

Seguindo o caminho desenhado pelos doadores para lidar com a dívida secreta de \$2,2 bilhões de Moçambique

Por Joseph Hanlon

Conferência '***Desafios da investigação social e económica em tempos de crise***', organizada pelo IESE.

Joseph Hanlon é membro visitante no Departamento de Desenvolvimento Internacional na London School of Economics e membro visitante na Universidade Aberta, Milton Keynes, na Inglaterra. Ele tem escrito sobre Moçambique desde 1978 e os seus livros incluem "Há Mais Bicicletas, mas Há Desenvolvimento?"

Maputo, 19-21 de Setembro de 2017

Seguindo o caminho desenhado pelos doadores para lidar com a dívida secreta de \$2,2 bilhões de Moçambique*

Por Joseph Hanlon

Grandes esforços por parte dos doadores e credores por mais de quatro décadas transformaram Moçambique de uma história de sucesso socialista para um sucesso capitalista neoliberal. O sector privado domina. Foi criada uma elite que depende de empresas estrangeiras. Mas um acordo secreto sobre armas e barcos de pesca de \$2,2 bilhões, envolvendo bancos suíços e russos e compras moçambicanas na França, Alemanha e Israel, com grandes lucros por todos os lados, foi um passo muito alto no caminho capitalista dos doadores. O FMI cortou o seu programa e os doadores ocidentais terminaram o apoio orçamental.

Introdução

Quando as importações de armas e barcos de pesca, financiadas por empréstimos secretos no valor de \$2,2 bilhões, se tornaram públicas em 2016, o Fundo Monetário Internacional (FMI) cortou os seus empréstimos e um grupo de 14 doadores parou com o apoio orçamental¹. Esta resposta poderia ser vista como desleal ou falsa, porque, como eu argumento neste artigo, o acordo de \$2,2 bilhões foi o resultado directo de condições cuidadosamente criadas pelos mesmos credores e doadores durante quatro décadas. Eles queriam converter a liderança de Moçambique de uma orientação socialista para capitalista durante a Guerra Fria e depois passar a incorporar Moçambique numa forma particular de globalização normalmente conhecida por neoliberalismo.

* Este artigo foi publicado em Inglês na revista académica *Third World Quarterly* e está disponível no <http://bit.ly/3WQ-Hanlon>. Esta versão em português é publicada com permissão especial de *Third World Quarterly*. Traduzido por Eduardo da Costa José Viegas.

Em paralelo, com a ascensão do neoliberalismo houve um aumento do uso de conceitos de gestão, um dos quais foi a “gestão de mudança”² (“change management”, em inglês), o que põe ênfase sobre como as pessoas dentro de uma organização podem fazer para apoiar e até mesmo promover as mudanças desejadas pela administração. Defendo aqui que nas últimas quatro décadas se tem visto uma forma frouxa de gestão de mudanças visto que a elite moçambicana foi movida primeiro dos socialistas para capitalistas, para em seguida apoiar a globalização e agir nos interesses dos credores, doadores e corporações estrangeiros. Com efeito, partes da elite socialista foram convertidas num grupo de “compradores”. A palavra portuguesa “comprador” é usada também em inglês e emergiu no século 18, quando foi usada para o pessoal local que fazia compras para os comerciantes portugueses na Ásia, e tem vindo a significar pessoas locais agindo nos interesses das empresas e agências estrangeiras.

Superar a resistência à mudança é uma parte central da gestão da mudança e sua extensa literatura. Um estudo sobre mudanças dentro do Departamento de Estado dos EUA de 2002 assinala que “grandes mudanças organizacionais ou inovações podem antecipar a resistência, especialmente se as mudanças propostas alteram valores e visões relacionados com a ordem existente”. O estudo apontou para o “interesse pessoal” como a razão número um para a resistência à mudança, mas também citou “factores políticos”³. Assim, o objectivo dos gestores da mudança é convencer a maioria das pessoas que a mudança é do seu interesse.

Para Moçambique, o objectivo dos credores e doadores tem sido o de convencer uma parte significativa da elite que a mudança para o neoliberalismo e capitalismo comprador é do seu benefício e também ajudaria Moçambique. Os credores e doadores utilizaram uma combinação entre incentivos e sanções. A nível do governo nacional, a ajuda e os empréstimos foram reduzidos ou aumentados em resposta às mudanças na política do governo conforme eram consideradas más ou boas. No entanto, os indivíduos, e não as instituições, foram o principal alvo, especialmente na década de 1990, após a guerra, quando o FMI reduziu os salários. Os

doadores e agências da ONU ofereceram os melhores empregos e dinheiro adicional; para os que ficaram no governo e foram cooperativos, havia salários altos, ajudas de custo, carros, contratos de consultoria, viagens para o exterior ou até mesmo a contratação dos seus parentes nas agências de ajuda ou projectos. Os “parceiros” dos doadores e credores que receberam estas recompensas foram aqueles que apoiaram as mudanças e agiram nos interesses dos credores e doadores. Assim sendo, tornaram-se um grupo de compradores.

A gestão de mudança tende a ser convincente, ganhando o maior grupo possível de pessoas, enquanto marginaliza ou descarta o resto, e isso aconteceu em Moçambique. Os redutos de relutantes ou recalcitrantes foram rotulados como uma velha guarda comunista que não podia mudar. Muitos simplesmente nunca receberam as vantagens que foram para o novo grupo de compradores. E na década de 1990, o Banco Mundial forçou a demissão de um vice-ministro moçambicano e alguns altos funcionários que não apoiavam as políticas do Banco.

“Os credores e doadores” constituem um conjunto desarticulado de mais de 30 agências em Moçambique que em grande parte actuaram juntos. Os dois credores mais importantes são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, cujo empréstimo está condicionado a acordos de política que tendem a impor políticas neoliberais. Estas agências eram imensamente poderosas na década de 1990. Os países individuais e a União Europeia (UE) são doadores de ajuda (e, por vezes, também menores credores). Os doadores às vezes agem individualmente e ou em conjunto, em particular o grupo de doadores ao orçamento do governo central (conhecido como os Parceiros de Apoio Programático – PAP) e grupos menores de doadores para os orçamentos dos ministérios individuais ou projectos. Os PAP têm um acordo formal com o governo, têm acesso a discussões políticas internas do ministério e, várias vezes, colectivamente concordam em suspender o apoio orçamental, como aconteceu em 2016. O poder do FMI e do Banco Mundial é indirecto. Nos anos 1980 e 1990, quase todos os doadores condicionaram a sua ajuda contra a existência de programas do FMI e do Banco

Mundial, o que transformou os doadores em executores das políticas neoliberais. Duas décadas mais tarde, em 2016, os doadores ao apoio orçamental concordaram que o FMI assumiria a liderança na negociação com o governo sobre os \$2,2 bilhões de empréstimos secretos⁴.

Às vezes, esta coligação de credores e doadores pode ser muito desarticulada, com discordâncias entre o Banco Mundial e o FMI e entre os doadores. Algumas agências de doadores europeus, publicamente ou, pelo menos, a título privado, inicialmente não apoiaram o ajuste estrutural e o neoliberalismo, mas com a eleição de governos mais conservadores na Europa, quase todos apoiaram estas políticas no início dos anos 2000. Apesar destas divergências, os credores e doadores, na maior parte de tempo, agem como um grupo para impor as políticas e mudar Moçambique do socialismo para o capitalismo neoliberal.

Os credores e doadores e os seus funcionários não estão a agir de má-fé. A maioria deles acredita que está a promover as políticas que são melhores para Moçambique e que, ao escolher aqueles que concordam com eles como “parceiros” estão a agir no interesse, a longo prazo, do país em reduzir a pobreza e tornar Moçambique parte da globalização. Mas os efeitos intencionais e involuntários muitas vezes têm sido devastadores. Em 2004 escrevi um artigo na revista académica *Third World Quarterly*, “Os doadores promovem a corrupção? O caso de Moçambique”.⁵ Neste artigo argumento que os credores e doadores continuaram com as políticas e decisões que beneficiavam os compradores e aqueles que desejavam juntar-se à elite global, enquanto trabalhavam contra aqueles que queriam o desenvolvimento interno honesto. É claro, ninguém se levanta e declara publicamente que “nós vamos criar a corrupção e comprar a elite”, nem há reuniões secretas em salas fechadas para traçar uma conspiração para corromper os moçambicanos – embora tenha havido reuniões fechadas de doadores em que se concordou não se opor à corrupção porque havia prioridades mais altas. Ao longo de quatro décadas, as políticas aplicadas e as decisões individuais tomadas significam que as imposições dos

doadores e credores têm aumentado acentuadamente a corrupção e promovido uma cultura de sigilo.

São moçambicanos individuais que fazem os negócios com as empresas estrangeiras e beneficiam-se da corrupção, agem com uma mistura de ganância e crença genuína de que num mundo neoliberal eles estão a beneficiar o seu país. Muitos moçambicanos lutaram para se opor a esta tendência e promover a integridade e a produção nacional, mas o processo de gestão de mudança significa que a maioria tem sido marginalizada. Neste artigo apresento o mapa da estrada sinuosa desenhada pelos doadores e credores e mostro como os promotores do negócio de armas e barcos podem ter pensado que estavam a seguir esta estrada.

Um Papel na Guerra Fria

Moçambique pode parecer um país africano pequeno e marginal, mas tornou-se importante na luta entre o “capitalismo” e o “comunismo” e, assim, atraiu uma desproporcional atenção diplomática, de inteligência, doadora e credora. A história remonta há 70 anos. Uma política de 1942 (“o Governo dos Estados Unidos da América compromete-se em respeitar a soberania Portuguesa em todas as colónias portuguesas”)⁶ foi confirmada para ganhar o acordo em que Portugal aderiria à OTAN em 1949 e para permitir que os Açores, no Médio Atlântico, fossem utilizados como uma parada e local de reabastecimento durante a ponte aérea de 1948-9 para Berlim, um evento-chave no início da Guerra Fria. Assim, os EUA concordaram em não empurrar para a descolonização as colónias africanas de Portugal, incluindo Moçambique. O reinado branco continuou em Moçambique e Angola, assim como na Rodésia do Sul, África do Sul e Namíbia. Até o início dos anos 1960, os movimentos de libertação em todos os cinco países estavam a receber apoio dos países então comunistas, assim como o apoio clandestino dos estados nórdicos.

Moçambique tornou-se independente em 1975 sob a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) e o Presidente Samora Machel. Foi nominalmente socialista, mas a sua imagem

do socialismo era a democracia social sueca. A saúde, educação e propriedade alugada foram nacionalizadas, mas a Frelimo tentou não interferir nos sectores económicos e poucas empresas foram nacionalizadas. As antigas empresas coloniais, tais como João Ferreira dos Santos e Entrepasto, continuaram a operar e ainda o fazem. Machel promoveu mesmo uma nova fábrica através da empresa americana General Tire.

Mas a maior parte dos portugueses partiu durante a independência, assustada pelo governo colonial e pela propaganda da Igreja Católica de que os “comunistas” nacionalizariam tudo. Muitas grandes e pequenas empresas foram abandonadas pelos colonos que partiram. A Frelimo também herdou portos e ferrovias, companhias aéreas, empresas de água e bancos estatais – mas sem gestores e funcionários de nível médio que tinham regressado a Portugal. O novo governo viu-se a gerir centenas de pequenas, médias e grandes empresas. Os portugueses tinham educado poucos moçambicanos que de repente tinham que gerir um país. Os primeiros cinco anos foram uma luta. A economia caiu e depois recuperou-se. A Frelimo tentou orientar uma linha média, com a grande indústria dominada pelo Estado, mas com um importante sector privado. Em 1979, muito antes da privatização ter sido estimulada pelo FMI, Samora Machel disse que “o Estado não vende agulhas” e entregou lojas estatais e pequenos negócios aos empresários privados locais.⁷

Enquanto isso, o período de 1975-1980 providenciou algum espaço para o novo país.

Internacionalmente, o conceito do Estado desenvolvente era moda e houve até discussões sobre uma “nova ordem económica internacional”⁸. Depois da sua derrota no Vietname e com Jimmy Carter na Casa Branca (1977-1980), os Estados Unidos não foram tão agressivos. Em particular, as políticas de direitos humanos de Carter tinham providenciado um controle parcial sobre o governo do apartheid na África do Sul. Moçambique apoiou os movimentos de libertação socialistas que lutavam no Zimbabue e na África do Sul (onde ganharam as eleições, tendo obtido a maioria em 1980 e 1994). Em 1980, Moçambique foi um país multirracial, calmo, em

crescimento e não corrupto – o que foi visto como uma ameaça para a África do Sul, onde o apartheid era baseado na crença de que a maioria negra não podia governar o país.

Quando Ronald Reagan tomou posse como presidente em Janeiro de 1981, escalou a Guerra Fria e isso teve um impacto dramático na África Austral. Sob uma política de “engajamento construtivo”, a África do Sul branca foi vista como o baluarte contra os governos “comunistas” no norte – Moçambique, Zimbabwe, Zâmbia e Angola. Uma guerra por procuração foi lançada em Moçambique (uma já estava em curso em Angola), onde uma nova força de oposição foi criada, eventualmente chamada Renamo (Resistência Nacional Moçambicana). O fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim em 1989 trouxeram uma mudança dramática na África Austral. Em Moçambique, Malawi, Angola, Namíbia e África do Sul os partidos apoiados pelos Estados Unidos perderam as eleições. A guerra de Moçambique terminou com um acordo de paz em 1992, mas o preço da guerra por procuração dos EUA foi muito elevado: um milhão de moçambicanos morreu na guerra de 1981-92 (8% da população) e os danos excederam \$20 bilhões.⁹

O Fundamentalismo de Mercado em Curso

Em paralelo com a Guerra Fria que se intensificou, os EUA e a Grã-Bretanha lançaram um novo impulso económico para promover a globalização através de corporações e reforçaram o controlo do norte da economia mundial através do Banco Mundial e do FMI. A sua política veio a ser conhecida como “neoliberalismo” ou “fundamentalismo de mercado”, descrito pelo Prémio Nobel e economista Joseph Stiglitz como uma crença de que “se apenas o governo assegurasse que a inflação fosse baixa e estável, os mercados garantiriam o crescimento e prosperidade para todos”¹⁰. O pacote inicial de políticas forçadas para países em desenvolvimento foi indicado e promovido pelo economista John Williamson, como o “Consenso de Washington”, e envolvidas “reformas políticas que reduziram o papel do governo, como a privatização e a liberalização do comércio”, assim como a promoção de investimento estrangeiro¹¹. Mas ele argumenta ainda

que, em nome do “Consenso de Washington”, tantas políticas, mais extremas, foram estimuladas pelo FMI, Banco Mundial e Tesouro dos EUA que tinham a intenção de enfraquecer o Estado e “eram hostis à causa da redução da pobreza”. Isto incluiu “privatização rápida” e exigências para “cortar os gastos do governo”. Nenhuma intervenção do governo na economia era permitida. A ideia era garantir que o sector privado tivesse o papel dominante na economia e a crença professada era que a magia do mercado livre iria acabar com a pobreza. Os países estavam a implementar as reformas do Consenso de Washington como parte do que o FMI e o Banco Mundial chamaram de “ajuste estrutural”.

A importância desta situação para os governos ocidentais foi demonstrada de duas maneiras: quando a guerra se intensificava, em troca de promover negociações com a África do Sul em 1984, os EUA exigiram que Moçambique se juntasse ao Banco Mundial e ao FMI. Os credores, apoiados por doadores, em seguida, colocaram uma forte pressão sobre Moçambique para se tornar o primeiro país em guerra a introduzir o ajuste estrutural e a cortar gastos, ajuste que começou em 1987. O país foi recompensado por aumentos substanciais da ajuda.

Stiglitz observou em 2016 que “enquanto na maior parte do mundo o fundamentalismo de mercado foi desacreditado”, em alguns lugares “essas crenças continuam a florescer.”¹² Mais importante, o FMI continua a acompanhar estas linhas em Moçambique. A Directora do FMI, Christine Lagarde, disse em 2014: “Os ajustes estruturais? Isso foi antes do meu tempo. Eu não tenho ideia do que é. Nós não fazemos mais isso.”¹³ No entanto, um estudo da condicionalidade política de todos os contratos de empréstimo do FMI, de 1985 a 2014, encontrou “pouca evidência de uma transformação fundamental da condicionalidade do FMI”. O estudo concluiu que “apesar da retórica consistente em sentido contrário, o FMI ainda defende reformas que visam a liberalização do mercado de trabalho, a redução de emprego no sector público ou reduções nos gastos de salários do governo.”¹⁴

Este é definitivamente o caso de Moçambique em 2016. O FMI estava ainda a apelar para cortes da massa salarial¹⁵ da função pública, o que significa cortes nos salários dos enfermeiros e professores, que são o maior grupo de funcionários públicos. E o Banco Mundial¹⁶ e o FMI ainda estavam a pressionar pela privatização de mais empresas estatais e serviços, que estavam no topo da lista do FMI 30 anos antes. O Presidente Samora Machel disse aos jornalistas em 1986: “A privatização das ferrovias e portos, das escolas, dos hospitais. Isso é o que o FMI está a dizer nas negociações. Eles atacaram as nossas conquistas revolucionárias e a nossa vida.”¹⁷ Houve uma enorme pressão para privatizar rapidamente e especialmente para privatizar grandes empresas, tais como plantações de açúcar e fábricas de cerveja para empresas estrangeiras. Em 10 anos, 1989-98, mais de 800 de 1.250 empresas públicas, incluindo 70 grandes empresas, foram privatizadas.¹⁸

Mas para as pequenas empresas houve uma convergência inesperada de interesses sobre uma privatização não transparente para os funcionários, amigos e familiares da elite. Os doadores apoiaram isso, porque as pessoas-chave beneficiariam da transição para o capitalismo. Do lado do governo, a guerra estava a causar o aumento da corrupção e alguns na liderança se opunham às negociações para acabar com a guerra. As privatizações eram uma maneira de afastar os generais corruptos e pessoas tomando a linha dura, que poderiam ser reformados e ser-lhes concedidos os seus próprios negócios. Os empréstimos que não se esperava que fossem reembolsados foram fornecidos aos proprietários das empresas recentemente privatizadas pelo Banco Mundial e doadores. O Banco Mundial admitiu que 90% dos empréstimos concedidos no seu Projecto de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas (1988) não seriam reembolsados. A própria avaliação do Banco disse: “alega-se que o Banco fez uma pressão substancial sobre a administração dos bancos para garantir os desembolsos de expedientes de fundos do projecto. Isto minou ainda mais a qualidade de crédito dos sub-empréstimos”.¹⁹ Com efeito, o Banco Mundial fez pressão sobre os banqueiros moçambicanos

honestos para dar empréstimos que sabiam que não seriam reembolsados. O Banco Mundial apoiou as privatizações não transparentes para políticos até 1999.²⁰

Um problema fundamental para os vencedores da Guerra Fria era que Moçambique era um país capitalista sem capitalistas. Moçambique tornou-se independente com uma classe empresarial fraca, porque os gestores portugueses partiram na altura da independência e moçambicanos indígenas tinham sido severamente restringidos da realização de negócios pelas autoridades coloniais. Na primeira década da independência muitos moçambicanos encontraram-se a gerir lojas abandonadas e as maiores empresas e aprenderam fazendo. Alguns foram bem-sucedidos e na década de 1990 alguns dos negócios privatizados e ainda estatais foram bem-sucedidos e bem geridos.²¹

Apesar de alguns sucessos, o maior problema foi uma grave escassez de habilidades de negócios e experiência – as habilidades básicas para manter contas, calcular lucros e perdas, mesmo escrever um simples plano de negócios e pensar em termos de clientes. E nenhum dos doadores e consultores em miríade ofereceu esse tipo de formação, nem salientou que a execução de um negócio era trabalho duro. E as guerras deixaram as empresas descapitalizadas, mas com o fundamentalismo de mercado este sector fraco de negócios foi deixado por conta própria e nunca se recuperou.

No meu artigo de 2004 observei que isto era importante porque esses empresários recém-emergentes tinham pouca experiência do mundo do capitalismo e receberam, com efeito, um curso intensivo pelos doadores e credores²². E a lição foi que o capitalismo não é sobre o lucro e produção, mas patrocínio – as empresas foram privatizadas e receberam “empréstimos” que não precisavam de ser reembolsados, com base em pessoas conhecidas e no capricho do doador. E para as novas empresas, o governo e os doadores eram os principais clientes e os contratos com ambos foram baseados em clientelismo e muitas vezes através de comissões.

Internacionalmente, duas frases caracterizaram o pensamento económico na década de 1980: uma era a teoria “Gota a gota para baixo” (“Trickle down”) – se o dinheiro for dado aos ricos, estes gastá-lo-iam e os pingos iriam cair aos mais pobres; e a outra era “A cobiça é boa” (“Greed is good”) – que apareceu como destaque no filme “WallStreet” (1987). Estas frases podem parecer como caricaturas agora, mas o FMI realmente usou a frase “Trickle down” num documento sobre política de Moçambique em 2006²³: o FMI e os doadores nas décadas de 1980 e 90 encorajaram a elite da Frelimo a acreditar que, ficando rica, ajudaria a reduzir a pobreza. Talvez o convertido mais importante tenha sido Armando Guebuza, um veterano da guerra de libertação que, após a independência, se tornou comissário político do exército e um defensor forte e experiente do marxismo-leninismo. Ele pode ter aprendido de Marx o capitalismo. A verdade é que, quando foi eleito presidente em 2004, ele era um dos homens mais ricos de Moçambique.

Bancos e Assassinatos

No início de 1990, o sector bancário foi liberalizado e o governo foi pressionado a privatizar os dois bancos comerciais estatais, o Banco Comercial de Moçambique (BCM) e o Banco Popular de Desenvolvimento (BPD). O altamente respeitado Governador do Banco de Moçambique, Adriano Maleiane, já estava a mover-se para privatizá-los, mas ambos tiveram problemas de contabilidade e de corrupção e Maleiane sabia que tinha que fazer primeiro uma limpeza antes que qualquer banco respeitável os levasse. Mas o Banco Mundial e o FMI não desejavam esperar.

O Banco Mundial, na sua Estratégia de Assistência ao País²⁴, de 7 de Novembro de 1995, definiu sete “condições necessárias”, algo que, aparentemente, não foi feito noutros lugares. Se alguma condição não tivesse sido cumprida, o Banco Mundial terminaria o seu programa, cortaria toda a ajuda a Moçambique, porque todos os doadores nessa altura tornaram o programa do Banco Mundial numa condição da ajuda. Uma das condições exigidas era a

privatização do BCM. Uma Política Conjunta do FMI-Banco Mundial, em 11 de Abril de 1996, exigia a privatização dos dois bancos naquele ano. Maleiane disse que nenhuma pessoa honesta levaria os bancos na sua forma actual e a resposta foi que uma privatização corrupta era melhor do que a sua permanência nas mãos do Estado. Em 1996, o único concorrente ao BCM era um empresário português em Moçambique com um histórico duvidoso, o qual estava desviando dinheiro emprestado a ele pelos doadores para comprar o banco. O Banco Mundial forçou a venda para ele. O BPD mostrou-se ainda mais difícil de privatizar, mas no início de 1997 o FMI disse que a ajuda a Moçambique seria cortada se o BPD não fosse privatizado até fim de Junho. Assim, em 1997 o BPD foi vendido a um consórcio do Southern Bank Berhad (SBB) da Malásia (30%) e Investor (30%), uma empresa moçambicana chefiada por Octavio Muthemba, ex-ministro da Indústria e presidente da SPI-Gestão e Investimentos, a principal companhia do Partido Frelimo, com o Estado a manter 40%. Através de uma combinação de roubo directo e maus empréstimos a si e aos outros da elite da Frelimo, o banco foi drenado de pelo menos \$150 milhões e, em seguida, transferido de volta para o Estado em 2001. O BCM também entrou em colapso em 2000 e as perdas totais do sector bancário e roubos ultrapassaram \$400 milhões²⁵.

Outra tentativa foi feita para limpar ambos os bancos e privatizá-los novamente. Mas o jornalista Carlos Cardoso investigou o escândalo do BCM e foi mortalmente baleado em 22 de Novembro de 2000. O Banco de Moçambique nomeou seu chefe de supervisão bancária, António Siba-Siba Macuácuá, como director interino do BPD (então chamado Banco Austral). Quando estava para expor os detalhes de fraude e de empréstimos corruptos, incluindo os da elite da Frelimo, em 11 de Agosto de 2001 Siba-Siba foi assassinado e empurrado para baixo das escadas da sede do banco.²⁶

A reunião anual do Grupo Consultivo dos Doadores foi realizada em Maputo em Outubro, apenas dois meses após o assassinato de Siba-Siba, e poderia esperar-se que o escândalo

bancário e os assassinatos preocupassem os doadores. Em vez disso, enquanto Moçambique pedia aos doadores \$600 milhões, os doadores disseram que isso não era suficiente e deram \$722 milhões – o dinheiro extra foi suficiente para tapar o buraco no sistema bancário. O ex-ministro da Segurança, Sérgio Vieira, escreveu triunfante que os doadores reconheceram “o bom desempenho do governo” e que este “ultrapassava o escândalo dos assassinatos de Siba-Siba Macuácuca e Carlos Cardoso.”²⁷ Na verdade, na altura a Noruega, a Grã-Bretanha e o Banco Mundial todos tinham políticas públicas de não combater a corrupção passada.²⁸

Alguns doadores descontentes forçaram uma auditoria forense do Banco Austral e, por quase uma década, a cada ano levantaram questões do colapso do banco e assassinato em negociações com o governo. Mas foi realmente apenas simbólico e não houve nenhum protesto dos doadores em 2009 e 2010, quando o Ministério Público (PGR) anunciou que nenhum moçambicano seria processado pelo roubo e falência do Banco Austral ou pelo assassinato de 2001. Também não foram processados o presidente e três outros membros do Conselho de Administração que receberam grandes empréstimos para si e suas empresas, sabendo que isso era uma violação da lei. Uma figura sénior da Frelimo foi identificada como o assassino provável de Siba-Siba, por isso a investigação foi paralisada e ele foi autorizado a simplesmente deixar Maputo.²⁹

Preferência Estrangeira

O tabaco mostra a maneira pela qual a retórica do mercado livre e boa governança foi aplicada de forma diferente para as empresas nacionais e estrangeiras. Apesar de afirmações de se querer promover a concorrência e o mercado livre, foi acordado que as companhias internacionais de tabaco podiam ter direitos exclusivos de compra de um distrito inteiro e camponeses produtores teriam que vender à tal companhia. Em 6 de Agosto de 2010, a Universal Corporation (agindo como Mozambique Leaf Tobacco, MLT) declarou-se culpada das acusações feitas pela Securities and Exchange Commission (SEC) dos Estados Unidos, e pagou

multas e penalidades de \$9 milhões. A Universal admitiu que entre Outubro de 2005 e Julho de 2006 a MLT pagou em dinheiro a um “governador” e “deu dons incluindo suprimentos para a renovação do banheiro, viagens pessoais num jacto da empresa e os pagamentos em dinheiro a funcionários em Moçambique”. Os subornos totalizaram \$165.000 e foram relacionados às transferências da licença exclusiva para comprar tabaco no Distrito de Chifunde, Tete – uma das melhores zonas para o tabaco – de outra empresa, Dimon, para a MLT³⁰. Apesar da confissão de culpa, nenhum credor ou doador apelou para o governador ser processado em Moçambique ou para a MLT perder os seus direitos exclusivos no distrito (embora tenha havido um protesto do camponês local em Chifunde sobre a transferência).

Como mostra o tabaco, embora os produtores moçambicanos não possam ser protegidos contra a concorrência, os investidores estrangeiros podem ser, como demonstrado em outros dois casos. As companhias de açúcar de Moçambique foram seriamente danificadas durante a guerra e precisavam de um investimento substancial para ser reabilitadas. As empresas internacionais de açúcar concordaram em assumir as propriedades, mas apenas se estas fossem protegidas. O FMI concordou e o açúcar importado ainda deve ser vendido a um preço mais elevado do que os custos de produção locais reivindicados. À Coca-Cola, da propriedade da sul-africana Bottling Company (Sabco), foi concedida protecção semelhante no mesmo período.³¹

Forçando a Corrupção e Dependência Estrangeira

A corrupção e desconfiança parecem endémicas em Moçambique hoje. A pesquisa da Afrobarometer de 2.400 adultos moçambicanos, realizada em 2012, descobriu que daqueles que precisavam de um documento ou autorização, um lugar na escola ou de cuidados de saúde no ano anterior à pesquisa, cerca de um quarto tiveram que pagar um suborno³². Uma pesquisa realizada pela Transparency International em 2011 constatou que Moçambique foi o país mais corrupto da África Austral: 68% das pessoas que tinham entrado em contacto com pelo menos um de nove serviços tiveram que pagar um suborno no ano passado³³. Daqueles que tiveram

contacto com a polícia, 48% pagaram um suborno. Para a saúde e educação, 39% e 35% tinham pago.

Para os moçambicanos mais jovens, é a norma, mas as pessoas mais velhas se lembram de uma época em que não era assim. Cheguei em Moçambique em 1979, quando o suborno realmente era inédito. Dois eventos em 1980 comprovam isso. Primeiro, foi a morte de Francisco Langa em Maio de 1980. Um líder militar na guerra de libertação tornou-se chefe de apoio aos refugiados do Zimbabue. Um comunicado do Comité Central sem precedentes disse que ele tinha sido apanhado desviando fundos e disparou contra si próprio e matou-se porque estava com vergonha. Segundo, foi a mudança da moeda. A Frelimo continuou a utilizar as notas coloniais até 1980 e, em seguida, na noite de 15 de Junho de 1980 o presidente Machel foi a rádio anunciar que a moeda iria ser trocada, 1 por 1, para o novo Metical. Houve meses de preparação, mas isso nunca foi revelado. Nas escolas e escritórios, uma pessoa recolheu as antigas notas de todos os funcionários e levou-as para um banco para serem trocadas e, em seguida, entregou a nova moeda. Não houve relatos de perdas ou furtos. Em 1980, cinco anos após a independência, havia total confiança na burocracia e na Frelimo – sem subornos ou comissões e todos trabalhavam em conjunto para construir uma nova nação. Mesmo em 1985, no auge da guerra, uma avaliação dos Estados Unidos sobre a ajuda alimentar controlada pelo governo de Moçambique disse “não haver praticamente nenhuma evidência, nem sequer sugestão, de corrupção nos níveis mais baixos.”³⁴

É claro que a guerra é extremamente corruptora. A escassez provoca o crescimento de um mercado paralelo e especulação. De facto, como vimos anteriormente, o próprio exército havia-se corrompido nos finais dos anos 1980. Outra coisa aconteceu no final da guerra que mudou fundamentalmente as atitudes das pessoas. Em 1990, com o fim da guerra à vista, o FMI começou a impor uma forma particularmente dura do ajuste estrutural. A ajuda foi limitada e a reconstrução pós-guerra bloqueada porque foi alegado que isso seria inflacionário. O mais

importante foi um aperto salarial grave. Em 1991, a faixa salarial do serviço público foi de \$31 a \$500 por mês e o que o Banco Mundial disse foi que era “muito baixa” e devia ser aumentada. Em vez disso, o FMI forçou um corte maciço e, em cinco anos, a variação foi de \$20-\$150 por mês. Enfermeiros e professores caíram abaixo da linha de pobreza no início de 1992, abaixo da linha de extrema pobreza em meados de 1993 e abaixo de \$40 por mês no início de 1996.³⁵ O resultado foi a corrupção sem precedentes e dependência aos estrangeiros.

Para os enfermeiros e professores e outros funcionários públicos havia apenas duas opções para alimentar a família – afastar-se do trabalho para cultivar uma machamba e plantar alimentos ou pedir taxas informais. Uma professora primária comentou: “estamos na educação com um pé dentro e outro fora, porque nós somos pais e não gostaríamos de ver os nossos filhos morrer de fome.”

No fim da guerra, houve um enorme afluxo de organizações não-governamentais (ONG) e um grande aumento no número de pessoal de doadores e credores. Pagavam relativamente altos salários e contratavam os principais técnicos moçambicanos e funcionários públicos. Os directores de departamento do governo tornaram-se secretários das embaixadas ou funcionários de projecto a fim de ganhar um bom salário. Alguns doadores perceberam que estavam a prejudicar o governo e a perder as pessoas no governo de cuja função precisavam para executar os projectos; assim começou um sistema de se aumentar os salários dos funcionários do governo que trabalhavam com eles. Isso levou a duas formas – acrescentaram-se os pagamentos directos de salários dos funcionários e pagamentos para participar em seminários de doadores durante o dia de trabalho ou para realizar consultorias. É claro que este dinheiro extra estava disponível apenas para os moçambicanos que aceitaram o novo modelo económico neoliberal. E criou-se um padrão que os melhores salários e promoções só vinham através de ligações com as agências estrangeiras.

Começaram a emergir divisões entre o FMI e alguns doadores que em 1995 obrigaram o Fundo a permitir algum aumento do salário mínimo³⁶. Mas o Fundo ainda manteve uma tampa apertada sobre a massa salarial do governo. Em 2006 os doadores queixaram-se de que isso não tomava em conta o seu desejo de aumentar a ajuda e tornou impossível contratar o número suficiente de professores e profissionais de saúde para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.³⁷ O resultado foi que os doadores cada vez mais contratavam os trabalhadores da saúde como parte de projectos ou pagavam dinheiro adicional ao pessoal do governo que trabalhava parcialmente em projectos. Isso tudo era “fora do orçamento” e todas estas pessoas sabiam que a totalidade ou parte da sua renda estava sob discrição – na verdade capricho – dos doadores. Foi intencional ou simplesmente útil? Será que o pessoal do FMI realmente acredita que a criação da corrupção e fome era um preço necessário para conter a inflação, mesmo quando tal não funciona? Será que os doadores e credores realmente sentiram que estavam a ajudar Moçambique, contratando o melhor pessoal e levando os principais funcionários para longe das suas mesas de seminários intermináveis? Muitos trabalhadores humanitários bem-intencionados provavelmente o fizeram. Mas a criação de um grupo comprador foi uma grande mudança social que eles também acharam muito útil.

Nos finais dos anos 1990 foi crescendo o descontentamento popular com a corrupção em todos os níveis. Foram não apenas professores e enfermeiros, mas também a elite da Frelimo, tanto a nível local como nacional, que foram acusados de usar as suas posições para obter ganhos pessoais. A família do Presidente Joaquim Chissano foi cada vez mais implicada. Na eleição de 1999 Chissano foi reeleito presidente, mas a eleição foi cerrada, com uma margem de apenas 200.000 votos. Uma investigação da Frelimo descobriu que muitos não tinham votado em Chissano porque ele era culpado pela corrupção. A Frelimo ficou chocada. A Constituição permitia a Chissano candidatar-se por mais um mandato, e ele quis candidatar-se novamente em 2004, mas a Frelimo rejeitou a sua candidatura e, em vez dele, escolheu Armando Guebuza.

Mas era tarde demais – a corrupção era endémica. Os salários já estavam a ser aumentados. O salário mínimo passou de \$24 por mês em 1996 para \$53 em 2005 e \$95 em 2015. Os enfermeiros e professores agora ganhavam um salário digno. Mas a corrupção se tornou normalizada – os professores e a polícia de trânsito ainda esperam pagamentos extras.

Sigilo

Isso, por sua vez, criou um novo clima de segredo e os negócios foram sendo feitos a portas fechadas – tanto com investidores estrangeiros, como nas privatizações locais. Os embaixadores começaram a fazer advocacia por um tratamento especial para as empresas dos seus países que, às vezes, envolviam pessoas-chave nos ministérios que viajavam para conferências ou outros tipos de visitas. Com isso veio um desfile de pessoas de negócios que queriam terras e promoviam o investimento e, geralmente, ofereciam acções de empresas aos moçambicanos-chave para facilitar o investimento. Eles sempre diziam que o acordo necessitava de “segredo comercial” para que os outros não roubassem a sua ideia de fazer dinheiro. Mas muitos negócios não foram aplausíveis. O projecto de açúcar e etanol Procana em Gaza afirmou que iria produzir quatro vezes mais etanol que qualquer projecto semelhante em Moçambique, mas entrou em colapso em 2008. O prospecto de 2009 para os investidores na plantação de soja Hoyo Hoyo na Zambézia prometeu uma taxa de 41% de retorno e que fariam um lucro dentro de dois anos. Uma acção legal foi tomada contra mim para tentar parar a minha publicação dos 41% e mantê-los em segredo. Tais retornos eram impossíveis e o projecto entrou em colapso.³⁸

Em 2001 foi revelado que Moçambique era um importante centro de trânsito de drogas, principalmente de heroína, mas também haxixe e mandrax. A heroína foi importada do Paquistão e enviada para a África do Sul e Europa. O comércio foi realizado por empresários de origem asiática, mas regulada pela liderança da Frelimo. O partido e os seus líderes aproveitaram-se de dezenas de milhões de dólares por ano³⁹. Os doadores decidiram ignorar as revelações por duas

razões. Em primeiro lugar, o sistema de licenciamento informal foi tão eficaz que não houve guerras entre gangues de drogas. Em segundo lugar, Moçambique era visto como uma estrela da reforma neoliberal e eles não queriam esta imagem manchada. Então, nada foi dito. As autoridades americanas em Washington, em 2010, inesperadamente declararam Mohamed Bachir Suleman (MBS) como um “grande traficante estrangeiro de narcóticos ou drug king pin”, o que tornava ilegal para pessoas ligadas aos EUA ou qualquer pessoa que lidasse com o sistema financeiro norte-americano ter quaisquer negócios com MBS ou qualquer das suas empresas, incluindo o seu Maputo Shopping Centre, onde “todos os estabelecimentos dentro são ‘fora dos limites’.”⁴⁰ A MBS era conhecida como um aliado e financiador da Frelimo. Os doadores em Maputo não prestaram atenção; a MBS e as drogas nunca mais foram mencionadas. Em pouco tempo, o comércio no Maputo Shopping Centre voltou ao normal. E o comércio regulamentado de drogas continua.⁴¹

Nem todo o sigilo promoveu a corrupção e fraude. Um grupo em Moçambique viu um espaço e usou a nova cultura de segredo para promover o desenvolvimento nacional. Mencionei anteriormente que os investidores estrangeiros poderiam ser protegidos, mas não as empresas nacionais. Como uma das "condições necessárias" do Banco Mundial, aos 7 de Novembro de 1995, a Estratégia de Assistência ao País⁴² exigiu o fecho da indústria de processamento da castanha de caju, colocando 10.000 pessoas, a maioria mulheres, fora do trabalho.⁴³ As amêndoas de caju eram tradicionalmente a maior exportação agrícola de Moçambique, sendo inteiramente uma cultura camponesa. Cada amêndoa está dentro de uma casca dura e o processamento dos frutos de casca rija foi feito em grandes fábricas, de capital nacional. A indústria local era protegida por uma regra de que tinha de ser fornecida primeiro, antes das castanhas não processadas serem exportadas, e isso não era permitido, porque o Banco Mundial pensou que os camponeses ganhariam mais se Moçambique fosse forçado a exportar castanhas não transformadas para a Índia. A experiência elogiada de mercado livre do Banco

falhou. O mercado entrou em colapso e os comerciantes adquiriram quaisquer lucros extras, de modo que os camponeses perderam consideravelmente. Em segredo, a partir de 2001, o governo adoptou uma estratégia explicitamente intervencionista, apoiando o desenvolvimento de novas fábricas e concordando com os comerciantes de caju que eles só podiam ser autorizados a exportar castanha bruta após ter satisfeito a demanda da fábrica local – explicitamente contra a política do Banco Mundial de 1995 – e fornecendo aos camponeses mudas de árvores, pulverização e assistência técnica. Por volta de 2006 foi um sucesso público, mas por cinco anos foi mantido extremamente secreto para que os doadores e credores não tivessem que admitir que estava acontecendo.⁴⁴

Os “7 Milhões”

Outro projecto de desenvolvimento secreto provou ser mais complexo e controverso. O fracasso do livre mercado em promover a recuperação rural e o desenvolvimento na década após a guerra tornava-se mais evidente. Depois da sua nomeação como líder do partido e candidato presidencial, Armando Guebuza, em 2003 e 2004, viajou extensivamente para as áreas rurais e destacou a falta de crédito rural como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento. O FMI opôs-se aos bancos de desenvolvimento com “empréstimos direccionados para sectores prioritários” que interferiam com o mercado livre e em 2003 o Banco Mundial incluiu o “crédito não direccionado” como um dos seus indicadores de “boa governação”. No entanto, durante a campanha eleitoral de 2004, Guebuza apelou para a criação de um banco de desenvolvimento; os doadores descaradamente intervieram na campanha com uma declaração pública de que iriam opor-se a um banco de desenvolvimento⁴⁵.

A resposta do novo governo foi a introdução de uma única linha no orçamento de 2006 para um fundo de desenvolvimento distrital, com 7 milhões de Meticais (\$280.000) para cada um dos 144 distritos (e posteriormente aumentado, mas sempre referido como “7 milhões” pelo público).⁴⁶ Os doadores e o Banco Mundial ficaram consternados e chocados por não terem notado isso no

orçamento. Mas os ministérios das Finanças e Planeamento foram extremamente cuidadosos. Perceberam que qualquer discussão sobre como o dinheiro deveria ser usado seria notado pelos representantes dos doadores nos ministérios, por isso não houve discussão prévia – simplesmente a inserção de uma linha orçamental única. A maioria das pessoas no governo concordou que um banco de desenvolvimento adequado seria melhor, porque poderia ter sido devidamente organizado com o apoio oferecido pelos bancos de desenvolvimento brasileiros e sul-africanos de grande sucesso. Porém, como isso não foi permitido, “7 milhões” foi a próxima melhor coisa. Tinham que ser criadas as regras após o facto e havia corrupção e clientelismo. Mas os “7 milhões” foram bem-sucedidos ao colocarem quantidades substanciais de dinheiro na economia rural e ao ajudarem a criar, pelo menos, algumas empresas rurais e empregos.

Outro negócio desenvolvido em segredo envolveu a primeira e maior mina de carvão em Moçambique. Perto do fim do seu mandato, o Presidente Joaquim Chissano pessoalmente negociou com uma gigante brasileira, a Companhia Vale do Rio Doce (hoje apenas Vale) para abrir uma mina em Moatize, Tete. O contrato foi assinado em Junho de 2007 e envolveu \$120 milhões do governo para um fundo especial de desenvolvimento depositado numa conta bancária em Nova Iorque⁴⁷. A justificativa foi que as tampas de gastos do FMI ainda retraíam as despesas de desenvolvimento, de modo que o dinheiro devia ser mantido fora do orçamento. Alguns doadores concordaram e o governo foi autorizado a manter o seu saco azul de \$120 milhões.

Assim sendo, ao longo de duas décadas, um clima foi criado no qual o negócio foi feito às escondidas. As acções de desenvolvimento, tal como a indústria do caju, os “7 milhões” e o financiamento do doador aos profissionais da saúde e desenvolvimento só poderiam ser realizados se fossem mantidos abaixo do radar. Os doadores e os credores tinham enorme poder e se não permitissem discussões, como o banco de desenvolvimento, então mesmo as boas pessoas no governo sentiriam a necessidade de agir em segredo. Às vezes era suficiente

manter apenas as acções discretas, como no caso da castanha de caju, por isso os doadores e credores fechavam os seus olhos.

Há dois problemas com o clima de sigilo. A primeira é que a discussão mais ampla, muitas vezes leva a melhores resultados. Apesar do caso de caju ter sido bem tratado, em parte porque muitas pessoas estavam envolvidas, os “7 milhões” poderiam ter sido muito melhor organizados, com uma discussão mais ampla. Em segundo lugar, debaixo da mesa, as transacções estão sempre abertas às comissões não oficiais e ao desvio de dinheiro e outros tipos de promessas como de emprego ou contratos. Quando os credores e doadores forçam um camuflado de sigilo, criam espaço para o aumento do número de moçambicanos que solicitam uma parte.

A Época de Gás

“A privatização significa privatizar para o estrangeiro, e os empresários nacionais não têm recursos e oportunidade de ter os recursos e não fazem parte da ...criação de riqueza no país e criação de empregos”, queixou-se o Presidente Armando Guebuza num discurso no Centro Carter nos EUA em 9 de Dezembro de 2005⁴⁸. Este discurso reflectiu a raiva crescente de que as políticas neoliberais dos doadores e credores foram inclinadas para o investimento estrangeiro e que a criação de uma classe capitalista nacional estava a ser retida. Isso reflectiu, em parte, um grupo mais jovem e instruído que queria desenvolver negócios sérios e que rejeitou a abordagem de procura de rendimentos improdutivos da era de Chissano⁴⁹. Além disso, o sucesso com o caju e os “7 milhões”, mais o crescimento das empresas nacionais usando produtivamente as ligações do governo, levaram a uma visão de que o Estado era importante na economia. Isso foi sublinhado em 2012 pela abertura da terceira rede de telefonia móvel pela Movitel, propriedade conjunta da Frelimo e militares vietnamitas. Tornou-se rapidamente a melhor e mais bem-sucedida empresa de telefonia móvel, fornecendo cobertura nas áreas rurais, com grande número das pessoas mais pobres, diferentemente das duas empresas

anteriores que se concentraram nas áreas urbanas. Parecia ser a prova de que o partido e as empresas militares poderiam ser rentáveis e promover o desenvolvimento.

O segundo mandato presidencial de Guebuza (2010-14) registou uma transformação totalmente inesperada de Moçambique para uma grande economia de recursos naturais, com a abertura de duas grandes minas de carvão em 2011 e a descoberta de uma das maiores reservas de gás natural em África em 2010. Para além dos investimentos em dezenas de milhões de dólares, isso envolveria bilhões de dólares. E os novos empresários responderam de forma compradora clássica: a criação de empresas para servir os novos investidores estrangeiros na energia e minas – muitas vezes usando as influências do partido ou do Estado para forçar os seus serviços a ser escolhidos. As cidades de Maputo, Tete, Nampula e Pemba começaram a crescer com a construção alimentada por expectativas e vários tipos de dinheiro ilegal.

O gás parecia prometer a riqueza incalculável de Moçambique – e posicionar melhor os moçambicanos. E a presidência de Guebuza veio num momento de mudança global e o crescimento dos super-ricos gerais, de 1%. A elite da Frelimo considerou que era do seu direito fazer parte deste 1%.

A elite da Frelimo, no segundo mandato de Guebuza, tinha uma visão do capitalismo nacional e relações internacionais moldadas por quatro atitudes: 1) Comprador: o avanço no negócio é baseado em servir interesses estrangeiros – empresa, doador ou credor; 2) Sigilo: os negócios e desenvolvimento são feitos em segredo, sem discussão pública; 3) Interesse próprio: ficar rico ajudará os pobres e é razoável querer uma parte da pechincha e 4) Gás: os empréstimos serão pagos pelo dinheiro do gás.

Este parece ser o caminho que foi traçado durante mais de 35 anos pela “comunidade internacional” (financiadores, doadores, embaixadores e pessoas de negócios internacionais).

Empréstimos Secretos

Assim, pode não parecer estranho que em 2011-13 o Presidente Guebuza tenha sido apresentado com uma proposta secreta para criar uma frota de pesca de atum, uma empresa de segurança marítima e uma empresa de reparação e manutenção de navios. A pesca ilegal e não regulamentada é um grande problema em África, especialmente em Moçambique⁵⁰, e uma empresa nacional de atum pode ser rentável e explorar os recursos locais. Da mesma forma, Moçambique poderia estabelecer a soberania sobre as suas próprias águas territoriais e fornecer segurança para a indústria offshore de gás.

Três novas empresas estatais foram criadas, em grande parte propriedade dos serviços de segurança – SISE (Serviço de Informação e Segurança do Estado)⁵¹:

Ematum (Empresa Moçambicana de Atum, \$ 850 milhões de empréstimo) para a uma frota atuneira e segurança marítima, detida em 33% pelo IGEPE (empresa estatal), 33% pela Emopesca (empresa estatal de pesca) e 33% pelo SISE;

Proindicus (\$ 622 milhões) para garantir a segurança marítima, especialmente para as operações de petróleo e gás em alto mar, detida em 50% pela Monte Binga (do Ministério da Defesa e da empresa do governo central) e 50% pelo SISE;

Moçambique Asset Management (MAM, \$ 535 milhões), criada para a reparação e manutenção marítima, 98% detida pelo SISE e 1% cada pela Ematum e Proindicus.

As três empresas e os projectos estão ligados. O administrador delegado de todas as três empresas é o Director do SISE, António Carlos do Rosário. A Privinvest é a principal contratante nos contratos marítimos de Moçambique. É propriedade dos irmãos empresários franco-libaneses Akram e Iskandar Safa e baseada em Beirute e Abu Dhabi, também é proprietária do estaleiro CMN (Constructions Mécaniques de Normandie, Construções Mecânicas da Normandia) na França, que construiu os barcos de pesca.

As três empresas disseram que haviam de reembolsar os empréstimos e ganhariam grandes lucros com a pesca, reparação naval, venda de serviços de segurança para plataformas

petrolíferas e de perfuração de gás e através da cobrança de barcos de pesca e navios de carga que passam pelo Canal de Moçambique.

O pacote podia parecer razoável no momento. O projecto seria secreto, tanto em termos comerciais, como também para não deixar os doadores e os credores saberem que três empresas estatais tinham sido criadas. Tal como acontecera com o caju, uma década antes, o governo só poderia promover um bom programa de desenvolvimento se os doadores e credores mais rígidos não vissem. E em 2013, os preços do petróleo e do gás foram muito altos, então uma garantia do governo para os empréstimos parecia ser uma ideia segura.

Inicialmente, o projecto parecia ter a aprovação internacional. Os empréstimos foram organizados por grandes bancos, Credit Suisse e VTB (que é 61% detido pelo governo russo) e os bancos realmente encorajaram Moçambique a aumentar o tamanho dos empréstimos. Além disso, Moçambique parecia ter apoio diplomático. Houve uma cerimónia pública para lançar a construção dos barcos no estaleiro CMN em Cherbourg (França) com Guebuza, o Presidente François Hollande da França e o proprietário da CMN, Iskandar Safa⁵². Finalmente, os empréstimos para as três empresas estavam ligados a compras importantes de barcos, aviões, equipamentos de comunicação e outro equipamento na França, Alemanha, Portugal, Turquia, China, Índia, Israel, Suécia, Áustria, Roménia e Estados Unidos⁵³.

E quando o empréstimo do barco de pesca de atum se tornou público em 2013, o FMI só pediu que o empréstimo fosse colocado no orçamento do Estado – sugerindo que os outros empréstimos também seriam aceitáveis para o FMI⁵⁴.

Só no início de 2016 é que foi revelado que não era apenas o empréstimo da Ematum. Havia outros dois créditos de fornecedores secretos de \$221 milhões contraídos pelo Ministério do Interior entre 2009 e 2014, que incluíam carros blindados que foram proeminentemente exibidos em resposta a ameaças de manifestações em Maputo, em Abril de 2016. Assim sendo, em segredo e sem contar ao FMI, aos doadores ou aos detentores de obrigações, o governo havia

garantido \$ 2.228 milhões em dívida. As garantias estatais de empréstimos requerem aprovação parlamentar, o que não tinha sido solicitado. E nesta altura os preços do petróleo e do gás entraram em colapso e os projectos de gás em Moçambique ficaram atrasados. Em Abril de 2016, o FMI deixou de desembolsar um empréstimo ao abrigo da Facilidade de Crédito Standby e todos os doadores de apoio orçamental pararam os pagamentos directamente para o orçamento do governo (mas continuaram a financiar projectos).⁵⁵

Parece que os três empréstimos foram negociados por Armando Guebuza, quando era presidente, e um grupo muito pequeno em torno dele. Quando o novo governo de Filipe Nyusi tomou posse, em Janeiro de 2015, não sabia dos detalhes e da magnitude dos empréstimos, embora soubesse que tinha um problema. Adriano Maleiane, que é altamente respeitado e que duas décadas antes tinha lutado contra o Banco Mundial e o FMI para tentar impedir as privatizações dos bancos corruptos, foi nomeado ministro das Finanças em 2015 para tentar limpar a sujeira e lidar com os credores e doadores.

A ofensa inicial, como tinha sido uma década antes com os “7 milhões” de fundos de desenvolvimento do distrito, era que tinha sido mantido em segredo dos doadores e do FMI. Mas os “7 milhões” tinham sido pelo menos uma única rubrica orçamental. Este caso das dívidas foi muito mais grave porque não tinha sido incluído no orçamento do Estado e as garantias não tinham sido aprovadas pelo parlamento. Em meados de 2016, quando os detalhes dos três projectos ainda não tinham sido tornados públicos, as informações disponíveis sugeriam que os empréstimos se tornassem num guarda-chuva para a compra substancial de equipamentos militares. E houve acusações de que os preços, por exemplo, dos barcos de pesca estavam sob inflação para permitir comissões para várias partes do acordo⁵⁶. A Directora do FMI, Christine Lagarde, disse à BBC em 18 de Maio de 2016 que, ao manter os empréstimos em segredo, o Governo de Moçambique estava "claramente a esconder corrupção."⁵⁷

O argumento poderia ser que, assim como os “7 milhões” tiveram que ser introduzidos sem discussão e com regulamentação adequada para que os doadores e credores não os bloqueassem, no caso do atum e segurança marítima tinha que ser feito da mesma maneira. Mas, com os barcos, o sigilo tinha um preço muito mais elevado. As ideias básicas da pesca do atum e indústrias marítimas são provavelmente sensatas, mas Moçambique não tem equipas capazes de trabalhar com os barcos de pesca ou com os barcos de patrulha sofisticados e, aparentemente, não tinha havido nenhuma discussão com as empresas de gás quanto a saber se elas aceitariam uma empresa puramente moçambicana de segurança (o que parece altamente improvável). As discussões públicas e concursos públicos poderiam ter levado a um empreendimento comum a longo prazo com formação adequada e um potencial de contratos com as empresas de gás. As discussões mais abertas teriam permitido aos peritos verificar as previsões de lucro, a adequação dos barcos e os preços que estavam sendo oferecidos.

Conclusão: Seguindo o Roteiro

Tomar \$2,2 bilhões de empréstimos secretos para criar companhias de pesca e marítimas da propriedade do serviço de segurança parece uma violação flagrante, tanto de “boa governação” como de bom senso. No entanto, os empréstimos e projectos seguem o caminho para a criação do capitalismo nacional moldado por doadores e credores durante mais de quatro décadas de gestão de mudanças. Ao distanciar a elite moçambicana do socialismo, os credores e doadores promoveram um determinado modelo em que o negócio doméstico ficou baseado no clientelismo, generosidade do governo e dos doadores e procura de rendas. Esperava-se que os empresários e membros da elite atendessem aos interesses estrangeiros. A divisão entre a retórica dos credores e doadores sobre o fundamentalismo de mercado e a necessidade de intervir para criar uma classe empresarial nacional é reconhecida e, portanto, ao governo e às elites foi concedido espaço, tanto para promover o desenvolvimento como para promover os seus próprios interesses, desde que fossem feitos em segredo e não desafiassem a retórica. E

com o potencial de bilhões de dólares a partir do gás, a ser compartilhados entre os interesses estrangeiros e nacionais, as elites locais foram encorajadas a sonhar em ser super-ricos. Os \$2,2 bilhões de empréstimos encaixam-se dentro deste padrão – e, se não fosse a queda inesperada dos preços do petróleo e do gás, os credores e doadores provavelmente teriam permitido passar com pouco comentário e uma pequena batida no pulso.

Joseph Hanlon é membro visitante no Departamento de Desenvolvimento Internacional na London School of Economics e membro visitante na Escola de Política, Filosofia, Economia, Desenvolvimento e Geografia da Universidade Aberta, Milton Keynes, na Inglaterra. Ele tem escrito sobre Moçambique desde 1978 e os seus livros incluem “Há Mais Bicicletas, mas Há Desenvolvimento?” (em 2008) e “Galinhas e Cerveja: Uma Receita para o Crescimento” (em 2014), ambos com Teresa Smart. Desde 1992 ele tem sido editor do Boletim do Processo Político em Moçambique. (Para se inscrever: <http://tinyurl.com/moz-en-sub>). Seu site em Moçambique é <http://www.tinyurl.com/mozamb>.

Bibliografia

Bringseliu, Louise D. 'Resistance to change: Four interpretations', Lund (Sweden): Lund Institute of Economic Research, 2010. Working Paper Series 2010/1:
<http://www.lri.lu.se/media/lri/workingpapers/2010-1-resistance-to-change-louise-d.-bringselius.pdf>

Castel-Branco, Carlos, and Christopher Cramer. 'Privatization and Economic Strategy in Mozambique.' In *From Conflict to Recovery in Africa*, ed Tony Addison, 155-170. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Centre for Research on Governance and Development. 'Afrobarometer Round 5 Summary of Results for Mozambique, 2012'. Accra: Afrobarometer, 2013:
http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Summary%20of%20results/moz_r5_sor_en.pdf

- Eagleton-Pierce, Matthew. *Neoliberalism: The Key Concepts*. Abingdon, UK: Routledge, 2016.
- Fauvet, Paul and Marcelo Mosse. *Carlos Cardoso: Telling the Truth in Mozambique*. Cape Town: Double Storey, 2003.
- Hanlon, Joseph. *Mozambique: Who Calls the Shots*. London: James Currey, 1991.
- Hanlon, Joseph. *Peace without Profit*. Oxford: James Currey, 1996.
- Hanlon, Joseph. 'Matando a galinha dos ovos de ouro', *Metical* (Maputo), 17 September – 3 October 2001 (article series): <http://www.mol.co.mz/noticias/metical/2001/mt010917.html>. An English version of the article series, 'Killing the goose that laid the golden eggs', is on bit.ly/1X9RsWk
- Hanlon, Joseph. 'Bank corruption becomes site of struggle in Mozambique', *Review of African Political Economy*, 91(2002): 53–72.
- Hanlon, Joseph. 'Do donors promote corruption?: the case of Mozambique'. *Third World Quarterly*, 25 no. 4 (2004): 747-63.
- Hanlon, Joseph and Marcelo Mosse. 'Is Mozambique's elite moving from corruption to development?' Paper presented at UNU-WIDER Conference on the Role of Elites in Economic Development, 12-13 June 2009, Helsinki, Finland.
- Hanlon, Joseph and Teresa Smart. *Do bicycles equal development in Mozambique?* Woodbridge, Suffolk, UK: James Currey, 2008.
- Ibrahim, Malik. 'Africa's Fish Are Being Plundered with Devastating Consequences', *Geopolitical Monitor*, July 29, 2016: <https://www.geopoliticalmonitor.com/africas-fish-are-being-plundered-with-devastating-consequences/>
- IMF, 'Republic of Mozambique: Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility ...' Country Report No. 06/46. Washington: IMF, 2006: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18874.0>

IMF, 'Republic of Mozambique: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, Fifth Review Under the Policy Support Instrument ...', 2016. Country Report No. 16/9:

<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43588.0>.

Kentikelenis, Alexander E., Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, 'IMF conditionality and development policy space, 1985-2014', *Review of International Political Economy*, 2016.

Landau, Luis. 'Rebuilding the Mozambique economy: assessment of a development partnership - country assistance review'. Washington: World Bank Operations Evaluation Department, 1998, mas só tornado público em 2010:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/251731468773964259/Rebuilding-the-Mozambique-economy-assessment-of-a-development-partnership-country-assistance-review>

Mak, Daniella. 'Colonial Discourse in the Cold War: Negotiations Between António de Oliveira Salazar and John F. Kennedy over Angolan Independence and the Azores Base from 1961 to 1963'. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2009-2010 Penn Humanities Forum on Connections, 2010:

http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=uhf_201

Mozambique News Reports & Clippings, ed Joseph Hanlon, irregular periódica publicada desde 2000, disponível no <http://bit.ly/mozamb>

NORAD. 'NORAD's Good Governance and Anti-Corruption Action Plan 2000-2001'. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), 2000. NORAD rapport 2000/1: <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2009/norads-good-governance-and-anti-corruption-action-plan-2000-2001/>

Selemane, Tomás. 'Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique', Maputo: Centro de Integridade Pública, 2009, 14.

Smart, Teresa and Joseph Hanlon. *Galinhas e Cerveja: uma receita para o crescimento*. Maputo: Kapicua, 2014.

Stiglitz, Joseph . 'The future of the eurozone', Guardian, London, 6 August 2016, edited extract from Joseph Stiglitz, *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, London: Allen Lane, 2016.

Swarns, Rachel. 'Mozambique Pays for Capitalism in Dollars and in Blood', *New York Times*, 22 December 2001.

Trader-Leigh, Karyn E. 'Case study: identifying resistance in managing change'. *Journal of Organizational Change Management*, 15, 2 (2002): 138 – 155

United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2015*. New York: United Nations.

Williamson, John. 'What should the World Bank think about the Washington Consensus?' *The World Bank Research Observer*, 15, no. 2 (2000): 251-64.

World Bank, 'Mozambique Country Assistance Strategy 1995' (full title: 'Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique November 7, 1995 Report No. 15067-MOZ'). Washington: World Bank. 1995, mas apenas tornado público em 2010: <http://documents.worldbank.org/curated/en/437451468323992182/pdf/multi-page.pdf>

World Bank. *Mozambique economic update: navigating low prices*. Washington: World Bank Group. 2016: <http://documents.worldbank.org/curated/en/698961467989521291/Mozambique-economic-update-navigating-low-prices>

¹*Mozambique News Reports & Clippings*, 316, 24 Apr 2016 and 318, 5 May 2016.

²Eagleton-Pierce, *Neoliberalism*, 18.

³Trader-Leigh, 'Case study: identifying resistance in managing change'. Há uma enorme literatura de gestão da mudança, mas na resistência à mudança, veja, por exemplo, Bringselii, 'Resistance to change: Four interpretations'.

⁴*Mozambique News Reports & Clippings*, 319, 11 May 2016

⁵Hanlon. 'Do donors promote corruption?'

⁶Mak, 'Colonial Discourse in the Cold War'.

⁷'Ten years without Samora', *Mozambique file* (Maputo: AIM), September 1996, 3.

⁸A Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974 adoptou a Declaração para o Estabelecimento de Uma Nova Ordem Económica Internacional e, durante os cinco anos a seguir, houve um debate substancial sobre como mudar a economia global para beneficiar o sul, mas as eleições de Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980 e Margaret Thatcher no Reino Unido, em 1979, trouxeram o domínio da economia conservadora e neoliberal e restauraram o domínio do norte.

⁹Hanlon. *Peace without Profit*. 15.

¹⁰Stiglitz, 'The future of the eurozone'.

¹¹Williamson, 'What should the World Bank think about the Washington Consensus?'

¹²Stiglitz, 'The future of the eurozone'

¹³Falando em uma conferência de imprensa em Washington DC, 12 de abril de 2014:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b>

¹⁴Kentikelenis, Stubbs and King, 'IMF conditionality and development policy space, 1985-2014'.

¹⁵IMF, 'Republic of Mozambique: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation'

¹⁶World Bank. Mozambique economic update: navigating low prices.

¹⁷Fauvet and Mosse, *Carlos Cardoso*, 159. Briefing aos jornalistas 11 de Outubro de 1986. Ele foi morto num acidente de avião ainda inexplicado na África do Sul em 19 de Outubro de 1986. Joaquim Chissano tornou-se presidente.

¹⁸Landau, *Rebuilding*, 11.

¹⁹Landau, *Rebuilding*, 63.

²⁰Castel-Branco and Cramer, 'Privatization ...', 160,

²¹Hanlon. *Mozambique: Who calls the shots?* Chapters 1 and 10.

²²Hanlon. 'Do donors promote corruption?'

²³IMF, 'Republic of Mozambique: Third Review ...'. 7

²⁴World Bank, 'Mozambique Country Assistance Strategy 1995'. 17

²⁵Detalhes da crise bancária e de escândalo foram publicados em Hanlon, 'Bank corruption becomes site of struggle in Mozambique' e Hanlon, 'Matando a galinha dos ovos de ouro'

²⁶Swarns, 'Mozambique Pays for Capitalism in Dollars and in Blood'

²⁷*Domingo*, Maputo, 2 Dec 2001.

²⁸Hanlon and Smart. *Do Bicycles Equal Development?* 121. On Norway: 'NORAD's Good Governance and Anti-Corruption Action Plan 2000-2001.'

²⁹Mozambique News Reports and Clippings, 160, 17 April 2010.

³⁰Smart and Hanlon. *Galinhas e Cerveja*. 162-3.

-
- ³¹Orlando Macuácuá, 'Chefe de Estado deve liderar diálogo público-privado', *O País Económico*, Maputo, 22 July 2016.
- ³²Centre for Research on Governance and Development. 'Afrobarometer Round 5', 36.
- ³³Transparency International, 'Daily lives and corruption: Public opinion in Southern Africa', Berlin: Transparency International, 2011.
- ³⁴Hanlon and Smart. Do bicycles equal development in Mozambique? 103
- ³⁵Hanlon. Peace without Profit. 49-50.
- ³⁶Isso também pode ser interpretado como um incentivo para a privatização. A tampa está na massa salarial governamental e indicou que os enfermeiros que trabalham nas clínicas privadas e os professores nas escolas particulares são funcionários não-governamentais e, portanto, não foram cobertos pela tampa.
- ³⁷Hanlon, 'IMF praise, but salary cap remains', *Mozambique News reports & clippings* 105, 9 Feb 2007.
- ³⁸Smart and Hanlon. *Galinhas e Cerveja*. 35-6, 82.
- ³⁹Hanlon, 'Drugs now biggest business', *Metical* (Maputo) 28 June 2001.
- ⁴⁰US Embassy, Maputo, 'Management Notice 522010', 6 Feb 2010.
- ⁴¹UNODC, World Drug Report 2015, xiv, 44.
- ⁴²World Bank, 'Mozambique Country Assistance Strategy 1995'. 17
- ⁴³Hanlon. Peace without Profit. 34
- ⁴⁴Hanlon and Smart. Do bicycles equal development in Mozambique? 42.
- ⁴⁵Hanlon and Smart. Do bicycles equal development in Mozambique? 124, 178 fn 7.
- ⁴⁶Hanlon and Smart. Do bicycles equal development in Mozambique? 83-4
- ⁴⁷Selemane, 'Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique'.
- ⁴⁸Hanlon and Smart. Do Bicycles Equal Development? 180.
- ⁴⁹Hanlon and Mosse, 'Is Mozambique's elite moving from corruption to development?'
- ⁵⁰Ibrahim, 'Africa's Fish Are Being Plundered with Devastating Consequences'.
- ⁵¹'Secret security debts devastate economy', *Africa Confidential*, 13 May 2016.
- ⁵²'Retour en images sur la visite de François Hollande à Cherbourg', *La Manche Libre*(Agneaux), 30 September 2013 : <http://www.lamanchelelibre.fr/actualite-46146-retour-en-images-sur-la-visite-de-francois-hollande-a-cherbourg.html>
- ⁵³'Secret security debts devastate economy', *Africa Confidential*, 13 May 2016: http://www.africa-confidential.com/article/id/11658/Secret_security_debts_devastate_economy

⁵⁴Mozambique News reports & clippings. 235, 11 November 2013.

⁵⁵Mozambique News reports & clippings. 318, 5 May 2016.

⁵⁶Por exemplo, 'Secret security debts devastate economy', *Africa Confidential*, 13 May 2016.

⁵⁷*Mozambique News reports & clippings*, 323, 25 May 2016. A entrevista foi no Radio BBC Women's Hour (18 de Maio): <http://www.bbc.co.uk/programmes/b07b9r10#play> por 20 minutos no programa.