a agenda Norte-Sul (de interesses econômicos assimétricos) do Banco Mundial (“alívio à pobreza”, “agenda da boa governança”, “modernização” e mais expropriação) do que o que é propagado pela retórica dos governos brasileiros do período, que clamam por uma suposta horizontalidade nos acordos.

Desta forma, concluímos apontando que a cooperação brasileira opera em Moçambique não no sentido de buscar promover a superação da condição de dependência deste país, mas no sentido de reforçar a identificação com a civilização ocidental, promover as bases materiais e morais mais adequadas a este tipo de civilização e orientar caminhos para ajustar - um “ajustamento dependente”, a exemplo da análise realizada por Fernandes (1975) sobre a formação social brasileira - os interesses socioeconômicos, mais ou menos “toscos e imediatistas” (ibid.), das camadas dominantes operantes no país às estruturas econômicas, sociais e jurídico-políticas requeridas pelo capital-imperialismo.

Ao analisar de forma conjugada as expropriações provocadas pelas empresas brasileiras e os acordos de cooperação firmados entre os dois governos, apontamos a

materialidade do caráter pedagógico da atuação brasileira em Moçambique: a combinação de expropriação e repressão assume um caráter educativo “negativo”, enquanto as ações para o “alívio à pobreza” e a educação dos funcionários cumprem a função educativa “positiva”.

Se afirmamos que a expropriação e a repressão educam pela via “negativa”, também afirmamos que as resistências às expropriações possibilitam o acúmulo de conhecimentos técnicos (o conhecimento das legislações, do funcionamento do aparato legal); a sistematização dos saberes tradicionais (os conhecimentos das comunidades sobre o manejo do solo e recursos hídricos); a compreensão crítica sobre a totalidade contraditória do sistema capitalista (a luta de classes no processo de ampliação da atuação das corporações à nível mundial); a elaboração e o fortalecimento das estratégias organizativas; e o avanço no internacionalismo das lutas populares, em oposição ao “encapsulamento das lutas de classes no interior de cada país” (FONTES, 2010, p.161) forjada pela reconfiguração internacional ocorrida no pós guerra fria.

Neste sentido, a articulação de movimentos sociais brasileiros e moçambicanos, por meio do tensionamento, apresentam outras vias educativas, capazes de fazer frente à avalanche de expropriações em curso.

Por fim, finalizamos apresentando uma reflexão sobre o caráter assumido pela educação no bloco histórico capital-imperialista. Em nossa perspectiva, a *integração desigual das forças produtivas* (FONTES, 2010) demanda que as políticas educacionais das nações secundárias assumam um caráter altamente pragmático, pois, no mercado mundializado, a mercadoria força de trabalho é incorporada no rol das “vantagens comparativas” de um país, com a possibilidade de atrair ou repelir investidores.

Assim, os sistemas educacionais nacionais são reestruturados segundo demandas diferenciadas, relativas ao modelo de desenvolvimento adotado, ao tipo de capital predominante na região, ao potencial de exploração de recursos naturais e de força de trabalho e ao contexto da luta de classes em âmbito local e internacional.

Nas nações periféricas, torna-se cada vez mais latente a conjugação da função positiva e negativa do Estado educador, com uso articulado de coerção e consenso.

Neste contexto, as escolas assumem a função de prover o mínimo de educação necessário para que a massa dos trabalhadores se adeque às condições instáveis e flexíveis do mercado, especialmente por meio da difusão da cultura do empreendedorismo. Aumenta-se o controle sobre os conteúdos e métodos da educação escolar, de forma que o disciplinamento da classe trabalhadora ocorra de maneira mais

eficiente. Um modelo educacional rigidamente controlado por meio de avaliações padronizadas é imposto, especialmente em países que dependem fortemente de recursos externos para o orçamento da educação, como é o caso de Moçambique. Mecanismos de bonificação e punição passam a permear o ambiente escolar, que é impregnado pela cultura da competição.

O estudo do contexto africano aponta que, para o capital, não há limites para a precarização da educação, pois até as escolas mais precárias cumprem a função de fornecer competências, conceder certificados (BIRDSALL et al, 2000) e disciplinar a classe trabalhadora.

Desta forma, torna-se urgente a articulação das resistências dos trabalhadores da educação (e trabalhadores em geral) em nível internacional, para fazer frente à “cooperação” comandada pelo capital e construir conhecimentos e estratégias organizativas que possibilitem a retomada de direitos que foram expropriados, a autodeterminação e a soberania popular sobre a definição das políticas educacionais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos selecionados foram guiados pelo método do materialismo histórico-dialético e a análise do objeto teve como referenciais teóricos principais as obras de Marx e Gramsci.

O processo de construção da pesquisa e “concretização” do objeto levou em consideração o caráter de totalidade contraditória que compõe a realidade. Miriam Limoeiro Cardoso, em sua análise do método em Marx (CARDOSO, 1990), nos aponta que o “concreto” (aquilo que à primeira vista é reconhecido como concreto) só ganha sentido quando a análise vai descobrindo suas determinações, pois a realidade social é uma realidade determinada, os fatos sociais são como são por alguma razão. “Há relações específicas que os engendram, eles respondem a uma certa causalidade. Neste sentido, são determinados e, assim, sua explicação só pode ser conseguida quando se apreende sua determinação” (CARDOSO, 1990, p.12).

Sendo a realidade uma totalidade contraditória, o conhecimento da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos. É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de

correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade (KOSIK, 1976, p.41).

Desta forma, nossa primeira aproximação com o objeto foi por meio da tentativa de sistematizar as visitas presidenciais entre os dois governos, os acordos de cooperação firmados no período, os conflitos relacionados à atuação da Vale em Moçambique e ao programa PROSAVANA (uma cooperação entre Brasil, Moçambique e Japão). Nosso objetivo, nesta etapa, foi nos certificar sobre a relevância do estudo deste objeto.

Realizamos também uma análise sistemática de documentos produzidos sobre Moçambique (privilegiando o período 2004-2015) pelo Banco Mundial, FMI, OCDE, ONU, UNESCO, UNCTAD e Fórum Econômico Mundial. No total, foram analisados cerca de 43 documentos produzidos por estes organismos. Também foram analisados 23 documentos produzidos pelo Banco de Moçambique e governo de Moçambique. A partir dos documentos, identificamos uma linha coerente nas “recomendações” realizadas por estes organismos e o protagonismo intelectual desempenhado pelo Banco Mundial.

Primeiramente, nossas atenções se voltaram para o caso do PROSAVANA, devido à repercussão negativa que o programa estava tendo entre os camponeses moçambicanos, com apoio de movimentos sociais do Brasil e Japão. Nosso objetivo inicial era analisar o desenvolvimento do PROSAVANA, especialmente a componente de “transferência de tecnologia” que ocorreria do Brasil para Moçambique e a estruturação de centros de investigação em agricultura e formação de técnicos agrícolas.

Contudo, ao acompanharmos as notícias divulgadas nas mídias sobre o andamento do programa e ao realizarmos entrevista com uma liderança do movimento de resistência ao PROSAVANA, realizada em 2016, observamos que os movimentos de oposição ao programa haviam logrado atrasar o seu cronograma. Desta forma, a componente educacional do programa pouco havia avançado.

Assim, optamos por não recortar o nosso objeto para realizar a análise de um programa específico, mas sim realizar uma análise do conjunto dos acordos de cooperação estabelecidos no período, visto que grande parte destes apresentam a educação, chamada de “capacitação”, entre os seus objetivos principais.

A escassez de dados sistematizados sobre as ações de cooperação realizadas pelo Brasil é um fator de dificuldade apontado por inúmeros pesquisadores da área. O banco de dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) disponível para o público na

internet não fornece informações sobre o andamento dos projetos. Desta forma, nosso trabalho pode vir a refletir estas fragilidades.

Contudo, nosso intuito foi identificar eixos que pudessem sintetizar as múltiplas determinações relativas à inserção do Brasil e de Moçambique na teia capital-imperialista. Desta forma, procedemos com o estudo teórico de autores marxistas que auxiliassem na elucidação das contradições inerentes à cooperação entre Brasil e Moçambique no contexto atual. Ganham relevância os conceitos gramscianos de “Bloco Histórico”, “Estado ampliado” e “Estado educador” e a perspectiva da *integração desigual das forças produtivas*, junto à compreensão sobre o capital-imperialismo formulada por Fontes (2010).

NOTAS SOBRE O CAPITAL-IMPERIALISMO

O conceito de capital-imperialismo, defendido por Fontes (2010) procura apreender o processo histórico por meio das contradições da disseminação do capitalismo a nível mundial, tanto resultando das vontades e projetos dos seus protagonistas, quanto expressando embates e lutas entre projetos radicalmente diversos no interior de cada país (e entre os países) (FONTES, 2014).

A expansão do imperialismo, a partir da virada do século XIX para o XX, foi identificada por Lenin (2011), que observou que ocorria uma alteração substantiva que transformava o capitalismo concorrencial em capitalismo monopolista ou imperialismo.

Ao longo do século XX, o crescimento do imperialismo - de forma não linear e atravessado por lutas sociais e contradições – teria conduzido a um novo salto no patamar de acumulação de capital (FONTES, 2010). Este salto teria sido impulsionado pelo avanço expressivo do processo de expropriações sociais, primárias e secundárias (expropriação de terras e do conjunto de direitos sociais logrados pela classe trabalhadora por meio das lutas).

O aumento da concentração e centralização do capital agudizou de maneira extrema e contraditória o papel da pura propriedade capitalista, que se apresenta de maneira extremamente abstrata - “fetiche máximo de uma potência cega da pura forma monetária” (FONTES, 2010, p.146) -, desigualmente socializada e extremamente destrutiva (ibid.).

O predomínio do capital monetário, expressando a dominação da pura propriedade capitalista e o seu impulso altamente expropriador conduziram a modificações profundas no conjunto da vida social, atravessando o mundo do trabalho, a forma da organização política, a dinâmica da produção científica, a cultura, a educação, o meio ambiente e todo o conjunto da sociabilidade humana.

Falar, pois, de capital-imperialismo, é falar da expansão de uma forma de capitalismo, já impregnada de imperialismo, mas nascida sob o fantasma atômico e a Guerra Fria. Ela exacerbou a concentração concorrente de capitais, mas tendencialmente consorciando-os. Derivada do imperialismo, no capital-imperialismo a dominação interna do capital necessita e se complementa por sua expansão externa, não apenas de forma mercantil, ou através de exportações de bens ou de capitais, mas também impulsionando expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência ambiental e biológica (FONTES, 2010, p.149).

A arquitetura elaborada em função da Guerra Fria, segundo Fontes (2010), teria concedido o impulso necessário para a ampliação da acumulação e da concentração de capitais, envolvendo uma crescente interconexão dos processos de produção, reforçando os elos entre os países interimperialistas e entre eles e os demais, “sempre assimétrica em favor dos Estados Unidos e jamais homogênea ou estável” (ibid., p.192).

A abertura das portas para a plena circulação internacional de capitais – a partir da adesão dos países “subdesenvolvidos” ao pacote de “ajustes estruturais” que promoveu ampla liberalização e privatização – contribuiu sobremaneira para aprofundar a *integração desigual das forças produtivas* (FONTES, 2010).

O conceito de capital-imperialismo, desta forma, expressa o movimento de generalização capitalista sobre o planeta, que ocorre de forma desigual e combinada, e a exacerbção econômica, social e política decorrentes desta expansão.

CAPÍTULO 1 MOÇAMBIQUE: CONTRADIÇÕES SOCIOHISTÓRICAS

FIGURA 1. MAPA DE MOÇAMBIQUE



Fonte: Guia Geográfico, 2018.¹

¹ Disponível em <http://www.africa-turismo.com/mapas/mocambique.htm>. Acesso em agosto de 2018.

Neste capítulo, buscamos apresentar algumas considerações sobre a conformação da força de trabalho e da administração do Estado moçambicano, do período colonial aos ajustes estruturais comandados pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), assim como apontar a entrada de Moçambique na “teia capital-imperialista” (FONTES, 2010).

A análise histórica tem como referência a análise do capitalismo atual na particularidade de Moçambique. São as indagações do presente que orientam a nossa investigação da história, pois

Uma realidade (*determinada*) é uma abstração enquanto não é concebida *com* os seus determinantes, que são relações históricas, fundamentalmente diferentes a cada grande descontinuidade histórica (isso é decisivo) e que não são coisa, realidade sensível (o que também é decisivo) (CARDOSO, 1990, p.3).

A construção do pensamento não se faz a priori, autonomamente, mas é condicionada pela realidade histórica (CARDOSO, 1990). No método de Marx, o movimento do pensamento em busca da apreensão dos determinantes da realidade é necessariamente histórico, historicizado, não apenas em termos de história do pensamento ou da teoria, mas também de sua inserção histórica real. Não é em qualquer sociedade e a qualquer tempo que é possível pensar a sociedade e alcançar seus determinantes para explicá-la (*ibid.*).

Desta forma, dada a atualidade do capital-imperialismo a nível mundial, a análise da história de Moçambique nos auxilia na elaboração, por meio do pensamento, das múltiplas determinações que compõem a realidade concreta do país.

Visto que o recorte temporal deste trabalho privilegia o período entre 2004 e 2015, ao debater o período colonial e os anos posteriores, buscamos elementos de continuidade e ruptura que nos auxiliem a melhor compreender os sentidos pedagógicos da aproximação econômica e política do Brasil em Moçambique na atualidade.

1.1. MOÇAMBIQUE COLONIAL

A FORÇA DE TRABALHO

A força de trabalho africana foi alvo das nações europeias enquanto força de trabalho escravizada mesmo antes da Conferência de Berlim (1884-1885), que consolidou o colonialismo europeu na África e, por conseguinte, o colonialismo português na região do atual Moçambique.

Até o início dos setecentos, o tráfico escravista tinha a costa ocidental africana, voltada para o Atlântico, como principal fonte para a “coleta” de força de trabalho forçado. A região onde atualmente se situa Moçambique, situada na costa oriental africana, não foi um alvo prioritário, neste período, para o comércio de força de trabalho escravizada. A presença portuguesa na região se restringia à região costeira e estava focada na exploração do ouro (CABAÇO, 2009²).

Apenas quando os franceses iniciaram o comércio de escravizados em larga escala, nos anos 20 do século XVIII, que a região do atual Moçambique se tornou objeto da visita sistemática de navios negreiros, principalmente portugueses (ibid.), pois o aumento do comércio de escravizados da África ocidental para as Américas, em especial para o Brasil, gerou uma demanda superior à oferta.

Deste modo, na passagem do século XVIII para o XIX, se intensificou, na costa de Moçambique, a procura de trabalhadores a serem escravizados, pois, nesta região, o preço desta “mercadoria” equivalia a um décimo do preço praticado em Mina, localizada ao norte do Golfo da Guiné e que servia de padrão no mercado escravista internacional (CABAÇO, 2009).

O comércio de trabalhadores escravizados teve efeitos econômicos e sociais de longo alcance no continente africano. Campos foram devastados, aldeias foram destruídas e os sobreviventes foram, muitas vezes, obrigados a fugir para locais inacessíveis e improdutivos para evitar os caçadores de escravos. A ruptura violenta de grande parte da economia rural e a exportação de muitos dos membros mais produtivos

² José Luís Cabaço nasceu em Moçambique, foi militante da FRELIMO e participante das mobilizações pela independência do país. Foi ministro dos Transportes e Comunicações e Ministro da Informação do Governo de Samora Machel, entre 1975 e 1986.

das comunidades moçambicanas intensificaram o processo de empobrecimento da região (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Em 1807, com a expansão das ideias liberais na Europa, a Inglaterra proclamou a abolição do tráfico de escravizados e criou o “Instituto Africano” para fiscalizar, em escala internacional, os infratores. Em 1836, o governo de Portugal decretou a proibição da exportação de seres humanos para as colônias da América.

A Ata Geral da Conferência de Berlim (1885)³, “a partir dos princípios dos direitos dos indivíduos tal como eles são reconhecidos pelas potências signatárias” (Berlim, 1885), em seu Capítulo II, determina a interdição do comércio de escravizados nas colônias africanas.

Contudo, esta medida legislativa não refletia os interesses das frações de classe que operavam o tráfico na região, representando um obstáculo aos lucros fáceis (CABAÇO, 2009). Assim, o regime escravocrata persistiu nas colônias portuguesas até 1878. O comércio escravista na costa de Moçambique permaneceu até início do século XX.

A importância do prolongamento das práticas escravocratas na África Oriental, influenciada pelos portugueses, revelou-se determinante porque se, por um lado, demonstra a incapacidade das sociedades mais ativas do território, assim como dos colonos (e do colonialismo português), de reestruturar a economia fazendo face aos novos tempos, por outro lado vai caracterizar as sequelas sociais que sobreviveram ao seu desaparecimento: o regime jurídico que definiu as relações de produção dos “indígenas” com os estigmas do “trabalho obrigatório” e do “xibalo” (que persistia de fato até o início da década de 1960) e as relações de dominação-servidão que o regime jurídico inculcou profundamente nos diferentes atores sociais em Moçambique e das quais ainda hoje permanecem vestígios. (CABAÇO, 2009, p.53)

Cabaço (2009) situa a Conferência de Berlim e a partilha da África no contexto da depressão econômica do final do século XIX e da urgência do capital industrial e financeiro europeu em se apropriar diretamente das fontes de matéria-prima, do controle da produção e dos meios de produção nos territórios ultramarinos.

Na obra *O Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo*, publicada pela primeira vez em 1917, Lênin situa a partilha da África no contexto do avanço do capital monopolista, propulsionado pela “união pessoal” de indústria, bancos e governos (LÊNIN, 2011):

³ Firmada em 1885 pela França, Alemanha, Áustria-Hungria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Itália, Países Baixos, Portugal, Rússia, Suécia, Noruega e Turquia, para regulamentar a liberdade do comércio nas bacias do Congo e do Níger, assim como novas ocupações de territórios sobre a costa ocidental da África.

Quando as colônias das potências europeias em África, por exemplo, representavam a décima parte desse continente, como acontecia ainda em 1876, a política colonial podia desenvolver-se de uma forma não monopolista, pela “livre conquista”, poder-se-ia dizer, de territórios. Mas quando 9/10 da África estavam já ocupados (por volta de 1900), quando todo o mundo estava já repartido, começou inevitavelmente a era da posse monopolista das colônias e, por conseguinte, de luta particularmente aguda pela divisão e pela nova partilha do mundo (LÊNIN, 2011, p.265)

Cabaço (2009) ressalta que os líderes africanos, que detinham certo poder no comércio de escravizados, não foram convidados a participar deste “acordo de partilha”.

A colonização africana, consolidada a partir da Conferência de Berlin, impulsionou o processo de imposição de valores da cultura europeia aos povos africanos. A assimilação destes valores assumia importância tanto como necessidade para a manutenção do regime opressor, quanto como estratégia para a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho capitalista (CABAÇO, 2009). Contudo, foi por meio do uso da força, da ameaça e das leis, que o trabalho capitalista surgiu para os africanos (RODNEY, 1973).

Walter Rodney⁴ (1973) ressalta que, na África colonial, os processos “industriais” aconteciam com um gasto mínimo (por parte dos europeus) e sem aplicação de novas tecnologias. A exploração do trabalho era a grande responsável pelas realizações e não o uso de capital objetivado como tecnologia. Com investimento mínimo em capital (máquinas), as potências coloniais poderiam mobilizar milhares de trabalhadores, apenas pagando salários aos colonos (policiais e funcionários).

O autor expõe os casos da construção de uma ferrovia no Congo, onde a mão-de-obra pura teve que substituir a maquinaria de terraplanagem e guindastes, e o caso do aeroporto de Embakasi (em Nairóbi, no Quênia), que inicialmente tinha quatro pistas de aterrissagem e ficou conhecido como o primeiro aeroporto internacional “artesanal” do mundo (RODNEY, 1973). Milhares de pessoas trabalharam “sob guarda armada, na escavação de um milhão de toneladas de terra, preenchendo crateras com meio milhão de toneladas de pedras com nada além de pás, martelos de pedra e suas mãos nuas” (RODNEY, 1973, p.328, tradução nossa).

As ferrovias, aeroportos e estradas, apesar de construídos literalmente pelas mãos africanas, não tinham como objetivo a melhoria das suas condições de vida. Não

⁴ Walter Rodney foi um intelectual e ativista nascido em 1942 na Guiana. Ele completou os estudos na Jamaica e defendeu o doutorado em Londres com a tese “A History of the Upper Guinea Coast”, publicada pela Oxford University Press em 1970. Se envolveu com o movimento Rastafári e Black Power na Jamaica e com o Working People’s Alliance na Guiana. Foi assassinado em 1980 na Guiana.

foram construídos para que pudessem visitar seus amigos, nem para facilitar o comércio interno de produtos africanos (RODNEY, 1973). Estradas não foram abertas e pavimentadas para ligar diferentes colônias e diferentes partes da mesma colônia de uma maneira que fizesse sentido em relação às necessidades dos africanos ou do “desenvolvimento” da África. Todas as estradas e ferrovias levavam até o mar, de forma que facilitassem a exportação de ouro, manganês, café, algodão e outros. Qualquer tipo de atendimento a interesses africanos, teria sido coincidência (ibid.). Onde as exportações não estavam disponíveis, estradas e ferrovias não tinham lugar, com exceção de certas estradas e ferrovias construídas para mover tropas e facilitar a conquista e a opressão (RODNEY, 1973).

Na maior parte da África, “os europeus que queriam ver uma estrada de ferro construída ofereceram aos trabalhadores africanos o chicote enquanto salário e mais chicote pelo esforço extra” (RODNEY, 1973, p.327, tradução nossa).

Em Moçambique, quatorze anos após a Conferência de Berlim, foi introduzido o primeiro “Código do Trabalho Indígena (1899)”. Em seu artigo primeiro, apresenta o raciocínio jurídico do trabalho forçado, conhecido como xibalo, que permaneceu, sob diversas formas, até 1961.

Todos os habitantes nativos das colônias portuguesas no exterior estão sujeitos às obrigações morais e legais de buscar adquirir através do trabalho as coisas que lhes faltem para subsistir e melhorar suas próprias condições sociais. Eles têm plena liberdade para escolher os meios para cumprir esta obrigação, mas, se não cumprirem de alguma forma, as autoridades públicas podem forçá-los a cumprir (ROSS, 1925 *apud* ISAACMAN; ISAACMAN, 1983, p.34, tradução nossa).

Não era incomum que os homens capturados pela polícia fossem enviados para áreas distantes para trabalhar em projetos estaduais ou privados por um ou dois anos, embora o limite para o trabalho de xibalo fosse de seis meses. Além disso, os africanos poderiam ser recrutados muitas vezes no decorrer de suas vidas (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Para garantir a disponibilidade de força de trabalho, o governo colonial tentou estrangular as iniciativas agrícolas camponesas, impondo preços artificialmente baixos para suas mercadorias e restringindo as atividades dos comerciantes asiáticos, com quem os camponeses historicamente comercializavam suas culturas agrícolas. Em algumas regiões, as autoridades coloniais exigiam que agricultores trabalhassem em plantações de empresas europeias como forma de pagamento de impostos.

Além de fornecer uma fonte regular de mão-de-obra barata, a legislação colonial e o dispositivo do xibalo “incentivou” os africanos a entrarem no mercado de trabalho

capitalista, ajudou a manter os salários baixos e reduziu o poder de barganha do trabalhador africano. Durante as greves portuárias de Lourenço Marques (atual Maputo) em 1918 e 1921, funcionários estaduais usaram trabalhadores em xibalo para minimizar a força dos grevistas (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Muitos camponeses evitavam o trabalho em xibalo plantando culturas comerciais novas ou adicionais, como forma de pagar seus impostos. Outros optavam por trabalhar nas minas e plantações das vizinhas África do Sul e Rodésia do Sul (atual Zimbabwe), onde os salários eram de 200% a 300% superiores aos oferecidos pelas empresas portuguesas. Em 1912, por exemplo, mais de 91 mil moçambicanos trabalhavam legalmente nas minas de ouro sul-africanas, enquanto que apenas 5300 trabalhadores buscaram emprego na capital da colônia de Moçambique (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Isaacman e Isaacman (1983) identificam três períodos distintos na política colonial em Moçambique: o primeiro de descentralização; o segundo de centralização autoritária e o terceiro de luta pela independência.

O primeiro período, que durou até 1926, caracterizou-se por um governo colonial altamente descentralizado e desorganizado, repleto de corrupção e má gestão em todos os níveis (ibid.). Foi um momento em que prevaleceram os interesses de grupos pertencentes à comunidade de colonos e de empresas concessionárias estrangeiras. Em 1900, apenas 27% dos investimentos na principal cidade da colônia provinham da metrópole portuguesa (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983). O sistema elétrico da cidade, o sistema de bonde e o primeiro complexo portuário foram financiados por capital estrangeiro, principalmente britânico. A dependência econômica de Moçambique em relação à África do Sul também data deste período.

Em contraste, o regime de Salazar, que chegou ao poder em 1928 em Portugal, impôs em Moçambique um regime autoritário altamente centralizado (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983). O objetivo central era explorar de forma mais eficaz os recursos da colônia em benefício da metrópole portuguesa, mais especificamente da classe capitalista industrial nascente que ajudara a levar o governo Salazar ao poder (ibid.).

A oposição popular, destacada pela formação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), em 1962, forçou Salazar e seu sucessor a acabarem com alguns dos abusos mais latentes (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

De 1962 a 1975, teve lugar a luta pela independência de Moçambique, liderada pela FRELIMO, uma frente de luta que foi firmada, na capital da Tanzânia, a partir da união de três diferentes movimentos: UDENAMO – Unidade Democrática Nacional de Moçambique; MANU – União Moçambicana Makonde; UNAMI – União Nacional Africana por Moçambique Independente.

No período do governo de Salazar, o protagonismo da Igreja Católica foi reforçado nas colônias. A aliança com a Igreja recebia caráter civilizador: levar o cristianismo e a cultura portuguesa aos “primitivos” africanos (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983). Esta foi uma estratégia adotada também com o intuito de promover a primazia portuguesa em Moçambique, frente à presença dos estrangeiros.

Salazar introduziu um novo código trabalhista, denominado “Regime do Indigenato”. Sob este regime, os africanos e os mestiços eram divididos em dois grupos.

O primeiro grupo era composto pela pequena minoria que podia ler e escrever em português, que tinha rejeitado os costumes “tribais” e eram empregados na economia capitalista. Estes eram classificados como *assimilados*. Em princípio, eles gozavam de todos os direitos e responsabilidades dos cidadãos portugueses.

O segundo grupo era composto pelos africanos e os mestiços que não podiam satisfazer estes requisitos. Eles deveriam portar cartões de identidade, cumprir exigências laborais rigorosas (com regulações distintas em relação aos *assimilados*) e viver fora das áreas designadas para os europeus. Eles não eram considerados cidadãos e sim indígenas (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Embora fosse teoricamente possível para qualquer africano ou mestiço mudar seu status legal, as restrições impostas pelo sistema capitalista colonial - incluindo a falta de escolas, as oportunidades limitadas para o emprego remunerado e os pressupostos culturalmente racistas das autoridades - efetivamente impediam isso. Até 1961, menos de 1% da população dos moçambicanos nativos havia sido legalmente *assimilada* (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Para o comum dos europeus mantém-se a mentalidade colonialista, que considera o negro mão de obra barata e não procura assimilá-lo. No momento em que o preto tem direito a mesmo salário que o branco, já ninguém o quer, mesmo que seja um bom operário. Daqui sucede que pretos assimilados têm de ocultar por vezes a sua situação jurídica, para conseguirem arranjar

trabalho como um indígena vulgar (DIAS; GUERREIRO, 1958 *apud* CABAÇO, 2009, p.38).

Cabaço (2009) aponta que a sociedade colonial na África é estruturada a partir de dualismos bem demarcados: “branco e preto”, “indígena e colonizador”, “civilizado e primitivo”, “tradicional e moderno”, “cultura e usos e costumes”, “oralidade e escrita”, “sociedade com história e sociedade sem história”, “superstição e religião”, “regime jurídico europeu e direito consuetudinário”, “código do trabalho indígena e lei do trabalho”, “economia de mercado e economia de subsistência. Todos estes conceitos são marcados pela hierarquização, no objetivo maior de promover a primazia da cultura ocidental capitalista frente a todas as outras.

Frantz Fanon, intelectual militante da luta de libertação da Argélia⁵, descreve as fronteiras que separam a sociedade colonial da sociedade colonizada:

O mundo colonizado é um mundo cindido em dois. A linha divisória, a fronteira, é indicada pelos quartéis e delegacias de polícia. Nas colônias o interlocutor legal e institucional do colonizado, o porta-voz do colono e do regime de opressão é o gendarme ou o soldado (FANON, 1968, p.28)

Nas regiões coloniais, descreve Fanon, o gendarme e o soldado, por sua presença imediata e por suas intervenções diretas e frequentes, mantêm contato com o colonizado e o “aconselham” - à coronhadas - a não se mexer. Observa-se que o intermediário do poder utiliza uma linguagem de pura violência. “Ele não torna mais leve a opressão, não dissimula a dominação” (FANON, 1968, p.28).

A dualidade e a opressão também estão refletidas na organização do território colonial, que ficava dividido em áreas “úteis”, que serviam à economia da metrópole, e áreas residuais “não úteis”, caracterizadas pela pobreza do solo e inexistência de recursos naturais valiosos.

Nas terras “úteis” prevalecia o governo direto. Nela, se concentravam os investimentos públicos em infraestrutura e as comunidades de colonos, onde as relações de produção, trabalho e consumo eram de tipo capitalista. Nas áreas “residuais”, os investimentos eram limitados e se favoreceu uma economia familiar ou de subsistência, regidas por formas de governo indireto (CABAÇO, 2009).

Nestas áreas, instituições e chefaturas locais foram recriadas pelo poder colonial para operarem a dominação, monitoradas pelo poder central. O reconhecimento destes

⁵ Frantz Fanon nasceu na Martinica em 1925 e cursou psiquiatria na França. Em 1954, com a explosão da revolução argelina, aderiu a FNL (Frente de Libertação Nacional). Foi expulso da Argélia em 1957 e viajou para a Tunísia, onde continuou o trabalho de resistência e denúncias sobre os males do colonialismo. Faleceu em 1961, nos Estados Unidos, enquanto se tratava de Leucemia.

“chefes tradicionais” (conhecidos como regedores ou régulos) era apresentado pelo poder colonial como uma forma de respeito pelos usos e costumes locais. No entanto, eles eram criteriosamente selecionados e controlados para complementarem a administração direta dos funcionários europeus (CABAÇO, 2009).

A experiência colonial acabou cristalizando-se na natureza do Estado forjado através deste choque. Organizado de forma diferente nas áreas rurais e nas urbanas, esse Estado tinha a cara de Janus, estava bifurcado. Continha uma dualidade: duas formas de poder sob uma única autoridade hegemônica. O poder urbano falava a linguagem da sociedade e dos direitos civis; o poder consuetudinário prometia fazer cumprir a tradição. O primeiro estava organizado em conformidade com o princípio da diferenciação para controlar a concentração do poder; o segundo em torno do princípio da fusão para garantir uma autoridade unitária (MAMDANI, 1998, p. 22).

Esta estrutura foi tratada pela Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) de 1933. A colônia era dirigida por um *governador geral* e dividida em distritos, onde a autoridade era delegada ao *governador de distrito*. Os distritos subdividiam-se em *circunscrições* que representavam a unidade principal da estrutura administrativa.

As circunscrições eram dirigidas por um administrador, que concentrava as funções de governo e juiz. O território sob a sua alçada se organizava em *postos administrativos*, sob a responsabilidade de um *chefe de posto*. Na área sob sua responsabilidade, este funcionário acumulava, por delegação, todos os poderes: decidia sobre a vida das populações, administrava a justiça determinando as penas a aplicar (castigos corporais ou pequenas penas de prisão), cobrava impostos, controlava a movimentação de pessoas, procedia ao recenseamento da população, fiscalizava e orientava o trabalho dos régulos, assegurava a manutenção das infraestruturas, garantia os serviços postais, supervisionava os serviços de saúde etc. Em sua ação, ele era apoiado por um intérprete africano e um corpo de policiais armados, os *sipaios*.

A área de cada *posto administrativo* englobava regedorias (ou regulados) sob a autoridade de um régulo, que poderia escolher um conselho de anciãos para o exercício de sua função. Os régulos eram “indígenas” e tinham sucessão hereditária. A sua atuação era limitada a decisões que não colidissem com a soberania portuguesa.

Os régulos eram, portanto, uma continuação da administração colonial e incorporavam as obrigações legais com o governo da Colônia e as funções tradicionais para com as populações africanas. Em sua qualidade de indígenas, eles poderiam ser punidos e até sofrer castigos corporais, consoante à sua “falta”.

Deste modo, os régulos representavam hierarquicamente o último escalão do poder administrativo colonial e o primeiro escalão da sociedade indígena (CABAÇO,

2009). É por este motivo que o projeto revolucionário empreendido pela FRELIMO na luta pela libertação e nos primeiros anos de governo combate a figura dos régulos - conforme trataremos mais adiante.

Entre as funções legais dos régulos, conforme descritas na Reforma Administrativa ultramarina de 1933 (CABAÇO , 2009), estão: trazer ao conhecimento dos administradores e chefes de posto as queixas, pedidos e reclamações dos indígenas; manter a ordem; impedir o comércio de venenos, bebidas alcoólicas, tóxicas ou inebriantes; denunciar o fabrico de bebidas alcoólicas; opor-se às práticas de bruxarias e adivinhos; incitar os indígenas a aprender a língua portuguesa, a mandarem os seus filhos às escolas, a frequentarem as granjas e a andarem vestidos com decência; incitar os indígenas às práticas das culturas que a administração aconselhe (CABAÇO, 2009).

Contudo, existiam algumas formas de resistência e sabotagem dos régulos em relação à administração colonial (ARAÚJO, 2008).

Em suma, as áreas dos colonos seguiam o modelo administrativo metropolitano, com concelhos e freguesias; as áreas indígenas estavam divididas em regedorias ou chefaturas (suposta tentativa de recriação das tribos pré-coloniais) e eram administradas pelos chefes tradicionais aliados do poder colonial, os régulos.

A justiça espelhava a sociedade racial, oferecendo regimes diferenciados a indígenas - sujeitos às leis dos costumes, administradas pelas autoridades tradicionais - e a cidadãos e assimilados, sujeitos ao direito moderno e às instituições do Estado de direito. As instituições tradicionais eram vistas como temporárias, uma etapa do projeto da “missão civilizadora” (ARAÚJO, 2008).

A EDUCAÇÃO

Rodney (1973) ressalta que a economia de exploração colonial na África não permitia o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento das habilidades técnicas. Como exemplo, Rodney aponta que apesar de os sudaneses e os ugandeses cultivarem algodão, eles tinham que importar produtos manufaturados de algodão. A Costa do Marfim, que cultivava cacau, era impelida a importar o chocolate.

O Congo teria sido uma exceção, pois, a partir do desenvolvimento da atividade de exploração mineral, surgiu a necessidade objetiva de treinar os trabalhadores africanos com habilidades técnicas rudimentares, em nível equivalente ao secundário. Em tais casos, as empresas privadas é que tomaram a iniciativa, já que os seus lucros

estavam colocados em jogo. Assim, as escolas técnicas passaram a funcionar como extensões de seus processos de produção (RODNEY, 1973).

Na maior parte da África, contudo, a restrita demanda por trabalho qualificado no campo da mineração e da indústria foi atendida pela importação de europeus. Assim, as escolas foram utilizadas basicamente para preparar o africano para o mercado de trabalho semiqualificado. O volume e a quantidade de educação que os administradores coloniais estavam dispostos a dar aos africanos eram o mínimo necessário para cargos subordinados de auxiliares, intérpretes das línguas nativas, pregadores, professores do ensino fundamental e assim por diante (BROCK-UTNE, 2000).

Não é por acaso que Rodney se refere aos sistemas de educação coloniais como “educação para o subdesenvolvimento” (RODNEY, 1973), pois estes não eram sistemas educacionais destinados a dar aos jovens confiança e orgulho como membros das sociedades africanas. Pelo contrário, o intuito era inculcar uma sensação de deferência em relação a tudo o que era europeu e capitalista (ibid.).

Em Moçambique, ao contrário do que aconteceu nas áreas de influência de outros países europeus (GASPERINI, 1989), o sistema escolar colonial constituiu possibilidade formativa apenas para uma mínima parte da população. Durante quatro séculos, o colonialismo português - caracterizado pelo tráfico de escravos e pela exploração indiscriminada de matérias primas - manteve-se exclusivamente através da força.

O sistema escolar colonial nasceu entre finais do séc. XIX e as primeiras décadas do séc. XX para preparar os colonos à direção política e econômica do país, em parte na sequência das resoluções da conferência de Berlim que, em 1884-85, reconhecia as possessões das potências europeias só dos territórios efetivamente ocupados. O projeto colonial pedia a homogeneidade e a coesão ideológica dos seus protagonistas, que tinham uma proveniência socioeconômica e cultural bastante heterogênea. Nasceu assim a escola, baseada numa educação através do não-trabalho, separada da sociedade e da produção, com vista à reprodução da classe dominante. Os moçambicanos, na sua maioria destinados a fornecer trabalho manual a baixo custo nas minas dos países vizinhos, à exploração agrícola do país e à construção de infraestruturas necessárias ao projeto colonial, vinculados ao trabalho forçado e às culturas obrigatórias e excluídos da escola, continuaram a viver o processo educativo nas modalidades tradicionais. Na educação tradicional a formação dos jovens, com a exceção do breve período dos ritos de iniciação, encontrava-se ligada à vida da comunidade e dos adultos. Não havia um espaço e um tempo destinados exclusivamente à transmissão cultural ou à produção, nem havia adultos qualificados unicamente para uma ou outra destas tarefas (GASPERINI, 1989, p.12).

No momento de máxima expansão do sistema educativo colonial em Moçambique, em 1974, ele cobria pouco mais de meio milhão de alunos, em uma

população de dez milhões de habitantes (GASPERINI, 1989). Ou seja, em 1974, apenas 5% dos habitantes de Moçambique tinham acesso à educação. Na altura da independência do país (1975), a taxa de analfabetismo era de 94% (GASPERINI, 1989).

A percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) que o governo colonial reservava à educação em Moçambique era a mais baixa da África e destinava-se sobretudo às áreas de fixação de colonos, nas zonas urbanas e costeiras. O resto do país estava quase completamente desprovido de escolas (GASPERINI, 1989).

Conforme abordado anteriormente, o empenho do governo colonial em destruir a cultura local foi ratificado juridicamente através da instituição da figura do “assimilado”, aquele que mostrava ter cortado laços com a tradição e seguido a língua⁶ e a cultura portuguesa.

Para obter o estatuto de “assimilado”, o “indígena” deveria frequentar um curso rudimentar de 3 anos e passar por um exame, após o qual ele receberia um diploma.

Na procura de complementaridade entre dominação coerciva e direção cultural, o governo comandado por Salazar plasmava um *sistema educativo dual* (GASPERINI, 1989), que reproduzia as contradições da formação social moçambicana.

Desta forma, a educação da classe dominante se dava nas escolas estatais, que eram laicas e estavam concentradas exclusivamente nas áreas urbanas onde a população branca se fixava. O currículo da escola primária era concebido em função da continuação dos estudos no liceu e tinha um carácter “geral e desinteressado” de preparação para os ciclos posteriores (GASPERINI, 1989). Os liceus localizavam-se nas zonas com maior fixação de colonos brancos. As escolas técnicas, que formavam os quadros médios para a administração e para a produção, encontravam-se distribuídas de forma mais homogênea por todo o país, pois também aceitavam, ainda que de forma reduzida, estudantes negros (ibid.).

Os negros que desejassem e possuíssem condições de estudar, deveriam frequentar, antes do ensino primário, 3 anos de “ensino de adaptação” (também chamado de “ensino rudimentar”). Enquanto fator adicional de dificuldade para a continuação dos estudos, era imposto um limite de idade para entrar no ensino primário

⁶ “Moçambique é um caso típico de um país africano linguisticamente heterogêneo, onde coexistem diversas línguas, nomeadamente, línguas autóctones, de raiz bantu, faladas pela maioria da população, português, diversas línguas estrangeiras e ainda outras línguas de emigrantes oriundos do continente asiático e/ou seus descendentes” (FIRMINO, 2009, p.1). No período entre 1967 e 1971 foram identificadas pelo menos 23 diferentes línguas autóctones (ibid.)

(aos 13 anos) e para entrar no ensino secundário (aos 14 anos) (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

O “ensino de adaptação”, equivalente ao jardim de infância, está destinado, em teoria, a familiarizar as crianças africanas com a língua portuguesa e com os rudimentos da literatura, escrita e cálculo para poder levá-los, no início da escola primária, ao nível dos meninos portugueses. Mas em muitas regiões os filhos dos mulatos e dos asiáticos são obrigados a frequentar o “ensino rudimentar” apesar de terem crescido num ambiente de língua portuguesa e de poderem ser considerados ao mesmo nível linguístico dos meninos portugueses (GASPERINI, 1989, p.17)

Se, para os brancos, o percurso escolar era de 11 anos (4 de escola primária e 7 de liceu), para os negros que logravam o acesso e a permanência no sistema educativo, o percurso escolar completo era de 14 anos (3 anos de ensino de adaptação, além dos anos de escola primária e ensino secundário em escolas profissionais ou seminários católicos). Contudo,

A maior parte dos moçambicanos que frequentavam as escolas “indígenas” não superava os primeiros três ou quatro anos de escolaridade. Os poucos que prosseguiram os estudos continuavam a frequentar um sistema escolar de segunda categoria, constituído sobretudo por escolas profissionais e por seminários. Em 1966-67, 70% dos africanos que frequentavam as escolas secundárias estudava nas escolas técnico-profissionais (GASPERINI, 1989, p.18).

Uma das características do salazarismo foi considerar que, tanto na metrópole portuguesa quanto nas colônias, a escola para as classes subalternas deveria “inculcar virtudes”. Foi por este motivo que o ensino religioso fora considerado o mais apropriado para os “indígenas” (GASPERINI, 1989).

Em 1955, 2.000 das 2.040 escolas rudimentares (ensino de adaptação) foram operadas diretamente pelos missionários católicos. Em troca, a Igreja recebeu benefícios materiais substanciais, incluindo isenção de impostos sobre todos os seus bens e pensões para os altos funcionários (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Após a escola primária, os seminários católicos representavam uma das poucas possibilidades de continuação dos estudos para os assimilados. Na escola secundária, os negros representavam apenas 1% (GASPERINI, 1989).

Ao contrário do sistema escolar laico, onde a discriminação era defendida por lei, os seminários eram apresentados como um organismo democrático, ainda que paternalista. No seu interior, o filho de um camponês ou de um artesão, se fosse suficientemente “maleável” para ser assimilado pela estrutura eclesiástica, poderia, teoricamente, continuar os estudos na universidade de Teologia. Foi nos seminários que se formou o núcleo que nos anos 1960 deu origem à FRELIMO (GASPERINI, 1989).

Em toda a África, no ano de 1960, as instituições terciárias formaram cerca de 1.200 estudantes, o equivalente a uma pessoa diplomada neste nível por cada 168.000 habitantes (WORLD BANK, 1987). Em 1966-67, de um total 614 estudantes moçambicanos que frequentavam universidades, apenas 9 eram negros (GASPERINI, 1989).

Abaixo, alguns quadros sintéticos do período colonial em Moçambique:

Quadro 1. Condições para aquisição de cidadania pelos indígenas

- 1) Ter mais de 18 anos.
- 2) Falar corretamente a língua portuguesa.
- 3) Exercer profissão que aufera rendimento necessário ao sustento próprio e da família.
- 4) Ter bom comportamento e ter adquirido os hábitos dos cidadãos portugueses.
- 5) Não ter sido notado como refratário ao serviço militar, nem dado como desertor.
- 6) Forma de aquisição automática: Possuir o 1º ciclo dos liceus ou habilitação literária equivalente.

Elaboração própria. Fonte: Estatuto dos Indígenas (Decreto-Lei n. 39.666, de 20 de maio de 1957. In: FERREIRA; VEIGA, 1957.

Quadro 2. Indígenas X Assimilados

Indígenas	Assimilados
Regimes tribais	Destribalizados.
Tem nacionalidade, mas não gozam de direitos políticos. São regidos pelos usos e costumes próprios, mas limitados e cerceados. Figura dos chefes tradicionais (régulos).	Gozam de cidadania. Estão sob regime do direito público e privado dos cidadãos portugueses.
Sistema de educação tradicional (não sistematizado). Línguas autóctones.	Para aquisição automática de cidadania: Concluir ensino de adaptação (administrado pela Igreja Católica), em língua portuguesa. Podem ser admitidos no sistema público de educação.

Elaboração própria. Fonte: Estatuto dos Indígenas (Decreto-Lei n. 39.666, de 20 de maio de 1957. In: FERREIRA; VEIGA, 1957.

Quadro 3. Dados do Ensino Secundário no Moçambique Colonial (1961 – 1974)

Até 1961	Menos de 1% dos indígenas estavam assimilados.	
1966-67	70% dos cidadãos que frequentavam escolas secundárias, frequentavam escolas profissionais. Apenas 1,1% eram negros.	
1973-74	Liceus e escolas secundárias	
	Nº de escolas	Nº de alunos
	8	9718
	Escolas industriais e comerciais	
Nº de escolas	Nº de alunos	
14	14042	
1974	Apenas 5% dos habitantes tinham acesso à educação formal.	

Elaboração própria. Fonte: ISAACMAN; ISAACMAN, 1983 e GASPERINI, 1989.

1.1. DA GUERRA DE LIBERTAÇÃO AOS AJUSTES ESTRUTURAIS

“As condições de vida em Moçambique, o tipo de inimigo que temos, não permitem nenhuma outra alternativa. É impossível criar um Moçambique capitalista. Seria ridículo para as pessoas lutarem para destruir a estrutura econômica do inimigo e depois reconstruí-la para o inimigo. Seria ridículo, e eu disse várias vezes”.

Eduardo Mondlane⁷, trecho de entrevista concedida a Aquino de Bragança após o II Congresso, em 1968.

(BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982, p.121, tradução nossa.)

O número de africanos que recebeu educação no período colonial era tão baixo que qualquer pessoa que tivesse frequentado uma escola era considerada privilegiada e pertencia à uma elite (RODNEY, 1973). Os intelectuais desempenharam importante papel nas lutas pela independência africana e tomaram para si o compromisso de articular os interesses de toda a África (ibid.).

Se houve algo glorioso sobre a história da educação colonial africana, não foi nas migalhas que foram deixadas pelos exploradores europeus, mas no tremendo vigor exibido pelos africanos no domínio dos princípios do sistema que os dominava. Na maioria das colônias, houve um período inicial de indiferença em relação à educação escolar, mas uma vez que se entendeu que a escolaridade representava uma das poucas avenidas de avanço na sociedade colonial, ela tornou-se uma questão para os africanos, que clamaram e empurraram os colonialistas muito além do que pretendiam ir (RODNEY, 1973, p. 417, tradução nossa).

Do ponto de vista puramente quantitativo, os africanos - principalmente das colônias britânicas - lograram mais educação do que era permitido no sistema colonial (RODNEY, 1973), gerando uma importante contradição que ajudou os africanos na luta pela independência.

⁷ Eduardo Mondlane nasceu na Província de Gaza (Moçambique) em 20 de junho de 1920. Filho de um chefe tradicional, Mondlane estudou na missão presbiteriana suíça e terminou os seus estudos secundários em uma escola da mesma religião, na África do Sul. Estudara em Portugal, onde teve contato com Amílcar Cabral e Agostinho Neto, que posteriormente lideraram as lutas pela independência da Guiné-Bissau e Angola, respectivamente. Devido às perseguições políticas em Portugal, Mondlane foi para os Estados Unidos, onde finalizou o doutorado em sociologia, em 1960, e se tornou o primeiro doutor moçambicano. Foi fundador e primeiro Presidente da FRELIMO. Foi assassinado em 3 de fevereiro de 1969, vítima de uma bomba escondida em um livro.

O processo que levou à soberania dos estados africanos foi extremamente complexo e caracterizado pela interação de forças entre grupos de africanos, as potências coloniais e grupos de interesses dentro das metrópoles (RODNEY, 1973).

Rodney (1973) aponta que o processo de independência dos países africanos foi influenciado por fatores internacionais como a Segunda Guerra Mundial, o surgimento da União Soviética, a independência da Índia e da China, o movimento de libertação do povo da Indochina e a Conferência de Bandung⁸ (1955) (RODNEY, 1973). Dentro do continente africano, teria ocorrido um “efeito dominó”, de modo que as guerras nacionalistas teriam ajudado a derrubar os estados coloniais que ainda permaneciam de pé (RODNEY, 1973).

Segundo Nkrumah⁹ (1968), o fim da Segunda Guerra Mundial foi um importante fator disruptor no processo de independência dos países africanos, pois, a partir deste evento, graves tensões econômicas, sociais e políticas se instalaram em âmbito mundial.

Segundo o autor, dentro dos estados “capitalistas-imperialistas” (NKRUMAH, 1968)¹⁰, as organizações de trabalhadores teriam acumulado força e as suas reivindicações por uma parcela mais substancial das riquezas produzidas pela economia capitalista não poderiam mais ser ignoradas.

Este fator teria forçado os governos a lançar mão de uma série de reformas - que não pusessem em perigo a natureza básica do sistema capitalista de exploração - para evitar um abalo maior no funcionamento interno de seu sistema. Foram concedidos segurança social, salários mais altos, melhores condições de trabalho, treinamento profissional e outros benefícios (NKRUMAH, 1968).

Para a manutenção deste estado de bem-estar social, o capitalismo moderno passou a depender mais do que antes da exploração dos recursos materiais e humanos dos territórios coloniais africanos.

⁸ “Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955), um marco que culminou com a criação do “movimento países não alinhados”. Liderada por “ex-revolucionários coloniais radicais - J. Nehru da Índia, Sukarno da Indonésia, coronel Gamel A. Nasser do Egito e um dissidente comunista, o presidente Tito da Iugoslávia. Todos se diziam socialistas à sua maneira (ou seja, não soviética) e não queriam se envolver diretamente com nenhuma das duas superpotências, (...) embora houvesse uma proximidade maior com os soviéticos” (LEHER, 1998, p.69-70).

⁹ Kwame Nkrumah, nascido na Costa do Ouro (antiga colônia do Reino Unido), foi um líder político no processo de descolonização dos países africanos, adepto do pan-africanismo, criou em 1947 o Partido da Convenção do Povo que, com o passar dos anos, afirma-se como socialista e marxista. Em 1957, quando ocorreu a independência do Gana, foi Primeiro-Ministro e depois, em 1960, foi eleito o primeiro Presidente da República de Gana, governou de modo centralizado até 1966, quando foi destituído por um golpe de Estado realizado por militares com apoio dos Estados Unidos.

¹⁰ Nkrumah não utiliza este termo no mesmo sentido do termo “capital-imperialismo”, cunhado por Fontes (2010).

Neste momento, foram introduzidas modificações nas estratégias do imperialismo (NKRUMAH, 1968), através do desaparecimento do antigo formato colonial, em que as colônias deviam lealdade a uma única metrópole, e foi introduzido um sistema de “imperialismo coletivo” (ibid.) em que os Estados Unidos ocupou posição de liderança.

Este sistema se constituiu de instituições financeiras interconectadas e um sistemas de crédito: o Fundo Monetário Internacional (FMI), O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), todas com supremacia norte-americana nas decisões.

Desta maneira, a solução encontrada pelas potências imperialistas para a manutenção da exploração por meio de reformas e concessões foi o conceito de “falsa independência” (NKRUMAH, 1968), que implementara um neocolonialismo no seio das nações africanas, que se tornaram formalmente independentes, mas dependentes de fato (ibid.).

Diante da independência genuína, o imperialismo é cada vez mais obrigado a recorrer ao cerco e à subversão para derrubar os governos populares, usando armas, assassinatos, motins dentro do partido, revoltas tribais, revoluções de palácio e assim por diante, enquanto, ao mesmo tempo, fortalece regimes de marionetes nos países vizinhos para formar um cerco político de segurança, um cordão sanitário (NKRUMAH, 1968, p.11).

Nesta perspectiva, seriam formados Estados em que o poder político residiria nas mãos das forças conservadoras da antiga colônia e o poder econômico permaneceria sob o controle do capital financeiro internacional (NKRUMAH, 1968).

Em Moçambique, como veremos adiante, houve uma tentativa de ruptura revolucionária, que foi abafada por meio de “políticas de desestabilização” (HANLON, 1991) - conduzidas pelo exterior e articuladas internamente - que lograram deixar o país em condições de extrema pauperização e reforçaram a condição de dependência.

1.1.1. A LUTA PELA INDEPENDÊNCIA EM MOÇAMBIQUE (1962-1975)

A criação, em 25 de junho de 1962, da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) marcou o lançamento de uma nova fase na luta contra o domínio colonial português. A FRELIMO foi criada a partir da união de três diferentes movimentos, que já apresentavam divergências entre si: UDENAMO – Unidade Democrática Nacional de Moçambique; MANU – União Moçambicana Makonde; e UNAMI – União Nacional Africana por Moçambique Independente.

O presidente Nyerere da Tanzânia, em um esforço para superar a mútua suspeita que os dividia, convidou, em 1962, os três movimentos a estabelecer sua sede em Dar es Salaam e a trabalhar para a criação de um movimento unificado. Por influência de Nyerere, de Kwame Nkrumah (presidente de Gana) e da Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas (CONCP), os três movimentos, com relutância, concordaram em fundir-se na FRELIMO sob a liderança do Dr. Eduardo Mondlane (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983, p.81, tradução nossa).

Apesar da “frente unida” que a FRELIMO apresentava ao mundo, ela foi, em sua fase inicial, composta por duas entidades: “um movimento nacionalista convencional incapaz de assegurar uma transição fácil para o poder e um movimento revolucionário lutando para nascer” (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983, p.86, tradução nossa).

Cabaço (2009) descreve o processo de libertação como um mosaico de experiências diferentes que interagiram *no* e *com* o movimento da FRELIMO, causando atritos e conflitos internos.

As exigências feitas à FRELIMO devido aos seus sucessos intensificaram o conflito ideológico que havia sido submerso desde a sua criação. O primeiro, enraizado em uma estreita tradição nacionalista, buscava simplesmente capturar o estado colonial. O segundo via a luta como uma oportunidade para transformar as relações sociais e econômicas, bem como políticas. O conflito surgia em debates sobre a resolução das três questões básicas que enfrentava a FRELIMO: (1) Quem era o inimigo? (2) Quais seriam as melhores táticas para travar uma luta armada? (3) Que tipo de sociedade alternativa deve ser construída nas zonas liberadas? (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983, p.86, tradução nossa)

Alguns líderes da FRELIMO compreendiam a luta exclusivamente em termos raciais, argumentando que apenas o branco era um explorador. Eles se opunham à participação de brancos e até de mestiços na FRELIMO. Em contraste, Eduardo Mondlane e a maioria do comitê executivo definia o inimigo como sendo o colonialismo português (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Venceu internamente a vertente liderada por Eduardo Mondlane, o que ficou expresso na declaração de princípios da FRELIMO, que afirmava que a luta era contra a “administração colonial fascista” e invocava “a nobre tradição democrática do povo português”, cujo apoio conclamava. Assim, a FRELIMO contava com apoiadores brancos e mestiços. A frente também defendeu que os soldados portugueses capturados deveriam ser tratados com humanidade porque geralmente eram de origens camponesas humildes e também teriam sofrido a ditadura de Salazar. Para expor os limites da análise racial, eles apontavam para o número acentuado de africanos que lutavam no exército colonial. Esta última definição do inimigo enfatizava as relações econômicas e sociais ao invés da cor da pele (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

Gradualmente, embora não sem recuos, a FRELIMO consolidou seu poder conquistando e libertando determinadas zonas, que ficaram conhecidas como *zonas libertadas*.

Em 1968, os insurgentes da FRELIMO haviam controlado cerca de 25% do território de Moçambique (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983). A expansão das *zonas libertadas*, contudo, criou novos problemas, que exigiam soluções criativas (ibid.). Ao desmantelarem o aparato estatal e as instituições coloniais, o movimento teve que lidar com o desafio de construir novas estruturas econômicas, sociais e políticas, para as quais não havia precedentes.

A opção pela via socialista marcou a trajetória da FRELIMO a partir das experiências das *zonas libertadas* e da luta armada. Eduardo Mondlane, em entrevista concedida a Aquino de Bragança logo após o II Congresso da FRELIMO, em 1968, declarou:

Uma base comum que todos tínhamos quando formamos a FRELIMO era o ódio ao colonialismo, a necessidade de destruir a estrutura colonial e impor uma nova estrutura social... mas que tipo de estrutura social ninguém sabia. Alguns sabiam, tinham ideias teóricas, mas mesmo esses foram transformados pela luta. Há uma evolução do pensamento que se operou durante os últimos seis anos que me pode autorizar, que eu me autorizo a mim mesmo concluir, que a FRELIMO é agora, realmente, muito mais socialista, revolucionária e progressista do que nunca, e a tendência agora é mais em direção ao socialismo do tipo marxista-leninista (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982b, p.121, tradução nossa).

Para que as *zonas libertadas* fossem viáveis, a FRELIMO teve que revitalizar e reestruturar a produção agrícola: de uma economia de colheita por meio de trabalho

forçado para uma economia baseada principalmente na produção de insumos básicos necessários para alimentar os camponeses e os militantes.

Alguns chefes tradicionais e membros de linhagens prestigiadas inicialmente integraram a FRELIMO e assumiram responsabilidades. Entretanto, a coexistência entre as lideranças da ala revolucionária da FRELIMO com as lideranças tradicionais mostrou-se extremamente problemática (CABAÇO, 2009).

“A prática evidenciou o abismo que, sob a aparente convergência das motivações emancipacionistas, separava as cosmologias tradicionais e o projeto de “modernidade” de que os jovens guerrilheiros eram portadores” (CABAÇO, 2009, p. 292). Havia divergências na concepção do poder, na perspectiva da organização econômica e social, na estratégia militar, no método de treinamento, na participação das mulheres, na forma de tratar os prisioneiros etc. (CABAÇO, 2009).

O comportamento dos chefes tradicionais reforçou a crença - entre a ala mais radical do movimento - de que eles deveriam ser removidos das posições de autoridade. Tornou-se central para a Frente, então, a luta pelo fim das relações de exploração, sejam eles “coloniais” ou “tradicionais”.

No lugar das autoridades tradicionais, foram eleitos comitês que eram compostos por homens e mulheres. Estes organizavam a produção coletiva; presidiam reuniões públicas; funcionavam como tribunais locais, que ajudavam a estabelecer novas diretrizes de comportamento; participavam de assembleias distritais e provinciais; e ajudavam a organizar as milícias populares (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983).

As *zonas libertadas* se constituíram em importante experimento da FRELIMO em sua tentativa de construir uma nova sociedade e angariar apoio das comunidades ao longo da luta de libertação nacional. Nelas, a educação – especialmente a alfabetização na língua portuguesa – ganhava posição de destaque.

EDUCAÇÃO NAS ZONAS LIBERTADAS

Durante o período da luta de libertação nacional, a FRELIMO criou mais de duzentos centros de educação primária, em zonas que nunca antes foram cobertas pela rede escolar colonial (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983). Aqueles que podiam ler e escrever em português ensinavam aos demais.

O documento “Moldando a linha política”, publicado em 1972 pela FRELIMO, descreveu as primeiras dificuldades enfrentadas no projeto educacional da Frente:

A criação de um programa de educação implicou dificuldades imensas. As poucas escolas que existiam em nosso país eram dirigidas por missionários que os portugueses evacuaram das zonas de guerra, no início da luta, para transformar os edifícios em quartéis. Não tínhamos praticamente professores. Para iniciar nossos cursos, tivemos acesso a quem conhecesse apenas como ler e escrever. Foi apenas lentamente, através de um sistema de seminários, que conseguimos desenvolver e elevar o padrão dos novos professores (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p. 194, tradução nossa).

Como resultado, um grande número de crianças e adultos que, anteriormente, tinham o acesso à aprendizagem negados por causa de sua raça e classe, receberam educação formal. Em 1966, mais de 10 mil alunos frequentavam as escolas primárias da FRELIMO nas zonas libertadas e, em 1970, o número havia triplicado (ISAACMAN; ISAACMAN, 1983). Um grande número de adultos participava de programas de alfabetização.

Samora Machel¹¹ - que veio a ser o primeiro presidente de Moçambique independente em 1975 - no discurso *Produzir é Aprender. Aprender para Produzir e Lutar Melhor*, proferido em 1971, apresenta as bases do projeto educacional empreendido pela FRELIMO nas zonas libertadas, onde os esforços de alfabetização deveriam ser conjugados com conhecimentos científicos que tivessem utilidade para o processo produtivo e para a luta de libertação.

Queremos propor a todos os camaradas, a todos os responsáveis e quadros, que organizem entre si com as unidades, programas constantes e regulares de estudo. Que se consagre, de acordo com a situação, ao menos uma hora por dia para as atividades de estudo. O estudo deve ser organizado dentro do espírito de trabalho coletivo, de consciência coletiva, pequenos grupos, onde uns aprendem dos outros e todos juntos combatem a ignorância. Nesta primeira fase, porque o nosso ponto de partida é bastante fraco, aconselhamos sobretudo que se consagre o esforço à elevação dos conhecimentos de base, em particular, à tarefa de liquidação do analfabetismo no seio das unidades e quadros. O Comissariado Político em colaboração com o Departamento de Educação e Cultura (DEC), trabalhando em estreita colaboração com as estruturas Provinciais, deve organizar o programa de luta contra o analfabetismo e a ignorância, de maneira que cada base da FRELIMO se torne também uma base de luta contra o

¹¹ Samora Machel foi um líder revolucionário na luta pela independência de Moçambique. Filho de agricultores, nasceu na Província de Gaza, em 29 de setembro de 1933. Entrou na escola primária (católica) com 9 anos e terminou a escola com cerca de 18 anos. Em 1952, iniciou o curso de enfermagem na então capital de Moçambique. Em 1963, decidiu abandonar o país e juntar-se à FRELIMO, na Tanzânia. Recebeu treinamento militar na Argélia e tornou-se comandante. Em 1966, foi nomeado chefe do Departamento de Defesa da FRELIMO. Em 1969, Eduardo Mondlane foi assassinado e Uria Simango assumiu a presidência da FRELIMO. Com a expulsão de Uria Simango, em 1970, Machel assumiu a direção da FRELIMO em 1970 e se tornou o primeiro presidente de Moçambique em 1975. Em 1986, Samora Machel foi morto em um acidente de avião, próximo ao território sul-africano. As causas do acidente não foram plenamente esclarecidas.

obscurantismo. Ligado inteiramente a este programa, deve ser introduzido um outro, de Seminários, que leve aos nossos camaradas conhecimentos científicos superiores — agrónomos, engenheiros, mecânicos, sociólogos, enfermeiros, etc.... — a elevarem o nível geral dos conhecimentos dos responsáveis e quadros dum distrito, duma Província. Estes Seminários devem ser Seminários especializados, com temas precisos, como irrigação, higiene, construção de moinhos, introdução de novas plantas, introdução de novos métodos de produção (MACHEL, 1975).

A difusão dos conhecimentos científicos, ainda que elementares, permitia a introdução de novos métodos de trabalho. Além disso, tinha o objetivo de superar a sociedade tradicional, em que “a superstição ocupa o lugar da ciência e bloqueia qualquer análise científica do meio físico e social a favor do sobrenatural” (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.195).

A educação tradicional, das sociedades tradicionais moçambicanas, era um processo informal. Salvo alguns momentos de exceção, como o caso dos ritos de iniciação, ela era caracterizada por uma relação de transmissão e apropriação cultural não organizada (GASPERINI, 1989). Na visão majoritária da FRELIMO em 1972, a educação tradicional visava criar a passividade e o respeito das novas gerações às ideias tradicionais e aos anciãos. Além disso, em sua visão, a tradição justificava historicamente a submissão das mulheres aos homens (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c).

O sistema de educação colonial, ao contrário, havia dado à relação pedagógica um carácter intencional, organizado e sistemático. Havia sido criado, para uma elite, um espaço e um tempo educativo específico e separado do trabalho. O ensino missionário que foi disponibilizado aos moçambicanos - ainda que em medida reduzida – também carregava a separação entre o estudo e a produção, a escolarização e o trabalho.

Assim, o sistema educacional colonial isolava a educação da vida, contrapondo o professor – que era considerado como sendo o único detentor de cultura - à comunidade. Desrespeitava e desvalorizava, deste modo, a cultura tradicional das comunidades africanas.

As escolas das zonas libertadas, por sua vez, buscavam superar tanto a educação colonial, quanto a educação tradicional, com o objetivo de criar uma nova cultura que pudesse dar identidade e unidade nacional ao povo moçambicano.

A convicção de que nossa cultura tradicional não tem valor foi há muito tempo profundamente inserida nas mentes de muitas pessoas. Por estas razões, foi necessário lançar um combate intenso e autoconsciente contra essa mentalidade. É com este objetivo em mente que o Departamento de Educação e Cultura organiza seminários culturais onde um inventário é feito da riqueza cultural do nosso povo. Hoje, uma nova cultura está sendo

desenvolvida com base em formas tradicionais, com um novo conteúdo ditado pela nossa nova realidade. Esta realidade é constituída em primeiro lugar pela própria luta de libertação, mas também pelo esforço comum de moçambicanos provenientes de diferentes lugares e tribos unidos na luta pela construção de um novo Moçambique. Deste ponto de vista, a cultura desempenha um papel importante no reforço da unidade nacional (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.195, tradução nossa).

Além dos conhecimentos científicos, a leitura, a escrita e o cálculo se faziam indispensáveis na utilização de armamento moderno e na adoção de estratégias de guerra mais complexas. Para responder a estas exigências, “nasceram algumas centenas de escolas debaixo de árvores” (GASPERINI, 1989, p.26). Esta característica das escolas era consequência tanto da falta de recursos quanto da necessidade de mobilidade em uma situação de guerra.

Simultaneamente aos cursos de alfabetização no exército, foram organizados cursos acelerados de seis meses, de um ano e dois anos, para que os militantes “considerados mais capazes pudessem finalizar o ensino primário e assumir maiores responsabilidades” (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.194, tradução nossa).

Após o primário, havia uma seleção – “com base no nível de consciência política, na dedicação à revolução e na capacidade intelectual” (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.194, tradução nossa) - para ingressar no ensino secundário.

Nas escolas das zonas libertadas, para além do estudo, os alunos se dedicavam à produção agrícola e artesanal, à construção de abrigos e à alfabetização dos adultos. Os professores tinham, em muitos casos, apenas um ano de escolaridade a mais do que os seus alunos e ambos recebiam treinamento militar para lidarem com as situações de guerra. Os alunos eram incitados a utilizar a “iniciativa criadora” para encontrar soluções para contornar a falta de recursos e as dificuldades. Conforme expressava a introdução do livro “Poesia de Combate”, publicado pela FRELIMO em 1971:

Um dos maiores méritos da Revolução é precisamente permitir que as pessoas produzam, libertar a energia criativa das pessoas, sufocadas por muito tempo. E quando essa energia é liberada, é como se ela explodisse, e então vemos as pessoas criando coisas maravilhosas em todas as áreas - na política, na arte, na tecnologia, na ciência (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.179, tradução nossa).

O conteúdo do currículo também exigiu profunda reflexão e elaboração. Conforme o documento “Moldando a linha política”, publicado em 1972 pela FRELIMO:

Era óbvio que tínhamos que eliminar assuntos com uma clara cor colonialista. (A história de Portugal, por exemplo). Mas o desenvolvimento do trabalho educacional também mostrou que não poderíamos organizar nosso sistema por meio de um simples remanescente de um sistema

essencialmente português. Nossa linha geral deve ser condicionada por questões mais fundamentais: qual é o objetivo da nossa educação? De que maneira se distingue das outras duas formas de educação prevaletentes em nossa sociedade, isto é, a educação tradicional e a educação colonial? Mais uma vez, a resposta a estas duas questões teve que vir do desenvolvimento geral da luta e do crescimento político da organização. Foi a necessidade de uma nova vida e uma definição mais precisa de nossos objetivos nas zonas libertadas que deram ao nosso programa de educação sua forma e conteúdo (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.194-195, tradução nossa).

A questão que se colocava era a necessidade de difusão de um processo educacional que fosse intencional e sistematizado; que fosse laico, de forma a não ter que responder nem às crenças católicas, nem às “superstições” (da forma como era caracterizado pela FRELIMO) tradicionais; que possibilitasse a difusão do pensamento científico, de forma a nutrir a inventividade a favor da construção de uma nova nação; que não reproduzisse as opressões raciais, de gênero e de classe; e que fosse funcional para o desenvolvimento das forças produtivas, no sentido de aperfeiçoar a produção agrícola e industrial a favor do povo.

Assim, forjou-se a articulação entre educação, produção e luta pela libertação. No exército de luta pela libertação, devia-se combater, mas também educar e produzir. Na escola das zonas libertadas devia-se educar, mas também produzir e combater (GASPERINI, 1989).

O trabalho ocupava um lugar central na proposta política da FRELIMO, em seu período inicial. Sintetizada nos discursos de Samora Machel, ressaltava o carácter negativo que o trabalho tinha assumido em Moçambique no período colonial.

Assim, uma das inovações mais importantes em nosso programa escolar foi a introdução de atividades produtivas. Além disso, isso tem um segundo benefício para além do aspecto sócio-político crucial que sublinhamos: também garante que o ensino primário seja pelo menos parcialmente operacional, ou seja, que traga alguns benefícios para os alunos e suas famílias, incluindo o ensino de habilidades artesanais como carpintaria, mecânica, costura etc (Do documento “Moldando a linha política” publicado pela FRELIMO em 1972. BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982c, p.196).

Contudo, a experiência histórica com o trabalho alienado e a tradição de separação entre trabalho manual e trabalho intelectual causaram difíceis impasses às propostas educativas da FRELIMO. Dentre as diversas crises enfrentadas pelas instituições educativas da FRELIMO, se destacou a crise ocorrida no Instituto Moçambicano de Dar es Salaam, na Tanzânia, em 1968.

Este instituto foi criado em 1963, com o apoio da FRELIMO, para receber jovens moçambicanos com o objetivo de cobrir a diferença na sua formação educacional em relação ao nível exigido pelos liceus tanzanianos e pelos cursos médios e superiores

de outros países (GASPERINI, 1989). Os estudantes deste instituto deveriam passar um mês por ano nas zonas libertadas para trabalhar na produção, alfabetizar os adultos e participar na guerra de libertação.

Em 1968, 160 estudantes deste instituto opuseram-se a esta orientação e se recusaram a participar nas atividades produtivas, militares e educativas das zonas libertadas.

Para além disso manifestavam atitudes racistas em relação aos professores brancos. Consideravam natural que os camponeses tivessem que produzir e combater e eles apenas estudar. Pensavam que, em troca, os estudantes um dia guiariam o país independente. A Frelimo achava que, pelo contrário, se se formassem distantes da sua gente ter-se-iam tornado dirigentes “contra” o seu próprio país e não “a favor” dele. O ponto de vista dos jovens não oferecia nenhuma garantia. (GASPERINI, 1989, p.28).

A posição dos estudantes coincidia com uma linha que naquela época era minoritária na FRELIMO. Esta linha defendia a separação entre quadros “políticos” e quadros “militares”, entre “dirigentes” e “dirigidos”. Segundo esta visão, os camponeses analfabetos deveriam combater e os estudantes deveriam ser os seus dirigentes.

Contrariando esta vertente, foi publicado no *Discurso Oficial do Comitê Central*:

Alguns moçambicanos querem privilégios agora e depois da independência. [...] É isto, hoje, o que está na origem da atitude da maioria dos estudantes secundários do Instituto moçambicano. Querem estudar e ao mesmo tempo querem a independência sem ter que participar na luta para poder alcançar este objetivo. Acham que depois da independência não vão ser os que combateram que irão governar, mas os que estiveram a estudar. Os chamados “intelectuais” (FRELIMO, 1977, p.81-82).

Para acabar com esta tendência, a direção da FRELIMO decidiu fechar o Instituto Moçambicano de Dar es Salaam, em 1968. Um ano e meio depois, em Bagamoio, foi aberta uma nova escola secundária centrada na ligação entre o estudo, a produção e a vida do país (GASPERINI, 1989).

As dificuldades enfrentadas pelo projeto educacional da FRELIMO nas zonas libertadas não se restringiram às dificuldades materiais pela falta de recursos e o “elitismo” dos mais escolarizados que se recusavam a combater na luta pela libertação. Havia também a resistência dos pais em enviarem as meninas para a escola devido à tradição perpetuada pelos ritos de iniciação - após o qual as meninas deveriam permanecer em casa à espera do casamento - e a expectativa das famílias em receber um dote na ocasião do matrimônio (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982).

Um outro problema enfrentado foi a carga ideológica recebida pelos estudantes moçambicanos que realizavam seus estudos com bolsas nos países capitalistas (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1982). Além de promover uma “fuga de cérebros”

africanos para os países capitalistas, as bolsas de estudos cumpriam importante função ideológica na formação da intelectualidade, a favor do modo de vida ocidental. Contraditoriamente, como foi o caso de Eduardo Mondlane e outros revolucionários africanos, os estudos no exterior também possibilitaram o desenvolvimento das bases de um pensamento que fosse libertário e em favor da autodeterminação de seus povos.

Gasparini (1989) aponta que a crise ocorrida no Instituto Moçambicano sinalizou para um aspecto da experiência educacional inicial da FRELIMO que fora posteriormente negligenciado e que poderia ter servido como aprendizado para as experiências após a independência.

Segundo a autora, havia a tendência de realçar os aspectos positivos e esquecer as crises que surgiram neste período. Em sua perspectiva, a experiência educativa das zonas libertadas teria sobrevalorizado o aspecto quantitativo em relação ao qualitativo e os programas teriam sido importados (sobretudo do Brasil, que vivia o período ditatorial) sem o questionamento dos conteúdos e dos objetivos do ensino.

Nas zonas libertadas, também estariam presentes as divergências de tendências que ocorria no interior da FRELIMO (GASPERINI, 1989). Uma tendência priorizava escolhas educativas que respondessem às exigências de uma pequena elite urbana. A outra tendência, onde se inseria Samora Machel, buscava interpretar as exigências de toda a população através de uma intervenção formativa que fosse inédita (ibid.).

Estas duas tendências geraram tensões no interior da FRELIMO, contribuindo para aguçar as contradições da sua atuação política após o processo de “libertação” de Moçambique. Com a morte de Samora Machel, em 1986, prevaleceu a linha de viés liberalizante.

A seguir, sistematizamos alguns dados sobre as realizações da FRELIMO ao longo da luta pela libertação colonial.

Quadro 4. A LUTA PELA LIBERTAÇÃO COLONIAL

1962	Criação da FRELIMO.
1966	Mais de 10 mil estudantes frequentavam as escolas primárias da FRELIMO.
1968	25% do território moçambicano havia se transformado em zonas libertadas.
1969	Assassinato de Eduardo Mondlane.
1970	Samora Machel assume a direção da FRELIMO. Neste ano, cerca de 30 mil estudantes frequentavam as escolas da FRELIMO.

Elaboração própria. Fonte: GASPERINI, 1989.

1.1.2. PÓS INDEPENDÊNCIA: CONTINUIDADES E RUPTURAS (1975-1990)

Em 7 de setembro de 1974, a guerra chegou ao fim e, em 25 de junho de 1975, Moçambique tornou-se independente, com a FRELIMO estendendo a sua hegemonia política a todo o país. O novo governo, de orientação marxista-leninista, optou pelo socialismo científico como via de desenvolvimento (MACAMO, 2003). Em termos práticos, introduziu um regime de economia planificada e nacionalizou a propriedade da terra, os setores da educação e saúde, as empresas e indústrias abandonadas pelos portugueses e serviços nas áreas mais relevantes da atividade econômica (SAUL, 1985; MACAMO, 2003). Conforme abordamos no capítulo 4, neste período, o governo ditatorial que estava no poder no Brasil tentou diversas aproximações com o novo governo de Moçambique independente, apesar do seu viés socialista.

Na Constituição de 1975, a agricultura foi reconhecida como a base de desenvolvimento nacional e a indústria como seu fator impulsionador, a ser alicerçada por uma política de industrialização nacional endógena, encabeçada por empresas estatais e cooperativas.

O fato de a agricultura ser considerada a base de desenvolvimento nacional não significou que o governo da FRELIMO tivesse atentado para os anseios dos camponeses que viviam em regime de agricultura familiar. Conforme veremos mais adiante, a imposição de novas formas de organização do campesinato por parte da FRELIMO foi um importante fator para que ela perdesse o apoio entre esta importante parcela da população.

Desta maneira, o plano de desenvolvimento elaborado pelo primeiro governo de Moçambique independente encontraria enormes dificuldades. A estrutura colonial herdada, a situação de crise econômica após a guerra de libertação, os boicotes e sistemáticas sabotagens realizadas por antigos colonos, as enchentes de 1976-1978 e as secas severas que destruíram as plantações, a extrema dependência de tecnologia e capital externo, a dependência da mão de obra estrangeira qualificada, o contexto mais amplo da guerra fria (que durou até 1989) e as divergências no interior da FRELIMO foram mais alguns dos desafios a serem enfrentados.

Na ocasião da libertação nacional, em 1975, 78% das exportações de Moçambique era de produtos primários agrícolas e 85% das importações era de

produtos manufaturados (SAUL, 1985). Entre 1973 e 1975, no período pré-independência, a produção agrícola caiu em 11%, os produtos manufaturados caíram 38% e o setor de serviços baixou em 28% (MINTER, 1994). Com a tomada do poder pela FRELIMO, 90% dos portugueses deixaram o país (SAUL, 1985), o que realçou o problema da alta taxa de migração da força de trabalho moçambicana para trabalhos nas minas da África do Sul. Em 1975, a população moçambicana era de 10 milhões de habitantes.

No discurso de tomada do poder, o presidente da República, Samora Machel, indicou a experiência das zonas libertadas como fonte de inspiração para a estratégia de desenvolvimento do novo Estado.

No entanto, a experiência das zonas libertadas - ainda que tenha sido consolidada durante uma década - havia atingido apenas 10% da população, distribuída por cerca de 25% do território moçambicano (GASPERINI, 1989). Ampliar esta experiência para a totalidade da população se constituiria em um grande desafio.

Conforme apontam Bragança e Depelchin (1986), o fato de nas zonas libertadas se combaterem as práticas opressoras dos colonizadores não significava que estas práticas haviam desaparecido. As próprias contradições existentes no interior da FRELIMO e as divergências internas seguiam pulsantes.

A luta entre as duas linhas no interior da Frente não cessou com a vitória da linha revolucionária. Ademais, com a tomada do poder do Estado pela FRELIMO, em 1975, as contradições do período das zonas libertadas se estenderam a nível do país (BRAGANÇA; DEPELCHIN, 1986).

Muitos opositores da linha revolucionária saíram do partido para construir uma oposição declarada, a RENAMO, e outros “escolheram oportunisticamente pôr-se do lado dos vencedores à espera dum melhor momento” (BRAGANÇA; DEPELCHIN, 1986, p.43).

Algumas controversas práticas adotadas pela FRELIMO fizeram crescer as tensões no país. Como exemplos estão a supressão das autoridades tradicionais (os régulos), em 1975; a instituição da figura do *Homem Novo*; as formas de assentamento agrícola em *aldeias comunais*; os *campos de reeducação* e os *campos de trabalho*; e a *operação produção*.

Para suprir as necessidades de desenvolvimento do país, a FRELIMO instituiu a figura do “homem novo”, um novo tipo de cidadão a ser constituído.

Samora Machel, na ocasião da 2ª Conferência do Departamento de Educação e Cultura (DEC) da FRELIMO, em 1973, aponta as características esperadas do novo cidadão moçambicano, ressaltando o combate ao individualismo, à superstição e ao tribalismo:

Criar uma atitude de solidariedade entre os homens capaz de fazer desenvolver o trabalho coletivo, pressupõe a eliminação do individualismo. Desenvolver uma moral sã e revolucionária que promova a libertação da mulher, a criação de gerações com um sentido coletivo de responsabilidade, exige a destruição das ideias e gostos corruptos herdados. Para implantar as bases de uma economia próspera e avançada é necessário que a ciência vença a superstição. Unir todos os moçambicanos, para além das tradições e línguas diversas, requer que na nossa consciência morra a tribo para que nasça a Nação (MACHEL, 1973, p.3)

Também em 1973, Machel escreve um texto (publicado em 1980) em resposta às ofensivas contra a FRELIMO, ressaltando suas preocupações com as ideias liberais que vinham sendo disseminadas como forma de enfraquecer a construção do *Homem Novo* entre os moçambicanos e a luta pela libertação nacional em bases revolucionárias.

O princípio de combate contra o individualismo e de valorização do espírito coletivo é classificado como destruição da personalidade. O combate de transformação da mentalidade pela combinação da educação política com a prática da produção, da luta política e armada com a experimentação científica, é tratada como lavagem de cérebro. A destruição de vícios e defeitos pela combinação do combate interno com a crítica das massas e autocrítica é exposta como uma humilhação degradante. A abolição dos castigos físicos em favor da reeducação da mentalidade é denunciada como destruidora da dignidade. [...] A preocupação em liquidarmos os gostos e vícios degradantes introduzidos pelos exploradores – tais como o consumo de drogas, a embriaguez e a prostituição – é difamada como restritiva das liberdades individuais e preocupação por coisas pequenas e secundárias (MACHEL, 1980, p.11)

Um ano após a vitória contra o colonialismo português (1976), Samora Machel reuniu mais de mil jovens para anunciar a criação de um Secretariado Nacional da Juventude. Neste discurso, afirmou a importância dos jovens na continuação do processo revolucionário e ressaltou as qualidades morais desejadas:

O jovem criador da nova sociedade deve ser um jovem dinâmico, desejoso de mudança, de transformação e dotado de espírito de iniciativa e de espírito criador; deve ser um jovem disciplinado, não através de expressões externas, mas, sobretudo, porque conhece e assume as estruturas, o seu sentido político, e sabe respeitá-las [...] Deve ser um jovem profundamente engajado no combate aos vícios, os hábitos e ideias erradas da sociedade burguesa (MACHEL, 1977a, p.11-12).

Em 1977, na ocasião da campanha pela estruturação da FRELIMO enquanto um partido de orientação marxista, Machel iniciou um texto (publicado em 1983) de reflexão sobre as bases que deveriam guiar as ações da FRELIMO. Neste texto, Machel

reafirmava a posição de repúdio tanto aos costumes da sociedade tradicional africana quanto ao legado cultural do colonialismo:

O tradicionalista, o supersticioso, o corrupto, o tribalista, o racista, o polígamo, o parasita, independentemente da idade, representam o que existe de velho na nossa sociedade. Eles representam o que nos impede o avanço, o progresso, o desenvolvimento econômico, cultural e social do país, a libertação dos laços de dependência. Eles representam a oposição renitente ao corte do cordão umbilical com a velha sociedade. (MACHEL, 1983, p.18-19)

Para Samora Machel, o maior e mais urgente desafio a ser enfrentado após a tomada do poder pela FRELIMO era reestabelecer a economia moçambicana, aumentando a produção. Uma economia próspera demandaria um esforço coletivo por parte dos moçambicanos.

Em sua perspectiva, o uso da ciência deveria guiar estes esforços, o que demandaria uma mudança cultural profunda e o abandono das chamadas “superstições”. Para o cumprimento da meta de aumentar a produtividade em um curto espaço de tempo, não poderiam ser tolerados, entre os trabalhadores, comportamentos que, em sua visão, contribuiriam para prejudicar a economia. A indisciplina (atrasos, faltas, embriaguez, greves silenciosas) contribuiria para baixar a produtividade e o racismo (principalmente contra os brancos) seria um empecilho para a melhoria dos processos produtivos.

Em um discurso direcionado aos operários, em 1976, Machel afirma:

Uma forma camuflada de racismo é a daqueles que se recusam a aprender com os técnicos, só porque são estrangeiros brancos. Se for um preto aceitam. Dizem que isso de aprender com estrangeiros não é para quem está independente. Para eles, o conhecimento técnico, profissional e científico dos estrangeiros não serve. A ciência agora tem cor? (MACHEL, 1976, p. 20)

Alguns críticos da FRELIMO, por sua vez, consideram que a figura do “homem novo” seria a forma com que a Frente buscou para pôr fim à diversidade sociocultural moçambicana e às etnicidades, que passaram a estar relacionadas ao obscurantismo, divisionismo e tribalismo¹². Meneses (2015) aponta que esta atitude gerou efeito contrário ao objetivo de promover a unidade nacional:

Em lugar de promover a unidade nacional, a opção ‘quem não está conosco está contra nós’, o novo Estado moçambicano procurou impor-se transcendendo as múltiplas ligações políticas e as várias lealdades socioculturais presentes. Impondo um projeto que ambicionava alcançar a unidade ideológica a nível nacional, como base para o projeto da nação, este projeto desafia radicalmente o reconhecimento e a integração do pluralismo de posições e a diversidade sociocultural, princípio básico para ampliar a participação democrática (MENESES, 2015, p.10)

¹² Michel Cahen, em entrevista publicada em Lazagna (2007).

Quando a constituição de 1975 reconheceu a agricultura como a base do desenvolvimento nacional, encorajou os camponeses a se organizarem em formas coletivas de produção, a partir das experiências das aldeias de produção coletiva das zonas libertadas. Na sessão do comitê central da FRELIMO, em 1976, foram instituídas as *aldeias comunais* enquanto quadro social para o desenvolvimento do campesinato moçambicano (ARAUJO, 1983).

João Paulo Borges Coelho (COELHO, 1993) aponta que a necessidade de garantir as bases materiais, técnicas e científicas na transição para o socialismo, requereu respostas rápidas para aumentar a produtividade agrícola, que, na posição da FRELIMO, só poderia ocorrer por meio da modernização guiada pelo Estado. Esta posição implicou no abandono, por parte do Estado, das fazendas deixadas pelos colonos – alternativa que poderia contribuir para minimizar a queda na produção agrícola após a luta pela libertação colonial – em favor da multiplicação de fazendas sob o controle estatal, onde se implantariam formas de modernização agrícola.

Esta postura relegou às *aldeias comunais* um papel específico. Elas não foram consideradas pelo Estado como mecanismos para alterar diretamente as condições econômicas do país, mas sim como um meio para alcançar, em um curto período de tempo, segurança alimentar para as comunidades e o provimento de serviços de saúde, educação e cultura – definidos como principais objetivos das *aldeias comunais* (COELHO, 1993).

Contudo, estes objetivos foram fracamente atingidos. Em 1978, a então Ministra da Educação, Graça Machel, reconheceu que, no aspecto educacional, não foram tomadas medidas concretas para suprir as necessidades das *aldeias* (ibid.).

Michel Cahen (LAZAGNA, 2007) aponta que, em 1977-78, o Ministério da Agricultura, sob a direção de Joaquim Ribeiro de Carvalho, destinou 98% do orçamento às machambas (produção agrícola) estatais e às empresas públicas, restando quase nada para as *aldeias comunais*.

Nas *aldeias comunais* coexistiam a produção coletiva (em cooperativas) e a produção familiar. A insistência política por parte do Estado no desenvolvimento das cooperativas transformou a agricultura familiar em uma atividade quase clandestina, que os camponeses só poderiam realizar depois de cumprir suas obrigações nas cooperativas (COELHO, 1993).

Desta forma, Cahen (LAZAGNA, 2007) afirma que a instituição das *aldeias comunais*, além de representarem, na prática, um abandono da agricultura familiar por parte do Estado, representou uma forma autoritária de alterar drasticamente o modo de vida tradicional do campesinato, que vivia espalhado territorialmente e seguia predominantemente um regime de corte e queima em produção semi-itinerante.

A própria análise empreendida pela Comissão Nacional das Aldeias Comunais (CNAC), criada em 1978 por decreto presidencial, apontou grandes contradições no projeto das aldeias comunais (COELHO, 1993): a falta de um sistema de abastecimento e comercialização (que caiu continuamente enquanto o programa se desenvolvia); o não ajustamento das formas agrícolas de corte e queima em relação aos novos assentamentos permanentes (não itinerantes) e superpovoados – que gerava graves problemas ambientais como desflorestamento e escassez de água; e, por conseguinte, um alto grau de mobilização política nas aldeias em contraste com o baixo suporte fornecido pelo Estado.

Foram dados modestos passos no sentido de melhorar as condições de vida locais. Além disso, estes foram tempos de grande confusão para um campesinato que considerou a libertação do colonialismo como uma possibilidade de deixar os aldeamentos do tempo colonial, os mesmos que a FRELIMO comparava a “campos de concentração” durante a guerra pela independência (COELHO, 1993).

De acordo com Thomaz (2008), a ideia da construção do *Homem Novo* passou a estar diretamente conectada aos *campos de reeducação* e *campos de trabalho*, que existiram em Moçambique de 1975 até meados da década de 1980. Para os *campos de reeducação* iriam todos aqueles que traziam consigo elementos da velha ordem que se desejava eliminar: régulos, feiticeiros, “comprometidos” (indivíduos sobre quem pesava a suspeita de algum compromisso com a antiga ordem colonial) e prostitutas. Para os *campos de trabalho*, todos os que deveriam passar por uma ressocialização, trabalhando em grandes campos de cultivo (machambas): sabotadores, inimigos e vadios (THOMAZ, 2008).

Estima-se que, em 1980, cerca de dez mil indivíduos estariam concentrados em doze *campos de reeducação* e este número teria crescido nos anos subsequentes (THOMAZ, 2008). Em duas ocasiões, foram anunciadas cerca de mil detenções. Em 1982, num expurgo realizado junto aos órgãos policiais moçambicanos, anunciou-se a suspensão de mais de 500 funcionários públicos e a necessidade de enviá-los para a reeducação (ibid.).

Os centros de ensino e as universidades teriam sido particularmente afetados pela crescente dureza do regime e muitos estudantes também teriam sido enviados aos campos. Em 1983, a Faculdade de Direito foi fechada e seis estudantes da Universidade Eduardo Mondlane foram condenados por atividades subversivas a 48 chibatadas cada um e em seguida enviados para a reeducação (ibid.). No início dos anos 1980, praticamente todos as Testemunhas de Jeová estavam concentrados na reeducação.

Em 1983, no contexto das políticas de desestabilização e do conflito armado, a *operação produção* foi instituída, formalizando a remoção forçada de um grande número de desempregados das zonas urbanas para as zonas rurais, especialmente as menos populosas localizadas no norte do país (SAUL, 1985). Com o discurso de promover o desenvolvimento rural e conceder “melhores condições de vida” aos desempregados (SAUL, 1985), a FRELIMO tentaria contornar o problema da superpopulação concentrada na capital (LAZAGNA, 2007).

A diferença entre a *operação produção* e os *campos de reeducação* reside no fato de que, neste último, os condenados, uma vez terminado o período de reeducação, podiam retornar às suas zonas de origem. Contrariamente, os afetados pela *operação produção* eram enviados para se estabelecerem definitivamente em Niassa e Cabo Delgado (apesar de alguns terem retornado), que eram zonas menos povoadas e com um potencial agrícola quase não explorado (QUEMBO, 2012).

Num contexto de conflito armado, onde os meios de transportes eram poucos acessíveis, onde havia o risco de ataque permanente, onde as estradas e caminhos-de-ferro, por onde as viaturas e os comboios deviam passar, estavam destruídas, era quase que impossível para os afetados regressarem a Maputo ou mesmo a Beira. Pode-se medir a vontade política que preside a estas expulsões tão distantes do fato que, mesmo num contexto de crise econômica e endividamento acentuado do Estado, aviões foram requisitados para o transporte de 'improdutivos', enquanto que a província vizinha de Maputo, Gaza, tinha também um forte potencial agrícola (QUEMBO, 2012, p.71).

No discurso da FRELIMO, a *operação produção* era apresentada como uma medida político-administrativa em nome da legalidade revolucionária, de intervenção social para erradicar os males sociais (principalmente criminalidade e prostituição) nas cidades, e para tornar úteis os “improdutivos” (QUEMBO, 2012).

“O Homem Novo” de Moçambique recentemente independente devia produzir para a recuperação econômica do país. Pelo seu trabalho ele se tornava um homem útil à sua sociedade e menos susceptível ao crime e a prostituição. O trabalho e a produção eram as forças motrizes do desenvolvimento da sociedade. O drama do 'desemprego' (herança colonial) devia ser eliminado, o que implicava o deslocamento da população no vasto território do país (MACHEL, 1977b, 141).

Como indica Manuel de Araújo (2003), a FRELIMO via a migração do campo para cidade como um fenômeno que colocava problemas para o desenvolvimento e para o modelo de organização socialista. Fabrice Folio (2005) explica esta operação como uma resposta à necessidade de gerir de forma racional as cidades moçambicanas, principalmente a de Maputo e da Beira, num contexto de aumento da criminalidade e da violência.

Contudo, Quembo (2012) afirma que um fator mais importante do que a criminalidade era o potencial perigo para a revolução. Segundo o autor, a criminalidade no início dos anos 1980 não era tão significativa, tendo sido reduzida antes mesmo da implementação da operação produção, baixando de 32.473 casos reportados em 1982, para 22.776 em 1983. Segundo o autor, o forte controle social do modelo político da FRELIMO e a presença dos militares nas cidades impediam que a prostituição e o crime se constituíssem em problemas suficientemente graves para justificar a implementação desta operação e o seu caráter coercitivo.

Pode-se compreender que a Operação Produção foi pensada, elaborada, concebida e implementada num contexto de crise econômica que trazia consigo a crise do Estado. Foi num contexto de aumento da migração campo-cidade, de desemprego acentuado, não somente nas cidades, mas como também no campo; durante um conflito armado, que mexia com a produção camponesa, a agricultura e todas as outras atividades econômicas as quais esta população se dedicava para sobreviver. Os anos 1980 também foram marcados pelas calamidades naturais (seca e inundações), que associadas ao conflito e à crise econômica já presente, logo após a independência, pioraram as condições da produção camponesa. Como consequência, uma parte dessa população vai procurar meios de sobrevivência nas cidades (QUEMBO, 2012, p.77).

Conforme observado, inúmeros autores apontam os erros da FRELIMO como sendo a causa do fracasso dos anos pós-independência e do sofrimento massivo gerado pela crise econômica e pela guerra civil que se sucedeu (HANLON, 1991).

São apontadas falhas na democratização; em incluir os líderes tradicionais (muitos que, no período colonial serviram aos interesses da metrópole portuguesa); a instituição da figura do *Homem Novo*; o fracasso das *aldeias comunais*; os *campos de reeducação* e os *campos de trabalho*; e a *operação produção*.

Estes são alguns dos problemas que, conforme muitos apontam, teria possibilitado o fortalecimento do grupo de oposição (RENAMO), que foi nomeado pela FRELIMO de “bandidos armados”.

Contudo, a atuação da FRELIMO nos anos subsequentes à independência não se caracterizou apenas pelas suas falhas e fracassos.

Hanlon (1991) aponta que a escrita da história de Moçambique foi marcada por um apagamento intencional das vitórias da FRELIMO. Segundo o autor, o Banco Mundial falsificaria os dados econômicos do período para esconder o crescimento econômico que tomou lugar em Moçambique de 1977 a 1981.

Um dos sucessos alcançados no período seria o sistema público de saúde que, no final dos anos 1970, recebeu reconhecimento por parte da Organização Mundial da Saúde e contou com especialistas oriundos de diversas partes do mundo (HANLON, 1991). No setor da educação, também ocorreram grandes avanços.

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO APÓS A INDEPENDÊNCIA

A necessidade de superação da situação em que o país se encontrava após a independência (a perda de mão de obra qualificada; a baixa populacional devido às migrações para as minas na África do Sul e às perdas com a guerra; a crise econômica resultante dos anos de conflito) levou a FRELIMO a traçar estratégias para a superação do subdesenvolvimento e a construção da nação sob novas bases, criando uma identidade nacional (CABAÇO, 2009).

Neste contexto, o setor educacional tomou como objetivo formar os cidadãos que conduziriam o processo revolucionário, que supririam as necessidades técnicas e científicas para a construção do novo Estado, que fosse laico e de economia planificada.

Na visão da FRELIMO, era preciso superar o analfabetismo e introduzir o pensamento científico entre os estudantes, com o objetivo de superar o “obscurantismo” e a “superstição” que eram associadas à educação tradicional. Deste modo, a educação assumiu o caráter laico e as escolas afastaram do seu interior todas as manifestações relacionadas à educação tradicional, tanto as práticas “místicas”, como os ritos, quanto as línguas autóctones.

Marshall (1985) aponta que nos cinco primeiros anos após a independência, o crescimento do número de matrículas nas escolas primárias foi de 115%, o número de professores cresceu 63%, o número de escolas secundárias cresceu de 33 escolas para 104, quadruplicando o número de matrículas neste nível de ensino.

A autora também aponta que os professores eram apenas minimamente qualificados, com a maioria possuindo apenas o ensino secundário. Além disso, em

1978, o número de alunos por professor, em média, era de 88 para 1 e, nas zonas rurais, chegava a 100 alunos por professor.

Marshall (1985) ressalta que, em 1975, o novo governo decidiu descartar os antigos livros didáticos e confeccionar novos. As primeiras publicações vieram a público em 1976 (da primeira à oitava série), celebrando a imagem do “novo moçambicano” em prosa, poesia e imagens. Em seguida, foi elaborado o currículo do ensino primário. Livros de História para a quinta e sexta série e novos textos sobre geografia e biologia foram elaborados. Em seguida, livros de educação política, um manual do professor e livros de língua inglesa para a sétima série (ibid.).

Apenas em 1980 foram introduzidos livros didáticos de língua portuguesa e aritmética para estudantes do ensino primário. A decisão de produzir livros em Moçambique havia sido audaciosa, com o objetivo de garantir um livro para cada aluno (ibid.).

Contudo, eram frequentes os atrasos na entrega dos livros aos alunos, devidos às enchentes, falhas no sistema de transporte e ataques da RENAMO. A ambição de produzir novos livros logo se mostrou inviável. A situação era agravada com a dificuldade de importação de livros técnicos, de ciências e demais livros para os níveis intermediários e secundário.

Havia dificuldades na produção, importação e distribuição de material escolar básico, o que dificultava muito a relação dos estudantes com o ensino. A precariedade do material influenciava negativamente a qualidade da educação (MARSHALL, 1985).

Um outro problema a ser enfrentado foi a adoção da língua portuguesa enquanto língua de unificação nacional, diante da multiplicidade linguística das diferentes regiões de Moçambique. Em 1980, apenas 1.2% da população tinha como língua materna o português (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013).

Moçambique é um caso típico de um país africano linguisticamente heterogêneo, onde coexistem diversas línguas, nomeadamente, línguas autóctones, de raiz bantu, faladas pela maioria da população, português, diversas línguas estrangeiras e ainda outras línguas de emigrantes oriundos do continente asiático e/ou seus descendentes. Além disso, dada a dificuldade em estabelecer fronteiras linguísticas e agrupamentos dialectais, a identificação das línguas autóctones revela-se uma tarefa complexa (FIRMINO, 2002).

Em julho de 1978, Samora Machel - então presidente de Moçambique -, em seu discurso de abertura da Campanha Nacional de Alfabetização, justificou a escolha da língua portuguesa:

A generalização da língua portuguesa é um meio importante entre todos os moçambicanos, veículo importante da troca de experiência a nível nacional, fator da consolidação da consciência nacional e da perspectiva de futuro comum. Alguns perguntaram durante a guerra: 'Para quê continuarmos com a língua portuguesa?' Alguns vão dizer que a Campanha Nacional de Alfabetização é para valorização da língua portuguesa. Em que língua é que vocês gostariam que nós desencadeássemos a Campanha de Alfabetização? Em Macua ou em Maconde, Nyanja, em Changana, Ronga, Bitonga, Ndaou, em Chuabo? (MACHEL, 1979, p.21)

Uma outra justificativa para a escolha da língua portuguesa enquanto língua nacional é que ela facilitaria a comunicação com os outros povos (FIRMINO, 2002), especialmente o Brasil, e possibilitaria o acesso a tecnologias produtivas e conhecimentos necessários à construção do novo Estado.

“AJUDA” INTERNACIONAL NOS PRIMEIROS ANOS PÓS INDEPENDÊNCIA

Para lidar com a escassez de mão-de-obra qualificada, foram enviados cerca de 5000 moçambicanos para escolas especiais em Cuba e Alemanha Oriental. Os países socialistas teriam enviado a Moçambique centenas de professores, médicos, agrônomos e outros. A Itália também teria enviado pessoal qualificado para trabalhar em Moçambique, assim como inúmeras organizações que haviam apoiado a luta pela libertação também o fizeram (HANLON, 1991).

Além destes, Moçambique abrigou um grande número de refugiados provenientes do Chile, Brasil, Timor Leste e África do Sul (ibid.).

Alguns países que apoiaram Moçambique na luta pela independência iniciaram programas de assistência, realizando doações.

As relações de cooperação entre Moçambique e União Soviética (URSS) registraram efervescência assinalável nos anos 1960 e 1970, sobretudo no campo político-militar durante a luta de libertação nacional de Moçambique contra o colonialismo português (MABUCANHANE, 2017).

Em 1980, a Suécia despontava como o país que mais realizava doações a Moçambique, seguido por Dinamarca, Noruega e Holanda (HANLON, 1991).

Alguns Estados socialistas foram importantes doadores: União Soviética, Alemanha Oriental, Bulgária, Romênia, Hungria, Coreia do Norte e China (ibid.).

Pequenos programas também foram financiados pela Itália, Estados Unidos e Reino Unido. Durante 1977-81, Moçambique realizou empréstimos com o Brasil, França e outros (HANLON, 1991).

Ao longo da década de 1980, ao mesmo tempo em que o governo moçambicano assumia compromissos com a URSS, ele estreitava laços com muitos estados ocidentais. Os porta-vozes moçambicanos afirmam que o governo de Moçambique não havia mudado, mas o Ocidente que teria mudado em relação ao governo, deixando de ser hostil e “tentando nos entender” (WEITZ, 1992). Contudo, em reuniões com funcionários soviéticos, os líderes da FRELIMO seguiam manifestando seu apoio às iniciativas de política externa da URSS (ibid.).

Durante os anos iniciais do governo de Gorbachev na URSS (1985-1991), as políticas soviéticas em relação aos moçambicanos não diferiram sensivelmente daqueles de seus predecessores (WEITZ, 1992). A URSS continuou a fornecer assistência econômica e militar aos seus aliados no conflito que tomava lugar em Moçambique. Contudo, o nível de ajuda militar soviética para a FRELIMO diminuiu progressivamente (ibid.).

As autoridades soviéticas denunciaram constantemente os insurgentes anti-marxistas, o intervencionismo sul-africano e os esforços de mediação dos Estados Unidos no contexto moçambicano.

Em maio de 1985, o Conselho de Assistência Econômica Mútua, dominado pelos soviéticos, chegou a um acordo com Moçambique para promover o desenvolvimento do país. No início de 1986, o Embaixador da URSS em Moçambique afirmou que Moscou proporcionaria ao país a assistência e o apoio necessários nas esferas militar, comercial e econômica para garantir sua independência e soberania (WEITZ, 1992). As autoridades soviéticas foram particularmente generosas ao fornecer a Moçambique três quartos de suas necessidades de petróleo (ibid.).

A partir de 1988, as retóricas soviéticas mudaram. Os porta-vozes soviéticos passaram a apoiar os esforços ocidentais de negociação “pacífica” para os conflitos armados em Moçambique.

Entre 1989 e 1990, muitos dos aliados ideológicos da FRELIMO caíram do poder. O enfraquecimento da comunidade soviética aumentou a pressão sobre o governo

da FRELIMO para a negociação do “Acordo de Paz” (1992) com a RENAMO, que aplacou os 16 anos de guerra civil em Moçambique.

Além disso, o governo soviético anunciou planos para reduzir sua assistência aos seus aliados do Terceiro Mundo (WEITZ, 1992).

A tarefa de analisar o período após a independência e a situação interna que desembocou na guerra civil é de extrema complexidade. Inúmeros fatores contribuíram para a desestabilização: a crise herdada do período colonial; a escassez de mão-de-obra qualificada; as altas taxas de analfabetismo entre os moçambicanos; as falhas e fracassos da FRELIMO; as enchentes e secas que geraram graves problemas na produção agrícola; o boicote e ataques externos por parte da RENAMO; o enfraquecimento do bloco soviético e outros.

Conforme apontam Bragança e Depelchin (1986):

Além de resultado de erros internos, foi também resultado dos assaltos dos inimigos da Frelimo desde o primeiro dia da sua existência. As forças que queriam que a Frelimo não conseguisse os seus ideais manifestaram-se ao longo da sua história de várias maneiras, dentro e fora do Partido, dentro e fora do Estado, dentro e fora do país (BRAGANÇA; DEPELCHIN, 1986, p.47).

Hanlon (1991) acrescenta o argumento de que a opção do governo de Moçambique por receber assistência tanto dos países socialistas quanto dos capitalistas; a recusa a se submeter à relação patrão-cliente; e a recusa a se adequar aos ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI); teriam sido inaceitáveis para os principais Estados ocidentais capitalistas e teriam sido fatores decisivos que provocaram o processo de desestabilização do projeto socialista da FRELIMO.

A seguir, aprofundaremos as políticas de desestabilização que desembocaram nos conflitos armados em Moçambique.

POLÍTICAS DE DESESTABILIZAÇÃO

Em 1990, Moçambique foi considerado pelo Banco Mundial como sendo o país mais pobre, faminto e dependente de ajuda externa do mundo (HANLON, 1991).

Hanlon argumenta que este quadro foi construído a partir de esforços coordenados de desestabilização do país para encerrar o experimento socialista em curso. A desestabilização teria enfraquecido o Estado moçambicano de forma que

possibilitasse os “doadores” a agirem livremente na “recolonização” (HANLON, 1991) do país e a reconstruírem Moçambique em moldes “mais aceitáveis”.

Gostaríamos de ressaltar duas importantes questões relativas ao uso dos termos “recolonização” e “descolonização”: 1) eles podem sugerir que Moçambique tenha passado por um período de plena liberdade em relação à influência externa. Durante o período colonial, além de capital português, Moçambique estava sob influência de capital britânico, sul-africano e outros. No período logo após a tomada do poder pela FRELIMO, conforme abordado, a “ajuda externa”, tanto dos países socialistas quanto dos capitalistas, foi imprescindível. Compreende-se que nenhuma “ajuda externa” é livre de interesses de influenciar as políticas internas. Ao falar que Moçambique alcançou a *independência* e a *libertação*, nos referimos aos aspectos formais do distanciamento (parcial) da ordem estabelecida pelo colonialismo português, sem desconsiderar as rupturas e suas contradições; 2) os termos podem provocar o apagamento dos interesses internos que se alinharam aos externos para a alteração do projeto de desenvolvimento que vinha sendo levado a cabo. Compreende-se que este processo não ocorreu unicamente de fora para dentro, pois encontrou em solo moçambicano diversos grupos que vinham se rebelando contra o projeto de socialismo proposto pela FRELIMO, formando, em 1975, a RENAMO, cuja atuação será abordada posteriormente.

Nkrumah, em 1965, usou a expressão *neo-colonialismo* para indicar o processo que foi intensificado, a nível mundial, após o final de Segunda Guerra (NKRUMAH, 1973). Sob o *neo-colonialismo* os sistemas econômicos e políticos dos territórios independentes seriam gerenciados e manipulados de fora pelo capital financeiro monopolista em ligação à burguesia indígena local (ibid.). Na visão do autor, o *neo-colonialismo* seria o último estágio de desenvolvimento do Imperialismo (NKRUMAH, 1965), antes da “inevitável vitória das massas sobre todas as formas de opressão e exploração” (NKRUMAH, 1973, p.312, tradução nossa).

No contexto da guerra fria, o *neo-colonialismo* seria apresentado por meio de diversas formas de “colaboração” das nações desenvolvidas para a melhoria das condições de vida dos povos africanos (ibid.). No entanto, uma de suas contradições - que se desvelava a partir dos inúmeros fracassos dos programas de “ajuda” internacional - é que o seu propósito seria a manutenção dos baixos padrões de vida dos povos africanos, de forma a manter um estado de “bem-estar social” nos países avançados do capitalismo (NKRUMAH, 1965). Desta forma, a ajuda internacional pouco contribuía

para desenvolver a educação, fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores ou alterar o padrão colonial de comércio que colocava as nações africanas como exportadoras de produtos primários (ibid.).

No contexto apresentado por Nkrumah, a “ajuda” internacional (em sua maioria bilateral) seria meramente um sistema de crédito concedido pelas nações mais desenvolvidas aos países “pobres” que retornaria para aqueles na forma lucros crescentes. Neste sentido, o autor via a “ajuda multilateral” como uma solução para combater o *neo-colonialismo*, visto que possibilitaria o confronto de posições distintas (NKRUMAH, 1965).

Neste sentido, para analisar a atual situação do capitalismo mundial e as atuais relações de “cooperação” entre países - que envolvem Estados, mas prioritariamente organismos internacionais e organizações não-governamentais designadas de “sociedade civil” – optamos pelo conceito de *Capital-Imperialismo* (FONTES, 2010), que será aprofundado ao longo do texto.

Em relação à “ajuda” externa, Hanlon (1991) afirma que Moçambique se apresentava de forma bastante cética – inclusive em relação às tentativas de aproximação dos governos militares brasileiros que ocorreram desde a independência de Moçambique.

Em 1980, o presidente Samora Machel se pronunciou sobre este assunto, ao comentar uma possível ajuda da Comunidade Europeia:

Quais são os interesses da Comunidade Europeia nisso? Na minha visão, nós não estamos lidando com caridade pública – eles devem ter um interesse definido. O que é isso? Assim que alguém me diz: “Nós vamos te dar 5 milhões de dólares”, eu respondo “Em troca de quê?” Eu não acho que eles nos darão algo em troca de nada. Deus faz isso. Deus é bom para isso. Mas a Comunidade Europeia? A sua vocação não é levar adiante a distribuição, como se ela estivesse servindo cerveja grátis (HANLON, 1991, p.54, tradução nossa).

Desta forma, Machel compreendia que investimento era melhor que “ajuda” e os melhores projetos eram aqueles que também beneficiavam o parceiro externo (HANLON, 1991).

No entanto, conforme já abordamos, a situação em que o país se encontrava nos anos imediatos à guerra de libertação forçava a necessidade de se recorrer à ajuda externa, especialmente para suprimento de alimentos.

Contudo, com a finalidade de garantir que a “ajuda” contribuísse com as políticas nacionais e as estratégias de desenvolvimento, o Estado moçambicano exercia

um alto grau de controle sobre quais agências estrangeiras entrariam no país e qual seria a atuação delas (ibid.). Programas como o *Peace Corps* e *VSO* foram barrados, assim como organizações tradicionais como a *Oxfam*.

Até 1983, quando o país se viu enredado no pagamento das dívidas, o governo de Moçambique se recusava a fornecer informações detalhadas para os países estrangeiros sobre suas contas internas, sobre o tamanho da sua dívida e sobre os seus credores. O não pertencimento ao FMI significava que não havia uma pressão coletiva para que Moçambique apresentasse suas contas, o que permitia um sigilo que aumentava o seu poder de negociação com os “doadores” (HANLON, 1991).

Esta situação se alterou em 1983: Moçambique não possuía câmbio, não podia pagar suas dívidas externas, as importações despencaram, os ataques do grupo de oposição (RENAMO) se intensificavam e severas secas atingiam as plantações. Assim, o país enfrentou escassez de combustíveis, alimentos, bens de consumo e remédios. Em outubro deste ano, o presidente Samora Machel precisou recorrer a pedidos de ajuda, que foram recebidos pelos países ocidentais com a condição de que Moçambique fizesse um acordo com o FMI.

No final de 1983, Moçambique iniciou negociações informais com o FMI e Banco Mundial (HANLON, 1991) e abriu uma embaixada em Washington (MINTER, 1994).

Apesar de sinalizar aproximação com o bloco capitalista e seguir o recomendado pelos doadores, em 1983 a ajuda externa com o provimento de alimentos foi menor do que nos anos anteriores e deixou 100.000 pessoas morrerem de fome (ibid.).

A posição dos Estados Unidos em relação à Moçambique, desde a guerra de libertação do colonialismo português, foi de ambivalência (MINTER, 1994). Pronunciamentos gerais a favor da “autodeterminação” do país eram temperados com preocupações de que este mantivesse boas relações com os aliados europeus e de que a independência não oferecesse oportunidades para a União Soviética (MINTER, 1994). Em 1977, uma coalizão extremamente conservadora no interior do Congresso dos Estados Unidos impôs o fim da ajuda bilateral para Moçambique e este foi visto como um país inimigo (ibid.).

A onda conservadora que operava nos Estados Unidos era articulada pelo grupo lobista *Heritage Foundation*¹³, que exercia clara influência na gestão de Reagan (1980-1989) (HANLON, 1991). Em relação a Moçambique, a retórica deste grupo era bastante extrema, visto que o continente africano era considerado enquanto uma importante parte da comunidade ocidental ao prover matérias-primas e mercados.

Em suas publicações, a *Heritage Foundation* afirmava que era de extrema importância que Moçambique abandonasse a orientação marxista e, para isso, pressionava para que o governo dos Estados Unidos apoiasse o grupo de oposição ao governo moçambicano, a RENAMO.

Ao mesmo tempo, entre 1984-87, o orçamento e os relatórios da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) deixavam claro que os objetivos dos Estados Unidos na África incluíam o acesso contínuo aos minerais e matérias-primas da região e o apoio para o desenvolvimento do setor privado (HANLON, 1991).

Apesar da atuação da *Heritage Foundation*, o apoio à RENAMO não constituía maioria no Congresso Norte-Americano. Algum apoio foi concedido em 1986-87, contudo, em 1988 a imagem deste grupo opositor estava tão relacionada às atrocidades cometidas que mesmo a parcela mais conservadora do Congresso preferiu manter uma certa distância (MINTER, 1994).

O grupo de oposição ao governo, denominado de RENAMO, foi fundado em 1975, a partir de dissidentes que abandonaram a FRELIMO.

A relação da RENAMO com a população moçambicana era contraditória e marcada por diversos fatores (MINTER, 1994):

- 1) violência e ameaças, o que incluía sequestros e recrutamento à força;
- 2) roubo de mantimentos e saqueios;
- 3) houve suporte inicial de alguns grupos de camponeses que eram contrários às políticas da FRELIMO e possuíam afinidades étnicas com a RENAMO;

¹³ “Esta Fundação, criada em 1973, Colorado, sob os auspícios da família Mellon Scaife, do Banco Mellon e de Joseph Coors, do setor de bebidas, tem como profissão de fé o ultraliberalismo. No primeiro governo Reagan, a Heritage ocupou tanto espaço no governo que os jornais *The Guardian*, Londres e *Washington Post* chamaram a atenção para o fato desta Fundação estar sendo oficializada na Casa Branca. [...] a influência da Heritage é ainda anterior ao governo Reagan, tendo ajudado a construí-lo, especialmente na edificação do seu discurso. [...] A prioridade da Fundação Heritage na Casa Branca foi conduzir a “revolução conservadora” que inclui, na sua própria avaliação, uma redefinição profunda da política externa dos EUA. O combate à ONU, à UNESCO e ao Banco Mundial, entre outras, é feito, no governo Reagan, por dirigentes ligados à Fundação (LEHER, 1998, p.177)”.

4) o valor que a RENAMO concedia às práticas religiosas e às autoridades tradicionais fazia com que recebesse algum apoio.

As estratégias de desestabilização da RENAMO incluíam ataques às ferrovias, linhas de energia, rodovias, plantações de açúcar, chá e outros produtos comerciais. Entre 1982 e 1988, 500 trabalhadores de ferrovias e passageiros foram mortos em ataques, causando perdas materiais de cerca de 900 milhões de dólares, que representava 6 vezes o ganho anual com exportações (MINTER, 1994). A linha de energia Cabora Bassa, que ainda fornecia energia para a África do Sul, teve que ser fechada em 1982. Neste episódio, foi desvelado o apoio do governo da África do Sul às ações da RENAMO (ibid.).

Os impactos na educação e na saúde também foram dramáticos: entre 1983-87, 45% das 5886 escolas primárias foram fechadas e 400 professores foram mortos ou feridos. No final de 1988, 191 postos rurais de saúde haviam sido destruídos, 687 haviam sido saqueados ou forçados a fecharem as portas, afetando 46% da rede de saúde do país (MINTER, 1994).

A primeira pesquisa realizada para denunciar os abusos da RENAMO foi realizada em 1988, por um consultor do Departamento de Estado Norte-Americano, que entrevistou refugiados moçambicanos que fugiam da situação de guerra (ibid.).

Assim, no final dos anos 80, o governo moçambicano – e não a RENAMO – era um dos maiores recipientes da “ajuda” oficial Norte-Americana (MINTER, 1994). Em 1987, o Subsecretário de Estado para Assuntos Africanos da gestão Reagan, Chester Crocker, chegou a declarar que nenhum país no sudeste da África trabalhou com os Estados Unidos de forma mais consistente do que Moçambique pela paz e a estabilidade no sudeste da África. Ele também afirmou que a política da administração Reagan contribuiu para reforçar a decisão consciente do governo de Moçambique em reduzir a sua dependência em relação à Moscou (CROCKER, 1987).

Ao passo em que se estreitavam as relações com os Estados Unidos, aumentavam as concessões políticas que Moçambique devia realizar. Em janeiro de 1990, o então presidente dos Estados Unidos, George Bush, retirou Moçambique da lista dos países comunistas. Isso passou a permitir que “ajuda” adicional pudesse ser direcionada à Moçambique, assim como novos créditos de exportação dos Estados Unidos (HANLON, 1991).

Em dezembro de 1990, o país deixou de se chamar “República Popular de Moçambique” e passou a se chamar somente “República de Moçambique”.

Hanlon (1991) ressalta que o processo de desestabilização que ocorreu em Moçambique não deve ser compreendido enquanto uma conspiração arquitetada unilateralmente. Ao invés disso, o autor usa o termo *collective self-interests*, em que diversos agentes com um interesse em comum passam a exercer pressão em diferentes direções, enquanto incentivam e facilitam as ações uns dos outros. Em sua perspectiva, os oficiais norte-americanos não teriam ordenado o exército sul-africano a desestabilizar Moçambique, no entanto, proveram incentivo e apoio.

Assim, o autor afirma que a causa primeira do sofrimento que acometeu Moçambique ao longo da década de 1980 foi a desestabilização e a intervenção externa. Sem isso, a crise teria sido muito menos severa.

Mesmo com todos os erros concebíveis que a FRELIMO possa ter cometido, não teria resultado em um milhão de mortos e 18 bilhões de dólares em perdas econômicas. Colocar a responsabilidade na FRELIMO ou no socialismo não faz sentido na história: isso seria culpar a vítima (HANLON, 1991, p.5, tradução nossa).

A análise de Bragança e Depelchin (1986) aponta que a prática política de alguns membros do partido e o fato deste ter se afastado das massas, enfraqueceu a revolução em sua base, desde a independência do país. Algumas das críticas elaboradas pelos autores à atuação da FRELIMO foram:

- 1) O aparelho estatal seria o instrumento privilegiado de transformação da sociedade moçambicana;
- 2) Este postulado continha um outro, a saber, que o Estado seria uma entidade administrativa separável do resto da sociedade moçambicana; o Estado não era visto como um resultado de lutas de classes dentro da sociedade e que o poder que dele emanava não podia ser visto, automaticamente, como defendendo os interesses dos operários e camponeses;
- 3) A incapacidade de concretizar as orientações do Partido tem sido atribuída à falta de quadros, falta de formação e raramente às atuações de classes, dos funcionários que implementam as orientações da sua maneira, não como incompetentes, mas como pessoas pertencentes a camadas sociais objetivamente opostas a concretização dum Estado que defendesse inequivocamente os interesses dos camponeses e operários;
- 4) Uma concepção de lutas de classes geridas, controladas e fiscalizadas através do controle do Partido e do Estado (BRAGANÇA; DEPELCHIN, 1986, p.44).

Estes fatores imprimiram um caráter extremamente contraditório às práticas da FRELIMO nos primeiros anos de governo, o que enfraqueceu o apoio popular que o movimento recebia na ocasião da luta pela libertação nacional. De fato, libertar-se do colonialismo representava os anseios de amplas camadas da população, com interesses muitas vezes contraditórios entre si.

A figura do colonizador incorporava toda forma de opressão e o sonho da libertação, para um grande número de moçambicanos, passava pelo desejo profundo de libertar-se das imposições do regime colonial e da desigualdade estrutural. É certo que para um número de moçambicanos, que compunham uma elite que inclusive estava presente entre os membros da FRELIMO, o desejo de libertação das opressões era bastante seletivo e não incorporava um projeto de sociedade que fosse igualitária.

Em relação ao campesinato, a política das *aldeias comunais*, empreendida pela FRELIMO, se voltava contra os anseios de libertação do modelo de aldeamento imposto pelos colonizadores (COELHO, 1993). A libertação, para muitos dos camponeses que produziam em regime de agricultura familiar, trazia a esperança de retorno ao regime de agricultura itinerante, com acesso às terras mais férteis que haviam se tornado propriedade dos colonos e empresários estrangeiros.

Ademais, o modelo das *aldeias comunais* não logrou reduzir as desigualdades entre as diferentes regiões do país, uma vez que os investimentos do governo em educação e saúde nas aldeias eram insuficientes (ibid.). Deste modo, o abandono da agricultura familiar por parte do governo (LAZAGNA, 2007) – que incentivava as cooperativas agrícolas - levou a um descontentamento crescente.

Ao realizar uma análise histórica do país, observamos que os agricultores familiares foram colocados à margem da sociedade moçambicana desde os tempos coloniais - quando foram expulsos das terras mais férteis, tiveram seu regime de comercialização de produtos drasticamente afetado e se viam obrigados a dobrar os trabalhos para pagar os impostos -, passando pelo período do governo de orientação socialista e se consolidando a partir do processo de liberalização – com a progressiva expulsão do campo decorrente da entrada de capital estrangeiro na exploração de *commodities* agrícolas e minerais – conforme abordaremos no capítulo 3.

PREPARANDO O TERRENO PARA OS AJUSTES ESTRUTURAIS

Hanlon (1991) traça uma periodização na história de Moçambique nos anos subsequentes à guerra de libertação.

Segundo o autor, o primeiro período, compreendido entre 1975 e 1976, teria sido de consolidação da independência. Um período de rápida transformação, em que a FRELIMO tomou o poder do Estado e da economia, introduzindo importantes

mudanças sociais. Saúde, educação, as leis e as propriedades alugadas foram nacionalizadas.

Entre 1977 e 1980, Moçambique teria começado a reverter o declínio econômico pós-independência. Economicamente, a FRELIMO priorizou as machambas (produções agrícolas) estatais e novas indústrias. Países do ocidente capitalista e do oriente socialista concederam crédito para projetos de desenvolvimento industrial e agrícola. Socialmente, a FRELIMO endureceu sua posição contra o tradicionalismo. A importância da mulher na sociedade cresceu substancialmente. A FRELIMO seguia proclamando o “poder popular”, no entanto, o poder de fato se concentrava no partido e no aparato estatal (HANLON, 1991).

O período entre 1981 e 1983 foi marcado pela seca e início da desestabilização. No cenário político internacional, teria ocorrido fortes alterações, com o aumento da hostilidade por parte tanto dos Estados Unidos e Reino Unido, quanto da Alemanha Oriental. A desestabilização ocorreu no período da pior seca do século e o clima econômico desfavorável a nível internacional colocou barreiras ao crédito concedido à Moçambique. A escassez de produtos básicos levou ao aumento do mercado negro. O rápido crescimento do grupo de oposição teria se dado devido ao apoio da África do Sul, mas também ao descontentamento dos camponeses com as políticas do governo. Neste cenário, o congresso da FRELIMO tomou medidas para liberalizar a economia e dar maior liberdade aos comerciantes privados e fazendeiros (ibid.).

Entre 1984 e 1986, a FRELIMO teria tentado buscar um caminho do meio para estancar a desestabilização, tentando não se alinhar nem ao bloco ocidental, nem ao oriental (ibid.). Ocorreram algumas liberalizações econômicas, mas a FRELIMO não abandonou o socialismo e não introduziu o pacote completo de ajustes estruturais do FMI. A desestabilização atingiu seu pico em 1986 e a situação econômica piorou, levando a um contexto em que metade da população necessitava de suprimento de alimentos. Em dezembro de 1986, as duas ONGs britânicas *Oxfam* e *Save the Children* lançaram programas de emergência para Moçambique. A morte de Samora Machel, em 1986, teria colocado fim à “era pós-revolucionária” (HANLON, 1991) e levado a um maior alinhamento com o bloco capitalista e à submissão ao ajuste estrutural do FMI.

De 1987 a 1990, o ajuste estrutural acelerou o processo de privatização e desigualdade social. A pobreza e a fome passaram a estar mais generalizadas, enquanto a riqueza e o consumo cresceram. Em maio e junho de 1987, Moçambique assinou acordos com o FMI e o Banco Mundial, o que permitiu o adiamento do pagamento da

dívida daquele ano com os governos credores do “Clube de Paris” e bancos e credores privados do “Clube de Londres” (HANLON, 1991).

Em 1988, 9% da “ajuda” internacional era usada para pagar as dívidas (HANLON, 1991). Os sistemas de saúde e educação, pilares da popularidade da FRELIMO, foram fortemente afetados pela desestabilização e pelo ajuste estrutural. As agências dos países “doadores” dominaram o país e ocorreu acelerada entrada de companhias estrangeiras.

Em 1990, em Moçambique, havia nada menos que 32 agências multilaterais, 44 doadores bilaterais de 35 países e 143 ONGs de 23 países (MINTER, 1994). A corrupção passou a estar mais latente no aparato do Estado, visto que era possível ganhar muito dinheiro trabalhando para os estrangeiros. Em 1990 também ocorreu o primeiro diálogo entre o governo da FRELIMO e a RENAMO.

Devido às políticas de desestabilização, Moçambique foi alçado à condição de mendicância e os líderes do governo perderam o “poder de dizer não” para a “ajuda” internacional (HANLON, 1991).

Como resultado das políticas de desestabilização, ocorreu uma profunda alteração nas relações externas de Moçambique, fazendo com que o país deixasse de reivindicar a “cooperação entre iguais”.

Este ponto é fundamental para a nossa tese, que busca apontar as assimetrias nas relações de “cooperação” entre Brasil e Moçambique nas primeiras décadas dos anos 2000 e as influências do pacote de “reformas” do FMI e Banco Mundial.

Conforme apontamos, a posição inicial do governo moçambicano ao pacote de “reformas” do FMI e Banco Mundial foi de resistência. Em janeiro de 1987, ele foi parcialmente aceito, mas o governo moçambicano elaborou uma versão própria do “pacote”, chamando de “Programa de Reabilitação Econômica (PRE)” (HANLON, 1991).

Os objetivos específicos do PRE eram:

- 1) Aumentar a produção agrícola para o consumo doméstico, exportação e agroindústrias;
 - 2) Aumentar a produção industrial para apoiar o mercado agrícola, para substituir importações e estimular o aumento das exportações;
 - 3) Reabilitar a infraestrutura física;
 - 4) Aumentar estradas e portos;
 - 5) Mobilizar recursos externos e aloca-los nos setores prioritários.
- (HANLON, 1991, p.119)

Contudo, devido às dívidas e à crise, o país se viu pressionado a aceitar doações, especialmente de alimentos. Para lograr um “alívio” da dívida que permitisse “aliviar” a pobreza, o país foi impelido a adotar o pacote inteiro de medidas do FMI, em maio/junho de 1987.

Com o avanço na liberalização, um primeiro efeito que pôde ser sentido foi o que Hanlon (1991) denominou de *Aid Invasion* (invasão da ajuda), com o espantoso crescimento do mercado das ONGs.

Uma das condições para a assistência alimentar por parte dos Estados Unidos era de que a distribuição de alimentos ocorresse inteiramente pelas mãos das ONGs e estivesse completamente distanciada da rede de distribuição governamental.

Assim, os demais governos doadores passaram a usar as ONGs e a Organização das Nações Unidas (ONU) para administrar as doações, o que fazia com que o governo moçambicano tivesse menos capacidade de monitorar, coordenar e controlar o que entrava no país (HANLON, 1991).

Hanlon (1991) aponta que grande parte da “ajuda” que vinha por meio das ONGs e da ONU era de produtos e projetos que o governo moçambicano não havia requerido e que não eram considerados prioridade para o país. Desta forma, Minter (1994) aponta que a “ajuda” externa não contribuiu para melhorar a capacidade do governo moçambicano em traçar uma efetiva política de desenvolvimento.

Ao contrário, a atuação das ONGs - mesmo as que se proclamavam progressistas – ao se tornarem canais para o financiamento externo, contribuía para enfraquecer a atuação do Estado. Ao se proclamarem enquanto instituições que trabalhavam “com as pessoas”, elas ocupavam o papel do Estado no provimento dos serviços de saúde e extensão agrícola (HANLON, 1991) e agiam de forma educativa e pedagógica (FONTES, 2010).

A invasão das ONGs, apontada por Hanlon (1991), descreve de forma precisa como Moçambique foi enredado na “teia capital-imperialista” (FONTES, 2010). As ONGs, ao

Agirem enquanto entidades privadas não diretamente lucrativas, sem carregar o fardo das decisões governamentais de seus próprios países, permitia a *difusão cosmopolita* de certos interesses, de certas formas de agir e certas maneiras de pensar muito mais ampla e extensa do que se estivessem atadas aos acordos políticos internacionais ou às legislações nacionais que incidiam sobre atividades diretamente econômicas, vigentes para a instalação de empresas. Assim, fundações e entidades diversas, precariamente nomeadas de “não governamentais” (ONGs), envolviam *think tanks*, agências internacionais sob patrocínio mas não sob direção direta dos governos dos países capital-imperialistas, como as fundações estadunidenses, por exemplo,

ou associações internacionais recobrando o interesse específico de setores do grande patronato internacional [...] (FONTES, 2010, p.174).

A seguir, apresentamos um quadro-resumo do período pós-independência:

QUADRO 5. MOÇAMBIQUE: DO SOCIALISMO À LIBERALIZAÇÃO

1975-1976	Consolidação da Independência de Moçambique. Primeira Constituição Nacional sob orientação socialista. População do país é de 10, 34 milhões de habitantes (dados do BM). Moçambique segue a cooperação político-militar com a URSS (desde os anos 1960).
1977-1980	FRELIMO começa a reverter declínio econômico. Aumento dos números de professores, matrículas em escolas primárias e secundárias. Início das publicações nacionais de livros didáticos. Sistema público de saúde recebeu reconhecimento da OMS. Suécia desponta como maior doador bilateral. País recebe doações de países do bloco socialista, programas oriundos de cooperação com Itália, EUA e Inglaterra e empréstimos do Brasil. Início do governo Reagan nos EUA.
1981-1983	Período de seca. Início da desestabilização. Escassez de produtos básicos. Crise da dívida. Início das negociações com o FMI e BM. Abertura de Embaixada em Washington.
1984-1986	Início do processo de liberalização, mas sem abandonar o socialismo. Desestabilização atinge pico. Morte do Presidente Samora Machel (1986). Na URSS, início do período Gorbachev (1985) e ajuda militar reduz gradualmente.
1987-1990	Moçambique elabora Plano de Reestruturação Econômica (janeiro, 1987). São assinados acordos com FMI e BM (maio/junho, 1987). Mudanças na URSS. Queda do Muro de Berlim (1989). Moçambique deixa de ser uma República Popular e aprova uma nova Constituição (1990). Moçambique desponta como maior receptor de “ajuda” dos EUA e sai da lista dos países comunistas. Invasão das agências multilaterais, doadores bilaterais e ONGs (<i>Aid Invasion</i>).
1991	Dissolução da URSS.
1992	Assinatura do Acordo Geral de Paz entre FRELIMO e RENAMO.

Elaboração própria. Fonte: Hanlon, 1991.

QUADRO 6. IMPACTOS HUMANOS E ECONÔMICOS DAS POLÍTICAS DE DESESTABILIZAÇÃO

1982-1988	500 trabalhadores de ferrovias e passageiros assassinados. Fechamento de linha de energia (1982). Perdas materiais de 900 milhões de dólares. 45% das escolas primárias fechadas, 400 professores mortos ou feridos.
1989	População de 13 milhões de habitantes (dados do BM)
1988-1991	191 postos de saúde rural destruídos e 687 fechados, afetando 46% da rede de saúde pública.
Até 1992	1 milhão de mortos e 18 bilhões de dólares em perdas econômicas.

Elaboração própria. Fonte: HANLON, 1991 e MINTER, 1994.

A assinatura do Acordo Geral de Paz, em 1992, contou com forte presença da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste período, tanto a RENAMO quanto a FRELIMO se viram enfraquecidas (VISENTINI, 2012).

Do lado da RENAMO, o governo sul-africano cortara o apoio militar fornecido ao grupo, enfraquecendo seu potencial ofensivo. Do lado da FRELIMO, com o fim da guerra fria, tanto o governo de Gorbachev (URSS) quanto o governo dos EUA (George Bush) vinham sinalizando desejo de pôr fim aos conflitos armados.

Frente às aspirações políticas da RENAMO, a FRELIMO precisou se reformular para não perder o poder (ibid.). Em 1994, foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias. O resultado consagrou a FRELIMO, com 53,3% dos votos enquanto a RENAMO obteve 33,7%.

Segundo Visentini (2012), o presidente eleito da FRELIMO, Joaquim Chissano, foi assessorado por uma consultoria brasileira vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT), focando a campanha na figura do presidente e não na imagem da FRELIMO.

Em resumo, ocorreram mudanças na correlação de forças internas, especialmente dentro da FRELIMO, que foram propulsionadas por diversos fatores: a dificuldade do partido de lidar com a questão camponesa e as formas tradicionais de organização da agricultura; as políticas de desestabilização; a dissolução da URSS; o aumento da dívida externa; a adesão aos “ajustes” do FMI e BM; a invasão das ONGs; a assinatura do “acordo de paz” com a RENAMO; a promulgação da nova Constituição (1990). Estes fatores contribuíram para inserir a FRELIMO na “teia capital-imperialista” e no fluxo das contrarreformas que se propagam no mundo.

No próximo capítulo, enfocaremos a reconfiguração do papel do Estado – que já fora sinalizado por Hanlon (1991), quando este apontou o processo de *aid invasion* - operada por meio dos acordos de Moçambique com o FMI e BM.

CAPÍTULO 2

TECENDO O CAPITAL-IMPERIALISMO NA ÁFRICA SUBSAARIANA: RECONFIGURANDO O ESTADO

2.1. BANCO MUNDIAL E FMI: COERÇÃO E CONVENCIMENTO

O Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram criados em 1945, a partir dos acordos de *Bretton Woods* (1944), com o objetivo inicial de auxiliar a reconstrução dos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial. Seu primeiro empréstimo foi para a França, em 1947.

Os acordos de *Bretton Woods* marcaram a supremacia político-econômica dos Estados Unidos da América (EUA), em detrimento da hegemonia inglesa e do padrão “Libraouro”. Os termos deste acordo foram ditados pelos EUA, tornando evidente que o período da hegemonia inglesa declinará definitivamente (LEHER, 1998).

As premissas fundamentais do Banco foram estabelecidas pelos EUA, centradas no tripé: i) livre mercado; ii) clima favorável para investimento dos EUA no exterior; e iii) livre acesso às matérias-primas (ibid.).

Até a metade da década de 1950, o Banco Mundial esteve orientado para a reconstrução da Europa e para a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos.

Desde o momento da criação das instituições de *Bretton Woods*, o Banco e o FMI foram concebidos como instituições complementares. Contudo, neste período, o Banco era formalmente subordinado ao FMI. Assim, a filiação de um país ao Banco somente seria possível com a associação prévia ao FMI (ibid.).

Neste contexto, competia ao FMI as políticas monetárias, fiscal, cambial de curto prazo e o monitoramento da dívida externa. As prioridades de atuação do Banco Mundial incluíam “empréstimos para infraestrutura, gastos públicos, políticas de preço e aperfeiçoamento da eficiência de uso dos recursos pelos países tomadores” (LEHER, 1998, p.106).

No final da década de 1960 e início da seguinte, cresceu a convicção em Washington de que era necessário aumentar a “assistência multilateral” frente à ajuda bilateral (PEREIRA, 2010).

Já em 1965, Nkrumah, líder revolucionário na luta pela independência de Gana, tecia críticas à ajuda bilateral e apontava a “ajuda multilateral” como uma solução para combater o “neo-colonialismo” (NKRUMAH, 1965).

Ao contrário desta perspectiva, a roupagem multilateral adotada pelo BM proclamava despolitizar a assistência externa, evitar tensões diretas com governos, permitir maior coordenação da “ajuda” econômica internacional e “evitar sobreposições” (PEREIRA, 2010).

Desta forma, a gestão de McNamara no Banco Mundial (1968-1980) - no contexto das lutas revolucionárias pela descolonização da África e as tensões geradas pela Guerra Fria – operou sob o manto da despolitização da assistência externa por meio de ações que buscavam o “desenvolvimento” dos países do Terceiro Mundo focado no combate à “pobreza absoluta”. Por trás deste enfoque, está a associação entre pobreza e segurança, pois “os pobres seriam mais propensos ao comunismo” (LEHER, 1998, p.118).

A produção da “pobreza” desvia a atenção para o empírico imediato e a descrição espacial (LEHER, 1998), em detrimento da sua análise histórica, que, no caso de Moçambique, implica considerar o papel ativo dos EUA na desestabilização de um regime socialista que, apesar de suas contradições, vinha alcançando avanços nos setores econômico e social, especialmente na saúde e educação públicas.

Em Moçambique, a adesão ao FMI e BM, em 1987, se deu no contexto de um sangrento conflito armado, que dizimou 1 milhão de pessoas, em uma população de 13 milhões de habitantes (dados de 1989), e causou perdas materiais da ordem de 18 bilhões de dólares.

A partir da adesão às instituições de *Bretton Woods*, estava sinalizada a possibilidade de alívio da dívida e a contratação de novos empréstimos por parte do governo de Moçambique.

O endividamento da África Subsaariana, em meados da década de 1990, foi estimado em 223 bilhões de dólares (em valores do período), sendo 175 bilhões provenientes de fundos bilaterais fornecidos pelos países industrializados e pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Africano de Desenvolvimento (LEHER, 1998). Apenas o serviço da dívida absorveria um quinto das receitas de exportação (exceto África do Sul) (ibid.).

Uma das condicionalidades impostas pelo BM e FMI para a realização dos empréstimos - que em grande parte se destinavam ao pagamento da dívida - estava o

acesso aos dados econômicos do país, que, no caso de Moçambique, vinham sendo guardados em sigilo pelo governo revolucionário após a independência.

Neste período, o Banco se consolidou enquanto um repositório de estatísticas de todos os tipos, definindo quais informações seriam coletadas e de que forma elas deveriam ser organizadas, o que permitiu um bom conhecimento do “terreno” (LEHER, 1998). Deste modo, o Banco passou a se definir como “o principal centro mundial de estudos autorizados das questões-chaves do desenvolvimento” (LEHER, 1998, p.123).

A expressão “condicionalidade” foi tomada de empréstimo do FMI, consistindo, inicialmente, em ligar o financiamento de uma determinada operação à reforma institucional na área correspondente ao pedido do empréstimo (LEHER, 1998). Posteriormente, as condicionalidades passaram a abarcar todo o conjunto das ações do Estado, forçando os chamados ajustes estruturais focados para o crescimento.

Conforme explicitaremos ao longo do texto - a partir da análise das publicações dos organismos internacionais -, a atuação articulada do BM e do FMI consolida, ao longo da sua história, por meio de estratégias de *coerção* e *convencimento*, a hegemonia do “capital-imperialismo” (FONTES, 2010) na África, particularmente em Moçambique.

As estratégias de *coerção* advêm do “alívio” da dívida dos países, do aval concedido para obtenção de novos empréstimos na banca privada e de acesso a determinados circuitos de mercado mundial. As condicionalidades impostas para o aval desses organismos requerem monitoramento e avaliação permanentes, constringendo o país a seguir os termos exigidos pelos referidos organismos, tudo isso avaliado por meio de prestação de contas por parte dos países devedores.

As estratégias de *convencimento* abarcam toda a produção teórica do BM e seu corpo técnico, que, ao longo da história “recomendam” repetidamente uma série de políticas econômicas e sociais que supostamente contribuiriam para o crescimento econômico. São essas políticas que serão avaliadas para a manutenção do aval, confirmando que coerção e consenso são duas faces de uma mesma moeda.

Por obter um extenso banco de dados sobre os países, os relatórios do BM acabam por servir de referência (às vezes são as únicas referências) para o estudo de muitos países africanos que carecem de corpo técnico local para a produção de tais dados em base científica. Em virtude da importância desta questão, ela será aprofundada no final deste capítulo.

Deste modo, as ideias difundidas pelo BM ganharam amplo alcance tanto no mundo acadêmico, quanto nas demais instituições financeiras. Como exemplo, em

1989, diversas práticas já adotadas pelo BM e FMI foram sintetizadas no chamado *Consenso de Washington* - sobre o qual falaremos mais adiante - e guiaram amplas “reformas” tanto nos países latino-americanos quanto nos africanos.

Coerção e convencimento, desta forma, firmam as bases para a consolidação e manutenção do capital-imperialismo, considerado por nós enquanto um bloco histórico.

O BANCO MUNDIAL NO BLOCO HISTÓRICO CAPITAL-IMPERIALISTA

Metodologicamente, o conceito de *bloco histórico* - conceito-chave do pensamento de Gramsci (PORTELLI, 1977) – nos auxilia no estudo do vínculo orgânico que realiza a unidade entre estrutura (o *conteúdo* econômico-social ou o conjunto das forças sociais e do mundo da produção) e superestruturas (a *forma* ético-política) em um determinado momento histórico, sem a primazia de um elemento sobre o outro.

Assim, este conceito nos auxilia na compreensão do atual momento do capitalismo a nível mundial e das relações entre países, marcadas pelo capital-imperialismo (FONTES, 2010).

O vínculo orgânico entre estruturas-superestruturas corresponde a uma organização social concreta: considerando uma situação histórica global (um bloco histórico, no caso o capital-imperialista), distinguimos, por um lado, uma estrutura social - as classes que dependem diretamente da relação com as forças produtivas – e, por outro lado, uma superestrutura ideológica e política.

Como se deverá entender a estrutura: como no sistema das relações sociais será possível distinguir os elementos “técnica”, “trabalho”, “classe”, etc., entendidos historicamente e não “metafísicamente”? (GRAMSCI, 2011, p. 27 - C.13 [1932-1934], §10)

O ponto essencial das relações estruturas-superestruturas reside no estudo do vínculo que realiza a sua unidade (PORTELLI, 1977). Esta unidade é expressa quando Gramsci - citando Marx no “Prefácio de 1859 à Contribuição à crítica da Economia Política” – afirma que é “no terreno ideológico que o homem adquire consciência das relações sociais (GRAMSCI, 2011, p.27 - C.13 [1932-1934], §10).

O vínculo orgânico entre estes dois elementos é realizado, segundo Portelli (1977) pelos intelectuais.

O bloco histórico deve ser igualmente considerado como o ponto de partida de uma análise: a análise da maneira como um sistema de valores culturais (o que Gramsci chama de ideologia) impregna, penetra, socializa e integra um sistema social. Um sistema social só é integrado quando se edifica um sistema hegemônico, dirigido por uma classe fundamental que confia a gestão aos intelectuais: realiza-se aí um bloco histórico. (PORTELLI, 1977, p.16)

A noção de intelectual em Gramsci, está intimamente relacionada ao sistema de relações nas quais se encontra a atividade intelectual (ou o agrupamento que a personifica), no complexo geral das relações sociais (VOZA, 2017).

Para a compreensão dos intelectuais, trata-se de observar as suas funções *organizativas* e *conectivas* nos processos de produção da hegemonia. Isto significa que o intelectual orgânico (a uma classe específica) não é simplesmente o intelectual do consenso, “mas toma corpo e adquire significado em uma peculiar função conectiva-organizativa: o consenso não é um efeito que se acresce, mas está incorporado, em formas sempre diferentes e que se renovam, naquela função de fundo” (VOZA, 2017, p.426-427) de produção da hegemonia.

Em acordo com Pereira (2010) e Fontes (2010), consideramos o Banco Mundial (BM) enquanto um intelectual no sentido gramsciano. Em nossa perspectiva, o banco e a sua “irmã-gêmea de *Bretton Woods*” (CASTELO, 2011), o FMI, desempenham papel fundamental na consolidação e manutenção do vínculo orgânico que resulta na hegemonia do capital-imperialismo.

Compreendemos o capital-imperialismo enquanto atual bloco histórico internacional em que a estrutura econômico-social de integração desigual das forças produtivas em nível mundial é organicamente articulada e sustentada por uma superestrutura ético-política bastante complexa.

Em função da reprodução da hegemonia capital-imperialista, o BM, enquanto um intelectual, fomenta diferentes e renovadas formas de produção de consenso, que corroboram para esta complexidade.

Conforme abordaremos ao longo do texto, a noção de cooperação é incorporada no arcabouço teórico do banco enquanto uma importante ferramenta de produção de consenso e coerção - pois a cooperação não é desinteressada e, na maioria dos casos, envolve contrapartidas e condicionalidades que contribuem para aumentar tanto o endividamento do país receptor, quanto a intervenção externa nas políticas nacionais.

Devido ao seu caráter supostamente horizontal, a cooperação Sul-Sul, posteriormente, é incorporada nas estratégias do BM com esta mesma função de

consolidação da hegemonia capital-imperialista, conforme aprofundaremos no capítulo 4.

O conceito de capital-imperialismo, ou imperialismo monetário (FONTES, 2010), conforme já abordamos no capítulo introdutório, é compreendido a partir do crescimento e propagação, em escala mundial, dos fundos de investimentos e da aceleração dos processos de fusão e aquisição de empresas. Esta aceleração, ocorrida a partir da segunda metade do século XX, foi possibilitada pela “onda” de desregulamentações dos termos de troca no comércio internacional e das legislações trabalhistas; pela liberalização do comércio; e pela queda dos “protecionismos” às indústrias nacionais. Todas estas medidas faziam parte das “condicionalidades” do BM e FMI.

Forjou-se a **interconexão dos processos de produção**, com plena circulação internacional de capitais em favor do “elo entre os países interimperialistas” (FONTES, 2010, p.192) – elo sempre assimétrico em favor dos EUA e jamais homogêneo e estável.

A formulação teórica mais utilizada para compreender este período e as transformações operadas foi o conceito de “neoliberalismo”. Compreendemos que este é um termo impreciso e polissêmico, de teor descritivo e com viés para a denúncia das iniquidades do capitalismo, contanto sem atentar para as continuidades do imperialismo no pós-guerra (FONTES, 2010).

No capítulo introdutório, apresentamos o conceito de capital-imperialismo de modo mais abstrato. Neste capítulo, apresentamos este conceito aplicado à realidade específica da África Subsaariana, onde se localiza Moçambique.

A partir da derrocada do bloco soviético nos finais dos anos 1980, os países africanos que vinham recebendo suporte da URSS se viram “impelidos” a aceitar as condições do FMI e BM e adentrar, conforme defendemos, na “teia capital-imperialista”.

Esta “teia”, conforme o termo já sugere, mantém os países enredados e, por coerção e convencimento, os propulsiona para a integração desigual das forças produtivas (própria do bloco histórico capital-imperialista), consolidando condições de forte dependência e aprofundamento das expropriações.

A inserção de Moçambique na teia capital-imperialista, foi propulsionada por diversos fatores externos e internos.

A partir de uma série de políticas de desestabilização, que culminou em sangrentos conflitos armados - com ataques do grupo de oposição (RENAMO), que nascera a partir de dissidências no interior da FRELIMO (no poder) e que recebera apoio financeiro e militar dos EUA¹⁴ e África do Sul – o país se encontrou na condição de total dependência de ajuda externa, principalmente para obtenção de alimentos.

Neste contexto, foram realizados empréstimos (pelo BM e outras instituições financeiras) – com juros que os tornaram impagáveis - para a reabilitação da infraestrutura básica do país, destruída pelos ataques da oposição. Novas “doações” foram realizadas para possibilitar o pagamento de parte das dívidas.

A situação de dependência extrema, por si só, contribuiria para o enfraquecimento do Estado na provisão de serviços básicos e abriria as portas para a invasão das ONGs e demais agências bilaterais e multilaterais (HANLON, 1991) que viriam a assumir o seu papel, alavancando a “ampliação do Estado” (GRAMSCI, 2011): uma ampliação *externa e seletiva*.

O conceito de “Estado Ampliado” (GRAMSCI, 2011) considera o Estado como sendo composto pela conjunção da sociedade política (conformada pelo conjunto de aparelhos de coerção e repressão) com a sociedade civil (que seria o espaço onde se confrontam os diversos projetos de sociedade, incorporando a luta de classes na esfera estatal).

Na obra de Gramsci, o conceito de sociedade civil implica os aparelhos ideológico-culturais da hegemonia (como exemplo, as ONGs), o aspecto educador do Estado (BUCI-GLUCKSMANN, 1980), que abordaremos em maior profundidade no capítulo 4, ao apresentarmos a análise sobre as relações entre Brasil e Moçambique.

Nas sociedades ocidentais, o Estado se amplia, adquirindo uma nova materialidade: complexificação da burocracia civil e militar da aparelhagem estatal ou do Estado em sentido estrito e crescente

¹⁴ Conforme apontado, os EUA tiveram papel hegemônico na criação do BM e do FMI (LEHER, 1998). Conforme, Gwin (1997), “em toda a história do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), os Estados Unidos foram o maior acionista e o país membro mais influente. O apoio, as pressões e as críticas do Banco Mundial ao mercado norte-americano têm sido fundamentais para o seu crescimento e a evolução das suas políticas, programas e práticas. Os Estados Unidos, por sua vez, se beneficiaram substancialmente, tanto na política externa quanto em termos econômicos, da promoção do desenvolvimento do Banco. Os benefícios têm sido especialmente significativos nas últimas duas décadas, uma vez que a ajuda bilateral ao desenvolvimento dos EUA diminuiu [...] as decisões são, com frequência, preparadas entre os Estados Unidos e a direção do Banco, antes de chegarem ao Conselho de Administração, ou entre os membros do Conselho, antes de serem postas à votação. E a maioria das decisões são tomadas por consenso. Portanto, é mais o peso da sua influência do que o exercício do direito de voto, que confere aos Estados Unidos um poder efetivo sobre a direção” (GWIN, 1997, p.195; 244, tradução nossa).

expansão qualitativa e quantitativa dos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil (NEVES, 2005, p. 25)

Fontes (2010) ressalta que, na formulação original de Gramsci, o crescimento da sociedade civil se dera pela intensificação das lutas subalternas, pesando sobre a organização do Estado em prol de uma efetiva socialização da política.

Ao analisar o caso brasileiro, a autora aponta para uma “ampliação seletiva” do Estado, com a organização e difusão de aparelhos privados de hegemonia (ainda que respondendo às lutas de classe) que se concentraram nos setores burgueses dominantes, em estreita afinidade com os setores do capital. Esta seletividade da ampliação do Estado se materializaria, para as classes trabalhadoras, por meio de profunda truculência, especialmente no trato da questão social (FONTES, 2010).

No caso de Moçambique, apontamos para uma *ampliação externa e seletiva do Estado*.

A *seletividade*, a exemplo do caso brasileiro, se materializa com a repressão seletiva (e violenta) sobre as organizações de luta popular, concomitantemente ao fomento das entidades empresariais, tema que será aprofundado ao longo da tese.

A *ampliação externa* está relacionada ao contexto de degradação da infraestrutura pública e da economia causado pelo longo período de políticas externas de desestabilização que incidiram sobre o país. Como consequência deste contexto, as organizações típicas da sociedade política (o judiciário, o legislativo e outros), perderam grande parte da sua capacidade operacional e sofreram forte pressão externa para se reestruturarem em novos moldes, ao passo que se ampliou (por meio da condicionalidade dos empréstimos) o poder de influência e a liberdade de atuação de entidades internacionais da sociedade civil.

Conforme já assinalamos, uma das condições da assistência alimentar realizada pelos EUA e demais “doadores” era que ela fosse realizada inteiramente por meio das ONGs e da ONU, o que fazia com que o governo moçambicano perdesse o total controle sobre o que entrava no país (HANLON, 1991).

A reestruturação imposta à Moçambique se consolidou a partir da sua adesão aos ajustes estruturais do BM e FMI, que, longe de serem medidas pontuais, possibilitaram a criação das bases para um novo padrão de acumulação do capital no país.

Este padrão de acumulação, caracterizado pelo autor moçambicano Carlos Castel-Branco a partir do conceito de “economia extrativa” (CASTEL-BRANCO, 2013) – sobre o qual trataremos no capítulo 3 – requereu alterações não só nas políticas

econômicas, mas também no Estado e na força relativa das frações burguesas locais (em favor daquelas mais propensas às alianças imperialistas).

Para tornar viável a expansão da teia capital-imperialista em Moçambique e garantir a ampla liberdade de atuação das corporações multinacionais em solo moçambicano, seria necessário “aliviar” a situação de extrema incapacidade da burocracia estatal.

Em 1989, o então presidente do BM, Barber Conable, afirmava a necessidade de que os países africanos investissem em “um serviço público eficiente, um sistema judicial confiável e uma administração que prestasse contas ao seu povo” (WB, 1989, p.XII, tradução nossa), além da necessidade de um maior “equilíbrio entre o governo e os governados” (ibid.). Para isso, em suas palavras, deveriam ser dados maior “empoderamento” e “responsabilidades” para as organizações da “sociedade civil”, desde que seja mantida a *seletividade*.

Desta maneira, compreendemos que o desmonte radical do Estado ocorrido nos países africanos seria um fator que inviabilizaria a consolidação e reprodução do capital-imperialismo.

Ao mesmo tempo em que o capital-imperialismo não pode prescindir da superestrutura estatal, a tarefa de reconstruir as instituições nos moldes adequados ao novo padrão de acumulação (um Estado apto a operar o capital e as organizações da sociedade civil, tanto locais quanto as estrangeiras) é lenta e encontra diversas dificuldades, conforme abordaremos ao longo da tese.

A seguir, apresentamos uma análise dos dois primeiros documentos produzidos pelo BM direcionados à África Subsaariana após o processo de descolonização destes países (WB, 1981; WB, 1989) e do documento que aponta as bases da reforma educacional que deveria ser empreendida na África (WB, 1987).

Estes documentos são centrais para a compreensão da atual agenda do BM, tanto para a África, quanto para os demais países em desenvolvimento, pois lançam as bases tanto do que se configurou como uma “agenda da boa governança”, quanto do projeto de desmonte da educação pública.

2.2. PRESCRIÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA (1980-1990)

Em 1975, Moçambique alçou a independência do colonialismo português e estruturou sua primeira constituição nacional em bases socialistas. No fim da década de 1970 e início dos 1980, o sistema público de saúde moçambicano ganhava reconhecimento por parte da Organização Mundial de Saúde, o acesso à educação se ampliava de forma extensa e novos livros didáticos eram produzidos localmente.

Em Moçambique, as políticas de desestabilização se fortaleceram também a partir do início dos anos 1980, com a atuação do grupo opositor RENAMO (que recebia recursos por parte da África do Sul e EUA).

Neste contexto em que o governo moçambicano da FRELIMO lutava para se estabelecer em bases revolucionárias e consolidar o crescimento econômico por meio de uma economia planificada - apesar dos boicotes e ataques inimigos -, o BM divulga um documento com uma “agenda de ação para acelerar o crescimento na África Subsaariana” (WB, 1981).

De acordo com o documento, a crise da década de 1970 atingiu fortemente as economias africanas, causando impactos sociais de largas dimensões. Sob o pretexto de se abster de questões ideológicas - apenas focando no conceito de eficiência – o seu objetivo é compreender o “que deu errado” nas economias africanas e o que precisaria ser feito para assegurar um melhor futuro para os povos (WB, 1981).

Os progressos alcançados pelos governos pós-coloniais a partir de 1960 não deixam de ser reconhecidos: “O caso africano é único: em nenhum outro lugar foi criado um sistema educacional formal em tão ampla escala e em tão curto tempo. [...] A história é similar em relação à assistência médica” (WB, 1981, p.14, tradução nossa).

Contudo, visto que o BM afirma se abster de questões ideológicas e focar apenas na “eficiência” - que, ao contrário do que prega o documento, é um conceito de forte carga ideológica – o documento afirma que os avanços alcançados pelos países africanos no campo da educação e da saúde são ainda insuficientes e limitados. Um exemplo apresentado é a exposição de grande parte da população a doenças endêmicas como a malária e doenças acarretadas pela falta de saneamento (ibid.).

Neste aspecto, o BM afirma que os serviços públicos (transporte, irrigação, assistência médica, educação e outros), por serem providos apenas pelo Estado e de

forma gratuita, além de causarem grande peso no orçamento público, acabam prejudicando os cidadãos, já que os governos não conseguem proporcionar todos estes serviços com a qualidade desejada. Além disso, seria vedado aos cidadãos o direito individual de escolher serviços alternativos.

A necessidade de uma agenda de ação para acelerar o desenvolvimento dos países africanos se justificaria, de acordo com o BM, pela baixa performance econômica apresentada, que teria sido acarretada por “fatores estruturais” como: recursos humanos subdesenvolvidos; a descontinuidade econômica que acompanhou a descolonização e a consolidação dos governos pós-coloniais; os fatores climáticos e geográficos hostis ao desenvolvimento; e o rápido crescimento populacional (WB, 1981).

As políticas de desestabilização que foram operadas em diversos países africanos de orientação socialista e que desembocaram em violentas guerras civis são apresentadas pelo documento como sendo fruto de rivalidades étnicas históricas, que remontariam ao período de repartição das fronteiras dos estados africanos.

Em relação a esta questão, Hanlon (1991) defende que nenhum conflito étnico interno – sem influências e incentivos externos – teria a capacidade de causar danos humanos e materiais de tamanha magnitude, como fora o caso de Moçambique.

Além dos “fatores estruturais”, as “políticas domésticas inadequadas” também são apontadas como causas da baixa performance das economias africanas: políticas de câmbio e comércio que superprotegeram indústrias e que teriam causado retração do setor agrícola e absorvido muito da capacidade administrativa; as limitações administrativas em mobilizar e gerenciar recursos com vistas ao desenvolvimento; a fraqueza do planejamento, da tomada de decisões e das capacidades gerenciais; o inchaço do setor público; as opções que teriam sido adotadas com um viés contrário à agricultura em termos de políticas de preços, impostos e taxa de câmbio (ibid.).

Desta forma, o BM tece críticas às economias planificadas de caráter socialista por meio de um discurso supostamente não ideológico.

A desvinculação entre política e economia (a favor de uma suposta “eficiência”) ressalta uma das características das economias de mercado: a desvinculação e autonomização da economia em relação à sociedade humana (POLANYI, 2000). “[...] O desenvolvimento do sistema de mercado seria acompanhado de uma mudança na organização da própria sociedade. Seguindo este raciocínio, a sociedade humana tornara-se um acessório do sistema econômico” (POLANYI, 2000, p.97).

Com o objetivo de fortalecer o modelo de economia de mercado junto às sociedades africanas - em um contexto de guerra fria - o BM tece o vínculo orgânico entre a estrutura (o *conteúdo* econômico-social ou o conjunto das forças sociais e do mundo da produção) e superestruturas (a *forma* ético-política).

Enquanto *conteúdo*, as sociedades africanas são estimuladas (por coerção e convencimento) a se integrarem na economia capitalista mundial. Contudo, a integração promovida é *desigual* em sua própria formulação. As críticas tecidas pelo BM às “políticas domésticas inadequadas” desembocam em proposições que estimulam a desindustrialização, a abertura do mercado agrícola para o capital estrangeiro, a desvalorização da moeda local e das condições de troca dos produtos agrícolas africanos no mercado internacional. Como consequência, o aprofundamento da dependência dos povos africanos e da precarização da vida.

A *forma* engloba inúmeras prescrições ético-políticas a serem adotadas pelos governos (WB, 1981):

- a) Enfraquecimento do Estado enquanto agente econômico e planejador. Contudo, “sem melhorar a performance das instituições públicas será difícil alcançar o crescimento” (WB, 1981, p.5, tradução nossa). A rigor, trata-se de garantir a estabilidade política;
- b) A recomendação de que os governos deem “maiores responsabilidades” para o “setor privado indígena de pequena escala” - o que, nesta perspectiva, possibilitaria maior autonomia para as cooperativas (que deveriam ser descentralizadas, ou seja, não influenciadas por um governo central) - enquanto é recomendado que o “capital privado de larga escala” (as empresas agroindustriais) seja tratado de forma “mais apropriada”¹⁵. Esta recomendação aponta para a *seletividade* característica da ampliação do Estado nestes países.
- c) O arcabouço teórico que molda os seres humanos à noção de “recursos humanos” que devem ser utilizados com máxima eficiência para o crescimento econômico;
- d) A concepção de educação enquanto capital que deve gerar retornos econômicos.

¹⁵ Produzido em 1981, este documento já ressaltava os esforços de Moçambique em aumentar a presença do setor privado (WB, 1981).

Assim, em 1981, o BM (por meio de coerção e convencimento) promovia o vínculo orgânico entre *conteúdo e forma*, para garantir a *integração desigual das forças produtivas* (FONTES, 2010) africanas no bloco histórico capital-imperialista.

Na consolidação deste vínculo orgânico entre *conteúdo e forma*, a educação assume papel de grande relevância. Não por acaso, o documento do BM (WB, 1981), concede destaque à educação, por considerar que o “subdesenvolvimento dos recursos humanos” (WB, 1981) retardaria o “crescimento”.

Neste aspecto, ressaltamos a função educadora do Estado, apontada por Gramsci (2011) quando afirma que “uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes” (GRAMSCI, 2011, p.284).

Em Moçambique, após a independência, o governo revolucionário pautou o seu papel educador por meio da figura do *homem novo*, do esforço de laicização da administração pública e da educação, e de uma determinada perspectiva de desenvolvimento e modernização baseado no socialismo.

Em contraposição a esta perspectiva, criticada como sendo “centralizadora” e “pouco eficiente”, o BM impõe uma nova agenda para o Estado e também para a educação dos cidadãos, a partir de uma socialização que seja compatível com o ethos capitalista.

No pensamento de Gramsci, a escola é apontada como uma das atividades estatais mais importantes no seu papel educador (na função educativa “positiva”), junto com os tribunais (na função educativa “negativa”) e a “uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes” (ibid.).

O desmonte do projeto educacional que vinha sendo desenvolvido em Moçambique nos primeiros anos após a independência foi promovido de forma violenta (com 45% das escolas primárias fechadas, 400 professores mortos ou feridos como consequências dos ataques ao longo do período de desestabilização) e contou com a articulação de estratégias de coerção (a imposição das reformas como condicionalidade para o alívio das dívidas e a retomada das “doações”) e convencimento.

A seguir, apresentamos as principais “prescrições” (coerção e convencimento) do BM para o setor educacional africano em 1981 (período em que se iniciavam políticas de desestabilização em Moçambique); 1987 (ano em que Moçambique aderiu

ao pacote do BM e FMI); e 1989 (um ano antes da promulgação da primeira constituição liberal de Moçambique independente), considerando o papel organizador e estruturador do banco.

Em outras palavras, apresentaremos as formulações ideológicas que servem de base para um setor educativo que produz e reproduz a *integração desigual das forças produtivas* africanas no mercado internacionalizado, próprio do bloco histórico capital-imperialista.

PRESCRIÇÕES PARA A EDUCAÇÃO: UM NOVO ESTADO EDUCADOR

No início dos anos 1980, o governo moçambicano seguia orientação socialista e implantava nas escolas um projeto educacional de busca a construção do “Homem Novo”, que seria capaz de manter firmes as bases deste projeto de sociedade. Contudo, enfrentava as inúmeras dificuldades próprias desta complexa tarefa.

Neste contexto, visto que Moçambique ainda não havia se “adequado” aos ditames do BM, a estratégia do banco para a África operou por meio do convencimento, em um discurso supostamente não ideológico, mas “técnico”. Nota-se que o discurso “técnico” é utilizado para estimular a desvalorização dos profissionais da educação e demais funcionários públicos, a precarização da infraestrutura escolar e da educação pública - especialmente em nível superior – e a dualidade educacional, com a instituição de taxas escolares.

FORMULAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA O SETOR EDUCACIONAL AFRICANO
Documento: “Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action”
(WB, 1981)

- 1) O principal fator por trás dos altos custos dispendidos pelos governos africanos com educação são os **altos salários dos professores**, que recorrentemente consomem de 75% a 90% dos custos totais em educação. Até na educação primária os salários são altos em relação à renda per capita.
- 2) Os salários no setor público estão ligados aos níveis educacionais e não se ajustam às condições de mercado. Isso impede o crescimento do número de pessoas escolarizadas.
- 3) Os governos africanos precisarão **reduzir os custos por unidade escolar**, aumentando o número de alunos por professor.
- 4) Muitos estudos concluem que pessoas com educação primária produzem mais e são geralmente mais abertas às inovações do que as outras, fazendo com que as **taxas de retorno econômico da educação primária** sejam relativamente altas em toda parte.
- 5) Uma preocupação é que, se não houver uma reforma curricular no ensino primário e o número de graduados neste nível aumentar, aumentará a pressão por entrada no nível secundário, uma vez que a função do atual currículo da escola primária, na maioria dos países, é preparar os estudantes para entrar

no secundário. Este impacto orçamentário causado pela pressão para aumentar oferta no ensino secundário pode ser contornado ao se permitir que **escolas secundárias privadas se expandam**. Ademais, as escolas secundárias são muito mais caras que as primárias.

6) Devem ser evitados **gastos educacionais inadequados às demandas sociais**. Um exemplo é a tendência em promover escolas secundárias técnicas (que são mais caras) em locais onde existem poucas escolas secundárias de ensino geral.

7) Os governos africanos **gastam por cada estudante universitário** tanto quanto gastam os países com renda per capita de três a oito vezes maiores.

8) O uso mais generalizado de **taxas escolares no sistema público** também ajudaria não só a financiar mais rapidamente a expansão do sistema, como aproximar os custos sociais do setor privado. Isso é especificamente relevante nos níveis secundário e universitário, onde a restrição de bolsas de estudos geraria substantiva economia para os governos e faria com que os retornos sociais fossem mais igualitários.

Mas estas mudanças, que são frequentemente propostas, já apresentaram dificuldades políticas em sua implementação. Em nenhuma parte da África, os programas de empréstimos estudantis substituem as bolsas públicas de estudo.

Elaboração própria. Fonte: WORLD BANK, 1981.

O documento de 1987 (ano em que, no auge da desestabilização, Moçambique adere ao pacote do BM e FMI), voltado exclusivamente para a educação na África (WB, 1987), apresenta de forma mais incisiva as reformas educacionais que precisariam ser realizadas: **ajuste, revitalização e expansão seletiva**.

FORMULAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA O SETOR EDUCACIONAL AFRICANO

Documento: "Education Policies for Sub-Saharan Africa: Adjustment, Revitalization, and Expansion" (WB, 1987)

1) Embora indubitavelmente doloroso e politicamente difícil, as "políticas de ajuste" aliviarão o ônus da educação e treinamento nos orçamentos públicos.

2) O **ajuste** terá duas formas principais:

a) Diversificação das fontes de financiamento;

b) Contenção dos custos das unidades escolares (as áreas mais promissoras para a contenção dos custos são os salários dos professores, a forma de utilização dos professores, os padrões das infraestruturas e os padrões de repetência e evasão de estudantes).

3) A **revitalização** da infraestrutura educacional deve ser realizada a partir de compromissos com a padronização do ensino através do fortalecimento dos sistemas de avaliação educacional. Além disso, devem ser providos materiais de instrução, e garantidas a manutenção de instalações físicas e equipamentos.

4) **Expansão seletiva**: As medidas nessa área são viáveis apenas após as medidas de ajuste e revitalização terem sido empreendidas. Esta é a terceira dimensão de qualquer estratégia para o desenvolvimento educacional. A **expansão seletiva** objetiva atender às necessidades de serviços educacionais adicionais, que podem ser oferecidos por meio de programas de educação a distância (via rádio), especialmente no nível secundário e terciário, à medida em que a demanda por estes níveis aumentarem.

5) **Treinamento Profissional**: uma vez que os indivíduos entram no mercado como força de trabalho, aumenta a necessidade de treinamento. Este treinamento deve atender aos estudantes que abandonaram a

escola e também aqueles que não tiveram acesso à escolarização formal, de modo que os indivíduos possam adquirir as habilidades necessárias relacionadas ao mundo do trabalho e renovar estas habilidades durante a sua vida útil, em resposta às mudanças nas condições do mercado. É urgente desenvolver (por meio de incentivos e assistência técnica) a capacitação no local de trabalho (*on the job*), programas de desenvolvimento de competências baseados em empresas e centros de treinamento industrial.

6) A melhoria da **gestão da educação** é uma condição necessária para a reforma e deve receber atenção imediata e contínua.

7) Os **custos do ensino superior** são desnecessariamente altos. O padrão de financiamento do ensino superior é socialmente desigual e economicamente ineficiente.

Elaboração própria. Fonte: WORLD BANK, 1987.

Nota-se que este documento, de 1987, apresenta recomendações que ainda seguem em pauta na segunda década do século XXI, após se passarem trinta anos. Destacam-se o estímulo às parcerias público-privado na educação – “diversificação das fontes de financiamento” (WB, 1987); a redução dos custos por unidade escolar; a padronização do ensino, impulsionada por sistemas de avaliação; a ideia de “educação ao longo da vida”, que na década de 1990 foi reforçada nas conferências da UNESCO; o estímulo à capacitação no local de trabalho (*on the job*); a ênfase na “eficácia” da gestão escolar; a ideia de que o ensino superior público é ineficiente e promove desigualdades.

A persistência de tais recomendações para o setor educacional aponta o caráter de “longo prazo” assumido pelas reformas na educação, seja devido à complexidade de se realizar mudanças em um sistema de tão amplo alcance, seja devido às resistências que estas reformas incitam.

O documento de 1989 (WB, 1989) - produzido em um contexto de dissolução do bloco soviético e consolidação da adesão de Moçambique às políticas do BM e FMI – é intitulado “Da Crise ao Crescimento Sustentável: um Estudo de Longo Prazo”. O documento apresenta uma agenda a ser seguida a partir da década de 1990. Conforme reconhece Barber Conable (presidente do BM no período), “a jornada será longa e difícil e medidas especiais são necessárias para aliviar a pobreza e proteger os mais vulneráveis” (WB, 1989, p. XI, tradução nossa).

FORMULAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA O SETOR EDUCACIONAL AFRICANO
Documento: “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth - A Long-Term Perspective Study” (WB, 1989)

1- A educação deve ser relevante em relação às reais necessidades das economias africanas. A alocação dos gastos no ensino primário; secundário; terciário; na instrução acadêmica ou profissional; e entre diferentes disciplinas, precisam estar relacionadas intimamente ao que é **necessário para o desenvolvimento**. Acima de tudo, a educação deve ter como objetivo englobar uma mentalidade analítica que seja **receptiva em relação às tecnologias**.

2- Determinadas indústrias de serviços intensivos em mão-de-obra (como indústria têxtil, vestuário e montadoras) podem prosperar nos países em desenvolvimento com um **mínimo de competências técnicas** e de gestão e por meio de elos flexíveis aos mercados externos, baseados no conhecimento (*knowledge-based markets*). Parcerias com companhias dos EUA, Japão e Europa - que estão no esforço de forjar alianças globais que possam unir o capital, capacidade de pesquisa, canais de mercado e acesso aos recursos biológicos - são promissoras de novos padrões de **transferência de tecnologia**. Os custos de transferência são baixos e consistem principalmente em **melhorar as competências da força de trabalho**.

3- Novos métodos de negócios podem ser mais relevantes para a África do que o desenvolvimento de maquinário de alta tecnologia. Estas inovações incluem métodos de produção baseados nas “melhores práticas” (*best practice*), como **especialização flexível**, controle de qualidade total e gestão de estoque “*just-in-time*”.

4- Apesar dos esforços que foram realizados no desenvolvimento de pesquisas, a África tem escassez de técnicos de nível médio, que são essenciais para que as **tecnologias sejam aplicadas**. Devido ao baixo orçamento disponível para o desenvolvimento da ciência, a gestão dos institutos de pesquisa devem envolver o setor privado.

5- Desde a independência, os governos africanos deram grande importância ao Ensino Superior. O subsídio público a este nível de ensino contribuiu para o aumento da demanda. No entanto, **o retorno social do ensino superior é baixo** devido ao desemprego dos graduados. Além disso, a qualidade do ensino superior é baixa e está em declínio, provavelmente por causa da baixa qualidade do ensino primário e secundário.

6- Ao **ensino primário** são requeridas **revitalização e universalização**, com foco no aumento da **qualidade**.

7 – No **ensino secundário**, a qualidade pode ser melhorada e os custos reduzidos por meio da **educação a distância**.

8- O **ensino profissional** deve responder à demanda do mercado de trabalho.

9- Demais estratégias para melhorar a **qualidade da educação**: aumentar a competência dos professores e manter a formação de professores com baixo custo (encurtar a duração da formação e implementar formação a distância); melhorar o sistema de avaliação para monitorar as habilidades cognitivas dos estudantes; garantir que o currículo e materiais didáticos sigam as necessidades do ambiente africano; usar a língua local nos primeiros anos da escola primária; descentralizar a gestão das escolas primárias, com maior envolvimento de ONGs e dos usuários – que são mais propensos a contribuir com os custos dos serviços se eles se sentirem envolvidos diretamente na gestão.

Elaboração própria. Fonte: WORLD BANK, 1989.

O documento trata a educação enquanto estratégia central para atingir o “crescimento sustentável com equidade”. As recomendações para o setor educacional vão no sentido de “construir as competências” (*building capacity*) – agora abraçando as dimensões culturais dos povos africanos – e “investir nas pessoas”, fortalecendo um “desenvolvimento centrado no ser humano” (*human-centered development*).

Os intelectuais africanos enfatizaram em seus escritos que a falência generalizada das estratégias de desenvolvimento pós-independência teve como uma das suas causas a negação da força das sociedades tradicionais. As teorias da modernização nos primeiros anos após a independência tenderam a fazer rígidas distinções entre sociedades modernas e sociedades tradicionais. As sociedades modernas representavam progresso. Esta perspectiva levou a

inúmeros erros, especialmente na reforma agrária, projetos de pecuária, consolidação das populações rurais e desenvolvimento rural integrado. As futuras estratégias de desenvolvimento devem reconhecer que, longe de impedir o desenvolvimento, muitos valores e instituições tradicionais africanas podem apoiar o desenvolvimento. No entanto, não deve ser dado menor importância ao setor moderno. Mas deve ser um setor moderno que incentive o setor tradicional (WB, 1989, p.60, tradução nossa).

Analisando as formulações do BM para a educação na África ao longo da década de 1980, observamos que as construções ideológicas que garantissem a *integração desigual das forças produtivas* africanas no mercado internacional foram sendo aprofundadas e se tornando progressivamente mais incisivas, apesar de escamoteadas. Inicialmente (WB, 1981), o BM ressaltou os avanços dos governos pós-coloniais – visto que muitos deles ainda não haviam aderido ao pacote das instituições de *Bretton Woods* – contudo, apontando que tais avanços não eram suficientes e que deveriam ser tomadas medidas mais eficazes.

A necessidade de reduzir os custos públicos com a educação e diversificar as formas de financiamento (por meio de taxas escolares) perpassam os documentos da década de 1980, assim como a necessidade de focar no ensino primário.

O ensino secundário é apresentado como sendo menos prioritário e, desta forma, poderia ser oferecido a distância ou pelo setor privado.

Os ataques aos professores perpassam os três documentos: eles devem ter salários reduzidos, mais alunos por turma, ter formação mais aligeirada (ou a distância) e focada na formação de competências.

Todos os documentos promovem ataques ao ensino superior africano. O documento de 1989 chega a afirmar que “a decadência institucional generalizada é simbolizada pelas péssimas condições físicas de instituições que já foram de padrão internacional, como a Universidade de Legon, no Gana, e a Universidade Makerere em Uganda” (WB, 1989, p. 22, tradução nossa). Este mesmo documento (WB, 1989) afirma que, por não haver empregos suficientes para os graduados no ensino superior, o retorno social das universidades é muito baixo.

Desta forma, os gastos educacionais deveriam ser realizados de acordo com a demanda por trabalhadores no mercado (WB, 1981; 1987; 1989).

Em 1989, a partir do avanço no processo de abertura das economias africanas ao mercado mundializado, o BM torna mais explícito o papel destinado à força de trabalho africana na divisão internacional do trabalho, pois, não se tratava mais de “convencer”

estes países a adotarem o pacote de “ajustes”, mas instituir um “modo eficaz” de encaminhar as políticas (LEHER, 1998).

Tornar a formação dos trabalhadores africanos mais eficaz seria o principal objetivo da educação: uma educação flexível, baseada em competências mínimas (ofertadas em cursos técnicos com metodologia *on the job*) que permitisse aos trabalhadores aplicar as tecnologias desenvolvidas no exterior, nas “sociedades do conhecimento”. Desta forma, o desenvolvimento de tecnologia na África é considerado desnecessário e os esforços educacionais por parte do poder público neste sentido seriam supérfluos.

A partir dos ajustes estruturais, os sistemas educacionais dos países africanos deveriam ser “revitalizados”, por meio de uma obsessão pela “qualidade” que seria alcançada através da padronização, avaliação das competências (WB, 1987; 1989), descentralização da gestão (WB, 1989) e fortalecimento da cultura local (WB, 1989).

Uma interessante alteração discursiva foi a mudança do objetivo de “expansão” (WB, 1981) para “expansão seletiva” (WB, 1987) e, posteriormente, “universalização” (WB, 1989) da educação.

Compreendemos que todos estes termos se referem ao mesmo objetivo: para os povos africanos, a prioridade deve ser o ensino primário rudimentar que forneça competências mínimas que possam formar uma força de trabalho “competitiva” (de baixo custo) no mercado mundial. Em síntese, a *integração desigual das forças produtivas*.

O termo “universalização” e o reconhecimento das culturas tradicionais, utilizados pelo BM em 1989, já antecipavam os clamores expostos pela Conferência realizada pela UNESCO, em 1990, em Jomtien, na Tailândia.

A partir desta conferência, “Educação Para Todos” (EPT) e “Necessidades Básicas de Aprendizagem” (NEBAS) se tornaram o arcabouço que deveria guiar os esforços dos governos dos países em desenvolvimento, assim como os “doadores”, ao longo da década de 1990.

Ao analisar o tipo de educação básica que atrai o apoio dos doadores, observamos que os dois principais financiadores bilaterais de educação básica na África em 1990, foram a USAID e a SIDA (Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional), que alocaram 80-90% de seus fundos para a educação primária. Entre os financiadores multilaterais de educação, o Banco Mundial é o maior, representando cerca de 90% do financiamento. Deve-se lembrar, no entanto, que o Banco realiza empréstimos, não doações. É dada uma elevada prioridade ao ensino primário nos programas multilaterais. Isto marcou todo o apoio educacional da UNICEF nos últimos anos (BROCK-UTNE, 2000, p.10).

O tema da “Educação para Todos” e o seu impacto em Moçambique será tratado um pouco mais adiante.

O PAPEL DOS “DOADORES” : COERÇÃO ECONÔMICA E CONSTRUÇÃO DE UM CONSENSO NA ÁFRICA

As lutas empreendidas na África ao longo do processo de descolonização - em meio à polarização da Guerra Fria – foram cuidadosamente monitoradas pelos “doadores”. Os países africanos próximos ao bloco soviético passaram a se tornar alvo de políticas de desestabilização financiadas pelos EUA e aliados, desestabilização justificada pela suposta “ameaça do comunismo”.

No contexto da “desestabilização”, as perdas humanas e materiais levaram os países africanos – como exemplo, Moçambique – a uma situação de extrema dependência externa, dificultando que honrassem seus compromissos financeiros (pagamento dos empréstimos e, sobretudo, dos serviços da dívida).

A crise da dívida, inserida em um contexto mais geral de crise do capitalismo no final dos anos 1970, atingiu fortemente a América Latina e África e gerou instabilidade no mercado internacional de capital, aumentando o grau de incerteza nas relações econômicas entre os países emprestadores e os tomadores de capital (LEHER, 1998).

Neste contexto, o Banco Mundial – um intelectual com funções conectivas e organizativas de interesses do capital financeiro e suas alianças interimperialistas – passou a assumir um importante papel: prestador, conselheiro e parceiro (LEHER, 1998).

Esta função de “aconselhamento” assumida pelo banco é claramente apontada por James Wolfensohn, que comandou o BM de 1995 a 2005: “A lição é direta: conselho é tão importante quanto dinheiro. Uma das maiores forças do banco é que o nosso aconselhamento é independente. Os governos confiam em nós” (Wolfensohn, 1995, p8, tradução nossa).

Articulando estratégias de coerção e convencimento, a atuação do banco não se restringiu aos empréstimos, mas passou a “transmitir lições da experiência” (ibid.). Seguir as “recomendações” do banco representava a possibilidade de o país mobilizar

mais capital externo, o que se tornou vital para aqueles que vinham enfrentando grave situação de falta de alimentos.

Desta forma, em 1981, o banco (WB, 1981) apontava que os países africanos deveriam traçar novas prioridades políticas, adotando os programas de reforma “recomendados” e fortemente controlados.

O papel dos “doadores”, segundo o banco, seria auxiliar as reformas ao longo dos 1980 e 1990 (WB, 1981; 1989). O financiamento externo deveria ser usado como instrumento de apoio ao ajuste e não como seu substituto (PEREIRA, 2010). Assim, entre 1980 e 1981, o BM introduziu com sucesso o tema do ajuste estrutural no topo da agenda política internacional e no centro do debate econômico (ibid.).

O objetivo maior, segundo proclamado, seria a luta contra a pobreza: “Os doadores e os governos devem mudar atitudes e políticas com o objetivo de obter o comprometimento da comunidade mundial na luta contra a pobreza na África” (WB, 1981, p.15, tradução nossa).

Partindo do pressuposto de que os programas de ajuste são o melhor caminho (o caminho mais “eficiente”) para atingir este objetivo - e que, por isso, deveriam se constituir como prioridades dos governos africanos -, o banco recomendava que a assistência externa deveria ser guiada para auxiliar os governos nas suas prioridades.

Desta maneira, os “doadores” são estimulados a contribuir na “formulação, monitoramento, avaliação e correção durante a implementação” (WB, 1987) dos programas de ajuste, seja com “compartilhamento de experiências acumuladas” (ibid.) ou com aportes em recursos financeiros e “assistência técnica” (WB, 1981; 1987; 1989).

Agências bilaterais e instituições internacionais podem fazer o treinamento de servidores públicos africanos e funcionários de paraestatais e coloca-los em atribuições operacionais específicas. Este treinamento pode ser complementado por treinamento formal em universidades ou à distância pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do BM. [...] A ideia básica é: usar instituições externas como instrumento para treinamento técnico e administrativo *on the job* (WB, 1981, p.87, tradução nossa).

Contraditoriamente, o banco reconhecia que os programas de ajuste poderiam ter efeitos contrários aos seus objetivos. Ou seja, programas para combater a pobreza poderiam gerar mais pobreza.

A ajuda externa é necessária para lubrificar o processo de mudanças e ajuste e para auxiliar os governos africanos a aliviarem os efeitos das mudanças nos grupos que temem sofrer perdas em suas rendas (WB, 1981, p.123, tradução nossa).

A ênfase na “integração regional” aparece no documento de 1981 (WB, 1981) e é reforçada no documento de 1989 (WB, 1989). Esta integração deveria ser prioridade para os “doadores” (WB, 1981) e deveria se materializar em incentivos para: a construção de meios de transporte que interligassem os países; hidroelétricas compartilhadas; fábricas que servissem diretamente ao “mercado integrado”; institutos multinacionais de ensino e pesquisa (WB, 1981); e outros investimentos voltados para o mercado. A rigor, a integração seria para construir a infraestrutura necessária que interligasse os territórios africanos e facilitasse a extração e exportação dos “recursos naturais” na forma de produtos primários. Seria, assim, uma “integração de mercado” (WB, 1989), em benefício do elo entre os países interimperialistas e reforçando a *integração desigual das forças produtivas*.

O documento de 1989 (WB, 1989) rebate as críticas de que o modelo de integração de mercado não serviria para a África e as ideias de que os governos africanos deveriam se integrar em outras bases, aumentando a produção regional para abastecimento interno e investindo nas indústrias e infraestruturas que possibilitassem uma menor dependência da importação de produtos básicos. O argumento do banco é que “a experiência mostra que os países são menos propensos a comprar produtos de alto valor dos seus parceiros regionais quando produtos mais baratos são vendidos em outras regiões” (WB, 1989, p.151, tradução nossa). Logo, os países africanos se beneficiariam ao criar um ambiente livre para a circulação de capitais (por meio de aquisições, fusões, *joint ventures* e outros), mercadorias, serviços e força de trabalho¹⁶ (WB, 1989), pois, assim, supostamente teriam mais fácil acesso a uma diversidade de alimentos com menor custo.

Ciente de que esta lógica poderia não ser compartilhada pelos governos e cidadãos africanos, o banco recomenda:

Além de ações nas políticas, instituições e infraestruturas, está uma necessidade fundamental: mobilizar a mídia, instituições educacionais e culturais para promover o conceito de que a cooperação na África ajudará no progresso de todas as sociedades africanas (WB, 1989, p.161, tradução nossa).

Em outras palavras, o banco expressava a necessidade de se construir “um consenso na África” (WB, 1989), tendo em consideração que “a experiência dos anos

¹⁶ Enfatizamos que a “livre circulação da força de trabalho”, na perspectiva do banco, se aplica na liberalização do mercado de trabalho dos países africanos para receberem trabalhadores estrangeiros (“assistência técnica”) e não o contrário.

1980 sugere que as reformas precisam ser social e politicamente aceitáveis” (WB, 1989, p.184, tradução nossa).

Havia, neste momento, a compreensão de que o ajuste estrutural não seria tão limitado no tempo e que os seus custos sociais seriam severos.

Segundo o documento, os políticos de grande parte dos países africanos estiveram relutantes em abrir as discussões sobre as questões relativas às políticas econômicas (WB, 1989). Isso seria um entrave para que assumissem o compromisso de levar os programas de ajuste adiante.

Concretamente, as recomendações do BM em relação aos “doadores” ampliou de forma intensa a influência externa nas políticas internas. No caso específico de Moçambique - que será abordado mais adiante -, estas recomendações, conforme já apontamos, reforçaram a ampliação *externa e seletiva do Estado*, em favor dos elos interimperialistas. Como consequência, uma profunda imbricação do privado (interesses particularistas em benefício do capital internacional) no público: um Estado para operar a *integração desigual das forças produtivas*, própria do bloco histórico capital-imperialista.

Dois conceitos-chave do documento do banco (WB, 1989) são *confiança* e *autoconfiança*. Os governos africanos deveriam passar uma sensação de *confiança* aos “doadores” e investidores. Para isso, deveriam seguir rigorosamente o programa de reformas do BM, de forma a diminuir os custos e os riscos de se fazer negócios na África. Para atingir a este objetivo, os governos deveriam desenvolver *autoconfiança*: ampliando as competências técnicas e gerenciais para que eles próprios pudessem assumir a responsabilidade de comandar suas próprias economias (WB, 1989).

Contudo, o banco esclarece (WB, 1989): autoconfiança não deve ser confundida com autossuficiência. Esta “confusão”, segundo o banco, seria feita por muitos governos africanos que clamariam autossuficiência na produção de alimentos e produtos industriais. Agindo assim, estes governos estariam “ignorando o potencial do mercado” (WB, 1989).

Esta lógica sinaliza para o fortalecimento da concepção de David Ricardo sobre as “vantagens comparativas”. A partir desta concepção, cada país é capaz de obter ganhos econômicos nas trocas internacionais desde que respeite suas vocações “naturais”. Como tendência de longo prazo, os processos de intercâmbio internacional (comercial, financeiro, tecnológico) gerariam um processo de convergência entre os

países do sistema mundial, beneficiando a todos e promovendo a integração dos povos (CASTELO, 2011).

Assim, o documento do BM de 1989 (WB, 1989) apresenta um outro conceito-chave: *interdependência*. Em suas palavras, o mercado reflete *interdependência* e não dependência.

O conceito de *interdependência*, de forte carga ideológica, permeia a produção do BM desde o primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), publicado em 1978 (PEREIRA, 2010).

Nas palavras do presidente Barber Conable:

As dificuldades que a África enfrenta são enormes. As falhas podem ser devastadoras em termos humanos. Então, é necessária uma ação coordenada entre todos os parceiros do desenvolvimento – governos africanos, instituições multilaterais, o setor privado e os doadores, oficiais ou não-governamentais. Todos compartilhamos responsabilidade pelo futuro (WB, 1989, p. XII, tradução nossa).

A rigor, a ênfase na *interdependência* sinaliza as preocupações com a governabilidade e a segurança dos negócios. Nestes aspectos, o BM teria um importante papel.

Em 1995, o então presidente do BM, James Wolfensohn (que atuou no BM de 1995 a 2005), defendia a importância de a “comunidade de doadores” não reduzir os seus aportes financeiros à instituição. Em suas palavras, os “doadores” deveriam compreender que a “cidadania mundial” tem um preço e que o banco tem um papel fundamental neste processo. “Um dinheiro poupado agora para propósitos domésticos levará a imensos custos no futuro. É no seu interesse próprio que os doadores devem manter um nível adequado de suporte” (WOLFENSOHN, 1995, p.5, tradução nossa).

Wolfensohn, cidadão australiano com cidadania norte-americana e ampla vivência junto ao setor bancário, assumiu o banco, em 1995, defendendo que o foco na redução da pobreza e na equidade social seriam condições necessárias à estabilidade política e econômica internacional e evitariam aos investidores “surpresas desagradáveis” na execução dos seus negócios (PEREIRA, 2010). Para atingir a este objetivo, o banco passou a se engajar fortemente (nos âmbitos global, nacional e local) na articulação de parcerias com o setor privado, instituições multilaterais, bancos regionais de desenvolvimento, governos, ONGs e outras associações nacionais e internacionais da sociedade civil.

Frente à ameaça dos EUA de corte de parte da sua contribuição à AID (Associação Internacional do Desenvolvimento, instituição parte do Grupo Banco Mundial) Wolfensohn se empenhou em convencer os Republicanos do Congresso estadunidense de que os programas do BM ajudavam direta e indiretamente aos empresários norte-americanos, pois os empréstimos do banco resultavam em contratos extremamente lucrativos para eles e aliava empréstimo e “aconselhamento político”, servindo a prioridades da política externa norte-americana (PEREIRA, 2010).

Deste modo, a atuação do BM na África nos anos 1980 e 1990 foram focadas na “estabilização” do ambiente, de forma a torná-lo mais seguro e atraente para os investidores. Esta segurança dependeria do grau de aceitação interna dos programas de ajuste, visto que a “experiência” da implementação do ajuste já mostrava impactos sociais negativos que alimentavam os seus críticos.

Para estimular a aceitação interna dos ajustes, o BM utilizava estratégias de coerção e convencimento. Além da coerção econômica usual realizada junto aos governos por meio da imposição de condicionalidades para os empréstimos, o banco passou a investir no “fortalecimento” da “sociedade civil” internamente nos países tomadores de empréstimo. Este fortalecimento se dava de forma *seletiva* por meio de financiamento a determinadas associações e organizações não governamentais e cooptação daquelas que faziam críticas aos ajustes.

Ao mesmo tempo, o BM clamava que os governos africanos deveriam ser os “protagonistas” no processo de elaboração dos programas de ajuste. Como lhes faltavam “competências técnicas” - segundo afirmava o BM -, eles necessitariam de “assistência” externa nesta missão e deveriam eliminar as barreiras para a entrada de profissionais estrangeiros, instituições multinacionais e organizações internacionais, multilaterais e não-governamentais.

Enfim, construir um “Consenso na África” (WB, 1989) seria condição primordial para garantir a sua plena entrada na teia capital-imperialista - em benefício das alianças interimperialistas - e, principalmente, na “exploração internacional e combinada do trabalho” (FONTES, 2010), forjada pelas desregulamentações operadas nos países capitalistas-dependentes.

2.3. CONSENSO DE WASHINGTON: “UMA CONVERGÊNCIA MUNDIAL”

No mesmo ano em que o Banco Mundial apontava a necessidade de se construir um consenso na África (WB, 1989), se reuniam, em Washington, a cúpula da rede de poder político, financeiro e intelectual do complexo Washington-Wall Street: o Departamento do Tesouro Americano, o Banco Mundial, o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Usaid e os principais *think tanks* estadunidenses (PEREIRA, 2010).

A partir deste encontro, registrou-se entre eles o acordo amplo sobre o pacote de reformas de política econômica que vinha sendo implementado na América Latina e Caribe, bem como a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região (ibid.).

O tema dos ajustes estruturais já vinha na agenda do BM desde o final dos anos 1970, quando o seu presidente McNamara, em maio de 1979, criou o empréstimo de ajuste estrutural, com o objetivo de financiar o déficit no balanço de pagamentos, sobretudo nos países importadores de Petróleo (PEREIRA, 2010).

No início dos 1980, a linha divisória entre o BM e o FMI ficou bastante embaçada (PEREIRA, 2010). A similaridade do programa de ajuste estrutural do BM com os planos de estabilização do FMI foi vista como um problema pela diretoria executiva do banco. Decidiu-se, então, que os empréstimos para ajustamento não ultrapassariam 10% dos compromissos financeiros anuais do BM e que seriam autorizados somente para países que já haviam adotado o programa de estabilização do FMI (ibid.).

A novidade do final dos 1980 foi o amplo acordo entre o governo estadunidense e os principais atores do complexo Washington-Wall Street (PEREIRA, 2010). Tal acordo foi sistematizado, em 1990, por John Williamson - que havia sido consultor econômico do Tesouro do Reino Unido (1968-1970), conselheiro do FMI (1972-1974), professor de Economia da PUC- RJ e de diversas Universidades anglo-americanas e, posteriormente, economista-chefe do Banco Mundial para o sul da Ásia (1996-1999) – na expressão *Consenso de Washington*.

O consenso identificado por Williamson deu continuidade às prescrições realizadas pelo FMI desde os anos 1960 e que envolviam medidas de liberalização comercial, desvalorização cambial, isenções e subsídios ao capital estrangeiro e controle

inflacionário (por meio do controle do crédito bancário, altas taxas de juros, redução do déficit fiscal, aumento em taxas e preços cobrados por empresas públicas, abolição de subsídios ao consumo e do controle de preços) (PEREIRA, 2010).

No final dos 1980, foram acrescentados na lista de medidas: a incorporação das privatizações em massa; a política de “recuperação de custos” aplicável ao conjunto dos serviços sociais; a blindagem jurídica à propriedade privada e a política de legalização do setor informal da economia (ibid.).

Quadro 7. O Consenso de Washington em 1989

MEDIDAS	PRESCRIÇÕES
DISCIPLINA FISCAL	1- Medir déficits orçamentários, incluindo governos provinciais, empresas estatais e o banco central. 2- Déficits devem ser reduzidos, sem o recurso do imposto inflacionário. 3- Deve haver um superávit primário de muitos porcentos do PIB e um déficit operacional de não mais que 2% do PIB.
PRIORIDADES DOS GASTOS PÚBLICOS	1- Redirecionar os gastos com a máquina administrativa, defesa e subsídios para áreas com alto retorno econômico e potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde, educação e infraestrutura.
REFORMA FISCAL	1- Aumento da base tributária e corte de taxas tributárias marginais para estimular incentivos. 2- Juros tributários adquiridos sobre ativos no exterior (“fuga de capitais”) para aumentar a base tributária.
LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA	1- Taxa de juros determinada pelo mercado ou, como medida intermediária, fim de juros privilegiados para devedores privilegiados e a obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada.
TAXA DE CÂMBIO COMPETITIVA	1- Taxa de câmbio unificada (pelo menos para fins comerciais) para induzir o crescimento rápido em exportações não-tradicionais e assegurando aos exportadores que a competitividade será mantida.
LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO	1- Restrições quantitativas devem ser substituídas por tarifas a serem progressivamente reduzidas até atingirem em torno de 10%.
INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO	1- Abolir barreiras que impedem a entrada de firmas estrangeiras. 2- Firmas estrangeiras e nacionais devem competir em grau de igualdade.
PRIVATIZAÇÃO	1- Privatizar empresas estatais.
DESREGULAMENTAÇÃO	1- Extinguir regulamentações que impeçam a entrada ou restrinjam a competitividade de empresas estrangeiras. 2- Toda regulamentação deve se justificar por critérios como segurança, proteção ao meio ambiente ou uma supervisão prudente de instituições financeiras.
DIREITO DE PROPRIEDADE	1- Judiciário deve garantir o direito de

	propriedade, sem custos excessivos, e torna-lo disponível ao setor informal.
--	--

Elaboração própria. Fonte: WILLIAMSON, 1992.

Em um artigo elaborado como subsídio para a elaboração do Relatório do Desenvolvimento Mundial (RDM 2000) do BM, publicado no ano 2000 - cujo título aponta o “combate à pobreza” - Williamson (1999) afirma ter escolhido mal o termo utilizado para expressar o consenso alcançado em 1989, o termo “Consenso de Washington”.

Segundo ele, esta expressão convidaria a interpretações errôneas sobre o conjunto de reformas, fazendo entender que elas foram impostas pelas instituições baseadas em Washington. Ao contrário disso, Williamson afirma que o conjunto das reformas foi resultado de um processo de convergência intelectual mais amplo, que também envolveria a intelectualidade latino-americana. Assim, o autor sugere alguns termos que seriam mais apropriados: “Convergência Mundial” ou “Consenso Mundial” (WILLIAMSON, 1999).

Devido à popularidade que o termo “Consenso de Washington” ganhou, Williamson afirma que foram disseminadas diversas interpretações que divergiam da sua pretensão inicial. Conforme afirma, o termo teria virado sinônimo de “neoliberalismo”, ou “fundamentalismo de mercado”, sendo aproximado de uma visão “extremista e dogmática de que o mercado poderia controlar tudo” (ibid.). Williamson afirma que o BM jamais teria endossado esta ideia e que “alguma medida de redistribuição de renda seria recomendada por qualquer política que visasse principalmente à redução da pobreza, em vez de simplesmente maximizar o crescimento” (WILLIAMSON, 1999, p.7, tradução nossa).

Assim, Williamson defende a sua visão - e os programas de ajuste estrutural do BM - elencando motivos que comprovariam que as medidas sugeridas por ele são “pró-pobre”:

Considere, finalmente, minha versão do Consenso de Washington, que, como sugeri, também pode ser a interpretação usada por alguns funcionários do Banco [Mundial]. A inflação causada pela indisciplina fiscal é ruim para a distribuição de renda, então não vejo motivo para me desculpar por esse ponto. A segunda reforma envolveu especificamente o redirecionamento das despesas públicas, entre outras coisas, para a saúde e educação primária, ou seja, para a construção do capital humano dos pobres. A reforma fiscal pode ser distributivamente neutra ou mesmo progressiva. Uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para fomentar o crescimento das exportações e evitar crises, portanto, de interesse geral, inclusive dos pobres. A liberalização do comércio, certamente em países de baixa renda e poucos recursos, aumenta a demanda por mão-de-obra não qualificada e diminui os

subsídios para indústrias que concorreriam com as importações e que usam grandes volumes de capital e empregam um pequeno número de trabalhadores, muitos deles altamente qualificados. Portanto, esta medida tende a ser pró-pobre. O Investimento Externo Direto ajuda a aumentar o crescimento e a disseminar a tecnologia, desde que, pelo menos, a proteção à importação não seja excessiva. [...] Uma privatização bem conduzida com licitação competitiva pode aumentar a eficiência e melhorar as finanças públicas, com benefícios para todos, inclusive os pobres (WILLIAMSON, 1999, p.7, tradução nossa).

Ao defender as medidas que compõem o “consenso”, Williamson deixa claro que o proclamado “combate à pobreza”, em realidade, é composto de medidas pontuais que objetivariam apenas “aliviar” a pobreza. A rigor, muitas destas medidas nem lograriam este “alívio”, o que motivou diversas críticas e impôs a necessidade de uma “complementação” ao que teria sido a “primeira fase” do Consenso de Washington.

No início dos anos 2000, Williamson afirmava que “o consenso foi um produto do seu tempo e falou da necessidade de boas políticas. Não antecipou o pensamento da década de 90, que enfatizou ainda mais o papel das boas instituições” (WILLIAMSON, 2003, p.2).

A ideia original do consenso não foi desenhar uma agenda ideal, mas fazer uma lista das reformas que constituiriam o menor denominador comum entre economistas. Podem existir outras reformas importantíssimas que teriam sido omitidas do consenso de Washington porque elas não comandavam nenhum consenso em Washington. De fato, esta foi exatamente a razão pela qual o consenso não falou quase nada sobre a má distribuição de renda na América Latina; não é porque eu ignorava o problema, mas porque eu estava consciente de que havia pessoas influentes em Washington sem preocupações sobre o assunto (WILLIAMSON, 2003, p. 2).

O contexto africano do final dos anos 1980 já havia “ensinado” ao BM que a pobreza extrema e a incapacidade das instituições poderiam se constituir em problemas para a governabilidade e entraves para a implantação do “livre mercado”. Em outras palavras, poderiam se constituir em entraves para a acumulação do capital, sob a égide do capital-imperialismo.

Sobre o “aprendizado” com os “erros” cometidos na implementação dos programas de ajuste na África, o presidente do BM em 1989, Barber Conable, expõe:

Muitos países africanos estão implementando amplos programas de ajuste econômico. A natureza destes programas evoluiu significativamente, de forma que todos aprendemos a partir de nossas experiências e erros. Nós tivemos que considerar que mudanças estruturais fundamentais são necessárias para transformar as economias africanas e torna-las competitivas em um mundo cada vez mais competitivo. [...] São necessários esforços para desenvolver competências (*build capacities*) na África, para produzir uma população melhor treinada e mais saudável, assim como para fortalecer o arcabouço institucional necessário para o desenvolvimento (WB, 1989, p.XI-XII, tradução nossa).

O Banco Mundial foi forçado a reconhecer que o ajuste estrutural não seria tão limitado no tempo, pois deveria envolver determinadas reformas institucionais e que estas reformas, de acordo com o contexto político, econômico e social de cada país, poderiam durar décadas e exigir estratégias diversificadas de coerção e de convencimento¹⁷.

Assim, o contexto africano apontou que seria necessária uma “segunda fase” para o Consenso de Washington, que foi formulada a partir da ideia de que era necessário “investir nas pessoas” (WB, 1989). Esta ideia também foi reforçada pelo RDM 1991.

Os programas de ajuste estrutural do início dos anos 1980 buscaram melhorar a alocação de recursos, primeiramente corrigindo as distorções nos preços e mercados. Mas estes programas apenas prepararam o terreno para o aumento da produção. Logo foi concluído que para propulsionar um desenvolvimento real e duradouro seria requerido uma transformação nas estruturas de produção e, além disso, deveriam ser aumentadas as competências das pessoas e instituições para lidarem com a mudança. Isso significa fortalecer as instituições e investir nas pessoas (WB, 1989, p. 38, tradução nossa).

As duas fases que se complementariam, *Fase 1* e *Fase 2* (ou reformas de primeira e segunda geração) foram sistematizadas, em 1994 (NAÍM, 1994), pelo venezuelano Moisés Naím, que, no final dos 1980 e início dos 1990, foi Ministro de Comércio e Indústria da Venezuela, desempenhando um papel central no lançamento das reformas econômicas no país. Naím também foi diretor do Banco Central da Venezuela e Diretor Executivo do Banco Mundial.

Quadro 8. Os dois Estágios da Liberalização Econômica

	ESTÁGIO 1	ESTÁGIO 2
PRIORIDADES	1- Reduzir a inflação; 2- Restaurar o crescimento.	1- Melhorar as condições sociais; 2- Aumentar a competitividade internacional; 3- Manter a estabilidade macroeconômica.
ESTRATÉGIAS	1- Alterar regras macroeconômicas; 2- Reduzir o tamanho e o escopo do Estado; 3- Desmantelar instituições de protecionismo e estatismo.	1- Criar e reabilitar instituições; 2- Impulsionar a competitividade do setor privado; 3- Reformar a produção, financiamento e entrega de serviços públicos como saúde e educação; 4- Criar “instituições

¹⁷ Ao discutirmos o caso específico de Moçambique, aprofundaremos esta questão, que é central para nossa tese.

		econômicas do capitalismo”; 5- Desenvolver uma nova inserção econômica internacional.
INSTRUMENTOS TÍPICOS	1- Drásticos cortes orçamentários; 2- Reforma tributária; 3- Liberalização dos preços; 4- Liberalização do mercado e do investimento externo; 5- Desregulação do setor privado; 6- Criação de fundos sociais de emergência, passando por cima de ministros sociais; 7- Facilitações nas privatizações.	1- Reforma da Legislação Trabalhista; 2- Reforma do Funcionalismo Público; 3- Reestruturação de Ministérios Sociais específicos; 4- Revisão do Judiciário; 5- Melhora na capacidade regulatória; 6- Melhoria nas capacidades de arrecadação de impostos; 7- Conversão e reestruturação setoriais; 8- Privatizações “complexas”; 9- Desenvolvimento das capacidades de exportação; 10- Reestruturação das relações entre Estados e Governo Federal.
PRINCIPAIS ATORES	Presidência; Gabinete Econômico; Bancos Centrais; BM e FMI; grupos financeiros privados e investidores externos.	Presidência e gabinetes; o Congresso; a burocracia pública; o Judiciário; Sindicatos; Partidos Políticos; Mídia; Estados e Governos Locais; Setor Privado.
IMPACTO DAS REFORMAS	Imediato, com alta visibilidade pública.	Médio e longo prazo, com baixa visibilidade pública.
COMPLEXIDADE ADMINISTRATIVA DAS REFORMAS	Moderada a baixa.	Muito alta.
CUSTOS POLÍTICOS	“Correções temporárias” largamente distribuídas entre a população.	Eliminação Permanente das vantagens especiais de grupos específicos.
PRINCIPAIS DESAFIOS DOS GOVERNOS	Gestão macroeconômica por elites tecnocráticas isoladas.	Desenvolvimento Institucional fortemente dependente do gerenciamento do setor público.

Fonte: NAÍM, 1994, p.36, tradução nossa.

De acordo com Naím (1994), depois da “era dos choques macroeconômicos” (estágio 1) “direcionada por decretos”, de “difíceis decisões”, mas “de simples execução”, os meados dos anos 1990 exigiam da América Latina a entrada em um estágio de criação e reabilitação institucional, que é mais lento, mais imprevisível e mais difícil.

A dificuldade e a imprevisibilidade, que levariam à lentidão na implementação dos ajustes do *Estágio 2*, estariam relacionadas ao fato de que, após a adoção das reformas macroeconômicas iniciais, os países teriam que entrar em um estágio em que um maior número de atores seriam instados a se engajar. Este fator tornaria tanto a

lógica interna quanto a consistência técnica das políticas mais vulneráveis ao impacto de “compromissos políticos, contradições e falhas institucionais” (NAÍM, 1994).

Outro fator de dificuldade e imprevisibilidade estariam relacionados ao fato de que os custos financeiros e sociais das mudanças institucionais recairiam sobre grupos específicos (por exemplo, os professores) que tenderiam a se mobilizar politicamente de forma mais fácil do que os segmentos dispersos da sociedade que assumiram o ônus inicial do ajuste macroeconômico (ibid.).

Desta forma, enquanto o equilíbrio macroeconômico seguiria sendo uma prioridade, os governos latino-americanos deveriam lidar com a tarefa de desenvolver uma infraestrutura organizacional em uma situação social potencialmente explosiva (NAÍM, 1994), que já vinha sendo notada. Os efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste adotadas na região estavam levando a protestos e promovendo o desgaste político dos reformadores.

Respondendo a este contexto, o programa do BM se reciclou (a partir das formulações do *neoinstitucionalismo*), se expandiu e se diversificou (PEREIRA, 2010).

Um nome expoente do conceito de *neoinstitucionalismo* é o economista estadunidense Douglass North, ganhador do Prêmio Nobel em 1993 e consultor externo do BM para a redação do RDM 1997. O seu conceito mais importante é o de “instituições”, que são entendidas como as regras do jogo formais (constituições, leis, regulamentos, contratos, procedimentos internos de certas organizações) e informais (valores e normas) criadas pelo homem e que dão forma à interação social, definem e limitam o conjunto de escolhas individuais, reduzindo as incertezas e estruturando incentivos ao prover estabilidade às relações (NORTH, 1993).

Este conceito está atrelado ao conceito de “escolha racional”, centrado no individualismo metodológico e na premissa de que todos os indivíduos têm capacidade igual para formar instituições; e ao conceito de “direito de propriedade”, que preconiza a segurança legal dos direitos de propriedade e a garantia plena do seu usufruto (ibid.).

Esta abordagem reduz o institucional a uma dimensão meramente técnica e instrumental (PEREIRA, 2010) que naturaliza as relações capitalistas e reduz a dimensão política a questões gerenciais.

Sob a roupagem do *neoinstitucionalismo*, o discurso do BM de “investir nas pessoas” (WB, 1989) se traduz como a necessidade de prover os indivíduos com as competências técnicas necessárias para que eles possam fazer escolhas “melhores” dentro do ambiente do “livre mercado”. Logo, “as pessoas” estariam habilitadas para

gerenciar de forma “eficiente” as “instituições”, garantindo a estabilidade e a segurança necessárias para os negócios.

Agora o Estado é apresentado menos como um “inimigo” do livre mercado e mais como um “parceiro” e “facilitador”, orientando os mercados, garantindo o cumprimento dos contratos, garantindo a observância dos “princípios de uma economia saudável” que promova o desenvolvimento dos mercados (VILAS, 2000). Para isso, era conveniente que as agências estatais encarregadas desta missão permanecessem protegidas das pressões particularistas dos operadores do mercado (ibid.), conforme defendeu Stiglitz (1998).

Vilas (2000) identifica, no interior do Banco Mundial no final dos 1990, dois enfoques de propostas de “complementação” da chamada *fase I* do *Consenso de Washington*, segundo o grau de adesão ao *Consenso* original e o distanciamento de algumas premissas da economia neoclássica. O primeiro enfoque é caracterizado como *doutrinário* e o segundo como *pragmático*.

Dois expoentes do enfoque *doutrinário* no interior do BM seriam Shahid Javed Burky – cuja carreira no banco foi de 1974 a 1999, chegando a ser diretor do departamento de relações externas (1983-87) e vice-presidente do Escritório Regional para América Latina do Banco Mundial (1994-1999) – e Guillermo Perry – nomeado Economista-Chefe do Escritório Regional para América Latina do Banco Mundial em 1996 e ex-Ministro das Finanças (1994-1996), Minas e Energia (1986-1988) da Colômbia.

As recomendações de Burky e Perry (1998) - em texto publicado pelo BM -, caracterizados no enfoque *doutrinário*, são centradas em quatro setores-chave: finanças, educação, justiça e administração pública.

No setor das finanças, argumentam sobre a necessidade de desenvolver proteção financeira diante das crises recorrentes. No setor educacional, recomendam o avanço das reformas enfocando a descentralização, privatização da oferta e do financiamento, introdução de mecanismos de concorrência entre “prestadores do serviço” e remuneração dos docentes segundo seu desempenho. No judiciário, recomendam modificar a política salarial e remuneração dos juízes segundo seu desempenho, de forma a acelerar o andamento dos processos. Na administração pública, recomendam maior impulso na descentralização, estímulo à transparência, desenvolvimento de modelos alternativos de gestão que melhorem as suas respostas frente às demandas do mercado e da sociedade.

Deste modo, suas recomendações apontam para a necessidade de se encarar as tarefas pendentes do ajuste e melhorar a implementação das políticas. Esta perspectiva se aproxima do enfoque apresentado pelo BM no RDM 1991 (VILAS, 2000).

No enfoque *pragmático* estaria Joseph Stiglitz - que foi Vice-Presidente para Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial e Economista Chefe deste setor (1997-2000) – que, sem romper com os postulados básicos da economia neoclássica, admite que o bom funcionamento dos mercados requer políticas de regulação fiscal, fomento da concorrência, desenvolvimento da educação, estímulos à transferência de tecnologia e fomento da “transparência” – temas ausentes no *Consenso de Washington* (VILAS, 2000).

Em sua perspectiva (STIGLITZ, 1998), o Estado deveria complementar o setor privado e a atividade estatal deve ser mais eficiente. A privatização sem fomento da concorrência e sem regulação seria problemática, assim como o favorecimento de monopólios e oligopólios. A importância da concorrência, em sua visão, seria maior que a da “propriedade”.

Além disso, Stiglitz (1998) afirma que se o investimento público em “recursos humanos” e transferência de tecnologia forem insuficientes, o mercado por si só não preencheria esta lacuna. Para que os mercados funcionem bem, segundo ele, seriam necessárias políticas que promovessem a transferência de tecnologia.

Castelo (2010) identifica o autor como sendo um dos representantes teóricos do que ele caracterizará como “social-liberalismo” (CASTELO, 2010), que seria uma variante ideológica do “neoliberalismo”, que, conforme já apontamos, é um conceito largamente utilizado para se referir às medidas do Consenso de Washington. O “social-liberalismo” promoveria um sincretismo entre o mercado e o Estado, que imaginariamente seria capaz de instaurar a justiça social (CASTELO, 2010).

Fazendo coro com as “complementações” de Williamson no “Pós-Consenso de Washington” (WILLIAMSON, 2003) em relação à importância da distribuição de renda, Stiglitz (2002) tece críticas às estratégias dos proponentes do “consenso”:

As políticas do Consenso de Washington importaram-se muito pouco com as questões de distribuição de renda ou de ‘justiça social’. Se pressionados, vários de seus proponentes argumentariam que a melhor maneira de ajudar os pobres é fazendo com que a economia cresça. Eles acreditam na economia de cascata. Garantem que os benefícios desse crescimento acabarão por alcançar os pobres (STIGLITZ, 2002, p.113)

Contudo, Williamson já havia declarado, no documento para subsídio do RDM 2000 do Banco Mundial (WILLIAMSON, 1999), que “alguma medida” de redistribuição de renda seria recomendada por qualquer política que visasse à redução da pobreza (ibid.), que mostra que o BM não estava alheio às críticas de Stiglitz em relação à necessidade da atuação do Estado em promover medidas de “alívio” à pobreza.

Desta forma, as convicções de Stiglitz vão no sentido de que o cerne da questão não está nas propostas do Consenso de Washington, mas no seu sequenciamento e ritmo (VILAS, 2000; CASTELO, 2010).

Fazendo uma “crítica acrítica” (CASTELO, 2010) ao mercado como sistema social de distribuição da riqueza, Stiglitz se preocuparia em corrigir as falhas do mercado, propor um retorno da ética aos negócios e corrigir a assimetria nas informações (ibid.). Em síntese, o autor fortaleceria o “discurso humanista” do capitalismo (ibid.).

Este “discurso humanista” do capitalismo viria a ser largamente incorporado no discurso do Banco Mundial, trazendo à tona conceitos como “participação”, “empoderamento” (principalmente das mulheres e dos “mais vulneráveis”), “sustentabilidade” e outros.

Conforme já apontamos, o continente africano não se constituiu somente como área de aplicação das medidas do Consenso de Washington, mas serviu de fonte de “inspiração” para a sua “complementação”.

A seguir, abordaremos as medidas que direcionaram o Consenso de Washington na África.

A ÁFRICA SUBSAARIANA NO CONSENSO DE WASHINGTON (1990-2000)

Conforme já apontamos, em 1989, o Banco Mundial (WB, 1989), ao listar as prioridades que deveriam ser assumidas pelos governos africanos na década de 1990, já sinalizava que seria necessário ações na mídia, nas escolas e demais aparelhos culturais que visassem a construir internamente um “consenso” de que as medidas de “ajuste” eram o melhor caminho a ser trilhado.

Além de serem apontadas como sendo “o melhor caminho”, as medidas do “ajuste estrutural” unificariam os “esforços” (empréstimos e doações) da comunidade

internacional a partir dos 1990, promovendo, pelas vias da coerção e do convencimento, a “convergência mundial” sugerida por Williamson (1999).

Contudo, os governos africanos estariam “hesitando” e “procrastinando” em implementar o ajuste, o que estaria levando a resultados lentos (WB, 1989). Segundo o BM, os esforços para o ajuste deveriam ser feitos tanto da “forma radical” como da “forma prolongada” (ibid.).

A “agenda estratégica” que deveria ser implementada na África nos 1990 (WB, 1989) traz um claro propósito: “fazer com que os produtores africanos sejam competitivos no mercado mundial, transformar a África de um lugar caro e difícil para se fazer negócios à um lugar mais eficiente” (WB, 1989).

A agenda incluiu (WB, 1989):

- 1- Diminuição do setor público. O “excesso de funcionários” deveria ser eliminado e deveria ser instituído um sistema de desenvolvimento de “competências técnicas” e recompensa por desempenho, diminuindo a corrupção, opressão e nepotismo.
- 2- Reforma das empresas estatais. A administração pública deveria ter o seu papel alterado: ao invés de controlar o desenvolvimento, deveria promovê-lo.
- 3- Promover o desenvolvimento pelo incentivo às organizações locais, comunais e não-governamentais de todo tipo.
- 4- Desenvolver um sistema judiciário que garanta direitos de propriedade e segurança dos contratos.
- 5- Aumentar os gastos em educação, saúde, ciência e tecnologia, infraestrutura e proteção ambiental.
- 6- Instituir um “novo padrão para os gastos públicos”. Nos países que são “muito pobres” para oferecerem os serviços públicos básicos, deveriam ser introduzidos métodos como “regimes de seguro industrial” e “taxas de usuários” (exemplo no setor de saúde).
- 7- Melhorar a “qualidade” dos programas de desenvolvimento dos “recursos humanos”, com maior monitoramento dos programas voltados para educação básica, saúde, planejamento familiar e nutrição. A meta seria superar a fome e a desnutrição.

- 8- “Otimizar” os recursos destinados às Universidades com foco na “qualidade”. Elas deveriam produzir menos e formar graduados com forte viés nas competências técnicas e analíticas.
- 9- Reduzir o investimento público na agricultura e na indústria, com maior “confiança no setor privado”.
- 10- Reformar as legislações sobre os direitos de propriedade da terra, permitindo a sua venda.
- 11- Abrir os mercados.
- 12- Aproveitar o potencial da mineração.
- 13- Incentivar o desenvolvimento de competências para o empreendedorismo.
- 14- Melhorar a coleta de dados e acesso à informação.
- 15- Remover as barreiras legais e prover suporte administrativo para que as mulheres desempenhem papel ativo na economia.

Como podemos notar, a agenda delineada em 1989 para a África já continha elementos do que ficou entendido como “segundo estágio” do Consenso de Washington, que posteriormente foi recomendado para a América Latina.

Nas palavras do banco:

Não é suficiente para os governos africanos meramente consolidarem os seus programas de ajuste. Eles necessitam ir além das questões de finanças públicas, políticas monetárias, preços e mercados para lidar com questões fundamentais relacionadas as competências humanas, instituições, governança, meio ambiente, crescimento e distribuição populacional e tecnologia (WB, 1989, p.1).

O andamento do Consenso de Washington foi analisado por Williamson, que em 2004, afirmou que a África caminhou de forma “irregular” e de “má vontade”, mais devido à pressão externa do que por convicção (WILLIAMSON, 2004).

Colocava-se a questão de que, ou a construção do “consenso interno” na África não vinha sendo bem-sucedida, ou outros fatores estavam influenciando o “progresso” das políticas de ajuste.

Morten Jerven (2015) aponta que, desde os 1990, a literatura econômica sobre a África quase que exclusivamente se focou em explicar os motivos do suposto “fracasso crônico no crescimento”. O autor cita uma matéria de capa do jornal *The Economist*, publicado no ano 2000, que coloca a pergunta: “A África tem alguma falha de caráter inerente que a mantém atrasada e incapaz de se desenvolver?” (JERVEN, 2015).

Alguns economistas viriam a responder a esta pergunta (ibid.) afirmando que a África estaria presa nas “armadilhas de pobreza”: a armadilha do conflito; a armadilha dos recursos naturais, que deveriam ser “bem administrados”; a armadilha de países que estão circunscritos geograficamente por “vizinhos ruins”, que poderiam dificultar a exportação dos produtos internos; e a armadilha da “má governança” e das fracas instituições, que estariam permeadas do “problema” da corrupção.

Jerven (2015) afirma que muito da teoria econômica sobre a África - que busca compreender o “problema crônico de crescimento” -, além de ser a-histórica (desconsiderando os períodos de crescimento alcançados por diversos países após a libertação colonial), está baseada em dados imprecisos e de origem questionável. O autor cita o exemplo das pesquisas que apontam o “problema da corrupção” na África:

Um clássico exemplo são os dados sobre a corrupção. Existem poucas observações diretas e muito pouquíssimos dados sistemáticos sobre a corrupção, então, os dados mais comuns que são utilizados nas pesquisas sobre corrupção são baseados em uma seleção de opiniões e questionários: alguém entrevista “pessoas de negócio” e pergunta a elas o quão corrupto o país “X” é, numa escala de 1 a 10 (JERVEN, 2015, p.15, tradução nossa).

Ao tentarem remediar as supostas “falhas de caráter” que levariam, em sua visão, a África ao “problema crônico de crescimento”, os economistas (ao longo dos anos 2000) prescreveram a necessidade de fomentar a “boa governança”.

O que Jerven (2015) não apontou é que a grande maioria destes economistas são financiados por organismos internacionais, sendo o BM um dos maiores (se não for o maior) fomentadores de pesquisas sobre a África.

Em um contexto de dilaceração das Universidades e sub-financiamento da ciência e tecnologia, as produções do BM - que não deixa de contratar consultores de origem local -, junto às do FMI, OCDE e ONU (UNCTAD) assumem “legitimidade científica” e são largamente utilizadas para a formação de estudantes em escala mundial.

Portanto, tais produções de forma alguma se encontram livres dos interesses destas instituições e, apesar de serem apresentadas sob o véu da “neutralidade”, elas solidificam uma visão de mundo que seja favorável ao capital-imperialismo e que respondam às suas necessidades, que não são estáveis.

Desta forma, estas produções não incluem em suas análises e “receitas” para a suposta “má governança” e para o combate à “corrupção”, as instituições que de fato governam na África (FERGUSON, 2007): instituições financeiras internacionais (Banco

Mundial, FMI, bancos estrangeiros), agências de desenvolvimento (Usaid, UNDP e outras), igrejas, missionários e ONGs. Conforme apontaremos ao analisar o caso de Moçambique, estas instituições promovem largamente práticas de corrupção.

Devido a toda esta ingerência externa - que, em nossa perspectiva aponta para uma *ampliação externa e seletiva* do Estado - Ferguson (2007) chega a questionar a pertinência de se usar a categoria de “estados nacionais” para analisar o continente africano, tendo em vista as consequências do imperialismo:

Quero dizer apenas para salientar que conceber a libertação em termos de independência nacional teve certos efeitos ideológicos que faríamos bem em manter à vista. Em particular, onde o marco de referência nacional gozou de uma legitimidade inquestionável, as queixas econômicas tendem a ser vistas como "problemas" que são essencialmente locais e internos de uma economia nacional e a crítica econômica tem sido amplamente orientada para a discussão sobre se "a nação" está buscando "as políticas certas". Desta forma, o sistema mais amplo de relações econômicas que é constitutivo de muitos desses "problemas" é removido da visão, localizando e despolitizando a discussão de forma muito fundamental desde o seu início (FERGUSON, 2007, p.64, tradução nossa).

Em nossa perspectiva, o capital-imperialismo não pode prescindir da figura do “Estado Nacional” para manejar as questões sociais internas e operar a *integração desigual das forças produtivas*.

Contudo, um Estado apto a operar o capital-imperialismo e a manejar as suas instituições não nasceria “da noite para o dia” em países que, a exemplo de Moçambique, passaram por três *modos operandi* estatais em um período de menos de 20 anos: do colonialismo, que durou até meados dos 1970, para um “projeto socialista”, no final dos 1970 e início dos 1980 - permeado por políticas de desestabilização que geraram graves perdas humanas e materiais -, seguido por uma brusca entrada na “teia capital-imperialista” em pleno período de “Consenso Washington-Wall Street”.

Neste sentido, é preciso considerar em qual medida o movimento de libertação nacional do colonialismo recebeu apoio das “frentes do capital-imperialismo” e suas “alianças interimperialistas” (FONTES, 2010) - que trataram de desestabilizar aqueles governos pós-coloniais que se aproximaram do bloco soviético - e o quanto de coerção e de convencimento foram empregados na imposição e na adesão destes novos governos aos programas de ajuste.

MOÇAMBIQUE E O AJUSTE ESTRUTURAL

Conforme tratamos no Capítulo 1, as divergências no interior da FRELIMO se agudizaram após a libertação colonial de Moçambique e ressaltaram a disputa de interesses de classe existente no interior do novo governo pós-independência (BRAGANÇA; DEPELCHIN, 1986). Estas divergências levaram à criação da RENAMO, a partir de dissidências na FRELIMO. Com a morte de Samora Machel (1986), presidente de Moçambique e figura central de sustentação do projeto socialista, Moçambique acelerou sua guinada liberal.

Internamente à FRELIMO, uma figura proeminente na guinada liberal do partido foi Armando Guebuza, que ocupou a pasta de Ministro do Interior no primeiro Governo do Moçambique independente. Como Ministro do Interior, Guebuza emitiu a ordem conhecida como “24 20”, que dava a todos os residentes portugueses 24 horas para deixar o país, não lhes sendo permitido levar consigo mais de 20 quilos de bagagem. Durante os anos 1980, foi responsável pela “Operação Produção”. Após a morte de Samora Machel, no acidente de aviação na África do Sul, Guebuza fez parte da comissão investigativa sobre acidente.

Em 1992, Guebuza foi nomeado chefe da delegação do governo na Comissão de Supervisão e Implementação do “Acordo Geral de Paz” para Moçambique. Com o abandono da orientação socialista por parte da FRELIMO, Guebuza passou a defender que,

Em face da globalização capitalista, o Partido tinha a tarefa de garantir a soberania política e econômica de Moçambique, o que requereria o desenvolvimento de uma classe capitalista nacional capaz de ditar o rumo do desenvolvimento nacional, em vez de o ter ditado por forças externas (CASTEL-BRANCO, 2014, p.11).

A defesa de que era necessário a constituição de uma burguesia nacional que fosse capaz de guiar autonomamente os rumos do desenvolvimento do país levou à apropriação privada, por parte de membros da FRELIMO (em associação com capital multinacional), dos recursos do Estado, em sua virada liberalizante. Devido à sua importância, aprofundaremos esta questão mais adiante.

Em síntese, a adesão de Moçambique ao programa de ajustes estruturais do BM e FMI conjugou os interesses de frações burguesas locais, associadas dentro e fora da FRELIMO; as imposições por parte das instituições financeiras que reivindicavam o

pagamento das dívidas; e as demandas macroeconômicas e políticas necessárias à expansão do capital-imperialismo.

De forma elucidativa, o economista-chefe do Banco Mundial em 1991, Lawrence Summers (que posteriormente tomaria o posto de Secretário do Tesouro dos EUA, no governo Clinton, e a presidência da Universidade de Harvard) expõe o caráter da inserção da África na teia capital-imperialista e nos auxilia a compreender a materialidade do conceito de *integração desigual das forças produtivas*.

Segundo relata Ferguson (2007)

Em 12 de dezembro de 1991, Lawrence Summers [...] escreveu um memorando interno do Banco Mundial (mais tarde divulgado na imprensa) em que argumentou que a exportação de poluição e resíduos tóxicos para o Terceiro Mundo constituía um “mercado de bem-estar mundial”, economicamente sólido, que deveria ser ativamente encorajado pelo Banco Mundial. Uma vez que “os custos do impacto da poluição na saúde depende dos cálculos das perdas econômicas pelo aumento da morbidade e mortalidade”, escreveu ele, “uma determinada quantidade de poluição prejudicial à saúde deve ser despejada nos países com os menores custos, que serão os países com os salários mais baixos”. Além disso, sugeriu ele, “carcinógenos associados com, por exemplo, o câncer de próstata devem ser menos preocupantes em países onde as pessoas não são suscetíveis de viver o tempo suficiente para desenvolver tais doenças. Em termos econômicos, “os países pouco populosos da África estão muito pouco contaminados” (FERGUSON, 2007, p.70, tradução nossa).

A formulação de Summers, acima aludida, é sumamente importante para compreender a incompatibilidade da economia neoclássica com valores éticos. Ela também nos ajuda a compreender como a agenda supostamente referenciada no social-liberalismo de Bill Clinton (nos Estados Unidos) e Wolfensohn (no Banco Mundial), inscrita no capital-imperialismo, não possui limitações éticas “a priori”. Sem resistências e lutas no âmbito da sociedade civil e, mesmo, em esferas do Estado, é perceptível a ausência de parâmetros civilizatórios. Esta é uma particularidade do capital-imperialismo em vastas regiões da África.

A seguir, no capítulo 3, apresentamos uma análise sobre o processo de implementação dos ajustes em Moçambique e apontamos algumas das determinações do bloco histórico capital-imperialista, à luz deste contexto.

CAPÍTULO 3

MOÇAMBIQUE E A INTEGRAÇÃO DESIGUAL DAS FORÇAS PRODUTIVAS (2000 – 2015)

Ainda que o dinheiro não seja o principal meio de operação do BM (PEREIRA, 2014), ele é um importante instrumento para impulsionar a adesão dos governos ao “receituário” capital-imperialista que o banco, enquanto intelectual, conecta e organiza. Assim, ao examinar os empréstimos realizados pelo banco é possível identificar quais foram as prioridades em cada período para, posteriormente, verificar como estas prioridades foram apropriadas pelo governo moçambicano.

Entre 1984 e 1989 - enquanto Moçambique ainda estava sob a influência das políticas de desestabilização -, os empréstimos do BM tiveram como foco a “reconstrução e reabilitação”, seguido pelo foco nos “ajustes estruturais”. Neste período, o banco direcionou \$285 milhões de dólares para programas de “reabilitação”, \$104 milhões de dólares para as reformas econômicas do ajuste estrutural e \$98 milhões para outros setores (WORLD BANK, 2005c), totalizando \$487 milhões de dólares direcionados à Moçambique (em valores de 2005).

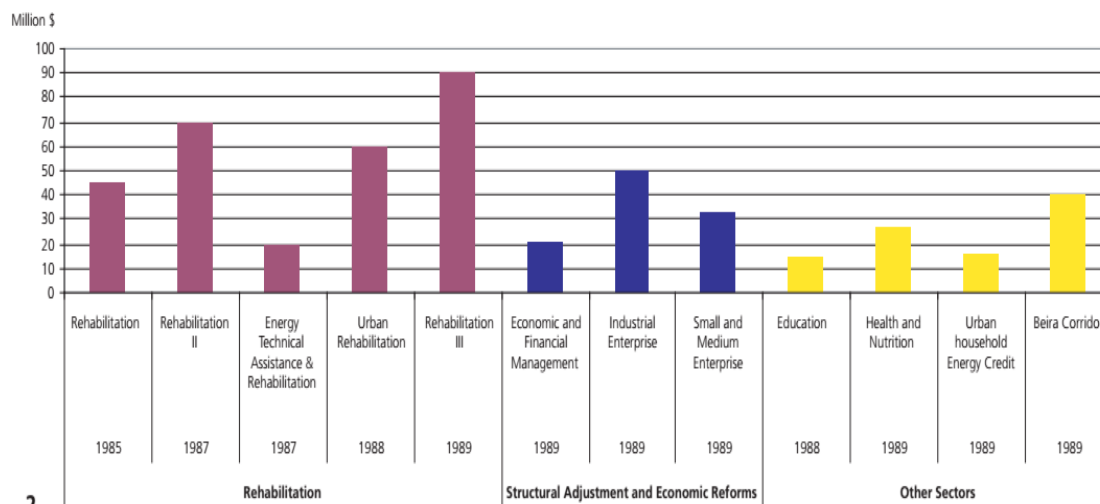
Cabe destacar que esta é uma soma modesta de recursos. Contudo, junto aos empréstimos, são impostas as condicionalidades que servirão de balizamentos para a avaliação dos próprios organismos internacionais, bancos e investidores. Não estar inserido no ajuste estrutural é compreendido como uma má sinalização para a banca privada, o que produz consequências diversas, como, por exemplo, maior taxa de juros nos empréstimos.

Os empréstimos para reconstrução e reabilitação foram indispensáveis para que o país recuperasse minimamente as estruturas urbanas (energia, transportes e outros) destruídas pelos ataques da RENAMO. Estas infraestruturas, a rigor, são de interesse direto do capital (sem as quais a exploração de recursos naturais, por exemplo, seria demasiadamente custosa para as corporações).

Além das questões materiais, a socialização profunda da força de trabalho moçambicana, adequando-as aos interesses imperialistas, é de evidente interesse do BM. Como se verá adiante, paulatinamente, o BM ampliará sua influência sobre as políticas educacionais do país.

Em 1988, foi realizado o primeiro empréstimo para o setor educacional, na ordem de \$10 milhões (em valores de 2005). No período, o setor educacional foi o que menos recebeu empréstimos do BM.

Gráfico 1. Empréstimos do BM à Moçambique (1984- 1989)



Fonte: WORLD BANK, 2005c, p.2.

Em 1990, Moçambique promulgou uma nova constituição instituindo um sistema político multipartidário, eleições livres e economia baseada no mercado. A transição para uma economia liberalizada estava em andamento desde meados dos anos 1980.

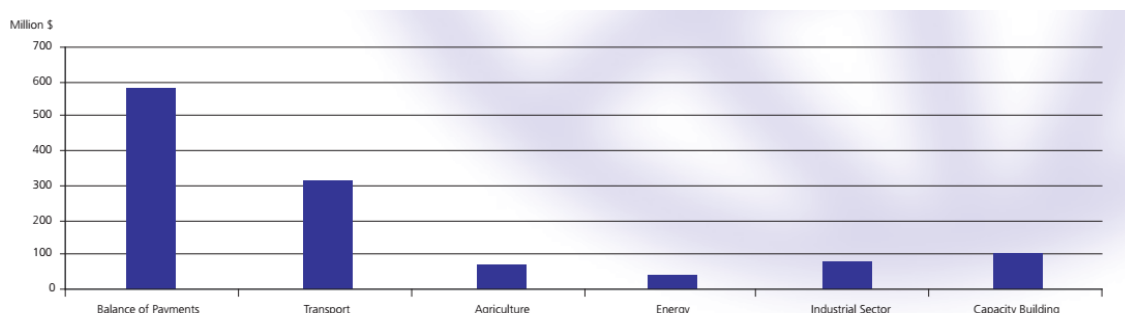
As primeiras eleições em Moçambique a partir da nova constituição foram realizadas em 1994. Joaquim Chissano, que havia sido Ministro dos Negócios Estrangeiros no governo pós-independência, assumiu a presidência de Moçambique e permaneceu no cargo até 2005, após ser reeleito em 1999. Armando Guebuza assumiu o governo em fevereiro em 2005 e permaneceu até janeiro de 2015, após ser reeleito em 2009. Neste período, Guebuza também assumiu a presidência da FRELIMO.

Ao longo dos 1990, ocorreu, em Moçambique, uma “explosão de reforma econômica” (OECD, 2013) focada em afastar o país do planejamento central, impulsionar as privatizações e “modernizar” o sistema judicial e bancário (ibid.).

Entre 1990 e 1995 (WORLD BANK, 2005c), os empréstimos do BM à Moçambique totalizaram \$1127 milhões de dólares (em valores de 2005). Em relação ao período 1984-1989, houve um crescimento de 131% nos empréstimos. A maior parte dos recursos foram destinados ao “balanço de pagamentos” (cerca de \$600 milhões de dólares) - onde se insere o pagamento das dívidas contraídas por Moçambique junto à

instituições financeiras internacionais - seguido do setor de transportes (\$300 milhões de dólares), focado no escoamento da produção para o exterior.

Gráfico 2. Empréstimos do BM à Moçambique (1990-1995)



Fonte: WORLD BANK, 2005c, p.3.

O documento *Foreign Direct Investment in Africa: Policies Also Matter* (Morisset, 2000), publicado pelo Banco Mundial, afirma que, nas últimas décadas dos anos 1990, o continente africano em geral não vinha sendo “bem-sucedido” em atrair investimentos estrangeiros diretos (IED). Quando alguns países atraíam empresas era “principalmente devido às suas reservas de recursos naturais e o tamanho do seu mercado doméstico” (ibid.). Angola, Costa do Marfim, Nigéria e África do Sul teriam sido tradicionalmente os maiores receptores de IED na África Subsaariana.

Neste período, Moçambique teria se destacado e começado a gerar interesse entre os investidores devido às medidas tomadas para “melhorar o ambiente para os negócios” (Morisset, 2000): liberalizar o mercado, dar início a um “atrativo programa de privatizações”, “modernizar” as leis de mineração e de investimentos, adotar acordos internacionais sobre IED, desenvolver alguns “projetos prioritários com efeitos multiplicadores” e promover esforços para melhorar a imagem do país.

Quadro 9. Principais Medidas Adotadas em Moçambique nos 1990

ÁREA	MOÇAMBIQUE
Estabilidade Macroeconômica	A taxa de crescimento econômico pulou de 4,0% em 1990 para 13,3% em 1997. A inflação foi reduzida de 70% em 1994 para um único dígito em 1997.
Liberalização do Mercado	A taxa de abertura do mercado aumentou de 53% em 1990 para 63% em 1997. Em 1996, o governo racionalizou e reduziu a estrutura tarifária, alcançando a média de 14%.
Privatização	Mais de 900 empresas estatais foram privatizadas, incluindo todo o setor bancário e empresas industriais estatais. A receita das privatizações foi de cerca de \$37 milhões em 1997.

Foco em Projetos	O desenvolvimento da fábrica de fundição de alumínio Mozal, estimada em \$1,3 bilhões.
Estabilidade Política	O Acordo Geral de Paz em 1992 entre FRELIMO e RENAMO e as eleições gerais que se seguiram em 1994 foram importantes passos para a reconciliação nacional e estabilidade. A FRELIMO ganhou as primeiras eleições. A oposição, RENAMO, ocupa cerca de 45% dos assentos no parlamento.
Implementação de Leis e Acordos Internacionais relacionados a IED	Zona Franca Industrial (1994); Agência de Garantia dos Investimentos Multilaterais (1994); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (1996); Convenção sobre a resolução de disputas comerciais entre Estados e cidadãos e Estados (1995).

Fonte: MORISSET, 2000, p.16 e 17, tradução nossa.

Dentre as reformas, estariam a alteração do “código de investimento”, em junho de 1993, com foco em esclarecer os direitos dos investidores e a instituição de novos regulamentos fiscais e aduaneiros (OECD, 2013).

Tais reformas apontam que, na década de 1990, Moçambique caminhou segundo os parâmetros do Consenso de Washington, com ênfase na *etapa 1* das reformas.

A partir das privatizações das empresas estatais, ampliou-se a concentração privada dos recursos públicos por parte de frações burguesas locais em associação à investidores estrangeiros.

Cerca de 80% destas empresas foram adquiridas por moçambicanos, preferencialmente, embora não exclusivamente, por, ou em associação com, antigos combatentes da luta de libertação nacional, mas as principais empresas foram negociadas com investidores estrangeiros por causa do acesso a capital, conhecimento e mercados (CASTEL-BRANCO, 2014, p.16).

Segundo Castel-Branco (2014), a aquisição de empresas por moçambicanos foi facilitada pela legislação que previa que o comprador pagaria 10% do valor da empresa no ato da compra e o restante ao longo de um período acordado com o Estado. O autor afirma que, em média, 80% do valor restante nunca foi pago ao Estado, o que configurou um subsídio para a formação de uma burguesia proprietária nacional – sobre a qual versaremos mais adiante - às custas do erário público.

Contudo, cerca de 40% das empresas privatizadas teriam encerrado suas atividades após 3 anos de privatização, o que teria contribuído para um rápido afunilamento da base produtiva industrial ao longo da década de 1990 (CASTEL-BRANCO, 2014).

Foi a expropriação do Estado pelo capital nacional, com o apoio e orientação do próprio Estado, em condições de liberalização e financeirização, que permitiu a emergência de um capitalismo nacional de natureza financeirista,

com características extrativas, em que as ligações com o grande capital estrangeiro surgem como panaceia, resultando na formação de oligarquias nacionais, dependentes do capital externo, uma base produtiva afunilada e um sistema de reprodução de fontes de renda e acumulação com base na gestão e retornos da dívida pública crescente (CASTEL-BRANCO, 2014, p.20)

Deste modo, o pacote de reformas conspirou contra o desenvolvimento de pequenas e médias indústrias, a favor de indústrias em mercados oligopolistas e multinacionais (CASTEL-BRANCO, 2014), o que conduziu à emergência de um empresariado local dependente da expropriação do Estado e das ligações com o capital estrangeiro.

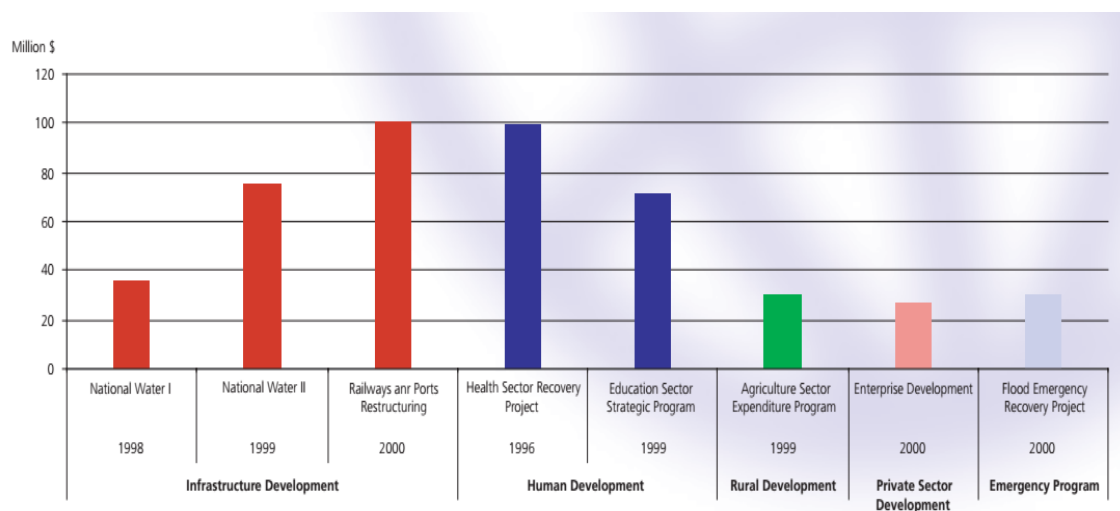
A instauração de um padrão de acumulação baseado em brutais expropriações, em que as multinacionais operam a partir da apropriação - por parte de antigos dirigentes do processo revolucionário (muitos deles francamente hostis ao socialismo) - do Estado e das empresas remanescentes (muitas delas estatizadas no período da revolução), requer um alto grau de controle político-militar e, também, medidas de contenção social.

As políticas do BM e do FMI, conforme visto no capítulo 2, foram congruentes com tais objetivos. Como será apontado nas seções seguintes, o tema do “alívio à pobreza” e as políticas para a educação não podem ser vistos como estando separados desta realidade.

Entre 1995 e 2000, os empréstimos do BM assumiram a bandeira do “alívio à pobreza”, por meio do foco no “desenvolvimento humano”, sem, contudo, deixar de focar a “estabilidade macroeconômica” (manter a dívida em “níveis sustentáveis”) e a remoção das barreiras para o livre comércio – apontando uma ampliação em relação à agenda da *Etapa 1* do Consenso de Washington.

Neste período, a reestruturação de portos e rodovias recebeu a maior parte dos recursos (\$100 milhões de dólares, em valores de 2005), seguido pela reestruturação do setor da saúde (WORLD BANK, 2005c). Os empréstimos para a educação, com ênfase no desenvolvimento de “competências”, deram um importante salto.

Gráfico 3. Empréstimos do BM à Moçambique (1998-2000)

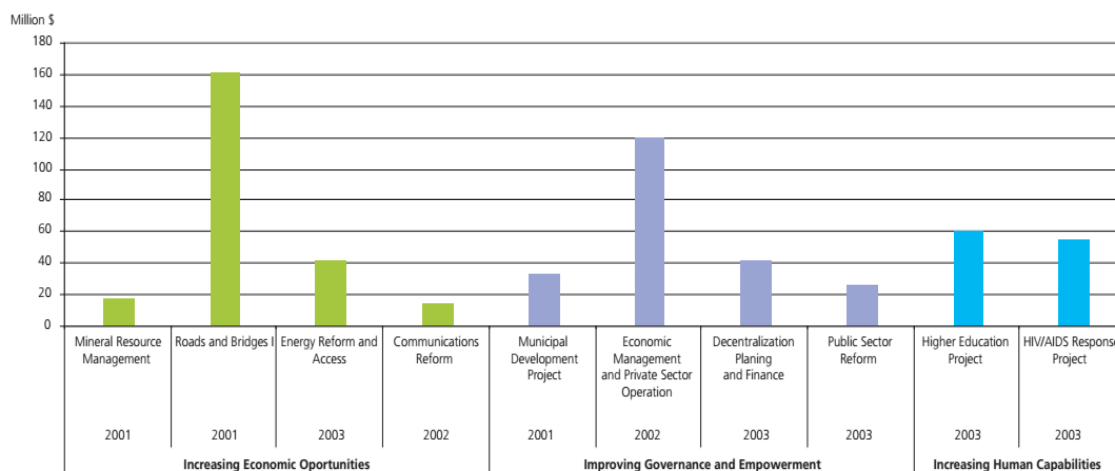


Fonte: WORLD BANK, 2005c, p.5.

Entre 2000 e 2003, os empréstimos do BM estiveram focados em “ampliar as oportunidades econômicas”, principalmente por meio da reestruturação de pontes e rodovias que facilitassem a logística para a exportação; “melhorar a governança e o empoderamento”, por meio do incentivo ao setor privado; descentralização da gestão, com ênfase na municipalização e participação do setor privado; e reforma setor público.

No setor educacional, o ensino superior recebeu maior parte dos recursos - uma vez que a falta de pessoas qualificadas neste nível causa impactos na eficiência da administração pública e no desenvolvimento do setor privado -, seguido por projetos direcionados ao problema dos altos índices de HIV.

Gráfico 4. Empréstimos do BM à Moçambique (2000-2003)



Fonte: WORLD BANK, 2005c, p.6.

Ao examinar os empréstimos do BM à Moçambique, observamos que, de meados da década de 1980 até meados da década de 2000, a prioridade foi a construção de infraestrutura (portos, rodovias e pontes) que facilitasse as operações de exploração e exportação dos recursos naturais moçambicanos por parte do setor privado.

Neste contexto, *forma* e *conteúdo* são organicamente articulados objetivando alavancar o processo de acumulação de capital e aprofundar a *integração desigual das forças produtivas* (FONTES, 2010) a nível mundial. Esta integração desigual é marcada pela “exploração internacional e combinada do trabalho” (ibid.) por meio de uma dominação de classe organizada e ampliada; e pelo salto escalar no processo de expropriações sociais “primárias” e “secundárias” (ibid), que incluem a progressiva separação dos trabalhadores em relação à terra e aos principais meios de produção e a construção da sua dependência em relação ao trabalho assalariado. Todo este processo ocorre sem limites éticos “a priori”, conforme assinalamos no capítulo 2, a partir da formulação de Lawrence Summers.

No caso de Moçambique, a integração desigual também é marcada pelo mecanismo da “ajuda” internacional, que move o lucrativo mercado da dívida pública que impulsiona a multiplicação de “uma classe de credores do Estado autorizados a retirar antecipadamente para si certas somas do montante dos impostos” (MARX, 1983, p.19).

Em termos concretos, uma parte importante do orçamento do Estado é apropriada antecipadamente pelo sistema de credores e a eles são dadas condições mais favoráveis, como isenções fiscais (CASTEL-BRANCO, 2013), na implantação de indústrias e no comércio.

Neste capítulo, examinamos a apropriação, ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000, em Moçambique, da agenda de ajustes estruturais e apresentamos as *formas* ético-políticas fomentadas pelos organismos internacionais (especialmente o BM, FMI e OCDE) que são organicamente articuladas ao *conteúdo* econômico-social capital-imperialista.

Assim, apresentamos análises dos documentos dos organismos internacionais (BM, FMI e OCDE) direcionados à Moçambique e documentos produzidos pelo governo moçambicano no período 2000-2015.

Observamos que os documentos se complementam e se reforçam mutuamente e apontam para um protagonismo do Banco Mundial, enquanto intelectual, na difusão do

arcabouço ideológico necessário para consolidar a hegemonia capital-imperialista em Moçambique.

3.1. ORGANISMOS INTERNACIONAIS E FORMAS ÉTICO-POLÍTICAS DA DOMINAÇÃO CAPITAL-IMPERIALISTA

O “PROBLEMA” DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE

Mas se a existência da pobreza é um facto, a sua redescoberta não passa duma brincadeira de mau gosto. Não é porque a pobreza existe, e de que maneira, que ela foi redescoberta. Houve uma convergência de circunstâncias, dentre as quais as dificuldades da política internacional de desenvolvimento. De facto, a redescoberta da pobreza em Moçambique surge no contexto do perdão da dívida. O PARPA [Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta] é essencialmente a reação oficial moçambicana a uma exigência fundamental dos doadores: só haveria perdão da dívida nas condições reservadas aos Países mais pobres se houvesse um compromisso sério de combate à pobreza. Sem esta exigência os moçambicanos absolutamente pobres haviam de nascer, viver e morrer. (MACAMO, 2006, p. 16)

O “combate à pobreza” surge na agenda do Banco Mundial na gestão McNamara (1968-1980), a partir da associação entre “pobreza” e “segurança”. No contexto da guerra fria, acreditava-se que a “pobreza poderia levar ao comunismo” (LEHER, 1998).

Com a derrocada do bloco soviético no final dos 1980, a nova reorganização de forças em âmbito mundial e a crise da dívida que assolava os países da América Latina e África, o “combate à pobreza” passou a estar inserido na agenda dos ajustes estruturais impostos pelo BM e FMI, a partir de medidas pontuais que almejaram apenas o seu “alívio”.

A produção da pobreza, conforme já apontamos, desvia o foco para o empírico imediato e a descrição espacial (LEHER, 1998), em detrimento da sua análise histórica. Uma “pobretologia” (FONTES, 2014), ou seja, a pura definição, descrição e estudo sobre os “pobres”, abafa qualquer reflexão (inclusive estatística) em termos de classes sociais e apaga as evidências sobre a produção reiterada e intensificada das desigualdades sociais.

No caso de Moçambique, a produção da pobreza, operada pelos organismos internacionais - especialmente o BM -, desconsidera o papel ativo dos EUA na desestabilização de um regime socialista que, apesar de suas contradições, vinha

alçando avanços nos setores econômico e social, especialmente na saúde e educação públicas – conforme abordamos no capítulo 1.

Como consequência das políticas de desestabilização, as graves perdas humanas e materiais colocaram Moçambique na lista dos países mais “pobres” do mundo (OECD, 2013) e em uma condição de profunda dependência da “ajuda” externa.

Assim, a “redescoberta da pobreza” sinaliza para um momento em que se descobriu que a pobreza poderia ser um bom negócio. Um país em condição de extrema dependência não negociaria horizontalmente os termos e condições dos contratos.

Conforme tratado no capítulo 1, a postura adotada pelo presidente de Moçambique no imediato pós-libertação, Samora Machel, era de ceticismo em relação à “ajuda” oriunda dos países europeus e dos EUA (HANLON, 1991). Assim, o Estado moçambicano exercia um alto grau de controle sobre quais agências estrangeiras entrariam no país e qual seria a atuação delas.

Ao perder esta capacidade de aceitar ou recusar “ajuda” (HANLON, 1991), o país se viu enredado em uma “teia” em que a produção e a reprodução da pobreza movem altos montantes de capital.

Empréstimos para o alívio à pobreza, além de renderam os juros da dívida (cujo “alívio” possibilita a contração de novas dívidas), se tornam formas de garantir contratos em condições bastante favoráveis para os emprestadores. Além disso, direcionam as políticas internas dos países tomadores de empréstimo segundo as suas prioridades políticas - conforme foi apontado no capítulo 2, a partir da declaração do presidente do BM na década de 1990 (James Wolfensohn) junto ao congresso estadunidense.

Como forma de “aliviar a pobreza”, os organismos internacionais e demais emprestadores e investidores privados impuseram ao país uma “obsessão pelo crescimento”, que viria a se concretizar pela via da liberalização da economia e das privatizações. O crescimento, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), supostamente levaria à redução da pobreza, em uma relação quase direta.

Conforme documento da OCDE (OECD, 2013)

As políticas econômicas moçambicanas baseadas no mercado provaram ser um fator importante no crescimento da economia nacional nos últimos 15 anos, produzindo uma das maiores taxas de crescimento das economias africanas não-petrolíferas durante este período. Desde 2002, o crescimento real anual do PIB tem uma média de mais de 7,5%. Apesar de o PIB per capita não experimentar um aumento contínuo, em geral, a tendência também é visivelmente positiva (OECD, 2013, p.8, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que o documento ressalta a “impressionante taxa de crescimento” do PIB, também reconhece que os benefícios não têm sido revertidos para a maioria da população.

Em 2011, o relatório da OCDE (OECD; AfDB; UNDP; UNECA, 2011) destacou que os protestos ocorridos no país em setembro de 2010 e os dados sobre a pobreza apontavam “uma fraca relação entre o desempenho macroeconômico e as condições de vida da maior parte da população” (ibid).

Brito *et al* (2013) apontam que nos dias 1 e 2 de setembro de 2010, em Moçambique, circularam amplamente algumas mensagens “sms” conclamando para uma “greve” - tal como tinha sido o caso em 2008. Assim, em 2010, aconteceu o segundo grande episódio de protestos de rua, desta vez contra o aumento anunciado do custo do pão e outros produtos básicos. O preço do pão subia em 17%, a eletricidade 13,4%, a água em dois meticais por metro cúbico, a gasolina em 8%, o gás doméstico em 7,9%. Produtos alimentares como o arroz, o tomate e a cebola, entre outros, também sofriam aumentos significativos, assim como os combustíveis.

Mais uma vez se repetiu o cenário de violência que se tinha registado em fevereiro de 2008, com perto de uma dezena de mortos e centenas de feridos, para além de grandes prejuízos materiais. E, tal como em 2008, o governo acabou por rever as suas decisões, congelando preços e anunciando subsídios, entre outras medidas (BRITO *et al.*, 2015, p. 1;28).

Devido aos riscos que representa para a governabilidade, a pobreza motivou a produção de um extenso banco de dados e inúmeros planos de meta. O “alívio à pobreza” se colocou como um objetivo a ser alcançado pelos países pobres, em parceria com a “comunidade internacional” (conforme documentos do BM analisados no capítulo 2).

O relatório do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2011) apontou o estado de pauperização da população moçambicana, por regiões, entre 1996 e 2009. De acordo com o relatório, na primeira década dos 2000, cerca 55% da população estava abaixo da linha da “pobreza alimentar” (food poverty), que é medida em Moçambique como sendo o equivalente a 18 meticais (moeda local) ou 50 centavos de dólar por dia.

A tabela 1 (IMF, 2011), apresenta a incidência de pobreza e o coeficiente de desigualdade, ou coeficiente de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda. Quanto mais próximo de zero, maior a igualdade na distribuição da renda e quanto mais próximo de um, maior é a desigualdade.

Tabela 1. Incidência de Pobreza e Desigualdade, por Província, Urbano-Rural e Nacional

Table 1: Incidence of Poverty and Inequality, by Province, Urban-Rural and National: 1996-2009

Zone	Poverty Incidence			Inequality Gini		
	1996-97	2002-03	2008-09	1996-97	2002-03	2008-09
Niassa	70.6	52.1	31.9	0.36	0.36	0.43
Cabo Delgado	57.4	63.2	37.4	0.44	0.44	0.35
Nampula	68.9	52.6	54.7	0.36	0.36	0.42
Zambézia	68.1	44.6	70.5	0.35	0.35	0.37
Tete	82.3	59.8	42.0	0.40	0.40	0.32
Manica	62.6	43.6	55.1	0.40	0.40	0.35
Sofala	87.9	36.1	58.0	0.43	0.43	0.46
Inhambane	82.6	80.7	57.9	0.44	0.44	0.38
Gaza	64.6	60.1	62.5	0.41	0.41	0.43
Maputo Province	65.6	69.3	67.5	0.43	0.43	0.39
Maputo City	47.8	53.6	36.2	0.52	0.52	0.51
Urban	62.0	51.5	49.6	0.47	0.48	0.48
Rural	71.3	55.3	56.9	0.37	0.37	0.37
National	69.4	54.1	54.7	0.40	0.42	0.41

Source: 3rd Poverty assessment

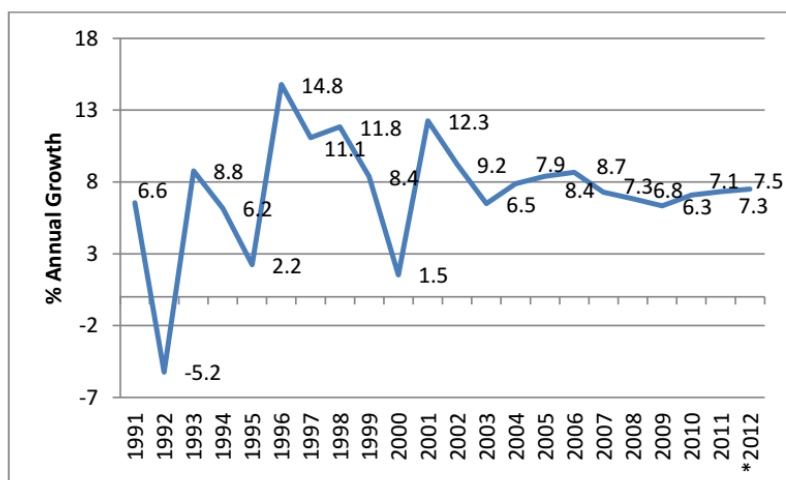
Fonte: IMF, 2011.

De acordo com o relatório, a incidência de pobreza entre os moçambicanos foi reduzida do final dos 1990 até 2003. De 2003 a 2009, ela teve um aumento. O coeficiente de desigualdade, neste contexto em que mais da metade da população recebe menos que 50 centavos de dólar por dia, aponta que a desigualdade é baixa. Em outras palavras, representa que a miséria é largamente distribuída entre a população.

O gráfico 5 aponta a porcentagem anual de crescimento do PIB (Gross Domestic Product – GDP) de Moçambique entre 1991 e 2012.

Gráfico 5. Percentagem Anual de Crescimento do PIB em Moçambique, 1991-2012.

Figure 1.1: Annual percentage GDP growth in Mozambique, 1991-2012



Fonte: OECD, 2013, p.9.

As justificativas apontadas para que a elevada média de crescimento do PIB não tenha se traduzido em redução da pobreza (IMF, 2011) foram: baixa taxa de crescimento da produtividade agrícola, particularmente de culturas alimentares; a vulnerabilidade do setor agrícola para eventos climáticos e variações sazonais; piora das condições do mercado, devido ao aumento internacional dos preços dos alimentos e combustíveis, que levaram ao aumento do custo de vida.

O que o FMI omite é o seu papel ativo nesta situação: as condicionalidades impostas pelos ajustes levaram a economia de Moçambique a se voltar para a exportação de bens primários, desmantelaram as indústrias locais e enfraqueceram a produção de ciência e tecnologia. Estes fatores agudizaram a dependência do país em relação às importações e geraram escassez de tecnologia interna voltada para a agricultura de insumos alimentares.

A composição do PIB ressalta a condição do país de produtor de insumos agrícolas orientados para exportação. Conforme dados de 2012 (OECD, 2013), o PIB foi composto pelos setores: agricultura, principalmente tabaco, açúcar, algodão e castanha de caju (25%); serviços, que incluem construção e turismo (30%); indústria de transformação (12%); serviços comerciais (11%); transportes e comunicações (11%); finanças e setor imobiliário (5%); eletricidade, gás e água (5%); e indústria extrativa (1%).

Embora o sector mineiro (particularmente alumínio) contribua para a grande maioria das receitas de exportação e também concentre a maior parte dos fluxos de IED (investimento estrangeiro direto), ele contribui com uma parcela muito pequena do PIB (apenas 1% em relação a 2010-2012).

Este contraste sugere que, ao contrário dos setores da agricultura e de serviços, as receitas da indústria de mineração não são suficientemente

espalhadas pela economia e, portanto, não contribuem substancialmente para o crescimento do PIB. (OECD, 2013, p.10)

Conforme abordaremos um pouco mais adiante, a indústria extrativa, apesar de ser a base da economia moçambicana (BM, 2010) contribui muito pouco para a arrecadação de impostos, devido aos incentivos concedidos pelo Estado, e para a geração de empregos para os moçambicanos.

É engendrada uma situação em que o rápido crescimento do PIB - 7,5% ao ano, entre 2003 e 2012 (OECD, 2013) - e do investimento estrangeiro direto são acompanhados de:

- 1- Redução da produção alimentar per capita (CASTEL-BRANCO, 2013);
- 2- Aumento da dependência da importação de alimentos - que compõe 16,62% do total das importações (CASTEL-BRANCO, 2013) - apesar do setor agrícola compor 25% do PIB (dados do primeiro trimestre de 2012) (OECD, 2013).
- 3- Aumento da população classificada abaixo da linha da “pobreza alimentar” - de 54,1% em 2002 para 54,7% em 2009 (IMF, 2011);
- 4- Manutenção de uma alta taxa de desemprego (22,6%, entre 2005 e 2013)¹⁸
¹⁹.

Desta forma, o problema da pobreza, além de ser produzido enquanto força motriz que impulsiona a lucrativa indústria da ajuda, é também reproduzido enquanto contradição de um pacote de reformas que supostamente visaria ao crescimento econômico que possibilitaria o seu alívio.

Conforme abordaremos mais adiante, a educação é apresentada tanto como sendo uma prática decisiva para o alívio à pobreza, quanto sendo fundamental para aumentar a eficiência da administração pública e o desenvolvimento do setor privado.

Neste contexto, a educação extrapola a instituição escolar - que perde força enquanto oportunidade para as camadas mais pauperizadas - para ganhar relevância enquanto atividades educativas pontuais, em grande parte realizadas junto ao setor privado, voltadas para a propagação das competências necessárias para o

¹⁸ Dados do Banco Mundial. Disponível em:

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2014&locations=MZ&start=1991&view=chart>. Acesso em julho de 2016.

¹⁹ Para comparação, a taxa brasileira de desemprego em 2013 foi de 5,4%. Dados do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=BR>. Acesso em agosto de 2017.

“disciplinamento” da população para a expansão do capital-imperialismo (FONTES, 2010).

A seguir, abordaremos a articulação entre a coerção econômica da dívida e o consenso do combate à pobreza.

“ALIVIAR” A DÍVIDA E A POBREZA

O ajuste estrutural e as consequências sociais do padrão de acumulação do capital que foi empreendido a partir do processo de liberalização em Moçambique ampliaram a possibilidade de revoltas e contestações. As mudanças na correlação de forças na coalizão partidária do país e no interior da FRELIMO; a grave situação de fome que atingiu o país no final dos anos 1980; e a emergência dos conflitos armados redimensionaram politicamente o tema da pobreza.

Em 1996, o FMI e o BM lançaram a iniciativa “Alívio da dívida dos Países Pobres Altamente Endividados” (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative - HIPC*) com o objetivo de “garantir que nenhum país pobre enfrentasse um endividamento que não pudesse gerir”. A ideia é que as dívidas dos países pobres deveriam ser mantidas em “níveis sustentáveis”, medidos a partir da relação entre os seus custos (riscos à governabilidade e à segurança dos negócios) e benefícios (econômicos e políticos). Moçambique foi incorporado a esta iniciativa em 1998.

Devido à pressão de movimentos sociais, no final de 1999, o programa foi reformulado para incluir em seu objetivo a “redução da pobreza”. Esta seria uma resposta à crítica de que não havia preocupações com os “impactos sociais” dos programas de ajuste (PEREIRA, 2014).

Para contar com o alívio de suas dívidas, os países deveriam atender a certos critérios como: “comprometer-se com a redução da pobreza”, por meio da elaboração de um Documento de Estratégias de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP*) - a ser desenvolvido a partir de um processo participativo no país; e demonstrar um histórico de “boa *performance*” nas reformas recomendadas pelo BM e FMI.

A partir da adesão de um país “pobre altamente endividado” ao HIPC, seria concedido, pelo BM e FMI, um “alívio interino” da dívida. Somente quando o país avança nas reformas, o alívio completo da dívida é fornecido.

O FMI (IMF, 2000) apresenta as recomendações que Moçambique deveria seguir, a partir da sua adesão ao HIPC, para ser beneficiado com o alívio completo da dívida:

O Governo se compromete a implementar as seguintes medidas-chave em 2000:

Estratégia de Redução da Pobreza:

- Conclusão de perfis regionais da pobreza.
- Conclusão de uma matriz reformulada de política para três anos com o quadro macroeconômico subjacente à estratégia de redução da pobreza.

Desenvolvimento Social:

- Desenvolvimento e aprovação de um novo Plano Estratégico do Setor da Saúde.
- Implementação do Plano Nacional Estratégico Multissetorial sobre HIV/AIDS.
- Aumentar gastos com saúde e educação como proporção do total da despesa corrente.

Reforma do Setor Público:

- Publicação de relatórios trimestrais de execução orçamental, incluindo uma classificação setorial dos gastos.
- Revisão do regime de isenções fiscais e aduaneiras.
- Desenvolvimento de plano estratégico para a reforma do setor público, incluindo uma análise do funcionamento dos ministérios.
- Desenvolvimento de política em relação ao restante das empresas públicas e empresas com capitais majoritariamente públicos.

Quadro Legal e Regulamentar:

- Adoção de um plano estratégico para o sistema de justiça.
- Minuta para um novo Código Comercial, cobertura das empresas e direitos dos contratos.
- Adoção de regulamentos para o envolvimento do setor privado nos setores de telecomunicações e energia.

(IMF, 2000, p.13, tradução nossa)

Estas recomendações estão alinhadas com a agenda para os países africanos nos anos 1990, recomendada pelo BM e analisada no capítulo 2 (WB, 1989), o que realça o caráter de longo prazo destas reformas, especialmente as da *etapa 2* (reformas institucionais).

Em 2005, a iniciativa HIPC foi complementada pela “Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral” (MDRI). O objetivo seria acelerar o progresso em direção aos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas” (ODM), a ser abordado mais adiante.

A MDRI permitiria o alívio de 100% das dívidas junto à três instituições multilaterais (FMI, BM e o Fundo Africano de Desenvolvimento - FAD) para os países que completarem o processo do HIPC.

A partir das iniciativas HIPC e MDRI, o BM e FMI consolidam suas funções organizativas e conectivas na manutenção da hegemonia capital-imperialista na África,

despontando como coordenadores do conjunto da “ajuda externa” aos países pobres e garantindo a intervenção política nestes países.

Do total de \$4,3 bilhões de dólares (valores de 2005) concedidos à Moçambique como alívio do serviço da dívida no âmbito da iniciativa HIPC, o Banco Mundial forneceu cerca de \$1,1 bilhão de dólares (WORLD BANK, 2005c).

Outro desafio é garantir que os países elegíveis obtenham de todos os seus credores o alívio total da dívida. Embora os maiores credores (Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e todos os credores do Clube de Paris) tenham fornecido a sua quota total para alívio da dívida ao abrigo da Iniciativa HIPC, outros credores não fizeram o mesmo. Instituições multilaterais menores, credores bilaterais não pertencentes ao Clube de Paris e credores comerciais - que em conjunto representam cerca de 27 por cento do total dos custos da Iniciativa HIPC - só fizeram uma pequena parcela do alívio esperado até agora. Dada a natureza voluntária da participação dos credores na Iniciativa HIPC, o FMI e o Banco Mundial vão continuar a usar persuasão moral para incentivar os credores a participar da iniciativa e entregar plenamente a sua parcela de alívio da dívida à iniciativa HIPC.²⁰

A seguir, a partir da análise da “reestruturação” da dívida de Moçambique com o Brasil, apontamos uma das formas pelas quais o BM e FMI exercem funções organizativas e conectivas na manutenção da hegemonia capital-imperialista, em que o Brasil se associa de forma subalterna e dependente.

Em 2004, o governo brasileiro assinou o contrato de reestruturação da dívida de Moçambique. Esta decisão decorreu do fato de o Brasil ser signatário da Ata de Entendimentos do Clube de Paris²¹, negociada em 17/11/2001. O Clube considerou que Moçambique se beneficiaria de um perdão de 67% a 100% de sua dívida. Estes termos se aplicariam a todos os credores do Clube de maneira “solidária”.

A tabela 2 aponta o Brasil na lista dos maiores credores bilaterais de Moçambique em 1998, atrás de França, Portugal, Rússia, Itália e Argélia.

Tabela 2. Moçambique: Dívida Pública Externa, 1998

²⁰ Retirado do site do FMI. Tradução nossa. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

²¹ O Clube de Paris é uma instituição informal - sem existência jurídica reconhecida - e reúne um grupo de países credores, em geral da OCDE, com o propósito de renegociar a dívida governamental de alguns países em dificuldades financeiras. Para ter seu débito externo renegociado junto ao Clube de Paris, o país deveria aderir à condição essencial de adoção de um programa de estabilização aprovado pelo Fundo Monetário Internacional - FMI.

Table 5. Mozambique: External Public and Publicly-Guaranteed Debt, end-December 1998 (continued)
(In millions of U.S. dollars)

	Nominal Debt	NPV of Debt		
		After traditional debt relief mechanisms	After original HIPC Initiative	After enhanced HIPC Initiative
		1/	2/	3/
Total Debt	5,972	2,731	1,042	787
Multilateral creditors	2,099	1,019	395	300
IDA 4/	1,338	564	237	184
AfDB Group	427	202	83	64
IMF	205	168	43	27
EU/EIB	50	35	14	11
IFAD	38	21	8	6
BADEA	15	13	3	2
OPEC Fund	15	13	5	4
Nordic Development Fund	11	5	2	2
Paris Club creditors	2,843	1,345	511	385
Austria	22	10	2	1
Brazil	290	117	30	18
France	541	263	119	97
Germany	199	112	34	22
Italy	428	249	85	58
Japan 5/	99	35	6	4
Portugal	502	226	79	54
Russia	500	205	110	96
Spain	40	28	21	20
Sweden	24	5	1	1
United Kingdom	148	72	16	10
United States	50	25	7	4
Non-Paris Club creditors	825	302	112	84
Algeria	382	127	47	35
Angola	15	15	6	4
Bulgaria	26	9	3	2
China	9	3	1	1
Cuba	6	2	1	1
Former Yugoslavia	4	1	0	0
Hungary	16	5	2	1
India	4	3	1	1
Iraq	74	25	9	7
Kuwait	30	25	9	7
Libya	105	35	13	10
Romania	104	34	13	10
North Korea	1	0	0	0
Poland	10	3	1	1
Slovak Republic	30	10	4	3
South Africa	9	5	2	1
Commercial creditors	204	65	24	18
Brazil	170	53	20	15
France	21	7	3	2
Portugal	14	5	2	1

Sources: Mozambican authorities; and staff estimates.

Fonte: IMF, 2000, p.25

A dívida de Moçambique com o Brasil é decorrente de convênios de crédito para estímulo à exportação de bens e serviços brasileiros, firmados durante os governos militares no Brasil, a partir de julho de 1978²².

O valor inicial do convênio foi de US\$ 50 milhões (em valores do período), usando recursos do extinto Fundo de Financiamento às Exportações – FINEX.

²² Informações disponíveis em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2004/r010904>

Ocorreram sucessivas elevações do montante do convênio até 1981. A partir de julho de 1982, devido à situação interna do país, Moçambique passou a estar inadimplente.

Em dezembro de 1988, estavam em atraso cerca de US\$ 182 milhões. Em 1992, houve uma primeira reestruturação da dívida e a liquidação de US\$ 124 milhões.

A reestruturação de parte da dívida permitiu a retomada dos pagamentos, que se encerraram em 1997, resultando em uma dívida de US\$331,6 milhões junto ao governo brasileiro.

A partir da entrada de Moçambique na iniciativa HIPC, foi estabelecido um novo acordo entre os governos brasileiro e moçambicano.

O contrato prevê uma redução de 95% do valor consolidado até agora.
 VALOR TOTAL DA DÍVIDA (100%):..... US\$ 331,686,015.65;
 VALOR A SER PERDOADO(95%):..... US\$ 315,101,714.87;
 REMANESCENTE A SER PAGO (5%):.....US\$ 16,584,300.78
 (Ministério da Fazenda)²³

De acordo com o *site* do Ministério da Fazenda brasileiro,

A reestruturação da dívida com Moçambique faz parte de política internacional de solidariedade para com os países mais pobres particularmente da África. O Brasil tem assumido sua importante parte desses compromissos. As perspectivas de pagamento de principal e juros da dívida de Moçambique acumulados desde a reestruturação de 1992 são remotas, visto o país ter renda per capita de cerca de \$230. A comunidade internacional tem dado forte apoio a Moçambique para reduzir a sua dívida para níveis sustentáveis (de cerca de 367% em 1994 a cerca de 121% em 2003), acatando os cálculos de sustentabilidade feitos pelo Clube de Paris. [...] O perdão por parte do Brasil foi aprovado pelo Comitê de Avaliação de Créditos no Exterior (COMACE) em sua 22a. Reunião Ordinária de 3/12/2002. A reestruturação da dívida de Moçambique é um instrumento excepcional, fundamentado em acordos internacionais assinados pela República e remedia uma situação originada mais de 20 anos atrás. Em paralelo, o Governo está se esforçando em encontrar outros mecanismos para promover formas sustentáveis e inovadoras de financiamento ao desenvolvimento, participando na melhoria das instituições e mecanismos de ajuda aos países mais pobres junto às instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e FMI), incluindo o referido HIPC. (Nota oficial, Ministério da Fazenda, 2004)²⁴

Ressaltamos que a dívida contraída pelo governo moçambicano junto ao Brasil, em 1978, foi realizada em um contexto em que, após o fim da guerra de libertação (1975), Moçambique vinha se reestruturando a partir de um projeto socialista de desenvolvimento sob o comando do presidente Samora Machel.

²³ Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2004/r010904>

²⁴ Publicado em 01 de setembro de 2004 no site do Ministério da Fazenda brasileiro. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2004/r010904>

O Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer a independência de Moçambique, no mesmo dia da sua proclamação, em 1975. Neste mesmo ano foram estabelecidas as relações diplomáticas entre os dois países e, em 1976, foi aberta a Embaixada Brasileira em Maputo, capital do país.

Neste período, o Brasil, sob o regime de ditadura civil-militar, vinha promovendo o chamado “milagre econômico” (de 1968 a 1979) com a contração de vultuosos empréstimos junto à banca internacional e a concessão de incentivos à exportação.

Assim, o empréstimo concedido à Moçambique tinha objetivos geoestratégicos de assegurar ao Brasil uma “fatia do bolo” para a exploração dos recursos moçambicanos e de promover exportações de produtos e serviços brasileiros.

Contudo, com os choques do preço do Petróleo nos anos 1970, o Brasil - que importava 85% do petróleo consumido internamente - se viu enredado, no início dos anos 1980, na crise da dívida. Em 1983, o Brasil assinou acordo com o FMI para obter reestruturação da dívida junto aos bancos credores.

Este caso expõe a condição subalterna e dependente na qual o Brasil se associa ao capital-imperialismo e ressalta como o mecanismo coercitivo da dívida é temperado pelo convencimento (alívio à pobreza) e balanceado de forma que os custos (riscos à governabilidade e à segurança dos negócios) não interfiram nos benefícios (econômicos e políticos) revertidos para o núcleo central do capital-imperialismo.

As relações entre Brasil e Moçambique serão abordadas com maior profundidade no capítulo 4.

OS POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS (PRSPS)

Os Documento de Estratégias de Redução da Pobreza (PRSP), conforme já foi apontado, constituem elemento fundamental do compromisso dos países beneficiados pela iniciativa HIPC.

Em tese, estes documentos são preparados pelos países membros em consulta às “partes interessadas” e funcionários do Banco Mundial e FMI. Atualizados a cada três anos, com relatórios anuais de progresso, eles descrevem as políticas macroeconômicas, estruturais e sociais do país, bem como as necessidades de financiamento externo.

Como principal meio de planejamento, Moçambique adotou os *Planos de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta* - PARPA I, com vigência de 2001 a 2005 e PARPA II, com vigência de 2006 a 2009, e estendido até 2010.

Em 2011, o plano teve o seu nome alterado para a retirada do conceito de “pobreza absoluta” e passou a se chamar *Plano de Ação para a Redução da Pobreza* (PARP 2011-2014).

O PARP é um instrumento de política pública do Governo de Moçambique (GdM). Inspira-se nos ‘Documentos Estratégicos para a Redução da Pobreza’ (Poverty Reduction Strategy Papers PRSPs), concebidos e adoptados pelo FMI e Banco Mundial (BM) em 1999 como ‘uma nova estratégia para nortear a sua assistência aos países de baixa renda’. Em Moçambique, o GdM [Governo de Moçambique] optou por um Plano em vez de Estratégia. Desconhecem-se as razões desta decisão, mas existem duas hipóteses plausíveis: as estratégias de desenvolvimento são definidas noutros espaços decisórios; no contexto dos PRSPs, o PARP é apenas um documento anexo (FRANCISCO, 2012, p.268).

Francisco (2012) ressalta que os *Planos de Ação para a Redução da Pobreza* (PARPs), apesar de serem apresentados como sendo fruto de elaboração própria do governo moçambicano, só são válidos como documentos programáticos se forem aprovados pelo FMI, o que confirma o poder de decisão dos organismos internacionais nas políticas internas.

A relação de complementaridade entre as duas instituições de *Bretton Woods*, o FMI e o BM; o seu papel conectivo e organizativo; e a “apropriação” (por coerção e consentimento) da sua agenda pelo governo moçambicano, ficam explícitas nos Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), que são publicados pelo FMI e que avaliam os PARPAs.

O PRSP de 2004, apresenta as principais linhas de ação adotadas pelo governo de Moçambique para o período 2001-2005 (PARPA I). Estas linhas de ação se apresentam em consonância com a agenda da *Etapa 2* do Consenso de Washington: 1) educação; 2) saúde; 3) infraestrutura; 4) desenvolvimento rural e agrícola; 5) boa governança; 6) legalidade e justiça; 7) políticas macroeconômicas e financeiras (IMF, 2004, p.4).

Os objetivos macroeconômicos - delimitados pelo FMI - que deveriam ser atingidos por Moçambique (2001-2005) reforçam as prioridades dos empréstimos concedidos pelo BM à Moçambique:

- Atingir crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 7%.
- Conter a taxa de inflação média anual em torno de 7%.
- Atingir o crescimento na exportação de mercadorias, excluindo as dos

megaprojetos, em torno de 7%.

- Prosseguir com a criação de condições que farão de Moçambique um lugar atraente para o investimento, salvaguardando, no entanto, uma adequada gestão do ambiente;
- Expandir e melhorar a qualidade dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e justiça, bem como o desenvolvimento da infraestrutura básica para o fornecimento de água, estradas e saneamento. (IMF, 2004, p.32, tradução nossa)

A avaliação destes objetivos, realizada pelo FMI (IMF, 2004), revelou que a maioria deles foi alcançada ou estava em andamento.

Conforme apontamos no início deste capítulo, entre 2000 e 2003, uma das linhas de empréstimos realizados pelo BM à Moçambique foi dedicada ao estímulo à descentralização da gestão e desenvolvimento das instâncias municipais.

Em 2007, no PRSP, o FMI (IMF, 2007) segue recomendando que o governo moçambicano, no seu planejamento de 2006 a 2010, “concentre atenção no desenvolvimento baseado nos distritos” (IMF, 2007, p.1, tradução nossa), além de seguir investindo na criação de um ambiente favorável aos negócios.

Deste modo, fica evidente o quanto que o “alívio” da dívida por meio da iniciativa HIPC é realizado de forma a dar força e continuidade à agenda do BM. O PRSP - condição para o HIPC -, é supostamente elaborado pelo governo moçambicano “em consulta” às “partes interessadas” e ao BM e FMI. O planejamento do governo (PARPs), que só é válido se for aprovado por estas instituições, fica estreitamente amarrado e o não cumprimento das metas pode acarretar redução dos aportes financeiros por parte de toda a comunidade financeira mundial.

Outro exemplo da conexão entre as “ideias” do BM e as condicionalidades do FMI, pode ser observado no PRSP de 2011 (IMF, 2011), que imprime materialidade à concepção *multidimensional* da pobreza difundida nos relatórios do BM desde 2000 (MOTTA, 2012). De acordo com o FMI,

O PARP [2011-2014] está focado no objetivo de combater a pobreza e promover uma cultura de trabalhar, com vista a alcançar um crescimento econômico inclusivo e redução da pobreza e vulnerabilidade no país. [...] A pobreza é um fenômeno multidimensional, e o combate à pobreza vai muito além de uma simples discussão das características fundamentais da pobreza absoluta. Pelo contrário, é uma questão que precisa ser abordada a partir de uma perspectiva mais ampla, refletindo o fato de que os indivíduos, famílias e comunidades não têm a capacidade ou a oportunidade de ter acesso às condições mínimas de vida de acordo com as normas básicas da sociedade. (IMF, 2011, p. 4, tradução nossa)

A concepção multidimensional da pobreza vai além da concepção que a considera a partir do nível de renda e consumo individual. Ela evidencia a relação entre pobreza, educação, saúde, autonomia (liberdade de escolher o que e como produzir) e poder local (participação nos processos políticos e decisórios locais) (MOTTA, 2012).

Esta concepção sobre a pobreza expressa as preocupações com a “segurança”, reforçadas a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, ocorridos nos EUA. Entendeu-se que a instabilidade política dos países pobres, os conflitos internos ou transfronteiriços e a paralisação ou colapso da autoridade pública e do sistema de tomada de decisões poderiam gerar uma “instabilidade global” (PEREIRA, 2015).

Deste modo, a inclusão da participação como parâmetro de pobreza esteve aliada à dimensão da segurança não só dos negócios, mas também a segurança dos países centrais do capital-imperialismo, especialmente os EUA.

Outro importante aspecto do enfoque multidimensional da pobreza é que a questão da renda perde relevância enquanto solução para o problema da pobreza (MOTTA, 2012).

A partir deste enfoque, as estratégias de distribuição de renda são colocadas em segundo plano e é enfatizada a ideia de que para superar a pobreza é necessário dar oportunidades aos pobres e difundir entre ele a “cultura de trabalhar” (IMF, 2011).

Consoante à recomendação do FMI – difundir a “cultura de trabalhar” - os discursos do presidente de Moçambique, Armando Guebuza (2005-2015), se estruturaram a partir da ideia de que a pobreza é o resultado da mentalidade “miserabilista” dos pobres e das “ideias ultrapassadas” dos que pensam que só se é honesto quando se é pobre (CASTEL-BRANCO, 2014). O combate à pobreza, deste modo, viria a partir da geração de riqueza e de ricos, que criariam externalidades que se espalhariam pelo resto da sociedade; do combate à “inveja e os complexos de ser rico, para se poder ficar rico” (CASTEL-BRANCO, 2014, p. 39); e do estímulo ao auto-emprego.

Deste modo, os objetivos do PARP para 2011-2014 são (IMF, 2011):

- 1) Aumentar a produção e produtividade na agricultura e pesca;
- 2) Promover emprego;
- 3) Promover o desenvolvimento humano e social.

Estes objetivos são relacionados a dois pilares de suporte: “boa governança” e “medidas macroeconômicas e de gestão fiscal”.

É preciso ressaltar que este PARP foi implantado após os protestos de 2008 e de 2010, que expuseram o descontentamento da população moçambicana com o aumento do custo de vida. Em resposta aos protestos, é afirmado que a pobreza se combate com a “cultura de trabalhar”.

Esta “cultura” seria promovida pelo governo moçambicano a partir das seguintes estratégias de reforço do setor privado (IMF, 2011): melhoria do clima para os negócios; desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PME); e formação profissional.

Para “melhorar o clima para os negócios”, o governo deveria promover facilitação de pagamento de impostos pelas micro, pequenas e médias empresas; focar nas questões de acesso à terra e zoneamento para atividades agrícolas e industriais, bem como o registo e transferência de títulos para o uso da terra – ou seja, alterar a Lei de Terras; e reduzir os custos associados com atividades de importação e exportação (IMF, 2011).

As estratégias de difusão da “cultura de trabalhar” por meio do aumento da produtividade do setor privado e capacitação de profissionais voltados às suas necessidades se opõem à histórica situação laboral de Moçambique: a agricultura familiar é tradicionalmente o setor que mais ocupa os trabalhadores.

Em 2009, a agricultura familiar foi responsável por cerca de 80% das ocupações. Neste mesmo ano, cerca de 88% dos empregos foram em atividades familiares, seja agrícolas ou não-agrícolas. Apenas 12% da população se encontrava em situação assalariada. Dos assalariados, 7,8% tinha o setor privado não-agrícola como atividade principal e 4,2% o setor público (FOX et al, 2012).

Apesar da estratégia de difusão da “cultura de trabalhar” ser focada nos incentivos para o aumento da produtividade do setor privado, que supostamente levaria ao aumento do número de postos de trabalho, as previsões do BM - publicadas no documento elaborado por Fox *et al* (2012) - apontam que não há indícios de que a demanda por trabalhadores no setor privado aumente no curto e médio prazo. Os principais entraves ao crescimento das empresas, segundo os empresários, não estariam no mercado de trabalho, mas no setor de infraestrutura, nos mercados financeiros e de terras e nas regulamentações governamentais, incluindo impostos (*ibid.*).

Em síntese, o planejamento do governo moçambicano para o período 2011-2014 (chancelado pelo BM e FMI) articulou “oportunidades” e “cultura de trabalhar” como estratégia para a superação da pobreza no seu enfoque multidimensional. As

“oportunidades” seriam criadas a partir dos incentivos governamentais ao setor privado: facilitação do acesso à terra; facilitação às importações (especialmente de maquinário e meios de produção) e exportações; e desoneração.

A “cultura de trabalhar” seria difundida por meio da formação profissional, que tornaria os trabalhadores “aptos” - ou disciplinados (FONTES, 2010) – a conseguirem um emprego formal no setor privado, visto que o “inchaço” do setor público é um elemento a ser permanentemente combatido.

Contudo, o BM anteviu que as “oportunidades” poderiam não levar ao aumento dos postos de trabalho e que, por conseguinte, não alcançariam o objetivo maior de aliviar a pobreza.

Compreendemos que tanto as “oportunidades” quanto a “cultura de trabalhar” afrontam o modo de vida da agricultura familiar, que é considerada como não-trabalho, e promovem o aprofundamento das expropriações primárias e secundárias (FONTES, 2010). De acordo com Fontes (2010),

Expandir relações sociais capitalistas corresponde, portanto, em primeiro lugar, à expansão das condições que exasperam a disponibilidade de trabalhadores para o capital, independentemente da forma jurídica que venha a recobrir a atividade laboral de tais seres sociais. A **expropriação primária**, original, de grandes massas campesinas ou agrárias, convertidas de boa vontade (atraídas pelas cidades) ou não (expulsas, por razões diversas, de suas terras, ou incapacitadas de manter sua reprodução plena através de procedimentos tradicionais, em geral agrários) permanece e se aprofunda, ao lado de expropriações secundárias, impulsionadas pelo capital-imperialismo contemporâneo [...]. As **expropriações secundárias** se abatem também sobre conhecimentos [...], sobre a biodiversidade, sobre técnicas diversas, desde formas de cultivo até formas de tratamento de saúde utilizadas por povos tradicionais. [...] As expropriações contemporâneas não pararam por aí e devoraram também bens naturais sobre os quais até então não incidia propriedade exclusiva de tipo capitalista, como as águas doces e salgadas, o patrimônio histórico e cultural (convertido em mercadoria através do turismo), o patenteamento de códigos genéticos, a qualidade do ar. Um dos elementos a considerar é a sistemática retirada do direito ao contrato de trabalho, ou a expropriação de direitos associados à atividade de produção de valor (FONTES, 2010, p. 44; 59, grifos nossos).

A sistemática retirada de direitos ao contrato de trabalho e a tendência à exploração da força de trabalho desprovida de vínculos geradores de direitos estão no rol das expropriações contemporâneas, apresentadas por Fontes (2010). Estas expropriações, sob a forma do auto-emprego, são apresentadas, no PRSP e no PARP, como solução para o problema do baixo número de postos de trabalho formais no setor privado.

Neste sentido, o FMI estabeleceu metas (IMF, 2014) para a difusão de processos de formação profissional focados em transformar os cidadãos em “empregadores de si

mesmo”. De 2012 a 2014, a formação profissional com este enfoque superou as metas estabelecidas (ibid.), apontando êxito na proposta de difusão da “cultura de trabalhar” entre os trabalhadores expropriados.

Em síntese, conforme aponta Pereira (2014), a elaboração dos PRSPs nos países “pobres e endividados” tem apresentado resultados politicamente favoráveis para o BM: por meio deles, o BM assumiu a coordenação de toda a cooperação multilateral; eles contribuíram para impor ou reforçar um modelo de política social centrado na privatização de serviços básicos; e forneceram ao BM e à indústria da ajuda internacional uma ferramenta adicional de construção política nestes países que incide nas condições gerais de reprodução social.

A AGENDA DA BOA GOVERNANÇA

O conceito de boa governança foi introduzido pela primeira vez ao discurso do desenvolvimento no relatório do Banco Mundial de 1989 “África Subsaariana: Da crise ao Crescimento Sustentável” (ABRAHAMSEN, 2000) e foi um importante pilar da ampliação das ideias iniciais do Consenso de Washington. Conforme apontamos no capítulo 2, o contexto africano do final dos anos 1980 ensinou que a pobreza extrema e a incapacidade das instituições poderiam se constituir em problemas para a governabilidade e entraves para a implantação do livre mercado. Contudo, reformar as instituições exigiria esforços em longo prazo.

Neste sentido, a agenda da boa governança foi incluída nos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM), assumidos na “Declaração do Milênio” que foi adotada em setembro de 2000 durante a Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesta ocasião, foram definidos 8 objetivos relacionados à 14 metas e 48 indicadores a serem atingidos até 2015²⁵.

Um dos objetivos do ODM é “estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”. A meta relacionada a este objetivo foi a de desenvolver o livre comércio e o sistema financeiro, baseados em regras previsíveis e não-discriminatórias,

²⁵ Os 8 ODMs são: erradicar a pobreza extrema e a fome; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

incluindo o compromisso com a boa governança, o desenvolvimento e a redução da pobreza (IMF, 2009).

A construção discursiva da “boa governança” surgiu como negação do modelo de desenvolvimento socialista (considerado como sendo do passado) e estando sob o manto da “neutralidade” política e cultural (WB, 1989; ABRAHAMSEN, 2000).

No discurso do BM, o modelo de desenvolvimento socialista, ao ser aplicado à África, teria contribuído para a “ruína” destas sociedades, pois ele se baseava no inchaço do setor público, na falta de democracia, nas práticas autoritárias e pouco transparentes e em uma rígida distinção entre “sociedade moderna” e “sociedade tradicional”, descartando a sociedade tradicional e os seus valores culturais.

Desta forma, a agenda da boa governança reivindicaria um Estado mais “eficiente”, mais transparente, com maior “participação” dos cidadãos nas decisões locais e uma maior “relevância cultural”, sem promover as antigas “discriminações”.

A agenda da boa governança não estaria ancorada em um “arranque” de modernização, mas na ideia de que era preciso remodelar progressivamente as instituições, em um processo de longo prazo. As mudanças também não poderiam ser impostas de fora pelas agências de desenvolvimento pois elas somente seriam efetivas se ancoradas firmemente (“apropriadas”) nas sociedades envolvidas (ABRAHAMSEN, 2000).

Desta forma, podemos observar a complexidade que envolveria a implementação da “boa governança”, que se apresentava como sendo fundamental para a “apropriação” do pacote de reformas do Consenso de Washington pelas sociedades africanas.

Os programas de ajuste estrutural do BM e FMI, mais do que recomendar políticas para corrigir os desequilíbrios econômicos, operam no sentido de definir normas de conduta que deveriam passar a guiar os cidadãos (MACAMO, 2003).

Ao se apresentar como sendo relevante culturalmente, a agenda da “boa governança” se opunha à ideia de se constituir um “homem novo” em Moçambique, a partir da ética de “servir o povo”.

No período imediatamente a seguir à independência o ideal do serviço público estava subordinado a ética política dominante: servir o povo. O funcionário público tinha de ser altruísta e honesto, tinha de respeitar os bens públicos, procurar gratificação política e não material para os seus esforços, tinha de ter uma conduta moral reta, enfim, tinha de ser íntegro sob todos os pontos de vista. Muitos observadores atestam ao governo da FRELIMO uma conduta moral rígida. [...] Com efeito, os primeiros discursos políticos de

Samora Machel, o primeiro presidente de Moçambique independente, dão muito destaque às questões éticas. (MACAMO, 2003, p.231)

Ao invés da “gratificação política” obtida ao “servir o povo”, o novo funcionalismo público deveria estar submetido a um aparato institucional de gratificação financeira segundo a produtividade, em um regime “em certa medida meritocrático” (MACAMO, 2003, p.231), que contribuiria para “corrigir os abusos” dos funcionários públicos, coibir práticas de corrupção e aumentar a eficiência dos serviços públicos.

Políticas para promover a boa governança são apresentadas nos planejamentos do governo de Moçambique (PARPAs). No planejamento do período 2001-2005 (PARPA I), a agenda da boa governança inclui (IMF, 2004): descentralização e desconcentração; reforma da administração pública para melhor atender às necessidades dos cidadãos; reforço da capacidade e da eficiência dos sistema legal e judicial; melhoria da segurança pública; e desenvolvimento de um programa focado na redução da corrupção em todos os níveis (IMF, 2004).

Hanlon (2004) argumenta que os “doadores”, ao mesmo tempo em que recompensam o que consideram bom desempenho, permitem (e de certa forma encorajam) a corrupção e a “captura do Estado”. Em sua busca por impulsionar rápidas mudanças para uma política de mercado e promover Moçambique como “uma das poucas histórias de sucesso africanas”, os doadores estariam gratificando a corrupção e se recusando a apoiar “moçambicanos honestos” (ibid.).

Há duas imagens muito diferentes de Moçambique. Uma é a do PIB de rápido crescimento, crescentes exportações e de uma gestão transparente do dinheiro dos doadores. A outra é a do agravamento da pobreza nas zonas rurais e da captura do estado, com uma elite predatória que rouba bancos e recursos que não são dos doadores, contrabandeia, mata e mantém um sistema de justiça corrupto. A relação simbiótica entre a elite predadora de Moçambique e os doadores tem crescido para manter o mito da história de sucesso de Moçambique (HANLON, 2004, p.760, tradução nossa).

A captura do Estado, segundo um estudo do Banco Mundial citado por Hanlon (2004), envolveria a tomada de controle das instituições (ministérios, aparato judicial ou agências reguladoras) para a obtenção de ganhos ilícitos de capital, venda de influência, e outras formas de extração de rendas, incluindo a venda de decisões judiciais para interesses privados e o mau uso de fundos do Banco Central. A corrupção administrativa estaria relacionada mais comumente ao pagamento de suborno, seja para obtenção de um tratamento especial ou simplesmente para incentivar um funcionário a realizar o seu trabalho.

Uma realidade comum em Moçambique é o aproveitamento de funcionários do governo em projetos financiados por doadores. Estes funcionários receberiam um pagamento extra, o que desmotivaria o trabalho no serviço público e contribuiria para maus serviços (WORLD BANK, 1996). Esta situação contribuiria para uma cultura da corrupção.

Visando a amenizar esta situação e tornar mais eficiente os serviços públicos que são fundamentais para a ampliação da acumulação privada no país, o FMI (IMF, 2004) aponta que são necessárias uma reforma das carreiras do setor público e a alteração no regime de salários.

As ações incluídas no planejamento do período 2001-2005 (PARPA I) para a reforma do setor público incluem: a elaboração e aprovação da legislação dos órgãos locais do Estado; a execução de uma análise funcional dos ministérios e a consequente reestruturação dos ministérios-chave, incluindo Educação, Saúde, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Administração Estatal e Ordenamento e Finanças; conclusão do projeto e implementação da reforma do salário do setor público.

Para atingir ao objetivo da descentralização são delineadas as seguintes estratégias: ação com os órgãos locais, incluindo a expansão do planejamento participativo do distrito e a adequação dos orçamentos distritais (IMF, 2004, p.6).

Neste sentido, ao longo de 2007 foram realizadas diversas atividades com o objetivo de impulsionar o processo de descentralização:

- 1) 512 diretores de Serviços Distritais foram nomeados nos 128 Distritos;
- 2) A proposta de descentralização para os governos locais das estradas, água, agricultura, educação e os fundos do setor da saúde foi elaborada e aprovada;
- 3) Todos os Administradores Distritais e representantes do Estado nas Autarquias foram treinados;
- 4) Os diretores de Serviços Distritais da Região Sul (83) e chefes de departamento das Secretarias Provinciais (28) foram treinados;
- 5) Foi fornecida assistência técnica aos Órgãos Locais do Estado;
- 6) Foram contratados 162 técnicos em Planejamento Ambiental e Planejamento local e Desenvolvimento, que serão alocados em 54 distritos.
- 7) Foi elaborada uma proposta para a estrutura organizacional dos governos Provinciais e para avaliação de desempenho do Administrador Distrital.
- 8) Foi realizada a revisão do regulamento do Conselho Local (CL), com o objetivo de consolidar o funcionamento dos Conselhos Consultivos locais no âmbito do processo de desconcentração. (IMF, 2009, p.124-125, tradução nossa)

Deste modo, observamos que as ações realizadas no âmbito do PARPA I (2001-2005) e PARPA II (2006-2010) têm como objetivo dar os primeiros passos na reformulação das bases que norteiam as instituições em Moçambique, o que implica um

lento processo de mudança na cultura organizacional que seria impulsionada por meio de assistência técnica externa e treinamento. Segundo dados de 2011 (IMF, 2011), 42% dos funcionários públicos tinham apenas habilitações de nível básico e 8% possuíam nível superior. Estes dados são relevantes para dimensionar a atuação formativa das instituições brasileiras junto aos funcionários moçambicanos, que será analisada no capítulo 4.

No planejamento governamental de 2011-2014 (PARP), a boa governança é apresentada como medida para aliviar a pobreza (em seu enfoque multidimensional) ao garantir a disponibilidade de serviços “essenciais à cidadania” (IMF, 2011).

No relatório de 2014 (IMF, 2014), são apontados avanços na implementação da agenda da boa governança: implementação do pacote legislativo anticorrupção; aprovação do “Protocolo sobre a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes”; promulgação do Decreto-Lei que define o regime jurídico de insolvência e recuperação de empresas comerciais e; melhoria no acesso à justiça para cidadãos economicamente desfavorecidos através de assistência sem custo e redução gradual do tempo de espera.

O sistema judicial assume importante papel na garantia da ordem social e do cumprimento dos contratos. De acordo com o FMI, “para a consolidação de um clima de harmonia e paz social é essencial a manutenção da ordem pública e a proteção dos cidadãos e seus bens” (IMF, 2011, p.14).

Em Moçambique, o judiciário foi reorganizado em 2007. Em 2011, o governo brasileiro estabeleceu um acordo de cooperação - abordado no capítulo 4 - com o governo moçambicano para promover a “capacitação jurídica de formadores e magistrados”, a ser realizada pela Escola Superior do Ministério Público da União.

Em 2013, a OCDE (OECD, 2013) apontou os entraves que ainda permaneciam no sistema judicial moçambicano: os tribunais comerciais especializados não teriam entrado plenamente em vigor, os juízes careceriam de competências adequadas, o processo de falência de empresas seria ultrapassado e necessitaria de reformas.

As últimas décadas de reformas reorientaram positivamente a trajetória de crescimento econômico de Moçambique; no entanto, a implementação de políticas é frequentemente fraca, visto que vários braços do governo permanecem comprometidos com uma economia regulada ou não têm a capacidade técnica necessária. Esta pode ser uma lacuna entre a promulgação da política e a sua compreensão e operacionalização – por indivíduos e cidadãos corporativos, bem como para os agentes do governo supervisionarem a implementação das políticas. (OECD, 2013, p.14, tradução nossa)

Nesta perspectiva, a falta de capacidade técnica, conjugada ao apego ao modo antigo de funcionar, seriam responsáveis pelo fracasso na implementação das políticas recomendadas e, conseqüentemente, o fracasso no combate à pobreza. Este fracasso se daria não porque as reformas fossem inadequadas, mas sim porque ainda não foram compreendidas pelos atores que deveriam implementá-las (IMF, 2011).

Em sentido contrário, Boaventura de Souza Santos (SANTOS, 2006) aponta a complexidade que caracteriza os sistemas judicial e legal em Moçambique e que levariam a novos determinantes na implementação das reformas.

Segundo o autor, as reformas do sistema judicial focam exclusivamente no sistema legal e judicial oficiais, concebidos como compondo um sistema unificado, e desconsideram a multiplicidade de ordens legais não-oficiais e mecanismos de resolução de disputas que coexistem, desde o período colonial, com o sistema oficial. A negação das estruturas legais não-estatais, combinada à indução, a nível global, de alterações no papel do Estado, teriam levado a um maior distanciamento entre a “lei no papel” e a “lei na prática” (SANTOS, 2006).

Conforme apontamos no primeiro capítulo, as “autoridades tradicionais” assumem histórico papel nas sociedades africanas. No período colonial, esta figura foi legitimada tomando a posição de “régulos” e servindo como parte da organização administrativa, legal e judicial do governo colonial. A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) carregava internamente divergências em relação às autoridades tradicionais e, com a vitória na luta pela libertação, prevaleceu a corrente que considerava as “autoridades tradicionais” como uma ameaça ao projeto revolucionário. Contudo, a figura das autoridades tradicionais não desapareceu e, com o surgimento da RENAMO, ganhou apoio e contribuiu para reforçar o processo de desestabilização interna.

A partir da adesão de Moçambique ao BM e FMI, na década de 1990, a agenda da boa governança foi recomendada como forma de distanciar as instâncias governamentais do modelo de economia planificada e se apresentou como sendo uma política “culturalmente relevante”. Em outras palavras, a participação de toda a sociedade (incluindo as autoridades tradicionais) se apresentava como sendo fundamental para o “sucesso” na implementação das “reformas” do BM e FMI.

A legitimação das autoridades tradicionais neste novo contexto em Moçambique reforçou o que Santos (2006) denominou de “Estado heterogêneo” e “pluralidade legal”.

A “heterogeneidade” do Estado (SANTOS, 2006) se constituiria como resultado da influência de diferentes e contraditórias pressões sobre os aparatos estatais em seus diferentes setores e níveis de atuação, imprimindo a eles lógicas e ritmos diferentes e fazendo com que não seja possível identificar um padrão coerente de ação estatal.

A “pluralidade legal” (ibid.) se constituiria a partir dos impactos das reformas nas condições locais e nacionais, que se dariam em circunstâncias em que nem seria possível incorporar a sua lógica de forma consistente, nem seria possível subverter completamente as pressões externas. Assim, diferentes lógicas regulatórias coexistiriam nos diferentes setores do Estado e em seus diferentes níveis.

Enquanto características das reformas comandadas pelo BM e FMI, estão o seu caráter de coerção e convencimento. Contudo, coerção e convencimento atuam em Moçambique exercendo pressões intensas e seletivas sobre determinadas instituições e arcabouços legais (SANTOS, 2006). Ao mesmo tempo, algumas instituições e arcabouços legais seguiriam sujeitos à sua própria lógica interna e serviriam de plataforma para que as elites locais exercessem seus poderes políticos. Como exemplo, Santos (2006) compara as políticas e legislações econômico-financeiras - que não abririam brechas para decisões internas - e as políticas e legislações voltadas para a instituição familiar – que estariam abertas para as influências e disputas das elites nacionais, contanto que não inviabilizassem a ordem econômico-financeira determinada.

Compreendemos que a “heterogeneidade” e a “pluralidade” apontadas por Santos (2006) reforçam a ideia, defendida no capítulo 2, de *ampliação externa e seletiva* do Estado moçambicano.

A profunda “porosidade” do ordenamento legal e do Estado (SANTOS, 2006) teria como importante determinante as políticas de desestabilização, que levaram as instituições governamentais à situação de incapacidade tanto de atuação no provimento dos serviços públicos, quanto no controle da ação das ONGs e demais agências internacionais. Como resultado, a “sociedade civil” (não em seu conjunto contraditório, inserido na luta de classes, mas de forma seletiva) se “engrandeceu” em relação à “sociedade política” (que vinha devastada pelas políticas de desestabilização).

Como exemplo, no setor social (educação e saúde), a “solidariedade” das ONGs estrangeiras e demais agências internacionais legitimou a implantação de diferentes lógicas internas e diferentes métodos de atuação, que variam entre as ONGs (de acordo com os Estados nacionais a que estão ligadas) e entre estas e as agências internacionais

(SANTOS, 2006). Esta variação, devido à concentração geográfica das suas ações, é verificada também nas diferentes regiões de Moçambique (ibid.).

Neste contexto, as reformas atuam seletivamente sobre determinadas instituições estatais que deveriam atuar para assegurar a governabilidade, a segurança dos negócios, os direitos de propriedade, as condições macroeconômicas favoráveis ao capital externo e difundir a “cultura de trabalhar”. Estas são as instituições centrais para a agenda da boa governança. As demais instituições são deixadas para que as dinâmicas das disputas e correlações de forças locais atuem, desde que assegurem a ordem e a governabilidade.

Assim, a modernização é seletivamente incentivada, levando a uma situação que é identificada por Florestan Fernandes (1975) em suas análises sobre as economias capitalistas dependentes: a coexistência de tempos históricos distintos. Esta coexistência é própria da dinâmica do desenvolvimento capitalista, ou seja, ela não aponta para resquícios de uma sociedade “atrasada” que ainda não teria se inserido plenamente no capitalismo e que, por isso, ainda não teria gozado dos seus benefícios.

[...] a articulação de formas de produção heterogêneas e anacrônicas entre si preenche a função de calibrar o emprego dos fatores econômicos segundo uma linha de rendimento máximo, explorando-se em limites extremos o único fator constantemente abundante, que é o trabalho – em bases anticapitalistas, semicapitalistas ou capitalistas. Por isso, estruturas econômicas em diferentes estágios de desenvolvimento não só podem ser combinadas organicamente e articuladas no sistema econômico global. [...] Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do “cálculo capitalista”. (FERNANDES, 1975; p. 52-53)

Ao analisar o contexto de Moçambique, compreendemos que esta “combinação” (FERNANDES, 1975) ganha materialidade ao observarmos a complexidade que caracteriza o arcabouço legal e institucional. Complexidade que impõem graves dificuldades à implementação da agenda de reformas do BM e FMI (incluindo a boa governança), tornando-a ainda mais lenta.

DA “AJUDA” À “COOPERAÇÃO” INTERNACIONAL

Para muita gente o que define o nosso País é a quantidade de problemas que tem. Discordo. Não é a quantidade de problemas, mas sim a relação entre problemas e soluções. Se há algo que não faz falta a esta terra, esse algo são soluções. De todos os quadrantes: de filantropos, organizações bem intencionadas, bancos que têm no coração o destino dos menos afortunados. Resumidamente: a indústria da compaixão e do desenvolvimento. (MACAMO, 2006, p.10)

Conforme apontamos na seção anterior, um dos “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)”, lançado em 2000, é “estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”. Para alcançar este objetivo foi estipulada a meta de desenvolver o livre comércio e o sistema financeiro, baseados em regras previsíveis e não-discriminatórias. Também no ano 2000, foi lançado o “Pacto Global”, uma iniciativa desenvolvida pela ONU com o objetivo de dar suporte aos ODM, mobilizando a comunidade empresarial internacional, em base voluntária, para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção.

Desta forma, o discurso da parceria e do diálogo foram incorporados à lógica das reformas e a “participação” passou a ser inserida nos PRSPs e permanentemente monitorada, assim como os demais ODMs.

O discurso da “participação”, a partir do momento em que se estabeleceram os ODMs, recebeu um novo sentido: a comunidade internacional (incluindo as instituições financeiras, empresariais, Estados “doadores”, ONGs e organismos internacionais) estaria convocada a colaborar para que os países “pobres” conseguissem caminhar “com suas próprias pernas” em direção ao “alívio” à pobreza e às mazelas que estão associadas.

O mecanismo da participação, desta forma, teria como efeito a atenuação do sentimento de que o país passaria por uma excessiva intervenção externa e perda de soberania.

Neste sentido, Fraser (2005) aponta que a estreita colaboração entre instituições financeiras internacionais (IFIs), estados “doadores”, empresas e “sociedade civil” - legitimada pelos PRSPs - pulveriza a intervenção destas instituições nos processos políticos domésticos e evita que uma agência ou instituição seja diretamente acusada de violação da soberania. Este argumento aponta para um dos motivos pelos quais o incentivo à cooperação Sul-Sul tornou-se parte da agenda do Banco Mundial.

A intervenção se consolida por uma série de pequenas ações interligadas, nenhuma das quais, por si só, aparece o suficiente para causar ofensa grave contra a soberania, mas que, como um todo, cada vez mais atua para mudar o local da tomada de decisão de Sul para Norte. Nesta situação, não é possível sustentar que determinados agentes externos determinam resultados. Em vez disso, dada a supervisão multifacetada da política de países em desenvolvimento sob os PRSPs, o internacional sempre está presente nos níveis nacionais e locais. A análise dessa situação requer um foco sobre as interações entre os atores internos e externos (FRASER, 2005, p.335, tradução nossa).

Como parte da *seletividade* da ampliação do Estado moçambicano, a participação também é seletiva.

Na história do Banco Mundial, os mecanismos de participação foram introduzidos, de forma seletiva, desde a década de 1980.

De acordo com Fraser (2005), quatro processos demonstram a influência do banco no aumento quantitativo das políticas participativas:

1) A partir de finais dos anos 1980, ao enfrentar críticas vindas de ONGs e de dentro do sistema político dos EUA sobre questões que incluiriam o meio ambiente, direitos dos povos indígenas e barragens, o Banco teria sido motivado a introduzir a participação como uma forma de “verificação de segurança” (FRASER, 2005) dos projetos nessas áreas específicas.

2) A partir do início dos anos 1990, o Banco teria sido “encorajado” a seguir os passos de grandes doadores bilaterais que introduziram mecanismos de planejamento participativo como prática normal dos seus próprios projetos. Nesta ocasião, o Banco teria patrocinado um “Grupo de Estudo sobre Desenvolvimento Participativo” e publicado vários documentos sobre políticas participativas e livros de “boas práticas”.

3) A partir de meados da década de 1990, o Banco começou a impulsionar a participação a partir do nível do planejamento local para a política econômica e trabalho setorial e, eventualmente, para o planejamento político e econômico à escala nacional.

4) Sob a Presidência de James Wolfensohn, o BM teria trazido novas aberturas para expandir e formalizar estas tendências (FRASER, 2005). No final dos anos 1990, as questões de participação da sociedade civil se transformaram em condição para o perdão da dívida através da iniciativa “Países Pobres Altamente Endividados” (HIPC).

Um dos documentos sobre participação elaborados pelo BM foi o *The Participation Sourcebook* (1996), que, dentre outros, apresenta o relato do processo participativo ocorrido em 1991 em Moçambique para a elaboração da “Revisão da Implementação no País” (Country Implementation Review – CIR).

Na ocasião, o desafio era garantir a integração entre funcionários do BM e representantes do governo moçambicano envolvidos na implementação das reformas. Segundo relata a consultora do BM responsável por coordenar o processo em Moçambique:

Algumas pessoas pensam que nós temos a escolha, no nosso trabalho, entre abordagem participativa e não-participativa. Eu não vejo desta forma. Nós não temos escolha a não ser praticar a participação, porque o desenvolvimento é um processo social. (WORLD BANK, 1996, p.87, tradução nossa)

Contudo, Fraser (2005) aponta uma série de problemas que são relatados ao final dos processos participativos de elaboração dos PRSP nos diversos países em que são implementados:

As avaliações normalmente apontam que a experiência de muitos dos processos de elaboração dos PRSP envolveu:

- Agendas estritamente definidas, estabelecida previamente pelo governo;
- Propostas detalhadas e “pré-cozidas” para mudança de políticas e apresentadas como itens para discussão dentro de restrições definidas;
- Processos limitados de interação. Em vez de iniciar o debate, as críticas e alternativas elaboradas pela sociedade civil têm sido “processadas” pelo governo de um forma extrativista;
- Domínio de processos participativos por grupos urbanos, profissionais, ONGs humanitárias e seus parceiros. Muitos dos principais grupos que constituem a sociedade civil, comunidades rurais, camponeses, sindicatos e grupos religiosos não se envolvem no processo;
- Tempo limitado atribuído à participação, resultando em convites para reuniões chegando a curto prazo e muito breve espaço entre a liberação de documentos de consulta e o prazo para comentários;
- Apresentação e discussão do PRSP em linguagem altamente técnica e uma incapacidade de traduzir documentos em línguas locais.

Existe, portanto, um consenso de que na maioria dos casos são apontados problemas na profundidade da participação. Há também um amplo consenso de que os processos de elaboração dos PRSP não conseguem gerar qualquer alteração significativa nas políticas macroeconômicas. (FRASER, 2005, p.326, tradução nossa)

A partir deste relato, compreendemos como se materializa a seletividade da ampliação do Estado em Moçambique, onde as comunidades rurais são sistematicamente excluídas dos “processos participativos”, assim como as organizações locais mais críticas e combativas.

A seletividade da “participação” é explicitada no PRSP e no planejamento do governo de Moçambique do período 2006-2009 (PARPA II). O PRSP deste período descreve os papéis que devem desempenhar os “intervenientes” no processo do PARPA II:

As **Províncias** devem ajudar na elaboração do PARPA II através dos relatórios dos Observatórios Provinciais da Pobreza.

A função do **setor privado** é fazer a economia crescer. Isto é conseguido através da criação de postos de trabalho, aumento da produtividade, adoção de tecnologia inovadora, aumento tanto do rendimento dos trabalhadores quanto do retorno para os proprietários de capital e por integrar os diferentes setores da economia nacional e internacional.

A função das **organizações dos trabalhadores** é garantir que alguns dos ganhos em produtividade possam beneficiar este grupo social. Eles também devem trabalhar para assegurar que os empregos estejam protegidos quando empresas entrarem em falência ou sofrerem mudança de propriedade.

As **organizações não-governamentais** estão se proliferando em Moçambique como a presença da comunidade dos parceiros de cooperação. Em Moçambique, as ONGs devem complementar a função do Estado. Estas organizações são importantes para o plano de ação para redução da pobreza absoluta.

As **instituições religiosas (igrejas)** têm um papel extremamente importante na redução pobreza. Em Moçambique, elas têm a tarefa de restabelecer o tecido social em termos de sua dimensão moral e para ajudar com a pacificação após as várias convulsões sociais e da guerra que terminou em 1992. Elas têm tradicionalmente desempenhado um papel importante na educação e saúde neste país. Para PARPA I, as igrejas propuseram que o governo criasse um canal permanente, estável e regular que teria autoridade resolver problemas.

Jovens e estudantes podem trabalhar através das suas organizações para ajudar a preparar e fazer comentários ao PARPA II.

Os **meios de comunicação** têm divulgado as reuniões realizadas para discutir o PARPA e têm publicado editoriais sobre o assunto. A função destes agentes de disseminação de informações é importante.

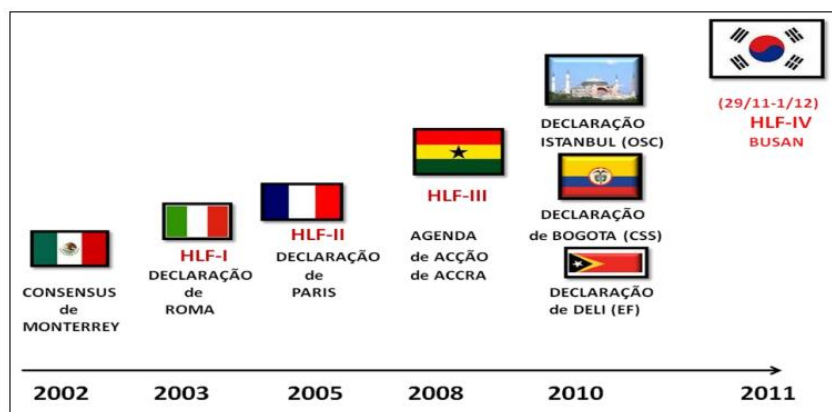
O **Povo Moçambicano** contribui para o sucesso do PARPA II através dos vários mecanismos de participação, incluindo os Observatórios Provinciais da Pobreza e as várias organizações da sociedade civil. (IMF, 2007, p.146-147)

O papel da comunidade internacional, apesar de ser ressaltado em diversas partes do documento, não é claramente delimitado.

A intensa “participação” externa nas políticas internas, conforme já observamos, poderia gerar incômodos aos agentes privados e organismos internacionais e fomentar revoltas contra a agenda de reformas. Para evitar estes prejuízos, que tornariam ainda mais lento o processo de implementação, foram estabelecidas algumas regras para que as ações externas fossem coordenadas, de forma a aumentar a sua eficácia. Estas regras foram estabelecidas a partir de encontros envolvendo organismos internacionais e agentes privados e desembocaram em alguns compromissos.

A seguir, apresentamos alguns dos compromissos internacionais assumidos por Moçambique.

Quadro 10. Compromissos internacionais assumidos por Moçambique



Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p.8.

O *Consenso de Monterrey* sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizado em 2002, apontou que, apesar de os líderes mundiais terem concordado com a Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000) e assumido o compromisso de alcançar até 2015 as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estes objetivos só seriam alcançados nos países em desenvolvimento com o financiamento proveniente das nações mais desenvolvidas.

A declaração do *Consenso de Monterrey* incentiva os países doadores a empreenderem um maior esforço para honrarem o compromisso de alocar 0,7% do seu *Produto Nacional Bruto (PNB)*, como “Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)” para países em vias de desenvolvimento, conforme concordado em 1970 pela Assembleia Geral da ONU (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013).

Na concepção do FMI (IMF, 2003), a OAD se caracteriza pelos fluxos financeiros de financiamento administrados como o principal objetivo de “promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento”. Eles são de caráter concessional, com um elemento de concessão de pelo menos 25% (usando uma taxa fixa de juros de 10%). Por convenção, os fluxos de AOD incluem contribuições de organismos governamentais para países em desenvolvimento (AOD bilateral) e para instituições multilaterais. As receitas de AOD incluem desembolsos realizados por “doadores” bilaterais e instituições multilaterais. Os empréstimos de agências de crédito à exportação são excluídos do conceito de AOD.

O PNB é o conjunto de riquezas geradas em um país com o desconto de toda renda enviada para o exterior e com a soma de toda riqueza que é enviada para o país por empresas nacionais que atuam externamente. Assim, o PNB considera o somatório de todas as riquezas produzidas por empresas pertencentes a um país, independentemente do local em que elas estejam atuando. As remessas de renda advindas do estrangeiro são chamadas de RLRE (Renda Líquida Recebida do Exterior), ao passo que as remessas que deixam o país são chamadas de RLEE (Renda Líquida Enviada ao Exterior). Portanto, o PNB nada mais é do que o PIB (o somatório de todas as riquezas produzidas dentro do território, sem considerar a sua nacionalidade) diminuído pela renda enviada e somado com a renda recebida.

Nas economias centrais do capitalismo, o PNB tende a ser muito maior que o PIB, pois estes países recebem grande parte da riqueza que é produzida pelas empresas nacionais a partir da exploração da força de trabalho e dos recursos naturais nos países

capitalistas dependentes. Portanto, destinar 0,7% do seu PNB aos países capitalistas dependentes é uma forma encontrada pelas economias centrais e as alianças interimperialistas (FONTES, 2010) para exercer controle sobre as políticas internas a partir da riqueza advinda da intensa exploração e expropriações causadas pela sua atuação nestes mesmos países.

Em outras palavras, a “ajuda” (que, a rigor, é um empréstimo que fortalece o papel coercitivo da dívida pública) concedida às economias dependentes provém da exploração do seu próprio solo, suas águas, seus minérios e suas força de trabalho. Poderia esta “ajuda” auxiliar no “alívio” à pobreza?

O segundo “Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda”, realizado no ano de 2005 em Paris, resultou na *Declaração de Paris (DP)*, que é a principal referência no que diz respeito a normas e práticas internacionais em “eficácia da ajuda externa”.

A DP foi aprovada por 52 doadores/agências e países parceiros, bem como por outros 30 intervenientes na área da cooperação e desenvolvimento (Nações Unidas, organismos internacionais e ONGs). Ela incorpora compromissos tanto para os países doadores como para os recipientes. Ao aderir, os países e as organizações devem colocar em prática cinco princípios para melhorar a eficácia da ajuda. Na lista dos signatários da DP, o Brasil aparece como tendo a confirmação da assinatura pendente²⁶.

Os cinco Princípios da *Declaração de Paris* são: 1- Apropriação: Os países recipientes exercem liderança sobre as suas políticas e asseguram a coordenação da sua implementação; 2- Alinhamento: Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros; 3- Harmonização: As ações dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes; 4- Gestão centrada nos resultados: Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados; 5- Responsabilidade mútua: Tanto os doadores como os países recipientes são responsáveis pelos resultados (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013).

A partir da *Declaração de Paris*, a interferência dos “doadores” nas políticas internas deve alcançar a aparência de que tais políticas foram realizadas no âmbito dos governos recipientes. Esta prática de “apropriação” já vinha sendo imposta desde o lançamento da iniciativa HIPC, na década de 1990, a partir da elaboração dos PRSPs. A

²⁶ Disponível em:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadheringtotheparisdeclarationndaaa.htm>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

DP, contudo, reforça a responsabilização dos governos recipientes sobre os resultados das políticas.

O “Terceiro Fórum sobre a Eficácia da Ajuda”, organizado pelo OCDE, aconteceu em 2008, em Accra (Gana). O encontro culminou com a adoção da *Agenda para a Ação de Acra (AAA)*, que contém compromissos para fortalecer e acelerar a implementação da *Declaração de Paris*. Um aspecto a ressaltar sobre a AAA, é o fato de ela fazer menção explícita ao papel da cooperação Sul-Sul, salientando a sua complementaridade com a cooperação Norte-Sul, e a importância da cooperação triangular.

Terceiro Fórum de Alto Nível de Accra sobre a Eficácia da Ajuda – 2008:

Estamos abertos e trabalharemos com todos os intervenientes no desenvolvimento

19. Os contributos de todos os intervenientes no desenvolvimento são mais eficazes quando os países em desenvolvimento estão em posição de os gerir e coordenar. Acolhemos com agrado o papel dos novos contribuidores e melhoraremos o modo de interação de todos os intervenientes no desenvolvimento, adoptando as seguintes medidas: a) Encorajaremos todos os intervenientes no desenvolvimento, incluindo os participantes da cooperação Sul-Sul, a adotar os princípios da Declaração de Paris como ponto de referência na prestação de cooperação para o desenvolvimento. b) Reconhecemos os contributos feitos por todos os intervenientes no desenvolvimento e em particular o papel desempenhado por países de rendimento médio, tanto como fornecedores como recebedores de ajuda. Reconhecemos a importância e as particularidades da colaboração Sul-Sul e que podemos aprender por meio da experiência dos países em desenvolvimento. Encorajamos um maior desenvolvimento de cooperação triangular. [...] d) Instamos os países em desenvolvimento a mobilizarem, gerirem e avaliarem as suas iniciativas de cooperação internacional em benefício de outros países em desenvolvimento. e) A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento visa a observar o princípio da não-interferência nos assuntos internos, igualdade entre os parceiros e respeito pela sua independência, soberania nacional, diversidade cultural e identidade e conteúdo local. Isto desempenha um importante papel na cooperação para o desenvolvimento internacional e é um valioso complemento para a cooperação Norte-Sul. (ACCRA, 2008, p. 5 e 6)²⁷

Além de reforçar a DP, a agenda de Accra ressalta a importância da Cooperação Sul-Sul enquanto um importante complemento da Cooperação Norte-Sul, não só por meio de Cooperação Triangular (Sul-Sul-Norte), mas também, e principalmente, devido ao seu caráter de “igualdade”, “não-interferência”, “respeito pela soberania”.

Conforme já salientamos, uma condição para que o pacote de reformas - principalmente aquelas de longo prazo - seja implantado com êxito é a “apropriação”

²⁷ Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/41202060.pdf>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

das reformas pelos países. Como elas estão sujeitas a sofrer resistências internas, são utilizadas inúmeras estratégias de coerção e de convencimento.

Muito já falamos sobre as estratégias de coerção na implantação das reformas. Assim como as estratégias de coerção, as estratégias de convencimento também evoluem e se “reciclam” (PEREIRA, 2010), pois “o consenso não é um efeito que se acresce, mas está incorporado, em formas sempre diferentes e que se renovam, naquela função de fundo” (VOZA, 2017, p.426-427) de produção da hegemonia.

Desta forma, a agenda de Accra apresenta mais uma estratégia de convencimento (consenso) que poderia vir a ser utilizada na implantação das reformas: a chamada Cooperação Sul-Sul. Por ser realizada “entre iguais”, ela está sujeita a uma menor resistência interna. Além disso, ela se apresenta como um meio de “ensinar-aprender” a implementar as medidas macroeconômicas, a boa governança, a modernização dos setores essenciais para ampliar a acumulação do capital internamente e a manejar os conflitos sociais.

O “IV Fórum de Alto Nível” organizado pelo OCDE aconteceu em Busan, na Coreia do Sul, em dezembro de 2011. O objetivo foi realizar um balanço das metas da *Declaração de Paris* (cujo horizonte foi o ano de 2010) e determinar caminhos futuros. O Fórum resultou no documento “*Parceria Global de Busan sobre Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento*”.

A Parceria de *Busan* representa uma nova abordagem em relação à estrutura internacional da cooperação, pois passa a reunir uma grande variedade de atores (Governos, Parlamentos, empresários, organismos internacionais, ONGs e demais agências locais e internacionais) e substitui o termo “ajuda” por “cooperação”, que apresenta um caráter menos vertical e passivo por parte daquele que é “ajudado”.

Nós, Chefes de Estado, Ministros e representantes de países em desenvolvimento e países desenvolvidos, responsáveis de instituições multilaterais e bilaterais, representantes de diferentes tipos de organizações públicas, da sociedade civil, privadas, parlamentares, organizações locais e regionais reunidos aqui em Busan, República da Coreia, reconhecemos que estamos unidos através de uma nova parceria que é mais abrangente e mais inclusiva do que nunca, baseada em princípios compartilhados, objetivos comuns e compromissos diferenciados para um desenvolvimento internacional eficaz. 2. A natureza, as modalidades e as responsabilidades que se aplicam à cooperação sul-sul, diferem daquelas que se aplicam à cooperação norte-sul. Ao mesmo tempo, reconhecemos que todos fazemos parte de uma mesma agenda para o desenvolvimento na qual participamos com base em objetivos comuns e princípios compartilhados. Assim, encorajamos maiores esforços para apoiar uma cooperação mais eficaz baseada nas especificidades de cada país. Os princípios, compromissos e

ações acordados no documento de Busan serão referências para os parceiros da cooperação sul-sul numa base voluntária. (Busan, 2011, p.1)²⁸

A declaração de Busan também confere destaque à cooperação Triangular, Cooperação Sul-Sul e Parcerias Público-Privadas e reforça o caráter “ensinar-aprender”.

Temos também uma arquitetura da cooperação para o desenvolvimento mais complexa, caracterizada por um maior número de atores estatais e não estatais, bem como pela cooperação entre países em diferentes etapas de desenvolvimento, muitos deles países de renda média. A cooperação sul-sul e triangular, novas formas de parceria público-privada e outras modalidades e veículos para desenvolvimento ganharam mais espaço, complementando formas de cooperação norte-sul. [...] Todos os atores envolvidos na cooperação para o desenvolvimento devem compartilhar as lições aprendidas. Saudamos as oportunidades apresentadas pelas diversas abordagens à cooperação para o desenvolvimento, tais como a cooperação sul-sul, bem como as contribuições das organizações da sociedade civil e das entidades privadas; trabalharemos juntos para avançar e aprender com as suas realizações e inovações, reconhecendo suas características únicas e seus méritos respectivos. (BUSAN, 2011, p.2)

Ao ampliar a compreensão acerca da cooperação e incluir acordos entre governo e empresas (que podem ser estrangeiras), a Declaração de Busan aponta para a problemática da perda de força dos Estados nacionais dos países secundários diante das empresas multinacionais, que passam a ser interlocutoras legítimas nas questões de política interna.

Os Princípios da Declaração de Busan são:

- A) Apropriação das prioridades de desenvolvimento pelos países em desenvolvimento. As parcerias para o desenvolvimento só terão êxito se forem lideradas pelos países em desenvolvimento, implementando abordagens adaptadas às situações e às necessidades específicas de cada país.
- B) Enfoque nos resultados. Os nossos investimentos e esforços, alinhados com as prioridades e políticas estabelecidas pelos próprios países em desenvolvimento, devem ter um impacto duradouro sobre a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, sobre o desenvolvimento sustentável, e sobre o reforço das capacidades dos países em desenvolvimento.
- C) Parcerias inclusivas para o desenvolvimento. Abertura, confiança e respeito e aprendizagem mútuos, reconhecendo os papéis diferentes e complementares de todos os atores, são essenciais para parcerias eficazes em prol dos objetivos de desenvolvimento.
- D) Transparência e responsabilização mútua. Responsabilização mútua e para com os beneficiários alvos da nossa cooperação, assim como para com nossos respectivos cidadãos, organizações, eleitores e acionistas, são fundamentais para garantir a obtenção de resultados. Práticas transparentes formam a base para uma melhor responsabilização (BUSAN, 2011, p.3).

A Declaração de Busan representa um passo para além de Paris e de Acra nos seguintes aspectos (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013):

²⁸ Disponível em: [https://www.oecd.org/dac/effectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20-%20FINAL%20\(POR\).pdf](https://www.oecd.org/dac/effectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20-%20FINAL%20(POR).pdf). Acesso em 17 de setembro de 2016.

- É apoiada por provedores de Cooperação Sul-Sul (inclusive os BRICS²⁹) e organizações internacionais da “sociedade civil”;
- Reconhece que a ajuda é apenas uma das várias fontes de financiamento do desenvolvimento, que deveria desempenhar um “papel catalisador” e complementar num quadro de cooperação mais abrangente;
- Considera aspectos “para além da ajuda”, com objetivo de facilitar parcerias para a “eficácia do desenvolvimento”;
- Reconhece a diversidade e multiplicidade de parceiros, permitindo que os parceiros de cooperação do Sul possam aderir aos compromissos globais numa “base voluntária”;

Em síntese, por meio dos PRSPs, da agenda da boa governança e dos mecanismos de participação é consolidada a intervenção externa nas políticas nacionais em Moçambique.

Conforme defendemos nesta tese, a Cooperação Sul-Sul de Moçambique com nações relativamente mais avançadas na implementação da agenda de reformas, como é o caso do Brasil, tem um caráter pedagógico.

A Cooperação Norte-Sul carrega o peso da opressão do colonialismo e, por ser estabelecida entre países profundamente desiguais, apresenta, no cotidiano da implementação dos programas e políticas, um abismo sociocultural entre os técnicos estrangeiros e os nacionais, o que causa impactos na aplicação das tecnologias requeridas para maximizar a acumulação de capital.

Os países do “Norte”, conforme já apontamos, são incentivados, desde 1970, a alocar 0,7% do seu *Produto Nacional Bruto (PNB)* como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) aos países pobres e a contribuir com um maior peso nas agências internacionais de desenvolvimento. Também apontamos o significado que a alocação desta pequena porcentagem do PNB assume: a “ajuda” financeira (que, a rigor, funciona como um empréstimo e, portanto, configura uma nova dívida) provém da expropriação de comunidades e da exploração do solo, das águas, dos minérios e da força de trabalho por parte das empresas vinculadas aos países do “Norte”.

²⁹ Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul.

Em contraste, a Cooperação Sul-Sul é apresentada como sendo realizada horizontalmente entre “iguais”, ou seja, países que apresentam semelhanças em sua história de colonização, que é vista como tendo sido a causa do atraso no desenvolvimento. Devido ao seu caráter “horizontal”, o seu foco não está nos aportes financeiros concedidos, mas no aprendizado que é transferido, seja no modo de “fazer política”, seja na aplicação das tecnologias que são transferidas.

Ao analisarmos a relação Brasil-Moçambique, que é encoberta pelo “guarda-chuva” do conceito de cooperação Sul-Sul, observamos que as empresas brasileiras, assim como aquelas vinculadas aos países do “Norte”, promovem expropriações e atuam na exploração dos recursos naturais e da força de trabalho moçambicana. Contudo, ao contrário da relação Norte-Sul, a “moeda de troca” não são os recursos financeiros, mas sim o conhecimento, o bom exemplo e as boas práticas que facilitarão a implementação das reformas. A semelhança histórica entre os dois países e a língua oficial em comum seriam facilitadores adicionais para se alcançar este objetivo. Aprofundamos esta questão no capítulo 4.

3.2. IMPACTOS DAS REFORMAS NOS GASTOS SOCIAIS

O FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO

Em Moçambique, o orçamento do Estado é fortemente sustentado pela “ajuda” externa. O documento do FMI de 2007 (IMF, 2007) aponta que a “ajuda” externa financiou cerca de metade do orçamento do Estado e, em média, 15% do PIB (média para o período de 2000 a 2004). Em 2014, 31% do orçamento foi financiado por recursos externos (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013). Mundialmente, Moçambique é um dos países mais dependentes da “ajuda” externa (IMF, 2007).

Deste modo, para compreendermos as ações para qualificação da força de trabalho e o financiamento da educação é necessário compreender a dinâmica do orçamento do Estado e da “ajuda” dos doadores.

O quadro 11 aponta a evolução da “ajuda” na história do País.

Quadro 11. Histórico da ajuda externa em Moçambique

As políticas nacionais e as tendências internacionais têm influenciado bastante os padrões dos fluxos de ajuda, com os seguintes destaques:

- 1) **(1975-1982) Período Pós Independência:** A ajuda fluiu sobretudo do bloco leste e dos países Nórdicos em forma de Assistência Técnica e apoio as importações com vista a financiar projectos de desenvolvimento. Porém, registou-se um fluxo importante de técnicos profissionais de toda a parte do Mundo.
- 2) **(1983-1992) Conflito armado e mudança para uma “economia de mercado”:** Nesta fase a Ajuda Alimentar foi direccionada a acções de Emergência. Houve a Introdução do PAE (Programa de Ajustamento Estrutural) seguido pela duplicação de ajuda alimentar entre 1985 e 1987. O Apoio a Balança de Pagamentos e as importações passou a ser também uma modalidade de ajuda importante, contribuindo até 26% do total dos fluxos de ajuda em 1990. Há uma presença crescente de doadores, tanto de ONG's internacionais (de 7 em 1980 para 180 em 1990), como de bilaterais e multilaterais. Neste período teve início o “apoio orçamental vinculado” pela Suíça.
- 3) **(1992-1996) Acordos de Paz e primeiras eleições multipartidárias:** A ajuda de emergência e alimentar baixou drasticamente entre 1993 e 1994, mas o apoio à balança de pagamentos e as importações continuou durante este período. Contudo, os projectos de reabilitação para repor as infra-estruturas destruídas pela guerra provocaram maiores fluxos de investimentos. Há um maior papel dos doadores multi-laterais e as Nações Unidas desempenham um papel crucial na coordenação de apoio dos doadores, sendo grande parte canalizado através das ONG's internacionais.
- 4) **(1996-2002) Reconstrução das infra-estruturas:** Durante este período houve uma diminuição gradual do papel das Agências multilaterais e ONG's. Enquanto a contribuição bilateral para AOD aumentou para mais do dobro entre 1996 até 2002, a contribuição multilateral manteve-se ao mesmo nível. Este período foi também marcado por uma crescente participação dos doadores no financiamento das despesas correntes, e uma maior atenção as províncias, levando a preferências geográficas. Uma evolução importante foi a mudança de ajuda a projectos para a ajuda sectorial, criando-se fundos comuns para apoiar os sectores na totalidade.
- 5) **(2002-2012) Fortalecimento dos processos do Governo:** Foi introduzido o apoio orçamental geral em 2000 num acordo formal assinado entre o Governo e seis doadores no âmbito de um “Programa Conjunto dos doadores para Apoio Macro-Financeiro”. O Grupo de doadores que aderiu a essa nova modalidade de ajuda cresceu de forma rápida até 10 em 2002, 15 em 2004 com a assinatura de primeiro Memorando de Entendimento (MdE) e G19 que assinaram o segundo MdE com o Governo em Março de 2009. (Veja o capítulo 5). Em Agosto 2010 foi publicada a Política de Cooperação Internacional e a sua estratégia de Implementação. O número de ONG's Internacionais cresceu até aproximadamente 330 em 2010, mais a sua contribuição ao fluxo de AOD é limitada.

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p. 7.

A ajuda externa recebida atualmente por Moçambique (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013) provém da “Parceria de Apoio Programático (PAP)”. Esta é uma parceria entre o Governo de Moçambique e 19 Parceiros, sendo 19 agências internacionais que fornecem Apoio Programático na forma de Apoio Geral ao Orçamento (AGO) e Apoio ao Geral aos Setores (AGS). Este grupo é também

denominado de “Grupo 19” ou “G19”. Os 19 Parceiros de Apoio Programático (PAPs) são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Inglaterra, Espanha, Canadá, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento. As Nações Unidas (ONU) e os Estados Unidos são membros associados, pois, embora não providenciem apoio ao orçamento, eles participam dos processos de planificação, monitoria e avaliação (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013). O Banco Mundial, os Estados Unidos e a Comissão Europeia foram os maiores provedores de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para Moçambique entre 2005 e 2012.

Através do Apoio Direto ao Orçamento do Estado, a ajuda externa constitui umas das formas de financiamento do déficit público em Moçambique. Daí que, a planificação, aplicação e gestão eficazes dessa ajuda é uma prioridade do Governo (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p.4).

De acordo com o documento do governo de Moçambique sobre a eficácia da ajuda (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013), o país é internacionalmente reconhecido como sendo um dos países que mais avançou no desenvolvimento e consolidação de “boas práticas” na área de coordenação e eficácia da ajuda e como um dos pioneiros na aplicação de mecanismos que visam assegurar a observância dos princípios de responsabilização mútua, alinhamento e harmonização, no quadro da parceria entre o Governo e o Grupo de 19 Parceiros do PAP.

De acordo com o relatório da OCDE de 2011 (OECD, 2011), o apoio orçamental dos doadores a Moçambique foi congelado no início de 2010 devido às controvérsias no processo eleitoral de outubro de 2009. O documento aponta que, para melhorar a responsabilização e transparência do governo moçambicano, os doadores propuseram a inclusão de uma matriz política entre os objetivos do governo. O governo aceitou a matriz, embora somente depois que os motins eclodiram em setembro de 2010 e o apoio orçamental dos doadores foi retomado (OECD, 2011).

Para possibilitar a coordenação entre os doadores em Moçambique foi criado o *Development Partners Group* (DPG), que é um fórum que reúne os parceiros de desenvolvimento (bilateral e multilateral) em âmbito de Embaixadores. O DPG reúne-se mensalmente e é presidido pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas (Escritório de Coordenador Residente). Este fórum não interage diretamente com o Governo de Moçambique, constituindo-se como um fórum de concertação entre os doadores (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013). São também convidados para este fórum os

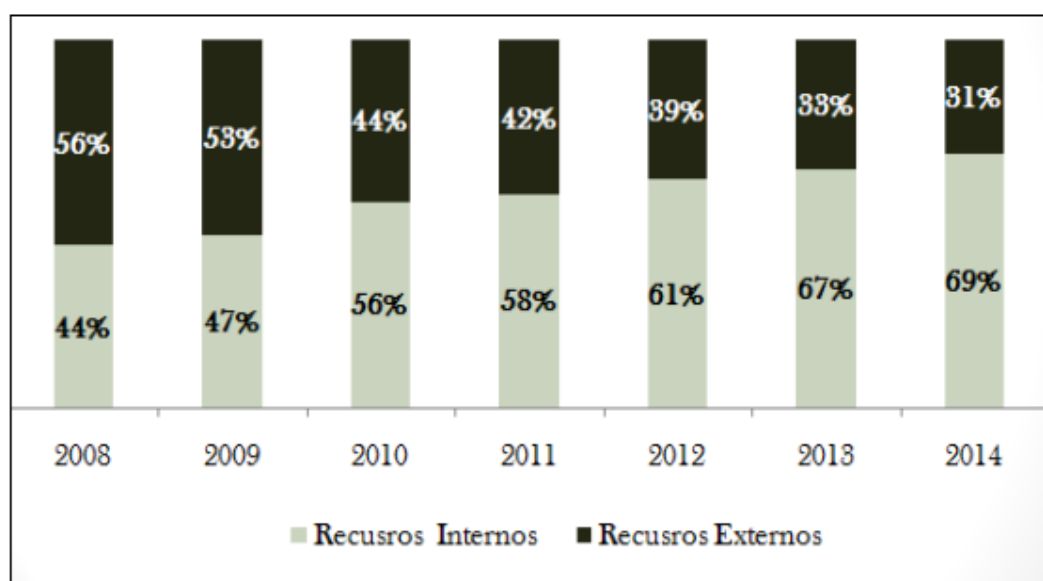
chefes de cooperação dos parceiros emergentes (China, Brasil, Rússia, África do Sul e outros).

Em Moçambique, a Parceria de Apoio Programático (PAP) é regida pelos *Memorandos de Entendimento*, que são assinados a cada 5 anos e estabelecem os princípios e processos ligados a disponibilização de Apoio Geral ao Orçamento (AGO).

O fato de Moçambique constituir um dos maiores receptores da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) na África, reflete a necessidade de financiamento dos recorrentes déficits orçamentais através de “ajuda” (que gera novos endividamentos). Em 2004, na altura da assinatura do primeiro Memorando de Entendimento para a concessão do Apoio ao Orçamento, os recursos orçamentais internos podiam cobrir apenas 30% da despesa pública (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013).

Em 2008, o orçamento do Estado foi majoritariamente financiado por Recursos Externos (56%). A partir de 2010 a dependência orçamental foi reduzida.

Gráfico 6. Evolução da Estrutura do Orçamento do Estado (2008-2014)

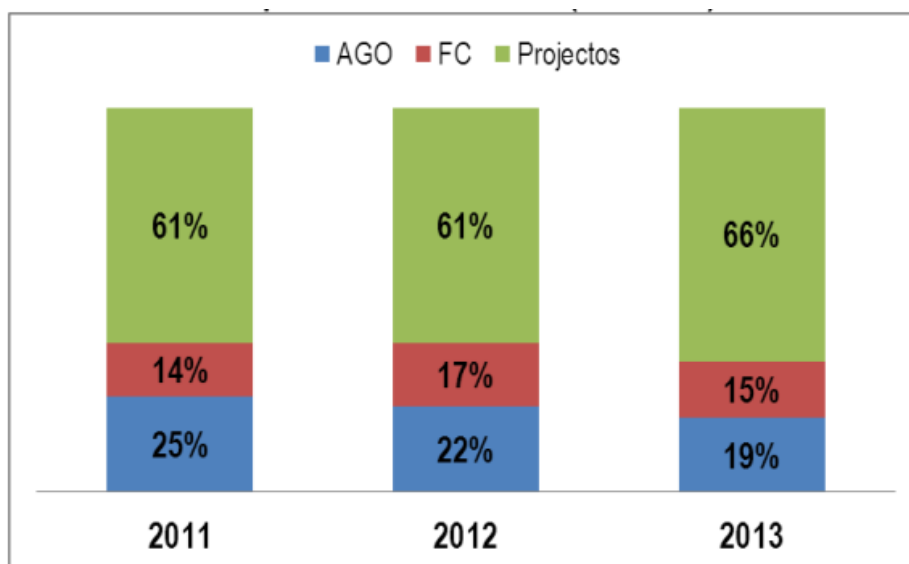


Fonte: MPD

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p.25.

O orçamento do Estado para 2013 projetou um peso de 33% para os recursos externos. Neste ano, os recursos estavam estruturados da seguinte maneira: 66% em projetos, 15% em Fundos Comuns (FC) e 19% em Apoio Geral ao Orçamento (AGO).

Gráfico 7. Peso das Modalidades de Ajuda ao Governo na Estrutura da Cobertura do Orçamento do Estado por Recursos Externos (2011-2013)



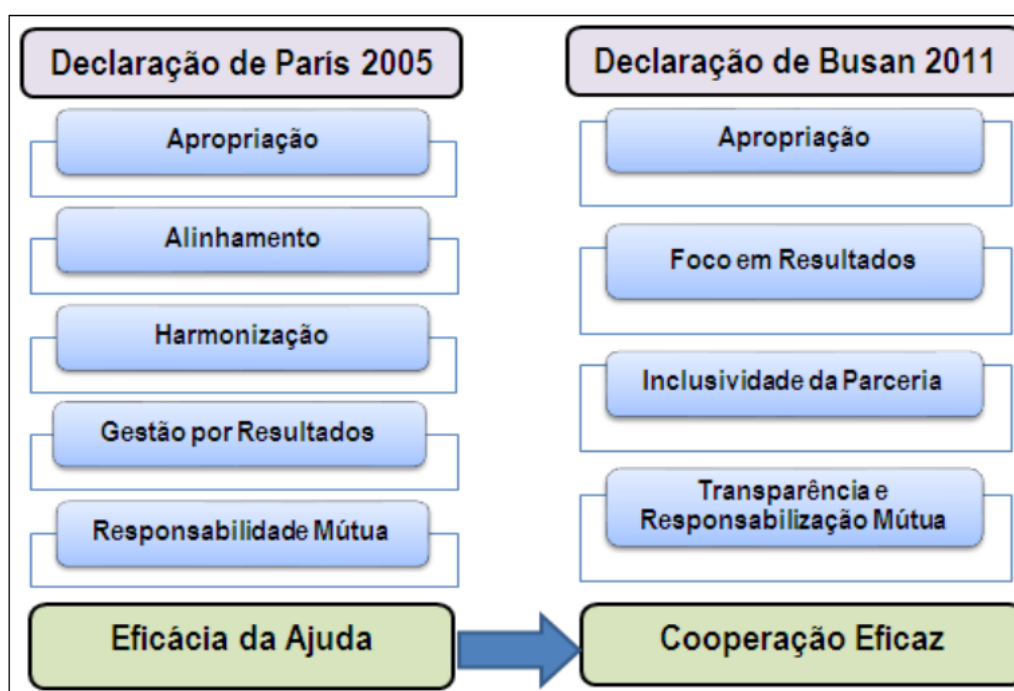
Fonte: Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p.25.

A partir do exposto, ressaltamos a importância crescente que o financiamento por projetos assumiu entre os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) a partir de 2013.

Em certa medida, este dado expressa a mudança de compreensão sobre a “ajuda internacional” ocorrida entre a Declaração de Paris (2005) e a Declaração de Busan (2011):

Quadro 12. Comparativo dos Princípios da Declaração de Paris e da Declaração de Busan



Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p.14.

Neste sentido, em Moçambique foi notado o enfraquecimento da modalidade “Apoio Geral ao Orçamento (AGO)” e apoio aos “Fundos Comuns (FC)”.

A tendência observada é a de priorização do financiamento por meio de projetos, que seria a modalidade mais adequada para promover “inclusividade da parceria” (parcerias público-privadas e outras formas “inclusivas”) e o controle dos resultados. Nota-se que os acordos de cooperação entre Brasil e Moçambique, analisados no capítulo 4, reforçam esta modalidade.

O financiamento a projeto atua como uma forma de esvaziar o Estado de moçambicano, pois, em geral, os projetos possuem ‘foco em resultados’ e são concebidos e gerenciados pelos financiadores. Na prática, tal modalidade torna o Estado um agente subordinado aos financiadores.

O quadro 13 aponta os compromissos assumidos pelos Parceiros de Apoio Programático (PAP) no apoio aos Fundos Comuns dos setores (em milhões de dólares) entre 2007 e 2014.

Quadro 13. Apoio dos “Parceiros de Apoio Programático” por setores 2007-2014

PROGRAMAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	No. Donors (em 2010)	No. Donors (em 2014)
Educação FASE	55,7	71,6	142,6	111,1	85	115,9	101,0	138,2	821,1	11	7
Saude PROSAUDE	89	70	94,7	85,6	75,3	111,9	88,0	84,2	698,6	13	8
Agricultura PROAGRI	37,7	38,5	43,2	42,6	26,1	10,0	13,9	7,7	219,8	9	2
Estradas PRISE	35,8	24	30,6	36,2	10	15,9	12,3	12,3	177,1	5	2
HIV/AIDS (CNCS)		21,6	19,2	4,2	4,3	3,0	0,0	0,0	52,3	5	0
Agua ASAS	5,2	6,3	9,9	11	1,4	-	5,8	3,9	43,4		1
UTRAFE		9,2	7	9,6	8,5	8,3	5,1	5,6	53,2	4	3
Agua e Saneamento PRONASAR					13,4	7,4	10,5	7,2	38,5	5	4
UTRESP			4,3	12,3	4				20,6	3	0
Tribunal Administrativo ATA			4	5,3	2,8	3,2	3,8	5,4	24,4	4	5
Autoridade Tributaria TAA			5,9	3,7	2	1,3	2,0	7,1	22,0	4	4
INE				6,6	6,3	17,9	4,2	1,9	36,8	3	2
Accao Social INAS				6,6	5	3,2	5,2	5,2	25,2	2	2
Descentralizacao PNPF					11,6	1,2	1,4	1,4	15,6	4	2
Pescas					7,9	5,3	5,3	6,3	24,8		1
IGF						4,1	3,5	3,0	10,6		2
Total:	223	241,2	361,4	334,8	263,6	308,6	261,8	289,4	2.284		

Fonte: Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2013, p.27.

Conforme observado, o número de Fundos Comuns baixou de 15, em 2010, para 14, em 2014. Foi também observada redução do número de doadores que financiam os Fundos Comuns. Em todos os Fundos Comuns o número de parceiros baixou. Nota-se a

extinção do Fundo Comum do programa de Reforma do Sector Público (UTRESP) em 2011.

O Fundo Comum de Apoio ao Setor da Educação (FASE) - que abordaremos mais adiante – também sofreu redução do número de doadores (11 doadores em 2010 para 7 doadores em 2014).

Diante do peso da ajuda externa no orçamento do Estado de Moçambique, é preciso ter atenção às condicionalidades que são impostas aos financiamentos. De acordo com o documento *Transparência da Ajuda Externa e do Orçamento em Moçambique (2010)*, publicado em maio de 2010 pelo Grupo Informal de Governação (GIG) e Aliança 2015 - que é composto por diversas ONGs³⁰ -, as condicionalidades nem sempre são claras, explícitas ou definidas em diálogo com a sociedade.

De acordo com os Memorando de Entendimento, os Parceiros de Apoio Programático (PAPs) definem indicadores e metas em um “Quadro Anual de Desempenho (QAD)” que é avaliado anualmente. Para o período 2012- 2014, foram definidos 35 indicadores e metas respectivas (quadro 14). O progresso no cumprimento das metas é condição para a continuação do apoio geral ao orçamento. Os indicadores do QAD são escolhidos entre os indicadores do PARPA. No entanto, “o processo de priorização destes indicadores não é um processo público nem democrático” (GOICOCHEA, 2010, p.9).

Dois dos Parceiros de Apoio Programático (PAP) – a Comissão Europeia e o Banco Mundial – têm exceções ao Memorando do Entendimento, que podem ser interpretadas como condicionalidades adicionais. A Comissão Europeia subordina o Memorando do Entendimento ao Acordo de Cotonu, que regula as relações comerciais entre Moçambique e a União Europeia. O Banco Mundial subordina o Memorando de Entendimento aos Estatutos do Banco Mundial e ao acordo de financiamento com o Governo de Moçambique (ibid).

A ajuda mediante projetos (modalidade dominante em Moçambique) recebe suas próprias condicionalidades, que muitas vezes não são claramente comunicadas (ibid). Além disso, a ajuda mediante projetos tem contribuído para fragmentar o planejamento,

³⁰ O GIG é um fórum informal de concertação de organizações internacionais que trabalham na área de governação e eficácia da ajuda em Moçambique. O grupo é composto pela Action Aid, CAFOD, CARE, Concern, DED, HELPAGE, Helvetas, IBIS, MS, Oxfam Bélgica, Oxfam Austrália e Trócaire. A Aliança 2015 é uma parceria de 7 ONGs de desenvolvimento: Ação Agrária Alemã, ACTED, CESVI, Concern Worldwide, HIVOS, IBIS e People in Need.

a elaboração do orçamento e a gestão governamental ao imporem procedimentos de gestão e requisitos de prestação de contas.

Doadores como os EUA e o Japão divulgam relatórios sobre os seus projetos e programas, no entanto não é possível afirmar que todas as condicionalidades são tornadas públicas.

Alguns doadores não tradicionais tais como a China, Índia, Brasil, Turquia e Coreia não costumariam tornar públicas as suas condicionalidades (GOICOECHEA, 2010).

O FMI inclui condicionalidades no seu Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP), que são adicionais aos condicionalismos do QAD. São incluídas condicionalidades macroeconômicas e condicionalidades estruturais (como exemplos, reformas da administração tributária e do setor financeiro e a criação de um secretariado para a Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa).

Hodges e Tibana (2005) descrevem como as condicionalidades do FMI têm reduzido a relevância do Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República.

Embora tenha sido aprovada, em 2002, pela Assembleia, a revisão orçamental de 2002 não foi aplicada na prática por causa de objeções feitas pelo FMI que questionou as projeções otimistas do PIB e das receitas em que se baseava. Tal criou uma situação curiosa, em que o Governo executou um “orçamento-sombra” baseado em novos cálculos fiscais acordados com o FMI, ao mesmo tempo que abandonava discretamente a revisão orçamental aprovada pela Assembleia (HODGES; TIBANA, 2005, p. 81).

Desta forma, fica exposto o alto grau de intervenção dos “doadores” na definição dos gastos do governo de Moçambique.

Como exemplo, o quadro 14 aponta os indicadores e as metas que foram definidos no “Quadro Anual de Desempenho (QAD)” e que compõem as condicionalidades dos financiamentos fornecidos pelos Parceiros de Ajuda Programática (PAP) para o período 2012-2014.

**Quadro 14. Quadro Anual de Desempenho do Governo de Moçambique
(2012-2014)³¹**

QAD DO GOVERNO 2012 -2014						
Grupo	Nr	Indicador	Meta 2012	Meta Ind. 2013	Meta Ind. 2014	Resp.
Objectivo 1: Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pesqueira						
Aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira	1	Percentagem de produtores assistidos pela Extensão que adoptam novas tecnologias	10%	12%	15%	MINAG
	2	Produtividade das culturas de Milho / Arroz / e Soja	1.3 ton/ha Milho 1.3 ton/ha Arroz 0.85 ton/ha Soja	1.5 ton/ha 1.6 ton/ha 1.1 ton/ha	1.7 ton/ha 1.7 ton/ha 1.2 ton/ha	MINAG
	3	Áreas com sistemas de regadio construído, reabilitado e em aproveitamento [Hectares- ha]	Construído e reabilitado -3000 ha. Em aproveitamento - 60%	Construído e reabilitado - 4.500 ha. Em aproveitamento- 70%	Construído e reabilitado -5.800 ha. Em aproveitamento- 80%	MINAG
	4	Número de comunidades com terra delimitada e certificada (Tranche Variável)	Delimitada 50 Certificada 55	Delimitada: 55 Certificada: 55	Delimitada: 65 Certificada: 65	MINAG
	5	Número de infra-estruturas de apoio a pesca artesanal construídos (não cumulativos)	12 Mercado de primeira Venda nos centros de desembarque 5 Fábricas de gelo adquiridas 3 Mercados retalhista	3 Mercado de primeira Venda nos centros de desembarque 3 Fábricas de gelo adquiridas 2 Mercados retalhista	5 Mercado de primeira Venda nos centros de desembarque 4 Fábricas de gelo adquiridas 4 Mercados retalhista	M.Pescas
Gestão sustentável de recursos naturais	6	Número de projectos e iniciativas de adaptação às mudanças climáticas em zonas de risco	24 projectos e iniciativas de adaptação às mudanças climáticas em zonas de risco	36 projectos e iniciativas de adaptação às mudanças climáticas em zonas de risco	40 projectos e iniciativas de adaptação às mudanças climáticas em zonas de risco	MICOA/ INGC
Aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira	7	Rede de estradas aberta para o tráfego normal de veículos durante o ano, com algumas excepções	74%	75%	76%	MOPH

³¹ Fonte: Aide Memoire RP 2011- ANEXO I: QAD do Governo 2012-2014 - versão final aprovada no Diálogo Político 22/12/2011. Disponível em < <http://pap.org.mz/ra2013/>>. Acesso em 28 de setembro de 2016.

Objectivo 2: Promoção de Emprego						
Estimular a criação de Emprego – Promoção de PMEs	8	Melhorar o desempenho de Moçambique no “ranking Doing Business” (Tranche Variável)	Reduzir em (50%) o número de procedimentos para começar um negócio	Reduzir em (50%) o número de dias para obter a licença de construção	Definido durante a RP 2012	MIC
Estimular a criação de Emprego – Promoção de Indústrias com mão-de-obra intensiva	9	% de MPE's contratadas nos concursos públicos de pequena dimensão	10%	20%	30%	MOPH
Melhorar a empregabilidade e dos cidadãos e Facilitar a ligação entre a procura e a oferta	10	Número de sectores abrangidos pelo sistema de certificação de competências (Não cumulativo)	Implementado SACCP em 4 sectores profissionais do Sistema formal de educação profissional (SFEP)	SACCP expandido para mais 2 sectores profissionais do Sistema formal de educação profissional (SFEP) e para 2 áreas profissionais do sector informal de educação profissional	SACCP expandido para mais 2 sectores profissionais do Sistema formal de (SFEP) e para 2 áreas profissionais do sector informal de educação profissional	INEFP/ MITRA B
Objectivo 3: Desenvolvimento Humano e Social						
Disponibilidade e qualidade no acesso aos serviços sociais & Segurança Social Básica e Infra-estruturas Sociais	11	Taxa de cobertura dos partos institucionais	63%	65%	66%	MISAU
	12	Rácio de trabalhadores de saúde das áreas de medicina, enfermagem e SMI por 100.000 habitantes	66	68	69	MISAU
	13	Taxa líquida de escolarização aos 6 anos na 1ª classe (ensinos público, privado e comunitário) – Total (e meninas)	Total: 73%; Meninas: 71%	Total: 76%; Meninas: 74%	Total: 79%; Meninas: 77%	MINED

	14	Alunos por professor no ensino primário do 1º grau (1ª à 5ª classe) (ensino público, diurno)	62	61	60	MINED
	15	Adopção de um sistema de avaliação de competências básicas	Estudo piloto de larga escala para estabelecer o 'baseline'	Meta de 2013 por determinar na RP 2012	Melhoria em comparação com baseline (valor por confirmar em 2013)	MINED
	16	Número de agregados familiares abrangidos por programas de Acção Social directos.	279.969	336.507	371.618	MMAS
	17	% e número de mulheres grávidas seropositivas que recebem medicamentos ARVs nos últimos 12 meses para reduzir a transmissão de mãe para filho.	75.2% (88.658)	85.1% (95.456)	89.2% (102.395)	MISAU
	18	Número de fontes de água dispersas operacionais nas zonas rurais	19.432	19.614	20.069	MOPH/ DNA
	19	Nr de novas ligações a sistemas convencionais de esgotos, fossas sépticas e latrinas melhoradas construídas em zonas urbanas e peri-urbanas	56.600	59.200	62.200	MOPH/ DNA
	20	Aumento da % dos agregados familiares com qualidade de dieta alimentar aceitável	5%	5%	5%	SETS/ N-AVC

Pilar de Apoio: Governação						
Prestação de Serviços Públicos	21	Nível de satisfação dos utentes dos serviços públicos (Índice Geral de Obtenção de serviços IOS) e (Qualidade Geral de Serviços - QGS)	85% (IOS) e 65 % (QGS)	85% (IOS) e 65 % (QGS)	90% (IOS) e 75% (QGS)	MFP
Descentralização	22	Número de distritos com relatórios anuais de desempenho dos processos distritais elaborado com base no Sistema de Monitoria de Desenvolvimento Distrital validado pelo CCD e publicado	80	128	128	MAE/MPD
	23	% do orçamento transferido para as províncias, distritos e autarquias	Províncias: 19% Distritos: 12.8% Autarquias: 1.4%	Por definir durante a RP-QAD em 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	MF/DNO
Justiça	24	Número de casos de corrupção a) denunciados; b) em investigação; c) i. Acusados, ii não acusados que aguardam produção de melhor prova, iii arquivados; d) Julgados.	Estatísticas publicadas incluindo os valores envolvidos	Estatísticas publicadas incluindo os valores envolvidos	Estatísticas publicadas incluindo os valores envolvidos	MJ / PGR
	25	Número de casos julgados por ano	5% aumento em relação ao número total de processos julgados no ano anterior	5% aumento em relação ao número total de processos julgados no ano anterior	5% aumento em relação ao número total de processos julgados no ano anterior	MJ
	26	Implementação efectiva do pacote legislativo Anti-Corrupção: Acções de preparação e resultados (Tranche Variável)	Aprovação do Plano de Acção até 31 de Março e implementação de acções preparatórias até Dezembro de 2012	Meta de 2013 por determinar na RP 2012	Meta de 2014 por determinar na RP 2012	MJ

Pilar de Apoio: Macroeconomia						
GFP	27	Aumento da receita total em relação ao aumento do PIB. (Tranche Variável)	Aumento receita em 0.5% do PIB	Aumento de receita em 0.5% do PIB	Aumento de receita em 0.5% do PIB	AT
	28	Taxa de execução Orçamental Agregada e sectorial em relação ao orçamento aprovado. (Tranche Variável)	% Desvio entre 5% para nível agregado despesa (OE original aprovado) 6% Desvio do OE aprovado em relação às despesas do sector prioritário (Agricultura, Educação, Saúde e Obras Publicas)	% Desvio entre 5% para nível agregado despesa (OE original aprovado) 5% Desvio do OE aprovado em relação às despesas do sector	% Desvio entre 5% para nível agregado despesa (OE original aprovado) 5% Desvio do OE aprovado em relação às despesas do sector	MF/ND O, DNCP
	29	Melhoria da cobertura e abrangência da CGE, de acordo com as normas internacionais (IPSAS) ¹ (Tranche Variável)	Meta por determinar até final de 2011 e aprovar na primeira sessão do JSC de 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	MF/DN CP
	30	Melhoria da operacionalização e integridade no sistema de procurement (Tranche Variável)	Sistema operacional conforme nota técnica para QAD 2012	Sistema operacional conforme nota técnica para QAD 2013	Sistema operacional conforme nota técnica para QAD 2014	MF (Património) e CEDSI F
	31	% de Recomendações implementadas pelas entidades auditas/inspeccionadas pelos OCI's, IGF e TA (Relatório e Parecer a CGE)	20%	Por definir durante a RP-QAD em 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	MF/IGF

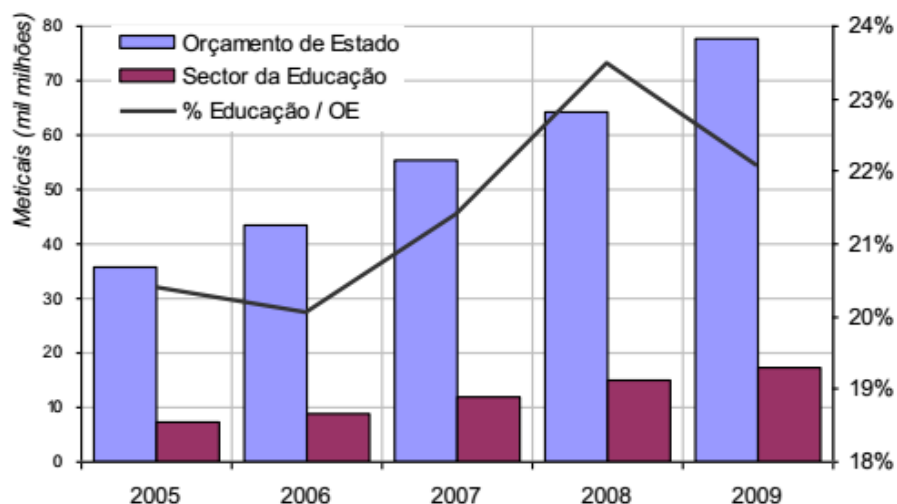
GFP	32	Número de julgamentos realizados e publicados relativos a auditorias que foram concluídas ² (Tranche Variável)	Meta por determinar até final de 2011 e aprovar na primeira sessão do JSC de 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	MF/DN T e TA
	33	Aumento do grau de transparência do orçamento, na óptica da Iniciativa de Orçamento Aberto. (Tranche Variável)	Publicação de folheto informativo sobre OE2013, em linguagem simples e acessível ao público	Por definir durante a RP-QAD em 2012	Por definir durante a RP-QAD em 2012	MF
	34	Melhoria da transparência na gestão das receitas de exploração de recursos minerais. (Tranche Variável)	a) Publicação do 2º relatório de reconciliação de valores para o ITIE; b) Elaborar e aprovar a Regulamentação sobre o benefício de receitas para as comunidades	a) Por definir (considerando recomendações 2º relatório) b) Inclusão no OE 2014 e publicação receitas para comunidades	Por definir durante a RP-QAD em 2012	MF
PAMs	35	Índice de Desenvolvimento Humano adaptado	0.182 (Partindo da base de 0.169 em 2010)	Por definir	Por definir	MPD

Fonte: Aide Memoire RP 2011- ANEXO I: QAD do Governo 2012-2014 - versão final aprovada no Diálogo Político 22/12/2011.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Entre 2005 e 2010, o peso das despesas com Educação no Orçamento do Estado variou entre 20% e 23,4%, conforme podemos observar no gráfico 8.

Gráfico 8. Evolução do peso do setor da Educação na Despesa do Estado (2005-2009)



FONTE: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p. 73.

O quadro 15 aponta o impacto, no orçamento de 2012, dos setores de educação, saúde, justiça e outros.

Quadro 15. Impacto Orçamental para 2012 (em milhões de meticais).

Sector	Impacto Orçamental (Milhões MT)	
	2011	2012
Educação	460.0	668.6
Saúde	80.0	176.4
Justiça	40.0	32.7
Outros Sectors	320.0	449.6
Total	1.076,1	1.503,4

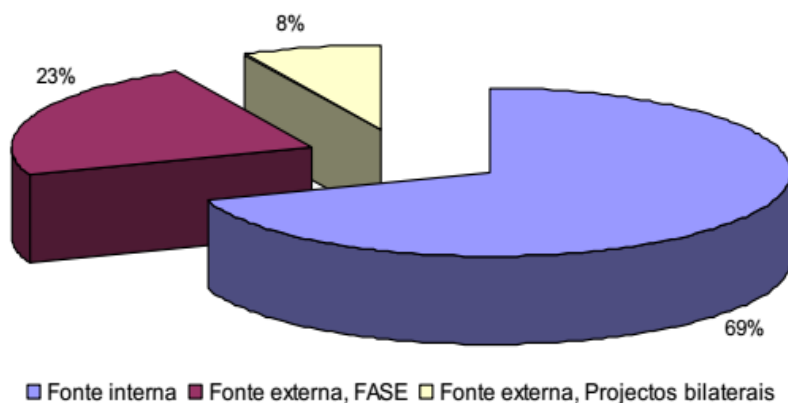
Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012b, p.3.

Conforme já foi apontado, Moçambique é extremamente dependente da ajuda externa para prover serviços públicos básicos e infraestrutura. O financiamento para os setores sociais provém dos doadores tradicionais (principalmente dos PAPs), enquanto os “parceiros emergentes” (China, Brasil e Índia) tendem a focar em projetos de agricultura e infraestrutura (OECD, 2011). Notamos que, no caso do Brasil, os projetos também atuam na educação dos funcionários da administração moçambicana em diferentes setores, conforme analisado no capítulo 4.

De acordo com o gráfico 9, a fonte interna representou, em 2010, a maior parte do orçamento do sector de educação (cerca de 70%). A fonte externa por meio de

financiamento dos parceiros ao Fundo Comum de Apoio ao Setor da Educação (FASE) representou 23%. Os projetos bilaterais, com fonte de financiamento também externa, representaram 8% do total do orçamento do setor da educação em 2010.

Gráfico 9. Estrutura do orçamento do Setor de Educação segundo as Fontes de Financiamento (2010)



FONTE: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p. 73.

É preciso atentar para o fato de que o que está sendo considerado fonte interna engloba não só as receitas fiscais arrecadadas internamente, mas também o financiamento externo dos parceiros através do Apoio Direto ao Orçamento do Estado, que é depositado na Conta Única do Tesouro.

Desta forma, observamos a profunda influência externa no financiamento da educação e, como consequência, na definição das prioridades.

Dentre as fontes que são contabilizadas como fontes externas, observamos que, em 2010, o fundo FASE foi o maior recipiente. O fundo FASE foi criado em 2002 como um instrumento para a canalização dos fundos externos para o financiamento do plano anual do setor da educação, usando os procedimentos e instrumentos do Estado no que respeita à planificação, orçamentação, execução e monitoria. A ideia central subjacente à criação do FASE foi providenciar fundos “flexíveis” ao Ministério para este financiar as suas prioridades, especialmente a nível provincial (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012). Nota-se que o financiamento da educação por meio do FASE atua como uma forma de focalizar os recursos para o propósito do cumprimento da agenda acordada entre Moçambique, BM e FMI.

Desta forma, o FASE encontra-se descentralizado para a implementação de programas ao nível das províncias e distritos, em consonância com a agenda da boa governança. Dentre os programas estão: Fundo de Supervisão Provincial e Distrital; Fundo de Apoio às Escolas de Professores do Futuro; Construção de salas de aulas para

o Ensino Primário e Secundário; Fundo para a reprodução dos módulos para o programa PESP; Subsídios de Alfabetizadores; Fundo para alimentação dos lares e centros internatos; Fundos para os programas de prevenção e mitigação do HIV/SIDA; Fundo de apoio aos IFPs, CREI e IFEAs; Distribuição do Livro Escolar (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012).

A tabela 3 mostra os compromissos dos parceiros com o FASE entre 2006 e 2013. É possível notar que há uma redução no financiamento do FASE neste período.

Tabela 3. Compromissos dos parceiros para o FASE (2006-2013)

Tabela 6: Compromissos dos parceiros para o FASE, 2006-2013 (Valores em 10^{^3})

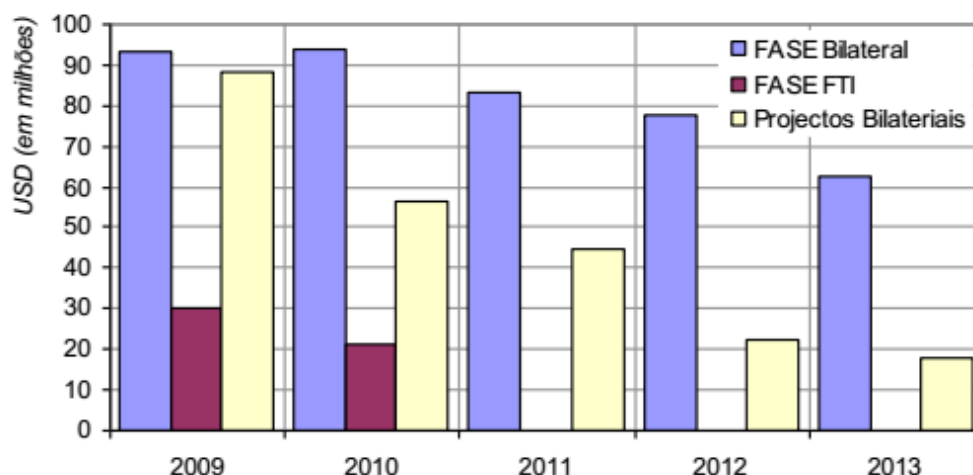
Agência	Situação e moeda	Valores na moeda original (10 ^{^3})									Valores em USD (10 ^{^3})				
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Países Baixos	Compromisso Negociação EUR	9.000	15.000	20.000	19.000	7.000	0	0	0	24.373	10.000	0	0	0	
CIDA - Canadá	Compromisso Negociação CND	6.000	6.000	5.000	20.000	26.000	26.000	26.000	26.000	15.860	22.971	24.888	24.888	24.888	
Irlanda	Compromisso Negociação EUR	3.400	5.750	6.500	7.000	5.500	4.400			8.980	7.857	5.816			
DFID	Compromisso Negociação GBP	1.716	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	6.665	7.106	7.181	7.181	7.181	
Alemanha	Compromisso Negociação EUR	6.800	6.000	19.045	17.000	16.000	16.000	16.000	3.000	21.808	22.857	21.151	21.151	3.966	
Finlândia	Compromisso Negociação EUR	4.000	4.000	4.500	5.000	7.000	7.000	7.000	9.000	6.414	10.000	9.253	9.253	11.897	
Dinamarca	Compromisso Negociação DKK			24.000	30.000	40.000	50.000	10.000	0	5.190	7.455	8.523	1.705	0	
Espanha	Compromisso Negociação EUR			2.000	2.000	3.000	2.000	2.000		2.566	4.286	2.644	2.644		
Portugal	Compromisso Negociação EUR			250	250	250	250	250	3.000					3.966	
UNICEF	Compromisso Negociação USD				1.000	1.000	1.000			1.000	1.000	1.000			
Itália	Compromisso Negociação EUR						1.000	1.000	1.000			1.322	1.322	1.322	
Cooperação Flandres	Compromisso Negociação EUR						1.000	1.000	1.000			1.322	1.322	1.322	
Fundo Catalítico	Compromisso Negociação USD			28.000	30.000	21.000				30.000	21.000				
TOTAL	Compromisso Negociação									123.105	114.889	83.431	69.796	50.907	
	Total												7.610	11.575	
										123.105	114.889	83.431	77.406	62.482	

Taxas de câmbio para USD 2011-2013 (Câmbio de OE 2011): 1 EUR = 1,3219; 1 CDN = 0,9572; 1 GBP = 1,5958; 1 DKK = 0,1705. Para 2009 e 2010 foram usados os câmbios dos orçamentos respectivos.

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p.93.

O gráfico 10 aponta a evolução do financiamento externo para a educação entre 2009 e 2013. Podemos observar que em 2009 o financiamento de projetos bilaterais no setor da educação se aproximou ao investimento no FASE e que, nos anos subsequentes, o financiamento de projetos foi drasticamente reduzido, assim como também foi reduzido o financiamento por meio do FASE.

Gráfico 10. Evolução no financiamento externo ao setor de educação (2009-2013)



Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p.64.

A fonte dos projetos bilaterais é obtida através de crédito dos Bancos de Desenvolvimento ou de consignações dos “parceiros” bilaterais. Eles estão em sua maioria orientados para as áreas do ensino superior e do ensino técnico-profissional, para a construção de Institutos de Formação de Professores e algumas escolas secundárias (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012a).

Tabela 4. Compromissos dos parceiros para projetos bilaterais (2010-2013)

Donor	Type	Imple- menter	Project Title	Target subsector	Currency	Original currency				USD			
						2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Canada - CIDA	TA	MEC	Textbooks	Institutional Development	CAD	1.000.000	1.500.000			793.000	1.189.500		
Finland	Project	INDE		Institutional Development	Euro	387.000		2.800.000	3.500.000	552.857	0	3.701.388	4.626.734
Germany KfW	Project	MEC	School Constr.	Primary Education	Euro	2.000.000	4.000.000	500.000		2.857.143	5.287.696	660.962	
Germany GTZ	Project	MEC	Pro-Educação	Institutional Development	Euro	1.500.000	1.500.000	1.500.000		2.142.857	1.982.886	1.982.886	
Germany InWent	Project		InWent-training courses	Institutional Development	Euro	418.000	275.000			597.143	363.529		
Iceland	Project	MEC		AEA	USD					329.856	285.808		
Italy	Project	MEC	PRETEP	TVET	Euro	1.393.500	1.393.500			1.990.714	1.842.101		
	Project	MEC	Intervenção anual de apoio à UEM	Higher Education	Euro		1.500.000				1.982.886		
Japan	TA	MEC	TT Advisor	Primary Education	JPY	26.000.000	35.000.000			286.123	385.165		
	Project	MEC	Construction Sec schools	Secondary Education	JPY	1.015.000.000				11.169.793			
Netherlands			Managed by Nuffic (agency in NL)	Higher Education	Euro	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	4.285.714	3.965.772	3.965.772	3.965.772
Portugal	Project	MEC	Bolsas Externas	Higher Education	Euro	745.000	930.000	930.000	930.000	1.064.286	1.229.389	1.229.389	1.229.389
	Project	MEC	Bolsas Internas	Higher Education	Euro								
	Project	MEC		TVET	Euro	1.247.216				1.781.737			
UNESCO	Project			Culture									
	Project			Adult Non-Formal Educ.									
	Project			Basic Education									
UNFPA	Project + TA	MEC	Life skills / PGB	Secondary Education	USD	1.000.000	1.000.000	1.000.000		1.000.000	1.000.000	1.000.000	
				TVET			1.000.000	1.000.000			1.000.000	1.000.000	
							1.000.000				1.000.000		
UNICEF	Project		Child-Friendly Schools Initiative	Primary Education	USD	2.086.010	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.086.010	2.160.000	2.160.000	2.160.000
	Project		Life skills	Primary Education	USD	171.315	78.000	78.000	78.000	171.315	78.000	78.000	78.000
	Project		Life skills	Primary Education	USD	550.000	288.000	288.000	288.000	550.000	288.000	288.000	288.000
	Project		Life skills	Primary Education	USD	373.554	288.000	288.000	288.000	373.554	288.000	288.000	288.000
	Project			Emergency P&R	USD	116.065	186.000	186.000	186.000	116.065	186.000	186.000	186.000
WFP	Project		Food for Education	School feeding	USD	6.300.000	6.300.000			6.300.000	6.300.000	0	
Worldbank	Project			Higher Education	USD	2.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	2.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
	Project			TVET	USD	8.000.000	10.000.000			8.000.000	10.000.000		
TOTAL						48.448.166	44.814.734	22.540.398	17.821.896				

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p.95.

Outra fonte de recurso que em 2009 e 2010 foi direcionada para o FASE é a Iniciativa Acelerada de Educação para Todos (*Fast Track Initiative - FTI*). A FTI foi lançada em 2002 com o objetivo de acelerar o alcance dos *Objetivos de*

Desenvolvimento do Milênio (ODMs), principalmente o de assegurar a conclusão do ensino primário para todas as crianças até 2015.

Esta iniciativa segue o compromisso firmado no 4º Fórum Mundial sobre Educação para Todos em Dakar (2000), segundo o qual “nenhum país comprometido com a provisão de uma educação básica para todos e com um plano credível ficaria limitado de alcançar este objetivo por falta de recursos financeiros” (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p.8).

No escopo da iniciativa FTI, foi criado, em 2003, o Fundo Catalítico. Inicialmente, o Fundo Catalítico tinha o objetivo de apoiar os países com poucos parceiros externos. Posteriormente, este fundo foi expandido para beneficiar todos os países endossados pela FTI.

Em 2002/2003, Moçambique foi convidado a participar na FTI. Desta forma, foi preciso elaborar um plano que apresentasse estratégias para alcançar os Objetivos do Milênio (ODMs). O documento apresentou as seguintes estratégias (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010):

- A abolição das taxas de matrícula para o ensino primário, acompanhada pela introdução de um mecanismo de apoio direto às escolas;
- A expansão do ensino primário de 5 para 7 anos, acompanhada pela introdução de um novo currículo para suportar a nova abordagem;
- A aceleração da formação de professores;
- A construção de salas de aula com custos controlados através do envolvimento das comunidades;
- A introdução de uma gestão cada vez mais descentralizada (até às escolas, com maior envolvimento das comunidades através dos Conselhos de Escola).

O pedido de Moçambique de 79 milhões dólares foi honrado e o financiamento do Fundo Catalítico da FTI foi canalizado através do Fundo Comum do Sector de Educação (FASE) para apoiar a implementação do plano estratégico do setor em 2008, 2009 e 2010 (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010). O Banco Mundial foi o responsável pela gestão da iniciativa FTI em Moçambique.

Observa-se que as recomendações do Banco Mundial para Moçambique na segunda década dos anos 2000 diferem daquelas que, em 1981, recomendavam a

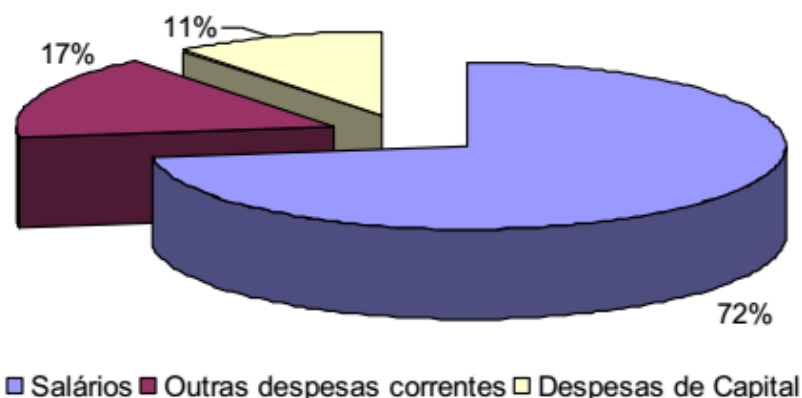
cobrança de matrículas escolares como forma de “cortar gastos, financiar a rápida expansão do sistema e aproximar os custos sociais do setor privado” (WB, 1981).

O orçamento da educação, além de ser composto pela fonte interna (arrecadação interna), fonte externa pelo fundo FASE (parceiros e FTI) e fonte externa por meio de projetos, é composto também por receitas geradas ao nível das escolas e instituições (contribuições diretas dos pais através de propinas e outros), contribuições do setor privado (como provedor) e das comunidades (contribuições indiretas como a construção e manutenção de salas de aula, alojamento para o professor e outros) (RÉPUBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012a).

O governo adotou uma política de Ensino Primário gratuito para todos e por isso, não há cobrança de taxas e/ou propinas neste nível do ensino. O Estado fornece livros e apoio direto às escolas para garantir o seu funcionamento e responsabiliza-se, também, pela compra de materiais didáticos. Isto não significa que os pais ou as famílias não possam contribuir voluntariamente para o financiamento das escolas. Estas contribuições são bem-vindas e encorajadas, mas não devem ser entendidas como obrigação ou condição de acesso à escola. O ensino pós-primário não é gratuito, o que significa que há cobrança de taxas e/ou propinas. Estes valores são considerados receitas próprias e devem ser inscritos no OE [Orçamento do Estado]. Para aumentar o volume de receitas próprias, principalmente o das Escolas Técnicas e dos internatos e lares, é encorajada a produção escolar. Todas as receitas (monetárias ou não) devem ser contabilizadas ao nível das escolas e refletidas no seu orçamento e plano das atividades, e essa informação deverá ser acessível ao público para assegurar uma gestão correta e transparente (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012a, p. 113)

O gráfico 11 aponta a estrutura da fonte interna de financiamento. A fonte interna financia salários dos professores e funcionários, bem como os bens e serviços para o funcionamento das instituições.

Gráfico 11. Estrutura da Fonte Interna (2010)



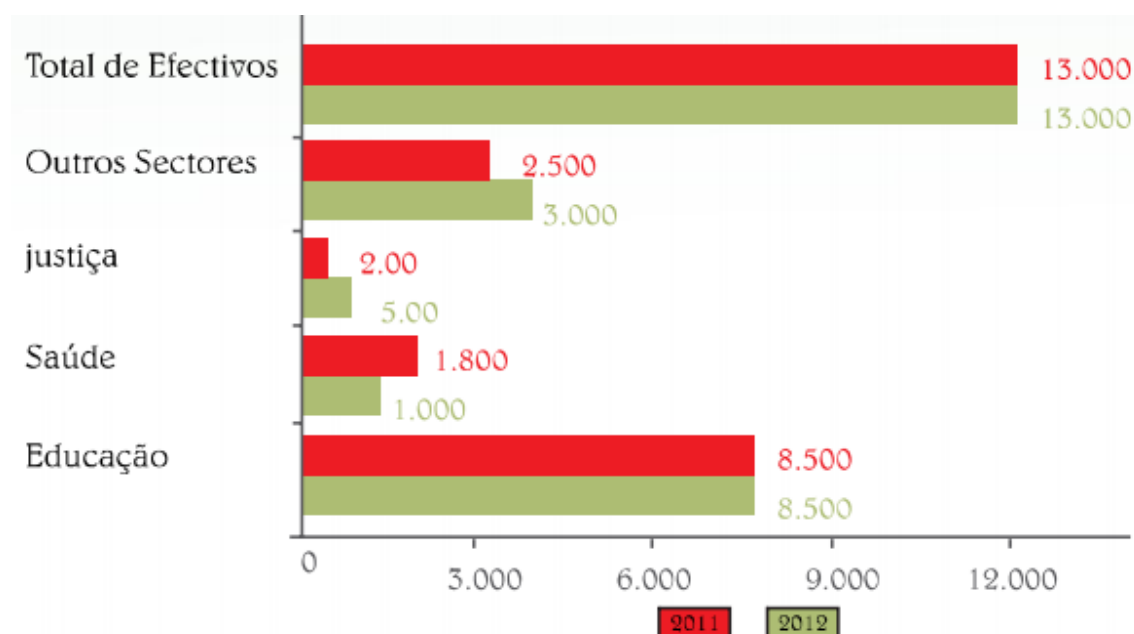
FONTE: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010, p. 56.

O crescimento da componente interna entre 2009 e 2010 é absorvido pelo crescimento da despesa com salários e remunerações de pessoal. Este crescimento

foi resultado, por um lado, da introdução da reforma salarial e, por outro lado, da orçamentação da contratação de 12.000 novos funcionários, dos quais 11.500 professores, em 2010 (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2010). A reforma salarial do funcionalismo público foi uma das estratégias adotadas para o “combate à corrupção”.

O gráfico 12 aponta a previsão de contratação de funcionários públicos apresentada no orçamento de 2012. O setor da educação é apontado como sendo o prioritário na contratação de pessoal. Este é um outro aspecto em que as “recomendações” dos organismos internacionais se diferem daquelas que, em 1981, defendiam o corte dos gastos com professores, a diminuição dos salários e o aumento do número de alunos por professor (WB, 1981).

Gráfico 12. Plano de admissões de funcionários públicos para 2012



Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012b, p.3.

Com o advento da compreensão de que as reformas do Consenso de Washington necessitariam de complementação por meio de um pacote de segunda geração (ou segundo estágio), o setor educacional, enquanto instituição essencial deste estágio, se transformou em um foco para as mudanças. O motivo reside, segundo é apontado por Williamson (2003), no fato de que este estágio de reformas envolve mudanças lentas que muito provavelmente sofreriam resistências por parte dos grupos sociais mais potentes e fortemente “entrancheirados”, como os funcionários do judiciário e professores de escolas públicas.

A solução para os possíveis impasses não estaria em acabar com os sindicatos de professores, mas sim em “profissionalizar os professores de forma que eles

reivindiquem que os seus sindicatos se tornem parceiros positivos da reforma” (WILLIAMSON, 2003, p.12, tradução nossa). Neste sentido, os professores deixariam de ser inimigos das reformas e trabalhariam para melhorar a qualidade da educação - conforme esta é concebida na agenda de reformas – e ampliar o acesso à escola.

Contudo, em Moçambique, um dos problemas enfrentados pelo setor da educação é a falta de previsibilidade sobre os aportes financeiros que estarão disponíveis, uma vez que as crises financeiras enfrentadas pelos “doadores” impactam diretamente o volume das “doações”. Um outro problema diz respeito à própria dinâmica dos ajustes estruturais impostos pelo BM e FMI, conforme abordaremos a seguir.

CRÍTICAS À INFLUÊNCIA DO FMI NOS GASTOS SOCIAIS

Uma das críticas formuladas em relação à dinâmica do auxílio internacional ao financiamento do orçamento de Moçambique é a de que ficam reduzidas tanto a autonomia do governo na formulação de políticas públicas, quanto a obrigação de prestação de contas perante os atores nacionais. O alto grau de dependência do país em relação à ajuda externa facilitaria a imposição de exigências ao governo por parte dos doadores. Além disso, a falta de transparência limitaria as interferências de outras instituições nacionais nos processos decisórios.

De acordo com Negrão (2002), a implementação do PARPA, que é o plano do governo de Moçambique para a redução da pobreza absoluta, exige um novo endividamento do país. No entanto, o próprio PARPA é uma condição para que o país obtenha o perdão da dívida externa. Desta forma, o perdão da dívida exige a contração de nova dívida externa. O autor aponta que a maioria dos encargos são para cobrir despesas com setores em que, quando foi adotado o ajuste estrutural no final da década de 1980, o país foi obrigado a reduzir os gastos.

Em suma, para ser perdoada a dívida é-se obrigado a contrair uma nova dívida para investir em sectores onde os fazedores do perdão obrigaram a reduzir as despesas quando foi contraída a dívida primária. Que se passa afinal? Em nome do controlo da inflação e em defesa do livre funcionamento do mercado, durante a década 1990, o País adotou as medidas preconizadas pelo reajustamento estrutural. Gozava-se então de uma conjuntura peculiar devido ao fim da guerra entre o Governo e a RENAMO e o fim do regime do apartheid na vizinha República da África do Sul. A despesa pública foi drasticamente reduzida em relação às receitas (o fim da guerra em muito contribuiu para tal, mas os cortes realizados nos sectores da educação, saúde e obras públicas foram significativos), as empresas estatais foram

privatizadas e a moeda desvalorizada para se alcançar a paridade internacional e atrair investimentos externos. Sem dúvida que houve crescimento económico, sem dúvida também que se verificaram melhorias significativas nas condições de vida do cidadão, incluindo do cidadão rural. Contudo, a taxa de crescimento dos pobres rurais não se manteve nem acompanhou a crescente taxa de crescimento económico do País. Consequentemente, a pobreza surgiu como uma preocupação real para a qual não se conseguia prever quando seria ultrapassada (NEGRÃO, 2002, p.2).

Para responder aos desafios do PARPA no setor da educação, seria necessário contratar novos professores. Por outro lado, o governo não pode deixar de cumprir as exigências de estabilização económica requeridas como requisito para obter apoio financeiro. Desta forma, o governo de Moçambique tem que seguir “dois compromissos que muitas vezes se digladiam” (NEGRÃO, 2002).

O documento *Contradicting Commitments: How the Achievement of Education For All is Being Undermined by the International Monetary Fund* (Contradizendo Compromissos: Como a Realização da Educação para Todos está sendo minada pelo Fundo Monetário Internacional), elaborado pela ONG *ActionAid* em 2005, aponta que estudos de caso na Guatemala, Zâmbia, Índia, Quênia, Nigéria e Etiópia mostram que as políticas monetárias e fiscais do FMI implementadas por Ministérios de Finanças e bancos centrais - que estão ligadas às condições para obtenção de empréstimos - apresentam sérios desafios para a capacidade dos países de aumentar os gastos em educação, saúde e HIV/AIDS.

Por um lado, é esperado que os países honrem os seus compromissos em alcançar as metas acordadas internacionalmente em matéria de educação, gênero e saúde (como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM). Mas, por outro lado, o FMI desestimula o aumento de gastos à medida em que concede empréstimos apenas aos países que se empenham em limitar despesas públicas, a fim de atender ao conceito de estabilidade macroeconómica. Para esta estabilidade, são impostos rígidos limites sobre os déficits fiscais e políticas monetárias que visam manter a inflação a baixos níveis.

Nos casos analisados (ACTIONAID, 2005), o impacto na educação tem sido cortes na dotação orçamentária, redução do número de professores contratados ou redução nos salários. Para compensar esta situação, os países se voltaram para a contratação de professores não-profissionais e autorizaram o aumento do número de alunos por turma.

De acordo com o documento da *ActionAid* (2005), o FMI teria mudado o discurso e flexibilizado as restrições sobre déficits fiscais através do Programa de

Financiamento para redução da pobreza e crescimento (PRGF)³² em Ruanda, Uganda e Tanzânia.

No entanto, outros países tiveram que aderir às apertadas e convencionais condições de austeridade para o empréstimo do FMI. Isto pode ser visto, por exemplo, nos acordos do FMI para Gana, Quênia, Moçambique, Vietnã e Zâmbia (ACTIONAID, 2005, p.25, tradução nossa.)

Para responder às críticas presentes no documento da ActionAid e outros críticos, o FMI lançou, em 2006, o documento *O Papel do FMI na Definição do Envelope de Recursos Externos dos Países da África Subsaariana*, que foi elaborado pelo Gabinete de Avaliação Independente do FMI (IMF, 2006b).

Muitos críticos da sociedade civil acreditam que o Fundo já detém poder demais na África Subsaariana, enviesando demais a orientação da política em favor da estabilidade financeira e do crescimento econômico e em detrimento do apoio ao desenvolvimento humano. Algumas ONGs se concentram nas políticas macroeconômicas do Fundo, argumentando que a abordagem monetarista da instituição compromete a capacidade dos países subsaarianos de acelerar o crescimento econômico e reduzir a pobreza; a opinião é que políticas monetárias e fiscais mais expansionistas seriam mais propícias à consecução dos ODM [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio] e de outras metas sociais, tanto por meio das políticas como por intermédio de níveis mais elevados de ajuda que os países poderiam absorver. Outras ONGs salientam o conjunto de iniciativas do FMI centradas na pobreza, criticando o PRGF [Programa de Financiamento para redução da pobreza e crescimento], que consideram pouquíssimo diferente dos programas de ajustamento estrutural que o precederam e um dos principais entraves ao êxito do PERP [Plano Estratégico de Redução da Pobreza]; a Iniciativa HIPC, ressaltando que esta não impediu alguns países subsaarianos de voltar a enfrentar ônus elevados da dívida; e as Análises do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA), que, na visão dos críticos, se concentram na “sintonia fina” dos programas, mas não no desenvolvimento de alternativas macroeconômicas de amplo alcance (IMF, 2006b, p.10).

O documento do FMI (IMF, 2006b) também aponta as críticas que recebe em relação à “falta de liderança do Fundo em sua forma de abordar o financiamento externo na África Subsaariana” (IMF, 2006b, p.13).

Jeffrey Sachs, por exemplo, aponta que uma das principais falhas do Fundo é sua falta de ambição no apoio à consecução dos ODM [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio]. Respalado por seu trabalho na Comissão Macroeconômica sobre Saúde e no Projeto do Milênio da ONU,

³² “Em 26 de setembro de 1999, o Comitê Interino aprovou a substituição do Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF) pelo novo Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF), cujo propósito é tornar os esforços de redução da pobreza nos países membros de baixa renda um elemento primordial e mais explícito de uma estratégia econômica renovada, voltada para o crescimento. O objetivo do novo programa é apoiar programas que visem o fortalecimento substancial e sustentável da posição do balanço de pagamentos dos países membros de baixa renda habilitados e promover o crescimento duradouro, resultando na elevação dos padrões de vida e na redução da pobreza. Assim como os programas da IDA, os programas apoiados pelo PRGF terão como ponto de partida e serão coerentes com os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERPs) elaborados pelos países tomadores e endossados pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial, nas suas respectivas áreas de competência”. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/por/poverty2.htm>. Acesso em 05 de outubro de 2016.

argumenta que o FMI deveria ser proativo em seu apoio aos esforços nacionais para formular estratégias para alcançar os ODM, desenvolvendo cenários macroeconômicos e de ajuda financeira mutuamente consistentes e monitorando a concretização dos compromissos de ajuda por parte dos doadores. Do lado oposto, William Easterly critica o enfoque excessivo do Fundo em recursos de ajuda, em detrimento das reformas fundamentais necessárias para reanimar e sustentar o crescimento e o desenvolvimento (IMF, 2006b, p.13)

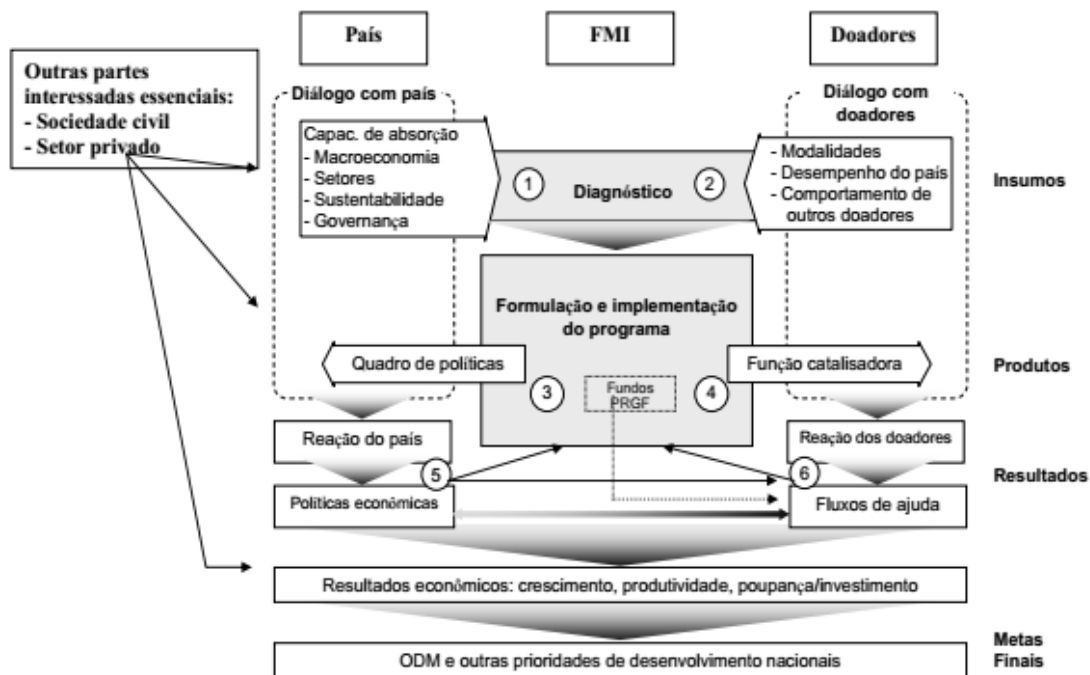
Neste sentido, o documento ressalta a crescente demanda, feita ao FMI pelos doadores, de informações confiáveis sobre o andamento das políticas nos países receptores. De acordo com o documento, os doadores recorrem ao Fundo (e ao Banco Mundial) em busca de avaliações da governança, da sustentabilidade fiscal e da dívida (IMF, 2006b).

Ressalta-se, também, que é aconselhado aos chefes de missão do FMI que adotem uma postura flexível em relação a aumentos nos gastos direcionados para a redução da pobreza e que são financiados pela ajuda externa, nos casos em que o impacto macroeconômico sobre a competitividade seja aceitável - desde que os fluxos adicionais de ajuda sejam concedidos majoritariamente em condições concessionais e não ameacem a sustentabilidade. Enfatiza-se que “nos raros casos” em que as autoridades e o corpo técnico julgarem que os benefícios dos fluxos adicionais são inferiores a seus custos, a documentação do programa deve justificar explicitamente a posição adotada (IMF, 2006b).

O argumento utilizado no documento do FMI para responder aos seus críticos é o de que os principais meios pelos quais o FMI poderia afetar a disponibilidade e o uso do financiamento externo nos países receptores seria por meio das interações do seu corpo técnico com: i) as autoridades nacionais dos países receptores, nas discussões sobre o programa macroeconômico, condicionalidades e implementação; e ii) com os doadores, por meio de contatos diretos e sinalização.

A figura 2 é apresentada como forma de ilustrar a interação do FMI com os países receptores e os doadores.

Figura 2. Interação do FMI com países receptores de financiamento e doadores



Fonte: IMF, 2006b, p.15

No esquema apresentado na figura 2, os números representam:

- 1) Diagnóstico da capacidade de absorção de ajuda financeira e opções de política para ampliá-la;
- 2) Análise dos fluxos e modalidades de ajuda e de como eles são afetados pelo desempenho do país e pelo comportamento do doador;
- 3) Formulação do programa apoiado pelo PRGF (incluindo condicionalidades) e sua implementação;
- 4) Efeitos catalisadores do PRGF sobre os fluxos de ajuda, previsibilidade e modalidades;
- 5) Reação das políticas e instituições nacionais e contribuição para os resultados no país;
- 6) Reação dos doadores em termos de ajuda e contribuição para os resultados no país.

Nesta perspectiva, os insumos (diagnósticos concedidos pelo FMI) possibilitam a geração de produtos (catalisação de financiamento junto aos doadores e um quadro de políticas e programas por parte dos receptores) que levam a resultados (crescimento, produtividade etc.) que possibilitam o alcance das metas finais (ODM e demais prioridades do desenvolvimento).

Desta forma, o FMI se coloca na posição de mediador das demandas de doadores e receptores. Os esforços empenhados pelos países receptores em demonstrar resultados econômicos como produtividade, crescimento, poupança e investimento teriam como consequência o alcance das metas finais, materializadas nos ODMs e demais prioridades de desenvolvimento nacionais. Um descuido por parte do país

receptor em relação às metas macroeconômicas poderia causar a perda da credibilidade deste na perspectiva dos doadores e fazer com que reduzissem os seus investimentos. Sem o aporte de investimentos, o alcance das metas finais seria, nesta perspectiva, improvável.

Assim, os gastos sociais são comprimidos e liberados por “gotejamento” (FONTES, 2010) à medida em que são sentidos alguns resultados macroeconômicos. Fontes (2010) utiliza o termo “políticas de gotejamento” para expressar o gotejamento de minúsculas migalhas destinadas às famílias mais carentes, para sua adequação voluntária à nova lógica do capital-imperialismo. Segundo a autora - ao referir-se ao caso brasileiro -, o calibre das gotas é minuciosamente dosado e “o gotejamento sequer constitui algum direito, mas reitera o apassivamento do conjunto dos trabalhadores sob as novas condições da extração de sobretrabalho. Espelha as atuais modalidades de exploração capitalista e não apenas um retorno a formas precedentes” (FONTES, 2010, p.348).

Com as políticas do FMI, o Estado passa a atuar nos limites de certa moldura, que é definida de modo cuidadoso e sistemático pela agenda macroeconômica do Fundo e, também, por suas políticas de estabilização e crescimento.

3.3 DESENVOLVENDO A EDUCAÇÃO MOÇAMBICANA NO CAPITAL-IMPERIALISMO

A força de trabalho, conforme apontado por Marx no “Livro I” de “O Capital”, é uma mercadoria especial, pois possui a capacidade de gerar valor (a substância do capital) e, portanto, capital. Sem força de trabalho humano, não há capital - não importando o nível de desenvolvimento tecnológico alcançado.

A força de trabalho, sua quantidade e qualidade, desta forma, constituem preocupações centrais para a manutenção e a expansão do universo social do capital. Na atual era do capitalismo monopolista mundializado, a qualidade da força de trabalho nos limites de cada estado-nação constitui fator de importância crescente na corrida pela ampliação e apropriação da mais-valia total produzida em escala mundial.

Esta situação tem se expressado, dentre outras formas, em uma corrida entre os estados-nação contemporâneos para superar uns aos outros em relação às vantagens educacionais da sua força de trabalho (RIKOWSKI, 2000). Deste modo, são as necessidades da economia que ditam as metas da educação escolar e é o mundo dos negócios que acaba por fornecer o modelo de como a educação deve ser fornecida e gerida (HILL, 2003).

Considerando que são os processos educacionais que qualificam a força de trabalho e, uma vez que, nos marcos do capitalismo, esta precisa servir às necessidades do mercado - e não às suas necessidades enquanto classe trabalhadora -, torna-se evidente a disputa que a classe proprietária dos meios de produção empreende sobre os processos educacionais.

Fica claro que o trabalhador durante toda a sua existência nada mais é que força de trabalho, que todo seu tempo disponível é, por natureza e por lei, tempo de trabalho a ser empregado no próprio aumento do capital. Não tem qualquer sentido o tempo para educação, para o desenvolvimento intelectual, para preencher funções sociais, para o convívio social, para o livre exercício das forças físicas e espirituais, para o descanso dominical [...]. Mas, em seu impulso cego, desmedido, em sua voracidade por trabalho excedente, viola o capital os limites extremos, físicos e morais, da jornada de trabalho. Usurpa o tempo que deve pertencer ao crescimento, ao desenvolvimento e à saúde do corpo. Rouba o tempo necessário para se respirar ar puro e absorver a luz do Sol. Comprime o tempo destinado às refeições para incorporá-lo sempre que possível ao próprio processo de produção, fazendo o trabalhador ingerir os alimentos [...] como se fosse mero meio de produção. [...] O capital não se preocupa com a duração da vida da força de trabalho. (Marx, K. 1989, p.300-1).

Compreende-se aqui que o capital, em seu permanente movimento de expansão, avança sobre as condições basilares para o pleno desenvolvimento humano. O trabalho não alienado e o processo educativo emancipatório, condições igualmente propulsoras para o pleno desenvolvimento humano, são apagados da história humana. A educação, ao deixar de ser um direito humano, é transformada em um serviço moldado a favor da manutenção da ordem.

Sob a ótica do capital, a alimentação, condição física para o pleno desenvolvimento humano, é destituída de seu caráter cultural (e sagrado) para ser reduzida ao menor custo da reprodução da força de trabalho com a utilização de agrotóxicos em larga escala. Populações expropriadas do acesso à terra e aos demais meios de produção são privadas de produzir o seu próprio alimento, o que contribui para gerar fome, desnutrição e diversos problemas de saúde.

Neste sentido, observa-se que o modo de produção capitalista, no seu movimento de expansão e intensificação, cria e recria problemas que aprofundam as suas contradições internas. Marx, no Livro III de O Capital (1974), aborda a “Lei Tendencial da Queda da Taxa de Lucro” como sendo uma expressão do progresso da produtividade social do trabalho e, portanto, tendência peculiar do modo de produção capitalista.

Ao elevar-se a produtividade do trabalho, é mobilizada uma massa crescente de meios de trabalho, de máquinas, de matérias-primas, de capital constante de toda espécie. O comércio exterior, no entanto, atua como meio para atenuar a tendência da queda da taxa de lucro, barateando elementos do capital constante e ampliando a escala de produção e de consumo das mercadorias a nível global.

O processo capitalista de produção, na essência, é ao mesmo tempo processo de acumulação.

A própria acumulação, e a concentração que ela implica, é meio material para aumentar a produtividade. [...] Ao progredir o processo de produção e de acumulação, cresce necessariamente também a massa de trabalho excedente de que o capital se apropria e pode se apropriar (MARX, 1974, p.249-250).

Neste acréscimo dos meios de produção (capital constante) se inclui o crescimento da população trabalhadora e a formação de uma população adequada ao capital excedente, que “exceda sempre de modo geral suas necessidades, em suma, uma superpopulação de trabalhadores” (ibid., p.249).

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa

superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2013, p. 707).

O exército industrial de reserva nada mais é do que uma das inúmeras formas que o capital encontra para rebaixar os salários dos trabalhadores e aumentar seus lucros (CASTELO, 2007).

Compõem o exército industrial de reserva três segmentos da classe trabalhadora (MARX, 2013): i) trabalhadores que ficam sujeitos às oscilações cíclicas e eventuais do mercado de trabalho (população flutuante); ii) os jovens e os trabalhadores de setores tradicionais (rurais) que aguardam a oportunidade para ingressar nos setores modernos (população latente); iii) trabalhadores ativos com ocupações irregulares e eventuais, com atividades laborais extensas e de baixo valor, cuja condição material de existência pode cair pela tendência da baixa produtividade (população estagnada).

Como sedimento desta superpopulação relativa, Marx (2013) situa o pauperismo como a expressão mais aguda da contradição inerente à relação social de produção capitalista: a acumulação da riqueza se realiza por meio da expansão da pobreza.

De acordo com Marx no livro III de O Capital (1974), a superpopulação relativa se torna num país tanto mais palpável, quanto mais nele se desenvolve o modo capitalista de produção. Esta superpopulação relativa permite que em muitos ramos de produção perdure mais ou menos incompleta a subordinação do trabalho ao capital, e por mais tempo do que seria, à primeira vista, de esperar da situação geral do desenvolvimento.

Em nosso caso de estudo, a história de dominação colonial, o alinhamento de Moçambique ao bloco socialista (que estatizou a propriedade da terra) e o período das políticas de desestabilização (em que foram destruídos diversos meios de produção) contribuíram para um atraso relativo do desenvolvimento capitalista neste país.

Ao serem criadas as mínimas condições favoráveis ao avanço das relações capitalistas em Moçambique a partir dos 1990, como a liberalização do mercado, as privatizações de bancos e empresas estatais e o desenvolvimento de um aparato legal e jurídico que garantisse maior segurança para os negócios, foram intensificadas as expropriações em diversas ordens.

Conforme já apontamos, como síntese do andamento das políticas moçambicanas desenvolvidas entre 2004-2015 que objetivavam o alívio à pobreza, observamos os seguintes resultados: i) crescimento expressivo do PIB (média de crescimento de 7,5% ao ano, entre 2003 e 2012); ii) aumento da pobreza (entre 2002-3 a 2008-9); e iii) manutenção de alta taxa de desemprego (população sem trabalho, mas disponível e procurando trabalho), em torno de 22,5%.

Desta forma, o desenvolvimento capitalista em Moçambique, ao promover a expropriação de terras, as privatizações e a liberalização da economia, fez saltar aos olhos uma superpopulação relativa numerosa, apesar do crescimento econômico que, em outros contextos, empregaria números maiores de trabalhadores. Castelo (2007) defende que esta é uma característica própria de um país de capitalismo dependente, cujo exército industrial de reserva, além de ser abundante, se mantém pouco dinâmico devido ao padrão de acumulação profundamente desigual e combinado aos setores arcaicos.

Neste contexto de progressiva precarização das condições de vida, as políticas educacionais assumem especial relevância para a expansão do capital-imperialismo, promovendo o apaziguamento dos conflitos sociais e o “disciplinamento” (FONTES, 2010) da classe trabalhadora em seu conjunto.

A seguir, abordaremos as medidas educacionais promovidas em Moçambique a partir da sua adesão ao pacote de reformas dos organismos internacionais e seus nexos com a sociabilidade necessária ao capital.

MUDANÇAS NAS BASES: DO SOCIALISMO À LIBERALIZAÇÃO (LEIS DE 1983 E DE 1992)

A adesão de Moçambique ao FMI e ao BM ocorreu em 1984. Um ano antes da adesão, havia sido aprovada a lei n. 4/1983, que aprovava o Sistema Nacional de Educação e definia os princípios fundamentais da sua aplicação. A lei expressava em seu preâmbulo que

O sistema de educação é um processo organizado por cada sociedade para transmitir às novas gerações as suas experiências, conhecimentos e valores culturais, desenvolvendo as capacidades e aptidões do indivíduo de modo a assegurar a reprodução da sua ideologia e das suas instituições econômicas e sociais (REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE, 1983).

Desta forma, esta lei, que havia sido sancionada pelo então presidente Samora Machel, explicitava o caráter ideológico da educação e expressava o embate empenhado pelo governo contra as formas de exploração reproduzidas na história de Moçambique. Neste embate, a chamada sociedade tradicional, com suas crenças e religiões, era atacada pelo governo, assim como o período de dominação colonial portuguesa.

Conforme o pensamento dominante na FRELIMO naquele período, na sociedade tradicional, a educação transmitia conhecimentos e técnicas acumuladas na prática produtiva, inculcava o seu código de valores políticos, morais, culturais e sociais e dava uma visão idealista do mundo e dos fenômenos da natureza.

A dominação colonial em Moçambique, segundo a visão da FRELIMO, impôs uma educação que visava a reprodução da exploração e da opressão e a continuidade das estruturas colonial-capitalistas de dominação. Foram desenvolvidos sistemas de educação paralelos para os filhos da classe dominante e para os “indígenas”, em uma estrutura educacional dualista.

Deste modo, a lei n. 4/1983 expressava enquanto princípios gerais:

- a. A educação é um direito e um dever de todo o cidadão, o que se traduz na igualdade de oportunidades de acesso a todos os níveis de ensino e na educação permanente e sistemática de todo o povo;
- b. A educação reforça o papel dirigente da classe operária e a aliança operário-camponesa, garante a apropriação da ciência, da técnica e da cultura pelas classes trabalhadoras, e constitui um fator impulsionador do desenvolvimento econômico, social e cultural do país;
- c. A educação é o instrumento principal da criação do Homem Novo, homem liberto de toda a carga ideológica e política da formação colonial e dos valores negativos da formação tradicional, capaz de assimilar e utilizar a ciência e a técnica ao serviço da revolução;
- d. A educação na República Popular de Moçambique baseia-se nas experiências nacionais, nos princípios universais do Marxismo-Leninismo, e no patrimônio científico, técnico e cultural da humanidade;
- e. A educação é dirigida, planificada e controlada pelo Estado, que garante a sua universalidade e laicidade no quadro da realização dos objetivos fundamentais consagrados na Constituição (REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE, 1983).

Desta forma, a lei de 1983 delimita a **orientação** da educação, os **métodos**, o **currículo** e a **estrutura** educacional. A concepção de “**qualidade**” da educação e os meios para alcançá-la, apesar de não estarem explicitamente relacionados, podem ser inferidos ao analisar a legislação.

Orientação: apropriação da ciência, técnicas e cultura pelas classes trabalhadoras, reforçando o papel dirigente da classe operária e a aliança operário-

camponesa; a formação do “homem novo”; a unidade dialética entre educação científica e educação ideológica; a assimilação crítica dos conhecimentos.

Métodos: baseados na pedagogia socialista, com ligação entre teoria e prática por meio do caráter politécnico da educação, da ligação escola-comunidade e da ligação do estudo com o trabalho produtivo socialmente útil.

Currículo: Laico, de caráter nacional com adaptações regionais, baseados nas experiências nacionais e nos princípios do marxismo-leninismo; envolve o patrimônio científico, técnico e cultural da humanidade; estudo e valorização das línguas, cultura e história moçambicana.

Estrutura: É dirigida, planificada e controlada pelo Estado. Compreende o Sistema Nacional de Educação, assente na unidade de objetivos, conteúdos e metodologias e na articulação e integração horizontal e vertical, de forma a ser sempre possível a passagem ao grau ou nível superior imediato. O Sistema é composto por Subsistemas e Níveis de ensino.

Subsistemas:

- Educação Geral (dos 7 aos 19 anos de idade): Primário (1^a a 7^a séries); Secundário (8^a, 9^a e 10^a classes), que prepara para o nível médio nos vários subsistemas; Pré-universitário (11^a e 12^a classes); Ensino Especial e Ensino Vocacional. Também inclui o Pré-escolar.
- Educação de Adultos;
- Educação Técnico-Profissional: oferecido nos níveis elementar, básico e médio, que permite ingresso no ensino superior;
- Formação de Professores (em nível médio e superior);
- Educação Superior (com prioridade aos filhos dos operários e dos camponeses cooperativistas, combatentes e trabalhadores de vanguarda.

Níveis de ensino: Primário, Secundário, Médio e Superior.

A escolaridade obrigatória envolve as sete primeiras classes do ensino primário, de forma gratuita e isenta de taxas de matrícula. A matrícula é compulsória para as crianças ao completarem sete anos de idade.

Qualidade: Concebe que uma educação de qualidade é aquela que permite a apropriação dos patrimônios científicos, técnicos e culturais da humanidade por toda a

classe trabalhadora, assim como o avanço na consciência de classe, de forma patriótica e revolucionária.

A lei não faz menção aos processos avaliativos. Contudo, impõe que os pais ou responsáveis dos estudantes que sejam reprovados em qualquer classe do Sistema Nacional de Educação após o ensino primário obrigatório, por motivos de mau aproveitamento sem motivo justificado, indisciplina, faltas ou abandono, devem reembolsar ao Estado os encargos suportados.

Compreendemos que esta imposição seria uma forma de estimular (pela via coercitiva) os estudantes a terem bons rendimentos, assim como dar-lhes consciência sobre o caráter público da educação.

Em 1990, já no contexto dos ajustes estruturais, a República Popular de Moçambique passou a se chamar República de Moçambique e, em 1992, foi aprovada a lei n. 6/1992 (ainda em vigor em 2016), que reformulou o quadro do Sistema Nacional de Educação moçambicano. O seu preâmbulo apontava que

Havendo necessidade de reajustar o quadro geral do sistema educativo e adequar as disposições contidas na lei n. 4/83, de 23 de março, as atuais condições sociais e económicas do país, tanto do ponto de vista pedagógico como organizativo. Ao abrigo do disposto no nº1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina: [...] (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 1992)

Desta forma, os princípios gerais do sistema nacional de educação passaram a ser:

- O Sistema Nacional de Educação orienta-se pelos seguintes princípios gerais:
- a. A educação é direito e dever de todos os cidadãos;
 - b. O Estado no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo;
 - c. O estado organiza e promove o ensino, como parte integrante da ação educativa, nos termos definidos na Constituição da República;
 - d. O ensino público é laico.

Nota-se que a lei de 1992 omitiu o princípio da igualdade de oportunidades de acesso a todos os níveis de ensino e da educação permanente e sistemática de todo o povo, mantendo apenas a afirmativa de que a educação é direito e dever de todos os cidadãos.

Cabe notar que o dever é diluído na forma de responsabilidade de todos os cidadãos, e não do Estado, como consagrado, inclusive, em diversas constituições liberais. A lei de 1992 não trata do “papel dirigente da classe operária” e “da aliança

operário-camponesa”, assim como não ressalta a importância da apropriação da ciência, da técnica e da cultura pelas classes trabalhadoras.

A nova legislação também retrocede em relação à escolaridade obrigatória, que era de sete anos, e afirma que a obrigatoriedade será implantada de forma progressiva.

No Ensino Superior, a legislação trata dos procedimentos para o encerramento de instituições públicas e decreta que o Estado deverá conceder bolsas de estudo em instituições públicas ou privadas para as classes menos favorecidas. Na formação de professores, a legislação acrescenta a formação em nível básico, além do médio e superior.

A maior alteração, certamente, foi a permissão para a participação de outras entidades no processo educativo, incluindo entidades comunitárias, cooperativas e empresariais.

De maneira geral, a alteração na lei expressa a diretriz de liberalização da economia moçambicana e o afastamento dos ideais e valores da revolução.

A perspectiva de desenvolvimento humano expressa na lei de 1983 enfatizava a importância da apropriação da ciência, da técnica e da cultura pelas classes trabalhadoras para a criação do chamado “Homem Novo”, com hábitos e valores distantes dos que eram reproduzidos pela sociedade moçambicana em seu período colonial.

Conforme já apontamos, os ajustes estruturais combateram os ideais da revolução e os valores do chamado “homem novo” e promoveram as condições jurídicas e institucionais para a consolidação do padrão de sociabilidade capitalista.

Um importante marco para a mudança nas bases dos projetos educacionais que vinham sendo desenvolvidos sob moldes socialistas, foi a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia. Desta conferência resultou a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos (EPT)”, que, ressaltando o discurso da interdependência, viria a congregiar toda a “ajuda” internacional para o setor educacional e nortear os projetos educacionais dos países capitalistas-dependentes.

O principal objetivo apontado em Jomtien e acordado entre os participantes (UNICEF, UNDP, UNESCO, BM, governos e organizações não-governamentais) foi a “Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”. Nestas necessidades estão compreendidos os “instrumentos para a aprendizagem” (leitura, escrita, expressão oral, cálculo e solução de problemas) e os “conteúdos básicos da aprendizagem” (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes).

No documento, as “necessidades básicas” são apontadas como representando a ratificação do compromisso com a educação básica, apesar dos clamores dos países do Sul para que a EPT não significasse uma desvalorização e subfinanciamento do Ensino Superior (BROCK-UTNE, 2000).

O ponto mais controverso ao longo da Conferência realizada em Jomtien (BROCK-UTNE, 2000) foi o descompasso entre o pagamento dos serviços da dívida dos países do Sul e a meta de expandir a educação para todos.

Na ocasião da Conferência, a “Associação Africana pela Alfabetização e Educação de Adultos (AALAE)”, a “Associação para Pesquisa Participativa na Ásia (PRIA)” e diversas ONGs apresentaram a posição de que era necessário cancelar todas as dívidas existentes, uma vez que elas representariam intoleráveis privações para os povos e tornaria impossível para que eles mobilizassem os recursos necessários para a educação básica. Também foi reivindicado o fim dos programas de ajustes estruturais e suas condicionalidades (BROCK-UTNE, 2000).

Como era de se esperar, os clamores pelo cancelamento das dívidas não foram endereçados pela “Declaração de Jomtien”. Ao contrário, o documento apela para a solidariedade internacional na mobilização dos recursos necessários para a efetivação da EPT.

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis (UNESCO, 1990, artigo 7).

Deste modo, as metas estabelecidas em Jomtien apontam para: universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças.

Enquanto estratégias para alcançar estas metas, são apresentadas as necessidades de que as políticas educacionais sejam “formuladas de modo a permitir comprovação e medida dos avanços registrados” e de se estabelecer “critérios de avaliação, ganhos e resultados esperados em um determinado espaço de tempo” (UNESCO, 1990).

A partir da definição das metas e estratégias para se alcançar a “Educação Para Todos”, os recursos destinados à educação básica, a partir da década de 1990, se concentraram no ensino primário (BROCK-UTNE, 2000) e este foi instado a apresentar

resultados mensuráveis, que deveriam ser alvos de avaliações periódicas, como forma de alavancar a qualidade da educação.

A prática de realizar avaliações periódicas sobre os resultados escolares na África remonta ao período colonial, quando as metrópoles europeias usavam extensivamente métodos de avaliação de resultados, que possibilitaram o desenvolvimento de um corpo técnico especializado em avaliação e psicometria na África (WB, 1987).

A concepção sobre qualidade da educação é um ponto primordial que distancia o projeto educacional implantado em Moçambique no período revolucionário e o projeto liberalizante da educação implantado a partir dos 1990.

Em Moçambique, o governo pós-libertação buscou adotar um projeto educacional autônomo, que se distanciasse radicalmente do modelo colonial e que possibilitasse o acesso aos patrimônios científicos, técnicos e culturais da humanidade por parte de todo o povo. Desta forma, a qualidade da educação era socialmente referenciada, uma vez que buscava munir todo o povo moçambicano com as ferramentas necessárias tanto para o desenvolvimento de uma visão crítica sobre a realidade, quanto para a produção de novos conhecimentos que dialogassem com as necessidades do país, no contexto revolucionário.

A partir do processo de implementação dos ajustes estruturais e reforçado pela “declaração de Jomtien”, a concepção sobre qualidade da educação se aproximou da ideia de otimização - conforme expresso na agenda de reformas do BM para a África (WB, 1989).

A otimização seria operada por meio de “competências” que pudessem ser medidas e quantificadas. Estas “competências”, expressas na “declaração de Jomtien” por meio do conceito de “necessidades básicas de aprendizagem”, englobariam conhecimentos rudimentares (leitura, escrita, expressão oral, cálculo e solução de problemas) e competências socioemocionais (habilidades, valores e atitudes), com vistas a “disciplinar” a classe trabalhadora sob o padrão de sociabilidade do capital e impulsionar a integração desigual das forças produtivas.

Birgit Brock-Utne (2000), ao analisar o impacto da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos (EPT)” na África, defende que ela remete às políticas educacionais colonialistas que concediam apenas uma educação rudimentar de poucos anos para os africanos, como força de trabalho barata, e pouca atenção ao Ensino Superior.

A autora (BROCK-UTNE, 2000) ressalta que os poucos africanos que alcançavam o Ensino Superior cursavam em instituições europeias ou estadunidenses. Entre 1960 e 1990, a África subsaariana teria perdido 30% da sua força de trabalho altamente qualificada para os países europeus. Desde 1960, mais de 50% dos africanos que cursaram ensino superior em química e física nos Estados Unidos jamais retornariam à África (ibid.).

Por outro lado, mais de 100.000 estrangeiros oriundos dos países do Norte estariam empregados no continente africano, o que custaria cerca de 4 bilhões de dólares por ano, representando cerca de 35% da “Ajuda Oficial para o Desenvolvimento” recebida em todo o continente (dados de 1997) (ibid.).

Concordamos com Brock-Utne (2000) no aspecto que a EPT representa um retrocesso em relação aos avanços educacionais do período pós-libertação - especificamente em Moçambique -, apesar de toda a complexidade do período, que dificultou a completa suplantação do modelo educacional colonial.

Contudo, o modelo educacional imposto pelos ajustes estruturais e pela EPT guarda sensíveis diferenças em relação ao projeto educacional colonial. Conforme analisamos no capítulo 1, no período colonial em Moçambique, a população africana, em sua grande maioria, tinha o acesso à educação negado. Quando o acesso era concedido, se fazia sob forte influência da Igreja Católica.

A proposta da EPT, conforme o próprio nome sustenta, se apropria da bandeira “educação para todos” assumida pelos governos revolucionários. Contudo, a EPT promove a tutela, reforçada pelas avaliações periódicas, sobre os conteúdos que devem ser ensinados.

A educação assume um caráter predominantemente laico, contribuindo para que os valores transmitidos pela escola se distanciem da moral cristã e se aproximem dos valores requeridos pelo mercado, sob as formas de competências cognitivas e não-cognitivas (comportamentais).

A EPT também assume a bandeira da responsabilidade dos governos em fornecer educação para todos, contudo, considera que a atuação dos governos deve ser complementada pelas parcerias com o setor privado.

Os ajustes estruturais, por sua vez, impõem limites para os gastos públicos e promovem a liberalização dos serviços, o que impacta o financiamento da educação e estimula o crescimento do setor privado educacional.

Por trás das ideias de otimização implícitas na EPT, está a teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961; BECKER, 1962), que é largamente utilizada pelos organismos internacionais, como o BM e o FMI, nas prescrições de políticas para os países em desenvolvimento.

Nesta concepção, a educação assume o propósito de dotar os seres humanos com habilidades, conhecimentos e atributos que ampliem a sua produtividade (SCHULTZ, 1961) no mercado capitalista e a sua renda individual (BECKER, 1962).

São considerados investimentos em capital humano - além de investimentos em educação - os gastos em saúde, treinamento *on the job* (no trabalho) de trabalhadores e a migração interna em busca de melhores oportunidades (SCHULTZ, 1961; BECKER, 1962).

A teoria do capital humano ressalta que os gastos em educação possuem duas componentes (SCHULTZ, 1961):

1) a componente de investimento, que aumentaria a capacidade de trabalho produtivo dos indivíduos e, por isso, se reverteria em crescimento econômico, em benefício pessoal para o trabalhador e em benefício social mais amplo;

2) a componente de consumo, que não aumentaria a capacidade de trabalho produtivo e, por isso, não possuiria retorno econômico direto, mas teria importância a nível cultural ao “melhorar o gosto e a qualidade do consumo dos estudantes pelo resto de suas vidas” (SCHULTZ, 1961, p.13, tradução nossa).

As duas componentes estariam misturadas de tal forma que isolar cada uma delas seria uma tarefa difícil.

Ao tentar responder à indagação se seria correto que os benefícios dos investimentos públicos em educação se restringissem aos indivíduos nos quais eles foram realizados, Schultz (1961) responde que esta é uma preocupação que concerne às políticas públicas e que envolve a articulação entre alocação de recursos e bem-estar geral. Em sua perspectiva, os governos deveriam cuidar para que os investimentos públicos em educação fossem realizados de forma eficiente e buscassem “reduzir as desigualdades na distribuição da renda pessoal de indivíduos e famílias” (SCHULTZ, 1961, p.15, tradução nossa).

Assim, a prioridade deveria ser dada à componente de investimento, ou seja, os governos deveriam investir em uma educação que aumentasse a produtividade dos trabalhadores. Há a ideia de que, ao investir em capital humano, tanto o trabalhador se

beneficiária com melhores salários e ascensão social, quanto a sociedade como um todo se beneficiaria com o crescimento econômico.

Esta ideia carrega em si o problema de que o crescimento econômico não garante melhores salários e benefícios para os trabalhadores. O exemplo brasileiro do “milagre econômico” (1969-1973) é um claro exemplo de que o crescimento econômico muitas vezes se alia à concentração de renda. A relação entre maior escolaridade – maior capital humano – e aumento da renda pessoal também não se apresenta como sendo uma relação direta (CUNHA, 1980).

Ainda neste texto, Schultz (1961) apresenta uma “interessante especulação”: à medida em que os gastos em educação aumentam, é alcançado um patamar em que a componente de investimento é reduzida drasticamente e os gastos adicionais em educação se revertem em puro consumo, com quase zero de retorno (ibid., p.12). Em outras palavras, existiria um “nível ótimo” de educação que poderia ser revertida em crescimento econômico. A partir deste patamar, os gastos públicos adicionais em educação tenderiam a contribuir muito pouco para o crescimento econômico e o bem-estar geral dos cidadãos.

Schultz (1961) afirmou que sua especulação seria uma possibilidade remota, pois a componente investimento tenderia a prevalecer na educação e o progresso econômico a nível mundial demandaria por mais conhecimentos e habilidades por parte dos trabalhadores.

No entanto, ao analisar as recomendações do Banco Mundial para a educação nos países em desenvolvimento nas primeiras décadas dos anos 2000, observamos que as especulações que Schultz fizera em 1961 se reverteram em práticas correntes.

Ao afirmar que suas especulações tinham remotas chances de se concretizar, Schultz (1961) não considerou que uma necessária consequência do desenvolvimento tecnológico é a redução da demanda por trabalhadores (BRAVERMAN, 1998) e o consequente barateamento da força de trabalho. Contudo, ainda existem os casos em que o trabalhador seria mais barato do que a máquina que o substituiria.

Uma das formas de obter o barateamento da força de trabalho está no gerenciamento do processo produtivo. Neste ponto, o “princípio de Charles Babbage” (BRAVERMAN, 1998) influenciou de forma contundente a organização social do trabalho ao postular que subdividir um ofício em diferentes tarefas faz baratear as suas partes individuais. O princípio de Babbage é um pressuposto inerente ao gerenciamento científico de Frederick Winslow Taylor, conhecido como Taylorismo.

O que Babbage observou é que os trabalhadores qualificados geralmente gastam parte de seu tempo executando tarefas que estão abaixo do seu nível de habilidade. Se o processo de trabalho pode ser dividido entre vários trabalhadores, os custos da mão-de-obra podem ser cortados ao atribuir a trabalhadores de alto custo apenas tarefas que requerem altas habilidades, restringindo as outras tarefas aos trabalhadores com menor remuneração.

O argumento de Babbage - de que a divisão do processo de trabalho tem efeitos temporários sobre a produtividade (BABBAGE, 2009) - enfraquece o argumento de Adam Smith (TINEL, 2012), de que a divisão do trabalho geraria maior “destreza” (SMITH, 2008) e crescente produtividade. Fica exposto que as motivações para a divisão do processo de trabalho não seriam tanto o aumento da produtividade, mas prioritariamente o aumento da rentabilidade para o empregador (TINEL, 2012).

Babbage mostra que dividir o trabalho é um meio para reduzir os custos salariais, pois permitiria ao empregador selecionar de forma precisa os níveis de habilidade requeridos, assim como obter retornos mais rápidos sobre o que foi investido em treinamento (BABBAGE, 2009; MIR-ARTIGUES; GONZALEZ-CALVET, 2007).

Dividir e especializar o trabalho reduziria o tempo da formação e o custo da aprendizagem. A possibilidade de difundir uma especialização mínima entre os trabalhadores induziria a uma redução dos salários e aumentaria a oferta de trabalhadores disponíveis para realizar uma maior quantidade de ofícios. Cada vez mais seria exigido dos trabalhadores a comprovação das suas habilidades, por meio de certificações e avaliações.

Por abordar a questão de como uma empresa pode recuperar o investimento realizado no treinamento dos trabalhadores, Babbage é considerado como um precursor da teoria do capital humano (ROSENBERG, 1994), que viria a ser expandida para agregar também os investimentos em educação por parte dos governos.

Aplicado primeiro ao artesanato e depois às manufaturas, o princípio de Babbage se tornou “a força subjacente que rege todas as formas de trabalho na sociedade capitalista, não importa em que configuração ou em que nível hierárquico” (BRAVERMAN, 1998, p.57, tradução nossa).

Assim, “o progresso econômico à nível mundial”, como queria Schultz (1961), não beneficiou a todos e nem gerou maior demanda por conhecimentos - o conhecimento sobre os fundamentos das ciências e das tecnologias - para todos os trabalhadores.

Pelo contrário, a distribuição generalizada do conhecimento sobre o processo produtivo por parte de todos os trabalhadores - conforme era o objetivo da educação no período revolucionário em Moçambique - passou a ser não só desnecessário, mas, sobretudo, se transformou em uma barreira para o funcionamento do modo capitalista de produção (BRAVERMAN, 1998).

Assim, as capacidades técnicas e os conhecimentos científicos são distribuídos socialmente entre os trabalhadores na estrita conta do “que é necessário saber para aumentar a produtividade” (BRAVERMAN, 1998) em cada formação social e em cada período econômico – ideia que é traduzida na concepção de “necessidades básicas de aprendizagem” preconizada na EPT.

Na “mitologia do capitalismo” (BRAVERMAN, 1998), o princípio de Babbage é apresentado como uma resposta à suposta escassez de trabalhadores qualificados ou pessoas tecnicamente treinadas, cujo tempo deveria ser usado de forma eficiente para a vantagem da sociedade como um todo. Em seu extremo, este princípio polariza de um lado aqueles trabalhadores cujo tempo é sensivelmente valioso e do outro lado uma massa de trabalhadores cujo tempo vale quase nada (BRAVERMAN, 1998). “Esta é a lei geral da divisão capitalista do trabalho, que molda não só o trabalho, mas também as populações” (ibid., p.58, tradução nossa).

O aumento da integração do mercado capitalista à nível mundial após a queda do bloco soviético – período caracterizado pela “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996) – exacerbou esta polarização apontada por Braverman (1998), fazendo com que populações inteiras fossem integradas ao mercado mundial enquanto trabalhadores cujo tempo de trabalho vale quase nada: a “integração desigual das forças produtivas” (FONTES, 2010).

As expressivas inovações, nos inícios do século XXI, nos campos da informática, robótica, microeletrônica e telecomunicações foram acompanhadas pela expansão dos monopólios a nível mundial e pelo aumento da concentração da propriedade material e intelectual.

Este aumento da concentração da propriedade exacerbou o processo de transferência de valores (remessa de lucro, juros etc) das economias capitalistas dependentes para as economias centrais (MARINI, 1973), com a participação ativa dos Estados nacionais (OSÓRIO, 2014).

Nos termos de Ruy Mauro Marini (1973), a dependência é entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes. Em seus marcos, as

relações de produção das nações subordinadas seriam modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. Assim, a situação de dependência é recriada continuamente por meio de distintos mecanismos e ganha maiores complexificações.

O pacote de “reformas” do Consenso de Washington (na década de 1990) - e suas medidas de liberalização e privatização - e o “Acordo de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs)” da Organização Mundial do Comércio (em vigor desde 1995) são alguns dos mecanismos que reforçam a transferência de valor e reproduzem a situação de dependência.

A partir da liberalização dos mercados, dos acordos de direitos de propriedade intelectual e das inovações tecnológicas, alguns espaços geográficos antes dispersos passaram a estar articulados por meio de determinados ramos produtivos. Isso possibilitou a difusão de empresas que, mantendo o seu centro geoestratégico (e o monopólio da propriedade intelectual) nos países centrais, espalharam suas filiais para obter vantagens adicionais em termos de custo de mão-de-obra, tributos, energia e matérias-primas (LEHER, 2004).

Desta forma, determinados países capitalistas dependentes passaram a servir de plataforma para a montagem e exportação de produtos industrializados ou semi-industrializados, com tecnologia exógena (LEHER, 2004). Este é um claro exemplo de transferência de valores (MARINI, 1973) por meio da fragmentação do processo produtivo, o princípio de Babbage (BRAVERMAN, 1998) na era dos monopólios.

Deste modo, compreendemos que a teoria do capital humano, ao se deparar com a concretude das formações econômicas capitalistas dependentes, deixa exposta as suas contradições. A seguir, em um esforço de generalização, apontamos algumas destas contradições:

1) A fragmentação do processo produtivo - gestada a partir do princípio de Babbage, precursor da teoria do capital humano - possibilitou o desencadeamento de uma economia internacional fundada na especialização produtiva, constituindo o “padrão de acumulação exportador de especialização produtiva” (OSÓRIO, 2012). Assim, o trabalho complexo e o monopólio dos conhecimentos científico-tecnológicos tenderam a se tornar social e geograficamente concentrados nos países centrais do capitalismo. Os países de economia dependente, devido aos mecanismos de transferência de valores, foram em sua maioria levados a se especializar em atividades extrativistas visando à exportação de *commodities*. Observa-se, também, que a relocalização espacial dos

circuitos mundiais de produção de mercadorias pode vir a ensejar importante industrialização em países capitalistas dependentes, sem que isso signifique, a priori, cadeias produtivas com elos baseados em conhecimento científico, tecnológico e de “pesquisa e desenvolvimento (P&D)” mais complexos.

Deste modo, a teoria do capital humano - de investimentos nos seres humanos buscando um rápido retorno -, nos países dependentes, se direciona àquela massa de trabalhadores que executarão as tarefas mais simples. Para tanto, os conteúdos educacionais e o tempo da aprendizagem são reduzidos a patamares mínimos. Devido às especificidades de tais economias, os retornos muitas vezes não se revertem para os indivíduos na forma de melhores salários.

2) Nas economias dependentes, a teoria do capital humano estimula o direcionamento dos gastos públicos em educação em busca de um “nível ótimo”. Este nível ótimo varia de acordo com as especificidades do país em questão, podendo se referir ao ensino primário, secundário ou ensino médio (de acordo com a nomenclatura adotada em cada país). A partir deste patamar, são as famílias que deveriam arcar com o “excesso de escolaridade”. Enquanto política pública, a educação - em seu componente investimento, voltada a gerar retornos mensuráveis - sofre contenção aos níveis mais elevados e liberação aos níveis rudimentares (CUNHA, 1980). Dependendo do grau de desenvolvimento e de articulação política do setor educacional privado, observa-se que os “anos a mais” de escolaridade podem ser financiados com verba pública para que alguns indivíduos possam cursar em instituições privadas. Este aspecto impacta diretamente a possibilidade do país de produzir ciência e tecnologia de forma autônoma. No caso específico de Moçambique, o FMI (IMF, 2007) afirma que a “Ciência e Tecnologia (C&T)” não deve ser vista como um setor em si, mas como uma ferramenta para o “intercâmbio de soluções” na “luta contra a pobreza”. Uma prioridade para a C&T, segundo esta perspectiva, seria fazer avançar o uso de “tecnologias” na educação, especialmente o ensino à distância.

3) Em sua componente de consumo, os gastos educacionais assumem relevância cultural e social. De acordo com Schultz (1961), esta componente não contribuiria para o aumento da produtividade, mas teria a importância de estimular o gosto dos estudantes e o consumo. Nas economias dependentes, o consumo interno nem sempre é uma prioridade da produção nacional (MARINI, 1973) e a precarização das condições

de vida muitas vezes não propiciam o aumento do consumo por parte dos trabalhadores. Assim, o gasto em educação que é realizado sem a perspectiva do retorno em aumento de produtividade se direciona tanto para conformar no empreendedorismo aqueles trabalhadores que não lograrão inserção no mercado formal de trabalho, quanto para socializar os estudantes para uma cultura de paz (UNESCO, 1996; UNESCO, 2017), visando estancar os conflitos sociais.

4) A educação, ao ser considerada enquanto capital humano, necessita ser flexível para acompanhar as alterações nos processos produtivos e no mercado de trabalho. Além disso, ela precisa ser “ao longo da vida”, pois, conforme apontara Schultz (1961), o capital humano também fica obsoleto e se deprecia. Assim, o processo de escolarização nas economias dependentes, cada vez mais se torna aligeirado, flexível e intimamente relacionado ao setor produtivo privado.

Apontamos que a teoria do capital humano, ao influenciar as políticas educacionais, interfere diretamente nos objetivos e finalidades do processo educativo. Desta forma, os conteúdos curriculares que são considerados desnecessários são excluídos das escolas que atendem a massa dos trabalhadores. Conteúdos de Artes, Sociologia, Filosofia, História, Geografia, entre outros, são colocados em patamares secundários, quando não são retirados da grade curricular obrigatória. Este fenômeno não ocorre somente nas economias dependentes. Estudos vêm apontando que a imposições das avaliações educacionais padronizadas (BERLINER, 2011) também promove o empobrecimento do currículo nas escolas que atendem a classe trabalhadora nos Estados Unidos.

Neste sentido, os estudantes das classes populares são alienados dos conhecimentos produzidos social e historicamente pelas civilizações – alienação que os projetos educacionais de viés socialista buscavam superar.

Sob a teoria do capital humano, que é continuamente reforçada pelos documentos dos organismos internacionais e declarações de “conferências mundiais de educação”, são ofertados aos estudantes das classes trabalhadoras apenas conhecimentos fragmentados, despossuídos de sentidos que possam levar à transformação de suas realidades particulares, de forma que eles apenas se adaptem à realidade do mercado de trabalho, enquanto condição inexorável.

A seguir, abordaremos a operacionalização da teoria do capital humano no contexto moçambicano, tanto na educação primária, quanto na educação técnico profissional.

AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA E A NOVA ESTRUTURA EDUCACIONAL

A partir da adesão de Moçambique ao pacote de reformas do Consenso de Washington, se tornou necessária a alteração da legislação educacional, de forma que esta pudesse reorientar as bases, os objetivos, os métodos e a estrutura do sistema educacional. Conforme já observamos, o “novo projeto educacional” foi impulsionado em Moçambique por meio das diretrizes dos organismos internacionais, especialmente o BM, e das “doações” destinadas à educação, que seguiam as suas condicionalidades.

O sistema formal de ensino em Moçambique passou a ser estruturado da seguinte forma (WORLD BANK, 2006):

- nível primário inferior (EP1) o qual inclui as classes 1-5 (idades de 6 a 10 anos);
- nível primário superior (EP2), que inclui as classes 6-7 (idades de 11 a 12 anos);
- nível secundário inferior (ESG1), que inclui classes 8-10 (idades de 13 a 15 anos);
- nível secundário superior (ESG2), que inclui as classes 11 e 12 (idades de 16 a 17 anos).

Em relação à estrutura educacional do período revolucionário, foi realizada uma fragmentação do nível primário, que constituía uma unidade que compreendia a escolaridade obrigatória, da 1^a a 7^a série. O nível secundário se fragmentou em “inferior” e “superior”. Na estrutura antiga, o “secundário inferior” recebia a nomenclatura de “secundário” e o “secundário superior” compreendia o “pré-universitário”.

Na nova estrutura educacional, a formação técnica e profissional compreende os seguintes níveis (FOX et. al., 2012):

- i) Elementar: programas de 2 a 3 anos, é requerido ter cursado a classe 5 (primário inferior);
- ii) Básico: programa de 3 anos, para iniciar é requerido ter cursado a classe 7 (primário superior). Após a conclusão, é equivalente a classe 10 (secundário inferior);
- iii) Médio: programa de 2 anos, para iniciar é requerido ter cursado a classe 10. Após a conclusão, é equivalente a classe 12 (secundário superior).

Na antiga estrutura educacional, era ressaltado que a educação profissional capacitava o estudante para o ingresso no Ensino Superior.

A formação de professores, na nova estrutura compreende os níveis:

- i) Básico: programa de 3 anos, para iniciar é requerido ter cursado a classe 7 (primário superior);
- ii) Médio: programa de 1 ano, para iniciar é requerido ter cursado a classe 10 (secundário inferior) (FOX et. al., 2012).
- iii) Superior: aberto somente para graduados de escolas secundárias superiores.

O documento *Skills Development in Mozambique* (WORLD BANK, 2004) afirma que o nível educacional da força de trabalho no país é muito baixo e com competências limitadas. Metade da população não teria tido acesso à educação ou teria tido apenas contato com habilidades básicas de alfabetização. Na ocasião, cerca de 7,5% da população havia alcançado o ensino secundário e 0,5% alcançado um grau de nível pós-secundário. O acesso à educação também seria altamente desigual, com menos chances para meninas e estudantes em áreas rurais (WORLD BANK, 2004).

É ressaltado que a taxa de incidência de contaminação por HIV/AIDS, 14% em 2004, estaria gerando consequências sociais e econômicas (WORLD BANK, 2004), se refletindo em absenteísmo escolar, morte de professores, bem como um alto número de crianças órfãs em idade de escolarização. Em 2014, a incidência de HIV/AIDS entre pessoas com idades dos 15 aos 49 anos ainda seguia alta, alcançando 10,6% (UNESCO, 2015).

O documento de 2004 (WORLD BANK, 2004), apresentou a estimativa de que, entre 2002 e 2006, aproximadamente 2.700 professores de todos os níveis seriam perdidos devido ao HIV/AIDS. O custo desta epidemia no setor da educação foi

projetado em 7 milhões de dólares em 2006 - correspondendo a um aumento de 5% na despesa total da educação – e provocaria uma redução considerável na “acumulação de capital humano”, o que, segundo o FMI, poderia reduzir o crescimento da economia durante um período de tempo considerável (IMF, 2004).

Deste modo, em 2004-2005, o Governo de Moçambique (com o apoio do Banco Mundial e demais “doadores”) promoveu um conjunto de reformas educacionais com o objetivo de expandir o acesso à educação primária e cumprir as metas da EPT. As medidas tomadas foram (FOX et. al., 2012):

1. Redução dos custos diretos para as famílias e oferta gratuita de livros. A taxa de matrícula no ensino primário foi abolida e livros foram fornecidos gratuitamente para as escolas.

Mesmo com a abolição das taxas escolares nacionais nos níveis primário inferior e superior, o documento encomendado pelo Banco Mundial (FOX et. al., 2012) aponta que muitas escolas seguem cobrando diversas taxas, o que limita o acesso de famílias de baixa renda à educação. As taxas estão relacionadas a (ibid.):

- a) Não há proibição de que a organização de pais e professores façam cobrança de taxas. Em alguns casos, as taxas foram cobradas para cobrir gastos específicos (por exemplo, substituir janelas quebradas). Em outros casos, foram cobradas taxas até o início do repasse do orçamento para cobrir alguns custos essenciais (por exemplo, pagar os serviços de guardas, pagamento extra para professores ou materiais suplementares).
- b) A gestão escolar e as comunidades consideram que os recursos disponibilizados a partir do orçamento nacional são insuficientes. Ao mesmo tempo, não há acompanhamento ou regulação sobre as taxas que são impostas localmente.
- c) Para as famílias de baixa renda, especialmente no EP1, a maioria das taxas foram de caráter “voluntário”.

2. Aumento do financiamento a nível da escola. As escolas recebem fundos adicionais canalizados através do Programa de “Apoio direto às Escolas (ADE)” para cobrir as despesas extras (não cobre salários).

Conforme já observamos, o financiamento à nível escolar não se mostra suficiente, o que leva a cobranças de taxas extras. Ademais, este programa está inserido no objetivo maior de descentralização da gestão e organização estatal, que compõem a “agenda da boa governança”. A descentralização é defendida com as justificativas de promover maior autonomia à escola, estimular a “participação”, fomentar uma maior

transparência na prestação de contas e contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade educacional.

Segundo Akkari (2011), descentralização é um termo polissêmico, que pode se situar em diferentes graus, visto que “não existe um sistema educacional completamente centralizado ou completamente descentralizado” (ibid., p.38).

Desta forma, o termo pode ser compreendido enquanto: i) deslocamento, em que o poder é deslocado para um nível mais baixo da administração, mas a autoridade do Estado e a hierarquia de decisão permanecem; ii) delegação, em que a responsabilidade de certas funções específicas é transferida para níveis fora da estrutura burocrática tradicional do Estado; iii) devolução, em que o poder de decisão é criado ou reforçado em nível regional fora do controle direto do governo central (mais próximo à ideia de democracia participativa); iv) desregulamentação, em que os serviços públicos são retirados do controle direto e indireto do Estado, se constituindo como um mecanismo de privatização.

Na prática, a descentralização no financiamento de um setor acarreta a desresponsabilização do governo central e, muitas vezes, leva à diferentes formas de privatização. Além disso, a descentralização nem sempre é acompanhada de democratização, visto que atribuir a responsabilidade ao poder local pode exacerbar os particularismos locais (políticos, religiosos, culturais, étnicos).

As atuais políticas de descentralização no campo educacional fazem parte das orientações da cooperação internacional para os países em desenvolvimento. A partir deste mecanismo, os projetos educacionais perdem a obrigação de passar pelo poder central, que poderia colocar vários obstáculos à sua atuação. Agências de cooperação bilaterais ou multilaterais passam a atuar diretamente na capacitação dos agentes locais para que estes assumam as tarefas que lhe forem atribuídas a partir da descentralização (AKKARI, 2011).

Assim, este mecanismo retira o controle do Estado sobre as políticas educacionais e possibilita que estas sejam transferidas de outros países e aplicadas no contexto das comunidades sem mediações e, muitas vezes, sem adaptações à realidade local.

Deste modo, no contexto da descentralização - conforme é apontado no “Plano Estratégico da Educação 2012-2016” de Moçambique (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2012a) -, os conselhos escolares passam a assumir responsabilidades de prestação de contas sobre os recursos disponibilizados, bem como sobre o

desempenho da escola. Ao invés de se constituírem enquanto espaços de exercício da democracia e de tomada de decisões político-pedagógicas a partir das especificidades da dinâmica sociocultural local, aos conselhos são impostas concepções sobre desempenho escolar alheias às dinâmicas locais, que os reduzem a meros instrumentos burocráticos de controle e prestação de contas.

3. Novo currículo. Um novo currículo foi introduzido, organizado em três blocos principais (graus 1-2, 3-5 e 6-7). Foram dadas opções de até 20% do currículo ser desenvolvido no nível subnacional (Distrito ou Província). Também foi dada a opção de as classes 1 e 2 serem ensinadas em língua nativa.

Birgit Brock-Utne (2000) aponta que a atuação dos organismos internacionais e demais doadores provocaram o esvaziamento do “Instituto para o Desenvolvimento do Currículo” em Moçambique. Segundo a autora, este esvaziamento faz parte de um processo maior de demolição das instituições locais africanas.

De fato, a elaboração do currículo escolar é um ponto de disputas devido ao seu caráter predominantemente político. As definições sobre quais conhecimentos são mais relevantes para serem ensinados nas escolas estão relacionadas ao projeto de sociedade que se pretende construir. Desta forma, é essencial o questionamento sobre quais visões de mundo e quais valores são ensinados, assim como quem se beneficia deles.

Durante os processos de colonização, a instituição escolar cumpria a clara função de assegurar e reproduzir a dominação. Assegurar a dominação envolvia não só educar aqueles sujeitos que ocupariam os altos cargos da administração colonial, mas também ensinar que o modelo colonial beneficiava a todos. Nos discursos do colonizador, o colonialismo traria aos chamados “indígenas” o contato com o “moderno”, com a “civilização”, em oposição ao “primitivismo” sob o qual viviam.

Por suposto, a escola e demais instâncias educativas ensinariam sobre a primazia cultural do colonizador e buscariam, de todas as formas, apagar todas as manifestações linguísticas e culturais do colonizado.

No contexto moçambicano, a própria negação do acesso à escola para a grande maioria dos nativos, somada às diversas formas de resistência, contribuíram para que este apagamento não se consolidasse de forma plena (GRANJO, 2007; GRANJO, 2007a), levando a diferentes formas contemporâneas de “combinação” (MENESES, 2009) entre hábitos e costumes tradicionais africanos e a cultura ocidental massificada.

Contudo, a diversidade linguística e cultural encontradas nos territórios dos diferentes Estado-nação africanos - resultantes, em grande parte, da divisão geográfica artificialmente imposta – é, até os dias atuais, interpretada como sinônimo de “atraso”.

Neste sentido, é preciso um olhar cuidadoso ao avaliar as taxas de analfabetismo na África, pois os processos de alfabetização se constituíram a partir da língua do colonizador e, por mais que tenham sido empreendidos esforços contrários durante o período revolucionário, as escolas seguiram os padrões organizativos e, portanto, culturais, do colonizador.

Conforme abordamos no capítulo 1, as opções do governo de orientação socialista comandado por Samora Machel, levaram à adoção da língua portuguesa nas escolas (e a proibição das línguas nativas) e combateram os costumes tradicionais, considerados como símbolo da opressão e um entrave para o desenvolvimento da sociedade moçambicana na construção do “homem novo”.

O enfrentamento da FRELIMO em relação às autoridades tradicionais - régulos e curandeiros, que desempenhavam importante função de mediação de conflitos e no equilíbrio social, que envolvia não só “os vivos e o seu ambiente ecológico e social”, como também “incluía neles os seus antepassados” (GRANJO, 2007, p.127) – foi um importante fator que contribuiu para a sua perda de apoio junto às comunidades rurais e o fortalecimento do apoio à RENAMO.

Ciente de que o enfrentamento às autoridades tradicionais não poderia se constituir enquanto uma boa estratégia para angariar o consenso necessário para a implementação dos ajustes estruturais, o Banco Mundial tratou de incluir na sua agenda para a África nos anos 1990 (WB, 1989) a defesa da “sociedade tradicional” e os seus valores culturais - também como uma forma de se opor às estratégias “autoritárias” do governo socialista.

Desta forma, a “agenda da boa governança” reivindicaria um Estado mais eficiente, mais transparente, com maior participação dos cidadãos nas decisões locais e uma maior relevância cultural, sem promover as “antigas discriminações” (WB, 1989).

Como a instituição escolar não fora excluída da “agenda da boa governança” (e nem poderia ser, pois desempenha papel fundamental na constituição dos sujeitos e no desenvolvimento de um projeto de sociedade), o novo currículo a ser implementado a partir da reforma do ensino primário, carregaria discursivamente os valores propagados pela agenda (eficiência, descentralização, participação, inclusão da língua e cultura local e transparência na gestão).

No entanto, a definição do currículo não está desconectada do mundo do trabalho e do contexto mais amplo da luta de classes. Neste sentido, o currículo oficial é implementado nas escolas tendo como base a materialidade das relações sociais, que se refletem, no caso de Moçambique, na dependência de recursos externos para o orçamento do Estado e da educação, o que amplia a influência externa no plano educacional do país; na multiplicidade de agentes atuando em projetos educacionais em paralelo ao Estado (ONGs, Igrejas, agências internacionais, organizações empresariais); na ênfase dada ao ensino primário em detrimento dos níveis educacionais mais elevados (cujos custos são repassados às famílias); nas precárias condições da infraestrutura escolar, onde um dos maiores problemas apontados é a falta de carteiras (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a); na falta de transparência e de prestação de contas por parte do governo da FRELIMO, que restringe a participação democrática; entre outros.

Conforme é entendido por Forquin (1996),

[...] o termo “currículo” pode designar não mais aquilo que é formalmente prescrito, oficialmente “inscrito no programa”, mas aquilo que é realmente ensinado nas salas de aula e que está, às vezes, muito distante daquilo que é oficialmente prescrito. Ele pode designar, igualmente, ao custo de uma ampliação ainda maior de seu sentido, o “conteúdo latente” do ensino ou da socialização escolar, o conjunto de competências ou de disposições que se adquire na escola por experiência, impregnação, familiarização ou inculcação difusas (ou seja, tudo aquilo que os autores anglófonos designam, às vezes, pelo termo “currículo oculto”), em contraste com aquilo que se adquire através de procedimentos pedagógicos explícitos ou intencionais (FORQUIN, 1996, p.188).

Assim como a “agenda da boa governança” foi apresentada, no final dos 1980, como sendo política e culturalmente neutra (WB, 1989) e inclusiva, a concepção do currículo a partir de aspectos supostamente neutros e técnicos se consolidou mundialmente a partir dos 1990 e propagou a chamada “pedagogia das competências” (RAMOS, 2009).

A noção de competências provoca um deslocamento de ênfase no processo pedagógico: de um ensino centrado em saberes disciplinares para um ensino definido por competências verificáveis em situações e tarefas específicas relacionadas ao mundo do trabalho (RAMOS, 2009). Assim, a educação assumiu a função de adequar psicologicamente os trabalhadores aos novos e instáveis padrões de produção (ibid.).

Neste contexto, a descentralização de parte das decisões sobre o projeto curricular para os distritos e províncias não parece ter como foco a superação das problemáticas enfrentadas pela educação escolar em Moçambique. Ao contrário, a descentralização possibilita maior interferência de agentes externos nas políticas

educacionais, enfraquecendo ainda mais a atuação do Estado na esfera social, a favor da atuação do setor privado na definição das políticas.

4. Promoção semiautomática. Como parte da reforma curricular, os alunos recebem promoção automática dentro de cada bloco. A promoção entre os blocos é baseada em exames escolares.

A promoção “semiautomática” dos estudantes enquanto estratégia para expandir o acesso à “educação de qualidade para todos”, conforme preconizado na EPT, demonstra que, neste contexto, o direito à educação é reduzido ao “direito” de obtenção de certificações parciais de escolaridade, que podem ser concedidos até pelas escolas mais precárias (BIRDSALL et al, 2000). Esta perspectiva se alinha à visão de “alargamento da educação”, difundida pelo BM, que retira a centralidade da instituição escolar na formação dos indivíduos (PRONKO, 2014) para incluir os processos de aprendizado que ocorrem nos diversos contextos da vida social, especialmente nas vivências no mundo do trabalho.

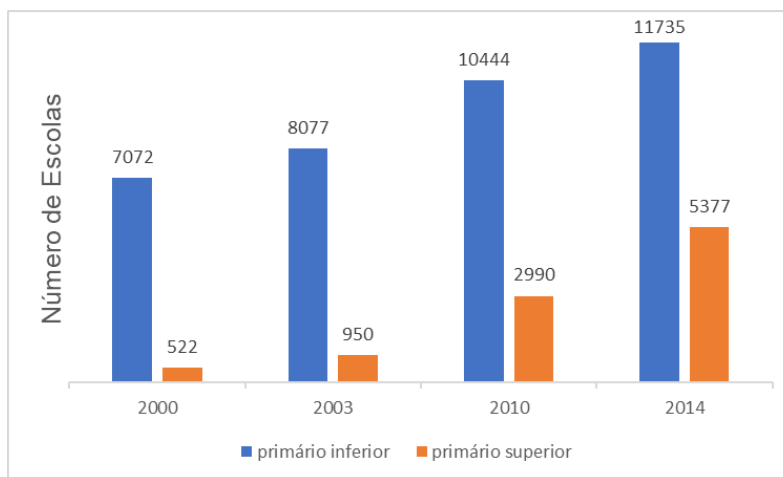
O apelo às “competências” (RAMOS, 2009), segundo a visão empresarial, já não está ligado (ao menos formalmente) à formação inicial, ou seja, as habilidades requeridas dos trabalhadores - e sua necessária flexibilidade - podem não ser representadas pelos certificados escolares. Estas competências podem ser adquiridas em estágios, experiências laborais, em processos de formação *on the job* (no trabalho), em atividades lúdicas e outras experiências.

Deste modo, a promoção “semiautomática” dos estudantes, além de contribuir para o aumento dos índices de inclusão escolar e fortalecer as reformas, contribui para a rápida disponibilização de força de trabalho barata, minimamente qualificada, pronta para ser inserida no mercado de trabalho ou na informalidade do “auto-emprego”.

Com efeito, a partir das reformas da educação primária, o número de escolas e o número de matrículas no ensino primário inferior e superior aumentaram, conforme apontamos nos gráficos 13 e 14.

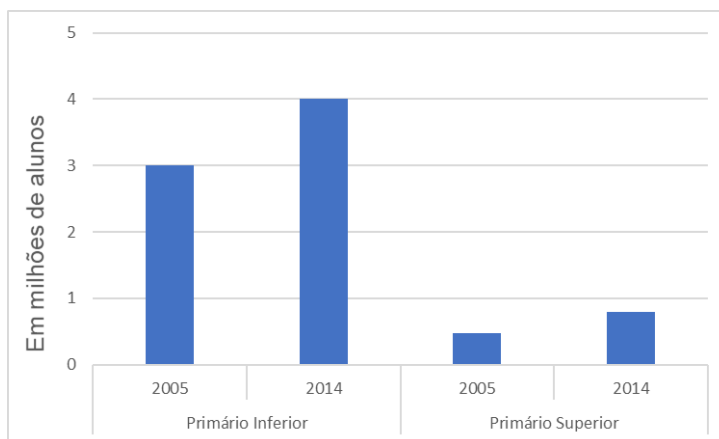
Gráfico 13. Número de Escolas Públicas Primárias Inferior e Superior (2000, 2003, 2010, 2014)

Primário inferior: classes 1-5 (idades de 6 a 10 anos). Primário superior: classes 6-7 (idades de 11 a 12 anos)



Elaboração própria. Fonte: UNESCO, 2015 e Mined.

Gráfico 14. Número de Matrículas no Primário Inferior e Superior Públicos (2005 e 2014)



Elaboração própria. Fonte: UNESCO, 2015 e Mined.

Nota-se que, de 2005 a 2014, o número de matrículas no primário inferior aumentou 33% e no superior aumentou 70%. Apesar do expressivo aumento das matrículas no nível primário superior, elas não alcançaram, em 2014, nem um milhão de estudantes.

Ressalta-se que, em 2005, 44% da população (estimada em 20 milhões de habitantes) tinha menos de 15 anos (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005b), ou seja, cerca de 9 milhões de habitantes encontravam-se em idade escolar.

Em 2017, 45% da população (estimada em 29,7 milhões de habitantes) tinha de 0 a 14 anos (UNFPA, 2017), ou seja, cerca de 13 milhões de habitantes encontravam-se em idade escolar.

Tendo em consideração estes números, conclui-se que o número de escolas de ensino primário (inferior e superior) para atender esta demanda é muito baixo.

Um outro dado relevante é o alto índice de trabalho infantil, que, entre 2005 e 2013, atingiu 22,2% das crianças de 5 a 14 anos (PNUD, 2015). Foi considerado como trabalho infantil (PNUD, 2015), a percentagem de crianças entre os 5 e os 11 anos que, durante a semana de referência, realizaram pelo menos 1 hora de atividade econômica ou pelo menos 28 horas de tarefas domésticas, ou de crianças entre os 12 e os 14 anos que, durante a semana de referência, realizaram pelo menos 14 horas de atividade econômica ou pelo menos 28 horas de tarefas domésticas.

A soma destes fatores - baixo número de escolas, infraestrutura precária (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a), altos índices de inserção das crianças nas atividades produtivas – desembocam em alta taxa de evasão escolar. Segundo relatório da UNESCO (2015), anualmente, 350 mil crianças abandonam a escola e 400 mil são reprovadas, o que resulta em uma expectativa de vida escolar de 9 anos (UNESCO, 2015).

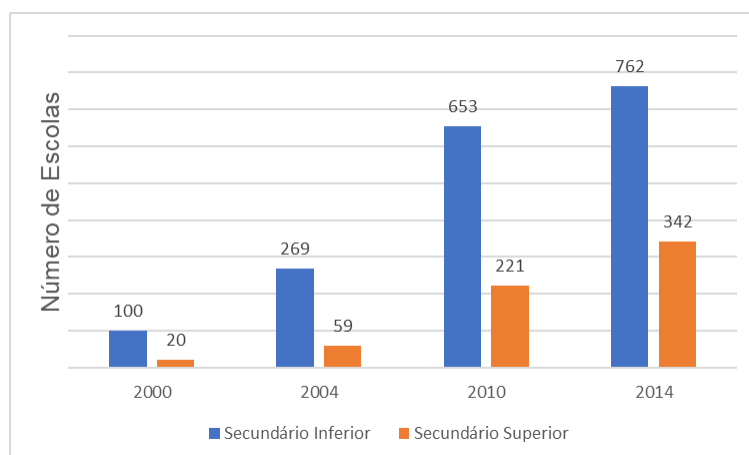
Em suma, apesar do aumento das matrículas no primário inferior e superior, os dados de 2013 apontaram que apenas 6,4% dos estudantes que haviam completado a segunda classe do primário inferior eram capazes de ler e escrever em português. Um fator adicional é que, devido à multiplicidade linguística do país, o acesso à escola se torna fundamental na aquisição da língua portuguesa.

Considerando todo este contexto, a promoção semiautomática se mostra bastante problemática, pois corrobora para o aumento das taxas escolares em detrimento da qualidade da aprendizagem.

A partir da reforma da educação primária também ocorreu um aumento no número de escolas no nível secundário inferior e superior, conforme é apontado no gráfico 15.

Gráfico 15. Número de Escolas Públicas no Nível Secundário Inferior e Superior (2000, 2004, 2010, 2014)

Secundário inferior: classes 8-10 (idades de 13 a 15 anos). Secundário superior: classes 11 e 12 (idades de 16 a 17 anos)

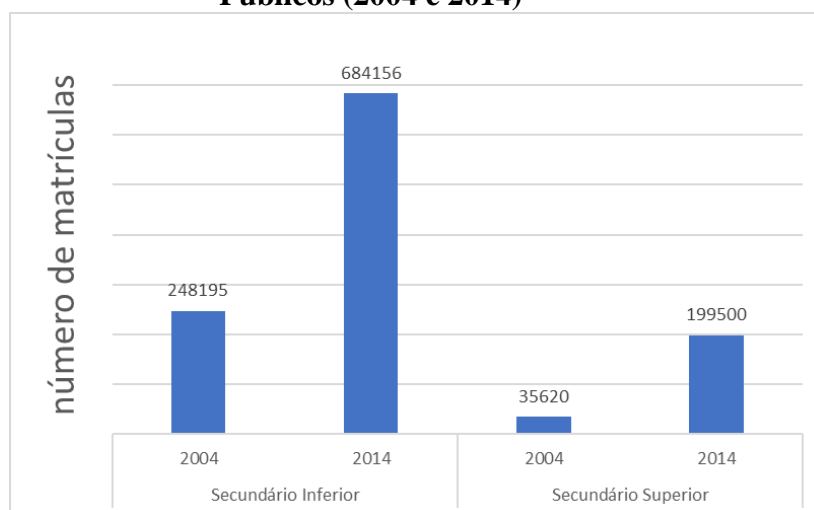


Elaboração própria. Fonte: UNESCO, 2015 e Mined.

O aumento do número de escolas no nível secundário inferior, entre 2000 e 2014, apresenta-se como bastante significativo. Contudo, o número segue muito baixo se considerarmos a população em idade escolar. O mesmo ocorre com as escolas no nível secundário superior.

A seguir, o gráfico 16 aponta o crescimento no número de matrículas no secundário.

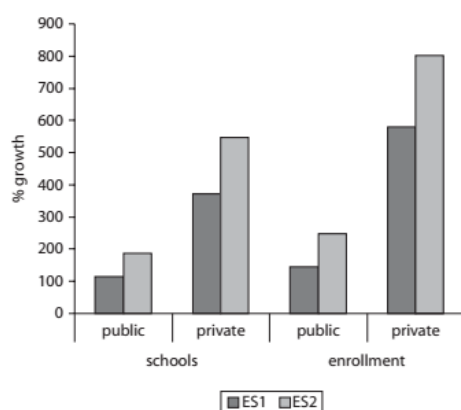
Gráfico 16. Número de Matrículas no Secundário Inferior e Superior Públicos (2004 e 2014)



Elaboração própria. Fonte: UNESCO, 2015 e Mined.

O crescimento do número de escolas públicas e de matrículas nos níveis secundário inferior e superior no período 2004-2014 foi bastante significativo. No entanto, observa-se que as escolas privadas tiveram muito maior taxa de crescimento.

Gráfico 17. Aumento do Ensino Secundário no Setor Público e Privado entre 2004 e 2009



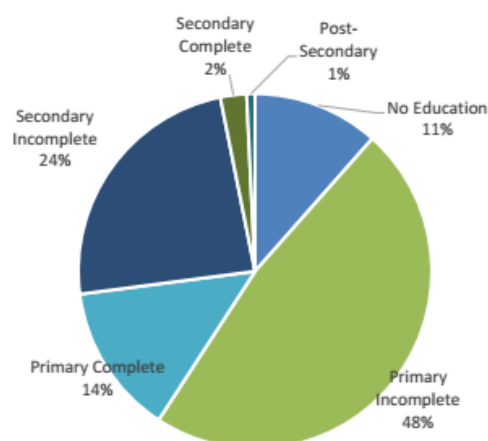
Sources: MEC 2005; MEC 2009, 13–14, 43–49.
Note: Includes day and night shifts.

Fonte: FOX et al., 2012, p.36

Este dado reforça a ideia de que as reformas educacionais impulsionaram o crescimento do setor privado educacional, especialmente na oferta dos “anos a mais de escolaridade”, cujo custo é passado às famílias.

Apesar do aumento do número de matrículas no nível secundário, grande parte dos jovens (entre 15 e 34 anos) segue abandonando a escola antes de finalizar o primário, conforme apontado no gráfico 18.

Gráfico 18. Perfil de escolarização dos jovens entre 15-24 anos (2011)



Fonte: EPDC, 2014.

A entrada tardia na escola, a repetência, a “baixa qualidade da educação” e os custos das oportunidades de escolaridade são apontados pelo documento do BM (CHO;

FEDA, 2015) como sendo fatores que explicariam os baixos níveis de escolaridade em Moçambique. De acordo com o documento, apenas um quarto dos alunos entram na escola aos seis anos de idade.

A “escolaridade prolongada” é apontada como sendo um problema frente à realidade dos estudantes, que, por combinarem trabalho e escolarização, frequentemente abandonam a escola e buscam reinserção posteriormente.

Neste sentido, são sugeridas algumas medidas que teriam potencial para manter os alunos na escola (CHO; FEDA, 2015): programa de transferência de renda; envolvimento parental; campanhas de informação; e melhoria da qualidade da educação.

Um outro problema a ser enfrentado seria o acesso a um ensino técnico profissional que contribuísse para o desenvolvimento de competências relevantes para o mercado de trabalho (CHO; FEDA, 2015). Segundo o documento, apenas 1% da população em idade ativa (na maioria residentes em áreas urbanas) teria tido acesso a este nível educacional.

A REFORMA DO ENSINO TÉCNICO PROFISSIONAL

A Estratégia de Assistência do Banco Mundial à Moçambique (2004-08) indicou que foi acordado um contrato de crédito de 20 milhões de dólares para financiar a reforma do ensino técnico profissional (WORLD BANK, 2004). O projeto foi apresentado como sendo um meio para melhorar o acesso à educação pós-primária e aumentar a capacitação dos moçambicanos com as “habilidades”, as “práticas” e as “atitudes” necessárias para preencher cargos técnicos e criar conhecimentos que agregassem valor na produção (WORLD BANK, 2004).

O Banco Mundial apresentou quatro questões que deveriam ser consideradas para o futuro do ensino técnico profissional em Moçambique (ibid.):

- a) A questão do acesso e da equidade;
- b) A questão da qualidade e relevância;
- c) A questão da sustentabilidade, pois as melhorias na qualidade e no acesso não poderiam ser discutidas sem abordar a questão da mobilização de recursos, visto que, “o Governo de Moçambique teria indicado ser impossível disponibilizar mais recursos para o ensino técnico profissional” (WB, 2004);

d) A questão da reforma institucional, ou seja, da governança e da gestão do sistema de educação técnico profissional. Esta questão aparece no documento relacionada à “ancoragem institucional” do ensino técnico profissional, o papel do governo e dos “parceiros não-governamentais”.

Em 2006 (WORLD BANK, 2006), o ensino técnico profissional em Moçambique era fornecido principalmente pela Direção Nacional do Ensino Técnico (DINET) do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Contudo, outros ministérios e um pequeno número de instituições privadas também forneciam educação técnica pós-primário.

O DINET, de acordo com o documento de 2006 (WORLD BANK, 2006), era responsável por 42 instituições de formação que ofereciam treinamento pré-emprego, dos quais a maioria tinha equivalência ao nível secundário inferior. Estas instituições acomodariam 35.000 estudantes em tempo integral anualmente (ibid.).

O Ministério do Trabalho (MINTRAB) - através do Instituto Nacional de Formação Técnica (INEFP) -, algumas ONGs e igrejas ofereceriam formação profissional não-formal, principalmente de curta duração voltada para trabalhadores desempregados e que abandonaram a educação formal. Por meio do INEFP, eram oferecidos cursos de curta duração para cerca de 1.500 pessoas a cada ano.

Outros ministérios, tais como o de Obras Públicas, de Agricultura e de Turismo também ofereceriam programas de formação profissional através de uma rede de centros de formação gerenciados separadamente.

Em 2006, 95% do ensino técnico profissional era fornecido pela rede pública. O mercado privado de formação estaria em uma “fase primária”, com a formação sendo oferecida principalmente em grandes empresas, particularmente nos “megaprojetos”.

No ano de 2015, esta situação foi revertida (CHO; FEDA, 2015), apontando para uma maior taxa de crescimento do setor privado neste nível educacional. Do total de 243 institutos de ensino técnico profissional, 95 operavam no âmbito do Ministério da Educação, 13 no âmbito do Ministério do Trabalho e 135 institutos eram operados pelo setor privado.

Na visão do BM (WB, 2004), a abordagem dos cursos profissionalizantes ofertados pelas instituições públicas não atendia aos interesses dos empregadores e, para melhorar a “relevância” do ensino técnico profissional, o setor privado deveria ter um papel mais ativo na definição dos conteúdos e currículos.

A falta de competências dos graduados nas instituições públicas, especialmente competência prática, competência de supervisão e de língua estrangeira, geraria custos adicionais para os empregadores, que seriam adicionados aos seus custos operacionais imediatos e, mais amplamente, ao custo total de se fazer negócios em Moçambique.

Em relação à qualidade, o BM (WB, 2006) afirma que a baixa qualidade do sistema de ensino técnico profissional público se deve ao fato de os professores serem sub-qualificados e insuficientemente capacitados, além de faltar material didático e a formação prática ser dilapidada em oficinas.

O banco critica os currículos, afirmando que estes seriam obsoletos e sobrecarregados com matérias acadêmicas, tendo pouca ligação com a indústria.

Os problemas do acesso e equidade também são apontados pelo documento (WORLD BANK, 2006), que afirma que o acesso às escolas profissionalizantes é limitado principalmente para os estudantes que abandonaram a escola regular. É apontado, também, que barreiras culturais e sociais desencorajariam a participação feminina no sistema de ensino técnico profissional; que este sistema possui um viés urbano, pois quase todas as instituições estariam localizadas nas grandes cidades; e que a epidemia de HIV/AIDS estaria resultando em absenteísmo dos professores e morte prematura.

Em relação à governança e aos arranjos institucionais do sistema de ensino técnico profissional, mais uma vez é afirmada a necessidade de envolver os empregadores e representantes da indústria (WB, 2006). O BM afirma que é preciso tornar o sistema mais flexível, tanto para facilitar que os estudantes atravessassem do sistema formal para o sistema técnico profissional (reconhecendo a aprendizagem anteriormente adquirida), quanto para estimular os professores a atualizarem continuamente as suas competências, de forma a responder de forma mais eficiente à evolução das necessidades do mercado de trabalho.

A sustentabilidade do sistema de ensino técnico profissional também é apontada como sendo um desafio para Moçambique. De acordo com o documento, em 2003, o governo gastou 0,2% do PIB, ou 2,3% do orçamento da educação em instituições de formação técnico profissional (WB, 2006). Os gastos em escolas públicas, formais e não-formais, estaria entre os mais baixos da África Subsaariana. Com exceção de algumas grandes empresas, a preparação da indústria para oferecer treinamentos para funcionários também seria limitada.

Assim, o objetivo do programa de reforma a mais longo prazo seria “melhorar a qualidade e a capacidade de resposta do sistema de ensino técnico profissional às necessidades do mercado de trabalho, por meio de um sistema de entrega de formação que seja sustentável e integrado, eficaz e equitativo” (WORLD BANK, 2006).

A proposta de investimento do Banco Mundial na reforma do ensino técnico profissional de Moçambique seria por meio de um empréstimo de cinco anos para a consolidação do “Programa Integrado de Reforma da Educação Profissional (PIREP)”, do governo de Moçambique.

O PIREP seria a primeira fase da “Reforma da Educação Profissional (REP)”, um programa de longo prazo com visão até 2020, projetado para “superar o atual estado de fragmentação e descoordenação do ensino técnico profissional” (WORLD BANK, 2006).

O PIREP foi desenvolvido com quatro componentes (ibid.):

a) Desenvolvimento de um quadro institucional, incentivando a participação ativa da indústria e das empresas na gestão das instituições de formação profissional por meio de “assistência técnica” (consultoria);

b) Sistema de formação e qualificação padronizado, baseado em normas profissionais, que reconheça as habilidades de um amplo público com diferentes formações e “backgrounds”, independentemente de onde a aquisição da aprendizagem/competência tenha ocorrido;

c) Melhoria da Qualidade nas instituições de formação, por meio do desenvolvimento de cursos para professores e gestores, fornecimento de equipamentos, experimentação de novos materiais de aprendizagem, aconselhamento ao estudante e métodos de orientação de plano de carreira;

d) Fundo para o Desenvolvimento de Competências (FUNDEC) para aumentar o acesso dos “grupos mais carentes” ao sistema de ensino técnico profissional.

Uma das alterações requeridas pelo BM no perfil da formação é para que ela deixe de ser orientada pela oferta e passe a ser orientada pela demanda. Para isso, seria necessário alterar a “estrutura de governança”, promover um sistema baseado em resultados e um currículo modularizado (em módulos) com avaliação externa.

O público-alvo do PIREP seriam os estudantes que abandonaram a escola e cursam o ensino técnico profissional ou programas de treinamento profissional.

As questões de gênero e questões relacionadas à problemática do HIV/AIDS deveriam estar presentes em todas as componentes do programa, além de questões socioambientais.

De acordo com a “Avaliação Social” encomendada pelo Banco Mundial (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005), a implementação de PIREP poderia representar alguns “riscos” e “impactos adversos” frente ao contexto sociocultural e político de cada província:

- Falta de instituições de formação profissional nas zonas rurais;
- Setor industrial incapaz de absorver todos os graduados;
- Falta de capacidade para aumentar o salário dos trabalhadores, mesmo depois de adquirirem competências profissionais;
- Número insuficiente de instituições de formação profissional a nível nacional;
- Falta de estrutura para facilitar o acesso das mulheres ao sistema de ensino técnico profissional;
- Salas de aula insuficientes, o que resultaria em um elevado número de alunos por professor, fazendo decair a qualidade da formação;
- Discriminação das mulheres nos cursos industriais, tanto por parte dos professores quanto dos empregadores;
- Baixo envolvimento dos empregadores na definição das necessidades de formação, do perfil do graduado e do conteúdo dos cursos;
- Treinamento inadequado ou insuficiente de professores e diretores de escolas no contexto do novo sistema de currículo, gestão e ensino-aprendizagem;
- Os professores que não são bem pagos ou que não têm incentivos para trabalhar sob o novo sistema;
- Mal-entendido ou não consideração dos fatores socioculturais que impedem as mulheres jovens de frequentarem instituições de formação profissional ou que as forcem a abandonar a escola;
- Diferenças significativas podem aparecer entre as instituições piloto e as instituições não-piloto em relação à qualidade da formação e do tipo de recursos e treinamento que eles têm acesso. Algumas instituições não-piloto podem tornar-se descontentes com esta situação depois de alguns anos, especialmente se eles não forem capazes de acessar subsídios através do FUNDEC.

Em síntese, é considerado que a “qualificação” no ensino técnico profissional pode não significar inserção no mercado de trabalho formal para a maioria dos graduados, nem melhoria nos salários e nas condições de vida dos que lograrem um emprego formal.

Para “contornar” estes impactos adversos, o BM recomenda que o projeto para a reforma do ensino técnico profissional inclua uma “Estrutura de Gestão Ambiental e Social (ESMF)” e uma “Estrutura de Política de Reassentamento (RPF)”.

A “Estrutura de Política de Reassentamento (RPF)” descreve as políticas, princípios e procedimentos a serem adotados no caso de pessoas perderem suas terras e/ou meios de subsistência, como resultado de atividades advindas da reforma.

A Lei da Terra, revista em 1997, introduziu muitas inovações que precisam ser reguladas, entre outras coisas, reconhecer os direitos adquiridos pela ocupação das comunidades locais e Moçambicanos singulares, que de boa fé, ocupam a terra há pelo menos dez anos. Com o crescimento populacional e o decréscimo da disponibilidade dos recursos da terra, o número da população e a magnitude do impacto causado pelo desenvolvimento das atividades do projeto podem ser significativos, especialmente em áreas de escassez de recursos (WORLD BANK, 2005b, p.VII).

Compreendemos que a reforma do ensino técnico profissional está inserida em um projeto maior de expansão das corporações multinacionais em Moçambique, voltadas para a exploração e exportação de *commodities*, que levam, inevitavelmente a expropriações primárias e secundárias (FONTES, 2010), especialmente do campesinato.

Conforme é apontado de antemão pela “Avaliação Social” encomendada pelo BM, além de promover a perda de terras por parte dos camponeses, a reforma não apresenta garantias sobre a construção de escolas de formação profissional nas zonas rurais em quantidade suficiente para atender à demanda por empregabilidade desta parcela da população (a ser expropriada), que, em 2003, constituía 70% da população total de Moçambique (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005a). Esta situação configura uma forma de expulsão, por coerção e convencimento (por meio do discurso da modernização do campo), destes trabalhadores das zonas rurais.

CONTRADIÇÕES DAS REFORMAS

Enquanto formulações fortemente sustentadas pela teoria do capital humano - uma teoria que supostamente buscaria promover o aumento da produtividade do trabalhador e, por conseguinte, o aumento da sua renda pessoal e o crescimento econômico (SCHULTZ, 1961) -, as reformas do ensino técnico profissional e do ensino

primário, conduzidas pelo BM, articulam as componentes *investimento* e *consumo* dos gastos em capital humano (ibid.) de forma a aprofundar a integração desigual da força de trabalho moçambicana no bloco histórico capital-imperialista.

Considerando o exposto, elencamos algumas das contradições destas reformas:

1) ESTÍMULO À CONTRATAÇÃO DE FORÇA DE TRABALHO ESTRANGEIRA; MANUTENÇÃO DE BAIXOS NÍVEIS DE ESCOLARIDADE E BAIXOS SALÁRIOS PARA FORÇA DE TRABALHO MOÇAMBICANA.

Em 2003, entre os trabalhadores assalariados no setor privado, 37,4% possuía nenhuma escolarização ou menos que o ensino primário (BANCO MUNDIAL, 2010). A tabela 5 mostra o nível educacional da força de trabalho em cada tipo de emprego (agricultura, auto-emprego não agrícola, assalariado privado e assalariado público), em 2003.

Observamos que a tabela, divulgada pelo BM, não especifica a escolarização em nível secundário. Conforme já apontamos, no ano 2000, o país contava com cerca de 120 escolas em nível secundário inferior e superior. Em 2009, o número de escolas nestes níveis cresceu para 520 (FOX et al, 2012).

Tabela 5. Nível de Educação por tipo de emprego, 2003

Nível de educação	Mão-de-Obra (média)	Agricultura	Auto-emprego (não-agrícola)	Assalariado (privado)	Assalariado (público)
Nenhum ou menos do ensino primário 1ª –5ª Classe	78,0	86,6	55,4	37,4	10,9
Ensino primário 1ª –5ª Classe	13,4	10,4	27,3	31,8	18,2
Ensino primário 6ª –7ª ou mais	8,6	3,0	17,3	30,8	70,9

Fonte: Banco Mundial (2008).

FONTE: BANCO MUNDIAL, 2010, p.7.

Neste contexto, o argumento da escassez de trabalhadores “adequadamente qualificados” - consoante ao “princípio de Babbage” (BRAVERMAN, 1998) - é utilizado pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2010) como justificativa para que o governo moçambicano adote medidas mais liberais na contratação de mão-de-obra estrangeira. A entrada de estrangeiros mais qualificados no país, de acordo com o BM, traria os benefícios de “fazer circular as tecnologias” e promover a aquisição de competências pelos trabalhadores moçambicanos por meio dos mecanismos da “imitação e assimilação” (BANCO MUNDIAL, 2010, p.7).

Ao mesmo tempo, o BM (FOX et al, 2012) considera que o setor privado não absorveria os trabalhadores moçambicanos “mais qualificados”, diplomados no ensino secundário, e nem absorveria os futuros graduados com esta expectativa. Neste sentido, o banco recomenda que os investimentos em capital humano sejam focalizados no ensino primário.

O investimento na educação primária, especialmente em um jovem país como Moçambique, será mais contínuo, ou seja, vai chegar a mais crianças, em especial as de famílias de baixa renda, que o investimento no ensino secundário. A razão é simples: mesmo que a escolaridade seja gratuita, a maioria dos estudantes de baixa renda não podem pagar o custo da oportunidade de permanecer na escola, uma vez que eles estão em idade de trabalhar. Além disso, as escolas primárias tendem a exigir menos recursos do que escolas secundárias, porque a aprendizagem neste nível é menos especializada (FOX *et al*, 2012, p.61, tradução nossa).

Deste modo, é consolidada uma situação em que, para os postos de trabalho que requerem habilidades mais complexas, seja utilizada a contratação de força de trabalho estrangeira, enquanto os moçambicanos, quando assalariados, ocupariam as funções de menor complexidade e baixíssima remuneração.

Em 2017, o salário mínimo dos trabalhadores da indústria de extração mineira foi de 6.963 meticais³³ (116 dólares³⁴); dos trabalhadores da indústria de transformação foi de 5.965 meticais (99,4 dólares); dos trabalhadores do setor de construção foi de 5.436 meticais (90,6 dólares); dos trabalhadores do setor público foi de 3.996 meticais (66,6 dólares); e dos trabalhadores agrícolas foi de 3.642 meticais (60,7 dólares)³⁵. Apesar dos baixos salários, o Ministério do Trabalho aponta que são detectados altos números de infrações no descumprimento do salário mínimo (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005b).

Esta situação aponta para uma situação de truncamento estrutural da lei do valor da força de trabalho (MARINI, 1973), com a sua exploração para além dos limites físicos que garantiriam sua própria reprodução. Marini (1973) afirma que este mecanismo – a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho -, assim como os mecanismos da intensificação do trabalho e da prolongação da jornada de trabalho, caracterizam um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador (o que o autor conceituou como superexploração do trabalho), e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva.

³³ Fonte: Associação Moçambicana de Bancos.

³⁴ Cotação do dia 27 de novembro de 2017. Fonte: Banco de Moçambique.

³⁵ O uso da cotação do dólar tem apenas o objetivo de indicar ao leitor a ordem de grandeza do salário. Temos ciência de que, para uma aferição do poder de compra do salário mínimo, seria necessário utilizar uma metodologia de paridade do poder de compra do dólar.

Esta situação, somada às expropriações primárias que estão sujeitos os trabalhadores das zonas rurais – pois, com o processo de perda das terras, a agricultura de subsistência é fortemente ameaçada -, rebaixa dramaticamente a expectativa de vida desta parcela da população³⁶.

Esta situação coloca em xeque o discurso do BM de que o investimento em capital humano em Moçambique busca aumentar a produtividade dos trabalhadores, gerando melhores condições de vida para a população.

No capital-imperialismo, a exploração internacional e combinada do trabalho ocorre com uma “maior exploração” (MARINI, 1973) do trabalhador africano, que é posto em situação de permanente subalternidade e dependência.

2) DOSAGEM DO ACESSO E CONTROLE DA QUALIDADE.

Os indicadores do “Consórcio do Sul e Leste Africano para o Acompanhamento da Qualidade da Educação” apontaram que a qualidade da educação em Moçambique não melhorou entre 2000 e 2007 (CHO; FEDA, 2015). O Fórum Econômico Mundial de 2012 classificou a qualidade do ensino primário em Moçambique na posição 133, de um total de 144 países.

Cho e Fedá (2015) afirmam que, apesar da ampliação do acesso, a reforma do ensino primário contribuiu para a diminuição da qualidade, pois os jovens passaram a sair do sistema de ensino “com algumas habilidades fundamentais, mas pouca ou quase nenhuma habilidade comercializável” (ibid., p.12, tradução nossa). Para aumentar a qualidade, segundo os autores, seria necessária uma maior aproximação do setor privado.

As “habilidades comercializáveis”, sobre as quais se referem os autores, incluem competências “práticas” de resolução de problemas, trabalho em equipe, relações interpessoais e conhecimentos de língua estrangeira (ibid.). Em outras palavras, as “habilidades comercializáveis” estão relacionadas às qualidades básicas que são esperadas da massa de trabalhadores de um país, de acordo com a natureza das atividades econômicas que ali serão levadas a cabo.

A estratégia de desenvolvimento levada a cabo em Moçambique é baseada em incentivos aos megaprojetos extrativistas, especialmente no setor da mineração (OECD,

³⁶ Em 2017, a expectativa de vida ao nascer era de 54,4 anos e a taxa de mortalidade infantil era de 75,9%. Dados obtidos no portal do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique. < <http://www.ine.gov.mz/>>.

2011), conforme abordaremos mais adiante. Os incentivos envolvem isenções fiscais, que contribuem para o aumento do déficit nas contas públicas (CASTEL-BRANCO, 2013) que, por conseguinte, comprometem as políticas sociais.

Para além destes fatores, os megaprojetos são compostos por setores capital-intensivos, que geram baixa demanda por força de trabalho. Neste contexto, o mercado de trabalho oferece poucas oportunidades para trabalhadores com níveis moderados de escolarização (BIRDSALL et al, 2000). Mandlate (2015) aponta que, em Moçambique, os megaprojetos não cumprem as normas para contratação de força de trabalho local e os governos não promovem incentivos à produção doméstica.

Birdsall et al (2000) aponta que o baixo investimento em educação se constitui como uma tendência dos países ricos em recursos naturais, pois, além destes países adotarem estratégias de crescimento que não geram demanda por trabalhadores (não geram empregos), as rendas provenientes da exploração dos recursos tendem a se concentrarem nas mãos de uma minoria.

Deste modo, os investimentos em educação não geram retornos em aumento de renda, crescimento econômico e diminuição da desigualdade e, desta forma, atuam apenas como bem de consumo concedido como um presente pelo “governo Papai Noel” (BIRDSALL et al, 2000, p.9) para aliviar a pobreza. Até as escolas mais precárias servem para cumprir este efeito paliativo, concedendo certificados de escolarização, que são essenciais para a prestação de contas do governo para os “doadores” e investidores estrangeiros. Assim, a qualidade da educação dificilmente é uma prioridade (ibid.).

Neste contexto, as prescrições do Banco Mundial e demais organismos internacionais para melhorar a qualidade da educação não implica necessariamente ampliar o nível de escolarização dos trabalhadores ou forma-los para adquirirem habilidades mais sofisticadas e realizarem atividades mais complexas.

A concepção de qualidade, deste modo, não considera a apropriação, por parte dos trabalhadores, dos conhecimentos científicos, históricos, artísticos e sociais acumulados ao longo da história das civilizações ocidentais e, tampouco, considera os conhecimentos tradicionais dos povos africanos, as práticas dos curandeiros no campo da saúde (GRANJO, 2007; GRANJO, 2007a), a formação dos jovens por meio dos ritos de iniciação (CHAUA, 2014), o conhecimento agrícola dos camponeses e demais conhecimentos inerentes ao modo de viver das comunidades.

Deste modo, as reformas no campo educacional reforçam o pensamento único, de matriz ocidental, cada vez mais massificado e desprovido de reflexão crítica sobre a

realidade. Difundem, assim, um modelo educacional estritamente moldado para atender aos interesses do mercado, impondo grandes desafios na promoção da autonomia dos indivíduos e da soberania dos povos.

3) COMPETÊNCIAS RUDIMENTARES, ESTÍMULO À INFORMALIDADE E EXPULSÃO DO CAMPO.

Moçambique é um país basicamente agrário, com cerca de 70% da população vivendo no meio rural e a sua maioria se dedicando à agricultura (78.5%) (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006a; 2013a).

Em 2005, do total de 10 milhões de trabalhadores que compunha a força de trabalho moçambicana, 75% tinha o setor informal como principal ocupação (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006).

Pitcher (2002), ao analisar a composição do cenário político-econômico em Moçambique, aponta que as fronteiras entre formalidade e informalidade são bastante porosas. O conceito de “microempresa familiar”³⁷ expressaria esta porosidade e indicaria a inadequação da classificação formal/informal nas economias africanas.

Por exemplo, é possível encontrar mercadorias em lojas de Maputo que foram trazidas ilegalmente para o país. Também não é incomum que os comerciantes movam os bens mais rapidamente, despejando-os para a economia informal. A mobilidade e os baixos preços do setor informal fornecem um local atraente para a venda de tábuas de engomar, lençóis, cordas de extensão e varais de roupas excedentes (PITCHER, 2002, p.164, tradução nossa)

Dentre os trabalhadores classificados de “informais”, em 2005, 90% se dedicava a atividades agrícolas (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006), a maioria como trabalhador familiar sem remuneração (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006a).

Neste cenário em que a maioria dos trabalhadores agrícolas não possui remuneração, a minoria assalariada recebe o menor salário mínimo do país (3.642 meticais em 2017, cerca de 60,7 dólares³⁸).

Neste contexto, o BM (CHO; FEDA, 2015) recomenda a transição dos trabalhadores agrícolas para outros setores, como forma de “aumentar a produtividade da agricultura” e “reduzir a pobreza”:

³⁷ De acordo com FOX *et al* (2012), a microempresa familiar é uma pequena empresa não separada judicialmente de outras atividades econômicas domésticas. Ela usualmente emprega familiares não remunerados, que podem casualmente ter outras atividades extras. As atividades típicas incluem a venda de bens de consumo como roupas, atividades de costura, cabeleireiro, fabricação e venda de alimentos, bares ou pequenos restaurantes, serviços de mensageiro, transporte de bicicleta ou táxi, fabricação de tijolos, construção, produção de carvão, moagem de cereais ou outro processamento agrícola de base.

³⁸ Cotação do dia 27 de novembro de 2017.

A diversificação das fontes de renda por meio do agronegócio e do empreendedorismo podem contribuir para a transformação estrutural e a redução da pobreza entre os trabalhadores agrícolas. O agronegócio e as microempresas familiares provavelmente exigirão não só as competências técnicas na área específica, mas também competências empresariais e de negócios. Habilidades de negócios incluem o conhecimento e a capacidade de avaliar a demanda do mercado e o preço, calcular os lucros, tomar decisões sobre o investimento, se envolver com vários parceiros na cadeia de valor em que operam, entre outros (CHO; FEDA, 2015, p.34, tradução nossa).

As competências que os trabalhadores da agricultura deveriam adquirir englobariam: i) habilidades fundamentais; ii) a nova tecnologia na agricultura e; iii) competências para o agronegócio e empreendedorismo (CHO; FEDA, 2015).

Para os trabalhadores desenvolverem as competências relacionadas “à nova tecnologia na agricultura”, o BM ressalta os serviços de extensão agrícola, em que “habilidades sofisticadas e tecnologias modernas” seriam entregues para os agricultores.

Este trabalho seria desenvolvido dentro do modelo de escolas de campo, que deveriam seguir uma configuração de grupo e um “método participativo de aprendizagem”. Os conteúdos de formação seriam adaptados ao ambiente ecológico específico confrontado pelos agricultores participantes.

Contudo, o analfabetismo no meio rural é uma problemática de altas proporções. Em 2014-2015, 59% da população rural em idade economicamente ativa permanecia analfabeta (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2016). Frente a esta questão o BM aponta:

As habilidades fundamentais tais como matemática básica e alfabetização são fundamentais em todas as atividades económicas. Ajudar os produtores a ler e seguir as instruções de um saco de fertilizante, por exemplo, pode ser rudimentar, mas um grande passo em direção a ganhos de produtividade. Habilidades técnicas, incluindo as competências profissionais e ocupacionais são importantes habilidades funcionais para exercer uma ocupação. Finalmente, a importância das habilidades não-cognitivas é cada vez mais reconhecida, particularmente nos empregos modernos. Este tipo de habilidade é relevante para as atividades económicas no mercado de trabalho, e deve ser promovida através do sistema educacional, bem como as experiências do mercado de trabalho (CHO; FEDA, 2015, p.5, tradução nossa).

A partir desta enunciação, o BM deixa exposto que as competências relacionadas à nova tecnologia na agricultura, que deveriam ser entregues aos agricultores, não estão relacionadas a sistemas de irrigação ou outros conhecimentos que pudessem aumentar a sua produtividade para o auto sustento e comercialização do excedente, garantindo melhores condições de vida para as comunidades.

Ao contrário, o que está em questão é a subordinação dos agricultores ao modelo do agronegócio e às tecnologias importadas, não a melhoria da qualidade de vida e o

combate à fome. Aos agricultores moçambicanos só caberia a correta aplicação destas tecnologias e não o desenvolvimento de sua autonomia produtiva e tecnológica. O conflito gerado em torno do programa PROSAVANA – fruto de cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique -, a ser abordado com maior profundidade no capítulo 4, expõe a situação de subordinação que o modelo do agronegócio impõe aos camponeses moçambicanos.

“Condenamos a vinda em massa de agricultores brasileiros que se dedicam ao agronegócio, transformando camponesas e camponeses moçambicanos em seus empregados e em trabalhadores rurais” [Pronunciamento da União Nacional dos Camponeses (UNAC) sobre o Programa PROSAVANA] (SCHLESINGER, 2013, p.36)

Mesmo que os agricultores moçambicanos buscassem adquirir as competências necessárias para a correta aplicação das tecnologias importadas, a maioria destes não poderia ser absorvida pela cadeia produtiva agronegócio. E mais: o agronegócio necessitaria, em sua expansão no país, de mais terras e inevitavelmente demandaria a remoção (forçada ou por convencimento) de grande parte das comunidades rurais. Conforme Marx já apontava em *O Capital*,

Assim que a produção capitalista se apodera da agricultura, ou de acordo com o grau em que se tenha apropriado dela, a demanda de população trabalhadora rural decresce em termos absolutos na mesma proporção em que aumenta a acumulação do capital em funcionamento nessa esfera, e isso sem que a repulsão desses trabalhadores seja complementada por uma maior atração, como ocorre na indústria não agrícola. Uma parte da população rural se encontra, por isso, continuamente em vias de se transferir para o proletariado urbano ou manufatureiro, e à espreita de circunstâncias favoráveis a essa metamorfose. [...] O trabalhador rural é, por isso, reduzido ao salário mínimo e está sempre com um pé no lodaçal do pauperismo. (MARX, 2013, p. 717-718)

Corroborando para esta ideia, o Banco Mundial (FOX *et al*, 2012), de forma bastante direta, busca responder à indagação: qual seria o nível educacional necessário para que a futura força de trabalho deixasse o setor agrícola e entrasse no setor não-agrícola?

A educação é particularmente importante para o desenvolvimento dos países de baixa renda, porque é um fator chave para promover a transformação dos meios de subsistência do agregado familiar e o crescimento de ofertas de emprego não-agrícola. A educação propulsiona o crescimento inclusivo ao **ajudar a mover a força de trabalho da agricultura tradicional para atividades de maior produtividade** (FOX *et al*, 2012, p.53, tradução nossa, grifos nossos).

Assim, a educação é apresentada como uma ferramenta fundamental na expropriação tanto da atual, quanto das futuras gerações de trabalhadores rurais, que,

em sua maioria, não seria absorvida pelos postos de trabalho assalariado rurais, muito menos lograria assalariamento no meio urbano.

Assim, o BM sugere que os custos da escolarização por parte das famílias de baixa renda sejam contornados por meio de políticas de transferência de renda com condicionalidades que obriguem a frequência das crianças na escola (FOX et al, 2012). O banco apresenta uma simulação do impacto que um programa de transferência de renda poderia causar na taxa de escolarização, tanto na situação em que a concessão fosse o equivalente a 4 dólares, quanto na situação em que a concessão fosse o equivalente a 7,5 dólares por mês (valores relativos ao ano de 2008). A faixa de beneficiários considerados na simulação foram os 10%, os 20% e os 30% mais pobres das áreas rurais.

Tabela 6. Impacto de uma Política de Concessão de Renda na Matrícula Escolar, Crianças de 6-14 anos, em Áreas Rurais, 2008

Impact of the CCT on School Enrollment, Children Ages 6–14, in Rural Areas, 2008						
Benefit amount	Target Population					
	Poorest 10%		Poorest 20%		Poorest 30%	
	Actual enrollment %	Estimated enrollment %	Actual enrollment %	Estimated enrollment %	Actual enrollment %	Estimated enrollment %
Mt 100	63.5	68.3 ($\Delta=7.6$)	64.0	68.2 ($\Delta=6.6$)	65.6	70.3 ($\Delta=7.1$)
Mt 200	63.5	73.1 ($\Delta=15.1$)	64.0	71.5 ($\Delta=11.7$)	65.6	72.4 ($\Delta=10.4$)

Source: Authors' calculation from NPS 2008 data.

Fonte: FOX et al, 2012, p.65.

As conclusões apresentadas são (FOX et al, 2012): (1) A política de transferência de renda teria um impacto positivo sobre a matrícula escolar para todas as crianças pobres em áreas rurais; (2) O impacto do programa seria maior para crianças pobres de 6-9, motivando-as a inscreverem-se no início do EP1; (3) Auxílios maiores levariam a impactos maiores, mas aumentaria os custos do programa; (4) O custo do programa seria inferior a 0,5% do PIB, dependendo da combinação do valor do benefício e a população beneficiária; e (5) para aumentar a demanda por escolaridade entre os pobres, os fundos devem ser pagos diretamente às famílias (FOX et al, 2012).

Para a atual geração de trabalhadores rurais - um extenso exército de reserva beirando o “lodaçal do pauperismo” (MARX, 2013) -, o BM incentiva a criação de

microempresas familiares não-agrícolas (FOX et al, 2012) e recomenda ao governo moçambicano que desenvolva políticas educacionais que promovam o auto-emprego e o empreendedorismo (CHO; FEDA, 2015).

Cho e Feda (2015) apontam que em Moçambique foram registrados 27 programas de empreendedorismo. São programas desenvolvidos por organizações internacionais e ONGs, como a “Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial”, “Organização Internacional do Trabalho (OIT)” e “Technoserve”. Cerca de metade destes programas teriam como objetivo auxiliar a criação de empresas, enquanto a outra metade apoiaria os empreendedores na melhoria do seu desempenho.

Em 2008, 50% dos trabalhadores em microempresas familiares declararam haver completado apenas o ensino primário inferior (EP1) e 11% relataram possuir nenhuma instrução educacional (FOX et al, 2012).

Estes resultados sugerem que o baixo nível de escolaridade da força de trabalho está a abrandar o crescimento destas microempresas familiares, reduzindo assim o ritmo de redução da pobreza. Adultos sem alfabetização matemática não podem iniciar nem mesmo uma empresa de comércio rudimentar, visto que eles são incapazes de lidar com clientes e fornecedores, nem podem absorver uma formação profissional ou empresarial mais básica (FOX *et al*, 2012, p.49, tradução nossa).

Contudo, é preciso recordar que a “agenda estratégica” para a África nos 1990 (WB, 1989) - analisada no Capítulo 2 – impôs a redução do investimento público na agricultura (com uma “maior confiança no setor privado”) e incentivou reformas nas legislações dos países africanos sobre os direitos de propriedade da terra, de forma que fosse permitida a sua venda.

Da mesma forma, o meio rural permaneceu à margem dos investimentos públicos em educação (construção de escolas, centros culturais e instituições formativas), em infraestrutura básica (saneamento, hospitais e outros) e os cortes na área de ciência e tecnologia limitaram as possibilidades de desenvolvimento de tecnologias nacionais para o enfrentamento dos problemas sentidos no meio rural.

Segundo o relatório de 2014/2015 produzido pelo Instituto Nacional de Estatística (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a), 44,5% das residências no meio rural têm paredes de adobe e 28,2% têm paredes de paus de madeira. Em todo o país, 60,2% das residências têm teto de capim e 35% possuem teto de zinco. No meio rural, 63,9% da população tem acesso a fontes de água não seguras, 48,5% das casas não possuem banheiros e a principal fonte de iluminação das residências é a pilha (51,9%),

seguida da lenha (19,5%). Somente 5,7% das moradias nas zonas rurais possuíam acesso à energia elétrica. O acesso aos serviços básicos também é bastante dificultado para os moradores das zonas rurais: 46,4% caminham mais de 60 minutos para acessar algum mercado/loja alimentar e 49,3% caminham mais de 60 minutos para acessar transporte público. Em relação à infraestrutura das escolas, 69% dos estudantes estão insatisfeitos: 44% apontam o problema da falta de carteiras e 29,4% reclamam das péssimas condições das instalações.

Neste contexto, as políticas de ensino técnico profissional - que tem como público-alvo as parcelas mais “pauperizadas” da população (grande parte vivendo no meio rural) - assumem um sentido específico: uma educação que convença os camponeses a abandonarem seu modo tradicional de vida em prol da modernização do campo; que os socialize, por meio do fornecimento de habilidades rudimentares, para a sua integração desigual e subordinada (aos técnicos estrangeiros) no mercado de trabalho.

Em síntese, a força de trabalho moçambicana é classificada como sendo pouco qualificada e de baixa produtividade, apesar de ser apontada como sendo atraente devido ao seu baixo custo³⁹ (BANCO MUNDIAL, 2010). Estas são justificativas utilizadas pelo BM em suas recomendações para que sejam facilitadas contratações de estrangeiros mais qualificados (ibid), especialmente nos setores de maior produtividade (os megaprojetos).

Conforme abordaremos mais adiante, os megaprojetos compõem a base do modelo de desenvolvimento de Moçambique (OECD, 2011). Contudo, eles não apresentam mecanismos “eficientes” (MANDLATE, 2015) para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores moçambicanos.

Neste contexto, os investimentos em educação são direcionados para: i) promover habilidades rudimentares aos trabalhadores que lograrem postos de trabalho assalariado; ii) promover habilidades rudimentares relacionadas ao auto-emprego e empreendedorismo, para a massa de trabalhadores que ficará de fora do mercado formal

³⁹ “Os custos de mão-de-obra são bastante competitivos: o salário-hora é mais baixo que no Quênia ou na Suazilândia, mas mais elevado que no Gana e no Bangladesh. Mesmo ajustada a diferenciais de produtividade, a mão-de-obra em Moçambique é ainda competitiva, mas a produtividade do trabalho precisa de ser aumentada” (BANCO MUNDIAL, 2010, p.13).

de trabalho; iii) promover o consenso em torno das ideias de modernização e a adesão ativa dos trabalhadores.

Desta forma, mesmo após 10 anos do início da reforma do ensino primário, a taxa de analfabetismo em Moçambique seguiu alta. Antes da reforma, em 2003, a taxa de analfabetismo no país era de 53,6% (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015). Em 2014, ela havia caído para 44,9% (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a). Se comparado ao período inicial do governo da FRELIMO após a independência, esta queda foi bem mais modesta.

Em apenas cinco anos, de 1975 a 1980, o governo revolucionário conduzido por Samora Machel reduziu a taxa de 93% para 72% (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015), indicando que o seu esforço em alfabetizar a população obteve melhores resultados do que uma década de “educação para todos” conduzida pelos organismos internacionais.

A partir da análise destas contradições, compreendemos que a teoria do capital humano - e a sua pedagogia das competências - é promovida em Moçambique não com o objetivo prioritário de aumentar a escolarização e a produtividade da força de trabalho, mas sim conter os conflitos sociais gerados pela enxurrada de expropriações e progressiva degradação das condições de vida das comunidades, que são largamente impulsionados pela atuação dos “megaprojetos” e pela “economia extrativa” (CASTELBRANCO, 2013) como um todo.

3.4 . AVANÇANDO AS EXPROPRIAÇÕES

Conforme já foi apontado, a adesão de Moçambique ao pacote de reformas do ajuste estrutural ampliou a concentração privada dos recursos públicos, em um movimento de expropriação do Estado (CASTEL-BRANCO, 2014) pelo capital nacional em ligações com o capital estrangeiro.

Este movimento reafirma a tese de que a expansão das relações sociais capitalistas não ocorre apenas como resultado de pressões externas por parte dos países centrais, mas também é consolidada internamente nos países secundários por meio da postura ativa das frações burguesas locais e da sua capacidade de acumulação, organização e de controle do Estado (FONTES, 2010; 2014).

Lenin, na obra “O Imperialismo, Etapa Superior do Capitalismo” (LENIN, 2011), publicada pela primeira vez em 1917 no decorrer da Primeira Guerra Mundial, analisou a “metodologia dos monopólios” e desvelou a “técnica dos cartéis” (ibid., p.126), a partir da qual a concentração de capitais se ampliava territorialmente e se intensificava.

Conforme o autor pôde identificar, na “metodologia dos monopólios” se articulavam: grandes companhias; sindicatos patronais; grande número de operários alojados em bairros operários; estradas de ferro e portos próprios; patentes; controle de matéria-prima; monopólio de mão-de-obra qualificada (os melhores engenheiros); monopólio de vias e meios de comunicação; “consórcio”/ “participação” no capital da empresa; união pessoal indústria e bancos; união pessoal indústria, bancos e governo; aumento da especialização dos dirigentes dos grandes bancos (intelectuais especializados em setor elétrico, em relações internacionais e outros - o que aumenta a capacidade de influenciar opinião pública).

Nesta metodologia, ganhava centralidade a “união pessoal” (ou união íntima) entre indústrias (consideradas então como unidades fabris) e grandes bancos. Lenin cunhou o termo “união pessoal” não só para apontar a fusão – mediante a posse das ações – entre capital bancário e capital industrial, mas também para realçar a participação dos diretores dos bancos nos conselhos de supervisão (ou de administração) das empresas industriais e comerciais, e vice-versa. Não escapou à análise de Lenin o fato de que esta “união pessoal” ocorria também entre indústrias, bancos e governos, por meio de assentos ocupados por aqueles nos conselhos da

administração (ibid., p.153), ou seja, por meio de sujeitos que transitam entre as esferas pública e privada.

Com a complexificação do processo internacional de concentração sob a égide do capital monetário, caminhou-se da “união pessoal” entre indústrias, bancos e governos - identificada por Lenin em sua época – para uma verdadeira *fusão pornográfica* de todos os tipos de capital (FONTES, 2010) cuja valorização exige e impõe as mais variadas formas de extração de sobretrabalho e de expropriação.

Em Moçambique, a passagem do modelo de economia planificada para o modelo liberal nos fornece um exemplo elucidativo desta *fusão pornográfica* de todos os tipos de capital, que é operada por dentro do Estado.

No contexto moçambicano, o Estado vai além de ser um facilitador ou impulsionador das relações sociais capitalistas: ele é um agente central no desenvolvimento do setor privado e com ele estabelece uma *fusão pornográfica*, o que acaba por gerar contradições que comprometem a sua capacidade de garantir a governabilidade. Não é por acaso que o Banco Mundial e demais organismos internacionais enfatizam a importância da “boa governança” e o combate à corrupção em Moçambique⁴⁰.

De fato, conforme já apontamos, o processo de *ampliação externa e seletiva do Estado* amplifica os potenciais conflitos sociais resultantes das progressivas expropriações.

A seguir, apontamos alguns mecanismos da *fusão pornográfica* operada a partir da expropriação do Estado (CASTEL-BRANCO, 2014) por parte de frações burguesas locais em alianças verticalmente integradas com o capital estrangeiro e impulsionada pelo pacote dos ajustes estruturais.

Também apontamos como a expropriação do Estado se alia às demais expropriações primárias e secundárias contribuindo para o aumento progressivo do número de trabalhadores disponíveis (e desejosos) para vender sua força de trabalho em um mercado que é incapaz de absorver a sua grande maioria – com um exército de

⁴⁰ No documento do Fórum Econômico Mundial de 2011 (WEF, 2011) - que apresenta o *ranking* global de competitividade - é apontado que, na escala de 1 a 7, Moçambique alcançou a nota 3,3 em competitividade global e ficou na posição 131, no total de 139 países. Os fatores mais “problemáticos” para se fazer negócios no país seriam: acesso a financiamento, corrupção, ineficiência da burocracia governamental e força de trabalho inadequadamente educada.

reserva pouco dinâmico (CASTELO, 2007) - e que, desta forma, amplia e reproduz o pauperismo e acentua os conflitos sociais.

UMA FUSÃO PORNOGRÁFICA ENTRE O ESTADO E O CAPITAL

No processo de privatização das empresas estatais em Moçambique, Castel-Branco (2014) aponta que cerca de 80% foram adquiridas preferencialmente por moçambicanos, embora não exclusivamente. No entanto, as principais empresas teriam sido negociadas com investidores estrangeiros devido à sua maior facilidade de acesso a capital, conhecimentos e mercados. A aquisição de empresas por moçambicanos teria sido facilitada pela legislação que previa que o comprador pagaria 10% do valor no ato da compra e o restante ao longo de um período acordado com o Estado. Grande parte deste valor restante jamais teria retornado aos cofres públicos (CASTEL-BRANCO, 2014).

No início dos 1990, Moçambique não oferecia grandes atrativos aos investidores estrangeiros, devido à sua situação política instável, fraca capacidade institucional, baixas garantias contratuais, falta de infraestruturas, diferenças linguísticas, alto número de analfabetos e baixa qualificação da força de trabalho. Assim, o processo de privatização das empresas estatais em Moçambique foi mais lento do que o almejado pelo Banco Mundial, apesar de todos os atrativos nas condições de pagamento (PITCHER, 2002).

Os investimentos estrangeiros teriam começado a subir somente a partir de 1994, após as eleições tanto na África do Sul, quanto em Moçambique. Contudo, grande parte dos investimentos estrangeiros assumiriam a forma de *joint-ventures* com a participação do Estado ou “investidores nacionais” (PITCHER, 2002). Em sua análise que abrangeu o período de 1975-2000, Pitcher (2002) apontou que, com a exceção de alguns casos limitados (como a prospecção de petróleo) seriam raras as grandes empresas de propriedade exclusiva dos estrangeiros. Ao contrário, neste período, os investidores nacionais ou o Estado possuiriam ações e estariam representados nos conselhos de quase todas as empresas em que haveria investimentos estrangeiros (*ibid.*).

Por parte das companhias estrangeiras, as alianças domésticas trariam os benefícios dos conhecimentos que os “locais” possuem sobre o território, as comunidades, as legislações e a cultura. Acima de tudo, o caráter moçambicano

conferido ao empreendimento faria com que a sua atuação fosse recebida de maneira mais suave pelas comunidades e garantiria os privilégios da “união pessoal” com o Estado.

Pitcher (2002), em suas análises sobre as políticas de privatização entre 1975-2000, identifica três grupos que comporiam a categoria de “investidores nacionais”. Alguns deles teriam uma história em Moçambique que remonta ao século XIX. Todos eles possuem profundas ligações com o capital estrangeiro e com o Estado.

O primeiro grupo de “investidores nacionais” (PITCHER, 2002) seria formado por companhias que atuavam como concessionárias no período colonial e que seguiram funcionando após a independência, se expandindo. Estes grupos empresariais também fizeram investimentos em outras partes do mundo em co-participação com capitais de diferentes origens. Pitcher (2002) aponta os exemplos dos grupos empresariais JFS, Madal e Entreposto. A afirmação destes grupos como “capital nacional” é controversa. A opinião pública, muitas vezes, os rotularia de “estrangeiros”, criticando suas ações. No entanto, o governo as considera como empresas moçambicanas. Elas estiveram entre as principais beneficiárias nas vendas de ativos pelo Estado e co-participaram com o Estado em diversas *joint-ventures*, contando com ex-membros do governo como diretores.

Quadro 16. INVESTIDORES NACIONAIS DE ORIGEM EM MOÇAMBIQUE

	GRUPO JFS	GRUPO MADAL	GRUPO ENTREPOSTO
HISTÓRIA	Iniciou atividades há mais de 100 anos no norte de Moçambique. Após a independência, o Estado interveio em algumas de suas empresas. Após 1986, obteve benefícios na escolha de terras estatais que seriam privatizadas.	Opera em Moçambique desde o século XIX.	Formado na década de 1940 em Moçambique, com participação de uma antiga empresa concessionária do século XIX, e uma concessionária de produção de algodão.
ATIVIDADES	Produção de sisal, arroz, algodão, tabaco, transformação industrial, comércio de importação e exportação. Possui um total de seis empresas e é acionista em diversas outras (dados até 2000).	Durante a Segunda Guerra Mundial, obteve lucros na venda de copra (de onde se extrai óleo de coco). Expandiu atividades para pecuária, madeira, pesca, mineração e prospecção de fosfato.	Controla ações de 25 empresas em Portugal (dados de 2000) nos setores da indústria automobilística e distribuição de alimentos. Também tem investimentos na Espanha e no Brasil. Em Moçambique, atua no ramo de madeira, algodão, caju, óleos comestíveis, fábricas de

			sabão, serviços de segurança e comércio de importação e exportação.
COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA	Muitos dos seus antigos e presentes proprietários teriam nascido em Moçambique, embora a maioria dos seus diretores sejam recrutados em Portugal. Está envolvida em <i>joint ventures</i> com o governo moçambicano.	Maior parte do capital de origem norueguesa, enquanto seus diretores seriam moçambicanos brancos ou estrangeiros. Possui <i>joint-ventures</i> com o governo moçambicano e outros investidores.	Sozinho ou em associação com o Estado, participa em cerca de 12 empresas em Moçambique (dados de 2000).
RELAÇÃO COM MEMBROS GOVERNO MOÇAMBICANO		Diretor de operações é um ex-ministro de Indústria e Energia e membro antigo da FRELIMO.	

Elaboração própria. Dados de 2000. Fonte: PITCHER, 2002.

O segundo grupo de “investidores nacionais” (PITCHER, 2002) seria formado por companhias estrangeiras que operavam em Moçambique no período colonial. Muitas estariam operando em Moçambique desde o século XIX ou início do século XX. Os investidores inseridos neste grupo têm suas origens em Portugal, Índia, Paquistão, China e Grécia. Embora mantenham vínculos com parentes ou empresas do seu país de origem e continuem com alguns dos costumes e práticas religiosas destes países, a maioria destes investidores se consideram moçambicanos. Eles permaneceram em Moçambique após a revolução, sobreviveram ao período de intervenção e nacionalização, e atualmente se expandiram e fortaleceram vínculos com grupos estrangeiros e com o governo moçambicano.

Vários dos membros destes grupos empresariais são parlamentares. Estes investidores figuram de forma proeminente na indústria e comércio nacional; alguns também dominam as economias de províncias particulares, engajando-se em redes de comércio de importação-exportação ou varejo nas áreas rurais (PITCHER, 2002).

Este segundo grupo de “investidores nacionais”, assim como o primeiro grupo, operam em Moçambique desde o período colonial e usaram suas ligações com o governo da FRELIMO para proteger seus interesses e expandir seus negócios.

Ao contrário dos dois primeiros grupos, o terceiro grupo de “investidores nacionais” é composto por sujeitos que estavam no governo e que, a partir de 1989, com a liberalização da economia e alteração da legislação que proibia membros da

FRELIMO de possuírem empresas ou contratar trabalhadores, migraram da política para os negócios. São antigos ou atuais oficiais do governo; primeiros-ministros; ministros da Defesa, Justiça, Segurança do Estado, Assuntos Económicos e Sociais, Comércio e Indústria e Agricultura; membros da FRELIMO; membros das forças armadas; administradores das antigas empresas estatais; esposas e filhos dos antigos e atuais presidentes. Alguns membros deste grupo estão relacionados no quadro 17.

Quadro 17. DA POLÍTICA PARA OS NEGÓCIOS

	ATUAÇÃO POLÍTICA	NEGÓCIOS
GRAÇA MACHEL	Ex-primeira-dama (esposa de Samora Machel) e ex-ministra da Educação. Foi esposa de Nelson Mandela (ex-presidente da África do Sul).	Investiu no Banco Internacional de Moçambique (BIM) e é presidente da Assembleia Geral do banco. Fundadora da Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC) – ONG que financia projetos de desenvolvimento.
MARIO MACHUNGO	Primeiro-ministro (1986-1994)	presidente do Conselho de Administração do BIM.
PASCOAL MOCUMBI	Primeiro-ministro (1994-2004)	Membro do Conselho de Administração da La Financière Moçambique (fabrica farinha - <i>joint-venture</i> entre o Estado moçambicano (45%), um consórcio de três empresas estrangeiras (445) e quatro empresas moçambicanas)
ENEAS COMICHE	Ministro dos Assuntos Económicos (1991) e um dos principais arquitetos da privatização.	Presidente do conselho de várias empresas envolvidas na fabricação de bicicletas, têxteis e produtos metálicos. Membro do conselho da Fundação para o Desenvolvimento Comunitário (FDC).
ARMANDO GUEBUZA	Ministro do Interior (1975). Presidente de Moçambique (2005-2015)	Presidente da holding Moçambique Gestores (MG) com projetos no setor de transportes, bancário, telefonia e diversos outros.
JACINTO VELOSO	Major-General, serviu na luta pela libertação.	Dono da empresa de consultoria e holding, JV Consultores. Membro fundador da CREDICOOP, banco moçambicano. Investiu em antigas empresas estatais (transporte aéreo, indústria láctea) e fez novos investimentos em farmácias, cassino e empresas comerciais.
JOÃO AMERICO MPFUMO	General aposentado	Formou uma holding para financiar investimentos no setor de pesca. É um acionista minoritário em uma das

		primeiras clínicas privadas de saúde em Moçambique, a Clínica Cruz Azul.
--	--	--

Elaboração própria. Dados de 2000. Fonte: PITCHER, 2002.

Os sujeitos deste terceiro grupo de “investidores nacionais”, que compõem a “sociedade política” (GRAMSCI, 2011) moçambicana, participam ativamente no desenvolvimento do setor privado: eles organizam conferências para promover o diálogo entre o setor público e privado e chefiam associações empresariais, como a “Associação Industrial de Moçambique”, a “Associação do Setor Privado de Moçambique” e a “Câmara de Comércio” (PITCHER, 2002).

Neste contexto, os investimentos estrangeiros diretos (IED) se mesclam às modalidades locais de extração de valor e às punções realizadas pela dívida pública (FONTES, 2014), o que aumenta progressivamente o grau das expropriações.

Enquanto opção política - estimulada pelos organismos internacionais - o governo moçambicano adota um modelo de crescimento (em outras palavras, um padrão de acumulação) baseado em IED⁴¹ por meio de megaprojetos em indústrias extrativas, em grande parte isentas de tributação (OECD, 2011; CASTEL-BRANCO, 2013).

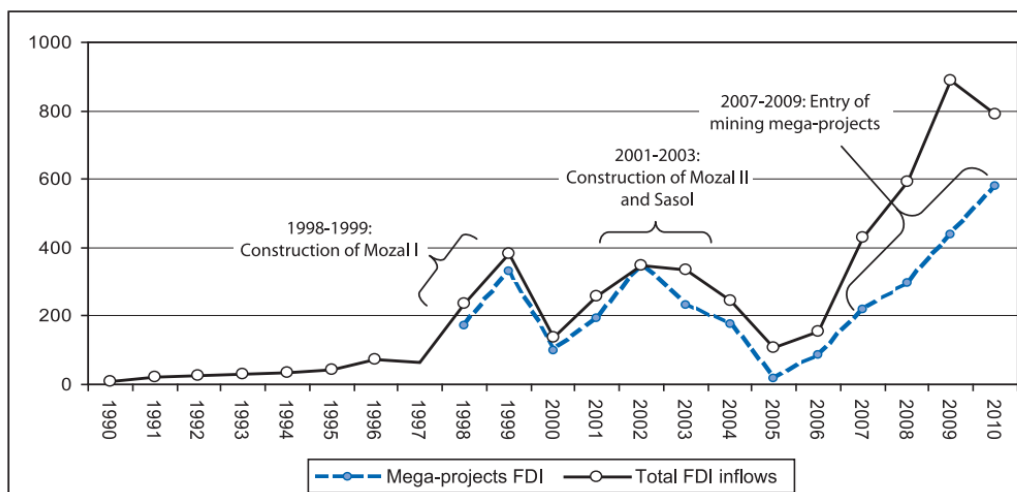
O investimento estrangeiro direto (IED) para Moçambique aumentou muito gradualmente entre os cinco anos após o acordo de paz de 1992. No entanto, no início dos anos 2000, dois megaprojetos – o projeto Mozal de alumínio e o projeto Sasol no setor de gás - alteraram esta tendência e catalisaram os fluxos de IED subsequentes. Estas entradas têm sido quase sempre orientadas para a exportação e concentradas na mineração (alumínio e cada vez mais carvão, impulsionado pelas minas na província de Tete), e em petróleo e gás. Em 2011, as indústrias extrativas foram responsáveis por 83,3% do total de entradas de IED. O setor de construção e manufatura também atraem uma

⁴¹ Segundo a definição da *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, investimento estrangeiro direto (IED) é um investimento feito por uma empresa residente em uma economia (investidor direto ou empresa-mãe) com o objetivo de estabelecer um “interesse duradouro” em uma empresa residente em outra economia (empresa de investimento direto ou afiliada estrangeira). O “interesse duradouro” implica a existência de uma relação de longo prazo entre o investidor direto e a empresa de investimento direto e um grau significativo de influência na gestão da empresa. A propriedade de 10% ou mais no poder de voto de uma empresa de investimento direto já comprovaria tal relacionamento.

parte substancial do IED, mas permanecem fortemente dependentes dos sectores extrativos. (OECD, 2013, p.15)

O gráfico 19 mostra o fluxo de IED em Moçambique, entre 1990 e 2010, e a participação dos megaprojetos no seu crescimento.

Gráfico 19. FLUXO DE IED EM MOÇAMBIQUE E PARTICIPAÇÃO DOS MEGAPROJETOS EM MILHÕES DE DÓLARES (1990-2010)

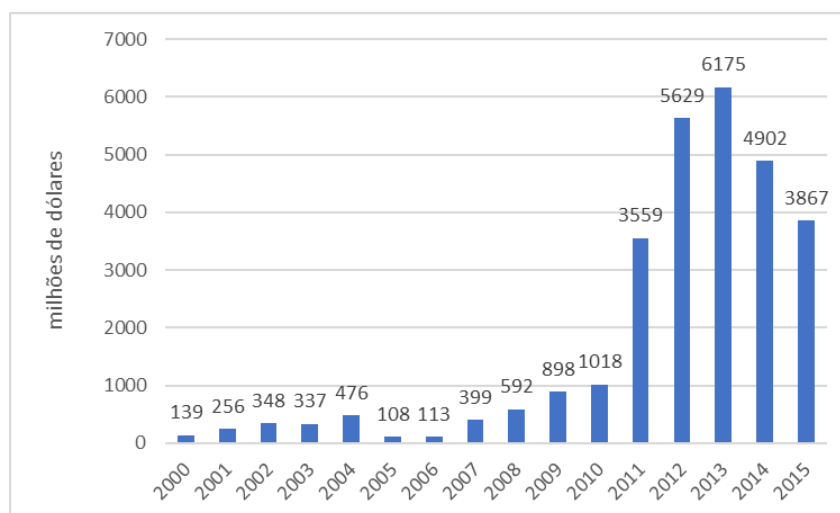


FONTE: UNCTAD, 2012, p. 16.

Nota-se a relevância dos megaprojetos Mozal (que tem como acionistas a *BHP Billiton*, a *Mitsubishi Corporation*, a *Industrial Development Corporation* da África do Sul e o governo de Moçambique) e Sasol (África do Sul) no fluxo de IED no final dos 1990 e início dos 2000 e a curva ascendente a partir da entrada dos megaprojetos no setor da mineração.

A partir de 2008, apesar da desaceleração da economia global, os fluxos de IED aumentaram de \$592 milhões em 2008; para \$898 milhões em 2009; \$1 bilhão em 2010; \$ 3,5 bilhões em 2011; atingindo um ápice de \$6 bilhões em 2013.

GRÁFICO 20. FLUXO INTERNO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO EM MOÇAMBIQUE (2000-2015)



Elaboração própria. FONTE: UNCTAD⁴².

No período entre 2000-2015, Moçambique totalizou cerca de 28 bilhões de dólares em fluxos de IED.

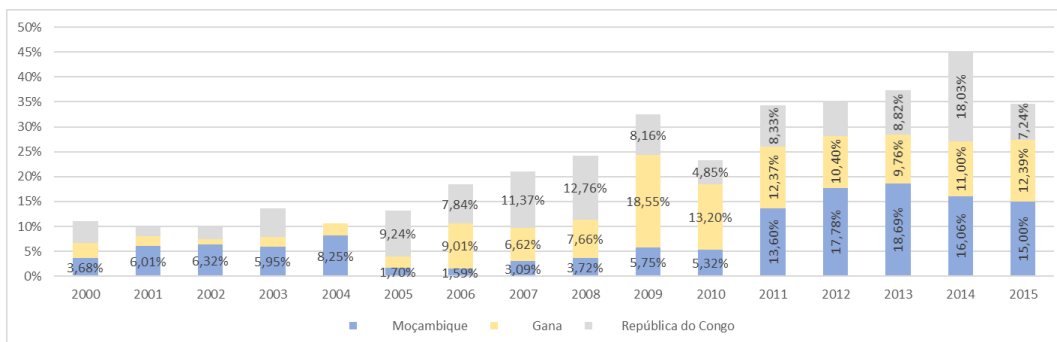
Entre os países elegíveis à iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries* – Países pobres altamente endividados) do FMI e BM⁴³, Moçambique foi o país com maior fluxo de IED no período 2000-2015, seguido pelo Congo e a República de Gana. Nota-se que a iniciativa HIPC, conforme já abordamos, consiste no alívio das dívidas de determinados países – contanto que eles avancem no compromisso de implementar o ajuste estrutural – como condição para que eles adquiram novas dívidas. Moçambique foi incorporado a esta iniciativa em 1998.

O gráfico 21 aponta a porcentagem que estes três países obtiveram de fluxo de IED em relação ao total dos 36 países do HIPC, entre 2000 e 2015.

GRÁFICO 21. PORCENTAGEM DO FLUXO DE IED EM RELAÇÃO AO TOTAL DO IED RECEBIDO PELOS PAÍSES DO HIPC MOÇAMBIQUE, GANA, REPÚBLICA DO CONGO (2000-2015)

⁴² www.unctad.org.

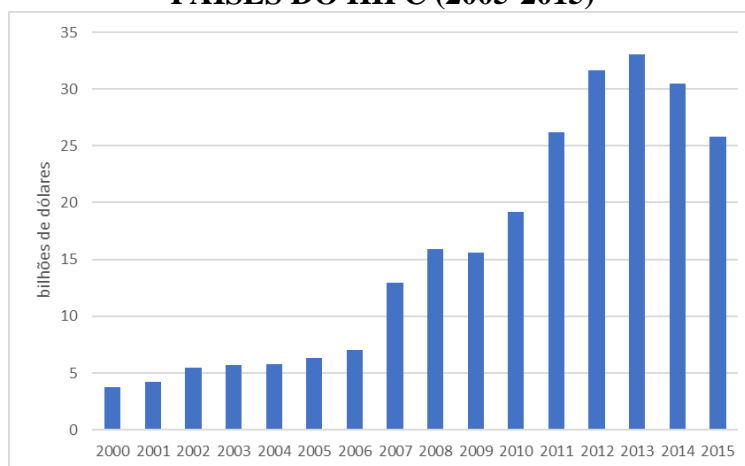
⁴³ Até 2017, 36 países eram elegíveis ao HIPC: Afeganistão, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Comores, República do Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Etiópia, Gambia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>>. Acesso novembro 2017.



Elaboração própria. FONTE: UNCTAD.

O gráfico 22 mostra o total do fluxo de IED recebido pelos países do HIPC de 2005 a 2015, anualmente.

GRÁFICO 22. TOTAL DO FLUXO INTERNO DE IED RECEBIDO PELOS PAÍSES DO HIPC (2005-2015)



Elaboração própria. FONTE: UNCTAD.

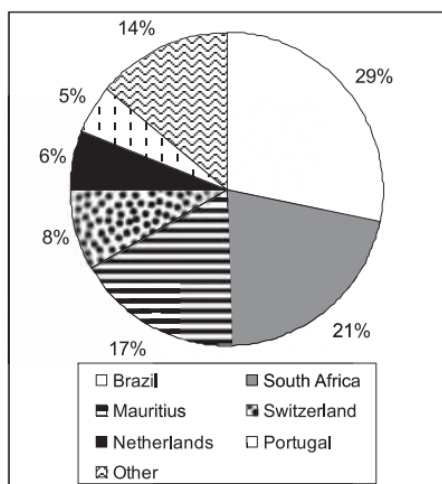
Observamos que o acentuado crescimento no fluxo de IED observado em Moçambique entre 2010 e 2011 (1 bilhão para 3,5 bilhões de dólares) é também observado quando analisamos o conjunto dos países do HIPC (19 bilhões em 2010 para 26 bilhões de dólares em 2011) e que a curva do crescimento do IED em Moçambique acompanha a curva do crescimento do conjunto dos países a partir de 2006, com expressivo crescimento entre 2010 e 2011, ápice em 2013 e queda a partir de 2014.

Esta queda verificada no fluxo de IED pode ser compreendida a partir da queda do preço internacional das *commodities*, fator que aponta para uma dependência em relação ao setor extrativo e profunda vulnerabilidade da economia moçambicana (CASTEL-BRANCO, 2013) e das economias dos “países pobres altamente endividados” à volatilidade dos mercados mundiais.

Quando analisamos a origem dos IEDs, observamos que entre 2004 e 2009, os investimentos brasileiros foram responsáveis por 29% do total de IED realizado em

Moçambique. Seguindo os investimentos brasileiros, estão os sul-africanos (21%), Maurícia (17%), Suíça (8%), Holanda (6%), Portugal (5%).

Gráfico 23. FLUXO DE IED POR PAÍS DE ORIGEM (2004-2009)



FONTE: UNCTAD, 2012, p.19.

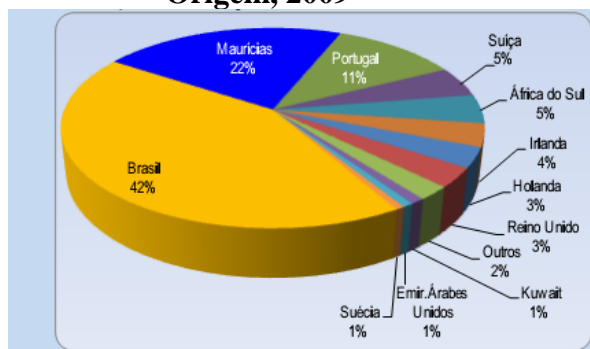
Amisi *et al* (2014) apontam que a África do Sul “extrai 415 megawatts de energia em Moçambique” por meio da barragem de Cahora Bassa, que foi construída pelos portugueses no período colonial. Os impactos socioambientais desta barragem, segundo os autores, são de grandes proporções, pois ela teria alterado permanentemente o fluxo do rio Zambeze, o que resultaria em inundações, cada vez mais frequentes, que impactam diretamente o funcionamento de postos de saúde e demais serviços essenciais. Além disso,

A decadente fornecedora sul-africana de energia Eskom está envolvida na construção de mais barragens no rio Zambeze e tem interesse em comprar energia produzida na futura barragem de Mpanda Nkua, a jusante de Cahora Bassa. A maioria da energia produzida naquela barragem é vendida a uma empresa antigamente sediada na África do Sul, a BHP Billiton, a preços mais baixos do mundo, e em contrapartida, os empregos gerados são muito poucos e os lucros são todos repatriados para a nova sede da empresa, em Melbourne, na Austrália (AMISI *et al*, 2014, p.423).

Estes são apenas alguns exemplos para ilustrar a forma como os IED ganham materialidade nos territórios.

O gráfico 24 apresenta a origem dos IEDs realizados em Moçambique no ano de 2009 (\$898 milhões). Neste ano, 42% destes investimentos tiveram o Brasil como país de origem, fazendo com que passasse a ocupar o 1º lugar nos investimentos em Moçambique. Os investimentos brasileiros ocuparam importante fração no fluxo de IED, especialmente nos anos em que este fluxo obteve expressivo crescimento.

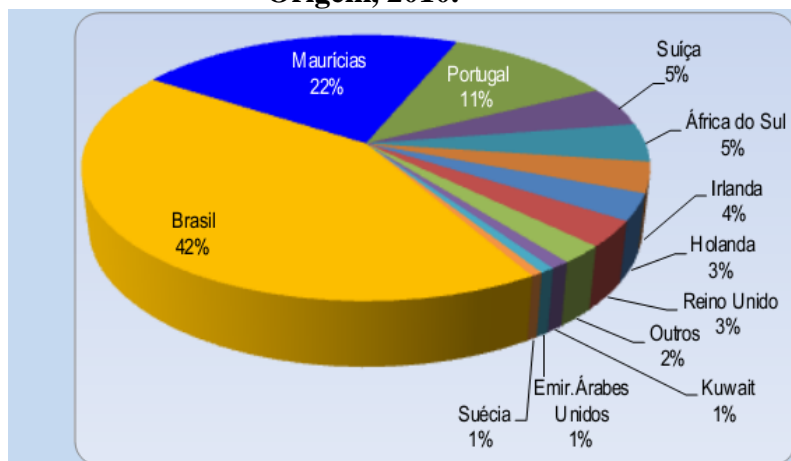
Gráfico 24. Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique por países de Origem, 2009



Fonte: BANCO DE MOÇAMBIQUE, 2009.

Em 2010, os investimentos brasileiros seguiram ocupando o 1º lugar no IED realizado em Moçambique (que totalizou \$1 bilhão).

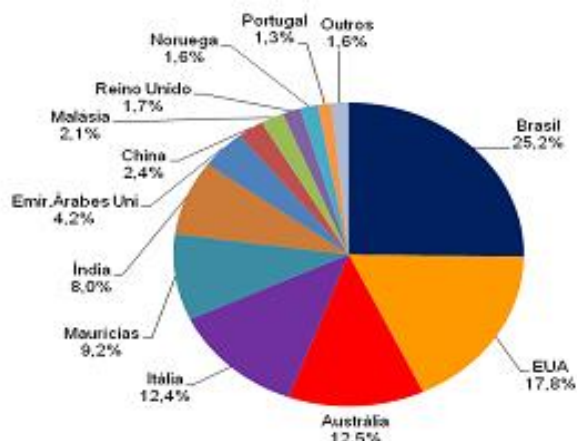
Gráfico 25. Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique por países de Origem, 2010.



Fonte: BANCO DE MOÇAMBIQUE, 2010.

Em 2012, os investimentos brasileiros seguiram em 1º lugar, mas reduziram sua participação no total do IED (que totalizou \$5 bilhões).

Gráfico 26. Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique por países de Origem, 2012.



Fonte: Banco de Moçambique, 2012.

Em 2013, os investimentos brasileiros foram ainda mais reduzidos em relação ao total de IED realizado em Moçambique, passando a ocupar a 17ª posição (BANCO DE MOÇAMBIQUE, 2013).

Em 2014, os cinco maiores investidores em Moçambique tiveram como país de procedência: Estados Unidos (35,7%); Emirados Árabes Unidos (30,7%); Maurícias (10,2%); Itália (9,7%) e Austrália (4,5%). Estes países têm constado na lista dos 10 maiores investidores nos últimos três anos, com investimentos orientados para a indústria extrativa e projetos de construção de linhas férreas e de produção de energia elétrica com base nos recursos minerais (BANCO DE MOÇAMBIQUE, 2014).

Por parte do governo moçambicano, as empresas estrangeiras - algumas em alianças com “investidores nacionais” ou próprio governo - recebem vultuosos incentivos.

No relatório da OCDE de 2011 (OECD, 2011) são destacadas a empresa de fundição de alumínio *Mozal* (que tem como acionistas a *BHP Billiton*, a *Mitsubishi Corporation*, a *Industrial Development Corporation* da África do Sul e o governo de Moçambique); a empresa petroquímica sul-africana *Sasol* (África do Sul); o projeto de exploração de carvão da empresa brasileira *Vale*; e a empresa multinacional de origem irlandesa de exploração de areias pesadas *Kenmare*.

Castel-Branco (2013) aponta que, entre 2008 e 2009, as empresas *Mozal*, *Sasol*, *Kenmare* e *HCB* contribuíram com menos de 2% das receitas fiscais de Moçambique. A soma da contribuição fiscal destas empresas teria correspondido a cerca 3% do valor total das suas exportações. Após isenção fiscal de dez anos, as empresas prestadoras de

serviços para a *Mozal*, na Zona Franca Industrial, começariam, em 2011, a pagar impostos (OECD, 2011).

Castel-Branco (2013) defende que se estas atividades tivessem sido tributadas, mesmo com o impacto da crise internacional na *Mozal* e do “mau negócio” da *Sasol*, o orçamento do Estado poderia ter sido de 8% a 10% maior.

A título ilustrativo, o autor aponta que estes montantes, se multiplicados ao longo do período, seriam equivalentes à construção de 270 escolas secundárias; ou ao recrutamento de 20.000 novos professores com formação superior para o ensino secundário e com salários melhorados; ao financiamento sustentado de todo o sistema de saúde em Moçambique; ou à aquisição e manutenção de 1600 autocarros novos para o transporte público; ou a 60% da dívida pública interna; ou a metade da ajuda geral ao orçamento do Estado; ou ao dobro da despesa do Estado com a agricultura no mesmo período; ou a quase duzentas vezes o valor do pacote público de apoio às pequenas e médias empresas (CASTEL-BRANCO, 2013).

Segundo o autor, os dados da Balança de Pagamentos de Moçambique (2003-2011) apontam que as megaempresas reinvestem, em média, apenas 3% a 5% na economia moçambicana. Estes dados também permitiriam ao autor estimar que a saída de capitais correspondeu a cerca de 4% do PIB ao ano.

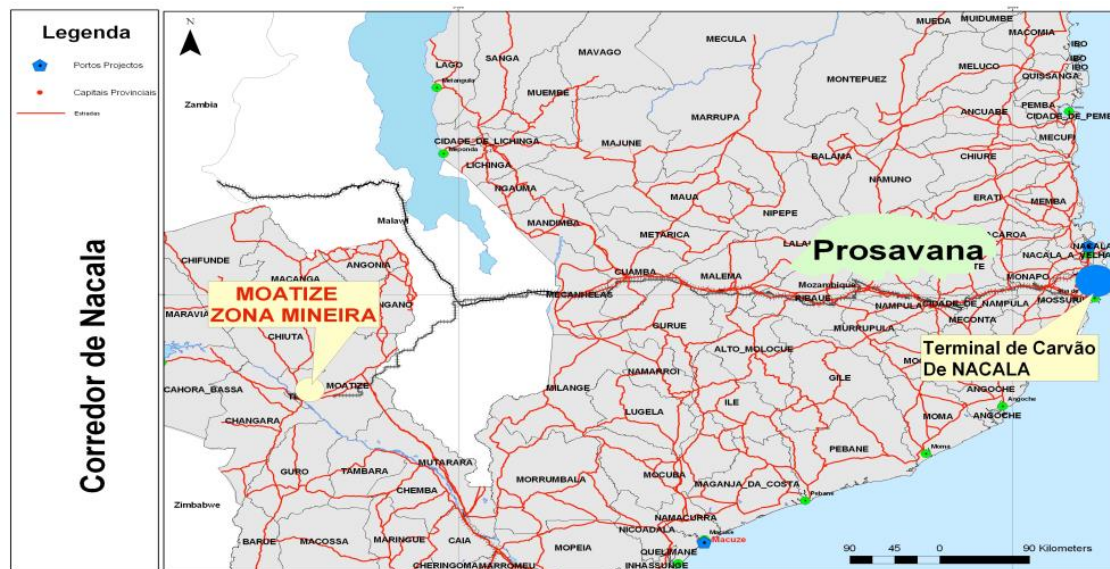
A fuga ilícita de capitais é apontada como outra dimensão do problema de descapitalização da economia moçambicana. Operações comerciais ilícitas envolvendo multinacionais (*transfer pricing*, subvalorização dos ganhos, sobrevalorização dos custos iniciais de investimento e das importações, entre outros) seriam responsáveis pela perda de 3% a 5% do PIB de Moçambique ao ano (CASTEL-BRANCO, 2013). A soma da saída lícita (repatriamento de lucros) e a fuga ilícita de capitais totalizaria entre 6% e 9% do PIB, anualmente (US\$ 600 milhões a US\$ 900 milhões, aproximadamente).

Os incentivos concedidos a estes empreendimentos são justificados devido ao seu suposto potencial de geração de empregos indiretos. Por meio de parcerias público-privadas, o governo aumentaria os investimentos em infraestrutura ao longo dos “corredores de desenvolvimento”, que gerariam empregos como consequência de um “efeito de espalhamento” (*spill over effect*).

A partir desta perspectiva, em 2014, o Governo de Moçambique estabeleceu o “Projeto das Estratégias de Desenvolvimento Econômico do Corredor de Nacala – PEDEC Nacala”. O seu principal foco foi a recuperação e ampliação da infraestrutura

de transporte, juntamente com a exploração mineral, com o intuito de “assegurar o desenvolvimento econômico desta região”. O corredor de Nacala é considerado o mais estratégico de Moçambique desde o período da colonização portuguesa, pois facilita o acesso ao interior da África a partir do Porto de Nacala, sendo estratégico para exportação de carvão (AGUIAR e PACHECO, 2016).

Figura 3. Corredor De Nacala



Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2014, p.8.

Como parte das estratégias contidas no PEDEC-Nacala, a empresa *Vale* (mineradora multinacional de origem brasileira, sobre a qual trataremos no capítulo 4) estabeleceu-se em Moçambique para extrair carvão mineral. A instalação e a duplicação da mina foram obras realizadas pelas construtoras brasileiras Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez.

O PEDEC-Nacala é financiado pela “Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)”. A empresa japonesa *Mitsui* é uma das principais investidoras na mina de carvão de Moatize (a partir da venda, pela empresa Vale, de participações na mina), na ferrovia e no porto de Nacala, sendo ainda um potencial investidor na produção agrícola na área (UNAC e GRAIN, 2015).

O corredor de Nacala também é alvo do programa PROSAVANA (programa que abordaremos no capítulo 4), firmado em 2009 entre os governos do Brasil, Japão e Moçambique.

Aguiar e Pacheco (2016) apontam que um importante marco que possibilitou este programa foi a assinatura, a partir da Cúpula do G8, em 2009, do acordo proposto

pelos Estados Unidos denominado “A Nova Aliança Global para a Segurança Alimentar e Nutricional”. Este acordo contou com a assinatura de quarenta países, instituições financeiras e organizações internacionais.

Na esteira deste acordo, foi assinado um acordo com o governo de Moçambique, que proporcionou a elaboração do “Plano Nacional de Investimento do Setor Agrário (PNISA)” e o “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA)”. A partir do PNISA, o governo promoveu mudanças legais (a lei de terras, sementes e fertilizantes) para facilitar o investimento externo (UNAC e GRAIN, 2015).

A partir do acordo firmado na Cúpula do G8, também foi iniciado, em 2014, o “Projeto de Desenvolvimento da Bacia do Rio Lúrio”, localizado também na região do Corredor de Nacala.

A iniciativa envolve um projeto agrícola ao longo do Rio Lúrio, na divisão entre as províncias de Niassa, Nampula e Cabo Delgado (UNAC e GRAIN, 2015). O projeto é gerido pela “Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio Lúrio”, administrada pela *TurConsult* Ltda, que é propriedade de Rui Monteiro (empresário no setor hoteleiro e turístico de Moçambique) e da *Agricane* (empresa sul-africana prestadora serviços de consultoria e gestão em projetos de agronegócio de grande escala na África, especialmente no ramo de exploração do açúcar). O documento elaborado pela UNAC e GRAIN (2015) relaciona uma série de empresas multinacionais que atuam na região do Corredor de Nacala.

Conforme apontado pela OCDE (OECD, 2011), os investimentos em infraestrutura realizados nos “corredores de desenvolvimento” são orientados para aumentar a produtividade das indústrias extrativas e não para beneficiar a economia local. Desta forma, pouco contribuiriam para a geração de empregos.

Neste sentido, Castel-Branco (2013) caracteriza o padrão de acumulação em Moçambique a partir do conceito de “economia extrativa” (CASTEL-BRANCO, 2013). Uma base para este conceito estão as alianças orgânicas entre “capital nacional” e estrangeiro, que seriam construídas a partir de dinâmicas externas e estariam cristalizadas na exploração primária de recursos naturais.

Desta forma, a economia extrativa reproduziria contradições de grande impacto social. A seguir, são relacionadas algumas delas (CASTEL-BRANCO, 2013):

- 1) A economia é especializada em produtos e processos primários de produção, que funcionam paralelamente, sem desenvolver teias multidimensionais de articulação. Cadeias de produção superficiais e pouco variadas se desenvolvem apenas

para o semi-processamento de produtos primários para exportação (CASTEL-BRANCO, 2013). Como consequência, a base produtiva e comercial é afunilada e gira em torno dos megaprojetos, limitando a quantidade e a variedade de postos de trabalho assalariado e as qualificações requeridas da força de trabalho.

2) Os processos de contratação de força de trabalho moçambicana pelos megaprojetos e os critérios dos concursos são frequentemente apontados como sendo pouco transparentes e não existiriam mecanismos de controle sobre o cumprimento da legislação (MANDLATE, 2015).

3) As relações entre os megaprojetos e os fornecedores locais são poucas e têm um reduzido impacto. Em sua maioria, os megaprojetos importam os insumos, pois, segundo é proclamado, não existe produção doméstica com os requisitos necessários. A legislação existente não promove a produção doméstica, pois não prevê nenhum mecanismo que reverta as rendas para a geração de capacidades produtivas locais. Apesar dos programas de promoção do conteúdo local, ocorrem manipulações na estrutura do capital das empresas para que possam ser classificadas como sendo “fornecedoras nacionais” (MANDLATE, 2015). As fronteiras entre o capital nacional e o estrangeiro nas empresas nem sempre estão claramente delimitadas. Assim, a definição de conteúdo local, que teria como objetivo a promoção do “capital nacional”, não conduziria à industrialização e, em alguns casos, geraria dinâmicas especulativas contrárias a este objetivo (ibid.).

4) A base macroeconômica gerada por este modelo de acumulação é instável e vulnerável à volatilidade dos mercados mundiais e incapaz de substituir importações (CASTEL-BRANCO, 2013). Ademais, os mercados de megaprojetos transmitem a sua vulnerabilidade aos limitados fornecedores nacionais (MANDLATE, 2015).

5) A economia extrativa é porosa (CASTEL-BRANCO, 2013), no sentido em que é ineficiente em reter e acumular socialmente o excedente. A porosidade é o mecanismo pelo qual a acumulação privada é acelerada com base na expropriação do Estado e dos recursos públicos, às custas do sacrifício das rendas públicas e das condições de vida da população. As vultuosas isenções fiscais concedidas às indústrias extrativas levam ao permanente déficit fiscal, que conduz a um maior endividamento do país. Desta forma, a porosidade contribui diretamente à especulação financeira em torno do “mercado da dívida”.

6) Embora o sector mineiro (particularmente alumínio) contribua para a grande maioria das receitas de exportação e também concentre a maior parte dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED), ele contribui com uma parcela muito pequena do PIB (apenas 1% em relação a 2010-2012). “Este contraste sugere que, ao contrário dos setores da agricultura e de serviços, as receitas da indústria de mineração não são suficientemente espalhadas pela economia e, portanto, não contribuem substancialmente para o crescimento do PIB” (OECD, 2013, p.10). Este é um claro exemplo da porosidade da economia extrativa moçambicana.

Assim, a aceleração da acumulação do capital constitui a principal prioridade da economia extrativa e não o aumento da capacidade produtiva das “empresas nacionais” e da força de trabalho moçambicana (MANDLATE, 2015). Para isso, o papel do Estado é fundamental, ao ter a sua atuação retraída na promoção do conteúdo local e promover condições pouco favoráveis ao investimento produtivo nacional.

Como resultado desta dinâmica, é engendrada uma situação em que o rápido crescimento do PIB - 7,5% ao ano, entre 2003 e 2012 (OECD, 2013) - e do IED são acompanhados de:

- 1- Redução da produção alimentar per capita (CASTEL-BRANCO, 2013);
- 2- Aumento da dependência da importação de alimentos - que compõe 16,62% do total das importações (CASTEL-BRANCO, 2013) - apesar do setor agrícola (tabaco, açúcar, algodão e castanha de caju) compor 25% do PIB (dados do primeiro trimestre de 2012) (OECD, 2013).
- 3- Estagnação da população classificada abaixo da linha da “pobreza alimentar” - de 54,1% em 2002 para 54,7% em 2009 (IMF, 2011);
- 4- Manutenção de uma alta taxa de desemprego (22,6%, entre 2005 e 2013), ou seja, do número de trabalhadores expropriados que buscam inserção no mercado de trabalho.

Em síntese, a *fusão pornográfica*, em Moçambique, entre Estado e Capital perpassa a “união pessoal” entre membros da “sociedade política” e capitais das mais diversas procedências e aponta para o processo de *ampliação externa e seletiva do Estado* - onde a noção de Estado remete à sociedade civil (GRAMSCI, 2011) e onde a distinção entre sociedade civil e sociedade política é de carácter puramente metódico,

não orgânico (LIGUORI, 2017), pois, na concretude histórica, “são a mesma coisa” (ibid.).

Como resultado, se expressa - em uma relação de constante tensão social que com frequência desencadeia conflitos armados (a guerra civil entre FRELIMO e RENAMO) - a ineficiência do Estado moçambicano em garantir a ordem via “hegemonia couraçada de coerção”, tendendo a uma situação em que a sua face repressiva se acentua, tanto na atuação do aparato estatal em defesa dos interesses das corporações estrangeiras, quanto na atuação policialesca da FRELIMO na tentativa de garantir o poder a qualquer custo.

Neste cenário de fragilidade do Estado em garantir a hegemonia pela via do consenso, instituições que atuam como *intelectuais*, especialmente o Banco Mundial, assumem um protagonismo visível e imediato.

Desta situação, sobressai o papel fundamental do *intelectual* na garantia da hegemonia capital-imperialista em Moçambique.

Funcionários da sociedade civil, os intelectuais são igualmente os agentes da sociedade política, encarregados da gestão do aparelho de Estado e da força armada (homens políticos, funcionários, exércitos etc). Cada uma dessas funções – hegemônica, coercitiva, econômica – contribui para a unidade da classe fundamental e sua hegemonia no seio do bloco histórico (PORTELLI, 1977, p.87)

Neste sentido, o processo de ampliação do Estado fomenta uma situação de permanente tensão e conflitos entre as classes, levando a renovadas formas de dominação.

EXPROPRIAÇÕES E CONFLITOS SOCIAIS

A história das lutas reivindicativas em Moçambique remonta ao início do século XX, com a formação de associações de índole estudantil e juvenil e atividades sindicais, todas de base urbana (MONJANE, 2016). Estes eram grupos de pressão, frente ao governo colonial, que reivindicavam questões relacionadas à emancipação social, econômica e cultural, como o fim do trabalho escravo, da discriminação racial, da expropriação de terras, reivindicações pelo acesso à educação, assim como luta a pela tomada do poder. Destes movimentos reivindicativos e associativos saíram algumas das organizações que participaram da fundação da FRELIMO, em 1962.

Em 1974 e 1975, à revelia dos sindicatos corporativos – que vinham sendo desacreditados – ocorreram numerosas ações reivindicativas, que, em alguns casos assumiram a forma de greve (RIBEIRO, 2015). Os sindicatos corporativos, naquele momento, atuavam para o enquadramento dos trabalhadores brancos no sistema e eram estreitamente controlados pelo governo colonial (ibid.).

Com a queda do regime colonial, despontou um movimento laboral que, muitas vezes, levava à radicalização dos sindicatos existentes, provocando a demissão de certos dirigentes (ibid.).

A postura tomada pela FRELIMO após alcançar o poder teria interrompido este processo de autonomização do movimento laboral face ao Estado (RIBEIRO, 2015) a partir da criação, pelo governo de Samora Machel, de novas organizações de massa com a missão de “dar continuidade ao processo revolucionário” (MONJANE, 2016, p.147).

Entre 1975 e 1978, contudo, algumas organizações se desenvolveram à margem do controle estrito do partido (ibid.), como o Conselho Cristão de Moçambique, Caritas Moçambique e União Nacional dos Camponeses (UNAC) – sobre a qual trataremos no capítulo 4 ao abordar os conflitos em torno do PROSAVANA.

Ao longo dos 1980, a FRELIMO fomentou a criação de novos sindicatos com o objetivo de serem “a fábrica que produzirá a ideologia revolucionária do proletariado” (MACHEL, 1983a, p.38). Neste quadro, foram criados, de cima para baixo, sindicatos e uma central sindical intimamente relacionados aos interesses da FRELIMO, com a circulação de alguns de seus membros em vários cargos sindicais (RIBEIRO, 2015).

Neste sentido, estavam criadas as bases para o controle das lutas sindicais por parte do governo e o afastamento dos sindicatos em relação aos interesses dos operários das fábricas que, no final dos 1980 vinham tendo suas atividades encerradas.

Em 1992, muitas empresas estatais já estavam paralisadas ou em funcionamento intermitente (RIBEIRO, 2015). Alguns exemplos seriam a “Cometal-Mometal” (metalomecânica), a “Suínos de Maputo”, a “Indel” (eletrodomésticos), a “Companhia Industrial da Matola” (cereais) e numerosas fábricas de beneficiamento de Caju (ibid.).

Em muitas destas empresas, os salários deixaram de ser pagos. A instabilidade laboral levou a greves pelo pagamento dos salários em atraso. Contudo, estas greves não significaram a paragem do trabalho - uma vez que ocorreram em fábricas já paralisadas (RIBEIRO, 2015) - mas assumiram o caráter de protestos com ocupação de fábricas e bloqueio de estradas. As reivindicações não se limitaram ao pagamento dos salários atrasados, mas se estenderam para o pedido de afastamento dos gestores públicos por

eles considerados corruptos, pela saída dos dirigentes sindicais coniventes e pela defesa dos benefícios sociais colocados em xeque pela liberalização da economia (ibid.).

O controle das greves e protestos por parte do governo era garantido pela legislação, que impunha diversos trâmites burocráticos, como o “pré-aviso de greve” – “período durante o qual o Ministério do Trabalho, por sua iniciativa ou a pedido da entidade empregadora ou organismo sindical, poderia desenvolver as ações conciliatórias que julgasse adequadas (art. 13º da lei nº 6/91)” – que, muitas vezes, contribuía para o esvaziamento dos protestos e a redução da sua visibilidade, por meio da alteração do trajeto das passeatas.

No contexto das reformas, o governo da FRELIMO condicionou o pagamento dos salários atrasados às privatizações, o que acabou por garantir o apoio daqueles que deveriam ser os seus mais firmes opositores: os trabalhadores e o movimento sindical (RIBEIRO, 2015).

A “prostração política e ideológica do movimento sindical” (ibid., p.378) servia para assegurar a mínima paz social necessária para a implementação das reformas e a conservação do apoio de importantes segmentos da classe operária, tão necessário num momento em que se aproximavam as primeiras eleições multipartidárias.

Com o avanço das privatizações, as reivindicações dos sindicatos operários pela manutenção dos empregos não obtiveram sucesso. Assim,

Colocam-se dois grandes obstáculos que estão longe de serem novos: uma classe operária com poucos efetivos, sujeita a um desemprego brutal, o que funciona como um travão para o desenvolvimento das lutas no espaço da produção, e, por outro lado, uma população majoritariamente rural e escassamente escolarizada que, por tradição e necessidade, vive na dependência e é controlada por caciques locais, cuja legitimidade é fundada na autoridade tradicional, em reconstituição, e na autoridade eletivo-democrática (RIBEIRO, 2015, p.380).

Apesar destes fatores apontados por Ribeiro (2015) e do escasso registro das greves (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005b), o “Boletim de Estatísticas do Trabalho 2005” apontou que, em média, têm sido declaradas 24 greves por ano, com uma média de duas greves por mês.

A tabela 7 indica o número de greves declaradas de 2001 a 2005, por setores e por número de trabalhadores envolvidos.

Tabela 7. Greves registradas por setores e número de trabalhadores envolvidos (2001-2005)

Actividade	Designação	2001	2002	2003	2004	2005	% var.
Total	Greves	28	17	31	20	24	20,0
	Trab env.	6.569	2.232	1.533	2.455	3.707	51,0
Agricultura Silvicultura e Pesca	Greves	5	6	7	1	4	300,0
	Trab env.	1.629	...	556	26	786	2923,1
Indústria Extractiva	Greves	-	-	2	2	1	-50,0
	Trab env.	-	-	-	436	182	-58,3
Indústria transformadora	Greves	11	1	8	6	6	-
	Trab env.	4.052	570	254	222	512	130,6
Electricidade gás e água	Greves	-	-	-	-	-	-
	Trab env.	-	-	-	-	-	-
Construção civil e obras públicas	Greves	8	5	5	5	5	-
	Trab env.	782	1.208	287	1232	1307	6,1
Comércio Restaurantes e hotéis	Greves	1	3	3	2	3	50,0
	Trab env.	68	107	27	203	330	62,6
Transportes e Comunicações	Greves	1	-	3	3	2	-33,3
	Trab env.	...	-	109	287	200	-30,3
Bancos, seguros e op/moveis	Greves	-	-	-	-	-	-
	Trab env.	-	-	-	-	-	-
Serviços prestados à colectividade	Greves	2	2	3	1	3	200,0
	Trab env.	38	347	300	49	390	695,9

Fonte: DNT

Fonte: REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005b, p.23.

Em 2008, 2010 e 2012, Moçambique foi palco de vários episódios de mobilização popular motivados pelo alto custo de vida, pelo sentimento de desigualdade crescente e a corrupção cada vez mais visível (BRITO et al, 2013).

Em 2010, conclamado por meio de mensagens via “sms”, aconteceu o segundo grande episódio de protestos de rua, contra o aumento anunciado do custo (o preço do pão subia 17%), da eletricidade (13,4%), da água (subia dois meticais por metro cúbico), da gasolina (8%), do gás doméstico (7,9%). Produtos alimentares como o arroz, o tomate e a cebola também sofriam aumentos significativos (ibid.). O aumento do preço dos combustíveis levava o preço dos transportes a aumentarem de 30% a 50%.

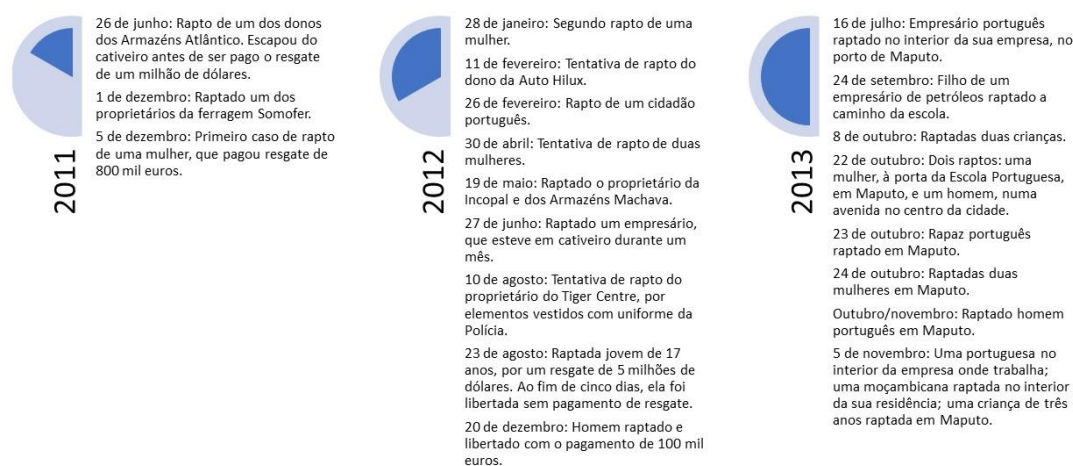
Durante os protestos, houve bloqueamento de estradas, viaturas queimadas e depredadas. Os protestos paralisaram durante três dias a cidade de Maputo (capital do país) e Matola e só terminaram quando o governo recuou e decidiu manter o preço dos transportes – o que foi conseguido por meio de mais isenções de impostos para as empresas (MONJANE, 2016). Os protestos foram duramente reprimidos, com cerca de dez mortos e centenas de feridos.

Mais uma vez se repetiu o cenário de violência que se tinha registado em fevereiro de 2008, com perto de uma dezena de mortos e centenas de feridos, para além de grandes prejuízos materiais. E, tal como em 2008, o governo acabou por rever as suas decisões, congelando preços e anunciando subsídios, entre outras medidas (BRITO et al., 2015, p. 1;28).

Em 2013, foi registrada uma manifestação convocada pela “Liga dos Direitos Humanos”, que reuniu milhares de participantes, contra a instabilidade política e os casos de sequestros (MONJANE, 2016).

A figura 4 apresenta uma linha do tempo com os casos de sequestros ocorridos entre 2011 e 2013 em Moçambique, elaborada a partir de dados obtidos na mídia. A partir da análise dos casos, compreende-se o clima de tensão gerado para os estrangeiros no país e para a segurança dos negócios.

FIGURA 4. SEQUESTROS REGISTRADOS EM MOÇAMBIQUE 2011-2013



Elaboração própria. Fonte: Jornal de Notícias, 9 de novembro de 2013⁴⁴.

Em outubro de 2013, nas proximidades das eleições municipais no país, a RENAMO renegou o “Acordo de Paz” que havia assinado com a FRELIMO em 1992, após as forças do governo invadirem uma de suas bases. A partir de então, se ampliaram os focos de conflito entre a RENAMO e a FRELIMO em diversas regiões do país.

Esta situação gerou um ambiente de instabilidade política, levando a demonstrações de preocupação por parte do secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon⁴⁵; do Departamento de Estado dos EUA; do porta-voz da diplomacia da União Europeia; e

⁴⁴ Disponível em <https://www.jn.pt/mundo/palops/interior/cronologia-dos-raptos-em-mocambique-3524120.html>. Acesso em novembro de 2017.

⁴⁵ Disponível em <https://nacoesunidas.org/secretario-geral-da-onu-expressa-preocupacao-com-escalada-de-violencia-em-mocambique/>. Acesso em novembro de 2017.

do secretário executivo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁴⁶ e do governo brasileiro.

No limite, as demonstrações de preocupação da comunidade internacional em relação ao estado da governabilidade em Moçambique poderia levar a intervenções, tanto no plano econômico quanto no militar.

No plano econômico, em 2015, a partir da descoberta de dívidas ocultas adquiridas pelo governo de Moçambique, o FMI promoveu uma série de retaliações e os “doadores” suspenderam a “ajuda” ao país, o que contribuiu ainda mais para a degradação das condições de vida.

Desta forma, a intervenção do FMI e BM como retaliação ao governo de Moçambique demonstra que as preocupações dos organismos internacionais com o alívio à pobreza e o combate à fome são bastante limitadas.

As políticas recomendadas por estes organismos fracassam sucessivamente, apesar de toda qualificação do seu corpo técnico e dos consultores. Os relatórios do BM se repetem ao tentar justificar os fracassos, apontando as responsabilidades dos governos “receptores de ajuda” em fazer bom uso dos recursos e prestar contas ao BM e FMI - e não à sociedade. A falta de transparência e controle social dos gastos públicos e da dívida desemboca inevitavelmente em práticas consideradas corruptas, que o BM e FMI fomentam enquanto proclamam combater.

Fica evidente que os ajustes estruturais não têm outro propósito senão manter e reproduzir a situação de subalternidade em todas as economias onde são implementados. Por suposto, as dinâmicas sociais locais imprimem novas complexidades para a sua efetivação, o que requer renovadas formas de coerção e convencimento, de modo complementar e permanente.

A partir da “Agenda para a Ação de Accra”, lançada em fórum organizado pela OCDE em 2008, e da “Declaração de Busan”, fruto do fórum organizado pela OCDE em 2011, a importância da dita cooperação Sul-Sul (como uma complementação da cooperação Norte-Sul) saltou aos olhos da comunidade internacional.

O discurso da interdependência, que agregou o mundo empresarial às ações dos governos, reuniu todas as instâncias (governamentais, empresariais, ONGs, organismos internacionais, agências internacionais e outros) em um ideologicamente arquitetado

⁴⁶ Disponível em <http://www.dw.com/pt-002/comunidade-internacional-preocupada-com-mo%C3%A7ambique/a-17176562>. Acesso em novembro de 2017.

patamar de igualdade. Segundo o BM, o mercado reflete interdependência e não dependência (WB, 1989).

Observa-se que, no trato das políticas econômicas e sociais, o protagonismo é do empresariado, que passa a negociar verticalmente com os governos dos países secundários, especialmente no continente africano.

Na educação, os efeitos deste protagonismo são desastrosos, pois retira o direito de uma esmagadora parte da população ao acesso à níveis educacionais mais além do nível rudimentar, o que configura um grau de expropriação que impacta diretamente na precarização das condições de vida e na soberania dos povos sobre o seu próprio destino – conforme reivindicava Samora Machel, ex-presidente de Moçambique.

Neste contexto de precarização da educação, o BM afirma reiteradamente a importância das competências. Na administração governamental, um estado *smaller but stronger* (FUKUYAMA, 2004) requer que os funcionários das instituições indispensáveis ao bom funcionamento dos negócios e da governabilidade adquiram competências mais compatíveis com a função que se espera deles.

Um problema crítico que os países pobres enfrentam e que bloqueia suas possibilidades de desenvolvimento econômico é o nível inadequado do desenvolvimento institucional. Eles não precisam de Estados extensivos, mas eles precisam de Estados fortes e eficazes no limitado escopo das funções que são necessárias (FUKUYAMA, 2004, p.120, tradução nossa).

Contudo, esta não é uma tarefa simples em um país que em pouco mais de uma década passou por três *modus operandi* estatais: colonialismo, período revolucionário e liberalização. Somados a este fator, os altos índices de analfabetismo, a multiplicidade linguística e a “pluralidade legal” (SANTOS, 2006) compõem alguns dos entraves ao desenvolvimento das requeridas “competências”.

Neste contexto, compreendemos que a agenda da cooperação brasileira em Moçambique, entre 2004 e 2015 (conforme abordaremos no próximo capítulo), se relaciona diretamente a uma tentativa de contornar estes entraves às reformas, sem, contudo, alterar a correlação de forças das frações burguesas locais (com as quais se alia) e destas em relação aos “elos interimperialistas” (FONTES, 2010) – elos que não são estáveis e aos quais se alia de forma dependente e subordinada.

CAPÍTULO 4

AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE NA TEIA CAPITAL-IMPERIALISTA (2004-2015)

O histórico da chamada cooperação técnica internacional como mecanismo auxiliar do desenvolvimento remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, especificamente à conferência de Bretton Woods, em 1944, a partir da qual foram criados o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário (FMI).

As primeiras iniciativas foram motivadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) – organização que também surgiu no pós-Segunda Guerra Mundial - sob a justificativa da necessidade de reconstrução dos países afetados pela guerra e da necessidade de acelerar o desenvolvimento dos países “menos industrializados” (ESTEVEVES et al, 2012).

A expressão “assistência técnica” foi instituída, em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, que considerava que “a falta de pessoal especializado e organizações técnicas são alguns dos fatores que impedem o desenvolvimento econômico das regiões subdesenvolvidas”⁴⁷ (UN, 1948). A assistência era compreendida como sendo realizada entre atores de “nível desigual de desenvolvimento”. Por meio da execução de projetos, promovia-se a transferência de técnicas e conhecimentos de um país para outro.

De acordo com a ONU (ibid), a assistência não deveria ter caráter comercial, nem deveria interferir politicamente nas questões internas do país receptor. Ela deveria ser realizada entre governos, de forma a atender às necessidades do país em questão.

Em 1959, a Assembleia Geral da ONU decidiu rever o conceito de assistência técnica, substituindo a expressão por “cooperação técnica” (UN, 1959), um termo que seria mais propício para definir “uma relação que, se por um lado pressupõe a existência de partes desiguais, por outro representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes”⁴⁸.

⁴⁷ Este discurso apresenta uma das fundamentações que guiaram os esforços políticos e ideológicos do bloco capitalista nas disputas que caracterizaram o período da Guerra Fria. A ideia de que o modelo econômico e institucional do bloco capitalista seria o mais eficiente na promoção do crescimento econômico e bem-estar da sociedade esteve presente nas publicações dos organismos internacionais criados a partir do fim da Segunda Guerra.

⁴⁸ Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso novembro 2017.

Os marcos para o surgimento da chamada “Cooperação Sul-Sul (CSS)”, também conhecida como “cooperação horizontal”, apresentam algumas controvérsias. Conforme apontam Esteves et al (2012), “A Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)” e o “Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)” enfatizam o papel da ONU como indutora deste tipo de cooperação.

Para o PNUD, 1949 seria o marco de origem da Cooperação Sul-Sul, quando foi criado, no âmbito do “Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC)”, o primeiro programa de ajuda técnica (ibid.).

O SEGIB, por sua vez, aponta o ano de 1954 como marco de sua origem, uma vez que naquela ocasião as primeiras ações de cooperação promovidas por países em desenvolvimento foram registradas pelas Nações Unidas (ibid.).

Contudo, há uma tendência em identificar a emergência da CSS com a “Conferência de Bandung”, em 1955, e o “Movimento dos Países Não Alinhados”, no contexto da Guerra Fria (ESTEVEES et al, 2012).

A Conferência de Bandung tinha dois objetivos centrais: i) garantir a manutenção e promoção da paz, assim como a segurança regional, por meio do estabelecimento de dez princípios gerais de cooperação amigável; ii) buscar a prosperidade comum e o bem-estar de todos a partir da cooperação econômica, social e cultural (ibid.).

A conferência promovia a associação entre países do “terceiro mundo”, mas não se distanciava dos marcos do “desenvolvimentismo”. Clamava, pois, pelo “direito ao desenvolvimento” (LEHER, 1998).

Em um período de ebulição de processos de descolonização, a emergência da CSS associava-se a demandas por revisão das estruturas que sustentavam a ordem internacional. Nestes marcos, os princípios que norteariam a cooperação econômica entre países do Sul seriam: o interesse mútuo das partes envolvidas e o respeito à soberania nacional.

A criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na década de 1960, teria dado novo ímpeto à CSS (ESTEVEES et al, 2012). No âmbito da UNCTAD, foram institucionalizadas duas modalidades de CSS: a “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)” e a “Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (CEPD)”.

Em 1978, foi realizada a “Conferência do Sul Global” sobre CTPD, que originou o Plano de Buenos Aires (PABA), que veio a reforçar princípios que retomavam a

Conferência de Bandung. Foi estabelecido que a CTPD deveria intensificar a capacidade criativa dos países em desenvolvimento para resolver seus problemas de forma autossuficiente (ibid.). A partir do PABA, o conceito de “cooperação horizontal” passou a ser usado e se tornou sinônimo da cooperação entre os países em desenvolvimento.

Contudo, o PABA não teria definido a CTPD como uma prática oposta às ações do “Norte”, ou “cooperação vertical”, deixando espaço para a ideia de complementaridade da CTPD em relação à cooperação técnica tradicionalmente exercida pelos países desenvolvidos (ibid.).

A crise econômica da década de 1980 teria afetado especialmente a CSS. Neste período, foi realizada a “Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento”, em Caracas (Venezuela), onde reforçou-se a relevância da CEPD em razão da complementaridade das economias dos países do “Sul” (ESTEVEES et al, 2012).

Nos anos 1990, a CSS iniciou um novo período de expansão (ibid.) e foram identificados alguns “países pivôs” da CSS, que deveriam assumir um papel de liderança. Este grupo era integrado por 22 países, dentre eles Brasil, China e Índia.

O impulso dado a CSS ocorreu paralelamente às discussões sobre “efetividade da ajuda internacional”, catalisadas pela “Conferência de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento” (2002)⁴⁹.

Em 2003, foi realizada a “Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul”, que resultou na “Declaração de Marrakesh”. Mais uma vez, a CSS teria sido apresentada como instrumento complementar à “Cooperação Norte-Sul (CNS)” para alcançar os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)” (ESTEVEES et al, 2012). O “Arcabouço de Marrakesh” identificou a relevância do papel desempenhado pelo setor privado e apontou o potencial dos empreendimentos conjuntos envolvendo o setor público.

Assim, a CSS, na primeira década do século XXI, teria sido marcada pela tensão entre “revisão da ordem internacional” e “conformação a um modelo de desenvolvimento hegemônico” (ibid.). Esta tensão iria se manifestar na “Segunda Cúpula do Sul”, realizada em 2005, em Doha - que gerou o Plano de Ação de Doha - e

⁴⁹ Abordado no capítulo 3.

na “Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre CSS”, realizada em 2009 – que gerou o “Documento Final de Nairóbi”.

O “Plano de Ação de Doha” afirmava o “direito dos países do “Sul” ao desenvolvimento” (ESTEVEES et al, 2012) e propunha ações capazes de assegurar fluxos de IED para estes países, particularmente em áreas como infraestrutura, por meio de parcerias público-privadas.

O “Documento Final de Nairóbi”, apesar de não fazer referência explícita (ibid.), está em grande parte alinhado com os princípios da “Declaração de Paris (2005)”⁵⁰.

Em 2011, um divisor de águas no campo da cooperação internacional foi o “Quarto Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda”, realizado em Busan⁵¹.

A partir deste fórum, a cooperação internacional passou a integrar os atores da Cooperação para o Desenvolvimento de forma supostamente horizontal, por meio da chamada “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva” (ESTEVEES et al, 2012). Na ocasião, o termo “ajuda” foi oficialmente substituído por “cooperação”.

A partir da análise histórica da CSS, observa-se que esta esteve, desde o princípio, intimamente ligada à agenda da ONU, apesar da tentativa oriunda da Conferência de Bandung de fazer uma contraposição à ordem das relações internacionais instituída pelos países centrais do capital-imperialismo.

A principal justificativa apresentada pelos defensores da complementaridade entre CSS e CNS seria que as semelhanças dos desafios enfrentados pelos países do Sul teriam levado ao desenvolvimento de um conhecimento específico. O fato de os países do Sul não terem desempenhado papel de colonizadores é apontado como um indício de que estes não viriam a impor condicionalidades econômicas e políticas. Desta forma, por meio da difusão de conhecimentos e boas práticas, os países do Sul poderiam se ajudar mutuamente, contando com a colaboração dos países do Norte.

A inserção brasileira na arena da cooperação internacional se deu inicialmente como receptor de ajuda internacional. Em 1969, cinco anos após o golpe civil-militar, foi criado o “Sistema Nacional de Cooperação Técnica”, ligado ao Ministério de Planejamento. O sistema era formado pela “Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)” e pelo “Departamento de Cooperação Científica,

⁵⁰ Analisados no capítulo 3.

⁵¹ Ver capítulo 3.

Técnica e Tecnológica (DCT)” (ESTEVES et al, 2012). Nota-se que o período dos governos militares foi de grande endividamento externo.

Na década de 1970, as configurações geopolíticas trazidas pelas crises do petróleo levaram o Brasil às suas primeiras ações na qualidade de doador de ajuda internacional junto a países africanos de língua portuguesa (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013).

Em 1987, o DCT e a SUBIN foram substituídos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Para o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a cooperação técnica internacional

constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro.⁵²

A partir da criação da ABC, as ações brasileiras de CSS ganharam maior impulso. As responsabilidades da ABC incluíam (ESTEVES et al, 2012): i) orientar as instituições nacionais a respeito das oportunidades existentes nos diversos acordos de cooperação técnica internacional firmados pelo Brasil; ii) ajudar na formulação de projetos e coordenar a negociação entre as partes.

Apesar da criação de uma agência com o propósito de coordenar as ações de cooperação técnica internacional, estas seguiram de forma fragmentada (ESTEVES et al, 2012), o que dificulta a sistematização e a avaliação do conjunto das ações.

Uma primeira tentativa de sistematizar o conjunto das ações de cooperação brasileiras foi realizada em uma pesquisa no âmbito do “Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)” e da ABC, que gerou a publicação “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009” (IPEA/ABC, 2010).

Até então, o governo federal não dispunha de registros sistematizados, nomenclatura padronizada ou publicações panorâmicas sobre os seus gastos em “cooperação para o desenvolvimento internacional” (CAMPOS et al, 2012).

⁵² Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>. Acesso novembro 2017.

Estudos sobre o tema eram escassos, não enfocavam gastos, restringiam-se a relatórios de atividades de instituições do governo, de uso predominantemente interno às instituições (ibid.). Além disso, as publicações sobre o tema enfrentavam sérios obstáculos para a identificação e registro de valores.

Em seu discurso na abertura do Debate Geral da 65ª AGNU [Assembleia Geral das Nações Unidas], o então Chanceler, Celso Amorim, fez menção genérica à cooperação brasileira ao afirmar que “O Brasil aumentou substancialmente sua ajuda humanitária e multiplicou os projetos de cooperação com países mais pobres” tendo ilustrado essa menção com exemplos de programas e projetos apoiados pelo Brasil no mundo e não com números oficiais (CAMPOS et al, 2012, p.8).

Mesmo ministérios e órgãos federais com tradição em registros sistematizados de gastos públicos, como o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) não possuíam, até então, registros panorâmicos e consolidados da cooperação brasileira para o desenvolvimento, sobretudo de sua parte não-financeira, como a cooperação técnica (ibid.).

Em 2016, foram empreendidos novos esforços pelo IPEA, em colaboração com a ABC, para sistematizar e dar publicidade às informações sobre as ações de cooperação para o desenvolvimento realizadas pelo Brasil no período 2010/2013 (IPEA/ABC, 2016)⁵³.

A partir da pesquisa IPEA/ABC (2016), registrou-se que, no período 2005-2013, foram realizados gastos da ordem de R\$ 7 bilhões por parte do governo brasileiro à cooperação para o desenvolvimento internacional. A maior parte dos recursos foi destinada aos organismos internacionais (R\$ 4 bilhões). À cooperação técnica, cooperação educacional e cooperação científica e tecnológica – que expressam de forma mais direta a inserção pedagógica brasileira na arena da cooperação para o desenvolvimento – foram destinados cerca de R\$ 1,4 bilhões.

Defendemos que a cooperação humanitária, o apoio aos refugiados, as operações de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais desempenham um papel pedagógico na manutenção da hegemonia capital-imperialista sobre os países periféricos. Estas formas de cooperação conjugam, em grande medida, coerção econômica, militar e mecanismos de construção de consenso que se revelam na própria nomenclatura dada às ações.

No período 2011-2013, R\$ 666 milhões foram destinados aos 181 organismos internacionais para os quais o Brasil realiza contribuições regulares (com destaque para

⁵³ Este período engloba os primeiros anos do governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016).

a Organização das Nações Unidas (ONU), que recebeu R\$220 milhões) e R\$ 904 milhões foram destinados aos fundos de desenvolvimento (com destaque para a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), membro do Grupo Banco Mundial, que recebeu R\$293 milhões).

A AID é o maior mecanismo multilateral de ajuda a países pobres e principal veículo canalizador de recursos de cooperação e ajuda externa brasileira. Deve ser destacado o papel da AID para alívio do peso da dívida externa sobre países de menor desenvolvimento relativo, mediante a Iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC) e a Iniciativa Multilateral para Alívio da Dívida (Multilateral Debt Relief Initiative – MDRI) (IPEA/ABC, 2016, p.163).

No caso da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) – que faz parte do Grupo Banco Mundial – em 2010 o Brasil participou na 15ª recomposição de capital com 0,61% das contribuições e constituiu-se no 19º maior doador da associação, o maior entre as economias emergentes, superando a China (0,10%), a Rússia (0,25%) e o México (0,19%) (IPEA/ABC, 2010). Em 2011, foram destinados à AID R\$ 157 milhões; em 2012, R\$ 400 mil; em 2013, R\$ 136 milhões (IPEA/ABC, 2016).

Tabela 8. Gastos do Governo Brasileiro com a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (2005-2013)

Gastos do governo brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional
1A – 2005-2013
(Em R\$)

Modalidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cooperação técnica	27.755.711	32.801.149	35.599.272	58.738.113	97.744.760	101.676.174	76.390.347	66.412.814	68.803.402	565.921.743
Cooperação educacional	56.104.205	56.454.858	56.376.649	70.666.567	44.473.907	62.557.615	34.646.482	43.500.716	51.441.211	476.222.210
Cooperação científica e tecnológica ¹	-	-	-	-	-	42.255.987	122.424.762	140.926.898	114.883.132	420.490.779
Cooperação humanitária	1.185.826	5.524.359	31.804.809	29.744.779	87.042.331	284.186.759	121.271.980	214.714.376	46.813.527	822.288.747
Apoio e proteção a refugiados	-	-	-	-	-	1.039.225	7.887.750	8.060.186	3.931.500	20.918.661
Operações de manutenção da paz	147.793.000	80.709.000	131.773.000	127.919.000	125.409.000	585.063.470	67.263.976	40.380.374	22.319.849	1.328.630.669
Gastos com Organismos Internacionais	299.145.649	509.533.964	445.421.638	457.249.201	495.159.128	548.361.950	555.368.404	490.426.159	549.106.534	4.349.772.626
Total	531.984.391	685.023.329	700.975.368	744.317.659	849.829.126	1.625.141.181	985.253.701	1.004.421.523	857.299.155	7.984.245.435

Fontes: Ipea (2010; 2013); ABC/MRE; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur); AEB; Aisa/MS; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); CAIXA; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)/Ministério da Educação (MEC); Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (Ceplac)/ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome)/MRE; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CNPq/MCTI); Conab; Comitê Nacional dos Refugiados/Ministério da Justiça (Conare/MJ); CPRM; DCE/MME; DNP/MP; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Enap; Esaf; Fiocruz; Ibama; Ibram; Inmet; Ipea; Iphan; MCidades; MCTI; MDS; MME; MPA; MPS; MTE; MTur; Sain/MP; SDH/PR; Seain/MP; SESu/MEC; e Secretaria de Vigilância Sanitária/Ministério da Saúde (SVS/MS).

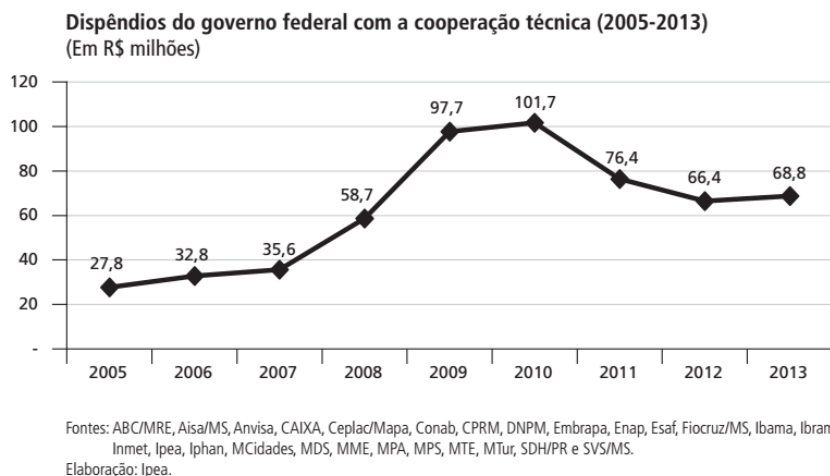
Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ No período 2005-2009, os dados referentes à cooperação científica e tecnológica foram inseridos na modalidade cooperação técnica.

Fonte: IPEA/ABC, 2016, p.15.

A evolução dos gastos com cooperação técnica entre 2005 e 2013 apontam que houve significativa elevação entre 2008 e 2010 e brusca queda em 2011, no primeiro ano do governo da presidente Dilma Rousseff.

Gráfico 27. Dispêndios do Governo Federal com a Cooperação Técnica (2005-2013)



Fonte: IPEA/ABC, 2016, p.26.

A justificativa governamental para o investimento na cooperação técnica afirma que:

O Brasil reúne considerável acervo de tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências testadas e validadas que se encontram aptas para serem compartilhadas com outras nações. Essa capacidade foi acumulada a partir de investimentos em instituições e em indivíduos situados em contextos, por vezes, de significativas carências materiais e de capital humano. Mas foi justamente a superação dessas carências que permitiu ao país alcançar uma posição no cenário internacional de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T). [...] Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação técnica horizontal do Brasil pretende compartilhar nossos êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros, sem imposições ou condicionalidades políticas. (IPEA/ABC, 2010, p.32).

Moçambique é o país em que foram realizados mais gastos com cooperação técnica entre 2011 e 2013 (R\$19,7 milhões) (IPEA/ABC, 2016).

Além da “cooperação” bilateral, o governo brasileiro também estabelece “parcerias triangulares”, juntos à organismos internacionais ou junto a governos. Segundo a pesquisa elaborada pelo IPEA/ABC (2010), os principais “parceiros” do Brasil na “cooperação trilateral” são Japão, Estados Unidos, Alemanha, França, Canadá, Argentina e Espanha.

A demanda para atuação conjunta entre Brasil e países desenvolvidos ou organismos multilaterais, demonstra reconhecimento explícito da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica internacional que vem sendo engendrada pelo país (IPEA/ABC, 2010, p.34)

Fingermann (2014) apontou que em duas cooperações triangulares realizadas em Moçambique (PROALIMENTOS E PROSAVANA), o “parceiro” do “Norte” é quem

realiza os aportes financeiros necessários às ações, levando ao que identificou como “falta de coordenação” entre as partes envolvidas na “cooperação triangular” e “sobreposição das práticas Norte-Sul em relação às práticas Sul-Sul”.

No período analisado em nossa pesquisa (2004-2015), a retórica do governo brasileiro sobre a cooperação Sul-Sul (CSS) ressalta uma suposta autonomia e horizontalidade das ações de cooperação brasileiras, conforme é possível observar no discurso do ex-presidente Lula (2003-2011) em Moçambique:

Essa relação que o Brasil pretende manter com os países da África não é uma relação de um país imperialista com vocação de hegemonia. Nós já estamos cansados, já fomos colonizados, já nos libertamos do hegemonismo. Nós, agora, queremos parceria, queremos companheirismo, queremos trabalhar juntos para a construção de uma política internacional equânime, para organismos multilaterais e democráticos para que tenhamos igualdade de oportunidades.⁵⁴

Nos documentos governamentais, afirma-se que a CSS deveria ser: “impulsionada pela demanda”; “participativa”; “sem fins lucrativos”; “desvinculada de interesses comerciais”; “sem imposições ou condicionalidades políticas”; e inspirada no conceito de “diplomacia solidária” (NOGUEIRA; OLLINHO, 2013).

A importância atribuída pela cooperação brasileira aos países do continente africano, principalmente aos “Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)”, nas primeiras décadas dos anos 2000, é evidenciada pelo aumento das ações de cooperação realizadas nestes países. No governo Lula (2003-2011), o estreitamento das relações Brasil-África levou à “abertura de 17 embaixadas, realização de 11 viagens presidenciais ao continente e aumento das relações comerciais em cinco vezes no período de 2002 a 2009” (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013, p.356).

Os principais aspectos do discurso de Lula sobre as relações Brasil-África foram a reivindicação de uma ideia de solidariedade internacional e a necessidade de compensação da dívida histórica com os africanos pela formação da nação brasileira (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013).

O Brasil tem uma dívida histórica e, conseqüentemente, precisa contribuir de forma decisiva para o pagamento dessa dívida. [...] Nós sabemos que a sociedade brasileira foi construída com o trabalho, com o esforço, com o suor e com o sangue de uma grande parcela de africanos, que eram cidadãos e cidadãs livres na África e se tornaram escravos, para prestar serviços no meu país e em outros países. A forma mais correta de retribuirmos o sacrifício que os africanos tiveram é estabelecer a mais perfeita política de harmonia com a África. E é um pouco o que viemos fazer aqui. Viemos aqui para dizer ao presidente Chissano [Presidente de Moçambique] que nós, brasileiros, e o

⁵⁴ Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, no Palácio da Ponte Vermelha. Maputo - Moçambique, 05 de novembro de 2003. Disponível em www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso dezembro 2017.

governo brasileiro queremos dedicar parte do nosso tempo, parte do nosso conhecimento tecnológico; queremos dedicar o nosso conhecimento industrial, o nosso conhecimento agrícola, para que possamos contribuir com o desenvolvimento desta parte do planeta Terra.⁵⁵

Ao realizar o mapeamento e análise dos acordos de “cooperação técnica” firmados entre os governos do Brasil e de Moçambique no período entre 2004 e 2015, no banco de dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)⁵⁶, notamos que as ações versam sobre temas diversos e heterogêneos. Denotam, em aparência, a imagem de iniciativas pulverizadas e sem um núcleo coordenador claro.

Esta “pulverização” das ações de “cooperação técnica” em Moçambique (que envolvem Universidades, instituições públicas de pesquisa, órgãos governamentais em diversas esferas, Ministérios, ONGs, empresas públicas e organizações empresariais) impossibilita o real dimensionamento dos gastos públicos realizados.

Em nossas investigações, observamos que estas ações de “cooperação técnica” estão mais em harmonia com a agenda Norte-Sul (de interesses econômicos assimétricos) dos Organismos Internacionais (“alívio à pobreza”, governabilidade, “modernização” e mais expropriação) do que o que é propagado na retórica governamental.

O Banco Mundial apoia a cooperação Sul-Sul entre Brasil e Moçambique [...] particularmente no desenvolvimento rural sustentável. Para o efeito, foi assinado, em Maputo, entre os Governos do Brasil e de Moçambique, um novo Memorando de Entendimento abrangendo uma vasta gama de assuntos que vão desde o ordenamento do território, a biodiversidade até à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Alguns dos objetivos específicos da aprendizagem incluem, mas não se limitam a: reformas efetivas das políticas públicas para o meio ambiente e agricultura de conservação; medidas inovadoras para aumentar a regularização fundiária; tecnologias de plantio para áreas restauradas; desenvolvimento da cadeia de valor e promoção do empreendedorismo rural dos pequenos proprietários; e ainda, o potencial de parcerias público-privadas para fornecer fluxos de crédito rural para pequenos agricultores e agronegócios⁵⁷.

⁵⁵ Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, no Palácio da Ponte Vermelha. Maputo - Moçambique, 05 de novembro de 2003. Disponível em www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso dezembro 2017.

⁵⁶ Gostaríamos de ressaltar os limites deste banco de dados, uma vez que ele não dispõe de informações atualizadas e organizadas acerca da cooperação internacional brasileira, o que reafirma o caráter pulverizado destas ações.

⁵⁷ Reportagem do *site* do Banco Mundial em 15 de maio de 2017. Disponível em <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2017/05/15/collaborating-across-continents-mozambique-brazil-and-the-world-bank-deepen-south-south-cooperation-on-sustainable-rural-development>>. Acesso dezembro 2017.

Conforme apontamos, ao analisarmos os documentos do Banco Mundial para Moçambique (capítulo 3), o que está em questão não é a melhoria da qualidade de vida da população moçambicana ou o combate à fome e sim a expropriação de terras, acompanhada da subordinação dos pequenos agricultores moçambicanos ao modelo do agronegócio e às tecnologias importadas.

Neste sentido, a agenda da “cooperação técnica” em Moçambique apresenta-se em consonância com a chamada “Etapa 2” do “Consenso de Washington” (“modernização” e reformas institucionais, alívio à pobreza, desenvolvimento das “capacidades de exportação”), etapa caracterizada pelo longo prazo e altos custos políticos (NAÍM, 1994), o que ressaltaria a importância da “cooperação solidária” brasileira para o alcance destes objetivos.

Muitos dos projetos de cooperação técnica executados em Moçambique revelam que, além da variedade temática dos acordos, a cooperação brasileira na África reafirma questões defendidas pelos governos brasileiros em organizações internacionais, como o combate ao HIV/AIDS com a produção de medicamentos antirretrovirais e a erradicação da fome, por meio da melhoria tecnológica na produção de alimentos e de programas sociais.[...] Cabe ressaltar, no entanto, que parte considerável dos projetos em execução trata do fortalecimento institucional do Estado moçambicano, principalmente no que se refere ao controle, gerenciamento e registro das atividades estatais (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013, p.362; 365).

Tal observação nos leva a afirmar que não se trata de um processo de cooperação internacional como preconizado no processo do “Movimento dos Países Não Alinhados”, mas sim uma manifestação da integração subalterna da burguesia brasileira ao bloco histórico capital-imperialista (FONTES, 2010).

4.1. A INTEGRAÇÃO SUBALTERNA DA BURGUESIA BRASILEIRA AO CAPITAL-IMPERIALISMO

Apesar da retórica do governo brasileiro sobre a “cooperação técnica internacional” ressaltar o seu afastamento em relação aos interesses econômicos, diversos autores apontam que existe uma estreita relação desta com os interesses das frações burguesas que operam na África, especialmente quando é analisado o caso de Moçambique (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013; STEINER, 2014; NOGUEIRA et al, 2016).

O papel de “liderança” desempenhado pelo investimento brasileiro (IED) em Moçambique no período 2004-2009 – que compuseram uma média de 29% do total do fluxo de IED em Moçambique (UNCTAD, 2012) e o 1º lugar ocupado pelos investimentos de origem no Brasil em 2009 (42% do total do IED em Moçambique), 2010 (42%) e 2012 (25,2%) – poderiam conduzir à interpretação de que estamos diante de uma atuação imperialista *stricto sensu* do Brasil, propulsão por frações burguesas nacionais.

Tal interpretação é afastada por Fontes (2010) quando a autora aponta a impossibilidade de uma atuação imperialista do Brasil nos moldes daquela exercida pelos países centrais, em razão da dependência estrutural da economia brasileira, que imprimiria características “tíbias” à burguesia brasileira (ibid.). Estas características seriam expressas pela “relativa pequenez” das empresas propriamente brasileiras frente às multinacionais originadas nos países centrais e por sua baixa expressão no conjunto da economia mundial (ibid.).

Outra objeção em caracterizar o Brasil como um imperialista *stricto sensu* se refere à fragilidade do seu poder bélico para sustentar eventuais conflitos interimperialistas – o que não o impediria de compor-se alternativamente com as demais forças capital-imperialistas para atuar perante países mais “frágeis” (FONTES, 2010), conforme é possível observar nas “operações de paz”.

Uma outra objeção da autora se refere à dificuldade de se compreender a existência da burguesia no Brasil como classe “nacional”, da qual se esperaria uma postura “anti-imperialista” de defesa dos “interesses nacionais”.

Conforme ressaltou Fernandes (1975), com o intento de “*manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e o controle burguês*”

sobre o Estado nacional se deteriore” (FERNANDES, 1975, p.295, grifos do autor), as frações burguesas brasileiras converteram-se em verdadeiras “vanguardas políticas” da dominação imperialista sob o capitalismo monopolista, atuando interna e externamente associadas a frações burguesas das nações centrais.

Integradas de forma subalterna ao bloco histórico capital-imperialista, as frações burguesas nacionais se veriam imersas nas “imposições cegas da valorização do valor” (FONTES, 2014). Impelidas, em uma “fuga para frente” (FONTES, 2010), à extração de mais-valor no âmbito interno e externo, por meio de crescentes exportações de capitais e da exploração de força de trabalho no exterior, exportam as “formas de truculência característica da expansão burguesa brasileira” (FONTES, 2010) como o uso de milícias e informações privilegiadas.

Neste sentido, preferimos ressaltar a atuação brasileira como uma integração subalterna ao bloco histórico capital-imperialista. Contudo, defendemos que a situação de subalternidade não torna a atuação brasileira menos importante para a manutenção da ordem capital-imperialista.

A atuação pedagógica brasileira por meio da atuação na esfera da cooperação internacional (com a truculência pedagógica conjugada aos mecanismos de obtenção de consenso) cumpriria importante papel na consolidação da integração desigual das forças produtivas, característica estrutural do capital-imperialismo como um bloco histórico.

Ao adotarmos a ideia da integração subalterna da economia brasileira ao capital-imperialismo, faz-se necessário estabelecer o debate desta concepção em relação ao conceito de subimperialismo cunhado por Marini (1973) e subimperialismo dependente (LUCE, 2014).

Fontes (2010) aponta alguns problemas nas premissas do conceito de subimperialismo, cunhado por Marini: a escassez de mercado interno e a superexploração como traço estrutural periférico.

Segundo a autora (FONTES, 2010), a tese de Marini sobre o mercado interno brasileiro - um mercado incapaz de realizar plenamente a reprodução dos trabalhadores, tendendo a produção de bens suntuários e à recorrente necessidade do recurso ao mercado externo para a sua realização - correspondeu a um momento do processo de expansão capital-imperialista brasileiro nos anos 1960, que já teria sofrido modificações nos 1970, que resultaram em intensa difusão do crédito ao consumidor.

Campos (2014) corrobora com esta visão, apontando que o conceito de subimperialismo não se mostra adequado para explicar a atuação internacional das

empreiteiras brasileiras. A partir de suas pesquisas sobre a expansão das empresas brasileiras do ramo da construção, o autor aponta que não é a estreiteza do mercado interno que levou à atuação destas no exterior, mas sim a experiência e capacidade de capital que elas desenvolveram no Brasil antes e, principalmente, durante a ditadura civil-militar (1964-1988).

A tese da superexploração enquanto traço estrutural periférico também carregaria o problema de que o truncamento estrutural da lei do valor não se limitaria às periferias, não se configurando como uma exceção periférica (FONTES, 2010). Em outros termos, a exploração da classe trabalhadora, nas atuais condições do capitalismo mundial, está cada vez mais ampliada e generalizada.

Luce (2014), na defesa do conceito de subimperialismo, afirma que este deve ser compreendido enquanto um nível hierárquico do sistema mundial e, ao mesmo tempo, enquanto uma etapa do capitalismo dependente (sua etapa superior), a partir da qual algumas formações econômico-sociais convertem-se em novos “elos da corrente imperialista” - sem deixarem a condição de economias dependentes - mas passando também a se apropriarem de valor das nações mais débeis – além de transferirem valor para os centros imperialistas. Conforme ressalta o autor, o país subimperialista jamais deixa a condição de economia dependente. Não é, portanto, um país imperialista (LUCE, 2014).

Em nossas análises sobre as relações Brasil-Moçambique (em inícios dos 2000) e a presença, em Moçambique, de empresas originadas em solo brasileiro, observamos que a “apropriação de valor das nações mais débeis” ocorre com pouca solidez e se esmorece ao sinal da primeira crise político-econômica. Esta característica não impede que as expropriações causadas assumam grandes proporções, conforme abordaremos mais adiante.

Esta fragilidade pôde ser notada a partir da queda no preço internacional das *commodities* (a partir de 2013), que provocou desaceleração da economia brasileira. Esta situação, somada à instituição da “Operação Lava Jato” (com início em 2014), que trouxe à tona casos de corrupção envolvendo empreiteiras brasileiras - inclusive na construção do aeroporto de Nacala (Moçambique) pela Odebrecht (levando à prisão dirigentes da empresa) - e causou a desarticulação da atuação internacional das empresas brasileiras de infraestrutura (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2017), desencadearam um processo de crise política no Brasil.

A partir da nova conjuntura política que se instaurou no Brasil por meio do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2015), ocorreu também a redução do crédito e o enfraquecimento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) enquanto impulsionador da atuação internacional das empresas brasileiras (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2017).

Outro exemplo da fragilidade da atuação internacional das frações burguesas brasileiras foi observado a partir dos desinvestimentos realizados, em 2017, pela mineradora brasileira *Vale* na mina de carvão de Moatize e no Corredor Logístico de Nacala, ambos em Moçambique, com a venda de seus ativos para a empresa de origem japonesa *Mitsui*.

Diante do exposto, nos parece mais profícuo adotar a noção de integração subalterna ao bloco histórico capital-imperialista, visto que o termo, além de ressaltar a subalternidade da associação burguesa ao elo interimperialista (onde, em parte se associa, e em parte confronta as burguesias internacionais), nos permite atentar para o vínculo orgânico - operado pelos intelectuais (PORTELLI, 1977) - entre estrutura (o *conteúdo* econômico-social ou o conjunto das forças sociais e do mundo da produção) e superestruturas (a *forma* ético-política) no bloco histórico capital-imperialista.

Aqui, o fenômeno econômico é, ao mesmo tempo, político, social e ideológico e atravessa integralmente o terreno da luta de classes.

Dimensionar a efetiva subalternidade da burguesia brasileira precisa levar em conta a nova escala em que ela também concentrou capitais, sua capacidade de controle *político* do mercado interno e a expansão de sua influência ideológica (FONTES, 2010, p.331).

Em outras palavras, uma classe ou fração de classe é capaz de exercer domínio sobre o conjunto social porque não apenas é capaz de impor este domínio (pela repressão e pela coerção financeira), mas também de fazer os demais grupos sociais aceitarem-no como legítimo. “Seu poder se fundamenta na sua capacidade de dirigir toda a produção espiritual para a consecução de seus interesses” (ACANDA, 2006, p.177).

Neste sentido, o “mix truculência/sedução” (FONTES, 2010, p.336), aprofundado sob a direção dos governos de Lula, teria aportado aos organismos internacionais (especialmente ao BM) e aos países centrais dos elos interimperialistas uma importante “experiência” de apassivamento da classe trabalhadora e reconfiguração desta para as novas condições psicofísicas da divisão internacional do trabalho, o que alçou o Brasil à posição de “parceiro” do capital-imperialismo (FONTES, 2010).

A eleição de Lula, em 2003, trouxe a possibilidade da construção de um consenso interno, tão necessário à efetivação das “reformas” da agenda do BM e FMI. Conforme Lula afirma na “Carta ao Povo Brasileiro” (divulgada em 2002 durante a campanha eleitoral para a Presidência da República)⁵⁸, sua candidatura tratava-se de “uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país”. Lula se comprometia com o superávit primário, o rigor fiscal, o respeito aos contratos e a confiança dos investidores. Tudo isso aliado a um compromisso com a “justiça social”, conjugando eficiência e equidade (CASTELO, 2011).

O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. [...] A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados⁵⁹.

Em 1989, ao delinear a agenda de “reformas” para a África, o BM já apontava a necessidade de se construir um consenso interno como condição para a implementação das “reformas” (WB, 1989), conforme tratado no capítulo 2.

A importância tanto da “disposição interna” em levar adiante as “reformas”, quanto das experiências “bem-sucedidas” de outros países nas questões relacionadas à “adaptação” das “reformas”, também já haviam sido realçadas pelo “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial” de 1997 (RDM 1997), que apontou:

Há quatro maneiras pelas quais os organismos internacionais podem ajudar a sustentar a reforma. Primeiro, podem dar importante assistência técnica sobre o que fazer e o que evitar. Essa assistência em geral é valiosa, especialmente para os Estados menores, que não têm recursos internos para atender a todas as questões técnicas. Mas há de ser complementada por técnicos locais, capazes de adaptar as reformas às condições e instituições do país. [...]. Segundo, os organismos internacionais podem proporcionar um rico cabedal de experiências de diversos países sobre uma ampla gama de questões. Muitas vezes por terem funcionários em várias partes do mundo, podem oferecer especialistas com experiências diferentes. Em terceiro lugar, a assistência financeira que esses organismos proporcionam pode ajudar os países a superar o doloroso período inicial de reforma, até que os benefícios comecem a surgir. Quarto, podem proporcionar aos países um mecanismo para assumirem compromissos externos, tornando mais difícil retroceder no processo reformador. Contudo, se alguma coisa nos ensina a história da assistência ao desenvolvimento, essa lição é a de que o apoio externo pouco

⁵⁸ Disponível em http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf. Acesso dezembro de 2017.

⁵⁹ Trechos da “Carta ao Povo Brasileiro”, que apresentou os compromissos a serem cumpridos pelo governo Lula. Disponível em http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf. Acesso dezembro de 2017.

pode realizar quando falta a disposição interna de reformar. (Banco Mundial, 1997, p. 16)

Em 1999, James Wolfensohn (presidente do BM entre 1995-2005) e Amartya Sen (SEN; WOLFENSOHN, 1999) repetiam o mesmo discurso, de que seriam necessárias estratégias que combinassem políticas macroeconômicas com políticas sociais, de forma que facilitasse a “apropriação” interna dos “ajustes estruturais”:

Alcançar esse objetivo deve envolver ampla participação, incluindo governos, organizações multilaterais, instituições sociais e políticas, sindicatos e organizações de empregadores e muitos outros tipos de organizações não-governamentais e o setor privado (SEN; WOLFENSOHN, 1999, p.4, tradução nossa)

Uma importante marca do período Lula foi o “combate à fome” por meio de ações para o “alívio à pobreza”. Os resultados obtidos com a ampliação do programa “Bolsa Família” (voltado para as frações mais pauperizadas da população brasileira e que articula transferência de renda e frequência escolar) projetou internacionalmente o Brasil enquanto um país que havia aliado “crescimento econômico” e “desenvolvimento social”. Ressalta-se que a noção de “desenvolvimento social” aqui empreendida esteve relacionada ao “alívio à pobreza”, com “políticas de conta-gotas” (FONTES, 2010) de cunho privatizante e anti-universal (ibid.).

Como expressão direta da condição de “parceiro do capital-imperialismo” assumida pelo Brasil, a Secretária de Estado dos EUA durante o governo Bush, entre 2005 e 2009, Condoleezza Rice, afirmou que

[...] os EUA buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global [...] (RICE, 2005). O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais (RICE, 2008).

Como pano de fundo desta avaliação feita pelos EUA em relação ao Brasil enquanto um poder “estabilizador”, está a expansão da ação brasileira na ONU (com a liderança na “Operação de Paz” no Haiti) e sua atuação diante de tensões em vizinhos como Colômbia, Equador e Bolívia (PECEQUILO, 2008).

O aporte da burguesia brasileira aos organismos internacionais (BM, FMI) e aos países centrais do capital-imperialismo - aos quais se associa de forma subalterna – consiste, pois, no fomento de renovadas estratégias para a consolidação de um tipo específico de subjetividade humana e socialização dos indivíduos. Para a crescente massa de trabalhadores expropriados e disponibilizados para o mercado enquanto força

de trabalho, difunde e reafirma normas, valores e códigos simbólicos específicos que dão significado concreto ao sentido da sociabilidade, da solidariedade e da comunidade (ACANDA, 2006).

No seio do bloco histórico capital-imperialista, o sentido da solidariedade ganha materialidade nas ações de cooperação internacional, que, a partir da Conferência de Busan, agrega o mundo empresarial (do grande capital) às ações dos governos, de forma a reforçar a integração desigual das forças produtivas.

Ao mesmo tempo, o sentido da comunidade ganha destaque enquanto lócus para a legitimação (por meio de processos ditos “participativos”) de políticas elaboradas e implementadas “de cima para baixo”, conforme fica exposto ao analisar o caso do PROSAVANA.

No capítulo 3, analisamos o importante papel desempenhado pelo BM, enquanto intelectual que conecta e organiza interesses - que nem sempre são fruto de consensos -, no vínculo orgânico entre *conteúdo* e *forma* que estrutura e mantém o bloco histórico capital-imperialista. Imbuído deste papel, o banco se tornou um grande produtor de conhecimentos supostamente técnicos e científicos voltados para a promoção do desenvolvimento capitalista.

No seu arcabouço teórico sobre a África, ganha expressão os temas da pobreza (que se apresenta concretamente pelo binômio dívida-pobreza) e da boa governança (ou da ineficiência e corrupção). Face a estes problemas, que são vistos como sendo inerentes aos povos africanos, as políticas educacionais ganham centralidade e a ajuda/cooperação internacional é estimulada a atuar nesta área.

Enquanto parceiro do capital-imperialismo e devido às “boas práticas” demonstradas na implementação das reformas e no “trato” da “questão social” (com cooptação de antigas lideranças políticas de esquerda e sindicatos, promoção de políticas sociais por “gotejamento” e em alianças com o grande capital), especialmente no período analisado na tese, o Brasil ganha destaque perante o BM.

A proximidade histórica e cultural do Brasil com os países africanos (e, no caso dos “Países Africanos de Língua Portuguesa - PALOP”, proximidade também linguística) é vista como um atrativo a mais, a ser explorado com vistas a incentivar os governos dos países africanos a adotarem as prescrições do BM e FMI.

O relacionamento crescente entre a África e o Brasil revela lições mais amplas importantes para o Banco Mundial e outros agentes internacionais que deveriam fortalecer e inovar o apoio às iniciativas Sul-Sul em geral. Existem certamente aspectos históricos, culturais e geográficos que são únicos ao caso Brasil-África e que tornam tanto a disposição do Brasil de

compartilhar seu sucesso como o interesse dos países da África de aprender com a experiência do Brasil terreno fértil para o Banco demonstrar sua atuação como ponto de ligação e facilitador do conhecimento (Banco Mundial; IPEA, 2011, p.8).

Ao mesmo tempo (conforme já apontamos ao longo da tese), um país não estar inserido no “ajuste estrutural”, promovido pelo BM e FMI, é compreendido como uma má sinalização para a banca privada, o que produz consequências diversas, como, por exemplo, maior taxa de juros nos empréstimos, redução dos investimentos externos realizados no país e até mesmo o seu corte.

Neste sentido, no caso de Moçambique, existem interesses internos que sustentam a implementação dos “ajustes”: tanto por parte do “senso comum” (em sentido gramsciano) formado em torno da ideia de que os “ajustes” atrairiam investimentos que promoveriam o crescimento econômico e, como consequência, possibilitariam o desenvolvimento social; quanto por parte de frações burguesas locais que se beneficiam das alianças com o capital estrangeiro.

Por parte do Brasil, ampliar estas parcerias poderia contribuir para aprofundar sua participação nos chamados espaços multilaterais de poder, como o Conselho de Segurança da ONU, o Banco Mundial e o FMI (CLASSEN, 2013; HELENO; MARTINS, 2014). Deste modo, o apoio africano ao Brasil nos fóruns internacionais teria contribuído decisivamente para a eleição dos brasileiros José Graziano (que foi Ministro do governo Lula e responsável pela aplicação do “Programa Fome Zero”), em 2011, para a presidência da “Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)” e, em 2013, de Roberto de Azevedo (que foi chefe do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores no governo Lula) para a direção geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) (HELENO; MARTINS, 2014).

Ressaltamos que compreender a política externa de um país exige considerar as dinâmicas sociais mais amplas, as correlações de forças locais e, por suposto, os interesses das frações de classe dominantes em cada período histórico, pois, as relações internacionais seguem e não precedem as relações sociais fundamentais dentro de uma dada formação social (GRAMSCI, 2011). Conforme ressalta Gramsci, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (ibid.).

Deste modo, para compreender os interesses que sustentam determinadas políticas externas, é necessário identificar as frações de classe que disputam a hegemonia internamente junto aos aparelhos do Estado, em cada momento histórico.

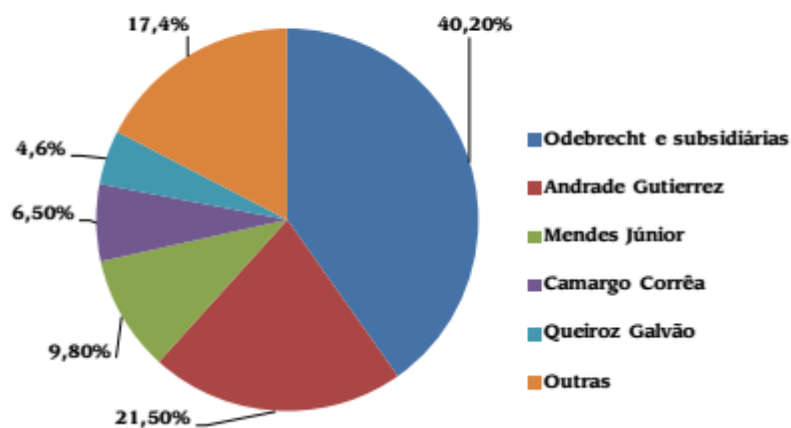
Campos (2014), ao analisar a atuação internacional das empreiteiras brasileiras entre 1969-2010, afirma que, a despeito de certas variações, estas empresas permanecem altamente capitalizadas e apoiadas pelo aparelho de Estado, independente da gestão política em vigor (CAMPOS, 2014).

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), o eixo da política internacional brasileira deslocou-se parcialmente em direção ao hemisfério Sul (ampliando seu leque de parcerias diplomático-comerciais), sem abandonar os “tradicionais aliados” (HELENO; MARTINS, 2014), especialmente os Estados Unidos.

O período Lula foi caracterizado por uma recuperação da economia brasileira, por ser um momento de crescimento da economia mundial e por ser uma época de expansão das atividades das empreiteiras brasileiras no exterior, de forma concentrada em um pequeno grupo das “campeãs nacionais” – apontadas no gráfico 28.

Gráfico 28. Obras das empreiteiras brasileiras no exterior, por empresa (1969-2010)

Gráfico 5 - Obras das empreiteiras brasileiras no exterior, por empresa



FONTE: CAMPOS, 2014, p.119.

De acordo com as investigações conduzidas por Campos (2014), a Odebrecht e suas subsidiárias, detinham mais de 40% da quantidade de todos os contratos estabelecidos, entre 1969-2010, por empresas de construção pesada no exterior. Neste sentido, é possível vislumbrar o grau de interferência desta empresa na definição das prioridades do governo brasileiro em matéria de relações internacionais.

Considerando que os EUA se configuraram, entre 1969-2010, como o principal país onde as empreiteiras brasileiras estabeleceram quantitativamente mais contratos - e que a maioria destes contratos envolveram a Odebrecht – pode-se compreender os motivos do não afastamento do governo brasileiro em relação a este importante mercado.

A burguesia brasileira, ao mesmo tempo em que se alia a este importante “centro do capital-imperialismo” em busca de condições mais vantajosas na sua integração subalterna à teia capital-imperialista, ela, em parte, confronta os seus interesses, no nível das relações comerciais e da “pequena política” - “nas questões diplomáticas que surgem no interior de um equilíbrio já constituído e que não tentam superar aquele equilíbrio para criar novas relações” (GRAMSCI, 2011, p.22). O confronto nunca se dá no nível da “grande política” – nas questões relacionadas à defesa, conservação ou destruição de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais (ibid.).

Além de ser um importante mercado para as empreiteiras, os EUA figuraram na lista dos principais compradores de produtos brasileiros (após a China) no ano de 2014, o que confirma sua importância no recorte temporal de nossa pesquisa.

Quadro 18. PRINCIPAIS PAÍSES COMPRADORES DE PRODUTOS BRASILEIROS (2014)

Principais Países Compradores <i>Principales Países Compradores - Major Countries for Brazilian Exports</i> Janeiro-Junho / Enero-Junio / January-June - 2014 US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Million			
	Valor <i>Value</i>	Δ % 2014/13	Part % <i>% Share</i>
1 – China	23.880	4,0	21,6
2 – Estados Unidos / United States	12.734	11,0	11,5
3 – Argentina	7.418	-20,4	6,7
4 – Países Baixos / Países Bajos / Netherlands	6.904	-2,4	6,3
5 – Japão / Japón / Japan	3.282	-14,3	3,0
6 – Alemanha / Alemania / Germany	3.014	-0,5	2,7
7 – Chile	2.221	6,5	2,0
8 – Itália / Italia / Italy	2.130	-1,9	1,9
9 – Venezuela	2.077	5,5	1,9
10 – Reino Unido / United Kingdom	2.038	3,3	1,8

FONTE: BRASIL, 2014, p.19.

No período 1969-2010, o continente africano foi responsável por 19,8% dos contratos estabelecidos pelas construtoras nacionais no exterior (CAMPOS, 2014)⁶⁰. Os contratos entre governos africanos e empreiteiras contaram com forte apoio dos governos brasileiros ao longo do período, por meio de concessão de crédito (gerando mais endividamento aos países africanos).

O peso destes contratos pode ter servido de motivação para as sucessivas tentativas de aproximação e reaproximação “diplomática” dos governos brasileiros em relação ao continente, conforme abordaremos na próxima seção.

[...] os rumos e as decisões da política externa, não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. É preciso considerar que graças à porosidade do Estado moderno, lobbies e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas da política externa. [...] Tal postura deve-se também a uma preocupação mais ampla: em proveito de quem ela é formulada? Tão e mais importante que os meandros e labirintos de determinadas lutas internas para formular a política exterior, **talvez seja considerar o conjunto do projeto social e sua articulação com a política externa**, para determinar-se em que direção ela é conduzida (VIZENTINI, 2004, p.15, grifos nossos).

Nas próximas seções, também analisaremos o papel “pedagógico” desempenhado pelo Brasil por meio do conjunto das ações de “cooperação técnica” estabelecidas com o governo de Moçambique, no período 2004-2015, e a atuação do empresariado e seus aparelhos de hegemonia.

Neste sentido, a escolha por iniciar este recorte em 2004 se justifica por este ser o ano da assinatura do contrato de reestruturação da dívida de Moçambique com o Brasil e também o ano em que a empresa *Vale* obteve concessão para exploração de carvão em Moçambique. Este período também compreende o ciclo de expansão do valor das *commodities*, que possibilitou notável crescimento na economia brasileira. Finalizamos o recorte em 2015, abarcando o período anterior ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Ao analisar o conjunto dos acordos de “cooperação técnica” assinados entre os governos brasileiro e moçambicano, buscamos compreender os nexos destes acordos com o “disciplinamento” (FONTES, 2010) da força de trabalho moçambicana (por meio de treinamentos e capacitações) e com a agenda de reforma das instituições, pontos centrais das reformas de “segunda etapa” do *Consenso de Washington*.

Concluimos que o “disciplinamento” da força de trabalho em Moçambique, promovido pelo conjunto da “cooperação” brasileira no país, conjuga o aspecto

⁶⁰ Não foram identificados dados atualizados a partir de 2010.

educador do Estado em sua função “positiva” (ensinando como agir, como pensar) e “negativa” (ensinando como não se deve agir) (GRAMSCI, 2011).

4.2. A PRESENÇA BRASILEIRA EM MOÇAMBIQUE

Na literatura sobre as relações entre Brasil e África, há uma espécie de senso comum de que teria havido uma suspensão das relações comerciais após a proibição do comércio de escravizados até as independências das colônias africanas (SANTOS, 2014).

Penna Filho e Lessa (2007) defendem que ocorreram três momentos, na fase pré-independências africanas, de distanciamentos das relações de política externa e comerciais brasileiras com este continente: o primeiro teria ocorrido logo após a independência do Brasil, que teria sofrido sanções de Portugal e mais tarde da Inglaterra para o encerramento do tráfico de escravizados; o segundo momento teria ocorrido após a expansão europeia no continente africano a partir da conferência de Berlim e a orientação da política externa brasileira para a Europa, com os incentivos para a imigração de cidadãos brancos europeus para o Brasil como forma de “apagar” as marcas do período escravagista – e consolidar as novas relações de trabalho no Brasil; e o terceiro de 1945 a 1955, ainda em razão da questão colonial (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

Santos (2014), no entanto, aponta que alguns trabalhos têm mostrado que contatos comerciais de menor porte e contatos culturais perduraram, a despeito da invisibilidade que tinham para a diplomacia brasileira.

O “Tratado de Amizade e Consulta”, assinado entre Brasil e Portugal em 1953, também impunha restrições às relações do Brasil com as colônias portuguesas na África. Sob o regime de Salazar, Portugal empreendia esforços para a manutenção de suas colônias, constituindo um *lobby* (SANTOS, 2011) para defender seus interesses perante a comunidade internacional.

Por parte do Brasil, a expectativa era de que este tratado pudesse oferecer benefícios para as exportações brasileiras, recompensas pelo apoio dado à Portugal junto aos foros internacionais, além de garantir condições diferenciadas para brasileiros vivendo em Portugal e privilégios aos portugueses que viviam no Brasil. Como “pano de fundo” para o tratado estava a aliança contra os “perigos” do comunismo, em tempos de guerra fria (SANTOS, 2011).

Durante o curto governo de Jânio Quadros (janeiro a junho de 1961) ocorreu uma sinalização de mudança de postura da diplomacia brasileira frente à questão

africana. Apoiado por seu chanceler San Tiago Dantas, Jânio Quadros defendia uma “Política Externa Independente”, criticando o colonialismo e mostrando disposição em dissociar o Brasil da política lusitana (SANTOS, 2014). Contudo, o golpe civil-militar que ocorreu no Brasil em 1964 teria freado esta sinalização de mudança na política externa, levando o Brasil ao realinhamento com Portugal (ibid.).

De 1969 a 1974, o diplomata Gibson Barbosa assumiu a pasta do Ministério das Relações Exteriores, no governo do ditador Emílio Garrastazu Médici. Apesar do seu caráter repressivo, Médici teria concedido autonomia ao novo chanceler para implementação da “Política Externa Independente”, ensaiada por San Tiago Dantas (SANTOS, 2014). Gibson Barbosa, então, teria elaborado estratégias para redefinir o relacionamento com Portugal em relação às colônias africanas, mas sem dissociar-se das posições portuguesas de resistência à descolonização junto às Nações Unidas (SANTOS, 2014), o que gerou dificuldades na aproximação brasileira com o governo moçambicano de Samora Machel.

As intenções de aproximação por parte dos governos ditatoriais brasileiros com ex-colônias portuguesas que em seu processo de libertação assumiram posturas político-ideológicas opostas às suas, tinham o caráter de garantir acesso privilegiado a um promissor mercado para importação de produtos brasileiros e um território com potencialidades de exploração mineral. Com a queda do regime de Salazar em Portugal, em 1974, a diplomacia brasileira se distanciou das restrições impostas pelo “Tratado da Amizade” e investiu seguidas vezes em uma aproximação diplomático-comercial com Moçambique.

No relatório enviado, em dezembro de 1974, pelo Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, ao Presidente brasileiro Ernesto Geisel (1974-1979) sobre a viagem realizada pela comitiva liderada por Ítalo Zappa (chefe do Departamento de África do Itamaraty) à África, é exposto o pensamento que conduzia as tentativas de aproximação:

Nossa penetração nos futuros Estados de Moçambique e Angola, como no Estado de Guiné Bissau, tem assim um aspecto de competição com a influência de terceiros Estados de ideologia adversa (...). Nesse contexto, qualquer influência nossa no sentido de orientar a evolução política em Moçambique e em Angola para rumos mais moderados é fundamental mesmo para os nossos interesses de planejamento estratégico, pois Angola e, sobretudo, Moçambique na rota do nosso abastecimento de petróleo e do comércio com o Japão se constituem nas únicas alternativas válidas para o que pode ser proporcionado pela África do Sul (PINHEIRO, 2007, p.95).

Este relatório se referia ao encontro da comitiva brasileira com líderes da FRELIMO, em Dar-es-Salaan, na Tanzânia. A missão tinha por objetivo justificar o posicionamento da “não ingerência na política interna de outras nações (...) quanto ao processo de descolonização dos territórios africanos sob domínio português” (SANTOS, 2014, p.283) e negociar com a FRELIMO a aproximação diplomática entre o Brasil e Moçambique independente, de forma que o governo brasileiro pudesse designar um diplomata para acompanhar o governo de transição e o novo governo a ser instalado em Moçambique (SANTOS, 2014).

Ironicamente, Samora Machel deixou claro à Missão Diplomática que compreendia a posição “correta” do Brasil, mas que os moçambicanos sempre esperaram mais do Brasil, pois no passado os brasileiros tinham passado pelas mesmas vicissitudes que Moçambique passava e que poderia ter usado da amizade com Portugal para forçá-lo a reconhecer os anseios de liberdade do seu povo, mas “com suas relações especiais com Portugal”, o Brasil alheou-se no que diz respeito às aspirações ao futuro de Moçambique (SANTOS, 2014, p.283-284).

Além desta negativa ao governo brasileiro, Samora Machel não permitiu que os seus representantes participassem da cerimônia da independência de Moçambique, que ocorreria em 25 de junho de 1975. Os únicos convidados foram Luís Carlos Prestes e Miguel Arraes, do Partido Comunista Brasileiro, exilados políticos no país. (SANTOS, 2014).

Ainda assim, o governo brasileiro reconheceu a independência de Moçambique no mesmo dia da sua proclamação.

Em 11 de novembro de 1975, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola. Cinco dias antes, em 6 de novembro de 1975, o Brasil logrou estabelecer relações diplomáticas com Moçambique, que possibilitou a abertura da embaixada em Maputo, em 1976 (PINHEIRO, 2007; SANTOS, 2014).

A opção brasileira em “apoiar” governos de esquerda com inclinações comunistas incomodou os setores mais conservadores do governo ditatorial (SANTOS, 2014). Apesar das críticas, o apoio do Brasil à Angola ganhou notoriedade internacional, fortalecendo a imagem do Brasil junto aos demais países africanos e do então chamado “Terceiro Mundo” (ibid.).

Este “apoio” veio a render frutos para os interesses econômicos brasileiros. Quatro anos após a independência angolana, a *Petrobrás* iniciava as suas atividades no país, o que também favorecia a posição de seus fornecedores e das empresas que lhe prestavam serviços. Neste sentido, em 1984, chegava em Angola a empresa de engenharia *Odebrecht*, voltada para prestar serviços à estatal brasileira de petróleo e

trabalhar na reconstrução da infraestrutura do país (incluindo a hidrelétrica de Capanda, a maior do país) (CAMPOS, 2012).

Por parte de Moçambique, ao longo da década de 1970, as relações com o Brasil foram marcadas pela “desconfiança”, conforme é expresso na entrevista ao jornal *Folha de São Paulo* concedida pelo então Ministro das Relações Exteriores, Joaquim Chissano, em agosto de 1975, na ocasião do Congresso de Países Não-Alinhados⁶¹:

(...) os países que mantiverem relações conosco terão de respeitar esses princípios anti-imperialistas e de combate ao racismo. O Brasil dificilmente admitirá os erros que cometeu, a não ser talvez tratando-nos como pobres coitados que precisam de ajuda. Todos os imperialistas agem assim.

Ao mesmo tempo, o país recém libertado necessitava de apoio tanto para a reconstrução de importantes infraestruturas que foram destruídas durante a guerra de libertação, quanto para a importação de produtos de primeira necessidade.

Deste modo, o governo moçambicano recorreu a empréstimos com o Brasil por meio de “convênios de crédito para estímulo à exportação de bens e serviços brasileiros” (com recursos oriundos do extinto “Fundo de Financiamento às Exportações – FINEX”), firmados a partir de julho de 1978. As dívidas com o Brasil firmadas entre 1978-1981 (HANLON, 1991) colocaram o país na lista dos maiores credores de Moçambique no ano de 1998 (IMF, 2000) e motivaram o segundo acordo de reestruturação da dívida assinado em 2004. O primeiro acordo havia sido firmado em 1992, frente à inadimplência por parte de Moçambique em um momento em que enfrentava as políticas de desestabilização.

Sobre esta aparente contradição na atitude do governo de Moçambique em relação ao Brasil, Joaquim Chissano, em entrevista aos *Cadernos do Terceiro Mundo*, realizada 1978, esclarece (SANTOS, 2014):

Na nossa política externa, temos por princípio estabelecer relações diplomáticas com todos os países do Mundo. As relações comerciais seguem o mesmo princípio (...) desde que seja do interesse do nosso povo e da nossa Revolução. (...) No caso do Brasil, nós temos relações comerciais, mas as relações políticas não estão nada avançadas, devido às condições que aí prevalecem, embora, ultimamente, tenha ouvido falar de uma certa mudança, de uma certa liberalização.⁶²

As relações comerciais do Brasil em Moçambique tinham na Feira Internacional de Maputo (FACIM) um importante canal de promoção (SANTOS, 2014). Em 1978, o “pavilhão do Brasil” na feira contava com uma listagem com 50 *stands* de empresas (o

⁶¹ Joaquim Chissano define rumos do seu governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 15, 28/08/1975.

⁶² *Cadernos do Terceiro Mundo*, no.9, 1978, p.75.

dobro de 1977). Destas, 34 eram livrarias e editoras, 7 vendedoras de máquinas agrícolas e caminhões, e as demais eram de comércio de chuveiros, aparelhos de refrigeração e aquecimento, louças de alto custo, ferramentas e uma representação da EMBRAER. Na FACIM de 1979, aumentou para 63 o número de empresas no Pavilhão do Brasil (SANTOS, 2014).

Em 1980, o presidente João Figueiredo (1979-1985), último presidente brasileiro do período ditatorial, tomou ações diretas para a aproximação política com Moçambique. Assim, em agosto de 1980, o chanceler Saraiva Guerreiro fez a sua primeira viagem à África e a primeira de um chanceler brasileiro à Moçambique (SANTOS, 2014). Na ocasião, o presidente Samora Machel teria iniciado os diálogos da seguinte maneira: “Queremos uma aproximação correta, de igual para igual, sem espírito paternalista, com o Brasil” (SANTOS, 2014, p.289).

Neste momento, os governos do Brasil e Moçambique tinham perspectivas diferentes em relação à cooperação, mas, apesar das diferenças, os seus interesses encontravam pontos de convergência. O Brasil buscava abrir as portas para as empresas brasileiras desenvolverem seus negócios na África. O segundo, nas palavras de Sérgio Vieira (presidente do Banco de Moçambique), buscava “ajuda na prospecção e exploração de petróleo e carvão; cooperação no campo agrícola de irrigação e pecuária e construção de barragens” (SANTOS, 2014, p.289). Em síntese, à Moçambique interessava a cooperação para reerguer o país. Era necessário produzir alimentos, energia, criar indústrias, construir estradas e, especialmente, formar os novos quadros para o país (SANTOS, 2014).

Deste modo, em 1981, durante a visita de Joaquim Chissano à Brasília (SANTOS, 2014), foi firmado o “Acordo Geral de Cooperação entre a República de Moçambique e a República Federativa do Brasil”:

Desejando promover, desenvolver e reforçar a cooperação entre os dois povos e países, com base nos princípios internacionalmente reconhecidos de igualdade, benefício recíproco, respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não-ingerência nos assuntos internos, e de autodeterminação dos povos na livre escolha de seu sistema político-social e de seu processo de desenvolvimento.

Acordam o seguinte:

ARTIGO I

1. As Partes Contratantes estabelecerão entre si, numa base de igualdade relações de cooperação econômica, científica, técnica e cultural.

2. As formas e condições de cooperação previstas no número anterior serão objeto de acordos ou programas especiais que concretizarão o presente Acordo.

ARTIGO II

As Partes Contratantes convêm em que a cooperação se concretize nos campos econômico, científico, técnico, tecnológico, cultural, de formação de pessoal, e com outros que eventualmente venham a ser acordados.⁶³

Entre 1980 e 1982, os valores de bens exportados do Brasil para Moçambique alcançaram as maiores cifras de todos os anos pós-independência (SANTOS, 2014): 1976 – 4 milhões de dólares; 1977 - 10.200 milhões; 1978 - 5 milhões; 1979 -16.500 milhões; 1980 - 72.200 milhões; 1981 - 36.600 milhões; e 1982 - 98.600 milhões (ibid.).

Em três anos (1980- 1982), as exportações brasileiras para Moçambique alcançaram o montante de 207 milhões de dólares. (SANTOS, 2014).

Em 1986, a morte do presidente Samora Machel, no difícil contexto das políticas de desestabilização (que se acirravam) e dos conflitos armados, consolidou a virada liberalizante da FRELIMO, à frente do governo de Moçambique. Neste momento, o país enfrentava grave crise econômica, que levou à inadimplência das dívidas.

O Brasil, por sua vez, passava pelo processo de “redemocratização” e, no final dos 1980, também enfrentava o peso das dívidas contraídas pelos governos militares.

No contexto mais amplo, a onda conservadora que vinha assumindo lugar no cenário mundial - com as figuras de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979-1990), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989), Helmut Kohl na Alemanha (1982-1998) - e a virada capitalista da União Soviética - a partir da entrada de Mikhail Gorbachev (1985-1991), que conduziu a sua dissolução em 1991 – influenciaram o contexto político-econômico tanto do Brasil quanto de Moçambique, que foram “impelidos” a se adequarem ao pacote dos ajustes estruturais comandados pelo BM e FMI.

Deste modo, ao longo dos 1990, ocorreu uma redução dos níveis de comércio do Brasil com a África, que teriam retrocedido aos índices da década de 1950 (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013). Neste período, destacam-se algumas ações diplomáticas pontuais (ibid.), como a participação em “missões de paz” em Moçambique (1994) e Angola (1995); a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o início dos trâmites para a reestruturação da dívida de Moçambique com o Brasil, no governo

⁶³ DECRETO Nº 89.929, DE 9 DE JULHO DE 1984. Promulga o Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de República Popular de Moçambique. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89929-9-julho-1984-440396-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso dezembro de 2017.

de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) – que só foi aprovada em 2004, no início do governo Lula.

Em 2004, ocorreu a assinatura do contrato de reestruturação da dívida de Moçambique com o Brasil. De forma “coincidente”, este foi o ano em que a empresa brasileira *Vale* (antiga empresa estatal que foi privatizada em 1997) venceu o concurso internacional para os direitos de exploração da mina de carvão de Moatize, abrindo as portas para construtoras brasileiras como a *Odebrecht*, *Camargo Corrêa* e *Andrade Gutierrez* (GARCIA; KATTO, 2014).

Desde a sua privatização, em 1997, a *Vale* é controlada pela *holding Valepar*, que, em 2017, detinha 53,6% das ações com direito a voto⁶⁴. São signatários do acordo de acionistas da *Valepar*, os fundos de pensão Previ (dos funcionários do Banco do Brasil), Petros (dos funcionários da Petrobras), Funcef (dos funcionários da Caixa Econômica Federal) e Fundação Cesp (Fundo de pensão de capital privado), todos reunidos na *Litel Participações S.A.* Além destes fundos de pensão, a BNDESPar, a Bradespar e a japonesa *Mitsui* compõem a *holding Valepar*.

A atividade de mineração em Moatize foi iniciada pela *Vale* em maio de 2011 e o primeiro carregamento de carvão foi enviado para o porto da Beira para exportação em agosto do mesmo ano (MARSHALL, 2012). Em maio de 2012, um milhão de toneladas de carvão foram transportadas ao longo da linha ferroviária de cerca de 600 km, por uma frota de 32 comboios e 638 vagões de minério (ibid.).

Em 2014, a *Vale* possuía o controle das maiores linhas férreas do país, com 80% da “Sociedade Corredor Logístico Integrado de Nacala”, enquanto a “Caminhos de Ferro de Moçambique” (empresa moçambicana de direito público) detinha 20% (GARCIA; KATTO, 2014).

De acordo com Garcia e Katto (2014), a *Vale* não depende da intermediação do governo brasileiro para atuar em Moçambique. A mineradora já teria amplo acesso e abertura no país, com um grande poder de barganha para negociar e impor seus interesses.

Ao longo do governo Lula, as ações realizadas para o aumento do número de embaixadas, a ampliação da cooperação técnica junto à África e a intensificação das

⁶⁴ Informações divulgadas pela Revista “Época Negócios” de 27 de junho de 2017. Disponível em <<http://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/06/vale-tenta-aprovar-reestruturacao-em-meio-questionamentos-de-investidores-e-fundos-de-pensao.html>>. Acesso dezembro 2017.

visitas presidenciais ao continente denotaram um **esforço pessoal** do presidente para a consolidação dessa relação político-econômica (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013).

De acordo com Garcia e Katto (2014), entre 2010 e 2013, a cooperação brasileira em Moçambique teria ultrapassado a casa dos US\$ 70 milhões.

Fatores que teriam norteado a política externa brasileira no período (HELENO; MARTINS, 2014) foram o “Plano Nacional de Defesa (PND)”, aprovado pelo Congresso Nacional em 2005, e a “Estratégia Nacional de Defesa (END)”, aprovada em 2008. Nestes documentos, o governo brasileiro propõe uma “nova política externa”, que integre plenamente suas ações diplomáticas, suas “políticas de defesa” e um projeto de “desenvolvimento econômico” (FIORI, 2013). Estes documentos trariam como novidade o conceito de “entorno estratégico” do país, região onde o Brasil buscaria irradiar sua influência e sua “liderança” diplomática, econômica e militar (ibid.). Este “entorno” incluiria a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul.

O setor agrícola também obteve forte expressão no âmbito da “nova política externa”, respondendo por 22% das iniciativas brasileiras entre 2003 e 2010 e por 24% das iniciativas brasileiras em Moçambique (NOGUEIRA; OLLINHO, 2013).

Neste âmbito, se delinearão, em Moçambique, arranjos institucionais complexos (GARCIA; KATTO, 2014), envolvendo a “Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)”, o “Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM)”, a “Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID)”, o “Ministério da Agricultura de Moçambique”, a “Agência Brasileira de Cooperação (ABC)”, o “Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE)”, a “Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)”, o “Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)”, o “Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)”, a “Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)”, o “Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)”, a “Fundação Getúlio Vargas (FGV)” e outros.

Entre os projetos no setor agrícola, sobressai o PROSAVANA, focado em avançar e ampliar o campo de atuação dos produtores do agronegócio brasileiro em solo moçambicano (GARCIA; KATTO, 2014). O projeto tem três componentes: a) melhoria da capacidade de pesquisa e transferência de tecnologia para o desenvolvimento agrícola; b) implementação de projetos produtivos piloto no âmbito da agricultura comercial e familiar; e c) elaboração de um plano diretor integrado de desenvolvimento agrícola para o corredor de Nacala. Desse modo, o corredor logístico de Nacala, que

envolve também a empresa *Vale*, está diretamente relacionado à cooperação brasileira na agricultura (ibid.).

Já no governo de Dilma Rousseff, a partir desta “nova política externa”, as empresas brasileiras da área da defesa – como a *Embraer* (conglomerado transnacional brasileiro fabricante de aviões comerciais, executivos, agrícolas e militares, além de peças aeroespaciais) e a *Emgepron* (empresa pública criada vinculada ao Ministério da Defesa) – também passaram a ter significativa atuação na África, tanto no campo comercial quanto na difusão de conhecimento tecnológico e na realização de projetos conjuntos (FIORI, 2013).

A presidente Dilma Rousseff pediu ao Congresso autorização para doar três aviões Tucano T-27 para a Força Aérea de Moçambique, no momento em que o país africano vive seu momento de maior tensão desde o fim da guerra civil, em 1992. [...] Esta é, segundo registros do Ministério da Defesa, a primeira vez que Moçambique pode receber equipamentos militares brasileiros. Usada para treinamento pelo Brasil, a série de aviões Tucano T-27, da Embraer, foi adquirida pela Força Aérea Brasileira há 30 anos. [...] A cooperação de defesa entre Brasil e Moçambique foi firmada em março de 2009. Em maio deste ano, a Defesa mandou ao Planalto a exposição de motivos para doar os aviões, argumentando que "tem se empenhado em celebrar acordos bilaterais com nações amigas, visando estreitar laços de amizade e permitir a participação mais efetiva do Brasil em questões internacionais" (FOLHA DE SÃO PAULO, 24/10/2013).⁶⁵

Um ponto em comum nas análises sobre a presença brasileira em Moçambique é a profunda imbricação do Estado na promoção dos interesses do capital (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013; SCHLESINGER, 2013; STEINER, 2014; GARCIA; KATTO, 2014; NOGUEIRA et al, 2016), tanto por parte do governo brasileiro quanto por parte do governo moçambicano (PITCHER, 2002).

No caso da atuação diplomática do Brasil em relação à Moçambique (no período pós-colonial), a imbricação de interesses privados na esfera pública remonta ao período dos governos ditatoriais que buscaram tanto garantir um mercado para os produtos brasileiros, quanto ampliar a esfera de influência do Brasil na África. Tal imbricação de interesses nas relações diplomáticas com Moçambique persistiu ao longo dos governos ditos democráticos no Brasil.

Contudo, é a partir da eleição de Lula que esta relação ganha maior impulso e intensidade, com o engajamento pessoal do presidente brasileiro junto aos empresários

⁶⁵ “Em meio a tensão, Brasil vai doar aviões a Moçambique”. Jornal Folha de São Paulo, 24 de outubro de 2013. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/10/1361178-em-meio-a-tensao-brasil-vai-doar-avioes-a-mocambique.shtml#> => Acesso dezembro de 2017.

brasileiros e à elite político-econômica de Moçambique (agora plenamente “liberta” dos resquícios socialistas e mergulhada na teia capital-imperialista).

Quadro 19. Cronologia das relações bilaterais

- 1975** – Estabelecimento de relações diplomáticas
1976 – Abertura da Embaixada do Brasil em Maputo.
1998 – Abertura da Embaixada de Moçambique no Brasil.
2000 – Visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso a Maputo, por ocasião da III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).
2001 – Visita do Presidente Joaquim Chissano a Brasília.
2002 – Visita do Presidente Joaquim Chissano a Brasília, por ocasião da IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).
2003 – Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Maputo.
2004 – Visita do Presidente Joaquim Chissano a Brasília, quando foi assinado acordo para o perdão de 95% da dívida pública de Moçambique com o Brasil, no valor de US\$ 280 milhões.
2005 – Realização da III Sessão da Comissão Mista Brasil-Moçambique.
2007 – Visita do Presidente Armando Guebuza ao Brasil, na condição de convidado de honra nas comemorações do Dia da Independência.
2007 – Realização da IV Sessão da Comissão Mista Brasil-Moçambique.
2008 – Inauguração da sede provisória do Escritório da FIOCRUZ-África.
2009 – Visita do Presidente Armando Guebuza ao Brasil.
2010 – Realização da V Sessão da Comissão Mista Brasil-Moçambique.
2010 – Inauguração da fase inicial de operações da Fábrica de Antirretrovirais e lançamento oficial dos três primeiros polos da Universidade Aberta do Brasil em Moçambique,
2011 – Visita da Presidenta Dilma Rousseff a Maputo.
2012 – Visita do Primeiro-Ministro Aires Ali ao Brasil.
2012 – Visita do Vice-Presidente Michel Temer a Maputo, por ocasião da IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).
2012 – Visita do Presidente Armando Guebuza ao Brasil, por ocasião da Conferência Rio+20.
2015 – O Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, visitou Maputo, ocasião em que foi recebido pelo Presidente Filipe Nyusi, e manteve encontros de trabalho com o Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Oldemiro Balói, e outras autoridades (30 de março).
2015 – Assinatura do Acordo Brasil-Moçambique de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) – Maputo (30 de março).
2016 – Encontros do ministro José Serra com os chanceleres de Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau e Moçambique e com o secretário-executivo da CPLP.

FONTE: ITAMARATY⁶⁶.

A apreciação dos projetos resultantes de acordos de cooperação, a compreensão das suas articulações e o entendimento da complexa arquitetura institucional envolvida são bastante dificultados devido à ausência de informações oficiais disponibilizadas em Moçambique (GARCIA; KATTO, 2014) e a incompletude das informações fornecidas pelo governo brasileiro, o que aponta para a falta de prestação de contas e de transparência para com os cidadãos locais.

⁶⁶ Disponível em

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5534&Itemid=478&cod_pais=MOZ&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR. Acesso dezembro de 2017.

Ademais, diversas produções acadêmicas do período e movimentos sociais dos dois países denunciam as inúmeras expropriações causadas em Moçambique como resultante das relações político-econômicas estabelecidas.

Nas próximas seções, apresentamos os acordos firmados entre Brasil e Moçambique, entre 2004 e 2015, e apontamos as relações de imbricação de interesses privados na esfera pública.

Não é nosso intuito analisar individualmente os acordos, visto o alto número de acordos firmados no período e a dificuldade de acesso à informação. Sem desconsiderar as contradições que surgem na operacionalização de qualquer projeto ou política pública, em nossa análise, buscamos compreendê-los em seu conjunto.

A partir da compreensão da imbricação do privado no público – que remete ao conceito de “Estado Ampliado” (GRAMSCI, 2011) que, no contexto moçambicano, afirmamos ser uma *ampliação externa e seletiva* – analisamos a materialidade do conceito de “Estado educador” nas relações de cooperação entre Brasil e Moçambique e como é operado o vínculo orgânico entre *conteúdo e forma*.

O Estado é concebido como “educador” na medida em que uma das suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses da classe que está no domínio. Assim, o Estado age também como uma “racionalização” da produção nacional, como um instrumento de “aceleração” que, operando segundo um plano, pressiona, incita e impele (GRAMSCI, 2011).

A própria especificidade da ampliação do Estado em Moçambique, com o esgarçamento da sociedade civil (por meio de uma multiplicidade de organizações internacionais que atuam na esfera pública) em relação à sociedade política, imprime um caráter singular ao papel educador do Estado.

De acordo com Gramsci (2011), “a escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido” (ibid., p.285) e que, somadas a uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades, formam o “aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes”.

Frente às dificuldades de acesso e permanência das crianças e jovens na escola, a função educativa positiva do Estado é desempenhada de forma pulverizada entre os inúmeros projetos resultantes de acordos de cooperação estabelecidos entre Moçambique e diversos países e agências internacionais, que, ademais, ocupam papel central no orçamento para a educação.

Contudo, pesa a face educadora negativa (GRAMSCI, 2011) desempenhada pelo aparato repressivo do Estado em defesa direta dos interesses privados. Conforme relata o representante do Ministério do Trabalho Provincial de Tete, entrevistado por Garcia e Katto (2014):

Tem havido muitas greves por conta da desigualdade dos salários. Odebrecht e Vale tiveram intervenção da polícia nos últimos anos. O Ministério manda a Polícia Nacional para baixar os ânimos [...]. O Ministério tem, como sua área de trabalho, assessorar as empresas, agir com o objetivo de reduzir os conflitos trabalhistas. Ouvem a empresa. [...] depois passamos para os trabalhadores a proposta da empresa” (GARCIA; KATTO, 2014, p.158)

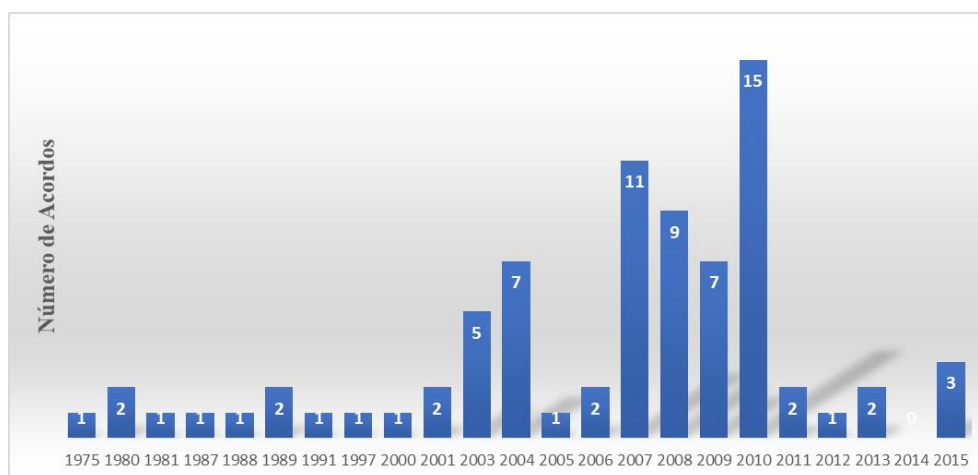
Por conseguinte, ao analisar o caráter pedagógico da cooperação Brasil-Moçambique, apontaremos também as inúmeras expropriações resultantes da integração desigual das forças produtivas, no qual se inserem Brasil e Moçambique em posições desiguais. Neste sentido, reafirmamos o caráter assimétrico da dita cooperação e apontamos os seus nexos com o pacote de reformas do BM e FMI.

4.3. COOPERAÇÃO E REFORMAS: OS ACORDOS DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE (2004-2015)

Entre 2004 e 2015, foram identificados um total de 60 acordos de cooperação entre Brasil e Moçambique⁶⁷. Este foi um período de expressivo aumento no número de acordos, tendência que já se expressava em 2003, no primeiro ano de governo do presidente Lula. Em Moçambique, até 2005, era Joaquim Chissano que estava à frente do governo (1986-2005).

No gráfico 29, apresentamos a evolução do número de acordos firmados entre os dois países, desde 1975 - com o estabelecimento das relações diplomáticas entre o governo ditatorial brasileiro e o governo revolucionário de Samora Machel, em Moçambique -, até 2015 – com a assinatura do “Memorando de Entendimento para a Promoção de Investimentos”.

Gráfico 29. Número de Acordos de Cooperação Brasil-Moçambique (1975-2015)

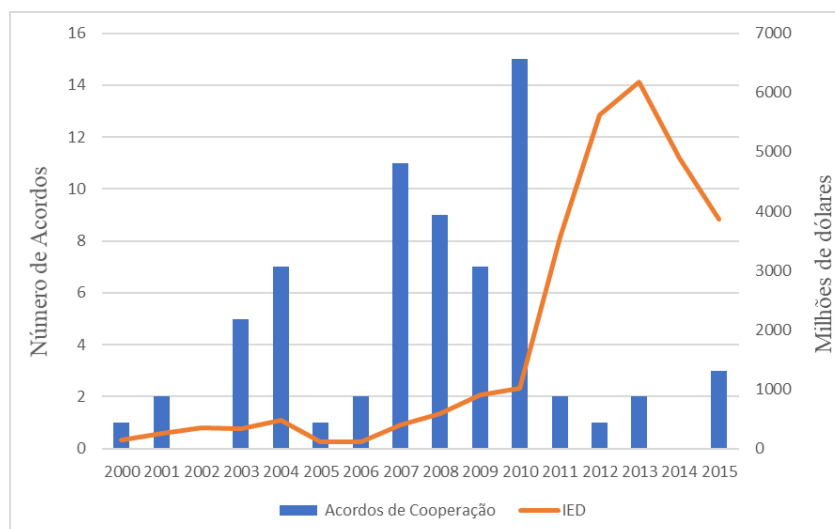


Elaboração própria. Fonte: Controladoria Geral da União (CGU).

No gráfico 30, relacionamos a data de assinatura dos “acordos de cooperação” com o total do fluxo interno de Investimento Estrangeiro Direto (IED) dirigidos à Moçambique, entre 2000 e 2015.

⁶⁷ Os dados foram coletados na plataforma online da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ressaltamos que a análise a partir deste banco de dados apresenta diversos problemas, devido à incompletude das informações. Contudo, oferece uma visão panorâmica sobre os acordos.

Gráfico 30. Total do Fluxo Interno de IED e Acordos de Cooperação com o Brasil (2000-2015)



Elaboração própria. Fonte: UNCTAD (2017) e Controladoria Geral da União (2015).

Nota-se que o total do fluxo de IED dirigido à Moçambique teve um importante salto a partir de 2010, ano em que o Brasil estabeleceu quantitativamente mais acordos de cooperação com Moçambique. Ressaltamos, também, que entre 2004 e 2009, os investimentos brasileiros compuseram 29% do total do fluxo de IED destinado a Moçambique, tornando o Brasil o maior investidor neste país.

Especificamente nos anos de 2009 e 2010, os investimentos brasileiros foram responsáveis por 42% do total do fluxo de IED destinado a este país, fazendo com que, até 2012 (com 25,2%), o Brasil assumisse a liderança no investimento em Moçambique.

Considerando que, a partir de 2010, o fluxo de IED teve um importante salto e que este foi o ano em que o Brasil mais estabeleceu acordos com Moçambique, podemos, ao analisar os acordos estabelecidos neste ano, buscar relações entre os acordos e o aumento nos investimentos.

O quadro 20 relaciona os acordos de cooperação firmados entre Brasil e Moçambique no ano de 2010, os países envolvidos e as instituições responsáveis pelo acordo em cada país.

Quadro 20. Acordos de Cooperação, Países e Instituições Envolvidas (2010)

ACORDOS	SETOR	PAÍSES	INSTITUIÇÕES
Ajuste Complementar ao Acordo Geral entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do “Projeto de Modernização da Previdência Social de Moçambique”	PREVIDÊNCIA	BR	Ministério da Previdência social/ Empresa de tecnologia da informação do Ministério da Previdência social – DATAPREV
		MZ	Ministério do trabalho de Moçambique – Instituto Nacional de Segurança Social
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Incremento da Capacidade de Pesquisa e de Difusão Tecnológica para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala, Moçambique”	AGRICULTURA	BR	EMBRAPA, EMATER, SENAR
		JAPÃO	JICA
		MZ	Ministério da Agricultura; Direção Provincial de Nampula e Direção Provincial de Agricultura de Niassa
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio à Requalificação do Bairro Chamanculo “C” no Âmbito da Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo”	URBANISMO	BR	Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal
		ITÁLIA	Cooperação italiana
		MZ	Conselho Municipal de Maputo Aliança de Cidades
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação “Programa de Cooperação entre a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Ministério da Educação (MINED), a Universidade Pedagógica (UP) e a Universidade Eduardo Mondlane (UEM) de Moçambique”	EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA	BR	Universidade Aberta do Brasil
		MZ	Ministério da Educação (MINED), Universidade Pedagógica (UP) e Universidade Eduardo Mondlane (UEM)
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio à Implantação do Centro de Tele-Saúde, da Biblioteca e do Programa de Ensino à Distância em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente de Moçambique”	SAÚDE	BR	Instituto Fernandes Figueira
		MZ	Ministério da saúde – Misau/ Direção Nacional de Saúde Pública - Hospital Central de Maputo - Departamento de Saúde da Mulher e da Criança
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa	SAÚDE	BR	Instituto Fernandes Figueira

do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Implantação de Banco de Leite Humano e de Centro de Lactação em Moçambique”		MZ	Ministério da saúde – Misau/ Direção Nacional de Saúde Pública - Hospital Central de Maputo - Departamento de Saúde da Mulher e da Criança
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao Sistema de Atendimento Oral de Moçambique – Implementação de Laboratório de Referência em Prótese Dentária em Maputo”	SAÚDE	BR	Ministério da saúde – Departamento de Atenção Básica, Coordenação Nacional de Saúde Bucal
		MZ	Ministério da saúde (Misau) – Departamento Nacional de Assistência Médica
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento da Política Nacional de Saúde Oral em Moçambique: Pesquisa em Saúde Oral - Maputo”	SAÚDE	BR	Ministério da saúde – Departamento de Atenção Básica, Coordenação Nacional de Saúde Bucal
		MZ	Ministério da saúde (Misau) – Departamento Nacional de Assistência Médica
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Implantação de Projeto Piloto de Terapia Comunitária em Moçambique, como Recurso de Promoção da Saúde	SAÚDE	BR	Ministério da saúde – Departamento de atenção Básica E Instituto Brasileiro de ação Popular – Ibrap
		MZ	Ministério da saúde (Misau) – Direção Nacional de Saúde Pública – Departamento de Saúde Mental
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Fortalecimento das Ações de Prevenção e Controle do Câncer em Moçambique	SAÚDE	BR	Ministério da Saúde - Instituto Nacional do Câncer
		MZ	Ministério da saúde de Moçambique (Misau) / Departamento de Doenças Não Transmissíveis / Departamento Nacional de Assistência Médica
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique”	EDUCAÇÃO	BR	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
		MZ	Ministério da Educação – MINED, PMA – Programa Mundial de Alimentação
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique Relativo ao Reconhecimento Mútuo de Carteiras de Habilitação			Dispõe sobre a validade de carteiras de habilitação.
Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique			Dispõe sobre direitos de operar serviços aéreos internacionais: a) sobrevoar o território da outra Parte sem pousar; b) fazer escalas no território da outra Parte, para fins não

		comerciais; c) fazer escalas nos pontos das rotas especificadas no Quadro de Rotas para embarcar e desembarcar tráfego internacional de passageiros, bagagem, carga ou mala postal.	
Programa Executivo do Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Moçambique – Fase II”	URBANISMO	BR	Caixa econômica Federal, Universidade Estadual de Campinas, Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
		MZ	Ministério das obras Públicas e Habitação.
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique para a Implementação do Projeto “Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique”	AGRICULTURA	BR	EMBRAPA
		EUA	USAID
		MZ	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/MINAG

Elaboração Própria. Fonte: BRASIL, 2010 e CGU.

Entre os acordos estabelecidos em 2010, apenas três acordos são trilaterais:

- 1) “Incremento da Capacidade de Pesquisa e de Difusão Tecnológica para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala, Moçambique”. Este acordo está vinculado ao PROSAVANA e envolve Brasil, Japão e Moçambique.
- 2) “Apoio à Requalificação do Bairro Chamanculo “C” no Âmbito da Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo”. Envolve Brasil, Itália e Moçambique.
- 3) “Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique”. Envolve Brasil, Estados Unidos e Moçambique.

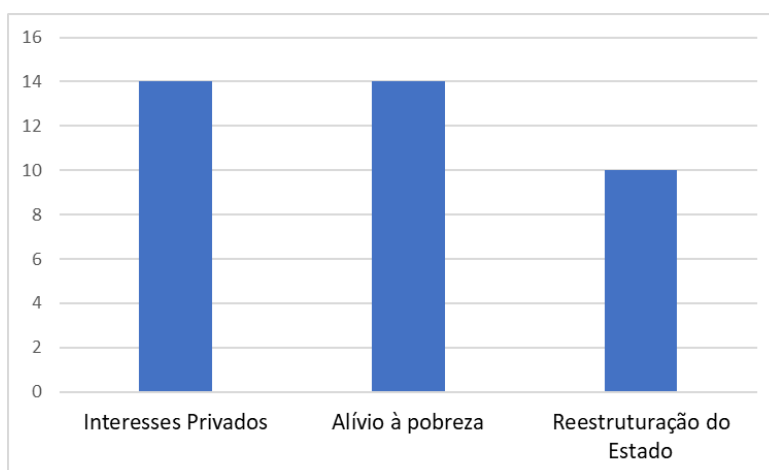
O setor agrícola é responsável por importante parte da cooperação sul-sul brasileira, tendo composto 21,9% entre 2003 e 2010 (SCHLESINGER, 2013).

A magnitude dos projetos em cooperação com a JICA e a USAID no setor agrícola, especificamente voltados para a consolidação de um ambiente favorável à exploração do agronegócio ao longo do Corredor de Nacala - uma região estratégica para a exportação, a partir do Porto de Nacala, e de facilidade no acesso ao interior da África (AGUIAR; PACHECO, 2016) – teria criado um ambiente de maior estímulo ao investimento no país, o que poderia explicar o aumento do fluxo de IED a partir de então.

Os inúmeros acordos no setor da saúde, na área de urbanismo, educação e “modernização” do sistema de previdência social, por atuarem diretamente na “questão social”, como medidas de alívio à pobreza, também auxiliam na criação de um ambiente de segurança para os negócios.

Entre os acordos firmados entre Brasil e Moçambique, no período 2004-2015, é possível identificar acordos diretamente relacionados a interesses privados, acordos com claro viés de alívio à pobreza e acordos voltados à promoção da reestruturação do Estado moçambicano. A rigor, as três categorias expressam a disputa de classe pelo fundo público no interior do Estado ampliado (Gramsci, 2011). A separação em categorias para finalidade de análise visa à compreensão da correlação de forças nesta disputa e as contradições impressas por esta situação.

Gráfico 31. Caráter dos Acordos Brasil-Moçambique (2004-2015)



Elaboração própria. Fonte: banco de dados da ABC (2015).

Além destes acordos que possuem características que nos permitiram classificá-los nestas categorias específicas, identificamos outros acordos que, devido à falta de acesso à informação, não pudemos avaliar o seu caráter concreto. São acordos no setor da cultura, da saúde e da educação formal.

A seguir, analisamos os acordos de caráter diretamente relacionado aos interesses privados e os acordos diretamente relacionados ao alívio à pobreza.

Os acordos relacionados à reestruturação do Estado, por englobarem ações de capacitação profissional, serão analisando junto aos acordos educacionais.

Quadro 21. Acordos de Cooperação Brasil-Moçambique e Interesses Privados (2004-2015)

ANO	ACORDO	CARACTERÍSTICAS
2004	Acordo de Cooperação entre o Brasil e Moçambique sobre o Combate à Produção, ao Consumo e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes, Substâncias Psicotrópicas e sobre o Combate às Atividades de Lavagem de Ativos e outras Transações Financeiras Fraudulentas.	Combate ao tráfico de drogas e à corrupção. “Segurança dos Negócios”
2004	Contrato de Reestruturação da dívida de Moçambique.	“Alívio” da dívida para a contração de novos empréstimos. Abertura de “portas” para os negócios.
2007	Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas.	Criação de ambiente “seguro” para os negócios.
2007	Acordo de Extradicação.	Criação de ambiente “seguro” para os negócios.
2007	Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis.	Promoção do agronegócio.
2009	Projeto “Implantação de Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique”	Formação profissional diretamente vinculada à Indústria e Agronegócio.
2009	Memorando de Entendimento Para o Desenvolvimento do Turismo	Expansão do setor hoteleiro
2010	Implementação do Projeto “Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique”	Promoção do Agronegócio
2010	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique Relativo ao Reconhecimento Mútuo de Carteiras de Habilitação	Facilitação da mobilidade da força de trabalho brasileira.
2010	Acordo sobre Serviços Aéreos	Facilitação dos negócios, com a mobilidade de empresários e trabalhadores, assim como de produtos.
2010	Incremento da Capacidade de Pesquisa e de Difusão Tecnológica para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala.	Expansão do Agronegócio
2015	Protocolo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre a Facilitação da Concessão de Vistos de Negócios	Facilitação dos negócios, com a mobilidade de empresários e trabalhadores.
2015	Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique sobre a Cooperação na Área de Energias Renováveis	Promoção do Agronegócio (bioenergia) e das Empreiteiras (hidroelétricas).
2015	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos	Promoção de Investimentos e “segurança” dos negócios.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2010 e CGU (2015).

Observamos que 21% dos acordos estabelecidos entre Brasil e Moçambique no período 2004-2015 têm vínculo direto com interesses privados do grande capital.

Em relação ao “Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos”, firmado em 2015, trata-se da expressão de uma relação assimétrica, visto que Moçambique não possui negócios no Brasil (GARCIA, 2015). Este acordo visa a criar um marco de

proteção jurídica internacional às empresas frente aos “riscos de se fazer negócios em Moçambique”⁶⁸, que tem se intensificado devido aos protestos contra a atuação da *Vale* e do programa PROSAVANA, que serão abordados mais adiante.

Além disso, o acordo também dispõe sobre os mecanismos de resolução de disputas:

No caso de conflitos de empresas multinacionais brasileiras em Moçambique, é o Estado brasileiro que irá negociar uma solução com o Estado moçambicano, não havendo, portanto, o conflito “empresa x Estado”. Por um lado, é positiva a retirada da possibilidade de uma empresa multinacional ganhar força jurídica frente a um Estado nacional, como acontece nos outros acordos. Por outro, no entanto, há um risco da empresa se “desresponsabilizar” por completo, uma vez que é o Estado brasileiro que terá que arcar com o ônus (político e econômico) da disputa (GARCIA, 2015, p.2).

Outra forma de garantir a “segurança” da atuação das empresas brasileiras no exterior, às custas dos cofres públicos, são os empréstimos realizados pelo BNDES para promover a contratação das empresas em obras no exterior.

No caso de Moçambique, o BNDES lançou créditos ao governo moçambicano para a construção do aeroporto de Nacala, pela *Odebrecht*, e para a construção da barragem de Moamba-Major, pela Andrade Gutierrez. No caso do aeroporto, este claramente não foi construído para atender às necessidades da população local⁶⁹.

Como os créditos estão atrelados à contratação de serviços brasileiros, à compra de insumos e maquinário, novas formas de endividamento são geradas em benefício das empresas.

Com a inadimplência por parte do governo de Moçambique, recorre-se ao “Fundo de Garantia à Exportação (FGE)” - gerenciado pelo BNDES -, que é composto, dentre outros, de recursos provenientes de dotação orçamentária do Orçamento Geral da União. Este fundo, criado por meio de decreto em 1997, contou com o aporte inicial de ações preferenciais nominativas (PN) de emissão do Banco do Brasil S.A. e da Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS.

Desta forma, são tecidas garantias para os investimentos brasileiros no exterior às custas do fundo público e impactando a dotação orçamentária destinada às políticas sociais, tanto no Brasil quanto em Moçambique.

⁶⁸ No ranking *Doing Business 2018*, Moçambique ocupa a posição 138, entre 190 países. Sua nota, em uma escala de 0 a 100, é 54. Este ranking aponta os principais entraves para se fazer negócios em cada país. Disponível em < <http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mozambique/>>. Acesso dezembro de 2017.

⁶⁹ Ver reportagem escrita por Amanda Rossi e publicada no site da BBC Brasil, em 27 de novembro de 2017: “O aeroporto fantasma feito pela Odebrecht em Moçambique, que o BNDES financiou e tomou calote”. Disponível em < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-42074053>> Acesso dezembro de 2017.

Quando analisamos os acordos Brasil-Moçambique direcionados às questões sociais, identificamos que grande parte deles não são delineados de forma a contribuir para a constituição de direitos, o que fica evidente ao avaliar os seus próprios objetivos.

Identificamos uma série de projetos focalizados em diversas áreas, estabelecidos de forma pulverizada entre diferentes instituições - em alguns casos em parceria público-privado - e que carregam o viés do alívio à pobreza.

O alívio à pobreza, conforme abordamos no capítulo 3, foi incorporado nos discursos do Banco Mundial a partir da queda da “ameaça comunista” e da propagação das ideologias sobre a globalização. Ao trabalhar com a noção de alívio à pobreza, o BM demonstra considerar que a polarização entre centro e periferia é inevitável (LEHER, 1998). Ademais, o avanço das reformas tenderia a aprofundar esta polarização e a exclusão estrutural de grandes massas populacionais, o que poderia representar sérios riscos à governabilidade.

As ações focalizadas no alívio à pobreza, deste modo, demonstram que a segregação social constitui política deliberada do Estado (LEHER, 1998). Enquanto tal, não demandam a elevação cultural das massas, mas exigem a difusão de determinados valores e disposições necessários para operar a exclusão estrutural.

Neste sentido, as análises das ações de cooperação técnica e transferência de tecnologia devem considerar em que medida elas “naturalizam” a segregação social e a pobreza; em que medida contribuem para o fortalecimento do Estado enquanto provedor de políticas sociais (ou quanto contribuem para o seu enfraquecimento e a privatização); em que medida indicam estruturação de direitos sociais no longo prazo (ou em que medida o “alívio” é um fim em si mesmo); e em que medida contribuem para a soberania do país.

Relacionam-se a estas questões a observação dos seguintes pontos:

- i) As ações de cooperação e as tecnologias transferidas contribuem para a geração de empregos para os moçambicanos?
- ii) A tecnologia pode ser reproduzida localmente ou depende da importação de insumos?
- iii) As ações de cooperação e as tecnologias transferidas beneficiam as populações mais vulneráveis socioambientalmente?
- iv) Os benefícios são passíveis de perdurar ao longo do tempo?

- v) As ações de cooperação são elaboradas levando em consideração as capacidades operativas do aparato governamental moçambicano para dar continuidade a elas de forma autônoma?
- vi) As decisões sobre as ações são tomadas de forma participativa, envolvendo as comunidades afetadas, ou são impostas pelo governo cooperante junto ao governo de Moçambique?
- vii) As ações de cooperação e as tecnologias transferidas são conduzidas em respeito aos hábitos e valores da cultura local?

No quadro 22 apontamos alguns acordos que, segundo nossa compreensão, estão inseridos mais claramente no espectro do alívio à pobreza.

Quadro 22. “COOPERAÇÃO” E ALÍVIO À POBREZA

ACORDO DE COOPERAÇÃO	OBJETIVOS	INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS
Implementação do projeto "inserção social pela prática esportiva"	implantação de uma fábrica de bolas, treinamento de mão de obra e transferência de tecnologia.	Ministério dos Esportes
Implementação do projeto "inserção social pela prática desportiva - FASE II"	diminuição das taxas de evasão escolar e violência entre jovens, disseminação da prática desportiva como um meio de inserção social, transferência de conhecimentos e treinamento de recursos humanos.	Ministério dos Esportes; ABC
Protocolo de intenções entre o governo da república federativa do Brasil e o governo da república de Moçambique para intercâmbio e cooperação técnica na área de inclusão e promoção dos direitos juvenis.	realizar seminários, capacitações, treinamentos, troca de experiências e conhecimento, além de informações referentes a implementação, pesquisa e políticas públicas referentes ao tema do direito dos jovens.	parcerias entre instituições públicas, organismos nacionais e internacionais, ONGs. As partes se comprometem a mobilizar recursos financeiros dentro e fora do país.
Implementação do projeto “práticas educativas baseadas na cultura popular	melhorar a qualidade da educação pública em Moçambique por meio da valorização de práticas educativas presentes na capoeira e outras manifestações da cultura afro-brasileira.	MRE; ABC; Instituto Nzinga de Estudos da Capoeira Angola e de Tradições Educativas Banto no Brasil.
Implementação do projeto "fortalecimento das ações de alimentação e nutrição"	fortalecer e atualizar o marco legal orientador das ações de alimentação e nutrição; ações de promoção da alimentação saudável nas escolas	MRE/ABC; Ministério da Saúde
Implementação do Projeto "Apoio ao Desenvolvimento da Horto-Fruticultura em Moçambique"	Capacitar técnicos moçambicanos para o estabelecimento de um	MRE/ABC; EMBRAPA

	programa de melhoramento genético de fruteiras e hortaliças com vista a obtenção de materiais adaptados às exigências de mercado.	
Implementação do Projeto "Apoio à Construção de Cisternas, Barragens Subterrâneas, Captação de Água de Chuva in situ e Jardins Produtivos em Comunidades Rurais de Moçambique"	melhorar a segurança alimentar, nutricional e garantir o acesso das populações carentes à água potável para consumo humano e à água para a produção de alimentos básicos, bem como para a dessedentação dos animais.	MRE/ABC; EMBRAPA
Implementação do projeto "programa de educação alimentar e nutricional - cozinha Brasil-Moçambique"	apoiar a melhoria na qualidade da alimentação da população, traduzido em maior consumo de produtos in natura, melhor aproveitamento dos alimentos e redução do desperdício.	Serviço Social da Indústria/ Departamento Regional do Rio Grande do Sul
Implementação do projeto "apoio ao desenvolvimento de um programa nacional de alimentação escolar de Moçambique"	Apoiar a criação de um Programa nacional de alimentação escolar para atender as crianças do ensino básico, gerando impactos nas taxas de matrícula, frequência, repetência, evasão, disparidade de gênero, e rendimento escolar.	MRE/ABC; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique	A iniciativa tem como base o Programa nacional de alimentação escolar (Pnae). Implementar o projeto "alive schools", com projetos pedagógicos ligados a bons hábitos alimentares, horta escolar e "fortalecimento" da agricultura familiar.	EMBRAPA; USAID
Implementação do projeto "apoio à implantação do centro de tele-saúde, da biblioteca e do programa de ensino a distância em saúde da mulher, da criança e do adolescente de Moçambique"	Implementar o Núcleo de Tele-Saúde e Programa de Ensino a Distância em Saúde da Mulher, Criança e do Adolescente de Moçambique	MRE/ABC; Instituto Fernandes Figueira (FIOCRUZ)
Implementação do projeto "implantação de projeto piloto de terapia comunitária em Moçambique, como recurso de promoção da saúde"	promoção da saúde e do desenvolvimento humano e social de comunidades vulneráveis em Moçambique, por intermédio da criação e fortalecimento de redes sociais solidárias e da valorização do saber e da competência dos indivíduos, ao implantar projeto piloto de terapia comunitária em Moçambique.	Ministério da saúde/ Departamento de atenção Básica; Instituto Brasileiro de ação Popular – Ibrap
Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo	contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população por meio da elaboração e aplicação de metodologia	MRE/ABC; Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal

	integrada e participativa de ações urbano-habitacionais, ambientais e socioeconômicas.	
Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento Urbano – Fase II”	elaborar proposta de política habitacional para Moçambique; transferir metodologias de construção não-convencional e de implantação de empreendimentos populares; fornecer projetos-tipo para construção de habitações de baixa renda; formular metodologia para implementação de Sistema de Acompanhamento de Custos e Índices da Construção Civil; elaborar projeto de ampliação do Centro Tecnológico de Namialo, com vistas a torná-lo um centro de pesquisa e disseminação de conhecimento em tecnologias não convencionais de construção.	MRE/ABC; Caixa Econômica Federal; Universidade Estadual de Campinas; Universidade de São Paulo; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2010 e banco de dados da ABC (2015).

A seguir, apresentamos alguns argumentos que contribuem para a nossa avaliação destas ações enquanto políticas de alívio à pobreza:

Projeto "Inserção social pela prática esportiva" e Projeto "Inserção social pela prática desportiva Fase II":

Comandado pelo Ministério dos Esportes do Brasil, teve como principal ação a criação de uma fábrica de bolas de futebol em Moçambique. Segundo Rossi (2015), em 2008, mais de 17 toneladas de equipamentos e matérias-primas para a confecção das bolas foram transportados do Brasil para Moçambique em um navio da Vale. Um primeiro lote de bolas teria sido confeccionado por aprendizes moçambicanos treinados por brasileiros e distribuído em comunidades carentes.

Contudo, oito meses depois da sua inauguração, a fábrica de bolas teria encerrado o funcionamento devido à falta de acesso à matéria-prima, que tinha sido enviada do Brasil e que não estava disponível em Moçambique (ROSSI, 2015). “Poderia ser comprada do Brasil, mas o preço era proibitivo para o país africano” (ibid., p.188).

O valor dispendido para este projeto, segundo a assessoria de imprensa do Ministério dos Esportes, teria sido 283 mil reais (ROSSI, 2015). A assessoria também teria comunicado que a participação do Ministério teria se encerrado ali (ibid.).

Os objetivos da Fase II do projeto - “diminuição das taxas de evasão escolar e violência entre jovens, disseminação da prática desportiva como um meio de inserção social, transferência de conhecimentos e treinamento de recursos humanos” – desta forma, ficaram seriamente comprometidos devido ao encerramento da fábrica de bolas.

Contudo, ainda é possível analisar este projeto no âmbito dos seus próprios objetivos. Conforme abordamos no capítulo 3, o baixo número de escolas, a infraestrutura precária (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a) e os altos índices de inserção das crianças nas atividades produtivas são fatores que contribuem para a alta taxa de evasão escolar, em um cenário onde, anualmente, 350 mil crianças abandonam a escola e 400 mil são reprovadas (UNESCO, 2015).

Qual a capacidade de um projeto de fabricação de bolas - a despeito do seu baixo orçamento – contribuir para a redução das taxas de evasão, neste contexto? Verifica-se que este projeto foi elaborado como um fim em si mesmo, visto que não apresentava, desde o princípio, perspectivas de continuidade no médio e longo prazo devido à ausência da matéria-prima no país. Neste sentido, o projeto pouco contribui para a consolidação do direito à educação.

Projeto para a Inclusão e Promoção dos Direitos dos Jovens:

O termo de cooperação que consolida o projeto apresenta seus objetivos de forma difusa em uma diversidade de ações a serem empreendidas, mas sem um direcionamento claro. Ao mesmo tempo, os governos dos dois países direcionam a sua implementação para as “parcerias entre instituições públicas, organismos nacionais e internacionais e ONGs” e se “comprometem a mobilizar recursos financeiros dentro e fora do país” para o custeio das ações.

Diante disso, é possível indagar se realmente o projeto contribui para a consolidação de direitos por meio do fortalecimento da capacidade do Estado ou se colabora para o seu enfraquecimento e abre as portas para a difusão dos valores necessários para operar a exclusão estrutural (LEHER, 1998).

Projeto “Práticas educativas baseadas na cultura popular”:

O objetivo do projeto é “melhorar a qualidade da educação pública em Moçambique por meio da valorização de práticas educativas presentes na capoeira e outras manifestações da cultura afro-brasileira”. É importante valorizar o potencial transformador que as práticas culturais populares podem desempenhar nas realidades

individuais dos sujeitos, contudo, devido à falta de informações sobre a execução e resultados do projeto (que é comum ao conjunto da cooperação brasileira em Moçambique), não é possível avaliar o seu impacto. O exame preliminar sugere que tal projeto está longe de colaborar para a estruturação de direitos sociais no longo prazo - o direito ao acesso a uma educação de qualidade socialmente referenciada -, visto que isso necessariamente deveria envolver diversas outras ações no âmbito da valorização dos profissionais da educação, da melhoria da infraestrutura das escolas, da democratização das decisões no âmbito das escolas e outros.

Projeto "Fortalecimento das ações de Alimentação e Nutrição"; Projeto "Apoio ao Desenvolvimento da Horto-Fruticultura em Moçambique"; Projeto "Apoio à Construção de Cisternas, Barragens Subterrâneas, Captação de Água de Chuva in situ e Jardins Produtivos em Comunidades Rurais de Moçambique":

Os três projetos tiveram os seus acordos de cooperação firmados no mesmo ano (2007) e possuem objetivos relacionados à promoção da segurança alimentar, o que justifica a sua análise em conjunto.

O primeiro, visa a “fortalecer e atualizar o marco legal orientador das ações de alimentação e nutrição e estimular ações de promoção da alimentação saudável nas escolas” e é promovido pelo Ministério da Saúde brasileiro, enquanto os outros dois projetos são conduzidos pela EMBRAPA. Um tem como objetivo “capacitar técnicos moçambicanos para o estabelecimento de um programa de melhoramento genético de fruteiras e hortaliças com vista a obtenção de materiais adaptados às exigências de mercado” e o outro objetiva “melhorar a segurança alimentar, nutricional e garantir o acesso das populações carentes à água potável para consumo humano e à água para a produção de alimentos básicos, bem como para a dessedentação dos animais”.

A avaliação destes três projetos não pode ser realizada de forma descontextualizada das outras estratégias de inserção brasileira no setor agrícola, pois estas, em conjunto, impactarão nas condições da soberania alimentar em Moçambique. Outro aspecto a ser considerado é em que medida tais ações contribuem para a soberania alimentar do país ou para a sua subordinação à cadeia global de produção de alimentos e commodities agrícolas.

Neste sentido, um importante marco para a expansão da especulação financeira ao redor do setor agrícola africano foi a assinatura, a partir da Cúpula do G8, em 2009,

do acordo proposto pelos Estados Unidos denominado “A Nova Aliança Global para a Segurança Alimentar e Nutricional”, que contou com a assinatura de quarenta países, instituições financeiras e organizações internacionais (AGUIAR; PACHECO, 2016).

No mesmo ano, Brasil, Japão e Moçambique avançaram nos diálogos sobre o programa PROSAVANA, a ser implementado no corredor de Nacala. Na esteira deste acordo, o governo moçambicano promoveu mudanças legais (a lei de terras, sementes e fertilizantes) para facilitar o investimento externo (UNAC e GRAIN, 2015).

Desta forma, é necessário problematizar os três projetos citados. A orientação dos mesmos não está dirigida para a soberania alimentar de Moçambique, considerando a sua desproporcionalidade em relação à força da inserção do agronegócio internacional no país. Ademais, não está explicitado o papel da EMBRAPA, empresa pública brasileira que também está envolvida no PROSAVANA, um programa largamente denunciado por “usurpação de terras”⁷⁰.

Projeto "Programa de educação alimentar e nutricional - cozinha Brasil-Moçambique":

De acordo com Rossi (2015), o projeto, conduzido pelo SESI (Serviço Social da Indústria), tinha como objetivo replicar o “Cozinha Brasil”, “que ensina a comer bem gastando pouco” (ibid., p. 187). Entre 2008 e 2012, teriam sido treinados cerca de mil moçambicanos. A empreiteira brasileira Camargo Correa teria doado dois caminhões equipados com uma cozinha-escola e a mineradora Vale teria contratado uma nutricionista (ROSSI, 2015).

O objetivo declarado no acordo de cooperação firmado entre Brasil e Moçambique é o de “apoiar a melhoria na qualidade da alimentação da população, traduzido em maior consumo de produtos in natura, melhor aproveitamento dos alimentos e redução do desperdício”.

Conforme abordamos no capítulo 3, em 2009, cerca 55% da população estava abaixo da linha da “pobreza alimentar” (food poverty), que é medida em Moçambique como sendo o equivalente a 18 meticais (moeda local) ou 50 centavos de dólar por dia (IMF, 2011).

⁷⁰ Conforme a declaração da “III Conferência Triangular dos Povos”, realizada em 24 e 25 de Outubro de 2017. Disponível em < <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/acoes-dos-movimentos/4097-iii-conferencia-triangular-dos-povos-em-declaracao-povos-afirmam-nao-ao-prosavana>>. Acesso dezembro 2017.

Considerando o contexto em que foi inserido, o projeto, além de contribuir para o enfraquecimento do Estado na promoção da segurança alimentar, não enfrenta os determinantes da situação de “pobreza alimentar” em que grande parte da população se encontra, nem, tampouco possui amplitude para alcançar, ainda que em condições de alívio à pobreza, um grande contingente da população.

Programa nacional de Alimentação Escolar de Moçambique

Este é mais um dos programas da cooperação brasileira com Moçambique cujo objetivo refere-se à segurança alimentar. Trata-se de uma cooperação trilateral, firmada em 2012, com o objetivo de oferecer suporte técnico para viabilizar a elaboração e implementação de um Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos moldes daquele desenvolvido no Brasil (SANTARELLI, 2015). Participam da cooperação o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Ministério da Educação (MINED) de Moçambique e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas.

O PNAE desenvolvido no Brasil é um dos programas que contribuiu para o reconhecimento do Brasil como referência em políticas de erradicação da fome e a sua menção como “boas práticas” em documentos do BM, da FAO e do PMA (SANTARELLI, 2015). O programa foi instituído pela lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina:

Art.14.

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Em Moçambique, a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) veio precedido do “Programa de Transição”, implementado em 2012 e conduzido pelo PMA nos distritos de Cahora Bassa e Changara (na província de Tete), com a entrega de cestas de alimentos em todas as escolas dos dois distritos (SANTARELLI, 2015).

Diferente do “Programa de Transição”, o PRONAE objetiva basear a alimentação escolar em alimentos produzidos localmente por agricultores familiares, substituindo a alimentação baseada em papa de soja importada (ibid.) por um cardápio mais diversificado. O programa teve início em 2014, a partir de um “projeto piloto”

realizado em duas escolas (escolas piloto) de cada um dos distritos cobertos pelo “Programa de Transição”.

Um desafio relacionado à operacionalização da aquisição de alimentos dos agricultores familiares moçambicanos diz respeito à sua capacidade de produção e comercialização, pois muitos dos pequenos produtores e suas associações não estão legalizados, nem incluídos no sistema bancário. Também não há uma política de definição de preço dos alimentos, o que abre portas tanto para o superfaturamento, quanto para compra de alimentos dos atravessadores e comerciantes, ao invés dos agricultores (SANTARELLI, 2015).

Nas duas escolas piloto do PRONAE abordadas na pesquisa de Santarelli (2015), em uma escola a pesquisadora verificou que o preparo das refeições era realizado por cozinheiras que trabalhavam voluntariamente. Na outra escola, a gestão dos alimentos era coordenada pelo diretor, os professores se encarregavam da manutenção e do controle dos armazéns e os cozinheiros eram pais e mães dos alunos que se revezavam na função (ibid.).

Entrevistas realizadas por Santarelli (2015) apontam que o processo de preparação e coordenação do trabalho em território moçambicano são frágeis. As consultoras contratadas, por meio do PNUD, pela parte brasileira do programa avaliam que a coordenação e o acompanhamento de seu trabalho pela ABC e o FNDE são insuficientes.

Como resultado, a qualidade da cooperação fica atrelada à experiência e à competência das cooperantes. Uma entrevistada diz: “A cooperação fica com a cara do cooperante, não da cooperação brasileira. A cooperação depende da nossa capacidade individual, do nosso jogo de cintura”. O que se percebe, portanto, é que, dada a inexistência de protocolos, metodologias e instrumentos de transferência de conhecimento, acompanhamento, monitoramento e coordenação política, a fase de implementação da cooperação para a alimentação escolar corre o risco de personalização, o que, além de limitar sua potencialidade, gera uma sobrecarga técnica, política e emocional sobre os consultores locais (SANTARELLI, 2015, p.18).

Outro entrave encontrado pela implementação do Programa de Alimentação Escolar em Moçambique (PRONAE) é o tempo previsto no “Termo de Cooperação”, que seria muito curto para a efetivação de uma política com tamanha complexidade, especialmente se comparado a outros projetos de cooperação brasileira, como é o caso do PROSAVANA, um projeto de 20 anos (SANTARELLI, 2015).

Frente à envergadura do PROSAVANA, o PRONAE esbarra na ausência de política pública voltada para o fortalecimento da agricultura familiar (ibid.), setor que vem sendo fortemente ameaçado pelo agronegócio em Moçambique.

A continuidade e a universalização do PRONAE a nível local, desta forma, esbarra nos inúmeros entraves burocráticos e na falta de capacidade financeira, técnica e organizativa do Estado moçambicano de leva-lo adiante de forma autônoma. Desta forma, este programa assume um caráter pontual no contexto moçambicano, ao invés de se tornar um programa estruturante.

Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique

Este acordo de cooperação, que envolve a brasileira EMBRAPA e a norte-americana USAID, foi elaborado para dar suporte técnico aos programas de nutrição/segurança alimentar de Moçambique. A parceria com a agência norte-americana reforça o argumento da falta de envergadura por parte do governo brasileiro para subsidiar financeira e tecnicamente as parcerias Sul-Sul nas quais se envolve.

A iniciativa teve como base o Programa nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) e objetiva implementar um projeto denominado *alive schools*, que envolveria a difusão de conteúdos ligados a bons hábitos alimentares, horta escolar e a promoção do fortalecimento da agricultura familiar.

Não foi possível encontrar maiores informações sobre a implementação e resultados do programa.

1) Projeto “Apoio à implantação do centro de tele-saúde, da biblioteca e do programa de ensino a distância em saúde da mulher, da criança e do adolescente de Moçambique”; 2) “Projeto piloto de terapia comunitária em Moçambique, como recurso de promoção da saúde”; 3) “Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo”; 4) Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento Urbano – Fase II”:

Estes quatro projetos foram firmados entre Brasil e Moçambique em 2010, ano em que mais acordos foram firmados entre estes dois países. Conforme já apontamos, foi a partir deste ano que o IED direcionado à Moçambique alcançou o seu ápice, pois, neste ano foram firmados acordos na área agrícola que impulsionam a reestruturação espacial, econômica e legislativa relativa ao meio rural. Tais reestruturações provocam

graves impactos socioambientais, especialmente junto aos camponeses, que vêm se articulando em resistência ao modelo do agronegócio a ser implementado no país.

Como resultado desta múltipla reestruturação, os camponeses apontam o aprofundamento das expropriações, por meio da usurpação de terras, perda do modo de subsistência, impactos que inviabilizam hábitos e manifestações culturais das comunidades, imposição da subordinação às sementes patenteadas, endividamento de associações camponesas, remoção de grande número de famílias das terras e realocação em espaços inadequados ao seu modo de vida e distantes das infraestruturas públicas, entre outros⁷¹.

Neste sentido, não é possível analisar estas ações de cooperação desvinculadas deste contexto.

De que forma um “núcleo de Tele-Saúde” e um “Programa de Ensino à Distância em Saúde da Mulher, Criança e do Adolescente” possuem capacidade de lidar com os inúmeros problemas de saúde pública resultantes das atividades extrativas no país? As comunidades mais vulneráveis e, portanto, as mais necessitadas de atendimento em saúde, possuem condições de acesso a tecnologias para que possam usufruir de ensino à distância?

Em que medida a criação e fortalecimento de “redes sociais solidárias” de valorização do saber e da competência dos indivíduos e um “projeto de terapia comunitária” contribuem para o fortalecimento do sistema público de saúde de Moçambique – sistema que foi considerado de referência durante o governo de Samora Machel e que fora drasticamente afetado pelas políticas de desestabilização e o processo de liberalização?

Em que medida o projeto para “Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo” e o “Projeto de apoio ao Desenvolvimento Urbano”, que objetiva transferir metodologias de construção não-convencional de habitações de baixo custo, carregam como objetivo maior a superação da pobreza, considerando que:

- A nível nacional, a pilha é a principal fonte de iluminação (39,7%), seguida de eletricidade (24,8%) e lenha (14,2%).

⁷¹ Estas informações foram obtidas por meio de entrevista realizada com um representante moçambicano do movimento de resistência ao PROSAVANA e das declarações resultantes das “Conferência Triangular dos Povos”.

- As principais fontes de água no país são poços não protegidos (26,7%), seguidos de água canalizada (21,8%) e poços com bomba manual (18,9%).
- O sistema de saneamento nas áreas urbanas se constitui em sua maioria de “latrina melhorada” (39%), seguido de “latrina não melhorada” (29,5%) e rede ligada a fossa séptica (18,8%).

Neste sentido, por mais que apresentem boas intenções, estes projetos não possuem envergadura suficiente frente aos inúmeros problemas socioambientais gerados pelo modelo de desenvolvimento baseado na economia extrativa. Se constituem, pois, em projetos pontuais voltados apenas para o alívio à pobreza.

Reafirmamos, pois, o caráter pedagógico das ações de alívio à pobreza, na medida em que contribuem para a difusão de valores, comportamentos e disposições mentais que dão sustentação à segregação estrutural (LEHER, 1998). A partir da naturalização da desigualdade, difunde-se pequenas soluções para contornar as expressões mais dramáticas resultantes da intensificação das expropriações e precarização das condições de vida.

Ao mesmo tempo, algumas ações de alívio à pobreza contribuem para a reinserção de um número de trabalhadores no mercado na condição de exército de reserva disponível para a venda da força de trabalho a baixíssimos custos, contribuindo para a integração desigual das forças produtivas moçambicanas de forma “competitiva” na teia capital-imperialista.

4.4. COOPERAÇÃO E EDUCAÇÃO NA TEIA CAPITAL-IMPERIALISTA

Um dado relevante em relação à atuação educativa do Brasil em Moçambique por meio da cooperação é o alto número de acordos que, entre os seus objetivos, incluem a capacitação de profissionais de diferentes áreas. Em um total de 60 acordos firmados entre os dois países, foram identificados 39 acordos que incluem ações de capacitação (65%). Estes dados nos apontam que existem intenções por parte de instituições brasileiras de inserção como formadoras de força de trabalho em Moçambique.

Observamos que grande parte dos acordos de cooperação estabelecem projetos pontuais, que abordam as ações educativas na perspectiva da “pedagogia das competências”, afinada com a “teoria do capital humano”, abordada no capítulo 3.

No quadro 23 apresentamos todos os acordos firmados entre Brasil e Moçambique, no período 2004-2015, e que puderam ser identificados por meio do banco de dados da ABC. Ressaltamos, mais uma vez, que este banco de dados é incompleto e que não apresenta informações sobre o andamento e resultado dos projetos. Contudo, apesar das limitações do banco de dados, é possível, por meio dele, vislumbrar um panorama dos acordos estabelecidos no período para tecer uma análise do seu conjunto.

Quadro 23. TOTAL DOS ACORDOS ASSINADOS ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE (2004-2015) E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

ACORDOS	Prevê capacitação?
Contrato de Reestruturação da dívida de Moçambique	Não
Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique na Área do Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade Racial	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Âmbito da Segurança Pública	Sim
Ajuste complementar ao acordo de cooperação cultural entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique sobre cooperação na área da comunicação social	Sim
Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre o Combate à Produção, ao Consumo e ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e sobre o Combate às Atividades de Lavagem de Dinheiro e outras Transações Financeiras Fraudulentas	Não
Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre Cooperação Técnica na Área de Formação de Pessoal Especializado em Prisões	Sim

Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Inserção Social pela Prática Esportiva"	Sim
Primeira Emenda ao Protocolo de Intenções na Área do Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade Racial, firmado em 31 de agosto de 2004	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para a Implementação do Projeto "Estudo de Viabilidade Técnico Econômico para Instalação de Fábrica de Medicamentos em Moçambique para Produção de Medicamentos Anti-Retrovirais e Outros"	Não
Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área da Educação à Distância	Sim
Protocolo de intenções entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para intercâmbio e cooperação técnica na área de inclusão e promoção dos direitos juvenis	Sim
Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento das Ações de Alimentação e Nutrição"	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento da Educação Ambiental em Moçambique"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Apoio ao Desenvolvimento da Horta-Fruticultura e Moçambique"	Sim
Programa Executivo do Acordo Cultural entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique para os anos 2007-2010	Sim
Protocolo de Intenções para o incentivo à formação científica de estudantes Moçambicanos	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral para Implementação do Projeto "Apoio à Construção de Cisternas, Barragens Subterrâneas, Captação de Água de Chuva in situ e Jardins Produtivos em Comunidades Rurais de Moçambique"	Não
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique na área de Biocombustíveis	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para a Implementação do Projeto "Capacitação Técnica em Ciências Florestais"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional do Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique como Agente Regulador do Setor Farmacêutico"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do projeto "Capacitação em produção de medicamentos anti-retrovirais e outros medicamentos"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional e Técnico do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique"	Sim
Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique nas áreas audiovisual e cinematográfica	Sim
Memorando de Entendimento para a Formalização do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra e da Cessão de Uso de Terrenos, com Base na Reciprocidade, para as Embaixadas do Brasil em Moçambique e de Moçambique no Brasil	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para a Implementação do Projeto "Programa de Educação Alimentar e Nutricional - Cozinha Brasil-Moçambique"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Inserção Social pela Prática Desportiva - Fase II"	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural para Cooperação em Matéria de Comunicação Social	Sim
Programa Executivo do Acordo Geral de Cooperação para o Projeto "Apoio à Implementação do Sistema Nacional de Arquivos de Estado"	Sim
Programa Executivo do Acordo Geral de Cooperação para o Projeto "Apoio ao Desenvolvimento Gerencial Estratégico do Governo de Moçambique"	Sim

Memorando de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para o desenvolvimento do turismo	Sim
Programa executivo do acordo geral de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique para o projeto "reabilitação do CEFLOMA – Centro Florestal de Machipanda"	Sim
Programa executivo do acordo geral de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique para o projeto "capacitação técnica em matéria de prisões	Sim
Programa executivo do acordo geral de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique para o projeto "Implantação do Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique"	Sim
Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique	Não
Acordo para Reconhecimento Mútuo de Carteiras de Habilitação	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique”	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto "Apoio à requalificação do bairro Chamanculo “C” no âmbito da estratégia global de reordenamento e urbanização dos assentamentos informais do município de Maputo	Não
Ajuste Complementar relativo ao Projeto "Incremento da Capacidade de Pesquisa e de Difusão Tecnológica para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala, Moçambique	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do “Programa de Cooperação entre a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Ministério da Educação (Mined), a Universidade Pedagógica (UP) E a Universidade Eduardo Mondlane (UEM) de Moçambique	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “apoio a implantação do centro de tele-saúde, da biblioteca e do programa de ensino a distância em saúde da mulher, da criança e do adolescente de Moçambique”	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Implantação de banco de leite humano e de centro de lactação em Moçambique”	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique para a Implementação do Projeto “Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique”	Não
Programa Executivo do Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Moçambique – Fase II	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Fortalecimento das Ações de Prevenção e Controle do Câncer em Moçambique.	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Implantação de Projeto Piloto de Terapia Comunitária em Moçambique, como Recurso de Promoção da Saúde”.	Não
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao desenvolvimento da política nacional de saúde oral em Moçambique: pesquisa”	Não

Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Apoio ao sistema de atendimento oral de Moçambique – implementação de laboratório de referência em prótese dentária em Maputo	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Projeto de modernização da previdência social de Moçambique”	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados”	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para o Projeto de Instalação da Fábrica de Antirretrovirais e Outros Medicamentos em Moçambique	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “práticas educativas baseadas na cultura popular”	Sim
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto “Inovação e formação em preservação e conservação digital de arquivos em África”	Sim
Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República de Moçambique sobre a cooperação na área de energias renováveis	Sim
Protocolo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre a facilitação da concessão de vistos de negócios	Não
Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique	Sim
Acordo de Extradicação	Não
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para a Instalação da Sede do Escritório Regional da Fiocruz para a África	Não
Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Domínio da Defesa	Sim

Elaboração própria. Fonte: banco de dados da ABC (2015).

Identificamos que alguns dos acordos que foram classificados como “diretamente relacionados a interesses privados” estabelecem a capacitação de profissionais como sendo um dos seus objetivos. A seguir, apontamos as finalidades educacionais em cada um dos acordos e os seus nexos com a reforma do ensino técnico-profissional conduzida pelo Banco Mundial e empreendida em Moçambique.

Quadro 24. Acordos de Cooperação, Interesses Privados e Educação

Categoria	Acordo	Finalidades Educacionais
Interesses Privados	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique na área de Biocombustíveis	Inserção da agricultura familiar na produção de biocombustíveis (agronegócio). “Transferência” de tecnologia.
	Implantação de Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique	Implantar um centro de formação profissional alinhado com as demandas industriais locais e com um modelo de gestão baseado em resultados, de forma a “consolidar” a presença brasileira em Moçambique, por meio da difusão dos padrões científicos e tecnológicos brasileiros.
	Memorando de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo	Qualificação na área do turismo.

	da República de Moçambique para o desenvolvimento do turismo	
	"Incremento da Capacidade de Pesquisa e de Difusão Tecnológica para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala, Moçambique	"Transferência" de tecnologias agrícolas na região do Corredor de Nacala, por meio de atividades de "demonstração".
	Cooperação na área de energias renováveis	"Transferência" de tecnologia
	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique	Por meio da Responsabilidade Social Corporativa, incentivar a formação do capital humano.

Elaboração própria. Fonte: banco de dados da ABC (2015).

A partir da análise deste conjunto de “acordos”, observamos que estão em sintonia com os princípios da “reforma” do ensino técnico profissional moçambicano (conduzida pelo BM), na medida em que:

- i) Fortalecem o papel ativo do setor privado na concepção dos projetos pedagógicos e no conteúdo curricular da formação profissional;
- ii) Promovem o enfraquecimento do Estado moçambicano no provimento da educação profissional e estimulam parcerias com entes privados de diferentes origens;
- iii) Difundem caráter fragmentado da formação profissional, com certificação parcial de competências e sistema baseado em resultados;
- iv) Promovem a inserção da formação profissional no âmbito da “responsabilidade social”, de caráter voluntário para a empresa e como meio para a contenção de conflitos, sem que, contudo, os “benefícios” da formação se revertam para as comunidades afetadas pelos empreendimentos (VAZ, 2017);
- v) Impulsionam a expropriação dos agricultores familiares, por meio da imposição de tecnologias exógenas que inviabilizam o modelo agrícola tradicional.

No quadro 25, selecionamos os acordos firmados entre Brasil e Moçambique que atuam no âmbito da reestruturação do Estado, em consonância com a “agenda da boa governança” do Banco Mundial, sobre a qual tratamos no capítulo 3.

Foram identificados 10 acordos com este perfil. Identificamos as seguintes ênfases, que também são expressas nos documentos de planejamento do governo de Moçambique: modernização da administração pública; eficiência do sistema legal e judicial; melhoria da segurança pública e; redução da corrupção.

Quadro 25. ACORDOS DE COOPERAÇÃO E AGENDA DA BOA GOVERNANÇA

BOA GOVERNANÇA	MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional do Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique como Agente Regulador do Setor Farmacêutico"
		Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional e Técnico do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique"
		Programa Executivo do Acordo Geral de Cooperação para o Projeto "Apoio ao Desenvolvimento Gerencial Estratégico do Governo de Moçambique"
		Ajuste complementar ao acordo geral de cooperação entre o governo da república federativa do brasil e o governo da república de Moçambique para implementação do "projeto de modernização da previdência social de Moçambique"
		Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da república federativa do brasil e o governo da república de Moçambique para a implementação do projeto "Apoio à Implementação do Sistema Nacional de Arquivos de Estado"
	EFICIÊNCIA DO SISTEMA LEGAL E JUDICIAL	Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto "Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados"
	MELHORIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Âmbito da Segurança Pública
		Programa executivo do acordo geral de cooperação entre a república federativa do brasil e a república de Moçambique e para o projeto "Capacitação técnica em matéria de prisões"
		Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Domínio da Defesa
	REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO	Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre o Combate à Produção, ao Consumo e ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e sobre o Combate às Atividades de Lavagem de Dinheiro e outras Transações Financeiras Fraudulentas

Elaboração própria. Fonte: banco de dados da ABC (2015).

A rigor, a "agenda da boa governança" opera no sentido de estabelecer um ambiente mais favorável para o capital e reduzir os riscos de se fazer negócios no país.

No entanto, melhorar as capacidades do aparelho estatal não se constituiria, *a priori*, como algo negativo, na medida em que poderia possibilitar mais autonomia na elaboração e execução de suas políticas públicas.

Neste sentido, é necessário avaliar os propósitos da reestruturação do Estado que estão subjacentes a estas ações de cooperação. Ao mesmo tempo, é necessário considerar a capacidade do Estado moçambicano de implementar tais ajustes de forma autônoma, visto que a reestruturação pode se constituir em uma estruturação em novas bases, de um Estado mais apto para operar as instituições necessárias ao capital-imperialismo e menos atuante no provimento de direitos sociais.

É preciso lembrar que a partir das políticas de desestabilização levadas a cabo em Moçambique, a capacidade estatal ficou drasticamente comprometida. Neste sentido, a formação de um quadro de dirigentes que pudesse conduzir o processo revolucionário foi uma preocupação central do primeiro governo da FRELIMO imediatamente após a “libertação” nacional.

O projeto revolucionário, conforme abordado no capítulo 1, enfrentou sérias dificuldades devido ao antigo *modus operandi* estatal, que fora constituído em bases coloniais. A formação dos funcionários no período revolucionário, portanto, voltou-se para a constituição do “homem novo”, cujas características seriam o trabalho disciplinado, o despojamento material, a superação de “antigas lealdades” (étnicas, religiosas, de classe, de raça, regionais) e um comportamento moral inatacável (THOMAZ, 2008). Por suposto, esta não era uma tarefa simples e, em vários aspectos, se mostrou uma estratégia fracassada, levando ao que Santos (2006) identificou como um “Estado heterogêneo” e uma “pluralidade legal”.

Como resultado, os aparatos estatais, em seus diferentes setores e níveis de atuação, seguem lógicas e ritmos diferenciados e contraditórios, sem um padrão coerente tanto de ação estatal, quanto de lógica regulatória (SANTOS, 2006).

Deste modo, para a plena inserção do país na teia capital-imperialista, faz-se necessário um padrão mínimo na ação estatal, de forma a torna-lo operante na garantia do cumprimento dos contratos; na garantia da ordem social; no “disciplinamento” (FONTES, 2010) por meio da via “negativa” do judiciário e do aparato repressor (GRAMSCI, 2011); no cumprimento de padrões internacionais de comércio, de forma a facilitar as exportações; e na extração de mais-valia, de forma a garantir o comprometimento no pagamento das dívidas públicas.

Conforme Gramsci aponta

É verdade que toda forma social e estatal teve um problema dos funcionários, um modo de formulá-lo e resolvê-lo, um sistema particular de seleção, um tipo próprio de funcionário a educar. Reconstruir o desenvolvimento de todos estes elementos é de importância capital. O problema dos funcionários coincide, em parte, com o problema dos intelectuais. Mas, se é verdade que cada nova forma social teve necessidade de um novo tipo de funcionário, também é verdade que os novos grupos dirigentes jamais puderam prescindir, **pelo menos durante certo tempo**, da tradição e dos interesses constituídos, isto é, das formações de funcionários já existentes e constituídas antes de seu advento (GRAMSCI, 2011, p.89, grifos nossos).

Neste sentido, buscamos compreender em que medida a cooperação brasileira atua na educação deste novo tipo de funcionário. Ressaltamos que a proximidade linguística e cultural do Brasil em relação à Moçambique atuaria como um facilitador.

Os acordos inseridos na categoria “boa governança” incluem em seus objetivos a capacitação de funcionários do Estado para:

“Modernização” da Administração Pública:

- i) “Fortalecer o órgão regulador de medicamentos de Moçambique, como agente regulador do setor farmacêutico”;
- ii) “Implementação de padrões de qualidade dos produtos fabricados no país (e dos produtos importados), para assegurar sua credibilidade e garantir qualidade e competitividade no mercado interno e externo”;
- iii) “Otimizar a implementação de políticas públicas e a aplicação de recursos governamentais em setores estratégicos para o desenvolvimento do país”;
- iv) “Planejar, conceber e acompanhar o desenvolvimento do sistema informatizado de previdência social”;
- v) “A melhor atuação dos recursos humanos no desempenho de atividades na área de arquivos e documentação, em especial sobre gestão de documentos de arquivo, e a racionalização dos recursos materiais e financeiros”.

“Eficiência” do Sistema Legal e Judicial:

- i) “Contribuir para a capacitação do corpo de formadores do Centro de Formação Jurídica e Judiciária da República de Moçambique”.

Melhoria da Segurança Pública:

- i) “Implantação do ‘Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e Informações de Segurança Pública e Justiça Criminal’ e o ‘Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal’”;
- ii) “Formação de gestores prisionais; assistentes sociais para as prisões; psicólogos especializados; formadores de pessoal de segurança; formação de pessoal de apoio para atividades de estatística, aprovisionamento e almoxarifado, com vistas à introdução e aplicação dos princípios inerentes ao respeito pela dignidade humana e dos direitos humanos no contexto da consolidação do Estado de Direito”.

Redução da Corrupção:

- i) “Combate às atividades de lavagem de dinheiro e outras transações financeiras fraudulentas”.

Cabe ressaltar que a “reestruturação do Estado”, em uma sociedade capitalista, não pode ser analisada de forma descolada da dinâmica do capital e da luta de classes a nível local.

Neste sentido, uma economia capitalista baseada no extrativismo, inevitavelmente gera impactos sociais e ambientais que incidem sobre as comunidades mais vulneráveis, intensificando os conflitos sociais. As atuações, em Moçambique, das empresas brasileiras *Vale*, *Odebrecht*, *Andrade Gutierrez* e outras, exemplificam as inúmeras expropriações causadas por este modelo de desenvolvimento.

O empreendimento de exploração da mina de carvão de Moatize pela *Vale*, por exemplo, exigiu o reassentamento de famílias, o que gerou protestos em larga proporção. Após estes incidentes – e após sofrer denúncias de descumprimento de acordos realizados em audiências públicas – a empresa realizou uma doação de 4,5 milhões de dólares ao governo moçambicano para viabilizar a fábrica de medicamentos antirretrovirais, voltada para o tratamento de doentes com HIV/AIDS (LESSA DE ALMEIDA, 2016).

O fortalecimento do órgão regulador de medicamentos de Moçambique - inserido por nós no conjunto da “agenda da boa governança” -, desta forma, visa a possibilitar a inserção dos medicamentos produzidos na fábrica no mercado internacional (ibid.).

O projeto de cooperação entre Brasil e Moçambique para a instalação da fábrica de medicamentos, da forma como foi concebido, coloca o governo moçambicano no centro da gestão de uma política social de importância fundamental em um país onde 1 a cada 10 moçambicanos adultos estão contaminados com HIV/AIDS (1,2 milhões de adultos e 200 mil crianças)⁷². Tradicionalmente, o tratamento de HIV/AIDS é realizado no país por meio de doações de medicamentos realizadas por organismos como a USAID.

A iniciativa brasileira, neste sentido, sinaliza para o fortalecimento da capacidade estatal de conduzir uma política essencial de atenção à saúde. Contudo, traz como impactos a necessidade de orçamento suficiente para custear os gastos com funcionários; formação de técnicos - no país só há uma faculdade de farmácia

⁷² Informação disponível no *site* da USAID. <<https://www.usaid.gov/mozambique/global-health>>. Acesso em dezembro de 2017.

(PEREIRA, 2017); manutenção e compra de insumos para a produção dos medicamentos - os insumos geralmente são importados da China e Índia (LESSA DE ALMEIDA, 2016) -, por meio de licitações que levem em consideração as especificações internacionais; uma rede de energia elétrica estável para não comprometer a fabricação e o estoque dos medicamentos; estruturação do setor de regulamentação de medicamentos; entre outros.

Tudo isso exige, além de recursos, inúmeros esforços por parte do governo moçambicano e do governo cooperante brasileiro. Como aponta Pereira (2017), “o custo dos projetos estruturantes é elevado, nem sempre condizentes com as condições econômico-financeiras e orçamentárias do país” (ibid., p.2271).

Considerando a escassez de recursos destinados pelo governo brasileiro para a cooperação internacional no longo prazo e a situação de endividamento e dependência de Moçambique em relação à ajuda externa, existem poucos indícios de que o governo de Moçambique logrará seguir de forma autônoma com a gestão da fábrica de medicamentos.

Desta forma, é possível indagar em que medida o projeto de cooperação relacionado à fábrica de medicamentos se constitui enquanto uma ação estruturante e/ou em que medida se constitui como uma ação de responsabilidade social (melhoria da imagem dos negócios e contenção dos conflitos) por parte da empresa *Vale*.

Em todo caso, a estruturação de agências reguladoras (do setor de medicamentos e outros) que atuarão na coibição dos “excessos” cometidos pelo mercado no provimento dos serviços públicos é condizente com as reformas e a “agenda da boa governança”. Neste aspecto, abrem-se portas para a atuação privada na gestão da fábrica de medicamentos.

Por fim, ao que pese a falta de informações sobre o andamento e resultados dos acordos de cooperação aqui analisados, observamos que eles carregam em seus objetivos - por meio de ideias como “otimização” e “eficiência” - uma concepção pragmática de educação dos funcionários, cuja finalidade é prover “instrumentos para se lidar com a realidade”, “determinações de como agir em resposta a certas contingências” e determinar “hábitos de ação” (RAMOS, 2003) que sejam condizentes com o que se espera de instituições que são centrais para o desenvolvimento do capital-imperialismo em Moçambique – nas condições da inserção desigual das forças produtivas.

A iniciativa do Brasil em atuar na educação dos funcionários destas instituições específicas (defesa, normalização, desenvolvimento gerencial do Estado, previdência social, sistema nacional de arquivos de Estado, sistema prisional) elucida o caráter pedagógico da inserção brasileira no sistema da ajuda internacional, no bloco histórico capital-imperialista. Esta compreensão aponta para a dinâmica do bloco histórico, para além da sua compreensão estática: a análise da maneira como um sistema de valores culturais impregna, penetra, socializa e integra um sistema social (PORTELLI, 1977).

A cooperação brasileira opera em Moçambique não no sentido de buscar promover a superação da condição de dependência deste país, mas no sentido de reforçar a identificação com a civilização ocidental, promover as bases materiais e morais mais adequadas a este tipo de civilização e orientar caminhos para ajustar - um “ajustamento dependente”, a exemplo da análise realizada por Fernandes (1975) sobre a formação social brasileira - os interesses socioeconômicos, mais ou menos “toscos e imediatistas” (ibid.), das camadas dominantes operantes no país às estruturas econômicas, sociais e jurídico-políticas requeridas pelo capital-imperialismo.

As instituições brasileiras que operam a educação (sob o desígnio de “formação”) dos funcionários em Moçambique não são instituições reconhecidas pela excelência dos serviços prestados à comunidade. Ao contrário, são instituições que carregam as contradições de uma economia capitalista dependente, onde a coexistência de tempos históricos distintos promove inúmeras combinações entre arcaico e moderno, conforme pontuou Fernandes (1975):

Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do “cálculo capitalista”. (FERNANDES, 1975; p.53)

A atuação brasileira na estruturação do sistema prisional moçambicano e na educação dos seus funcionários elucida a dinâmica da reprodução da condição de dependência no seio do bloco histórico capital-imperialista.

No sistema penitenciário brasileiro, os detentos são submetidos a condições extremamente desumanas - apesar da legislação protetiva existente - que desencadeiam, com frequência, rebeliões de largas proporções (ASSIS, 2007). A população carcerária no Brasil é de 726.712 detentos, para um total de 368.049 vagas (BRASIL, 2017), o que significa que a taxa de ocupação do sistema penitenciário é de 197%. Do total dos presos, 40% estão encarcerados sem condenação (ibid.).

Além da violação de direitos dentro do cárcere, chama a atenção a ineficácia do sistema de ressocialização do egresso prisional já que, em média, 90% dos ex-detentos voltam a delinquir e acabam retornando à prisão (ASSIS, 2007).

O relato do corregedor do sistema prisional da comarca de Joinville (Santa Catarina), João Marcos Buch, ao visitar o presídio “Juiz Antônio Luiz Lins de Barros”, nos arredores da capital do estado brasileiro de Recife, apresenta um panorama das condições enfrentadas pelos detentos no sistema prisional do país. Segundo Buch, “o caos prisional não é exclusividade deste ou daquele estado, ele é uma regra em todo o território brasileiro, de norte a sul, leste a oeste”:

Estive em Recife para uma aula sobre o sistema carcerário, pela escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, destinada a juízes recém aprovados no concurso daquele estado. Em ocasiões como essas, sempre antes procuro contato com o juiz da execução penal da Comarca onde será realizada a aula. Por ele tomo conhecimento da realidade forense cotidiana e faço visitas em unidades prisionais. [...] Começamos pela cozinha. A comida era feita pelos próprios presos, sendo três refeições diárias para milhares de pessoas. Todos desempenhavam suas tarefas com muita força e vontade. Mas não havia saneamento. Por onde passávamos tínhamos que desviar de lama e valas. Alguns produtos, como frutas e grãos, para evitar ratos, ficavam sobre bancadas enormes que tinham os pés revestidos com latão. Isso impedia os roedores de subirem. Dava para ver as marcas dos arranhões que faziam na tentativa de alcançar o topo. [...] Eram dezenas e dezenas de pessoas esparramadas por todos os lados, que dormiam e se alimentavam no chão. Não tinham colchões, apenas umas espumas, uns panos em farrapos. Havia um banheiro, assim chamado. Em frente a esse banheiro ficava um tanque de uns dois metros de diâmetro e um metro de altura, cheio de uma água escura, usado para banho. Cachorros circulavam no local⁷³.

O sistema prisional brasileiro, desta forma, aponta para os resquícios de tempos históricos ainda não superados, como o período de vigência do sistema escravagista. Conforme relata Buch, ainda sobre a visita ao presídio em Recife: “nunca estive numa senzala, mas o que eu vi foi uma senzala”.⁷⁴

O apoio brasileiro, por meio de acordo de cooperação, à implementação do Sistema Nacional de Arquivos de Estado de Moçambique também oferece um bom exemplo sobre a inserção brasileira na consolidação das bases materiais e morais requeridas para o funcionamento do capital-imperialismo em Moçambique.

A instituição brasileira responsável por desenvolver estas ações é o Arquivo Nacional, uma instituição que, ao considerar as precárias infraestruturas para

⁷³ João Marcos Buch. “Sistema penitenciário brasileiro: um inferno”. Publicado no portal *Justificando*, em 23 de dezembro de 2017. Disponível em < <http://justificando.com/2017/09/01/sistema-penitenciario-brasileiro-um-inferno/>>. Acesso dezembro de 2017.

⁷⁴ Disponível em < <http://justificando.com/2017/09/01/sistema-penitenciario-brasileiro-um-inferno/>>. Acesso dezembro de 2017.

manutenção de acervos - como a deterioração do depósito da coordenação regional em Brasília, em razão de umidade e infiltrações⁷⁵ -, aponta para o descaso com que a memória histórica é tratada no país.

O “Projeto de modernização da previdência social de Moçambique”, sob a responsabilidade da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), está dirigido para uma reduzida fração de trabalhadores, posto que 75% da força de trabalho moçambicana, em 2005, atuava em condições de informalidade (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006), contudo, pode criar bases para uma melhor expansão do sistema a depender da correlação de forças

Estas são algumas das contradições da atuação do Brasil na consolidação de instituições em Moçambique e na educação dos seus funcionários.

É importante também ressaltar o número de acordos de cooperação de atuação na educação dos funcionários do aparelho repressivo, o que aponta para um esforço de fortalecimento da função educativa “negativa” do Estado (GRAMSCI, 2011). Um dos exemplos é o acordo na área de defesa. Entre 2012 e 2015, instituições acadêmicas militares brasileiras ofereceram cursos para 41 militares moçambicanos (SCHERER, 2015).

As ações de cooperação para a educação de cidadãos moçambicanos em nível superior e pós-graduação também apresentam contradições típicas da precariedade e fragilidade que caracterizam a inserção brasileira no sistema da ajuda internacional.

O projeto da Universidade Aberta do Brasil em Moçambique (UAB-Moçambique), que compreende formação em Pedagogia, Matemática, Biologia e Administração Pública têm enfrentado inúmeros desafios no seu desenvolvimento (SCHERER, 2015). Reúne, do lado brasileiro, o Ministério da Educação (MEC), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), as Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), de Juiz de Fora (UFJF) e Fluminense (UFF) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). De acordo com Scherer (2015), as universidades moçambicanas envolvidas – Universidade Pedagógica (UP) e Universidade Eduardo Mondlane UEM) – ressentem-se das oscilações ocorridas na implementação do projeto.

⁷⁵ “O Arquivo Nacional está doente”. Matéria publicada no *site* da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), em 29 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.abi.org.br/o-arquivo-nacional-esta-doente/>. Acesso em dezembro de 2017.

Um dos grandes problemas enfrentados é a precariedade do acesso à internet nos polos presenciais localizados em Moçambique, além da escassez de biblioteca com materiais de referência e o não recebimento de apostilas dos cursos (ROSSI, 2015).

A UAB, ademais, não considera as dificuldades de acesso à internet no país. O processo de aprendizagem foi construído nos moldes do projeto brasileiro, com base no computador (ROSSI, 2015), em uma realidade em que o acesso à internet – para aqueles que possuem – ocorre via celular. Em todo o país, a cada 100 habitantes, apenas 0,1 tem acesso à banda larga, enquanto 49,5 tem acesso à internet pelo celular (UNESCO, 2017a). A porcentagem de residências com acesso à internet é de 16,2% e a de indivíduos que usam a internet é de 17,5% (ibid). Considerando o baixo índice de conclusão da educação básica - a média de anos de escolarização em Moçambique é de 9 anos (UNESCO, 2015) - e todos os entraves no acesso aos cursos da UAB, concluímos que este alcança uma minoria da população.

O Programa de “Estudante-Convênio”, em nível de graduação e pós-graduação (PEC-G e PEC- PG), por sua vez, forma moçambicanos no Brasil. Após a conclusão do curso, muitos alunos passaram a ocupar posições no governo de Moçambique (SCHERER, 2015). Como exemplos estão a Procuradora-Geral da República, o Ministro da Educação e Desenvolvimento Humano e seu antecessor imediato, o Ministro da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Formação Profissional e o Ministro da Cultura e Turismo, entre outras autoridades (ibid.).

Grande parte dos estudantes moçambicanos beneficiados pelo programa foram selecionados por meio dos editais específicos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Em 2011, o edital (CNPq – MCT-MZ n. 016/2011) concedeu 50 bolsas para mestrado e doutorado e foi financiado pelo CNPq em parceria com a Vale – empresa cuja atuação, conforme já abordamos, gera diversos conflitos sociais em Moçambique. Em 2012 e 2013, o orçamento concedido para oferta de bolsas para estudantes moçambicanos no Brasil foi de cerca de 8 milhões de reais e, em 2014, o valor caiu para 6 milhões de reais⁷⁶.

O Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique foi concebido nos moldes do Serviço Nacional da Indústria (SENAI) brasileiro e, segundo o projeto,

⁷⁶ Informações contidas nos editais CNPq/MCT - MZ n° 047/2012; CNPq n° 042/2013; CHAMADA CNPq n° 008/2014.

deveria ter uma sede construída em Maputo (Moçambique). Contudo, segundo Scherer (2015), as obras para construção do centro encontravam-se paralisadas em 2015, devido às restrições orçamentárias impostas pelo governo brasileiro às ações de cooperação.

Foram tentadas, inconclusivamente, fontes alternativas para financiar a obra. Em várias ocasiões e níveis, representantes do Governo moçambicano têm confirmado a prioridade atribuída à cooperação brasileira para a formação profissional local e recordado ao Governo brasileiro o compromisso da implantação do Centro (SCHERER, 2015, p.4).

O acordo de cooperação firmado para o desenvolvimento deste centro de formação profissional é mais um exemplo da imbricação dos interesses privados no público, visto que o centro tem como protagonista o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), apesar de contar com financiamento público.

EXPROPRIAÇÕES: ASPECTOS DO ESTADO EDUCADOR

Conforme sinalizamos, a análise dos acordos de cooperação entre Brasil e Moçambique aponta para esforços de fortalecimento da “função educativa negativa do Estado” (GRAMSCI, 2011), por meio do aperfeiçoamento das suas funções repressivas. Tais esforços não podem ser analisados de forma desconectada das formas truculentas características da atuação internacional da burguesia brasileira (FONTES, 2010), imersa nas “imposições cegas da valorização do valor” (FONTES, 2014).

A combinação de expropriação e repressão, repressão e mais expropriação, educa as massas, da mesma forma que o chicote educa o trabalhador escravizado.

Neste sentido, expropriação e repressão formam um complexo educativo “negativo” (ensinam “o que não se deve fazer”) que é mesclado com iniciativas educativas “positivas” de difusão de valores, comportamentos e disposições mentais que ensinam como pensar e agir e dão suporte à *integração desigual das forças produtivas*, onde se inserem Brasil e Moçambique em posições desiguais.

A atuação da *Vale* em Moçambique exemplifica esta questão. Com a sua chegada ao país, houve promessas de geração de emprego e desenvolvimento local, que não se concretizaram. Apesar de promover um discurso de “irmandade” sobre a cooperação Sul-Sul, o então presidente Lula usava suas visitas ao país para fazer pressão para que fossem reduzidas as restrições sobre trabalhadores estrangeiros nas operações da *Vale* (MARSHALL, 2014). A fase de construção do projeto incluiu não só um grande número de trabalhadores brasileiros, mas também os da construção civil das

Filipinas (ibid.). As poucas oportunidades de emprego geradas pelas operações de mineração e as desigualdades dramáticas nos salários e benefícios entre estrangeiros e nacionais criam uma sensação de descontentamento. Soma-se a isso o descumprimento dos acordos realizados com as famílias reassentadas pela *Vale*.

Moçambique 2012

Em maio de 2012, membros da Rede Internacional dos Atingidos pela Vale receberam um e-mail de um brasileiro leigo missionário que havia participado das atividades da rede antes de ir trabalhar para Moçambique. Ele relatou que os agricultores em Nampula foram contando histórias de pessoas estranhas que aparecem nas suas machambas, sem aviso prévio, fazendo medições, tirando amostras de solo e calculando as receitas das colheitas. Estas pessoas pediram bilhetes de identidade dos agricultores e, posteriormente, devolveram os bilhetes junto com um pagamento de indenizações. As receitas vinham da empresa Vale Moçambique, a transação era alegadamente justificada nos termos do Direito do Uso e Aproveitamento da Terra (MARSHALL, 2012, p.2-3).

Desde então, desenrola-se um repertório de confrontos que vão de petições enviadas ao governo de Moçambique para tomar providências para que a Vale cumpra seus compromissos com as famílias reassentadas na região de Cateme e no Bairro 25 de Setembro (acesso à água, terra fértil, energia, indenização, bens coletivos de transporte, saúde, educação etc.), passeatas em frente à empresa, até o bloqueio das estradas de acesso à mina da Vale em Moatize (abril de 2013) e da ferrovia de escoamento do carvão (maio de 2013) (MUTZENBERG, 2014). Ressalta-se que os protestos são violentamente reprimidos pelo Estado.

Como forma de “educar o consenso”, a *Vale* realizou doação para viabilizar a construção da fábrica de medicamentos antirretrovirais e se envolveu em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para realizar cursos de capacitação para agricultores reassentados (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013). Garcia e Katto (2014) apontam que, após muita negociação com o governo moçambicano, a empresa foi obrigada a contribuir com um centro de formação em Tete, em parceria com a *Odebrecht* e a *Keltz*.

Além da atuação da Vale, a presença educativa brasileira em Moçambique é representada pelo “Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA)”, fruto de cooperação triangular entre Brasil, Moçambique e Japão.

Os projetos implementados no quadro do ProSAVANA são coordenados pelo Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique (MASA), pela

Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

De acordo com o site do programa⁷⁷, este tem como visão “melhorar as condições de vida da população no Corredor de Nacala através de um desenvolvimento agrícola regional sustentável e inclusivo”.

São apontadas as seguintes missões: 1) Melhorar e modernizar a agricultura com vista a um aumento da produtividade e produção, e diversificação da produção agrícola; 2) Gerar emprego através de investimentos agrícolas e do estabelecimento de cadeias de valor.

O PROSAVANA compreende três projetos: 1) Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala (ProSAVANA – PI); 2) Projeto de Apoio ao Plano Diretor para o Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala (ProSAVANA – PD); 3) Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola ao Nível das Comunidades com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária com vista ao Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala (ProSAVANA – PEM).

O cronograma inicial do PROSAVANA-PI seria de abril de 2011 até março de 2016 (5 anos); o cronograma do PROSAVANA-PD seria março de 2012 até ao primeiro trimestre de 2014 e; o cronograma do PROSAVANA-PEM seria maio de 2013 a maio de 2019 (6 anos).

Em agosto de 2011, o jornal *Folha de São Paulo* relatou a história de uma “missão” de 40 proprietários rurais brasileiros de Mato Grosso que visitaram Moçambique (*Folha de São Paulo*, 14 de agosto de 2011). Este artigo incluiu uma entrevista do Presidente da Associação dos Produtores de Algodão de Mato Grosso, Carlos Ernest Augustin⁷⁸:

– “Moçambique é um Mato Grosso no meio da África, com terra de graça, sem tanto impedimento ambiental e frete muito mais barato para a China...Hoje, além de a terra ser caríssima em Mato Grosso, é impossível obter licença de desmate e limpeza de área”.

⁷⁷ <http://www.prosavana.gov.mz/?lang=pt-pt>. Acesso em dezembro de 2017.

⁷⁸ Reproduzida na “Estratégia da Comunicação do ProSAVANA e Seu Impacto: Análise dos Documentos da JICA Divulgados e Escapados” elaborada pela organização “No to Land Grab, Japan” (“Não à usurpação de Terras, Japão”), que foi formada em 2010 por cidadãos e especialistas engajados em temas globais de alimentação e agricultura. A organização enviou uma carta aberta sobre o ProSAVANA à JICA, em Dezembro de 2011, preocupada com o seu impacto nas famílias agricultoras em Moçambique (<http://landgrab-japan.blogspot.de/2011/12/jica.html>). Desde então, tem estado engajada em atividades de advocacia sobre o ProSAVANA.

Em outubro de 2012, a União Nacional de Camponeses de Moçambique (UNAC), o maior movimento de camponeses do país, publicou um comunicado em que sistematizava as suas preocupações em relação ao PROSAVANA.

Em maio de 2013, a UNAC e vinte e três organizações da sociedade civil locais submeteram uma carta aberta aos governos dos três países pedindo a suspensão imediata do programa, a divulgação de informações e a sua reavaliação, de modo a incorporar a participação autônoma e ativa dos camponeses⁷⁹.

Em resposta, os governos comprometeram-se a realizar um “diálogo aberto e transparente” com os camponeses e organizações da sociedade civil.

Devido às resistências ao programa, os cronogramas e os métodos de implementação foram alterados. De acordo com entrevista que realizamos com um integrante do movimento de resistência ao PROSAVANA, as instituições proponentes vêm utilizando mecanismos de coerção e de cooptação das resistências.

Entre abril e junho de 2015, foram realizadas audiências públicas em dezenove distritos onde seria implementado o programa. Mais de oitenta organizações da sociedade civil acusaram manipulações e encenações que teriam ocorrido durante o processo de “consulta” às comunidades.

Em maio de 2016, quarenta e seis documentos relacionados ao ProSAVANA, como o “Projeto de Engajamento das Partes Interessadas” foram vazados, assim como foram obtidos mais de cem documentos públicos por meio da lei japonesa de acesso à informação⁸⁰.

Estes documentos indicaram que estava em curso uma estratégia deliberada de exclusão das entidades que teciam críticas ao PROSAVANA. Esta estratégia foi financiada pela agência japonesa JICA, como uma “Proposta de Intervenção e Plano de Ação”.

As estratégias do “plano de ação” incluíam a formação de uma “rede distrital de colaboradores” (incluindo administradores regionais e autoridades tradicionais) para diminuir a influência das organizações contrárias ao programa, especialmente as organizações externas à Moçambique; ações junto à mídia para contestar a legitimidade

⁷⁹ “Comunicado Conjunto e Questionamentos da Sociedade Civil de Moçambique, Brasil e Japão sobre o ProSAVANA com Relação aos Documentos do Governo Recentemente Vazados”. Documento da Campanha Não ao PROSAVANA. 27 de agosto de 2016.

⁸⁰ No to Land Grab, Japan. “Estratégia da Comunicação do ProSAVANA e Seu Impacto: Análise dos Documentos da JICA Divulgados e Escapados”.

das organizações contrárias ao PROSAVANA; ações para desvincular a imagem do programa a ser implementado em Moçambique em relação ao Programa de Desenvolvimento do Cerrado Brasileiro (PRODECER) e diminuição da visibilidade dos atores brasileiros envolvidos no PROSAVANA, como a FGV Projetos; e um “Projeto de engajamento das partes interessadas”.

Este projeto envolveu a contratação de um consultor local, que mapeou os potenciais conflitos e conflitos de interesses existentes entre os grupos. Durante o mapeamento, foram realizadas entrevistas com diversos grupos, que ocorreram de forma individualizada, como uma estratégia de fragmentação das resistências e desorganização das lutas.

Foram realizadas “intervenções estratégicas” para promover a formação de “alianças” em apoio ao programa e a divisão dos movimentos opositores. Foi criada uma “plataforma específica de diálogo”/ “Comité Consultivo de Trabalho para o PROSAVANA”⁸¹.

O quadro 26, elaborado pela organização “No to land grab, Japan” (2016), a partir da análise dos relatórios da “estratégia de intervenção” do PROSAVANA, descreve a metodologia utilizada para a classificação das organizações “da sociedade civil”:

⁸¹ No to Land Grab, Japan. “Estratégia da Comunicação do ProSAVANA e Seu Impacto: Análise dos Documentos da JICA Divulgados e Escapados”.

Quadro 26. Classificação das organizações da sociedade civil em relação ao seu posicionamento sobre o PROSAVANA

Nome da organização	Influência	Interesse	Influência Potencial no ProSAVANA
ActionAid	alta	médio (*se o diálogo existir, alto; se não, sem qualquer interesse.)	Opinião do líder e <u>pode mobilizar outros para cooperar. Se as condições não forem satisfeitas, ele está muito disposto a deixar o ProSAVANA morrer e muitos o seguirão.</u>
ADECRU	Alta	Médio sobre a pop. local / baixo para outras OSCs (*demasiado esquerdista)	O seu <u>interesse é alto porque a filosofia do programa actual vai contra a ADECRU.</u>
CESC	Alta	alto (*através de rede)	A trabalhar com ONGs locais. Quer estar envolvida.
CTA (Confederação das Actividades Económicas)	Alta	Alto	<u>Envolvimento-chave do sector privado.</u>
CTV (Centro Terra Viva)	alta (*através de estudos ambientais)	moderado (*mas pode tornar-se alto)	Rede grande de paralegais nas aldeias (>600!)
OXFAM Moçambique	alta (*alcance internacional)	médio	A financiar a campanha pelos direitos sobre a terra.
Solidariedade	alta (posição na PPOSC-N)	moderado (*mas só com mudanças)	
PPSC-N (Plataforma Provincial da Sociedade Civil - Nampula)	alta (muitos membros)	Moderado	

Fonte: “No to Land Grab, Japan”, 2016, p.67. ⁸²

As estratégias para levar adiante o PROSAVANA incluíram diversas formas de intimidação, ameaças e cooptação de lideranças. Observa-se que o aparato estatal do Japão, especialmente, foi utilizado com a finalidade de fortalecer a dimensão educativa “negativa” (GRAMSCI, 2011) do programa: por meio de diversas estratégias, é ensinado “o que não se deve fazer”.

Em 2015, o presidente nacional da UNAC faleceu ao realizar uma visita à província da Zambézia na tentativa de convencer o presidente da união distrital a não viajar para o Japão com o objetivo de divulgação do PROSAVANA. As causas de sua morte são ainda desconhecidas. Em um contexto em que o “acordo de paz” esteve ameaçado e ocorreram inúmeros sequestros e assassinatos de intelectuais e jornalistas, fazer oposição ao PROSAVANA tornou-se ainda mais perigoso⁸³.

Conforme foi possível observar, a implementação do PROSAVANA foi inicialmente concebida sem considerar mecanismos de participação, o que reforça a

⁸² Disponível em <http://farmlandgrab.org/26449>. Acesso dezembro 2017.

⁸³ No to Land Grab, Japan. “Estratégia da Comunicação do ProSAVANA e Seu Impacto: Análise dos Documentos da JICA Divulgados e Escapados”.

hipótese de que o programa não foi pensado com o objetivo de satisfazer as necessidades locais (CLASSEN, 2013).

É preciso reforçar que o programa incorpora ainda uma dimensão educativa “positiva” (GRAMSCI, 2011) de “formação de multiplicadores”, que terão a função de disseminar “novas técnicas de gerenciamento do uso de recursos naturais”, que deverão ser “absorvidas” pelos agricultores familiares (PROSAVANA-TEC, 2011)⁸⁴, em um claro processo de apagamento da cultura local e dos conhecimentos agrícolas tradicionais, que são classificados como “pouco produtivos” (ACCIOLY, 2014).

Em termos de capacitação e treinamento de recursos humanos, a ideia é romper os problemas de internalização dos sistemas de produção a serem estudados e recomendados e relativos tanto aos diferentes idiomas falados no campo, como no que se refere às atitudes e comportamentos sociais segundo as diferentes etnias e estágios de conhecimentos em agricultura e pecuária. Neste caso, é que se pretende envolver instituições e organizações locais na execução do projeto, treinar seus quadros no Brasil e em Moçambique, e formar uma equipe de pelo menos 150 multiplicadores capazes de ensinarem e disseminarem na região novas técnicas de gerenciamento do uso de recursos naturais para uso agrícola; de multiplicação, beneficiamento e comércio de sementes; de gestão da pesquisa, planejamento participativo e de difusão de tecnologias; e do uso de modelos de decisão para o gerenciamento da produção, processamento e comércio da produção agrícola; entre outros (PROSAVANA-TEC, 2011).⁸⁵

A partir da mobilização e pressão exercida por parte dos camponeses e demais organizações, o discurso do PROSAVANA teve que ser alterado para passar a incluir as comunidades locais, que deveriam ser ouvidas em consultas públicas.

Contudo, conforme foi notado, a participação no contexto de Moçambique reforça a ideia da *seletividade* da ampliação do Estado.

A importância da participação como mecanismo para “verificação da segurança” de um empreendimento é difundida pelo Banco Mundial desde os anos 1980 (FRASER, 2005). Nos anos 1990, o BM ainda publicou materiais de “boas práticas” na promoção da participação, como o *The Participation Sourcebook* (1996). Neste período, o banco teve que admitir que excluir as comunidades locais aumenta as probabilidades de conflitos e nutre os movimentos de oposição, causando riscos ao desenvolvimento dos empreendimentos.

A inserção do governo brasileiro em um programa concebido desta forma autoritária revela, uma vez mais, a imbricação dos interesses privados no público, a

⁸⁴ Agência Brasileira de Cooperação/ EMBRAPA. JBPP/PCJ/008-JBM. ProSAVANA- TEC. 2011.

⁸⁵ Agência Brasileira de Cooperação/ EMBRAPA. JBPP/PCJ/008-JBM. ProSAVANA- TEC. 2011.

fusão pornográfica (FONTES, 2010) entre Estado e capital de diferentes origens, onde o Estado brasileiro assume o caráter truculento característico da atuação internacional da burguesia brasileira.

Os conflitos relacionados à atuação da empresa *Vale* e das entidades do agronegócio brasileiro envolvidas no PROSAVANA são atravessados pela presença do governo brasileiro, que diversas vezes utilizou o fundo público como forma de mediação de conflitos – diversos acordos de cooperação podem ser compreendidos como tendo este caráter.

A análise destes conflitos, que revelam a face educadora “negativa” do Estado, ao ser realizada em articulação com a análise dos acordos de cooperação - e sua função educativa “positiva” – oferece uma perspectiva concreta sobre o caráter pedagógico da atuação brasileira em Moçambique.

Ademais, oferece uma compreensão sobre a dinâmica do bloco histórico capital-imperialista e as variadas maneiras em que o vínculo orgânico entre *conteúdo* e *forma* é promovido. Ressalta-se aqui o importante papel do Banco Mundial, enquanto um intelectual, no estabelecimento deste vínculo que sustenta o bloco histórico capital-imperialista, onde o Brasil se integra de forma desigual e subalterna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE NA TEIA CAPITAL-IMPERIALISTA

Conforme defendido na presente tese, o Banco Mundial, modelo de intelectual coletivo de um grupo internacional de países capital-imperialistas (FONTES, 2010), desempenha papel fundamental na consolidação e manutenção do vínculo orgânico que resulta na hegemonia do bloco histórico capital-imperialista.

Concretamente, o banco penetra no interior dos estados periféricos (de forma direta e explícita, no caso de Moçambique); impõe políticas econômicas (articulado ao FMI) e sociais; concede empréstimos de baixos montantes, que são vinculados à condicionalidades que servem de balizamentos para a avaliação, concessão e manutenção dos empréstimos realizados pelos bancos, investidores e demais organismos internacionais; promove a formação dos seus intelectuais, que passam a atuar de maneira afinada à lógica e à dinâmica do grande capital no plano internacional; e exerce o controle e o monopólio sobre a produção teórico-científica e até estatística relacionadas aos países secundários.

O estudo histórico sobre a entrada de Moçambique na teia capital-imperialista nos fornece vívidos elementos para compreender a dinâmica do capital-imperialismo e os sentidos pedagógicos das relações econômico-diplomáticas entre o Brasil e este país africano – uma relação marcada pela *integração desigual das forças produtivas* no âmbito internacional.

Ao mesmo tempo, reforça a compreensão sobre o papel de intelectual central assumido pelo Banco Mundial (PEREIRA, 2010), que, pelas vias da coerção (das condicionalidades e avaliações do país) e do fomento ao consenso (que é exercido de distintas formas, inclusive no estímulo à cooperação entre Brasil e Moçambique), impulsionou Moçambique - com a participação ativa das frações burguesas locais – a assumir o processo de liberalização no final dos 1980 e a adentrar na teia capital-imperialista.

A atuação das empresas brasileiras em Moçambique expõe de diversas formas a imbricação de interesses privados no público, uma *fusão pornográfica* entre capital de diferentes origens e o Estado. Neste contexto, o fundo público é utilizado tanto para abrir os caminhos e possibilitar a internacionalização das empresas brasileiras, quanto é

utilizado como forma de mediação dos inúmeros conflitos gerados devido à atuação truculenta da burguesia brasileira em solo africano.

O que chamamos de “mediação de conflitos” está relacionado ao esforço pessoal por parte do governo brasileiro - no período analisado, este esforço é sintetizado na figura de Lula – não só na promoção das empresas brasileiras, mas também no estabelecimento de acordos de cooperação que favoreçam os seus interesses de acumulação de mais-valor, de apassivamento da classe trabalhadora e de fortalecimento do aparato educativo repressivo.

Neste sentido, o “mix truculência/sedução” (FONTES, 2010, p.336), aprofundado sob a direção dos governos de Lula, fornece importante experiência de apassivamento da classe trabalhadora e reconfiguração desta para as novas condições psicofísicas da divisão internacional do trabalho, o que alçou o Brasil à posição de parceiro do capital-imperialismo (FONTES, 2010).

Na relação com Moçambique, a cooperação brasileira se alinha à agenda de reformas promovida pelo Banco Mundial e sinaliza para a integração subalterna da burguesia brasileira ao capital-imperialismo: uma burguesia imersa nas “imposições cegas da valorização do valor” (FONTES, 2014) e impelida (devido à sua condição de subalternidade), em uma “fuga para frente” (FONTES, 2010), à extração de mais-valor no âmbito interno e externo.

Assim, a cooperação brasileira atua na educação da força de trabalho e dos funcionários do Estado moçambicano. Aqui, compreendemos a educação em sua função “positiva” e “negativa”, que, ademais, articula repressão e expropriação, promovendo o disciplinamento e a permanente necessidade de sujeição dos trabalhadores ao capital.

Em Moçambique, conforme abordamos no capítulo 1, o passado colonial (que perdurou até 1975) impôs a subordinação do trabalhador nativo por meio do xibalo (trabalho forçado realizado por trabalhadores “livres”) e das legislações que instituíam obrigações de pagamento de impostos. Em uma sociedade cindida pela discriminação inerente ao colonialismo, os chamados “indígenas” (que não tinham acesso à educação e aos demais direitos concedidos aos cidadãos) serviam como mão de obra extremamente barata. Tão barata que os africanos “assimilados” (que tinham se adequado à cultura e aos valores europeus) encontravam dificuldades no mercado de trabalho.

O fim da subordinação do trabalho ao capital foi uma das principais bandeiras da FRELIMO na luta pela libertação do colonialismo. Ao tomar o poder em 1975, estatizou a educação, a posse da terra, as indústrias e os serviços de saúde. No projeto

político dos anos “revolucionários”, os trabalhadores, liderados pelo partido, deteriam o poder e comandariam o processo histórico. Contudo, os problemas da vida real pulsam, engendram contradições, emergências, pragmatismos. Os críticos da atuação da FRELIMO apontam para o duro controle do partido sobre os trabalhadores e sobre os processos de trabalho, que, muitas vezes, iam de encontro à cultura tradicional e às tradicionais formas organizativas da produção agrícola, o que gerou descontentamento, especialmente entre os agricultores familiares e tribais.

Os brutais ataques sofridos pelo país pelas investidas contrarrevolucionárias em prol da desestabilização do governo de orientação socialista, lançaram os trabalhadores à condição de extrema pauperização. Todos os avanços alcançados durante os primeiros anos da revolução na alfabetização, na construção de escolas, no sistema público de saúde e na economia foram intencionalmente apagados da história do país, conforme denuncia Hanlon (1991).

A adequação de Moçambique ao pacote de ajustes estruturais consolidou a virada liberalizante da FRELIMO no final dos anos 1980 e impulsionou o processo de expropriação do Estado pela elite nacional, composta em grande parte por membros da FRELIMO que ocuparam cargos no governo, em alianças (de forma subordinada) com o capital estrangeiro.

Foram feitas exigências, por parte do Banco Mundial e FMI, de que o governo privatizasse as empresas públicas, como condição para que o país pudesse voltar a receber empréstimos. Desta forma, muitos operários que ainda se encontravam empregados nas fábricas foram demitidos. Ampliou-se o número de trabalhadores expropriados, disponíveis para vender sua força de trabalho em um mercado com forte presença estrangeira e pouco propenso a assimilar os moçambicanos – o que aponta para o avanço da *integração desigual das forças produtivas*, com a exploração em diferentes graus de trabalhadores de diferentes nacionalidades.

O amplo pacote de reformas impactou o funcionamento do Estado como um todo, alterou drasticamente o caráter do sistema educacional e aprofundou a precarização das condições de vida.

A experiência africana com as reformas aportou ao Banco Mundial a compreensão de que os ajustes macroeconômicos de choque (NAÍM, 1994) deveriam ser complementados por reformas institucionais de mais longo prazo, que demandariam a construção de um consenso interno (WB, 1989). Neste sentido, o banco recomendou que as reformas deveriam unir os esforços da comunidade internacional de doadores, de

forma que os empréstimos (essenciais para o orçamento do Estado moçambicano) tivessem como condicionalidade o cumprimento desta agenda (WB, 1989), que imprimiu centralidade à “agenda da boa governança” e ao setor educacional, que assumiu função de “alívio à pobreza” e disciplinamento dos trabalhadores.

Conforme defendemos no capítulo 4, os acordos de cooperação Sul-Sul estabelecidos entre Brasil e Moçambique também estão articulados a esta agenda, na medida em que contribuem para as seguintes metas estabelecidas pelo Banco Mundial para a África (WB, 1989): desenvolver “competências técnicas” entre os funcionários do governo visando à instituição de um sistema de recompensa por desempenho; incentivo às organizações locais, comunais e não-governamentais de todo tipo; desenvolver um sistema judiciário que garanta direitos de propriedade e segurança dos contratos; reformar as legislações sobre os direitos de propriedade da terra, permitindo a sua venda; aproveitar o potencial da mineração; melhorar a coleta de dados por parte do governo e o acesso à informação.

Um padrão de acumulação firmemente baseado em expropriações de diversas ordens, requer renovadas formas de convencimento, aliadas a um alto grau de controle político-militar e de medidas de contenção social. Neste contexto, inserem-se as políticas de “alívio à pobreza”, a “cooperação” e a “participação” – que, no caso de Moçambique, a exemplo dos *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) e dos conflitos relacionados ao PROSAVANA (conforme tratado no capítulo 4), ocorre de maneira extremamente seletiva.

O avanço das expropriações é conduzido de maneira explícita ao longo dos documentos do Banco Mundial direcionados à África e à Moçambique. Devido ao potencial de exploração da agricultura capitalista, dos recursos minerais e de força de trabalho extremamente barata, o foco do BM para Moçambique recai sobre a agricultura familiar (responsável, em 2009, por 80% das ocupações no país), que é apontada como “atrasada” e “pouco produtiva”. São recomendadas políticas que estimulam a integração dos camponeses ao agronegócio (de forma “empreendedora”, ou seja, sem vínculos trabalhistas) e a expulsão do campo.

Com estes objetivos de fundo, são empreendidas reformas educacionais no ensino primário e no ensino técnico-profissional. A concepção de capital humano permeia estas reformas e aponta para contradições específicas *da integração desigual das forças produtivas* moçambicanas no contexto do capital-imperialismo, conforme é tratado no capítulo 3:

- 1) Estímulo à contratação de força de trabalho estrangeira; manutenção de baixos níveis de escolaridade e baixos salários para a força de trabalho moçambicana.
- 2) Dosagem do acesso à escolarização e controle da “qualidade” da educação.
- 3) Competências rudimentares, estímulo à informalidade e expulsão do campo.

Desta forma, mesmo após 10 anos do início da reforma do ensino primário, a taxa de analfabetismo em Moçambique seguiu alta. Antes da reforma, em 2003, a taxa de analfabetismo no país era de 53,6% (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015). Em 2014, ela havia caído para 44,9% (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a). Se comparado ao período inicial do governo da FRELIMO após a independência, esta queda foi bem mais modesta. O governo conduzido por Samora Machel reduziu a taxa de 93% para 72%.

Fica evidente que os ajustes estruturais não têm outro propósito senão manter e reproduzir a situação de subalternidade em todas as economias onde são implementados. Por suposto, as dinâmicas sociais locais imprimem novas complexidades para a sua efetivação, o que requer renovadas formas de coerção e convencimento, de modo complementar e permanente.

Neste sentido, compreendemos que a agenda da cooperação brasileira em Moçambique, entre 2004 e 2015, se relaciona diretamente a uma tentativa de contornar os entraves locais à implementação e ao sucesso das reformas.

Esta não é uma tarefa simples em um país que em pouco mais de uma década passou por três *modus operandi* estatais: colonialismo, período revolucionário e liberalização. Somados a este fator, os altos índices de analfabetismo, a multiplicidade linguística e a “pluralidade legal” (SANTOS, 2006) compõem alguns dos entraves ao desenvolvimento das “competências” dos funcionários das instituições centrais para o capital-imperialismo.

A proximidade linguística e cultural entre Brasil e Moçambique, o discurso da cooperação horizontal e da parceria, somados às avançadas estratégias de cooptação e apassivamento da classe trabalhadora brasileira - desenvolvidas pelos governos do período de nossa análise -, tornaram o Brasil um parceiro estratégico do capital-imperialismo no avanço da agenda de reformas.

Ao analisar as ações de cooperação entre Brasil e Moçambique ressaltamos o processo (ainda em curso) de ampliação do Estado moçambicano: uma *ampliação externa e seletiva*.

O conceito de ampliação *externa e seletiva* busca expressar o “inchaço” da sociedade civil internacional – proporcionado pela invasão de ONGs e instituições de diversas procedências a partir de meados dos 1980 (HANLON, 1991) – em relação à sociedade política no seio do Estado de Moçambique. Esta situação foi resultante do processo de desmantelamento dos aparatos estatais ocorrido ao longo do período de desestabilização (que ocorreu, a rigor, até a assinatura do acordo de paz em 1992).

A ampliação do Estado em Moçambique é um processo sinuoso e que ainda se encontra em andamento. A sua análise explicita a forte ingerência externa na agenda de políticas nacionais, operada largamente pelos mecanismos da dívida e da cooperação internacional. O fortalecimento da sociedade civil no interior do Estado ocorre por indução externa e de forma extremamente seletiva. Contudo, a análise da correlação de forças no processo de ampliação do Estado em Moçambique é bastante complexa.

Enquanto beneficia grupos e associações afinados aos interesses do grande capital, a atuação estatal tende a reprimir violentamente os grupos e indivíduos moçambicanos que assumem uma postura crítica na defesa da terra e do seu modo de viver.

Por outro lado, articulações de movimentos sociais brasileiros com camponeses e movimentos sociais moçambicanos vêm constituindo uma “resistência Sul-Sul” (AGUIAR; PACHECO, 2016) para denunciar violações de direitos por parte do governo moçambicano em aliança com empresas, como no caso da atuação da mineradora *Vale*. Esta articulação possibilitou o estreitamento das relações entre movimentos sociais dos dois países (ibid.), que se reforçaram com a adesão de organizações japonesas que investigam e combatem a “usurpação de terras” (*land grabbing*) a nível mundial. Formou-se, então, uma “Cooperação Triangular dos Povos” e as “Conferência Triangular dos Povos” (realizadas em 2013, 2014 e 2017).

Em 2014, foi lançada a “Campanha Nacional Não ao PROSAVANA”, que é apoiada por movimentos sociais e pesquisadores dos três países. Devido à pressão internacional e à articulação local junto aos camponeses, esta campanha logrou desacelerar o andamento do PROSAVANA⁸⁶. Este caso aponta para a complexidade

⁸⁶ De acordo com reportagem publicada no jornal *Le Mond Diplomatique Brasil* em 4 de junho de 2018. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/camponeses-mocambicanos-derrotam-o-agronegocio/>>. Acesso 31 julho 2018.

que é analisar a atuação organizações estrangeiras e a constituição da sociedade civil em Moçambique.

Por fim, se afirmamos que a expropriação e a repressão educam pela via negativa (ensinam o que não se deve fazer), também afirmamos que as resistências às expropriações possibilitam o acúmulo de conhecimentos técnicos (o conhecimento das legislações, do funcionamento do aparato legal); a sistematização dos saberes tradicionais (os conhecimentos das comunidades sobre o manejo do solo e recursos hídricos); a compreensão crítica sobre a totalidade contraditória do sistema capitalista (a luta de classes no processo de ampliação da atuação das corporações à nível mundial); a elaboração e o fortalecimento das estratégias organizativas; e o avanço no internacionalismo das lutas populares, em oposição ao “encapsulamento das lutas de classes no interior de cada país” (FONTES, 2010, p.161) forjada pela reconfiguração internacional ocorrida no pós guerra fria.

As resistências, desta forma, educam e nutrem as esperanças por um futuro de soberania e autodeterminação dos povos.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO NO CAPITAL-IMPERIALISMO

Conforme sinaliza Fontes (2010), o predomínio do capital-imperialismo supõe um acirramento de atividades voltadas para a produção de mais-valor e de extração de sobretrabalho, como forma de responder ao predomínio do capital portador de juros, que é resultante da condensação/imbricação de todas as formas de capital (industrial, bancário e comercial).

A geração de mais-valor, “que sorri ao capitalista com todo o encanto de uma criação do nada” (Marx, no livro I de O Capital), está diretamente relacionada à exploração do trabalho, da apropriação do tempo de trabalho em que o trabalhador labuta além dos limites do trabalho necessário para o seu auto sustento e que para ele não cria nenhum valor – o sobretrabalho.

Por este motivo, a produção de trabalhadores expropriados, o controle sobre eles e a educação da força de trabalho (que é a única mercadoria capaz de gerar mais-valor) impõem-se enquanto necessidade direta do conjunto do capital e formam uma das bases sociais que sustentam permanentemente o capitalismo.

A expropriação da população do campo - gerando enormes massas de seres sociais despossuídos e necessitados de vender a sua força de trabalho – é aliada à uma multiplicidade de expropriações secundárias (FONTES, 2010), que avançam sobre antigas conquistas dos trabalhadores, retirando-lhes todas as formas de direitos que foram adquiridos por meio das lutas.

Neste sentido, o capital-imperialismo não pode prescindir da figura do Estado, que também é expropriado, passando a atuar contra os trabalhadores. Para cumprir as exigências de garantir os altos teores de expropriações, relacionadas à exploração internacional e combinada do trabalho (FONTES, 2010), a “ossatura” (ibid.) do Estado também precisa ser alterada. Ganham relevância as instituições estatais que operam e organizam as expropriações, garantem a ordem social, o cumprimento dos contratos, o pagamento das dívidas, o respeito às regras do mercado e o disciplinamento da força de trabalho.

Desta forma, a educação dos funcionários assume importância, juntamente à educação da força de trabalho em geral. É realçado o papel educador do Estado, atuante na função educativa positiva (ensinar como agir, difundir comportamentos e formas de pensamento) e na função educativa negativa (ensinar como não agir, por meio de estratégias cada vez mais renovadas de repressão).

O conceito gramsciano de “bloco histórico”, metodologicamente, nos auxilia na compreensão da materialidade do aspecto educador do Estado. O vínculo orgânico entre *conteúdo* (o conjunto das forças sociais e do mundo da produção) e *forma* (formas ético-políticas específicas), que sustenta o bloco histórico capital-imperialista, é tecido de forma a consolidar a *integração desigual das forças produtivas* e a exploração internacional e combinada do trabalho (FONTES, 2010).

A *integração desigual* foi possibilitada a partir do avanço da fragmentação do processo produtivo, gestada a partir do princípio de Babbage (BRAVERMAN, 1998), precursor da teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961; BECKER, 1962).

A fragmentação do processo produtivo, aliada à liberalização dos mercados, possibilitou o desencadeamento de uma economia internacional fundada na especialização produtiva, constituindo, entre as nações periféricas, um “padrão de acumulação exportador de especialização produtiva” (OSÓRIO, 2012), focado, em sua maioria, em atividades extrativistas voltadas para a exportação de *commodities* (especialmente agrícolas e minerais) com um grau mínimo de processamento tecnológico.

O monopólio do conhecimento científico-tecnológico (por meio de patentes, instituições e infraestrutura de pesquisa) exercido pelas nações centrais do capitalismo; o processo de transferência de valor das economias periféricas para as economias centrais (MARINI, 1973) e o mecanismo da dívida externa, atuam de forma a aprofundar e reproduzir a situação de dependência (ACCIOLY et al, 2016).

Ademais, estes fatores exercem influência direta nas políticas educacionais dos países capitalistas-dependentes (ibid.). Primeiramente, o mecanismo da dívida estrangula o orçamento público, que leva à contenções no orçamento educacional, especialmente nos períodos de baixo crescimento econômico (políticas de austeridade). Segundo, o mecanismo da dívida impõe a adesão aos pacotes de ajustes, como forma de buscar estabilidade macroeconômica e sinalizar aos bancos e investidores internacionais que o país honrará seus compromissos financeiros com estas instituições.

Os ajustes, conforme tratamos ao longo da tese, incidem diretamente sobre a educação da força de trabalho. A *integração desigual das forças produtivas* demanda que as políticas educacionais das nações secundárias assumam um caráter altamente pragmático, pois, no mercado mundializado, a mercadoria força de trabalho é incorporada no rol das “vantagens comparativas” de um país, com a possibilidade de atrair ou repelir investidores.

Este pragmatismo é expresso por meio da difusão da “pedagogia das competências” (RAMOS, 2003), que desloca as finalidades educacionais para o objetivo maior de prover aos estudantes “instrumentos para se lidar com a realidade”, “determinações de como agir em resposta a certas contingências” e determinar “hábitos de ação” (ibid.).

Concretamente, os pacotes de ajustes para o setor educacional reforçam a necessidade da “universalização” da educação escolar. Contudo, estabelecem parâmetros para o currículo escolar e o financiamento da educação, possibilitando a expansão do capital privado educacional; a administração educacional, cunhada sob a lógica empresarial da “eficiência” e do “controle de resultados”; e sobre a formação dos professores, cada vez mais cerceados no exercício da profissão.

Apesar de a universalização da educação ser uma reivindicação histórica da classe trabalhadora, esta bandeira foi apropriada pelo capital como forma de estimular o disciplinamento (FONTES, 2010) dos trabalhadores; desonerar o setor produtivo, retirando-lhe a necessidade de formar seus trabalhadores e repassando esta função para o Estado; e como forma de ampliar a acumulação de capital com a expansão do mercado educacional.

Neste contexto, as escolas assumem a função de prover o mínimo de educação necessário para que a massa dos trabalhadores se adeque às condições instáveis e flexíveis do mercado. A definição das competências cognitivas e socioemocionais em cada contexto nacional busca responder à necessidade de flexibilidade e resiliência que o trabalhador deve desenvolver para melhor servir ao mercado. A dualidade educacional (CUNHA, 1980) não deixou de existir e às elites é garantida uma educação de conteúdo mais amplo que possibilite o acesso aos níveis educacionais mais elevados.

O estudo do contexto educacional africano nos aponta que a persistência de grandes massas de trabalhadores analfabetos não é um problema *à priori* para o capital. Quando o alto índice de analfabetismo passa a representar riscos à governabilidade e à segurança dos negócios ou quando é necessário ampliar o exército de reserva para garantir os baixos salários e aumentar o mercado consumidor interno, avança o entendimento, entre as frações burguesas locais em alianças com o capital estrangeiro, de que é necessário ampliar o acesso à certificação escolar nos níveis mais rudimentares. Neste contexto, também está inserido a figura do “analfabetismo funcional”, um analfabetismo com certificação de escolarização.

Em Moçambique, a despeito de ter sido empreendida uma reforma do ensino primário (a partir de 2004), a taxa de analfabetismo saiu de 53,6% em 2003 para 44,9% em 2014, após uma década (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a). O governo revolucionário conduzido por Samora Machel havia logrado reduzir o analfabetismo de 93%, em 1975, para 72% em apenas cinco anos (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015).

Em 2014 também foram registradas 4 milhões de matrículas no ensino primário inferior (classes 1 a 5). Contudo, apenas 6,4% dos estudantes que haviam completado a segunda classe (equivalente ao segundo ano do ensino fundamental brasileiro) eram capazes de ler e escrever em português (UNESCO, 2015).

Desta forma, para a classe trabalhadora, a universalização se colocou como meramente formal (BARBOSA, 2015), pois expande a formação escolar e restringe o saber. Esta aparente contradição – expandir o acesso à escola e limitar o acesso ao conhecimento – é sintetizada no conceito de “necessidades básicas de aprendizagem”, fomentado pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990.

Este conceito responde às necessidades do atual momento do capital-imperialismo de estruturar os sistemas educacionais nacionais segundo demandas diferenciadas, relativas ao modelo de desenvolvimento adotado, ao tipo de capital predominante na região, ao potencial de exploração de recursos naturais e de força de trabalho e ao contexto da luta de classes em âmbito local e internacional.

As políticas educacionais, desta forma, são desenvolvidas de forma a responder a estas necessidades, que, ademais, moldam os currículos e expandem ou contêm a oferta educacional em seus diferentes níveis.

Em Moçambique, as “necessidades básicas de aprendizagem” enfatizaram o acesso ao ensino primário inferior (classes 1 a 5), que registrou 4 milhões de matrículas em 2014. As matrículas no ensino primário superior (classes 6 e 7), em 2014, não alcançaram nem um milhão de estudantes (UNESCO, 2015). Para compreender a dimensão destes números, em 2017, 45% da população (estimada em 29,7 milhões de habitantes) tinha de 0 a 14 anos (UNFPA, 2017), ou seja, cerca de 13 milhões de habitantes encontravam-se em idade escolar.

Uma estratégia recomendada pelo Banco Mundial e utilizada nos países subalternos para responder às pressões populares por acesso a níveis educacionais mais elevados - uma consequência da ampliação do acesso aos níveis elementares – é a

concessão de bolsas ou o financiamento para que o estudante ingresse em uma instituição privada no próprio país ou no exterior.

No Brasil, existem os exemplos do “Programa Universidade Para Todos (PROUNI)” e do “Programa de Financiamento Estudantil (FIES)”, que repassam recursos públicos para universidades privadas – no caso do segundo programa, existe o reembolso parcial por parte do estudante.

No caso dos países africanos, o envio de estudantes para o exterior - como forma de “educar os melhores cérebros” - somado aos baixos investimentos para o desenvolvimento da ciência e tecnologia a nível nacional, estimulam o fenômeno da “fuga de cérebros”, que, por sua vez, contribui para o esvaziamento das instituições de ensino superior locais, impactando a qualidade da educação nos diferentes níveis.

Conforme apontamos no capítulo 2, a lógica econômica inscrita no âmbito do capital-imperialismo não possui limitações éticas “a priori”. Relembrando a colocação de Lawrence Summers (economista-chefe do Banco Mundial em 1991) relatada por Ferguson (2007) e referenciada no capítulo 2:

Em 12 de dezembro de 1991, Lawrence Summers [...] escreveu um memorando interno do Banco Mundial (mais tarde divulgado na imprensa) em que argumentou que a exportação de poluição e resíduos tóxicos para o Terceiro Mundo constituía um “mercado de bem-estar mundial”, economicamente sólido, que deveria ser ativamente encorajado pelo Banco Mundial. Uma vez que “os custos do impacto da poluição na saúde depende dos cálculos das perdas econômicas pelo aumento da morbidade e mortalidade”, escreveu ele, “uma determinada quantidade de poluição prejudicial à saúde deve ser despejada nos países com os menores custos, que serão os países com os salários mais baixos”. Além disso, sugeriu ele, “carcinógenos associados com, por exemplo, o câncer de próstata devem ser menos preocupantes em países onde as pessoas não são suscetíveis de viver o tempo suficiente para desenvolver tais doenças. Em termos econômicos, “os países pouco populosos da África estão muito pouco contaminados” (FERGUSON, 2007, p.70, tradução nossa).

Esta é uma particularidade do capital-imperialismo em vastas regiões da África - que tende a se expandir para outras regiões – que reforça a ideia de que a persistência de elementos arcaicos não é um desvio no processo do desenvolvimento capitalista. “A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do ‘cálculo capitalista’” (FERNANDES, 1975, p.53).

Este entendimento é fundamental para a compreensão da educação no capital-imperialismo, pois, sem as resistências e lutas no âmbito da sociedade civil e, mesmo, em esferas do Estado, é perceptível a ausência de parâmetros civilizatórios mínimos da democracia liberal burguesa.

Para o capital, não há limites para a precarização da educação, pois até as escolas mais precárias cumprem a função de fornecer competências, conceder certificados (BIRDSALL et al, 2000) e disciplinar a classe trabalhadora.

Consideramos que a precarização, além do aspecto físico da infraestrutura, alimentação escolar, material escolar e outros - em Moçambique, a alimentação escolar é composta, em grande parte, por papa de soja proveniente de doações (SANTARELLI, 2015) e um dos maiores problemas reportados é a falta de carteiras nas escolas (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2015a) -, engloba também o aspecto qualitativo da educação (incluindo o trabalho docente e a formação do professor).

Neste sentido, a escola se desumaniza e retira das crianças e dos jovens as perspectivas sobre o futuro. Devido a este motivo, o avanço das expropriações – base do capital-imperialismo – demanda permanentes formas de coerção e de construção de consenso (convencimento, cooptação) com a finalidade maior de garantir a hegemonia.

Assim, o aspecto educador do Estado é cada vez mais perceptível, tanto em sua função educativa positiva (ensinando como agir), mas, principalmente, em sua função educativa negativa exercida pelo aparato jurídico-militar.

Neste contexto, torna-se urgente a articulação das resistências dos trabalhadores da educação (e trabalhadores em geral) em nível internacional, para fazer frente à “cooperação” comandada pelo capital e construir conhecimentos e estratégias organizativas que possibilitem a retomada de direitos que foram expropriados, a autodeterminação e a soberania popular sobre a definição das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ABREU, A.F.V. A cooperação sul-sul e a atual dinâmica da ajuda internacional para o desenvolvimento. Anais do I Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Brasília, julho de 2012.

ABRAHAMSEN, R. *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York: Zed Books, 2000.

ACANDA, J.L. *Sociedade Civil e Hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ACCIOLY, I. A educação ambiental para a agricultura familiar e as influências do agronegócio: aproximações entre Brasil e Moçambique. *Tempus, Actas de saúde Coletiva*, Brasília, n.8, v.2, 2014.

_____. *Economia Extrativa e Políticas Educacionais: Educando para a Dependência*. Anais da V Conferência Internacional do IESE: “Desafios da investigação social e económica em tempos de crise”. Maputo, 19-21 de setembro, 2017.

ACCIOLY, I.; GAWRYSZEWSKI, B.; NASCIMENTO, L. *Commodifying Education in a Dependent Capitalist Country*. In: LEHER, R.; ACCIOLY, I. (Orgs.). *Commodifying Education: Theoretical and Methodological Aspects of Financialization of Education Policies in Brazil*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers, 2016.

ACTIONAID. *Contradicting Commitments: How the Achievement of Education For All is Being Undermined by the International Monetary Fund*. 2005.

AGUIAR, D.; PACHECO, M.E. (Orgs.). *A Cooperação Sul-Sul dos povos do Brasil e de Moçambique: Memórias da resistência ao PROSAVANA e análise crítica de seu plano diretor*. Rio de Janeiro: FASE, 2016.

AKKARI, A. *Internacionalização das Políticas Educacionais: Transformações e Desafios*. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALMEIDA, E.L.; KRAYCHETE, E.S. O Discurso Brasileiro Para a Cooperação em Moçambique: Existe Ajuda Desinteressada? *Revista Astrolábio. Nueva Época*, n.10. Universidade Nacional de Córdoba, Argentina, 2013.

_____. *Da Euforia à Constatação de Fragilidade: As Relações entre Brasil e Países Africanos em Momento De Crise*. V Conferência Internacional do IESE. Maputo, 19-21 setembro, 2017.

AMISI, B.; PEEK, B.; MAGUWU, F. *Ataque Corporativo dos BRICS durante o Extrativismo Africano. Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades*, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

ARAÚJO, M.G.M. *As aldeias e o seu papel na distribuição territorial da população rural na república popular de Moçambique*. Finisterra, vol. XVIII, nº 36, 1983.

_____. *Os espaços urbanos em Moçambique*. Espaço e Tempo, São Paulo: GEOUSP, 2003.

ARAÚJO, S. *O Estado e as instâncias comunitárias de resolução de conflitos em Moçambique: Das diferentes políticas impostas à diversidade de respostas locais*. 12ª Assembleia Geral da CODESRIA. Youndé, Camarões, dezembro de 2008.

ARRUDA, M. *ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?* In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 41-74.

ASSIS, R.D. *A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro*. Revista CEJ, n. 39, v.11, 2007.

BABBAGE, C. *On the Economy of Machinery and Manufactures*. New York: Cambridge University Press, 2009.

BECKER, G. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *The Journal of Political Economy*, vol.70, n.5, 1962.

BERLINER, D. Rational responses to high stakes testing: the case of curriculum narrowing and the harm that follows. *Cambridge Journal of Education*, v.3, 2011.

BERLIM. ATA GERAL REDIGIDA EM BERLIM EM 26 DE FEVEREIRO DE 1885. Conferência de Berlim, 1885.

BIRDSALL, N.; PINCKNEY, T.; SABOT, R. Natural Resources, Human Capital and Growth. Carnegie Endowment. Global Policy Program. Working Papers, n.9, 2000.

BRAGANÇA, A.; DEPELCHIN, J. Da Idealização da FRELIMO à compreensão da história de Moçambique. *Estudos Moçambicanos*, Maputo, 1986.

BRAGANÇA, A.; WALLERSTEIN, I. *The African Liberation Reader, Vol.1: The Anatomy of Colonialism*. Londres: Zed Press, 1982a.

_____. *The African Liberation Reader, Vol.2: The National Liberation Movements*. Londres: Zed Press, 1982b.

_____. *The African Liberation Reader, Vol.3: The Strategy of Liberation*. Londres: Zed Press, 1982c.

BRAVERMAN, H. *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review Press, 1998.

BRITO, L.; CHAIMITE, E.; PEREIRA, C.; POSSE, L.; SAMBO, M.; SHANKLAND, A. *Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012)*. Maputo: IESE, 2015.

BROCK-UTNE, B. *Whose Education for All? The Recolonization of the African Mind*. New York: Falmer Press, 2000.

BUCCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BURKI, S. J.; PERRY, G. (Orgs.). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1998.

CABAÇO, J.L. *Moçambique: Identidade, Colonialismo e Libertação*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

CAMPOS, R.P.; LIMA, J.B.B; GONZALEZ, M.J.F. *Questões Conceituais e Metodológicas sobre os estudos da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*. In: IPEA. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília: IPEA, 2012.

CAMPOS, P.H.P. *A diplomacia das empreiteiras: as empresas nacionais de construção pesada e a política externa brasileira*. I Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Abri. Brasília, 12 e 13 de julho, 2012.

_____. *O Processo de Transnacionalização das Empreiteiras Brasileiras, 1969-2010: Uma Abordagem Quantitativa*. *Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades*, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

CARDOSO, M.L. *Para uma leitura do método em Karl Marx: Anotações sobre a "Introdução" de 1857*. *Cadernos do ICHF*. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Niterói, n.30, setembro, 1990.

_____. *Do materialismo no método de Marx*. *Anais do IV Colóquio Marx Engels*. Unicamp: CEMARX, 1999.

CASTEL-BRANCO, C.N. *Refletindo Sobre Acumulação, Porosidade e Industrialização em Contexto de Economia Extrativa*. *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2013.

_____. *Economia Extrativa e Financeirização: uma abordagem sobre crescimento económico e acumulação em Moçambique*. *Seminários CEsA (Centro de Estudos Africanos)*, Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa, 2014.

- CASTELO, R. A teoria marxiana do pauperismo e o debate com o reformismo social-democrata. Anais do V Colóquio Internacional Marx Engels, 2007.
- _____. O Social-Liberalismo: Uma Ideologia Neoliberal para a “Questão Social” no Século XXI. Tese de doutoramento em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.
- CHAUUA, R. Sobre África: Questões, Tradições e Ubuntu: Pensando os ritos de iniciação em Moçambique. Revista Teias, n.35, v.15, 2014.
- CHESNAIS, F. A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- CLASSEN, S F. Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan’s role. Tokyo, 2013. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/291148040_Analysis_of_the_discourse_and_background_of_the_ProSAVANA_programme_in_Mozambique_-_focusing_on_Japan's_role>. Acesso dezembro 2017.
- COELHO, J.P.C.B. Protected Villages and Communal Villages in the Mozambican Province of Tete (1968-1982): A History of State Resettlement Policies, Development and War. Tese de Doutorado. University of Bradford: Department of Social and Economic Studies, 1993.
- CROCKER, C. Us Policy toward Mozambique: statement to the Africa Subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee, 24 June, 1987. In: US State Department, “Current Policy n.983”, 1987.
- CRUZ, Rosana E. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? Revista Educar, n. 22. Curitiba, 2003.
- CUNHA, L. A. Educação e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980.
- _____. A universidade Reformanda – o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.
- DIAS, J.; GUERREIRO, M.V. Relatório de Campanha de 1957 (Moçambique e Angola). Missão de estudos das minorias étnicas do ultramar português. Lisboa, 1958.
- DREIFUSS, R.A. Corporações estratégicas e estados nacionais: os protagonistas do grande jogo. In: BENJAMIN, C. et al. (Org.). Visões da Crise. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- EDUCATION POLICY AND DATA CENTER (EPDC). FHi360. Mozambique: National Education Profile 2014. Disponível em <https://www.epdc.org/sites/default/files/documents/EPDC%20NEP_Mozambique.pdf>. Acesso dezembro 2017.
- ESTEVES, P.; ABREU, A.; FONSECA, J.; NIV, A.; ASSUNÇÃO, M.; URIAS, F. A Cooperação Para O Desenvolvimento, Os BRICS e a Política Externa Brasileira. In: JACOB, O. Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.
- FANON, F. Os Condenados da Terra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- FERGUSON, J. Global Shadows: Africa in the neoliberal world order. Durham NC: Duke University Press, 2007.
- FERNANDES, F. Sociedade de classes e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERREIRA, J.C.N.; VEIGA, V.S. Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique (Decreto-Lei n. 39.666, de 20 de maio de 1954). Anotado. Lisboa, 1957.
- FINGERMAN, N. N. A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique - Um estudo de Caso Comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA (Tese). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. São Paulo, 2014.

FIORI, J.L. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. Carta Maior, 25 de maio de 2013. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Brasil-e-seu-%2527entorno-estrategico%2527-na-primeira-decada-do-seculo-XXI/4/28080>. Acesso dezembro de 2017.

FIRMINO, G. A questão linguística na África pós-colonial: o caso do português e das línguas autóctones em Moçambique. Maputo: Promedia, 2002.

_____. A situação do português no contexto multilíngue de Moçambique. Anais do II Simpósio Mundial de Estudos de Língua Portuguesa. A língua portuguesa: Ultrapassar fronteiras, juntar culturas. Universidade de Évora, 6 a 11 de Outubro de 2009.

FOLIO, F. La criminalité à Maputo, Mozambique: origine, distribution et répercussions spatiales. European Journal of Geography. Espace, Société, Territoire, 2005.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial e a educação brasileira: 20 anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1998. p. 229-253.

FONTES, V. O Brasil e o Capital-Imperialismo: Teoria e História. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

_____. BRICS e Capital-Imperialismo: Novas Contradições em Debate. Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

FORQUIN, J-C. As abordagens sociológicas do currículo: Orientações teóricas e perspectivas de pesquisa. Educação e Realidade, n.21, v.1, 1996.

FRASER, A. *Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?* Review of African Political Economy, Vol. 32, N. 104/105, Oiling the Wheels of Imperialism, 2005.

FRANCISCO, A. *Política Pública e Intervencionismo: Porque Existe o PARP em Moçambique?* In: BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C.N.; CHICHAVA, S.; FRANCISCO, A. (Orgs.). Desafios para Moçambique 2012. Maputo: IESE, 2012.

FRELIMO. *Discurso Oficial do Comité Central*. In "Documentos Base da Frelimo", n.1, Maputo, 1977.

FUKUYAMA, F. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press, 2004.

GARCIA, A.S.; KATTO, K.Y.M. A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

GARCIA, A.S. O novo Acordo de Cooperação e Facilitação do Investimento entre Brasil e Moçambique: Algumas Considerações. Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OPLP)/UFF, 17 de abril de 2015.

GASPERINI, L. *Moçambique: Educação e Desenvolvimento Rural*. Roma: Iscos, 1989.

GOICOECHEA, S. Grupo Informal de Governação e Aliança 2015. Transparência da Ajuda Externa e do Orçamento em Moçambique. Maio 2010. Disponível em: <https://www.trocaire.org/sites/trocaire/files/resources/policy/aid-budget-transparency-mozambique-portuguese.pdf>. Acesso em 28 de setembro de 2016.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*, vol.3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRANJO, P. Limpeza ritual e reintegração pós-guerra em Moçambique. *Análise Social*, v. 42, n.182, Lisboa, 2007.

_____. Determination and chaos according to Mozambican divination. *Etnográfica: Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, v.11, n.1, 2007a.

GWIN, C. "U.S. relations with the World Bank, 1945-1992". In: KAPUR, DEVESH, LEWIS, JOHN P., WEBB, RICHARD. *The World Bank, Its First Half Century, Volume 2*, 1997.

HANLON, J. *Mozambique: Who calls the shots?* Bloomington (Indiana): Indiana University Press, 1991.
 _____. Do donors promote corruption? The case of Mozambique. *Third World Quarterly*, vol. 25, n. 4, 2004.

HELENO, M.G.B.; MARTINS, M.D. *Cooperação ou dominação? A política externa do governo Lula para a África. Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades*, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

HILL, D. *O Neoliberalismo Global, a Resistência e a Deformação da Educação*. *Currículo sem Fronteiras*, v.3, n.2, pp.24-59, 2003.

HODGES, T.; TIBANA, R. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa: Principia, 2005.

ISAACMAN, A. F.; ISAACMAN, B. *Mozambique: From Colonialism to Revolution, 1900-1982*. Colorado: Westview Press, 1983.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

_____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: IPEA/ABC, 2016.

JERVEN, M. *Africa: Why economists get it wrong?* London: Zed Books, 2015.

KOSÍK, K. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAZAGNA, A. Michel Cahen, Moçambique: O Marxismo, A Nação e o Estado. Entrevista com Michel Cahen, realizada em 23 de fevereiro de 2006, em Bordeaux. *Revista Crítica Marxista*, n.25, 2007.

LEHER, R. *Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: A Educação como Estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1998.

_____. Para silenciar os Campi. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol.25, n.88, outubro, 2004.

_____. A Universidade Reformanda: Atualidade para pensar tendências da educação superior 25 anos após sua publicação. *Revista Contemporânea de Educação*, vol. 8, n. 16, 2013.

LEITE, I. C. *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*. *Observador On-line*, v.7, n. 03, 2012.

LENIN, V. *O IMPERIALISMO, ETAPA SUPERIOR DO CAPITALISMO*. Navegando Publicações. Campinas, 2011.

LESSA DE ALMEIDA, E. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: Os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana. *Caderno CRH*, n.76, v.29. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

LIGUORI, G. Verbete "Estado". In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.) *Dicionário Gramsciano*. São Paulo: Boitempo, 2017.

LUCE, M. O Subimperialismo, Etapa Superior do Capitalismo Dependente. *Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades*, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

MABUCANHANE, N. Das aflições políticas à cooperação econômica entre Moçambique – Rússia: debates, dilemas e perspectivas. *Revista brasileira de geografia econômica*, n.10, 2017.

MACAMO, E. Da disciplinarização de Moçambique: ajustamento estrutural e as estratégias neoliberais de risco. *Africana Studia*, n.6, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2003.

_____. *Um País Cheio de Soluções*. Maputo: Produções Lua, 2006.

MACHEL, S. Educar o homem para vencer a guerra, criar uma sociedade nova e desenvolver a pátria. Coleção Estudos e Orientações, N° 2. Maputo: FRELIMO, 1973.

_____. Produzir é Aprender. Aprender para Produzir e Lutar Melhor. Discurso de Samora Machel proferido em 1971. In: MACHEL, S. A nossa luta. Maputo: Imprensa Nacional, 1975.

_____. Produzir é um ato de militância: Orientações do Presidente da FRELIMO e da República Popular de Moçambique, Camarada Samora Machel, aos operários das empresas industriais. Departamento de Informação e Propaganda da FRELIMO. Maputo, 1976.

_____. Sobre os problemas, função e tarefas da juventude moçambicana. Coleção Estudos e Orientações. Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo: FRELIMO, 1977a.

_____. Relatório do Comité Central ao 3º Congresso da Frelimo: o partido e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular. Maputo, Departamento do Trabalho Ideológico da Frelimo, 1977b.

_____. A Alfabetização é uma batalha para a libertação e desenvolvimento. Discurso de abertura da Campanha Nacional de Alfabetização. Doc. Inf. CEDIMO, Série A (1), 1979. Disponível em <http://www.mozambiquehistory.net/smm_discursos_1978.php>. Acesso em setembro de 2017.

_____. Impermeabilizemo-nos contra as manobras subversivas, intensificando a ofensiva ideológica e organizacional no seio dos combatentes e massas. Coleção Estudos e Orientações. Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo: FRELIMO, 1980.

_____. Estruturar o partido para melhorar a vida do povo. Coleção Estudos e Orientações. Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo: FRELIMO, 1983.

_____. Sindicatos organizarão os trabalhadores para matar a fome e a nudez. Maputo: Edições do Partido Frelimo, 1983a.

MAMDANI, M. Ciudadano y Súbdito. África Contemporanea y el legado del colonialismo tardio. México: Siglo XXI, 1998.

MANDLATE, O. Capacitação das Empresas Nacionais e Conteúdo Local de Megaprojectos em Moçambique. In: BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C.N.; CHICHAVA, S.; FORQUILHA, S.; FRANCISCO, A. (Orgs.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, 2015.

MARINI, R.M. *Dialéctica de la dependencia*. México: ed. Era, 1973.

MARSHALL, J. Making Education Revolutionary. In: SAUL, J. S. *A difficult road: The transition to Socialism in Mozambique*. New York: Monthly Review Press, 1985.

_____. Megaprojetos de mineração e Trabalho: Trabalhar para a Vale “a pior empresa do mundo”: casos do Canadá, Brasil e Moçambique. Conference Paper nº 21, III Conferência Internacional do IESE. Maputo, 4 e 5 de setembro, 2012.

_____. A gigante mineradora brasileira Vale: por trás da imagem de solidariedade Sul-Sul. *Tensões mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades*, v. 10, n. 18 e 19. Fortaleza: EdUECE, 2014.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*, livro III. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. *O Capital: crítica da economia política*, livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATOS, N.; MOSCA, J. *DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR*. In: BRITO; CASTEL-BRANCO; CHICHAVA; FRANCISCO. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010.

MENESES, M.P. *Corpos de violência, linguagens de resistência: as complexas teias de conhecimento no Moçambique contemporâneo*. In: SANTOS, B.S.; MENESES, M.P. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. *Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.106, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2015.

MINTER, W. *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. London: Zed Books, 1994.

MIR-ARTIGUES, P.; GONZALEZ-CALVET, J. Funds, Flows and Time: An Alternative Approach to the Microeconomic Analysis of Productive Activities. New York: Springer, 2007.

MONJANE, B. Movimentos Sociais, Sociedade Civil e Espaço Público em Moçambique: Uma análise crítica. Cadernos CERU, v.27, n.2, 2016.

MOTTA, V.C. Ideologia do Capital Social: atribuindo uma face mais humana ao capital. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

MUTZENBERG, R. Protestos sociais em Moçambique: Uma agenda de pesquisa. Civitas, n.1, v.14. Porto Alegre, 2014.

NAÍM, M. Latin America: The Second Stage of the Reform. Journal of Democracy, v.5, n.4.,1994.

NEGRÃO, J. Para que o PARPA resulte: Reflexão epistemológica sobre um processo candente. Maputo, Manuscrito, 2002.

NOGUEIRA, I.; OLLINAHO, O. From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Working Paper Institute of Socioeconomics. University of Geneva, 2013.

NOGUEIRA, I.; OLLINAHO, O.; PINTO, E.C.; BARUCO, G.; SALUDJIAN, A.; PINTO, J.P.G.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C. *Mozambican economic porosity and the role of Brazilian capital: a political economy analysis*. DISCUSSION PAPER, IE-UFRJ, 2016.

NORTH, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NKRUMAH, K. Neo-Colonialism: The last stage of Imperialism. New York: International Publishers, 1965.

_____. Handbook of Revolutionary Warfare: A Guide to the Armed Phase of the African Revolution. New York: International Publishers, 1968.

_____. Revolutionary Path. London: Panaf Books, 1973.

NYE, J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.

OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA; OSÓRIO; LUCE (Orgs.). Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PECEQUILLO, C.S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. Revista Brasileira de Política Internacional, n.51, v.2, 2008.

PENNA FILHO, P.; LESSA, A.C. O Itamaraty e a África: As Origens da Política Africana do Brasil. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 39, 2007.

PEREIRA, J.M.M. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. Poder, política e dinheiro: a trajetória do Banco Mundial entre 1980 e 2013. In: PEREIRA, J.M.M.; PRONKO, M. (Orgs.). A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

PEREIRA, J.M.M. Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 58, no 2, 2015.

PEREIRA, I. B. *Verbetes: Educação Profissional*. In: CALDART, R.S.; PEREIRA, I.B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs.) *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

PEREIRA, E.M.B. Análise dos principais desafios e entraves para a cooperação técnica internacional em saúde Brasil-Moçambique. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, n.22, v.7, 2017.

PESSÔA, V.L.S.; INOCÊNCIO, M. E. *O PRODECER (re)visitado: as engrenagens da territorialização do capital no Cerrado*. *Campo-Território: revista de geografia agrária*. Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-22, jun., 2014.

PINHEIRO, L. “Ao vencedor, as batatas”: O reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, n.39, Rio de Janeiro, 2007.

PITCHER, M.A. *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*. New York: Cambridge University Press, 2002.

POLANYI, K. *A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTELLI, H. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, J.M.M.; PRONKO, M. (Orgs.). *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

QUEMBO, C.D. O poder do poder: Operação Produção (1983) e a produção dos 'improdutivos' urbanos no Moçambique pós-colonial. *Cadernos de História de Moçambique*, n.1, 2012.

RAMOS, M. N. É possível uma pedagogia das competências contra-hegemônica? Relações entre pedagogia das competências, construtivismo e neopragmatismo. *Trabalho, Educação e Saúde*, n.1, v.1, 2003.

_____. *Pedagogia das Competências*. In: PEREIRA, I.B.; LIMA, J.C.F. (Orgs.). *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009.

RIBEIRO, F.B. Do Esgotamento Revolucionário à Liberalização: o movimento sindical face às privatizações em Moçambique na década de 1990. *Caderno CRH*, v.28, n.74. Salvador, 2015.

RICE, C. Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek. Brasília, Brazil, April 27, 2005. _____. Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim. Itamaraty. Brasília, Brazil, March 13, 2008.

RIKOWSKI, G. *Messing with the Explosive Commodity: School Improvement, Educational Research and Labour-Power in the Era of Global Capitalism*. Conferência apresentada na “British Educational Research Association Conference”, no simpósio “If We Aren’t Pursuing improvement, What are We doing?” Cardiff University, 7 – 10 September, 2000. Disponível em: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00001610.htm>

RODNEY, W. *How Europe Underdeveloped Africa*. Dar-Es-Salaam: Tanzanian Publishing House, 1973.

ROSENBERG, N. Charles Babbage: pioneer economist. In: ROSENBERG, N. *Ibidem Exploring the black box. Technology, economics, and history*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

ROSS, E. A. *Report on Employment of Native Labor in Portuguese Africa*. New York, 1925.

ROSSI, A. *Moçambique, O Brasil é aqui: Uma investigação sobre os negócios brasileiros na África*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SANTARELLI, M. *Cooperação Sul-Sul brasileira: A experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique*. ActionAid Brasil, 2015.

- SANTOS, B.S. The heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique. *Law & Society Review*, v.40, n.1, 2006.
- SANTOS, L.C.M. As relações Brasil – Portugal: Do Tratado de Amizade e Consulta ao processo de descolonização lusa na África (1953-1975) (Tese). Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Brasília, 2011.
- SANTOS, V.S. Brasil e Moçambique nos anos 1974-1986: Economia e Política Externa no diálogo Sul-Sul. *Revista de Ciências Humanas*, v. 14, n. 2. Viçosa, 2014.
- SAUL, J. S. A difficult road: The transition to Socialism in Mozambique. New York: Monthly Review Press, 1985.
- SCHERER, L.M. Relatório de Gestão da Embaixada do Brasil junto à República de Moçambique - Embaixadora Ligia Maria Scherer. Brasília, 2015.
- SCHLESINGER, S (Org.). Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do Prosavana em Moçambique. Maputo: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), 2013.
- SCHULTZ, T. Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, vol.51, n.1, 1961.
- SEN, A.; WOLFENSOHN, J. Let's Respect Both Sides of the Development Coin. *The New York Times*, 5 de maio de 1999.
- SMITH, A. A Riqueza das Nações: Uma Biografia. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- STEINER, P. “Blending” of aid and private flows in South-South cooperation: A case study of the relationship between Brazilian FDI and Aid in Mozambique (Thesis). Masters in Socio-Economics. University of Geneva, 2014.
- STIGLITZ, J. Mas instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. *Hacia el consenso post-Washington*. *Desarrollo Económico*, n.151, 1998.
- _____. A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.
- THOMAZ, O.R. “Escravos sem dono”: a experiência social dos campos de trabalho em Moçambique no período socialista. *REVISTA DE ANTROPOLOGIA*. SÃO PAULO, USP, 2008.
- TINEL, B. Labour, labour power and the division of labour. In: FINE, B.; SAAD-FILHO, A. (Orgs.). *The Elgar Companion to Marxist Economics*. Northampton: Edward Elgar, 2012.
- UCHOAS, L. Imperialismo brasileiro: Vale explora trabalhadores no Canadá. *Jornal Brasil de Fato*, 27 de agosto a 2 de setembro, Rio de Janeiro, 2009.
- UNAC; GRAIN. *Relatório “Os usurpadores de terras do corredor de Nacala: Uma nova era de luta contra plantações coloniais no norte de Moçambique”*. Fevereiro, 2015.
- VAZ, J.D. A Educação a serviço do Capital-Imperialismo nas Relações de Cooperação Sul-Sul (Brasil-Moçambique) – 2003 a 2015. Texto para Exame de Qualificação de Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.
- VIDIGAL, C. Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI. *RECIIS–Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v.4, n.1. Rio de Janeiro, 2010. p.36-45.
- VILAS, C.M. Más allá del "Consenso De Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial. *América Latina Hoy*, n.26, 2000.
- VISENTINI, P.F. As revoluções Africanas: Angola, Moçambique e Etiópia. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

VIZENTINI, P.G.F. A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: EdUFRGS, 2004.

VOZA, P. Verbete “Intelectuais”. In: LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.) Dicionário Gramsciano. São Paulo: Boitempo, 2017.

WEITZ, R. Continuities in Soviet foreign policy: The case of Mozambique. Comparative Strategy, England: Routledge, 1992.

WILLIAMSON, J. Reformas Políticas na América Latina na Década de 1980. Revista de Economia Política, v.12, n.1, 1992.

_____. “What Should the Bank think about the Washington Consensus?” Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000. Julho, 1999.

_____. “Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina”. Palestra apresentada na FAAP. São Paulo, 25 de agosto de 2003.

_____. “The Washington Consensus as Policy Prescription for Development”, A lecture in the series "Practitioners of Development" delivered at the World Bank, January 13, 2004.

WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, P.P. After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Washington: Peterson Institute Press, 2003.

WOLFENSOHN, J. New Directions and New Partnerships Address to the Board of Governors. The World Bank Group. Washington, D.C., October 10, 1995.

DOCUMENTOS:

BANCO MUNDIAL:

WORLD BANK. Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action. Washington, D.C: World Bank, 1981.

_____. Education Policies for Sub-Saharan Africa: Adjustment, Revitalization, and Expansion. Washington, D.C: World Bank, September, 1987.

_____. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth - A Long-Term Perspective Study. Washington, D.C: World Bank, 1989.

WORLD BANK; IBRD. The World Bank Participation Sourcebook. Washington, DC, 1996.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado em um mundo em transformação. Washington, DC: Banco Mundial, 1997.

MORISSET, Jacques. Foreign Direct Investment in Africa: Policies also matter. The World Bank/The International Finance Corporation. Foreign Investment Advisory Service, 2000.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches. Washington, D.C., 2001.

WORLD BANK. Skills Development in Mozambique: Issues and Options. 2004.

BANCO MUNDIAL. Moçambique: Análise de Pobreza e Impacto Social. Admissão e Retenção no Ensino Primário – O Impacto das Propinas Escolares. 2005.

WORLD BANK; GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. *PROGRAMA INTEGRADO DA REFORMA PROFISSIONAL DE MOÇAMBIQUE (PIREP): Estrutura da Política de Reassentamento (RPF)*. Julho, 2005b.

WORLD BANK. The World Bank and Mozambique: 20 Years of Collaboration. Washington, D.C., 2005c.

WORLD BANK. *Project Appraisal Document on A Proposed Credit In The Amount Of Sdr 20.8 Million (Us\$30 Million Equivalent) to The Government Of Mozambique For A Technical And Vocational Education And Training Project*. February 21, 2006.

BANCO MUNDIAL. Grupo Banco Mundial em Moçambique: Capacitar para o crescimento alargado, 2007.

WATKINS, Alfred; EHST, Michael. The World Bank/The International Finance Corporation. Science, Technology, and Innovation. Capacity Building for Sustainable Growth and Poverty Reduction. Washington, 2008.

BANCO MUNDIAL. Eliminando as Barreiras para o Desenvolvimento Inclusivo: Sumário do Relatório Económico de Moçambique. Washington: Banco Mundial, 2010.

BANCO MUNDIAL; IPEA. Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília, 2011.

WORLD BANK. Africa's Future and the World Bank's Support to It. Washington, 2011.

FOX, Louise; SANTIBAÑEZ, Lucrecia; NGUYEN, Vy; ANDRÉ, Pierre. Education Reform in Mozambique: Lessons and Challenges. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, 2012.

ROBB, Alicia; VALERIO, Alexandria; PARTON, Brent (Orgs). Entrepreneurship Education and Training: Insights from Ghana, Kenya and Mozambique. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, 2014.

CHO, Yoonyoung; FEDA, Kebede. Skills and employability in Mozambique: Implications for Education and Training Policies. World Bank. Washington, 2015.

BANCO DE MOÇAMBIQUE:

BANCO DE MOÇAMBIQUE. Departamento de Estudos Económicos e Estatística. Divisão de Balança de Pagamentos. BOLETIM ANUAL DA BALANÇA DE PAGAMENTOS. ANO 6 – Nº 06. Maputo, 2009.

BANCO DE MOÇAMBIQUE. Departamento de Estudos Económicos e Estatística. Divisão de Balança de Pagamentos. BOLETIM ANUAL DA BALANÇA DE PAGAMENTOS, 2010.

BANCO DE MOÇAMBIQUE. Departamento de Estudos Económicos e Estatística. Divisão de Balança de Pagamentos. BOLETIM ANUAL DA BALANÇA DE PAGAMENTOS. 2012.

BANCO DE MOÇAMBIQUE. Departamento de Estudos Económicos e Estatística. Divisão de Balança de Pagamentos. BOLETIM ANUAL DA BALANÇA DE PAGAMENTOS. 2013.

BANCO DE MOÇAMBIQUE. Departamento de Estudos Económicos e Estatística. Divisão de Balança de Pagamentos. BOLETIM ANUAL DA BALANÇA DE PAGAMENTOS. 2014

FÓRUM ECONÓMICO MUNDIAL:

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2011-2012: Mozambique. WEF, 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL:

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique - Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 2000.

International Monetary Fund. External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users – Appendix III, Glossary. Washington DC: IMF, 2003.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report (Review of the Economic and Social Plan for 2003)*, 2004.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper: Annual Progress Report*, 2005.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper - Economic and Social Plan for 2005*, 2005.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper. ACTION PLAN FOR THE REDUCTION OF ABSOLUTE POVERTY (2006-2009)*, 2007.

International Monetary Fund. Independent Evaluation Office. *O Papel do FMI na Definição do Envelope de Recursos Externos dos Países da África Subsaariana: DOCUMENTO DE ESTUDO PARA AVALIAÇÃO DO GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE (IEO)*, 2006b.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper - Annual Progress Report—Review of the Economic and Social Plan for 2007, 2009*.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper*, 2011.

International Monetary Fund. *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper - Progress Report*, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE):

OECD; AfDB; UNDP; UNECA. *African Economic Outlook: Mozambique*, 2011.

OECD. *OECD Investment Policy Reviews: Mozambique. Executive Summary and Recommendations*, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

UN General Assembly. Resolutions Adopted by The General Assembly during its Third Session. Technical Assistance for Economic Development - 200 (III). December, 1948. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/71/IMG/NR004371.pdf?OpenElement>. Acesso novembro 2017.

UN General Assembly. Resolutions Adopted by The General Assembly during its Fourteenth Session. Expanded Programme of Technical Assistance -1383(XIX). November, 1959. Disponível em < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/06/IMG/NR014206.pdf?OpenElement>>. Acesso em novembro 2017.

UN CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Investment Policy Review: Mozambique*. New York and Geneva, 2012.

UNFPA. United Nations Population Fund. *Situação da População Mundial 2017. Brasil/Angola*, 2017.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015. O Trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano*. New York, 2015.

UNESCO:

UNESCO. *World Declaration on Education For All*. New York: UNESCO, 1990.

UNESCO. *Learning: the treasure within; report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century (highlights)*. Paris: UNESCO, 1996.

UNESCO. *Relatório Anual 2015 – Moçambique*. 2015

UNESCO. *UNESCO moving forward the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Paris, 2017.

UNESCO; Broadband Commission for Sustainable Development. *The state of broadband: Broadband catalyzing sustainable development*. New York, 2017a.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE:

REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE. *Boletim da República*, 3º suplemento. Lei nº 4 de 1983.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Boletim da República*. Lei nº 6 de 1992.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. *Mozambique Integrated Professional Reform Program (PIREP): ENVIRONMENTAL AND SOCIAL MANAGEMENT FRAMEWORK (FINAL DRAFT)*. Setembro, 2005.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística/ Ministério da Saúde. Inquérito Demográfico e de Saúde – 2003. Maputo, 2005a.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Ministério do Trabalho. Direção Nacional de Planificação e Estatísticas do Trabalho. Boletim de Estatísticas do Trabalho – 2005. Maputo, 2005b.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. O Setor Informal em Moçambique: Resultados do Primeiro Inquérito Nacional (2005). Maputo, 2006.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. Inquérito Integrado à Força de Trabalho (IFTRAB 2004/05). Maputo, 2006a.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Documento de Fundo para solicitar financiamento do Fundo Catalítico – FTI. Setembro, 2010.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE/ Instituto Nacional de Estatística/ Ministério da Saúde. MOÇAMBIQUE: Inquérito Demográfico e de Saúde. Maputo, 2011.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Direção de administração e finanças. Manual de procedimentos para a gestão do FASE. II edição. Abril, 2012.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Estratégico da Educação 2012-2016: Vamos aprender construindo competências para o desenvolvimento de Moçambique. 2012a.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, Direção Nacional do Orçamento. Orçamento Cidadão. 2012b.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Coordenação e Eficácia da Ajuda em Moçambique. Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2013.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística/ Ministério da Saúde. Inquérito Demográfico e de Saúde – 2011. Maputo, 2013a.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Programa Integrado de Investimentos: Infraestruturas Prioritárias para 2014 – 2017. Maputo, 2014.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. 40 Anos de Independência Nacional, um Retrato Estatístico. Maputo, 2015.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. Relatório Final Do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF2014/15. Maputo, 2015a.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação. Exame nacional 2015 da Educação para Todos: Moçambique. Relatório Sobre os Seis Objetivos da Educação para Todos. Maputo, 2015b.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. Inquérito ao Orçamento Familiar-2014/15. Relatório do Módulo da Força de Trabalho. Maputo, 2016.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL:

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. A Cooperação Técnica do Brasil para a África. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação como Ponte Estratégica Brasil-África: Brasil, Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados 2014. Brasília: DAEX, SECEX, MDIC, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Atualização - Junho de 2016. Brasília, 2017.

