



Moçambique

Equilibrando o Desenvolvimento, a Política e a Segurança

with Portuguese and English executive summary

Jeremy Astill-Brown e Markus Weimer

Agosto 2010



CHATHAM HOUSE

Moçambique

Equilibrando o Desenvolvimento, a Política e a Segurança

with Portuguese and English executive summary

Jeremy Astill-Brown e Markus Weimer

Agosto 2010



CHATHAM HOUSE

© O Instituto Real de Assuntos Internacionais, 2010

Chatham House (Instituto Real de Assuntos Internacionais) é uma entidade independente que promove estudos rigorosos acerca de questões internacionais. O Instituto não expressa opiniões próprias, e as opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida em qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer armazenamento de informação ou sistema de recuperação, sem a prévia autorização por escrito do detentor do copyright. Os pedidos devem ser endereçados aos editores.

Chatham House
10 St James's Square
Londres SW1Y 4LE
T: +44 (0) 20 7957 5700
F: + 44 (0) 20 7957 5710
www.chathamhouse.org.uk

Registered Charity No. 208223

ISBN 978 1 86203 236 1

Um registro de catálogo para este título está disponível na Biblioteca Britânica (British Library).

Esta é uma tradução do texto original em inglês. Em caso de dúvida ou divergência, o texto original em inglês prevalecerá.

Imagem da capa: Ilha de Moçambique, Novembro de 2007
© Stig Nygaard, 2007

Designed and typeset by SoapBox Communications Limited
www.soapboxcommunications.co.uk

Printed by Graphic Business Forms Limited
Printed on FSC Mixed Sources, product group from well-managed forests and other controlled sources.

Índice

Prefácio	iv
Mapa de Moçambique	vi
Sobre os autores	vii
Resumo Executivo	viii
Executive Summary	xiii
1 Introdução	1
2 Natureza, dinâmica e causas do conflito em Moçambique	3
3 Assentamento político e impacto do mesmo sobre a redução da pobreza	8
4 Factores internacionais e transnacionais	11
5 Desafios à paz e à segurança	15
6 Interligações e dinâmicas entre os principais desafios à paz e à segurança	18
7 Impacto do conflito e ameaças à paz e à segurança	21
8 Papel das forças externas	23
9 Abordagem à prevenção, gestão e resolução de conflitos	25

Prefácio

Este documento foi comissionado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DfID) com o objectivo de ajudar a desenvolver, em todo o governo britânico, uma melhor compreensão dos desafios à paz e à segurança em Moçambique. O documento foi concebido principalmente para contribuir para o desenvolvimento da política do governo britânico (e correspondente estratégia de influência) em relação a Moçambique, bem como para aprofundar a consciência dos riscos potenciais inerentes às abordagens adoptadas pelo governo britânico para a prestação de assistência no sector de desenvolvimento. Embora o documento se baseie, em grande parte, na Análise Estratégica de Conflitos de 2006 – e embora muitas das suas conclusões sejam semelhantes – a verdade é que tem um âmbito muito mais extenso. O documento contém uma análise de vários aspectos do conflito embora conste, de uma maneira geral, de uma análise de riscos políticos focalizando um ambiente político e económico variável. Como tal, cobre assuntos de interesse para a comunidade governamental britânica em geral, propondo ainda sinergias entre esta e o programa de desenvolvimento. O documento cobre apenas as principais questões estratégicas e proporciona um ponto de partida para discussões intra-governamentais sobre linhas de acção que sejam tanto possíveis como apropriadas.

Esta investigação teve início em Fevereiro de 2010, com um período de revisão da literatura. A seguir, em Março do mesmo ano, os autores visitaram Moçambique, onde entrevistaram doadores, funcionários do governo, membros de partidos políticos e de organizações da sociedade civil, académicos e outros interessados, à procura não de dados mas sim de impressões e perspectivas. As suas conclusões preliminares foram apresentadas em Maputo, em Maio de 2010. As investigações foram lideradas por Jeremy Astill-Brown e Markus Weimer, com a ajuda de Carolina Hunguana e Alex Vines.

Os termos de referência deste projecto cobrem oito áreas de interesse, as quais se encontram reflectidas na estrutura do documento:

- Natureza, dinâmica e causas do conflito em Moçambique, incluindo as características estruturais e institucionais do mesmo;
- Natureza do assentamento político, formato da adaptação do mesmo e impacto tanto actual como futuro provável do mesmo sobre a redução da pobreza em Moçambique;
- Influência de factores continentais, regionais e intercontinentais, incluindo o tráfico ilícito de drogas e o comércio transfronteiriço ilícito, o terrorismo e o fundamentalismo;
- Principais ameaças à paz e segurança em Moçambique, as quais poderão enfraquecer os princípios fundamentais da constituição e o compromisso assumido pelo governo em relação à democracia multipartidária, aos direitos humanos e ao estado de direito;
- Interligações e dinâmicas entre os principais desafios à paz e à segurança;
- Impacto actual e potencial do conflito e outras ameaças à paz e segurança sobre a redução da pobreza e o êxito dos objectivos do PARPA, incluindo sobre as modalidades de assistência;
- Papel das forças externas, incluindo das modalidades de assistência dos doadores, nos factores que influenciam a paz e a segurança em Moçambique; e
- Abordagem à prevenção, gestão e resolução de conflitos, incluindo a melhor maneira da comunidade internacional de doadores em Moçambique considerar o conflito no planeamento de programas de desenvolvimento em sectores como a governação democrática e outros.

A situação política, social e económica em Moçambique é dinâmica e, por conseguinte, a interação entre a mesma e a assistência ao desenvolvimento também está constantemente a mudar. Assim, este documento oferece apenas uma imagem instantânea e temporária. Dada a natureza política das relações entre os doadores e os recipientes em geral, bem como especificamente em Moçambique, talvez seja indicado que os programas de assistência ao desenvolvimento incluam, nas suas operações quotidianas, uma certa análise funcional contínua do risco político.

Sobre os Autores

Jeremy Astill-Brown é Bolseiro Associado à Chatham House e consultor independente sobre questões de segurança e desenvolvimento. Ex-diplomata britânico com 22 anos de experiência ao serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Commonwealth britânico, Astill-Brown especializou-se em política africana, tendo trabalhado em Uganda, Etiópia, Angola e África do Sul. Na sua capacidade de conselheiro regional do Reino Unido em relação aos conflitos do Corno de África (2003 a 2006) e da África Austral (2006 a 2009), foi responsável pela coordenação da política de segurança e desenvolvimento adoptada pelo Reino Unido nos seus Ministérios de Negócios Estrangeiros e Defesa e no seu Departamento de Desenvolvimento Internacional.

Markus Weimer tornou-se investigador do Programa de África da Chatham House em Dezembro de 2008, tendo trabalhado anteriormente como coordenador de projectos no Instituto Chr Michelsen em Bergen, Noruega. Weimer especializou-se na política da África subsariana (em especial da África lusófona), bem como na política, governação e gestão de recursos dos países em desenvolvimento.

Resumo Executivo

Desenvolvimento

Há muito tempo que Moçambique tem vindo a ser caracterizado como uma história de sucesso em termos dos doadores. Nos últimos anos, os níveis de pobreza têm sido consideravelmente reduzidos. Ao mesmo tempo, o crescimento económico tem aumentado e Moçambique tem conseguido sobreviver relativamente bem à crise económica. Considera-se que o governo de Moçambique e os doadores sejam, em grande parte, responsáveis por estes êxitos.

Mas, ultimamente, o ritmo do processo de redução da pobreza parece estar a abrandar, talvez ao mesmo tempo que os lucros fáceis vão sendo depositados. Talvez isto esteja associado ao declínio das normas de governação democrática e política. Na realidade, há indicações de que o espaço democrático tem estado a ser monopolizado, à medida que um elemento da elite do partido principal, a FRELIMO (ou Frente de Libertação de Moçambique), vai consolidando a sua retenção política e económica do poder, em prejuízo dos elementos reformadores do partido e também de outros grupos da oposição, o que tem um impacto potencial sobre a segurança (humana).

Pode observar-se, entre os membros da elite no poder e seus associados, uma ostentosa exibição de riqueza. Junta-se a esta a suspeita, cada vez mais generalizada entre os comentadores bem informados, de que os interesses comerciais destes indivíduos, valorizados, até certo ponto, pelo controlo cada vez maior que têm do poder, são accionados pela corrupção e têm começado a sobrepor-se aos interesses das redes de criminosos – domésticas e transnacionais. O facto de que estas redes têm podido desenvolver-se sugere uma corrosão gradual das instituições estatais encarregadas da promoção e protecção do estado de direito. Este processo parece estar a ganhar velocidade e a sua inversão pode tornar-se cada vez mais difícil.

Várias das ameaças directas à paz e à segurança derivam talvez da natureza cada vez mais fraca das instituições de governação e execução da lei. Em Moçambique, a corrupção e o crime organizado poderão permitir a operação de redes de tráfico transnacional que negociam em tudo -- desde drogas e seres humanos a armas e automóveis. A existência destas redes não constitui, por si própria, o problema principal, embora as mesmas possam representar uma ameaça à segurança da região e para além dela, em menor escala, ao próprio país. O problema concreto é que a cultura de impunidade que se tem desenvolvido em torno destas actividades ilícitas e dos seus patrocinadores é uma força compensatória que funciona em oposição directa aos esforços iniciados pelo governo no sentido de fornecer serviços essenciais e de reduzir a pobreza.

É óbvio que a população, para quem a pobreza (caracterizada por uma exclusão social, económica e política generalizada) é uma realidade quotidiana, bem como uma fonte potencial de grande frustração, procura um melhor fornecimento de serviços. Os grandes movimentos populacionais das regiões rurais para as periféricas urbanas (à procura de emprego e também do fornecimento de serviços) depositam nestas grandes concentrações de jovens pobres, desempregados e aspirantes, que se esforçam por sobreviver e são particularmente vulneráveis a choques económicos tais como os aumentos de preços dos combustíveis.

Embora as ameaças imediatas à segurança tenham origem nas redes de narcóticos e criminosos, assim como na grande vulnerabilidade às agitações sociais, a solução a longo prazo pode bem residir num diálogo estratégico e político a alto nível, e não apenas em intervenções técnicas, levadas a cabo no sector de segurança.

A seguir a um período de sucesso relativo, alguns doadores começam a preocupar-se com o facto da deterioração da governação poder estar a limitar agora a medida adicional de redução da pobreza que é possível alcançar. Recentemente, as relações entre os doadores e o governo entraram em crise e os doadores ameaçaram suspender o seu apoio ao orçamento, exigindo que o governo adoptasse acções concretas, em termos de determinadas questões relacionadas com a governação, antes de efectuarem quaisquer pagamentos adicionais. Apesar do governo ter reagido inicialmente com indignação à “greve dos doadores”, tornou-se aparente que se estavam a fazer esforços consideráveis no sentido de resolver estes problemas e, em Março de 2010, a oferta de um pacote de concessões por parte do governo fez com que os doadores revogassem a ameaça de acção punitiva. Alguns dos doadores e a maioria dos observadores da sociedade civil estavam na expectativa de que estas concessões correspondessem a um mínimo considerado necessário, por parte do governo, para persuadir os doadores a abrir de novo o fluxo de fundos. Os observadores temiam que os resultados alcançados fossem causados tanto por ameaças ao consenso entre doadores, para a adopção de medidas de governação, como de um acordo para uma reforma significativa. Talvez o governo creia que os doadores necessitam de gastar fundos tanto ou mais do que o governo necessita de os receber.

Política

Tanto os doadores como o governo estão muito interessados, separadamente, em restaurar relações sólidas e cordiais. A urgência do desenvolvimento é óbvia e os doadores que apoiam o orçamento sentem-se pouco à vontade com a condicionalidade relativamente inflexível que se sentiram obrigados a adoptar recentemente. Mas o ambiente de apoio ao orçamento não se encontra tão bem equilibrado como parece à primeira vista. O governo chegou a um ponto de ruptura com os doadores, indo depois em socorro da situação através de um acordo que corresponde a um pacote muito reduzido de concessões e, como resultado, é possível que o ethos político (se não económico) do apoio ao orçamento como modalidade de assistência tenha sido enfraquecido, na perspectiva dos observadores moçambicanos e do governo – muito especialmente do partido no poder, a FRELIMO. Os grandes ideais de apoio ao orçamento correm o risco de sofrer uma lenta erosão.

Agora que a suspensão das relações chegou ao fim, existe uma oportunidade política para um melhor ajuste com o governo -- se os doadores estiverem preparados para a aproveitar. Mas para isso ser possível, é necessário continuar a aplicar uma certa condicionalidade e utilizar também uma política de compromisso muito subtil.

A tendência aparente da FRELIMO para centralizar o poder (e a informação) – em prejuízo dos restantes partidos políticos – disfarça uma capacidade interna para análises estratégicas e oportunidades para mudanças de políticas (concentradas principalmente na sobrevivência política). As discussões que têm lugar dentro do partido, incluindo em relação às oportunidades de riqueza proporcionadas pelo poder, bem como uma discussão sobre a sucessão presidencial, e sobre a natureza futura do estado moçambicano, oferecem aos parceiros de desenvolvimento a oportunidade de formularem uma política de colaboração a longo prazo com o partido, incluindo com os elementos inclinados para a reforma. Mas, no passado recente, os diálogos discretos com qualquer elemento do partido (em comparação com o governo) têm demonstrado ser cada vez mais difíceis, particularmente quando os contrastamos com a facilidade de acesso a outros partidos e agrupamentos políticos. Na melhor das hipóteses, estes diálogos dão muito trabalho e requerem uma abordagem a longo prazo. Na pior das hipóteses não são produtivos e, a curto prazo, chegam mesmo a ser contraproducentes. Estas dificuldades são acrescidas pela coesão e disciplina prevalentes na FRELIMO, bem como pela competência diplomática do partido e pelo seu instinto para a sobrevivência – a curto e longo prazo.

Apesar disso, Moçambique merece continuar a receber investimentos dos doadores a fim de assegurar o seu próprio futuro sustentável e também para poder contribuir para a paz e segurança da região. De facto, quaisquer mudanças abruptas efectuadas no apoio actualmente prestado pelos doadores representariam uma ameaça à estabilidade do país (e da região). O desafio com que deparamos é termos a capacidade

de manter o engajamento e de assegurar que a assistência ao desenvolvimento seja eficaz. Ao decidirem adoptar uma estratégia que consta de dificuldades a curto prazo para se beneficiar a longo prazo, os doadores não precisam de temer, inicialmente, nem o sector comercial nem as atenções dos doadores não alinhados, como o Brasil, a China, a Índia ou o Vietname. Embora estes países ofereçam alternativas potenciais, em termos de rendimentos e parcerias, nenhum deles se encontra em competição directa com os doadores, em termos do financiamento dos tipos de serviços cujo fornecimento a FRELIMO sabe ser necessário, tanto para assegurar a sua própria base eleitoral (preocupação primária) como para continuar a trabalhar na redução da pobreza (preocupação secundária).

Segurança

Mas o que os doadores (e, até certo ponto, o governo e o partido) devem temer é a passagem do tempo. Embora a fraqueza democrática possa estar a atrasar a entrega de serviços e a redução contínua da pobreza, os factores sociais e económicos que formam a base do descontentamento popular talvez estejam a transformar o risco de conflitos numa agitação social imprevisível. Ao mesmo tempo, o sector de segurança é fraco e mostra-se cada vez mais incapaz de actuar contra as ameaças transnacionais à segurança regional e global que atravessam Moçambique, aumentando as pressões externas para uma acção que fica provavelmente para além da sua política ou da sua capacidade de implementação técnica.

Isso sugere ainda outra área de risco potencial para Moçambique. À medida que a frustração causada pela falta de progresso vai aumentando no âmbito da comunidade de doadores de desenvolvimento, vai-se verificando o risco de que os seus colegas nos sectores político e de segurança percam também a paciência, enquanto presenciam o crescimento do potencial de ameaças transnacionais dentro das fronteiras de Moçambique. A confrontação e resolução de ameaças como estas de forma sustentável é um jogo demorado que exige uma abordagem mista, incluindo a redução da pobreza, um crescimento económico de ampla cobertura e uma governação aperfeiçoada. Mas, tradicionalmente, as grandes potências, com interesses de segurança imediatos, preferem entrar em parcerias de segurança directas e a curto prazo, baseadas nos seus próprios interesses. Essas parcerias desenvolvem-se, assim, sobre alicerces de governação do sector de segurança que são fracos e também se baseiam em instituições fracas, podendo ser eficazes na sua luta contra ameaças imediatas mas arriscando, ainda, dar apoio a uma elite cada vez mais remota, nos seus esforços de retenção do poder e do mecenato.

À medida que as parcerias assim directas e a curto prazo se forem firmando, a erosão (em toda a sociedade) do respeito pelos motivos e métodos dos doadores irão reduzindo a capacidade destes para ganhar argumentos a favor da necessária governação aperfeiçoada – tanto de uma maneira geral como no sector de segurança. Efectivamente, pode ser que apenas os parceiros com interesses de segurança directos (e não os que têm interesses de desenvolvimento) venham a reter qualquer espécie de acesso eficaz ou influência.

As fronteiras porosas, a governação relativamente fraca e a colaboração das elites com as redes transnacionais de criminosos, ligada à presença de uma comunidade de imigrantes a longo prazo do sul asiático no norte do país, poderão sugerir, a alguns observadores, uma ameaça adicional de redes terroristas transnacionais, utilizando Moçambique como ponto de trânsito. Existe alguma evidência de já o terem feito no passado. Mas um exame mais aprofundado parece sugerir que o risco é geralmente reduzido. As comunidades assentadas e indígenas (em grande parte islâmicas) encontram-se, de uma maneira geral, bem entrincheiradas na elite política e económica moçambicana e sabem perfeitamente que a colaboração com qualquer esforço sistemático para utilizar Moçambique como base ou ponto de trânsito para o terrorismo transnacional não se enquadraria nos seus melhores interesses. Contudo, a fraqueza do sector de segurança e a sua vulnerabilidade à co-opção ou corrupção não excluem a possibilidade da ocorrência de tentativas ad hoc deste tipo no futuro. Tal como no que respeita a outras ameaças transnacionais à segurança, a melhor maneira de negar às redes de terror o acesso a Moçambique é através de melhorias sustidas nos sectores de governação e redução da pobreza, ligadas ao estabelecimento de um sector de segurança eficaz.

Todos estes factores se combinam para limitar o nível até ao qual os pobres que vivem em Moçambique usufruem da segurança humana. O *Relatório do Milénio*, publicado pelo Secretário-Geral da ONU, define a segurança humana como sendo um todo composto pela ausência de necessidade, a ausência de medo e a liberdade das gerações futuras herdarem um ambiente saudável. O documento estabelece uma ligação específica entre a segurança nacional e uma segurança humana melhorada, que ajude a reduzir a pobreza, aumentar o desenvolvimento económico e prevenir conflitos futuros.

Muitas das ameaças principais à segurança humana e nacional em Moçambique têm algumas raízes na pobreza, bem como na natureza relativamente porosa das fronteiras nacionais, particularmente das suas fronteiras marítimas. Moçambique declarou uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) equivalente a cerca de 70% da sua área terrestre. Devidamente administrados, os recursos marinhos teriam o potencial de contribuir de forma significativa para a resolução do problema da pobreza e a redução da dependência de Moçambique na assistência de doadores. Para tal, seria necessário gerir e policiar apropriadamente as zonas marinhas. O melhoramento da gestão e supervisão das zonas marinhas com o objectivo de gerar um rendimento sustentável tem o potencial de ajudar a reduzir a pobreza e a melhorar a segurança marítima, além de proporcionar uma estrutura previsional e positiva para as discussões entre os doadores e o governo de Moçambique, na perspectiva de uma independência económica genuína para o país.

Resumo das recomendações para acções dos doadores:¹

- **Conferir novamente um carácter político ao diálogo.** Os doadores precisam de iniciar um diálogo político informal com a FRELIMO, a fim de tomarem consciência da melhor maneira de influenciar o partido principal e de complementar as relações formais com o governo. As iniciativas de transparência e a recolha e publicação de dados sobre a pobreza e também dos investimentos dos doadores, ajudarão a tornar o diálogo mais político, por meio da sociedade civil.
- **Explorar o terreno comum.** As alterações demográficas sugerem que o fornecimento de serviços essenciais é de importância vital tanto para a redução da pobreza como para a continuação do poder da FRELIMO. O Partido e os doadores têm muitas coisas em comum. Os doadores devem continuar a procurar prestar o seu apoio numa base tão ampla e profunda quanto possível, mas devem tornar clara a essencialidade de uma governação melhorada, a qual incluirá trabalhos tanto nas regiões urbanas como nas rurais.
- **Insistir firmemente na obtenção de mudanças genuínas.** Os doadores não devem ceder até se verificarem melhorias significativas na governação, incluindo níveis muito mais elevados de responsabilização e eficácia no sector de segurança. Tanto os moçambicanos informados como o governo e a FRELIMO interpretarão correctamente os gestos simbólicos dos doadores.
- **Apoiar o sector de segurança.** A segurança e a justiça são serviços essenciais, requeridos por todos os moçambicanos – mesmo os mais pobres. Deve encorajar-se o sector de segurança a dar à protecção e segurança do cidadão a mesma importância que confere à segurança nacional, e os doadores devem dar apoio ao sector, iniciando, para tal, um diálogo estratégico a alto nível sobre a importância da segurança humana para as relações do desenvolvimento com Moçambique.
- **Estabelecer um equilíbrio entre os ganhos a curto prazo e as mudanças a longo prazo no sector de segurança.** Sempre que os doadores tenham um problema de segurança imediato, é indicado que tomem medidas para o resolver. Contudo, as acções baseadas na segurança devem ter lugar no contexto da procura de uma melhor governação e do fornecimento de um sector de segurança mais amplo para Moçambique.
- **Apoiar mais a sociedade civil.** Tanto a sociedade civil como os partidos de oposição devem desempenhar um papel cada vez mais importante em qualquer diálogo sobre o desenvolvimento e as prioridades políticas. Para o desempenharem, estas entidades necessitam de capacidade e recursos – incluindo dos doadores. (Mas as organizações da sociedade civil afirmam que as

1 Consultar também a 9.ª Secção.

exigências que os doadores lhes fazem, em termos de responsabilização e transparência, parecem ultrapassar as que são feitas ao governo.)

- **Evitar atrasos.** De momento, parece ter-se apresentado uma oportunidade. Fora de controlo, tanto a erosão da capacidade do estado para fornecer serviços de segurança e justiça aos cidadãos comuns como os níveis crescentes de actividades criminosas, ligadas às tensões cada vez mais acentuadas nas áreas periféricas urbanas, ameaçam criar uma “tempestade perfeita”, uma combinação de uma fraca governação com um fornecimento de serviços insuficiente. Com o tempo, aumenta o risco de uma situação de instabilidade incontrolável.

Executive Summary

Development

Mozambique has long been cast as a donor success story. Levels of poverty have fallen significantly in recent years. At the same time, economic growth has increased and Mozambique has managed to ride out the global economic crisis relatively well. The government of Mozambique and donors can take a lot of credit for these achievements.

But the pace of poverty reduction now appears to be slowing, perhaps as the easy wins are increasingly being banked. This may also be associated with declining standards of democratic and political governance. Indeed, there are signs that democratic space is being monopolized as an elite element within the ruling party, FRELIMO (the Liberation Front of Mozambique), consolidates its political and economic hold on power to the detriment of both reforming elements of the party and other opposition groups, and with potential impacts on (human) security.

An ostentatious display of wealth is observable among the ruling elite and their associates. This is coupled with widespread suspicion among informed commentators that their business interests, to some degree enhanced by their strengthening grip on power, are fuelled by corruption and are beginning to overlap with the interests of both domestic and transnational criminal networks. That these networks have been able to flourish suggests a gradual corrosion of state institutions charged with promoting and protecting the rule of law. This process seems to be gathering pace and may become increasingly difficult to reverse.

A number of direct threats to peace and security may flow from the increasingly weak nature of governance and enforcement institutions. Corruption and organized crime may permit the operation in Mozambique of transnational trafficking networks, dealing in everything from drugs and people to weapons and cars. The existence of such networks alone is not the main problem, although they may pose a security threat to the region and beyond, and to a lesser extent to Mozambique itself. The real issue is that the culture of impunity that has grown up around these illegal activities and their sponsors is a countervailing force working directly against government-led efforts to deliver basic services and to reduce poverty.

There is a clear demand for improved service delivery from a population for whom poverty (characterized by pervasive social, economic and political exclusion) is a day-to-day reality and a potential source of extreme frustration. High levels of drift from rural to peri-urban areas (in search of both employment and service provision) leave a strong concentration of poor, unemployed and aspiring young people struggling to survive and particularly vulnerable to economic shocks such as fuel price rises.

Although the proximate threats to security are to be found in narcotic and criminal networks, as well as the high degree of vulnerability to social unrest, the long-term solution may well rest in a high-level, strategic and political dialogue rather than just technical interventions in the security sector.

Following a period of relative success, some donors are becoming concerned that deteriorating governance may now be limiting the extent to which further poverty reduction can be achieved. Donor/government relations recently reached a crisis point, with donors threatening a suspension of budget support and demanding concrete action from government on certain governance-related issues before further payments were made. Despite the government's initially angry reaction to the 'donor strike', it became clear it was making serious efforts to address these concerns, and in March 2010 its offer of a package of concessions led the donors to revoke the threat of punitive action. There was an expectation

among donors and the majority of civil society observers that these concessions would be the minimum the government judged necessary to persuade the donors to turn on the flow of funding again. Observers feared that this was to be achieved as much by threatening the consensus for action on governance within the donor group as by agreeing to meaningful reform. The government may believe that the donors need to disburse funds as much as, if not more than, it needs to receive them.

Politics

Donors and government are separately keen to restore good and cordial relations. The developmental need is clear, and budget support donors are uncomfortable with the relatively blunt conditionality they have recently felt compelled to employ. But the budget support environment is not as well balanced as it seems at first. By reaching a break point with donors and then apparently rescuing the situation through agreement to a very minimal package of concessions, it is possible that the political (if not economic) ethos of budget support as an aid modality has been weakened in the eyes of Mozambican observers and the government, and particularly the ruling party, FRELIMO. The high ideals of budget support are at risk of being slowly eroded.

Now that the hiatus in relations is resolved, a political opportunity exists for better engagement with government – if donors are willing to seize it. But it will require both continued conditionality and very subtle political engagement.

FRELIMO's apparent tendency to centralize power (and information) – to the detriment of other political groups – masks an internal capacity for strategic analysis and scope for policy change (mostly centred on political survival). Discussions inside the party, including over access to the wealth opportunities presented by power and a discussion about the presidential succession and the nature of the Mozambican state in the future, offer the opportunity to development partners for long-term strategic political engagement with the party, including with reform-minded elements. But in the recent past, discreet dialogue with any element of the party (as opposed to government) has proved increasingly difficult, particularly in contrast to the ease of access to other political parties and groupings. At best such dialogue is labour-intensive and entails a very long-term approach. At worst it is unproductive, verging on counterproductive in the short term. These difficulties are compounded by FRELIMO's party cohesion and discipline, its skill at diplomacy and an instinct for both short- and long-term survival.

Nevertheless Mozambique merits continued donor investment – both to ensure its own sustainable future and to contribute to regional peace and security. Indeed, abrupt changes to existing donor support would represent a threat to the country's (and region's) stability. The challenge is to remain engaged and to ensure that development assistance is effective. In deciding to embark on a strategy composed of short-term pain for long-term gain, donors need not – initially – fear either the commercial sector or the attentions of non-aligned donors, such as Brazil, China, India or Vietnam. Although they offer potential alternatives for income and partnership, none is in direct competition to fund the kind of service delivery that FRELIMO knows is required, both to secure its electoral base (a primary concern) and to pursue poverty reduction (a secondary concern).

Security

But what donors (and to some degree government and party) should fear is the passage of time. While democratic weakness may be slowing the delivery of services and widespread poverty reduction, the social and economic factors that underpin popular discontent may be translating conflict risk into unpredictable social unrest. At the same time, the weak security sector is increasingly unable to counter the transnational threats to regional and global security that transit Mozambique, increasing external pressures for action that is probably beyond its political or technical capacity to implement.

This suggests yet another area of potential risk for Mozambique. As frustration with the lack of progress grows within the development donor community, there is a danger that their political and

security colleagues may also lose patience as they watch the potential for transnational threats grow within Mozambique. Tackling such threats sustainably is a long-term game requiring a mix of poverty reduction, broad-based economic growth and improved governance. But traditionally, major powers with immediate security concerns prefer to strike up direct and short-term security partnerships in their own interests. Such partnerships, built as they are on poor foundations of security-sector governance and on weak institutions, may be effective in countering immediate threats, but they also risk providing support to an increasingly remote elite in its efforts to retain power and patronage.

As such direct and short-term security partnerships take hold, the erosion (across society) of respect for the motives and methods of the donors will reduce their ability to win arguments for the necessary improved governance – broadly and in the security sector. Indeed, it may be that only those partners with direct security concerns (as opposed to developmental interests) will retain any kind of effective access or influence.

Porous boundaries, relatively weak governance and the collaboration of elites with transnational criminal networks coupled with a community of long-term immigrants from South Asia in the north of the country might suggest to some an additional threat of transnational terror networks using Mozambique as a transit point. There is some evidence that they have done so in the past. But close examination suggests that the risk is generally low. The settled and indigenous (largely Muslim) communities are generally well entrenched with Mozambique's political and economic elite and know well that their best interests would not be served by cooperating with any systematic effort to use Mozambique as a base or transit point for transnational terrorism. However, the weakness of the security sector and its vulnerability to co-option or corruption do not rule out ad hoc attempts to do this in the future. As with other transnational security threats, denying terror networks access to Mozambique is best achieved through sustained improvements in governance and poverty reduction, coupled with the creation of an effective security sector.

All these factors combine to limit the extent to which poor people living in Mozambique can enjoy human security. The UN Secretary-General's *Millennium Report* describes human security as encompassing freedom from want, freedom from fear and the freedom of future generations to inherit a healthy environment. It specifically links national security with improved human security that helps to reduce poverty, increase economic growth and prevent future conflict.

Many of the key threats to human and national security in Mozambique have some roots in poverty, and in the relatively porous nature of the country's borders, particularly its maritime boundaries. Mozambique has declared an Exclusive Economic Zone (EEZ) equivalent to approximately 70% of its land area. Properly managed, marine resources have the potential to contribute significantly to solving the problem of poverty and reducing Mozambique's reliance on donor assistance. The marine areas would need to be appropriately governed and policed. Improved management and oversight of the maritime areas with a view to sustainable revenue generation offers the potential to help both reduce poverty and improve maritime security. Furthermore, it offers a forward-looking and positive framework for discussions between donors and the government of Mozambique with the prospect of genuine economic independence for the country.

Summary of recommendations for donor action:²

- **Re-politicize the dialogue.** Donors need to open an informal political dialogue with FRELIMO to better understand how to influence the ruling party and to complement formal relations with the government. Transparency initiatives and gathering and publishing data – about both poverty and donor investments – will help re-politicize the dialogue via civil society.
- **Exploit the common ground.** Changing demographics suggest that basic service delivery is vital to both poverty reduction and the continued rule of FRELIMO. The party and donors have much in common. Donors should continue to seek to deliver their support as broadly and deeply as possible, but should make clear that improved governance is essential. This will involve work in peri-urban areas as well as in rural areas.

2 See also Chapter 9.

- **Hold out firmly for real change.** Donors should hold out for significant improvements in governance, including much improved accountability and effectiveness in the security sector. Symbolic gestures by donors will be seen for what they are by informed Mozambicans, the government and FRELIMO.
- **Support the security sector.** Security and justice are basic services demanded by all Mozambicans, including the poorest. The security sector should be encouraged to put the safety and security of the citizen on an equal footing with national security, and donors should help them by initiating a high-level strategic dialogue about the importance of human security in the development relationship with Mozambique.
- **Balance short-term gain with long-term change in the security sector.** Where donors have an immediate security concern taking action to tackle it is appropriate. But security-led interventions should take place in the context of a demand for improved governance and wider security-sector delivery for Mozambique.
- **Support civil society more.** Civil society and opposition parties should play an increasing role in any dialogue about development and political priorities. They require capacity and resources – including from donors – to do this. (But civil society organizations note that donor demands on them for accountability and transparency appear to outweigh those made on government.)
- **Avoid delay.** A window of opportunity may exist just now. Left unchecked, both the erosion of state capacity to deliver security and justice services to ordinary citizens and rising levels of criminal activity, coupled with increasing tensions in the peri-urban areas, risk creating a ‘perfect storm’ of poor governance and insufficient service delivery. Over time, there is an increasing risk of unmanageable instability.

1 Introdução

Não há dúvida de que Moçambique tem sido uma história de sucesso do desenvolvimento e pode considerar-se que o mérito seja atribuível ao governo do país, bem como aos seus parceiros internacionais. Todavia, depois de se terem alcançado vitórias fáceis no desenvolvimento, talvez seja necessário adoptar uma abordagem mais holística e integrada ao mesmo, a fim de assegurar a continuação da redução da pobreza no futuro. As abordagens integradas ao desenvolvimento devem tomar em consideração as complexidades inerentes às tentativas de melhoria da segurança humana. Os seres humanos necessitam de serviços essenciais como cuidados de saúde, educação e oportunidades económicas, mas também precisam de se sentir seguros para serem capazes de utilizar esses serviços. Os programas ou intervenções de desenvolvimento que não tomem em conta essas necessidades, correm o risco de enfraquecer o próprio impacto que desejam exercer. Além disso, se a dimensão de segurança das necessidades humanas for negligenciada, os efeitos da insegurança e uma cultura de impunidade e crime irão corroer as instituições estatais. Isto, por sua vez, terá um efeito adverso sobre a capacidade do estado para fornecer serviços. Se os efeitos negativos da insegurança se tornam suficientemente grandes para exigir uma reacção, esta toma geralmente a forma de uma intervenção táctica, de carácter militar ou policial, que irá provavelmente ter um impacto negativo sobre a redução da pobreza e também sobre o bem-estar dos cidadãos individuais.

A segurança é um bem público de que os cidadãos necessitam. Afirmou Kofi Annan, antigo Secretário Geral da ONU, que

A segurança humana, no seu sentido mais lato, abrange muito mais do que a ausência de conflitos violentos; inclui direitos humanos, boa governação, acesso à educação e a cuidados de saúde e a certeza de que cada indivíduo tem oportunidades e escolhas para realizar o seu próprio potencial. Cada avanço nesta direcção é também um avanço em direcção à redução da pobreza, ao alcance do desenvolvimento económico e à prevenção de conflitos. A ausência de necessidade, a ausência de medo e a liberdade das gerações futuras herdarem um ambiente natural saudável são os componentes básicos correlacionados da segurança humana e, por conseguinte, da segurança nacional.³

A segurança humana trata assim, fundamentalmente, da capacidade para controlar recursos de forma contínua e previsível. Tais recursos poderão incluir o acesso a serviços essenciais, a mercados, a oportunidades económicas, à educação a certos tipos de escolas, à terra e à habitação, bem como à própria segurança. O controlo destes recursos pode verificar-se através do poder de compra (dinheiro), através do capital social e de ligações, de contactos políticos, redes nepotistas ou de clientelas, da geografia, da política e esquemas governamentais, de pretensões jurídicas, etc.

A segurança humana e o desenvolvimento encontram-se interligados pelo estado de saúde do sector de segurança de cada país. Segundo as “Directrizes para a Reforma do Sistema de Segurança e a Governação” do OCDE CAD,

A segurança tem muita importância para os pobres e outros grupos vulneráveis, particularmente as mulheres e crianças, pois o mau policiamento, a justiça e sistemas penais fracos e as forças militares corruptas causam níveis de sofrimento desproporcionados, devido ao crime, à insegurança e ao medo. Assim, é menos provável que estes grupos sejam capazes de obter acesso aos serviços do governo, de

3 Kofi Annan, discurso feito em 2000, citado em *Human Security Now*, Comissão de Segurança Humana, Nova Iorque, 2003, p. 4, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>.

investir na melhoria dos seus próprios futuros e de se escapar à pobreza. [...] O apoio à reforma do sistema de segurança faz parte desta assistência, pelo que procura aumentar a capacidade de países associados para satisfazer a série de necessidades de segurança existentes nas suas sociedades de forma consistente com as normas democráticas e com princípios sólidos de governação e do estado de direito.⁴

Se a segurança humana é o objectivo almejado para os cidadãos de Moçambique, a reforma do sector da segurança é um meio de alcançar esse objectivo. Numa situação em que as pressões internas e externas exercidas sobre o governo e sobre os seus parceiros de desenvolvimento estão a aumentar exponencialmente, pelo que a redução da pobreza se está a tornar um objectivo cada vez mais difícil, devem explorar-se todos os meios que contribuam para a redução da pobreza.

⁴ Directrizes do CAD e Série de Referência de Reforma e Governação dos Sistemas de Segurança, 2005, p.11, em <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>, último acesso em 11.05.2010.

2 Natureza, dinâmica e causas do conflito em Moçambique

Dezoito anos depois do acordo de paz ter sido assinado entre a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e a RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique), Moçambique parece não conter nenhum conflito contínuo e organizado. Porém, a violência latente e, por vezes, patente, é uma característica da sociedade moçambicana. Não se encontram disponíveis os números populacionais mais recentes mas, segundo os dados da ONU, em 2003 a população urbana de Moçambique correspondia a 30% da população total, e a taxa de crescimento da população urbana (3,3%) era superior à da população rural (2,0%).⁵ Além disso, 53% da população de Maputo é considerada pobre. O crime -- tanto os pequenos delitos como o crime organizado -- constitui uma dimensão adicional que poderá vir a exacerbar os conflitos e a violência nas regiões periféricas urbanas e urbanas.

Regiões rurais

Muitas pessoas consideram as regiões rurais de Moçambique pacíficas. Embora os serviços viabilizados nessas regiões sejam muitas vezes reduzidos ou ausentes, parte-se geralmente do princípio que o acesso à terra proporciona subsistência à maioria das pessoas, podendo até, em certos casos, gerar um rendimento. Além disso, parte-se também do princípio que as redes sociais das regiões rurais se encontram intactas e funcionam como uma rede de segurança que resolve eficazmente o conflito, a pobreza e a penúria. Esta imagem é partilhada pelo governo e pelos doadores, sendo promovida pela FRELIMO, o partido predominante. As principais intervenções levadas a cabo pelos doadores e pelo governo nas regiões rurais estão relacionadas com a ampliação do acesso a serviços tais como cuidados de saúde, água, electricidade e educação, bem como do acesso à infra-estrutura e a mercados e a descentralização.

Contudo, um dos elementos desta história de sucesso moçambicana desafia profundamente esta imagem idílica rural. Os investimentos estrangeiros e, o que é mais importante, a distribuição de terras pelos investidores, que são muitas vezes estrangeiros, enfraquecem e ameaçam os modos de vida da população rural.

Os modos de vida das populações rurais encontram-se intimamente ligados às terras que a população tem ocupado desde há várias gerações. Incluem-se neste campo não só os aspectos materiais (como a fertilidade do solo, a colheita e os tipos de culturas) como ainda um relacionamento espiritual, enraizado na terra. Nela se encontram presentes cemitérios ancestrais, locais sagrados de grande importância espiritual, bem como outros locais socialmente importantes. Embora existam mecanismos tradicionais para lidar com os conflitos, a violência, o crime e outras tensões sociais, e embora os mesmos tenham capacidade para resolver efectivamente esses problemas, também estão estritamente relacionados com o ambiente físico.

O acesso à terra proporciona subsistência, rendimentos e segurança social. Estes três aspectos estão interconectados e quando as comunidades perdem a terra, sofrem um impacto nos três.

As comunidades podem perder a terra através de: concessões de exploração mineira ou florestal, projectos de agricultura industrial ou comercial e degradação ambiental.

As operações de exploração mineira e agrícola em grande escala tentam muitas vezes tomar em consideração as necessidades locais. Frequentemente, porém, o resultado é que os responsáveis apenas tomam em consideração a perda da subsistência e de rendimentos, e as compensações oferecidas às comunidades apenas incluem estes aspectos (por exemplo, por meio de ofertas de emprego, repatriação,

⁵ Dados disponíveis em www.unmoçambique.org.

alojamento ou outras compensações monetárias ou na forma de terras). Os problemas mais amplos de segurança social relacionada com a terra tendem a ser ignorados.

Quando não se toma em consideração a participação holística das populações rurais na terra que cultivam, o resultado pode ser uma situação tensa e de conflito potencial. Por exemplo, as operações mineiras em grande escala que não adoptam essa abordagem holística à terra e à população, sofrem frequentemente ataques de sabotagem, levados a cabo à noite pelas mesmas pessoas que a empresa emprega durante o dia.

As operações de exploração mineira em menor escala, incluindo indivíduos que viabilizam o equipamento e pagam às populações locais para trabalharem em minas nas suas regiões, deixam intacta, em grande parte, a ligação entre a terra e as comunidades. Estas operações não afectam a segurança social e espiritual da mesma maneira que as operações multinacionais em grande escala, embora tendam a infligir mais danos ambientais. Embora o seu impacto imediato sobre a terra e a sociedade seja mais limitado, a degradação ambiental acaba por comprometer estes projectos a longo prazo.

Zonas (periféricas) urbanas

Os grandes movimentos populacionais das regiões rurais para as urbanas (para onde as pessoas vão à procura de emprego e também do fornecimento de serviços) deixam ficar uma grande concentração de pessoas pobres, desempregadas, jovens e aspirantes, a lutar pela sobrevivência. Este problema tem estado a aumentar em Moçambique, um país cuja população tem crescido rapidamente e onde o crescimento da população periférica urbana tem ultrapassado o da população das regiões rurais.

Figura 1: Crescimento populacional em Moçambique, 2008–25

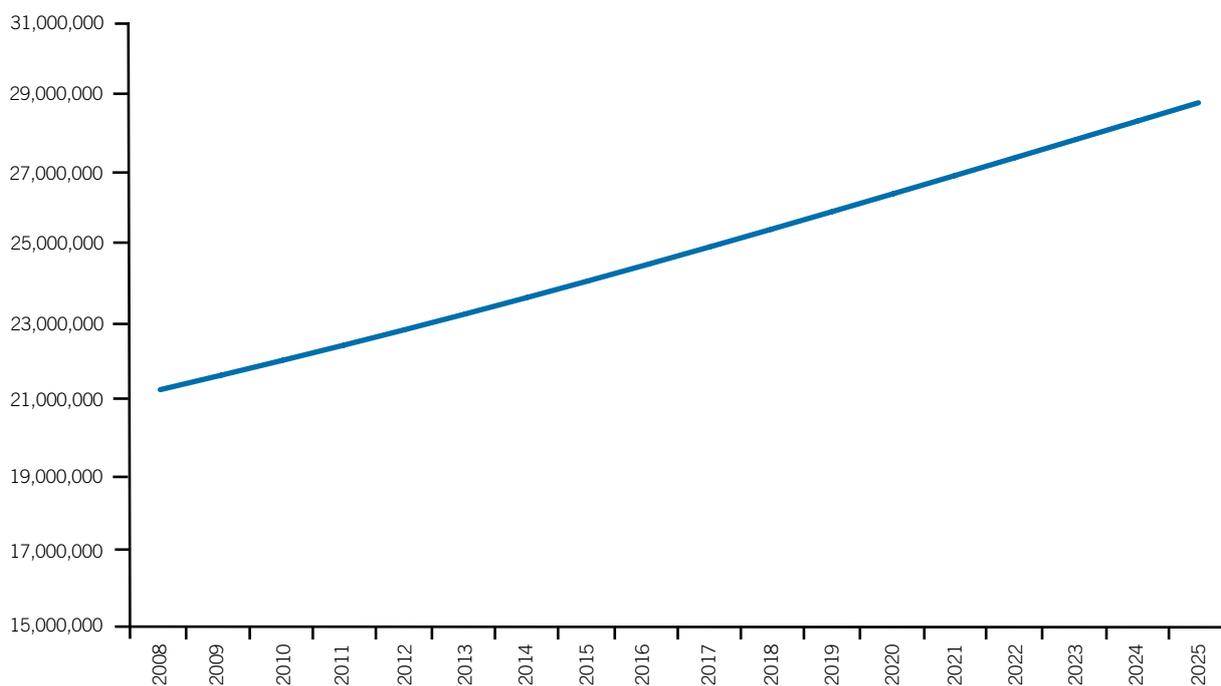
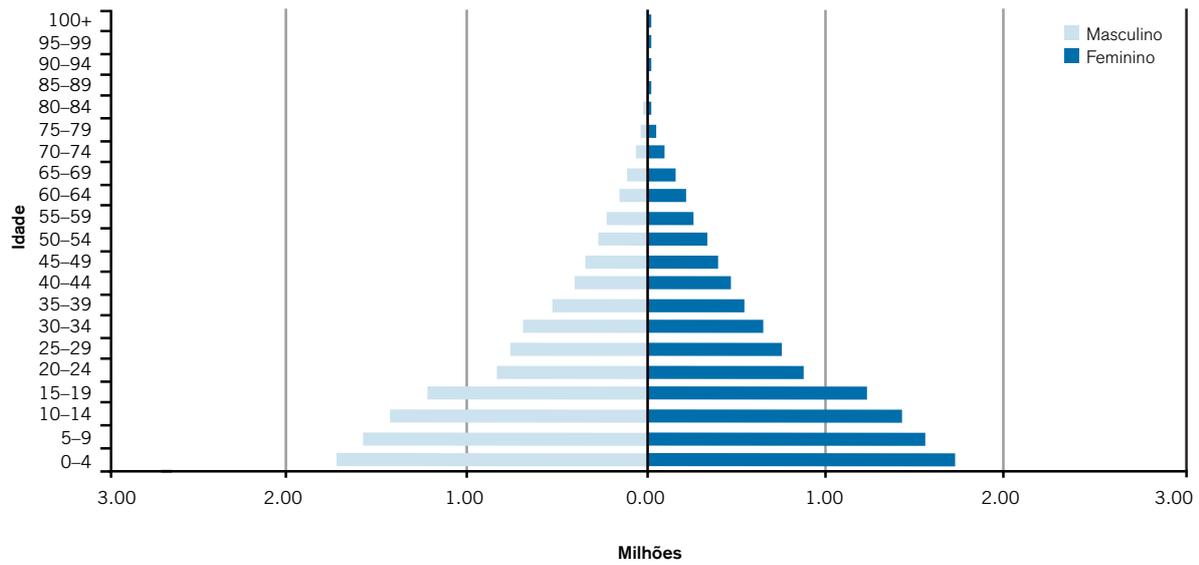
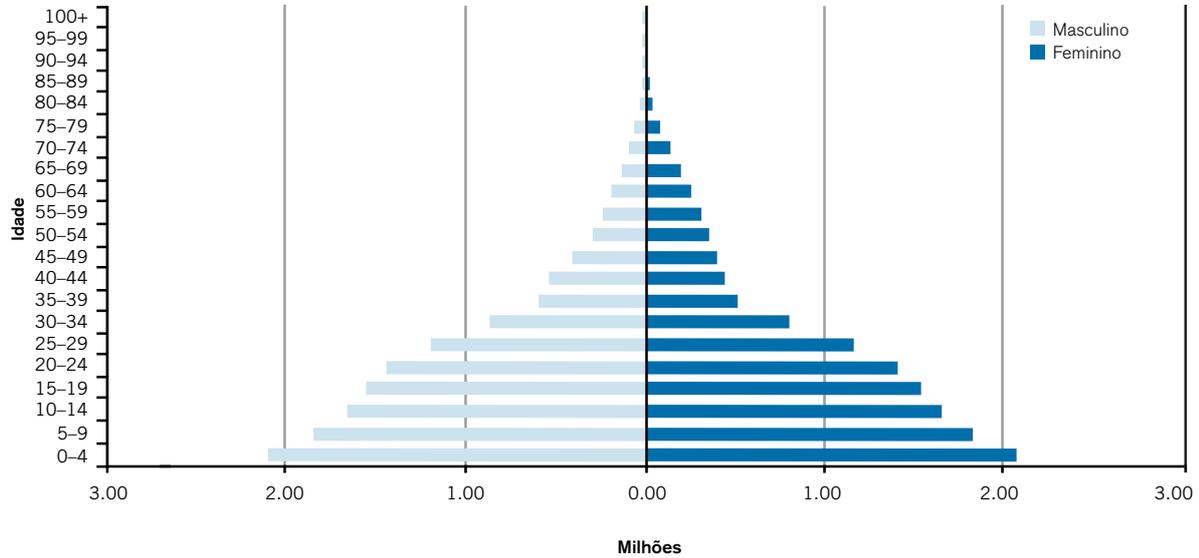


Figura 2: Projeções populacionais por idade e sexo em meados de 2008, 2020 e 2040

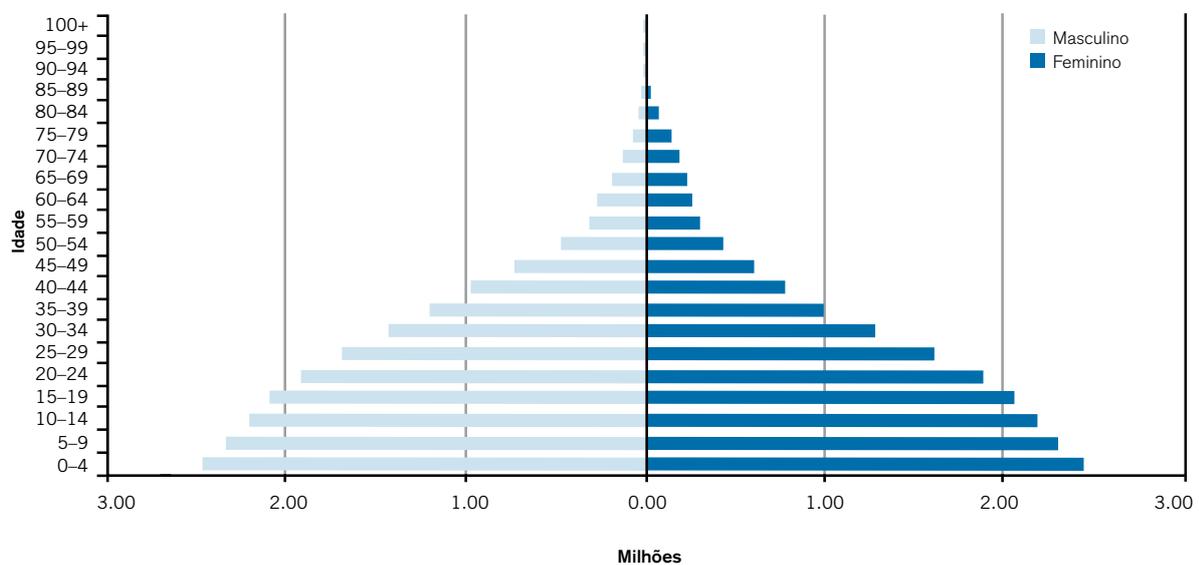
2a: 2008



2b: 2020



2c: 2040



Fonte: Base de Dados Internacional, US Census Bureau.

O crescimento populacional e o movimento da população para os centros urbanos têm aumentado dramaticamente a procura de serviços e recursos estatais. É óbvio que a população, para quem a pobreza (caracterizada por uma exclusão social, económica e política generalizada) é uma realidade quotidiana, bem como uma fonte potencial de grande frustração, procura um melhor fornecimento de serviços. Em paralelo, o crescimento económico nacional projectado talvez seja demasiado lento, talvez dependa demasiado dos investimentos estrangeiros para poder criar suficientes oportunidades económicas para a população crescente, em especial nas zonas periféricas urbanas. A situação é exacerbada pelo facto de que, embora a educação terciária tenha sido ampliada, é de qualidade inferior. Isto elevou ainda mais as expectativas, particularmente entre a população periférica urbana jovem, mas a economia não tem capacidade para integrar estes jovens e as suas competências.

O ambiente periférico urbano significa que os meios de vida são particularmente vulneráveis a choques tais como os aumentos do custo de vida causados por aumentos de preços dos combustíveis ou por reduções das importações de alimentos relacionadas com problemas de abastecimento verificados noutros locais. Os grandes grupos de jovens improdutivos, desiludidos, empobrecidos, como estes, constituem não apenas fontes de conflitos e crimes potenciais em si, mas são também eleitorados “prontos a utilizar”, prontos para serem mobilizados e utilizados para fins políticos ou violentos.

O crime e a violência

Nas zonas urbanas e periféricas urbanas, os casos principais de violência estão relacionados com actividades criminosas. Para fins da nossa análise, podemos tomar em consideração duas grandes categorias de crimes:

1. *Os pequenos delitos*, que envolvem quadrilhas ou gangs informais de criminosos e “oportunistas”. Os níveis deste tipo de crime permanecem mais ou menos constantes, mas podem aumentar subitamente, por exemplo durante as eleições, nas temporadas de festas ou nos períodos em que grandes números de trabalhadores são repatriados à força, vindos da África do Sul. Geralmente os pequenos criminosos beneficiam directamente dos seus actos criminosos (e utilizam violência) e muitas vezes é esse o seu modo de vida. Este tipo de crime também está directamente associado à pobreza e ausência de alternativas economicamente satisfatórias ao crime.
2. *O crime organizado*, que envolve sindicatos de criminosos e inclui muitas vezes funcionários da polícia e de outras agências de aplicação da lei. A violência associada a este tipo de crime é geralmente dirigida a um alvo específico e é concebida de forma a ajudar a alcançar os objectivos criminosos do grupo. As pessoas ou instituições que não se encontrem envolvidas no sindicato não são, normalmente, visadas directamente. Entre estas actividades criminosas contam-se todos os tipos de tráfico ilegal, desde drogas a seres humanos.⁶

Em Moçambique o crime é mais ou menos constante e exerce um impacto sobre a paz e a segurança do país. Embora se creia que os níveis de todos os tipos de crimes têm estado a aumentar, a verdade é que continuam a ser relativamente baixos em termos das normas sub-regionais. Mas existem outros factores “latentes”, que podem alimentar e possibilitar conflitos esporádicos ou mesmo sustidos, os quais são de natureza essencialmente não criminosa.

A violência esporádica envolve cidadãos – geralmente muito pobres – que em condições normais não participariam em nenhum tipo de violência ou conflito, mas sentem que não têm alternativa. Este tipo de conflito pode ser uma reacção a choques como, por exemplo, aumentos do custo de vida acima de um nível que a população seja capaz de absorver, mas também pode resultar da mobilização de cidadãos descontentes, levada a cabo por forças e agentes políticos. Este tipo de conflito pode incluir grandes levantamentos populares e saques, aparentemente baseados em problemas económicos, políticos ou xenofóbicos.

6 Na realidade estas categorias são fluidas. Por exemplo: os pequenos delinquentes podem também ser comandados por sindicatos organizados.

Têm-se registado alguns casos de violência ad hoc, disseminada, durante períodos de eleição, e os crimes violentos são relativamente comuns. Durante o trabalho de campo levado a cabo para este estudo, quatro agentes da polícia foram mortos enquanto estavam de serviço, descobriu-se uma rede de tráfico de mulheres, e uma motocicleta armada com uma bomba explodiu em frente à moradia de um traficante de drogas bem conhecido. O chefe da alfândega moçambicana foi assassinado no final de Abril de 2010. Um evento importante foi a explosão de descontentamento público que se verificou a 5 de Fevereiro de 2008, devido, aparentemente, aos aumentos de preços dos combustíveis. Nessa altura, todas as estradas que levavam a Maputo foram bloqueadas pelos amotinadores.

Muitas vezes, os conflitos prolongados têm o aspecto e dão a sensação de serem casos de violência esporádica. Dadas as circunstâncias actuais, é impossível prever exactamente onde, quando e porque motivos os conflitos sustidos irrompem. Embora o potencial para a mobilização política que resulta em violência e conflito aumente em linha com a tensão das regiões periféricas urbanas, fomos incapazes de identificar quaisquer indivíduos ou grupos que desejem e sejam actualmente capazes de explorar a situação. Mas isso pode mudar num contexto, por exemplo, de uma eleição futura.

3 Assentamento político e impacto do mesmo sobre a redução da pobreza

Moçambique está ainda a sair da sua fase de estado unipartidário. Desde 1975 que a divisão entre estado e partido se tem tornado obscura até que se torna por vezes impossível distinguir entre os dois. Não há dúvida de que existe uma relação entre eles; a percepção popular é de que a disponibilidade das posições no aparelho do estado depende de uma afiliação ao partido e pensa-se, muitas vezes, que os contratos estatais sejam conferidos por motivos políticos e não de mérito técnico. É, porém, aparente que a maioria dos diálogos entre os doadores e Moçambique assume que a participação no aparelho do estado seja suficiente.

Embora o estado e o partido se encontrem muitas vezes fundidos, talvez seja mais correcto pensar neles como duas entidades separadas que se sobrepõem em certos pontos e para certos fins. Talvez faça sentido pensar no estado como uma subsidiária do partido predominante. Assim como uma empresa subsidiária comercial está ligada à empresa-mãe (por exemplo, através dos termos de propriedade, da estratégia geral ou dos lucros) mas, por outro lado, também é independente (por exemplo no seu planeamento, despesas, operações e sócios), também o aparelho do estado moçambicano está ligado ao partido no poder, embora seja independente dele.

De momento, os interesses do partido parecem ultrapassar todos os outros, mas é importante ter em mente que a lógica do partido difere da lógica do estado – muito embora as duas pareçam ser semelhantes. Por exemplo, embora tanto o partido como os doadores estejam igualmente interessados em fornecer serviços aos pobres, os motivos nos quais esse interesse se baseia podem, efectivamente diferir bastante uns dos outros. Dessa forma, a existência geral de programas de fornecimento de serviços financiados por doadores agrada à FRELIMO, que sem dúvida os considera muito importantes para assegurar a manutenção da lealdade da sua base eleitoral.

Desde que Moçambique se tornou independente de Portugal, em 1975, que o partido político da FRELIMO tem permanecido no poder. Os obstáculos principais à primazia do partido na paisagem política moçambicana têm sido apresentados pela RENAMO, que começou por ser um movimento de rebeldes e iniciou, depois da independência, uma guerra civil contra a FRELIMO, acabando por quase derrotar a FRELIMO nas eleições de 1999. Depois das eleições de 1999 a RENAMO começou a entrar em declínio como partido da oposição, não tendo, até à data, conseguido desafiar de forma significativa a hegemonia da FRELIMO.

Figura 3

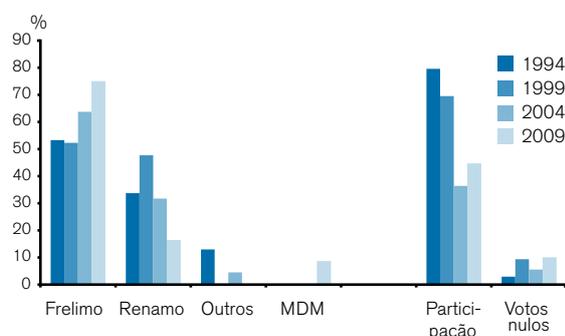
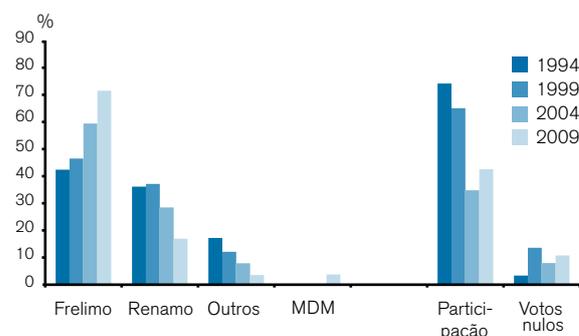


Figura 4



Desde 1999 que a FRELIMO tem fortalecido consistentemente a sua posição, acabando por conseguir ganhar uma maioria absoluta nas eleições de 2009. Embora o número de eleitores tenha diminuído após as eleições de 1999, mais tarde aumentou de novo. Isto deve-se, em grande parte, aos esforços feitos pela FRELIMO para registar o máximo número possível de membros novos, de forma a obter os votos dos mesmos no dia da eleição.

O declínio da RENAMO depois do seu apogeu, em 1999, deve-se em grande parte à incapacidade do dirigente do partido, Afonso Dhlakama, para orientar a sucessão à chefia do partido. O partido continua a ter uma presença em todo o país, mas as suas estruturas e redes encontram-se inactivas, e o partido está praticamente invisível. Dhlakama esconde-se em Nampula e é provável que não tenha nenhum futuro político. Porém também é muito pouco provável que ele se demita, e a sua incapacidade de reformar o partido culminou directamente na criação de um novo partido político em 2009 -- o Movimento Democrático de Moçambique, um grupo dissidente de antigos membros da RENAMO, liderado por Daviz Simango.

O MDM não foi autorizado a participar completamente nas eleições de 2009 para a Assembleia Nacional devido, segundo se alegou, à sua falta de cumprimento dos regulamentos. O partido foi excluído das eleições pela CNE (Comissão Eleitoral Nacional), uma medida que, segundo muitos dos observadores, foi politicamente motivada. A CNE é formada principalmente por membros da RENAMO e da FRELIMO e é justificável afirmar que ambos os partidos tenham tido um interesse especial em assegurar que o MDM não fosse bem sucedido nas eleições. Como resultado, o MDM foi impedido de se candidatar em nove das treze regiões parlamentares. Esta situação preocupou alguns dos doadores em Moçambique, os quais consideraram que a exclusão do partido correspondia a uma violação das normas democráticas. A situação causou uma brecha entre os doadores e o governo de Moçambique em princípios de 2010 e, como resultado, os doadores ameaçaram deter a assistência que prestavam ao desenvolvimento -- iniciando a chamada "greve dos doadores". Em parte como resultado disto, alguns elementos do partido da FRELIMO consideram o MDM como um fantoche dos doadores. Apesar dos obstáculos jurídicos que lhe foram colocados em frente, em 2009 o MDM conseguiu ganhar oito lugares na Assembleia Nacional, graças aos grandes números de votos que obteve na cidade de Maputo e em Sofala.

O MDM não foi o primeiro partido da oposição a separar-se da RENAMO. Raul Domingos, antigo dirigente adjunto da RENAMO, formou o *Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento* (PDD) em 2000, depois de ter sido expulso da RENAMO. Em 2004 o PDD obteve 2% dos votos, mas agora encontra-se na periferia da paisagem política moçambicana, sendo ignorado pela FRELIMO.

Tanto a oposição como a maior parte das restantes instituições democráticas em Moçambique são fracas. A combinação da maioria absoluta que a FRELIMO tem na Assembleia Nacional com a tendência do partido para centralizar o poder tem tido um efeito negativo sobre a redução da pobreza, pois cada vez se contestam menos as políticas governamentais e o governo é cada vez menos responsabilizado pelas promessas que fez.

Como o país se encontra numa situação de transição, o exercício do poder não é sujeito a suficientes limitações e verificações. Embora o medo da guerra e a necessidade de paz tenham actuado como um controlo interno, o mesmo tem diminuído rapidamente com a consolidação da paz e o fim da RENAMO. As instituições democráticas que abrandariam e limitariam normalmente o exercício do poder absoluto estão em perigo de se desfazer, subjugadas pelo poder da FRELIMO.

Pode-se considerar normal o desejo que a FRELIMO tem de deter o poder. Mas em Moçambique, país em transição, poder-se-ia justificar necessária a aplicação de diferentes normas, considerando-se perigosas as tendências absolutistas do partido, que correm o risco de exceder os limites e de ignorar as advertências (tímidas) de instituições democráticas ainda jovens.

Mas nem tudo está perdido. Enquanto a população, inspirada pela sua aspiração à segurança humana, continuar a exigir que as autoridades lhe prestem contas, e enquanto a FRELIMO sentir necessidade de responder a essa pressão, os efeitos de um partido com este alto nível de controlo podem ser positivos.

Quase não existe, no país, instituição nenhuma que esteja mais difundida do que a FRELIMO. O partido tem tentado descentralizar-se mais e alcançar directamente mais indivíduos, ao mesmo tempo

que tenta corrigir desequilíbrios concretos e aparentes, em grande parte através de meios políticos. Estas redes têm raízes profundas e desempenham uma função importante no fornecimento de serviços e de segurança humana, sendo, talvez inconscientemente, utilizados pelos parceiros do desenvolvimento e seus programas. A proximidade que existe entre a população e o partido também permite que este preste atenção, pelo menos teoricamente, às reclamações e preocupações daquele.

Esta situação constitui uma vantagem directa a curto prazo e o impulso do partido no sentido de espalhar a sua base de poder tão ampla e profundamente quanto possível pode também produzir resultados positivos para a democracia a mais longo prazo. A capacidade de absorver directamente as reclamações populares está conectada à obrigação de responder às mesmas. Esta procura aumenta exponencialmente com o número de problemas apresentados. A incapacidade inevitável da FRELIMO para fornecer soluções é precisamente o que os partidos da oposição necessitam para poderem organizar uma contestação, através da politização da população. Os cidadãos irão comparar as promessas com o que realmente lhes é fornecido e, se ficarem insatisfeitos, irão à procura de alternativas. É de frisar ainda que talvez seja suficiente que essas alternativas sejam *aparentemente* viáveis e concretas para que exerçam um impacto sobre a política do partido predominante e sobre os resultados obtidos pelo mesmo.

As forças da democracia e de um governo mais responsabilizado estão a ser forjadas a nível local e vão-se depois infiltrando nos níveis nacionais -- e não ao contrário. Em muitos aspectos, o poder da FRELIMO é também a sua fraqueza, pois que proporciona oportunidades que os partidos da oposição poderão vir a explorar.

Esta situação é exacerbada pelo facto de que cada vez mais pessoas se afiliam à FRELIMO, não por uma questão de convicção mas antes por uma questão de necessidade (económica). Se os interesses destes indivíduos forem mais bem atendidos algures, será essa a opção seleccionada. A capacidade do partido para absorver uma variedade cada vez mais ampla de opiniões e para satisfazer uma série cada vez maior de exigências vai ser colocada à prova no decorrer dos próximos anos. À medida que o contexto do desenvolvimento moçambicano continuar a mudar, as vantagens mais fáceis do sector de desenvolvimento terão já sido obtidas e a procura de segurança humana, incluindo empregos, alojamento e segurança, irá aumentando.

Apesar da RENAMO ter mais poder, em termos dos números dos seus membros na assembleia nacional, o MDM talvez tenha mais impacto sobre a política governamental. A FRELIMO considera a RENAMO um partido fraco, dividido, incompetente e sem futuro político. O MDM, por outro lado, é considerado potencialmente forte, participando menos no sucesso devido aos obstáculos jurídicos (e técnicos) que enfrenta, mas tendo a capacidade de produzir um futuro brilhante. Não interessa se isto é ou não verdade. Esta percepção, por si própria, é suficiente para injectar grande determinação e urgência nos processos e políticas do governo. Tem-se a impressão de que, se o governo não obtiver bons resultados, talvez o MDM ganhe mais votos nas próximas eleições.

Desta forma, mesmo que o MDM seja um partido fraco, pequeno, associado aos doadores internacionais, é também uma força accionadora de melhores políticas. A mera presença de uma alternativa aparentemente viável oferece-nos o potencial de um impacto positivo sobre a redução da pobreza. O facto do MDM ser considerado um partido alternativo está claramente relacionado com o facto do partido ter capacidade para fornecer serviços e outros benefícios públicos à população da Beira, que elegeu um Presidente da Câmara do MDM. O MDM é portanto um elemento democrático novo e bastante poderoso da política moçambicana, tendo introduzido na equação um sentido de legitimidade.

Resumindo, embora existam défices democráticos, em termos dos partidos da oposição, das instituições e dos processos, estão também em jogo forças democráticas positivas. Os riscos que estas últimas enfrentam resultam de uma percepção da probabilidade das forças da oposição (em especial o MDM) falharem. Neste sentido, Moçambique encontra-se numa espécie de cruzamento. Não é inevitável que a transição que o país atravessa culmine numa democracia.

4 Factores internacionais e transnacionais

Devido à sua geografia e contexto de governação, Moçambique presta-se à função de rota de trânsito de uma série de tráficos ilícitos que vão das drogas às armas e aos seres humanos. Embora haja pouca evidência destas ocorrências, tem-se deparado com algumas provas. Por exemplo, durante o trabalho de campo para este estudo, alguns jornalistas de investigação sul-africanos infiltraram e expuseram uma rede de tráfico de mulheres, em que as mulheres e crianças eram seduzidas com promessas falsas de empregos na África do Sul, acabando por ser vendidas e obrigadas a prostituir-se naquele país. As “gangs” traficavam à volta de 40 mulheres por mês, cobrando aos recipientes 5.000 Rands (714 dólares americanos) por pessoa. O tráfico também incluía mulheres chinesas, transportadas voluntariamente para Moçambique em navios porta-contentores. Segundo os relatórios publicados nos jornais, cada chinesa custava 7.000 Rands (1000 dólares).⁷

Alguns relatórios, preparados pela Agência Britânica contra o Crime Grave Organizado (SOCA), sugerem também que Moçambique é uma das grandes rotas de trânsito de drogas ilícitas. Para além de um abastecimento constante de Mandrax, vindo da Índia e destinado principalmente ao mercado sul-africano, transitam também por Moçambique cannabis (e seus derivados), heroína e cocaína. Pode seguir-se o trajecto da heroína e outros opiáceos do sul asiático para Moçambique, onde os mesmos são armazenados e despachados para outros lugares. Estas substâncias destinam-se principalmente a fornecer a Europa.

Os carregamentos de cocaína vindos da América do Sul com destino à Europa também transitam cada vez mais por Moçambique. Parte desta cocaína entra no país escondida nos corpos de “mulas”, mas a maior parte dos carregamentos é contrabandeada por indivíduos com bons contactos, capazes de remeter contentores cheios de drogas para Moçambique. Já se investigou a saída do país de carregamentos de cocaína que chegam a pesar uma tonelada. Por um lado, os pequenos traficantes, que se fazem valer de “mulas de drogas”, contam com a ineficiência geral das autoridades moçambicanas mas, por outro, os barões da droga têm os contactos políticos necessários para fazer com que as autoridades presentes finjam não ver o que está dentro destes contentores. Em Junho de 2010, a administração norte-americana denominou um cidadão moçambicano um “chefe da droga”.⁸

A dimensão do problema torna-se clara quando se começam a calcular os valores envolvidos nestas operações. Em Março de 2009, no Reino Unido, o preço por atacado de um quilo de cocaína altamente pura da América do Sul era £45.000. Depois de diluído, ou “cortado”, o volume aumenta oito a dez vezes, e o valor de retalho de um quilo da substância varia entre £22.000 a £26.000. Se passarem por Moçambique não mais que duas toneladas de cocaína altamente pura por ano, o valor potencial do tráfico no Reino Unido é de entre £352 milhões e £520 milhões. Em comparação, o apoio prometido pelos doadores ao orçamento moçambicano em 2010 consta de aproximadamente £297 milhões. Segundo nos informa o Ministério do Interior britânico, calcula-se que o custo económico total arcado pela economia britânica devido à utilização de drogas da Classe A na Inglaterra e País de Gales no ano 2000 tenha atingido os £15,5 bilhões.⁹

O fortalecimento das instituições de governação, a luta contra a corrupção e a redução geral da susceptibilidade dos países à sua exploração como canais para a passagem de drogas parecem ser

7 Consultar 'Desmantelada rede de tráfico de mulheres', em www.savana.co.mz, último acesso em 02/07/2010.

8 Consultar 'O princípio do fim de um império', em www.savana.co.mz, último acesso em 02/07/10.

9 Investigação do Ministério do Interior n.º 249, 'The Economic and Social Costs of Class A Drug Use in England and Wales', 2000, Christine Godfrey Gail Eaton Cynthia McDougall e Anthony Culyer, disponível em <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors249.pdf>, último acesso em 04/05/10.

alternativas muito mais económicas do que os problemas de custo das drogas nas ruas de Londres e de outras capitais europeias. Em Moçambique, embora as parcerias ad hoc de baixo nível possam vir a melhorar a capacidade e aptidão das autoridades de execução da lei para tomarem medidas a nível local, as melhorias sustentáveis que abarcam o sistema todo necessitam de grande dedicação e direcção política, de cima para baixo.

Moçambique ocupa o lugar que ocupa no tráfico internacional de drogas por causa da fraqueza das suas instituições e do facto de não ter capacidade para controlar as próprias fronteiras. Estas inaptidões são também exploradas pelos traficantes de pessoas (tal como indicado acima). As fronteiras terrestres nacionais são longas e porosas e permitem um trânsito fácil e informal de pessoas e mercadorias. (Como exemplos, temos a transferência de grandes quantias de dinheiro para o Zimbabué, de refugiados vindos até da Somália e da África Ocidental, vendas informais transfronteiriças de combustíveis ao Malawi e a pesca ilícita no Lago Malawi.) Embora teoricamente as autoridades alfandegárias e a imigração tenham capacidade para manter uma presença em todos os pontos formais de entrada no país, a verdade é que não são capazes de controlar as grandes extensões de fronteiras abertas que existem entre os países.

As notícias nacionais fazem frequentemente referência aos estrangeiros que a polícia descobre estarem envolvidos em actividades criminosas. Os indivíduos em questão vêm geralmente de toda a parte do continente, incluindo do Corno de África, da região dos Grandes Lagos e mesmo da África Ocidental. Há vários motivos que levam estas pessoas a vir a Moçambique: algumas procuram explorar a fraqueza das fronteiras e dos controlos de imigração e entrar na África do Sul, enquanto que outras (em especial as que são provenientes da África Ocidental) utilizam Moçambique como “plataforma de lançamento” para entrar na UE (muitas vezes com passaportes falsos, incluindo da Suazilândia, Moçambique e outros países da SADC que são considerados de forma mais favorável na UE). Alguns migrantes ilegais também procuram vir para Moçambique para iniciar vários tipos de actividades, desde a exploração mineira artesanal não regulada até ao comércio.

Existe também um influxo de migrantes ilegais vindos do sul asiático para Moçambique. Estes indivíduos são utilizados como trabalhadores forçados pelos cidadãos ou empresas sul-asiáticas em Moçambique, os quais também costumam pagar os custos iniciais do seu transporte. Muitos destes indivíduos (normalmente homens pobres e iletrados) parecem vir inicialmente do Bangladesh ou das regiões do noroeste do Paquistão, passando por Islamabad. As principais rotas de trânsito destes migrantes são rotas marítimas directas para Moçambique, embora haja cada vez mais indivíduos que vêm de avião, com trânsito em Nairobi, no Quénia.

É possível que haja indivíduos com contactos terroristas e/ou intenções fundamentalistas que também utilizam Moçambique como ponto de trânsito. Sabe-se que o Xeque Abdullah El-Faisal, clérigo islâmico radical, natural da Jamaica, que foi expulso pelo Quénia em Janeiro de 2010, passou por Moçambique por estrada, a caminho do Quénia, numa tentativa de evitar a detecção. O nome de El-Faisal faz parte de uma lista de suspeitos terroristas que tiveram contacto com (e podem ter influenciado) Germaine Lindsay, um dos terroristas que atacaram Londres a 7 de Julho de 2005. Acredita-se ainda que ele tenha radicalizado Richard Reid, o malgrado “bombista do sapato” de 2001. El-Faisal também deve ter tido contacto com (e ajudou possivelmente a radicalizar) Umar Farouk, o nigeriano que no dia de Natal, em 2009, tentou destruir um avião de passageiros norte-americano em pleno voo. El-Faisal foi expulso do Botswana por ter tentado radicalizar jovens batswana e por ter, supostamente, tentado estabelecer um campo de treino de terroristas nos arredores de Lobatse.

O facto de um indivíduo como El-Faisal ter transitado por Moçambique não constitui, por si próprio, uma ameaça à paz ou segurança de Moçambique, embora demonstre a possibilidade de outras pessoas com intenções semelhantes tentarem estabelecer um campo de treino em Moçambique ou tentarem radicalizar islâmicos nacionais.

Moçambique parece enquadrar-se num padrão de países cujas características, segundo foi indicado por alguns analistas, os tornam vulneráveis à influência e operações de terroristas (tais como bases,

campos de treino, etc.).¹⁰ No caso de Moçambique estas características incluem uma população islâmica considerável, uma fronteira marítima e terrestre longa e “pouco segura”, que faz parte da “costa Swahili” (a qual vai desde a Somália até à borda oriental africana), um influxo crescente de indivíduos vindos das regiões tribais do nordeste paquistanês e das regiões periféricas urbanas de Islamabad, bem como dos países da costa Swahili, instituições estatais suficientemente fortes para manter a ordem mas suficientemente fracas para não prevenir operações subversivas, e uma cultura bastante disseminada de não cumprimento – ou quase corrupção – no âmbito das agências de execução da lei.

O norte do país, em especial, parece concordar com estas características. Todavia, de acordo com a sua própria natureza, estes tipo de análises em fórmula ignoram a dimensão política, não tomando em consideração, por exemplo, o facto de que todas as religiões presentes em Moçambique têm investido e desempenhado o seu papel no acordo de paz e também no futuro do país. Isto, porém, representa um risco supostamente muito mais reduzido de que certos sectores da população islâmica possam tolerar a violência extremista, mesmo que a mesma seja dirigida apenas a metas “estrangeiras”. Além disso, dada a história do país como estado unipartidário, só com grande dificuldade é que uma força externa actuaria sem o conhecimento e a participação do partido principal. Os líderes islâmicos locais são também, muitas vezes, membros do partido FRELIMO e dependem do mesmo para protegerem os seus interesses comerciais, económicos e políticos, bem como o seu sucesso. Em paralelo, após várias décadas de guerra, as populações rurais são extremamente vigilantes e comunicam todos os acontecimentos ou actividades invulgares às suas autoridades locais e, por conseguinte, à FRELIMO.

A sabotagem mais generalizada da paz em Moçambique não só seria contrária aos interesses da comunidade islâmica em Moçambique, mas iria também de encontro aos seus interesses económicos e políticos directos. Além disso, se o partido principal tolerasse a presença de terroristas ou de forças fundamentalistas em Moçambique (ou se fosse aparente que o fazia), estaria a ir contra os seus próprios interesses, tendo até medo de que essas actividades pudessem expor outros negócios e interesses políticos seus a um escrutínio indesejável.

Contudo o terrorismo e, em especial, os esforços internacionais para o opor, podem vir a ter consequências indirectas para Moçambique. Não interessa se é ou não difícil estabelecer campos de terroristas em Moçambique, e se é ou não difícil radicalizar os islâmicos que são, também, membros do partido FRELIMO, desde que exista a *percepção* de que é possível fazê-lo e de que Moçambique é um centro potencial para reuniões de terroristas. A reacção internacional típica a esta ameaça aparente irá exercer um certo impacto em Moçambique. Noutros países, ao longo da costa Swahili, os esforços antiterroristas, liderados pelos EUA, têm focado principalmente certos meios de “segurança de alta intensidade” concebida para promover, em primeiro lugar, os interesses ocidentais, e não em parcerias de segurança em colaboração genuína que procurem promover os interesses de segurança tanto locais como globais. O resultado é geralmente um desequilíbrio, dentro do sector de segurança, o que enfraquece ainda mais a sua legitimidade e credibilidade junto às populações cujos interesses se destina a servir -- os cidadãos do seu próprio país.

Esta questão é especialmente pertinente no que respeita às reacções possíveis às ameaças reais ou aparentes provenientes do mar. A zona marítima moçambicana (correspondendo a 578.986 km² ou 70% dos 784.089 km² da sua zona terrestre) assim como a sua longa costa (2.470 km) são em grande parte bravias, o que permite assim a existência de todos os tipos de actividades ilícitas, desde o tráfico à pirataria e à pesca ilícita. Uma reacção típica seria o “endurecimento” das fronteiras através de um aumento de patrulhas, da vigilância e das capacidades para reacções rápidas. O parceiro local natural desse tipo de reacção seria a Guarda Costeira ou a Marinha, ao passo que o beneficiário objectivado seria provavelmente a segurança e bem-estar da comunidade internacional. Embora este tipo de reacção pareça apropriado, focando apenas a dimensão de segurança de alta intensidade ou *hard* (como, por exemplo, o equipamento naval e as competências das forças especiais), o mesmo menospreza e ignora alguns dos outros elementos e aspectos que dão apoio à segurança do ambiente marítimo num sentido mais lato

10 Esta opinião foi expressada por exemplo por analistas da Fundação NEFA (EUA).

(e que podem também ser muito mais eficazes). Em consequência, (i) a segurança marítima está relacionada com o custo das operações militares, bem como limitada por ele, e (ii) os efeitos negativos das respostas de segurança de alta intensidade não são mitigados pelas redes de segurança de menos intensidade ou *soft*, que protegem e dão cobertura aos modos de vida de seres humanos.

Em vez de se considerar a segurança marítima como sendo uma ameaça que deve ser enfrentada por meios militares -- muitas vezes externos (o que custa muitíssimo dinheiro) é muito melhor, e mais económico, adoptar uma abordagem mais holística aos problemas de segurança marítima, baseada não na segurança do estado mas na das pessoas.

Esta mudança conceitual adoptaria, como princípio orientador, a necessidade de maximizar e desenvolver os benefícios económicos nacionais que se podem obter do mar. Muitas das ameaças à “segurança de alto nível” presentes no espaço marítimo moçambicano são também ameaças à segurança humana e à redução da pobreza em geral, sendo também, por conseguinte, ameaças à paz e segurança do país. Se considerarmos o mar um recurso económico complexo e diversificado, que deve começar por ser desenvolvido e protegido, e só depois policiado, o objectivo das intervenções de segurança marítima podem deixar de focar os interesses estreitos de actores internacionais e ser transferidos para as prioridades do desenvolvimento nacional moçambicano.

Os recursos marítimos – incluindo descobertas de petróleo e gás já previstas – constituem uma fonte presente e futura substancial de rendimentos para o estado moçambicano, mas precisam de ser devidamente regulados e protegidos. Em última análise, talvez esta tarefa inclua navios, Veículos Aéreos não Tripulados (VANTS) e outros equipamentos militares colocados ao dispor de uma guarda costeira ou de uma marinha bem competente e bem equipada, mas o argumento é completamente diferente do de uma análise a uma ameaça simplesmente militar. O potencial de rendimento proveniente somente da protecção do turismo e das populações de peixes é considerável e pode ajudar a tornar mais acessível o custo das capacidades de aplicação da lei que sejam necessárias.

Estão já em acção, em Moçambique, certas iniciativas que visam a adopção de uma concepção mais holística das questões de segurança e desenvolvimento marítimo. Por exemplo, está a ser desenvolvida, no Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), a noção da adopção de uma abordagem integrada à segurança marítima, e tem estado a estabelecer-se um novo centro de segurança marítima na Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

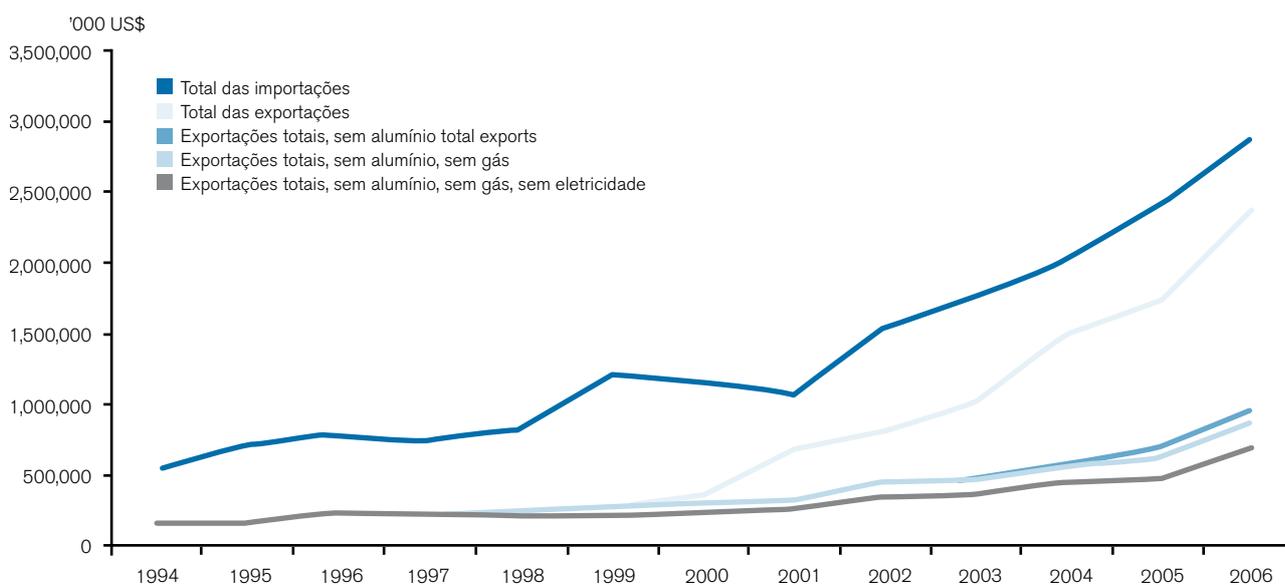
5 Desafios à paz e à segurança

Os principais desafios à paz e à segurança em Moçambique estão fundamentalmente relacionados com uma falta de *segurança humana*. Além disso, a violência e o conflito podem derivar das ameaças à segurança humana, e a ausência desse tipo de segurança dá origem a tensões latentes, relacionadas com o conflito.

Ao contrário das aparências, é isso que se verifica nas regiões periféricas urbanas e também nas rurais, embora com diferentes sintomas e causas. Pode haver mecanismos ad hoc que aumentem a segurança humana, mas estes são muitas vezes imprevisíveis e precários e vão ser cada vez mais contestados, à medida que a população se for urbanizando mais. Há ainda mais dois factores importantes: primeiro, o crescimento económico previsto para Moçambique tem como condição básica uma actividade de produção que exclui grandes percentagens da população (por exemplo, os chamados “mega-projectos”) sendo, portanto, pouco ou nada relevantes para a maioria das pessoas; segundo, mesmo que a actividade de produção económica se torne mais inclusiva, é pouco provável que as taxas de crescimento (efectivo e projectado) sejam suficientemente elevadas para sustentar o crescimento populacional projectado.

A economia moçambicana é em grande parte uma economia de consumo (e cada vez mais, também, de serviços) e não de produção. A produção que existe, e que contribui para a situação macro-económica positiva, baseia-se em grande parte em mega-projectos como o de exportações de alumínio da empresa de fundição Mozal, e nas rendas derivadas de recursos naturais (como o gás natural e a hidroelectricidade). Embora esteja previsto que as exportações ultrapassem as importações num futuro próximo, graças ao aumento das exportações de produtos de base, incluindo o carvão, a dinâmica e premissa fundamental da produção económica nacional permanece inalterada.

Figura 5: Importações e exportações de Moçambique, 1994 a 2006



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas (INE)

Para se reduzir o risco de conflito, instabilidade e insegurança em Moçambique, através de um aumento da segurança humana dos cidadãos, é necessário que se verifique uma mudança fundamental nas bases da economia – um movimento do consumo para a produção. Esta mudança necessita de se fazer acompanhar de uma mudança da natureza política em Moçambique, em direcção a um sistema mais responsável e democrático, que seja – mas não apenas teoricamente – mais justo e eficaz, em termos do fornecimento de serviços e políticas baseados nas pessoas.

Antes dessa mudança, e mesmo durante a mesma, os doadores desempenhariam uma função fundamental, ajudando a proteger a segurança humana dos cidadãos moçambicanos, primeiramente através do fornecimento de serviços acessíveis, incluindo o acesso à justiça, mas ajudando também a focar as prioridades do governo, responsabilizando-o, fornecendo-lhe fundos para programas e políticas e formando com ele uma parceria para uma mudança positiva. Este apoio vai ser necessário até que Moçambique tenha capacidade para gerar rendimentos sustentáveis suficientes, através de uma economia mais diversificada. Os desafios são inúmeros e complexos, mas incluem muitos sectores em que os doadores já participam. Até lá, as reduções súbitas ou radicais dos padrões ou modalidades das despesas poderão reduzir a riqueza e segurança humana dos moçambicanos e aumentar o risco de conflito.

O conceito da segurança humana, tal como utilizado aqui, também se relaciona directamente com os direitos humanos. É provável que um indivíduo que tenha acesso aos diferentes recursos acima descritos -- ou seja, que usufrua de um certo bem-estar e segurança humanos – seja também um indivíduo livre, com opções e alternativas. No outro lado do espectro encontram-se as pessoas que não têm capacidade para controlar recursos, pelo que terão também, provavelmente, dificuldade em obter acesso a toda a gama dos seus direitos humanos.

De muitas maneiras, o conceito da segurança humana é uma descrição positiva dos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Carta de Banjul), a qual contém um foco particularmente forte sobre os direitos económicos e sociais, e da qual Moçambique é signatário.¹¹

Assim, o insucesso em promover a segurança humana dos cidadãos e de lhes proporcionar -- a eles e às suas comunidades -- uma estrutura de oportunidades justa, não só constitui um insucesso em proteger as pessoas contra o risco de um aumento do conflito e da violência, mas pode ainda representar uma falta de protecção e de promoção dos seus direitos humanos.

A principal ameaça ao estado, causada por uma falta de segurança humana generalizada, é a do conflito, violência e instabilidade generalizados, tal como se verificou em Fevereiro de 2008, durante os levantamentos populares causados pelos aumentos de preços dos combustíveis. Mas os acontecimentos localizados deste tipo são potencialmente contagiosos e são vulneráveis à exploração para fins políticos, podendo, em casos extremos, desenvolver um ímpeto próprio. À medida que as situações se vão desenvolvendo, pode ser que os protagonistas percam de vista as causas originais do conflito e adoptem novas reclamações e problemas, os quais, por sua vez, darão azo a mais violência.

A natureza da resposta às situações de conflito e violência – seja qual for a sua causa – é extremamente importante e pode influenciar directamente a duração e intensidade do conflito. No caso de Moçambique, o sector de segurança tem pouca experiência do controlo deste tipo de violência, especialmente através de meios não violentos. Como resultado, uma vez que o conflito localizado tenha tido início, as possibilidades de se tornar mais enraizado são consideráveis, em parte como resultado dos esforços do estado para o evitar.

Se a ausência da segurança humana é um accionador do conflito, e se é mais provável que os sistemas democráticos proporcionem segurança humana do que qualquer outra forma de governação, é provável que as tendências não democráticas que enfraquecem o estado de direito e a constituição aumentem a vulnerabilidade do país à instabilidade.

Por exemplo, pode argumentar-se que um único partido forte viabilize a coesão nacional e uma certa estabilidade que seria ameaçada se os partidos pequenos ganhassem demasiado poder. Costuma

11 <http://www.achpr.org/>.

citar-se como exemplo o Quénia, um país onde a competição para o poder tinha alcançado um equilíbrio demasiado delicado, o que resultou numa divisão; ao passo que, ao contrário disto, se costuma citar muitas vezes Moçambique, um país estável, unido e, em última análise, pacífico, liderado pela FRELIMO, como exemplo das vantagens de um partido predominante forte.

Mas este argumento é imperfeito. O trabalho de campo levado a cabo para este documento sugere que o poder da FRELIMO resulta, em parte, do controlo que tem do estado, bem como do nível de serviços que o estado fornece à população -- utilizando, em grande parte, os recursos dos doadores. (De facto, esta análise parece ter sido formulada pela própria FRELIMO.) O poder de um partido encontra-se fundamentalmente relacionado com a maneira como o mesmo promove a segurança humana dos seus cidadãos, e não com a sua presença em todo o país. A suposição de que a presença do partido assegure, por si própria, a paz e harmonia pública é, na melhor das hipóteses, duvidosa.

Nos esforços para promover e proteger a segurança humana, os partidos de oposição eficazes, bem como as organizações da sociedade civil, sindicatos e instituições académicas são tão importantes como a vontade do partido predominante. Estes organismos discutem e põem à prova as prioridades, políticas e estratégias do governo, com o objectivo de as melhorar. Neste aspecto, a sociedade civil talvez tenha avançado mais do que o partido e o governo, em termos da sua percepção dos benefícios, a longo prazo, de um sector de justiça e segurança eficaz, a favor dos pobres. A democracia multipartidária e o estado de direito são assim elementos importantes de um país estável e pacífico, onde as pessoas possam ter a expectativa de um aumento, e não um decréscimo, da segurança humana. Toda a actividade que, empreendida pelo estado ou pelo partido predominante, enfraqueça estes blocos de importância crucial para a construção de uma democracia, constitui uma ameaça directa à paz e segurança do país.

6 Interligações e dinâmicas entre os principais desafios à paz e à segurança

Por natureza, um sistema de governação democrático implica uma distribuição mais justa dos recursos e políticas do governo do que qualquer outro tipo de sistema. Isto deve-se principalmente ao facto de que os dirigentes contam com o apoio do eleitorado para permanecerem no poder. De forma a poder ser reeleito, o governo tem de ganhar legitimidade na opinião do eleitor. A medida em que o governo alcança esse objectivo corresponde à capacidade que tem para satisfazer, dentro dos seus meios, as necessidades do povo.

Muitas das instituições de Moçambique são fracas ou embrionárias, ou não existem. Isto aplica-se igualmente ao governo, à oposição política e à assembleia nacional. Estas fraquezas são ampliadas quando o eleitorado tem níveis reduzidos de literacia e pouca consciência dos seus direitos e privilégios.

Os défices democráticos de Moçambique representam o maior desafio à paz e à segurança no país, pois reduzem a capacidade do governo para promover a segurança humana do povo através do desenvolvimento e implementação de políticas, medidas, intervenções e investimentos apropriados, com as pessoas no centro.

Neste país em transição existem, porém, certas forças e instituições democráticas que têm um efeito positivo. Os meios de comunicação social são enérgicos, críticos e, em grande parte, independentes. Conforme frisado acima, o facto de que o MDM é *considerado* um partido que potencialmente irá desafiar a FRELIMO (por menos provável que isso seja) tem também exercido um impacto sobre a política do governo. Presencia-se assim um sentido de urgência em assegurar que o partido principal “entregue” serviços, particularmente nas regiões onde o MDM seja considerado um partido forte (ou que teria sido forte se não tivesse sido impedido de se candidatar às eleições), nomeadamente as zonas urbanas e periféricas urbanas.

Apesar disso, há uma série de dinâmicas que se combinam para enfraquecer estas forças democráticas vulneráveis. Existem vários nexos que conferem aos grupos pequenos a capacidade de se apoderarem de recursos (como rendas, contratos, poder ou influência) através de métodos não democráticos. Por vezes isso ocorre por omissão, devido à falta de verificações e inspecções democráticas, mas muitas vezes a ocorrência é planeada. Entre estes nexos contam-se o nexo crime/estado/economia, o nexo estado/partido/negócios e o nexo doador/estado/partido. Estes três nexos funcionam em conjunção de forma a reprimir e restringir o surgimento de forças democráticas em Moçambique, o que, por sua vez, reduz a capacidade do governo para fornecer serviços à população de forma eficaz, intencional e efectiva. Isto também aumenta o risco de conflito no país.

O nexo crime/estado/economia

As redes de criminosos com operações em Moçambique constituem um dos maiores perigos às forças democráticas incipientes. O dinheiro que passa por estas redes corrompe os funcionários públicos (incluindo o departamento da polícia), proporcionando um grande incentivo para os indivíduos substituírem um sistema de valores público pelo enriquecimento pessoal. Como resultado, a polícia (e outros funcionários públicos) não cumprem a sua função, ou seja, a promoção e protecção do estado de direito. Isto tem um efeito corrosivo sobre a capacidade do estado e as resultantes redes de crime organizado que têm surgido por todo o país devem ser consideradas como uma doença com capacidade para infectar elementos do aparelho do estado, através da criação de uma economia paralela de corrupção e negligência. Para além de ter o potencial de “raptar” prioridades políticas e governamentais, desviando-as do bem público, o financiamento ilícito obtido do crime organizado pode também distorcer as condições

de concorrência democrática, quando é utilizado para apoiar campanhas políticas. Este financiamento pode também enfraquecer gravemente as instituições democráticas como os meios de comunicação social, através de estilos jornalísticos tipo “envelope pardo”, da intimidação e até do assassinio. No pior cenário, isto pode resultar num estado capturado por prioridades criminosas.

Trata-se de uma situação em que todos perdem. Embora Moçambique seja um ponto de trânsito muito importante para várias mercadorias ilícitas, e embora tenham ocorrido no país casos de violência relacionados com o crime organizado, a influência do crime na política pública parece continuar a ser uma excepção à regra. Isto deve-se, em grande parte, à grande quantidade de apoio financeiro que o país recebe dos doadores e aos requisitos de uma política pública responsável que este apoio exige. Existe, porém, o perigo de que, com o refluxo dos orçamentos de assistência e a redução dos fluxos de assistência, a importância relativa das finanças criminosas na política moçambicana aumente com o decorrer do tempo.

O nexa estado/partido/negócios

A transição de Moçambique não foi ainda completada. Em comparação, porém, com a evolução bastante lenta e difícil das forças democráticas, o instinto capitalista parece ter sido lançado para fora da sua prisão histórica, parece estar a prosperar. Isto significa que as oportunidades de enriquecimento abundam, mas que o acesso às mesmas se limita a um grupo pequeno, estando muito relacionado com a afiliação à elite política, o que quer geralmente dizer que se deve ser um membro de alto nível da FRELIMO ou que se deve ter acesso a tal membro. Este factor aumenta a liberdade económica da elite e reprime a democracia. Estas estratégias de enriquecimento exclusivo não são necessariamente deliberadas, mas existe o risco de se tornarem deliberadas, já que os interesses económicos estabelecidos fazem com que alguns dos membros do partido e funcionários das autoridades públicas não desempenhem nenhum papel no fortalecimento das forças democráticas em Moçambique. Este poder não deve ser menosprezado na medida em que constitui um obstáculo para a reforma e democratização do país.

O nexa doador/estado/partido

A relação entre os doadores e o estado é importante mas é muitas vezes mal compreendida, e o mesmo sucede com a relação entre os doadores e a FRELIMO. Este problema constitui mais um obstáculo potencial ao desenvolvimento de forças democráticas em Moçambique, devido ao facto de que o governo parece ser muito mais responsabilizado pelos doadores do que por quaisquer outras instituições públicas democráticas em Moçambique, com excepção possivelmente da FRELIMO. Os doadores (ou PAPs, Parceiros para Apoio Programático) têm um contrato com o governo que os obriga a prestar atenção uns aos outros, a negociar e a chegar a um consenso sobre uma série de questões de política de grande importância. Os PAPs têm mais acesso à informação do que a maioria das outras entidades, incluindo às bases de dados e fontes do governo, e recebem um apoio previsível e a longo prazo, assim como estruturas de financiamento que os fixa em parcerias durante longos períodos de tempo. Não existe, em Moçambique, mais nenhum tipo de organismo de responsabilidade civil ou supervisão que tenha o mesmo tipo de relacionamento com o governo. Embora os PAPs façam tentativas no sentido de fortalecer as forças democráticas em Moçambique, através, por exemplo, do apoio que dão aos actores da sociedade civil no país, chegando até a incluí-los no processo de negociação e consulta, estes actores e as organizações por eles representadas raramente têm a robustez necessária para poderem desempenhar o papel que os PAPs projectam para eles. Em consequência disso, são obrigados a sair do espaço político. Muitas vezes, a única opção que resta a estas organizações é permitir que o governo as coopte em negociações, de forma a poderem continuar a fazer parte do processo e a receber fundos dos doadores.

O facto de que os doadores ocupam a maior parte do espaço político nas relações com o governo também resulta num tipo de situação em que qualquer actor ou organização que levante questões importantes e exija responsabilidade, justiça e reforma, começa a soar como os doadores. No caso de se tratar de um partido da oposição, como o MDM, este factor pode constituir uma fraqueza grave. Tanto o governo como a FRELIMO já consideram que o MDM se encontre demasiado próximo dos doadores, e há quem considere que o partido seja uma criação dos PAP.

Embora o governo seja responsável perante os doadores, como descrevemos acima, responde primariamente ao partido (e aos grupos e indivíduos poderosos que o constituem), podendo-se portanto deparar com prioridades em competição. A principal função do governo no contexto de relações externas parece ser o estabelecimento de um equilíbrio entre estes requisitos potencialmente conflituosos. Neste sentido, a FRELIMO é o principal concorrente do doador, devendo ser considerada, neste contexto, como organismo distinto do estado. A falta de compreensão do relacionamento entre o partido, o estado e os doadores inibe a capacidade dos doadores para alcançarem os seus objectivos.

7 Impacto do conflito e ameaças à paz e à segurança

Assim como a pobreza e a falta de acesso a serviços pode resultar em conflito, o conflito, por sua vez, funciona como um travão da redução da pobreza. A má governação e o fornecimento de serviços de segurança inadequados criam o risco de se estabelecerem zonas “no-go”, zonas perigosas onde o conflito e a violência prevalecem e se deixam de prestar serviços. As reacções tradicionais ao conflito e à violência (intervenções das forças de segurança, aprisionamentos e repressão) que não tratam das causas subjacentes desses fenómenos correm facilmente o risco de acentuar o descontentamento, o que resulta em maior conflito ainda, podendo contribuir para um ambiente onde todos os esforços de redução da pobreza fracassem.

De modo semelhante, a insegurança e o conflito têm um impacto negativo sobre os objectivos de redução da pobreza descritos no Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Quando o conflito e a violência ocorrem, o foco imediato deixa de incidir na redução da pobreza a longo prazo e passa para as reacções ao conflito a curto prazo. Nas situações mais extremas, a situação pode exigir uma mudança na modalidade da assistência, o que pode enfraquecer ainda mais os objectivos do PARPA.

Numa situação de conflito disseminado, a assistência tradicional e contínua e as modalidades de assistência podem dar lugar a reacções humanitárias. As modalidades tradicionais (incluindo o apoio directo ao orçamento) têm, como objectivo central, a redução da pobreza a longo prazo. Conforme frisámos acima, um conflito futuro em Moçambique poderia derivar em parte de uma falta de serviços e de uma injustiça aparente. Os programas de desenvolvimento funcionam no sentido de resolver estas questões subjacentes. Quaisquer focos novos que disso resultem (por exemplo, uma abordagem mais humanitária, causada pelo conflito) estaria menos relacionada com a redução da pobreza, podendo, portanto, ficar vulnerável à crítica de que se estão a tratar os sintomas, e não as causas do problema.

As alterações das modalidades actuais de assistência (que resultam, por exemplo, do conflito, da violência e/ou de outros impactos externos, incluindo desenvolvimentos políticos nas capitais doadoras ou mudanças nas políticas dos doadores) irão ter consequências negativas para a paz e a estabilidade em Moçambique. O governo (e, o que é mais importante, a FRELIMO) conta com os PAPs para o fornecimento de serviços como cuidados de saúde e educação à população, e para o desenvolvimento do país em geral.

Assim, as reduções de financiamentos futuros devem ser cuidadosamente calibradas e planeadas, a fim de se evitar uma situação em que deixe de ser possível manter o fornecimento de serviços essenciais, que dependia anteriormente de fundos fornecidos por doadores. Este tipo de situação resultaria numa redução imediata da qualidade de vida das pessoas necessitadas e num aumento do custo de vida, devendo-se isto principalmente à falta de fundos de apoio aos serviços, mas também, a longo prazo, a um aumento do custo das importações, causado por um enfraquecimento do metical relacionado com a redução das receitas em moeda estrangeira. Numa economia que depende das importações, tal como a moçambicana, este processo teria um impacto imediatamente visível. As ocorrências de 5 de Fevereiro de 2008 oferecem-nos uma ilustração disto, bem como uma lição. Nessa data, a combinação de vários factores resultou num rápido aumento líquido do custo de vida para a população de Moçambique. Num espaço de tempo muito curto, organizaram-se protestos que cortaram a cidade de Maputo das suas rotas de importação, forçando rapidamente os políticos a anular um corte já planeado para os subsídios de preços de combustíveis.

Embora exista actualmente uma necessidade nítida de assistência ao desenvolvimento, é inevitável que, um dia, ou os doadores, ou o governo, ou ambos desejem implementar uma nova forma de parceria,

menos caracterizada pela dependência da assistência. Moçambique precisa de desenvolver uma economia que seja mais diversificada e auto-sustentável, em vez de depender dos doadores. A gestão desta vai exigir um acordo sobre o tipo de economia que Moçambique deseja adquirir. O país tem de ter capacidade para sustentar e fornecer emprego ao número cada vez maior de jovens e também de proporcionar um bom nível de governação e mais capacidade de segurança. Uma estratégia de transição bem sucedida poderia incluir uma certa assistência ao governo, para assegurar que os futuros fluxos de receita para o país sejam protegidos contra a procura de renda e o enriquecimento privado. A estratégia poderia ainda incluir sistemas integrados de gestão de recursos, bem como um regime para a exploração eficaz e sustentável da Zona Económica Exclusiva (ZEE) nacional, onde se verifica a sobreposição de vários interesses económicos (incluindo modos de vida, turismo, pescaria comercial e artesanal, recursos de hidrocarbonetos submarinos, transportes marítimos e segurança marítima, bem como outros interesses regionais).

A estabilidade de Moçambique, baseada no crescimento equitativo, na paz e na segurança, é também muito importante para a região global da África Austral. A interdependência crescente entre os países, povos e economias da região implica que os choques que ocorrerem num dos países podem ter efeito muito além das suas fronteiras nacionais. Até certo ponto, foi este nível crescente de confiança mútua em toda a região que formou a base da entrada de Moçambique para a Commonwealth, em 1995, já que quase todos os outros países da região já pertenciam a esta organização.

8 Papel das forças externas

Segundo o Memorando de Entendimento (MdE) assinado entre o Governo de Moçambique (GdM) e os Parceiros para Apoio Programático (PAPs), os dois lados:

Desejam desenvolver uma parceria baseada num diálogo franco e aberto [focando] o Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) do GdM, que é uma matriz pluri-anual de metas e indicadores prioritários baseados no PARPA.¹²

O QAD é um elemento integral das negociações entre o governo e os PAPs, pois os indicadores e metas nele contidos são utilizados para medir e acompanhar o desempenho.

Os indicadores são produto de um consenso e de negociações entre os PAPs, bem como entre os PAPs e o governo. Este tem a sua própria dinâmica, que resulta em concessões e considerações diplomáticas que são inerentes à selecção de indicadores PAP. Além disso, estão disponíveis muito poucos dados no estabelecimento da linha de base necessária para a medição do progresso anual, e muitas vezes o governo não define claramente qual dos ministérios está a cargo de fornecer os dados necessários para os indicadores do QAD.

Esta confusão é acentuada pela aparente diferença de prioridades entre os doadores. Por exemplo, os estados do sul da Europa (Portugal, Itália, Espanha) parecem dar menos importância às questões de governação do que os estados do norte da Europa (Reino Unido, Suécia, Noruega, Dinamarca).

Por fim, a importância relativa de cada indicador do QAD não está definida nem clarificada no processo em geral. Isto permite que os doadores façam interpretações e tomem medidas individuais.

Embora todos os PAPs tenham o mesmo direito de voto, os estados do norte da Europa oferecem, de longe, uma percentagem muito maior de apoio geral ao orçamento, e muitos dos contribuidores menores fazem apenas contribuições simbólicas.

Embora estes factores possam explicar a escolha de indicadores nos QADs, levantam também problemas relativamente à capacidade dos mesmos indicadores, que são, essencialmente, o menor denominador comum de um consenso entre os doadores, para a medição de qualquer parâmetro significativo.

As negociações políticas que têm lugar tornam-se evidentes quando os indicadores são “avaliados”. No QAD de 2007 verificou-se uma falta evidente de consenso e determinação de calcular o valor de um indicador relacionado com o número de dias necessários para iniciar um novo negócio em Moçambique.¹³ Isto foi, em grande parte, causado pelo processo e pelos diferentes níveis de hierarquia implicados na sua verificação.

Durante as discussões prolongadas levadas a cabo a nível do Grupo de Trabalho, o indicador foi avaliado como sendo positivo, sem que, aparentemente, essa avaliação se baseasse numa leitura dos factos. A decisão parece ter sido tomada em parte devido à intransigência dos representantes do governo, que tinham retardado o processo todo até um ponto tal que a pressão da falta de tempo resultou numa avaliação potencialmente defeituosa. Os PAPs tentaram identificar uma oportunidade para rectificar a situação. Quando se discutiu o relatório do Grupo de Trabalho, ao nível superior do Grupo de Coordenação do QAD (GDC QAD), no qual participam os Chefes de Cooperação (CDCs) e

¹² Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros para Apoio Programático para a Concessão de Apoio Directo ao Orçamento e à Balança de Pagamentos (MdoU), página 3, 4.º ponto, www.pap.org.mz.

¹³ Indicador n.º 31 (N.º de dias necessários para iniciar um negócio), Banco Mundial, *Relatório Anual sobre a Realização de Negócios*.

os directores nacionais, os representantes do PAP conseguiram convencer os outros de que era necessário rever a avaliação, e a delegação do governo aceitou os seus argumentos. Na reunião de alto nível que se seguiu (incluindo a troika e o diálogo político com os CDCs, Chefes de Missão e ministros do governo), a equipa moçambicana inverteu novamente a avaliação, referindo-se às conclusões originais do Grupo de Trabalho. Um dos participantes afirmou que os representantes do PAP estavam “mal preparados para enfrentar este desafio” e, por conseguinte, continua válida a avaliação positiva do indicador.

Durante a discussão sobre os indicadores do sector da justiça, a equipa do governo utilizou uma tática de protelação, retendo informações, dados e documentos, por vezes durante vários meses, e acabando por apresentar um *fait accompli* ou conclusão na véspera das negociações finais para a Revisão Conjunta, levadas a cabo ao nível mais elevado. Um embaixador europeu definiu esta cadeia de acontecimentos como sendo uma “sabotagem sistemática” do processo.

Estes episódios ilustram não apenas a política por detrás das declarações, resultados e escolhas de indicadores, mas também o risco de desvalorizar toda a metodologia QAD nestas interações entre o governo e os PAPs. Isto danifica as relações entre os doadores, e também entre os PAPs e o governo, podendo também ter um impacto negativo sobre os esforços feitos pelos doadores e pelo governo para a redução da pobreza.

A Revisão Anual é um exercício efectuado para determinar o fluxo de fundos no futuro, o mesmo se podendo dizer do diálogo entre os PAPs e o governo. Mas – o que é igualmente importante – a Revisão é uma reflexão sobre os desafios e problemas enfrentados por Moçambique. Como tal, é uma base extremamente importante para a formulação de políticas futuras e deve ser tratada como tal pelos PAPs e pelo governo. Isto significa que os indicadores devem ser genuínos e as avaliações do progresso devem ser exactas. Se a base da política for distorcida, todas as acções que dela originarem correm o risco de ser imperfeitas. Isto, por sua vez, dificulta o verdadeiro desenvolvimento e a redução da pobreza.

Como consequência das eleições moçambicanas, tornou-se aparente, no grupo de doadores “G19”, um grau de unidade invulgar e sem precedentes.¹⁴ Os membros do grupo têm falado com uma única voz e têm explicado cuidadosamente ao governo as suas preocupações no que respeita tanto a questões eleitorais específicas como a questões de governação mais latas. Os PAPs também ameaçaram reter o financiamento caso as suas preocupações não fossem resolvidas. Neste caso foi possível obter resultados, mas com grandes confrontações e de forma pouco sustentável. Apesar disso, os PAPs deviam trabalhar no sentido de manter esta unidade entre si (bem como no âmbito do G19) e de excluir da política os “jogos” que têm caracterizado as negociações e diálogos anteriores, tanto internamente como com o governo. Esta unidade deve ser preservada, mesmo que seja à custa da criação de um sistema de doadores em duas camadas: um grupo de doadores com “mentalidades semelhantes”, que sejam responsáveis por quase todo o apoio ao orçamento e tenham ideias nítidas sobre os sucessos do desenvolvimento, e um grupo de pragmatistas interessados neles próprios, que se sentem à mesa apenas porque desejam pertencer ao G19.

14 O G19 é um grupo de países e instituições que apoiam o orçamento de Moçambique directamente, através da modalidade de assistência de apoio geral ao orçamento. Estes países e instituições incluem: o Banco Africano de Desenvolvimento, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, a Dinamarca, a Comissão Europeia, a Finlândia, a França, a Alemanha, a Irlanda, a Itália, a Noruega, Portugal, a Espanha, a Suécia, a Suíça, os Países Baixos, o Reino Unido e o Banco Mundial. Os observadores do G19 incluem o Fundo Monetário Internacional, o PNUD e os Estados Unidos da América.

9 Abordagem à prevenção, gestão e resolução de conflitos

As vitórias fáceis do sector de desenvolvimento em Moçambique já foram quase todas alcançadas, e o governo e doadores desempenharam nelas um papel importante. Mas se olharmos para o futuro, veremos que o desafio do fornecimento – e pagamento – apenas de serviços essenciais é considerável. A população do país, principalmente o subgrupo urbano jovem, tem estado à procura de mudanças. Embora a FRELIMO seja um partido preponderante forte, e embora seja provável que continue a ocupar esta posição num futuro previsível, a natureza da política em Moçambique está em evolução. As selecções que se fizerem no que respeita à maneira como o poder e a riqueza são partilhados e distribuídos terão grande importância para assegurar que o país faça uma transição sustentável e pacífica. Moçambique continuará a depender da assistência internacional ao desenvolvimento durante algum tempo. Mas existem oportunidades para se começar a reduzir essa dependência, permitindo que Moçambique se torne cada vez mais auto-suficiente. Contudo, para assegurar que esta diversificação tenha lugar de modo justo, equitativo e sustentável, talvez seja necessário que os doadores e os seus associados adoptem uma abordagem ligeiramente diferente ao contexto dentro do qual a assistência é fornecida.

No âmbito do planeamento de intervenções futuras, relacionadas com a governação, em Moçambique, intervenções essas que ajudem a impedir, controlar, mitigar e resolver o conflito, os doadores poderão tomar em consideração as seguintes recomendações, que se baseiam nas conclusões contidas neste documento:

- Colocar as considerações relativas à segurança humana no centro do planeamento do desenvolvimento, reconhecendo que a segurança e a justiça são serviços essenciais, tão importantes como os outros serviços mais tradicionais tais como os cuidados de saúde, a educação e a protecção social.
- Assegurar que os programas de fornecimento de serviços sejam concebidos para a existência periférica urbana crescente de um número cada vez maior de pessoas pobres, ao mesmo tempo que se continua a dar apoio ao fornecimento de serviços essenciais às populações rurais.
- Reconhecer a importância da FRELIMO (como organismo distinto do governo) na política moçambicana, e aceitar que é necessário iniciar um diálogo político com a FRELIMO de forma a complementar o presente diálogo com o governo, para que seja possível alcançar determinados resultados de desenvolvimento.
- Melhorar o ambiente no qual se tomam decisões e se compreendem as mesmas através da promoção da transparência e do acesso à informação de forma a capacitar os actores da sociedade civil, incluindo a imprensa, os partidos da oposição e as associações comunitárias.
- Explorar o que existe de comum entre os interesses dos doadores, do partido e do governo, reconhecendo que, embora as motivações que servem de base à participação podem diferir umas das outras, os meios utilizados podem ser semelhantes.
- Apoiar o fortalecimento das fronteiras nacionais, incluindo das zonas marítimas. O controlo das fronteiras encontra-se directamente relacionado com a actividade económica.
- Reconhecer que alguns pontos fracos do desenvolvimento de Moçambique têm implicações de segurança global e assegurar que os interesses de segurança humana dos moçambicanos não sejam prejudicados quando se formarem as chamadas parcerias de “alta intensidade”.

- Assegurar que o crescimento económico seja sustentável, suficientemente amplo para sustentar a população crescente de Moçambique e suficientemente inclusiva para proporcionar às populações as necessárias vantagens, como empregos, serviços e infra-estruturas.
- Trabalhar no sentido de assegurar que os conceitos de segurança humana e direitos humanos sejam posicionados no centro da política moçambicana.
- Dar apoio às forças democráticas moçambicanas, de maneira a assegurar que as mesmas ajudem a responsabilizar o governo pelo fornecimento de serviços essenciais, políticas aperfeiçoadas e segurança humana.
- Dar apoio ao sector de segurança, incluindo à polícia e ao sector de justiça, a fim de ajudar a assegurar a promoção e protecção eficazes da segurança humana e nacional.
- Ampliar o acesso às oportunidades económicas, em particular para além das redes do partido, por exemplo através do apoio aos bancos locais de desenvolvimento.
- Reconhecer que as mudanças introduzidas nas modalidades de assistência – em especial as mudanças abruptas, causadas por alterações globais das políticas dos doadores – podem resultar em choques inúteis e destabilizantes, os quais podem constituir uma ameaça à estabilidade nacional e sub-regional.
- Evitar ficar à mercê de políticas internas e sacrificar bons resultados políticos no interesse de uma coesão interna entre os PAPs e o G19. Tomar medidas no sentido de fazer reformas, se necessário.
- Tomar uma posição firme em relação à disponibilidade de indicadores QAD bons e pertinentes e assegurar que estes sejam avaliados de modo objectivo, sem serem demasiado influenciados pela política dos doadores.



CHATHAM HOUSE

Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE
T: +44 (0)20 7957 5700 E: contact@chathamhouse.org.uk
F: +44 (0)20 7957 5710 www.chathamhouse.org.uk

Charity Registration Number: 208223