

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

ELISA FELBER EICHNER

**A POLITIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO
DESENVOLVIMENTO: O BANCO MUNDIAL E O CASO MOÇAMBICANO
(1985-1999)**

Porto Alegre

2021

ELISA FELBER EICHNER

**A POLITIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO
DESENVOLVIMENTO: O BANCO MUNDIAL E O CASO MOÇAMBICANO
(1985-1999)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Eichner, Elisa Felber

A Politização do Financiamento Multilateral do
Desenvolvimento: o Banco Mundial e o Caso Moçambicano
(1985-1999) / Elisa Felber Eichner. -- 2021.

101 f.

Orientador: Marcelo Milan.

Coorientador: Luiza Peruffo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Financiamento Multilateral do Desenvolvimento.
2. Banco Mundial. 3. Moçambique. 4. Associação
Internacional para o Desenvolvimento. 5. Acordos de
Crédito de Desenvolvimento. I. Milan, Marcelo, orient.
II. Peruffo, Luiza, coorient. III. Título.

ELISA FELBER EICHNER

**A POLITIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO
DESENVOLVIMENTO: O BANCO MUNDIAL E O CASO MOÇAMBICANO
(1985-1999)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: 14 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo Milan – Orientador
UFRGS

Prof.^a Dr.^a Luiza Peruffo – Coorientadora
UFRGS

Prof. Dr. Danilo Marcondes de Souza Neto
ESG

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Fillipi
UFRGS

Prof.^a Dr.^a Karina Yoshie Martins Kato
UFRRJ

A quem foi proximidade nesse ano de distância.

AGRADECIMENTOS

Ao Brasil, como instituição representante de todos(as) aqueles(as) que contribuíram direta e indiretamente para que eu pudesse concluir sete anos de formação acadêmica nessa universidade da qual tanto me orgulho. Sou eternamente grata à UFRGS pelo tanto que me deu.

Aos funcionários e funcionárias da FCE e aos professores e professoras do PPGEEI e das Relações Internacionais da UFRGS, que tiveram parte importante na formação intelectual não só minha, mas de tantas pessoas das quais me orgulho muito ter sido colega. Agradeço nominalmente aos professores Danilo, Eduardo e Karina por aceitarem ler e avaliar o meu trabalho e por participarem desse momento importante da minha trajetória acadêmica. De forma especial, agradeço ao professor Marcelo, por tudo que pude aprender com ele nesses anos de orientação na graduação e no mestrado; e à professora Luiza, pela disponibilidade demonstrada sempre que pudemos conversar.

Às amigas e colegas Aline, Amabilly, Daniele, Katiele, Maria Gabriela, Mariana, Gabriela, Paola, Rafaela, Thaís e Valeska por serem força e inspiração. Que vocês sempre consigam ver a si mesmas com os olhos com que eu as vejo.

Aos meus avós, de maneira muito especial, que dedicaram o trabalho de suas vidas para garantir a seus(suas) filhos(as) e netos(as) o acesso a um ensino que não puderam ter. E à minha grande família, que me acompanha com tanto carinho e vibra a cada novo passo.

Ao Maurício, por ser torcida, confiança, leveza, afeto nesses seis anos, sobretudo nos últimos meses.

Aos meus pais e ao meu irmão, por todo o resto.

RESUMO

O tema desta pesquisa é financiamento do desenvolvimento. Utiliza-se como sujeito o financiamento multilateral do desenvolvimento para países periféricos e como estudo de caso a transição neoliberal moçambicana ocorrida em meados dos anos 1980. O objetivo principal deste trabalho é entender de que forma os créditos de desenvolvimento, enquanto instrumentos econômicos, podem ser utilizados como ferramenta política pelos países do centro para influenciar o modelo de desenvolvimento adotado pelos países periféricos. Nesse sentido, pretende-se contribuir com uma resposta à seguinte pergunta: “Como o financiamento multilateral pode ter influenciado uma mudança no modelo de desenvolvimento de países periféricos, particularmente no caso de Moçambique?” O argumento aqui sugerido é que as condicionalidades associadas à concessão dos empréstimos pelo financiamento multilateral não foram a causa única, mas atuaram no sentido da adoção de uma agenda de políticas neoliberais pelo Estado mutuário, consoante com os interesses da instituição. O recorte temporal é definido entre 1985 e 1999, período que inicia com a associação do país ao Banco Mundial e compreende todos os acordos firmados entre as duas partes no século XX.

Palavras-chave: Financiamento Multilateral do Desenvolvimento. Banco Mundial. Moçambique. Associação Internacional para o Desenvolvimento. Acordos de Crédito de Desenvolvimento.

ABSTRACT

The theme of this research is development finance. Multilateral development finance for peripheral countries is its subject, and the Mozambican neoliberal transition in the mid-1980s is its case study. This paper's main objective is to understand how the development credits, as economic instruments, can be used as a political tool from the central countries to influence the development model adopted by the peripheral countries. It is intended to contribute with an answer to the following question: "How can multilateral financing have influenced a change in the development model of peripheral countries, particularly in the case of Mozambique?" The argument suggested here is that the conditionalities associated with the granting of loans through multilateral financing were not the only cause but acted towards the adoption of a neoliberal policy agenda by the borrowing State, in line with the institution's interests. The time frame is defined between 1985 and 1999, a period that begins with the country's association with the World Bank and comprises all the agreements signed between the two parties in the 20th century.

Keywords: Multilateral Development Finance. World Bank. Mozambique. International Development Association. Development Credit Agreements.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACD	Acordos de Crédito de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral Garantidora de Crédito
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AIIB	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
BADEA	Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico da África
BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento
BAsD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BDAOc	Banco de Desenvolvimento da África Ocidental
BDAOr	Banco de Desenvolvimento da África Oriental
BDC	Banco de Desenvolvimento do Caribe
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIsD	Banco Islâmico de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
BRD	Banco Regional de Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFI	Corporação Financeira Internacional
CPD	Cartas de Política de Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IED	Investimento Externo Direto
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
OIC	Organização Internacional do Comércio
PAE	Programa de Ação Econômica
PIB	Produto Interno Bruto
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SFI	Sistema Financeiro Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO DESENVOLVIMENTO.....	18
2.1 O SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL	20
2.2 OS SISTEMAS FINANCEIROS DOMÉSTICOS.....	25
2.3 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	28
2.4 OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO	31
2.4.1 Tipos, Objetivos e Funções.....	32
2.4.2 Legitimidade e Condicionalidade: As Principais Críticas aos BMD.....	34
2.4.3 Considerações sobre Financiamento do Desenvolvimento e Conflito	40
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS	41
3 MOÇAMBIQUE E A TRANSIÇÃO NEOLIBERAL.....	43
3.1 O SISTEMA FINANCEIRO DO NOVO ESTADO MOÇAMBICANO	47
3.2 O MODELO SOCIALISTA (1977-1983).....	49
3.3 A TRANSIÇÃO DE MODELO	52
3.3.1 Fatores domésticos: Restrições Endógenas, Guerra Civil e Desastres Naturais	53
3.3.2 Fatores Internacionais: Crise das Dívidas, Relatório Berg e Consenso de Washington	54
3.4 O MODELO NEOLIBERAL (1983-1999).....	57
3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS	60
4 O FINANCIAMENTO DE MOÇAMBIQUE SOB A AID: AS CONDICIONALIDADES DOS ACD NA TRANSIÇÃO NEOLIBERAL	62
4.1 INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO E ACORDOS DE CRÉDITO DE DESENVOLVIMENTO.....	64
4.1.1 Grupo 1	66
4.1.2 Grupo 2	68
4.1.3 Grupo 3	70
4.1.4 Grupo 4: Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRE).....	74
4.2 AS CARTAS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO (CPD).....	81
4.3 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS.....	85
4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS	87

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS	90
APÊNDICE A – MODELO PADRÃO DOS ACD	98
APÊNDICE B – OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO DOS PROJETOS DO GRUPO 1.....	100

1 INTRODUÇÃO

Mesmo que se reconheça que há limites para o desenvolvimento econômico em escala mundial, devido aos danos irreversíveis de degradação do mundo físico, muitos Estados periféricos ainda procuram reproduzir os estágios alcançados pelos países centrais na busca por melhores condições de vida às suas populações. Detentores de sistemas financeiros domésticos menos desenvolvidos e, geralmente, incapazes de financiar o seu crescimento econômico a longo prazo de forma sustentada, esses países recorrem ao financiamento multilateral do desenvolvimento como fonte alternativa de recursos financeiros para os seus investimentos.

O conceito de “financiamento do desenvolvimento” é derivado do período pós-Segunda Guerra Mundial. Foi apenas depois das duas grandes guerras, com o desafio de reconstruir as economias industriais destruídas pelos conflitos e de promover o rápido crescimento econômico das novas nações independentes, que o financiamento do desenvolvimento surgiu enquanto área de estudo e questão política. Sua criação institucional ocorreu no contexto da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de 1944, que ficou conhecida como Conferência de Bretton Woods devido ao local da sua realização. Pouco antes do fim da Segunda Guerra, preocupadas com a situação econômica mundial ao término do conflito, quarenta e quatro nações aliadas se reuniram para criar um conjunto de instituições responsáveis por gerir o sistema multilateral que surgia no período.

Dentre essas novas instituições, surgiu o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que foi criado – cujo próprio nome indica – para reconstruir os países europeus no pós-guerra e ser o principal órgão responsável pelo financiamento multilateral a partir de então. Com o tempo, tendo cumprido a missão primária de reconstrução, o foco dos investimentos do BIRD passou para o desenvolvimento. Essa mudança de propósito, somada ao surgimento de novos Estados independentes demandantes de crédito ao redor do mundo, fez com que uma nova instituição fosse criada para somar-se a ele: a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID). Fundada em 1960, a AID passou a dividir com o BIRD a responsabilidade de promover o financiamento multilateral do desenvolvimento a nível global. Seu foco encontra-se nos chamados Países de Renda Baixa (países com baixo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*). Hoje, o Banco Mundial – enquanto BIRD e AID combinados – é a principal fonte internacional de financiamento do desenvolvimento.

O financiamento multilateral do desenvolvimento surgiu num contexto em que governos e instituições multilaterais entendiam que os Estados cumpriam um papel fundamental na

promoção de financiamento para atividades transformacionais, que requeriam maior prazo e maior volume de investimento. Com a ascensão do neoliberalismo no fim da década de 1970, contudo, o Estado passou a ser visto como ineficiente nesse processo de alocação de recursos e culpabilizado por fracas performances econômicas e sociais. Nesse contexto, uma série de países do Terceiro Mundo alinhou-se a esse novo modelo econômico através dos programas de ajuste estrutural promovidos a partir dos anos 1980 pelo Banco Mundial. Moçambique foi um desses países.

O caso moçambicano é particularmente interessante porque o país sofreu uma inflexão considerável no que é chamado aqui de “modelo de desenvolvimento” (um conjunto característico de políticas econômicas e sociais) simultaneamente à sua associação ao Banco Mundial. O país, declaradamente socialista desde a independência de Portugal em 1975, transitou em poucos anos para o neoliberalismo a partir de meados da década de 1980. Quando Moçambique entrou para o Banco, em 1984, a avaliação feita pela instituição foi de que “Os atuais problemas econômicos de Moçambique derivam de uma combinação de fatores externos e exógenos (a herança colonial, o conflito armado e as condições climáticas desfavoráveis) e de um sistema inadequado de gestão econômica” (1985a, p. 31, tradução nossa, grifo nosso). Levando em conta o posicionamento do Banco Mundial no período, somado ao fato de que o país viva em meio à Guerra Civil Moçambicana (1977-1992) – com suas estruturas institucionais e físicas fragilizadas pelo contexto de conflito –, surge o questionamento quanto ao peso que a instituição pode ter assumido nessa transição de modelo tão pronunciada.

Considerando o problema exposto, o objetivo principal deste trabalho é entender de que forma os créditos de desenvolvimento, enquanto instrumentos econômicos, podem ser utilizados como ferramenta política pelos países do centro para influenciar o modelo de desenvolvimento adotado pelos países periféricos. Nesse sentido, pretende-se contribuir com uma resposta à seguinte pergunta: “*Como o financiamento multilateral pode ter influenciado uma mudança no modelo de desenvolvimento de países periféricos, particularmente no caso de Moçambique?*” O argumento aqui sugerido é que as condicionalidades associadas à concessão dos empréstimos pelo financiamento multilateral não foram a causa única, mas atuaram no sentido da adoção de uma agenda de políticas neoliberais pelo Estado mutuário, consoante com os interesses da instituição.

Além do objetivo principal, este trabalho possui três objetivos específicos, que devem ser qualificados, respectivamente, em cada um dos três capítulos que seguem esta introdução. São eles: discutir o papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) na concessão de financiamento multilateral do desenvolvimento para países periféricos; mostrar a transição

de modelo de desenvolvimento ocorrida em Moçambique no período selecionado, do socialismo ao neoliberalismo; e apresentar as principais condicionalidades associadas à concessão dos créditos de desenvolvimento pela AID ao país que podem ter influenciado a transição de modelo. Cabe ressaltar que este trabalho não versa sobre a transição neoliberal em si – ocorrida no mundo capitalista desde o final dos anos 1970 –, mas sobre a influência política que uma Instituição Financeira Internacional (IFI) é capaz de exercer sobre questões internas a um Estado. Acredita-se que a orientação dessas instituições deve mudar a depender do contexto histórico em que estiverem inseridas.

Essa pesquisa se justifica academicamente na medida em que, apesar de vasta a literatura especializada sobre condicionalidades associadas à concessão de empréstimos de desenvolvimento pelas IFI – especialmente o Banco Mundial –, são poucos os trabalhos que retornam às fontes primárias para analisar o que é exigido, de fato, por essas instituições, principalmente no que se refere à adoção de políticas associadas a um determinado modelo de desenvolvimento. O trabalho se situa nessa lacuna, buscando obter uma melhor compreensão a partir do caso de financiamento de Moçambique. O porquê de retomar o tópico das condicionalidades deve-se ao crescente destaque que bancos multilaterais e regionais de desenvolvimento vêm ganhando desde que a crise financeira global de 2008 levou a uma queda brusca nos fluxos financeiros privados para países periféricos. Enquanto aumentava a demanda por instrumentos capazes de implementar estratégias de desenvolvimento nacional ou regional de longo prazo, esses bancos seguiram cumprindo um papel assertivo na provisão desses empréstimos, ampliando a sua atuação internacional e ganhando reconhecimento em meios cada vez mais amplos.

Um aspecto secundário é que a literatura vigente tem uma revisão relativamente ampla das causas e consequências dos conflitos africanos sob diferentes abordagens: histórica, política, social e econômica. Entretanto, conforme Mlambo, Kamara e Nyende (2009, p. 55, tradução nossa), “De uma perspectiva financeira, muito precisa ser feito para definir claramente a dinâmica do financiamento pós-conflito, com evidências empíricas detalhadas que irão substanciar conclusões genéricas para a diversidade de experiências em todo o continente”. Estudos de casos individuais sobre o financiamento do desenvolvimento em Estados em situação de conflito ou pós-conflito ainda são escassos, mas acredita-se que eles podem ajudar efetivamente na identificação de deficiências dessa modalidade de financiamento multilateral.

A justificativa social deve-se à crescente demanda das economias de mercado emergentes e países periféricos, como o Brasil, por reformas nas IFI, que parecem privilegiar os interesses políticos dos países credores em detrimento dos mutuários. Acredita-se que um

melhor entendimento das instituições de financiamento multilateral do desenvolvimento possibilita maior clareza e compreensão do sistema de financiamentos internacionais e da maneira como instrumentos econômicos têm sido utilizados como ferramentas políticas para a manutenção de um determinado padrão de relacionamento entre Estados centrais e periféricos. Destaca-se, ainda, que nas últimas décadas o Brasil atuou como liderança nessas tentativas de reformas, buscando mudar os padrões de relacionamento centro-periferia tão característicos do Sistema Internacional. Por isso, pesquisas e estudos que deem embasamento a esse posicionamento se mostram importantes – mesmo que relegados a segundo plano pelo governo atual.

Quanto à metodologia de pesquisa, para orientar a elaboração da dissertação, foi feita revisão de bibliografia específica, coleta de materiais de pesquisa empírica e análise de fontes primárias. Considerando a pergunta que guia esta pesquisa, optou-se por realizar um estudo de caso, dado que esta investigação trata de um fenômeno contemporâneo, sobre cujos fatos se possui pouco ou nenhum controle. O estudo de caso deve ser explanatório, pois lida com relações que precisam ser situadas em um determinado contexto do tempo, não podendo ser encaradas como meras repetições ou incidências (YIN, 2003).

Apesar da preocupação comum de que estudos de caso forneçam pouca base para generalizações científicas, ressalta-se que esse estudo não pretende representar uma amostragem *per se*. Conforme Yin (2003, p. 29), num estudo de caso, “o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística). [...] é fazer uma análise ‘generalizante’ e não ‘particularizante’”. Este trabalho insere-se, portanto, na tentativa de generalização teórica de questões estruturais do financiamento multilateral do desenvolvimento aplicado a países periféricos, sem desconsiderar as particularidades das experiências individuais.

Quanto à definição do estudo de caso, utiliza-se como unidade de análise o processo de transição neoliberal ocorrido em Moçambique em meados da década de 1980. O recorte temporal é definido entre 1985 e 1999. Esse período compreende todos os acordos firmados entre Moçambique e o Banco Mundial – através da AID – no século XX.

Selecionou-se Moçambique por três critérios. Primeiramente, por ser um exemplo de país que vivenciou uma inflexão pronunciada no seu modelo de desenvolvimento – de um modelo declaradamente marxista-leninista para outro neoliberal – simultaneamente à sua associação ao Banco Mundial. Em segundo lugar, pela acessibilidade linguística das fontes primárias, optou-se por um membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) que se enquadrasse no primeiro critério. A cooperação institucionalizada do Programa de Pós-

Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS com o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) de Moçambique foi o terceiro critério de escolha, pela possibilidade de somar à produção científica dos programas sobre o país.

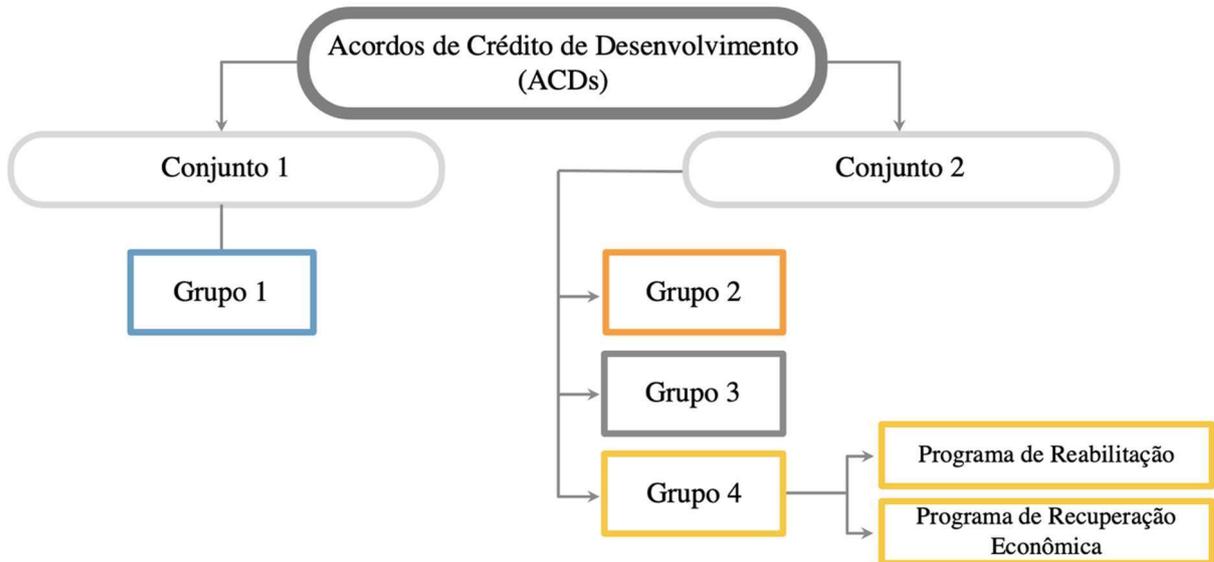
Quanto ao método de análise das fontes primárias, a fim de cumprir com os objetivos da pesquisa, optou-se por apresentar dois tipos de documentos: Acordos de Crédito de Desenvolvimento (ACD – do original em inglês *Development Credit Agreements*) e Cartas de Política de Desenvolvimento (CPD; do inglês, *Letters of Development Policy*). Os ACD são os documentos que oficializam a concessão dos empréstimos de desenvolvimento pelo Banco Mundial aos países mutuários. Neste trabalho, apresentamos os termos e condições descritos nos ACD firmados entre Moçambique (Mutuário) e a AID (Associação) no período selecionado, de 1985 a 1999. Esse período inclui trinta e três acordos, compreendendo todos os ACD assinados entre as duas partes no século XX, desde a associação do país ao Banco. Esses acordos estão disponíveis (em inglês) para acesso livre na página de “Documentos e Relatórios” do site oficial do Banco Mundial.

A classificação dos Acordos foi realizada em duas etapas, conforme simplificado no esquema abaixo (Imagem 1). Primeiramente, os trinta e três documentos foram lidos e divididos em dois conjuntos. O “Conjunto 1” incluiu todos aqueles projetos que *não* apresentam trechos *explicitamente* relacionados à adoção de políticas macroeconômicas liberalizantes nos termos do Acordo. O “Conjunto 2” inclui todos os demais projetos, ou seja, aqueles que apresentam trechos *explicitamente* relacionados à adoção de políticas liberalizantes. Num segundo momento, os conjuntos foram subdivididos em quatro grupos. Os projetos do primeiro conjunto entraram todos para o “Grupo 1”. Os projetos do segundo conjunto foram classificados em outros três grupos (“Grupo 2”, “Grupo 3” e “Grupo 4”), em ordem crescente do grau de exigência – em termos de políticas macroeconômicas liberalizantes – das condições acordadas nos ACD.

Em linhas gerais, o “Grupo 2” inclui projetos que exigem a adoção de medidas focadas na redução do tamanho do Estado e em incentivos à ampliação do papel do setor privado, mas ainda não incluem políticas específicas de privatização. Essas políticas estão presentes no “Grupo 3”, que inclui projetos de promoção ativa do aumento da participação do setor privado em setores importantes da economia, da privatização de estatais ou, mesmo, do fechamento de algumas destas empresas. Por fim, o “Grupo 4” inclui os projetos classificados pela AID como empréstimos de ajuste estrutural, que atuam no sentido da promoção de grandes reformas. Os cinco projetos inclusos nesse quarto grupo (I, II e III Créditos de Reabilitação; e I e II Créditos

de Recuperação Econômica) exigem a adoção de políticas macroeconômicas neoliberais em todos os âmbitos da economia moçambicana.

Imagem 1 – Esquema da Classificação dos ACD em Grupos



Fonte: Elaborado pela autora.

Já as CPD são as cartas que os países mutuários enviam à instituição para solicitar os empréstimos. Em suma, os ACD derivam das CPD. Mais do que um atestado do comprometimento do mutuário com a execução do projeto, essas cartas resumem a situação econômica do país, explicitando o porquê da necessidade de um novo crédito, e costumam conter um programa detalhado das políticas macroeconômicas que balizarão a aplicação desses recursos. Para este trabalho, foram apresentadas as CPD referentes aos projetos do Grupo 4. Conforme supracitado, os cinco projetos desse grupo compõem os dois programas de ajuste estrutural aplicados em Moçambique: o Programa de Reabilitação e o Programa de Recuperação Econômica.

À exceção do primeiro projeto (I Crédito de Reabilitação) – o único que não foi solicitado através de uma CPD e, portanto, foi analisado a partir do “Resumo do Crédito Proposto” elaborado pelo próprio Banco Mundial –, os outros quatro projetos tiveram suas CPD apresentadas neste trabalho. Essas Cartas foram disponibilizadas diretamente à autora após uma solicitação realizada através do Portal de Acesso à Informação do site oficial do Banco Mundial, mas podem ser encontradas nos anexos dos “Relatórios e Recomendações do Presidente aos Diretores Executivos no Crédito Proposto para a República de Moçambique” referentes a cada

um dos projetos. A leitura desses trinta e oito documentos – entre Acordos, Cartas e Resumo – tem como finalidade entender o teor das condicionalidades exigidas pela instituição e perceber se elas estão em consonância com as políticas sugeridas pelo país mutuário nas Cartas.

Essa dissertação se divide em cinco capítulos, que incluem esta introdução e as considerações finais. O segundo capítulo faz uma revisão teórica preliminar sobre financiamento do desenvolvimento. Analisa-se brevemente a estrutura do Sistema Financeiro Internacional (SFI) e as diferenças entre os sistemas financeiros domésticos de países centrais e periféricos, que fazem com que os últimos sejam mais dependentes de recursos externos. A partir desse contexto, apresenta-se o financiamento do desenvolvimento, sua origem e seus mecanismos de funcionamento; o papel cumprido pelos BMD na concessão dessa modalidade de crédito; e as principais críticas por trás da atuação desses Bancos.

O terceiro capítulo apresenta Moçambique como estudo de caso. Esse capítulo tem como objetivo contextualizar historicamente a discussão apresentada; fornecer informações gerais breves sobre o país selecionado e a sua estrutura financeira doméstica; apontar os principais fatores domésticos e internacionais que parecem ter contribuído para a transição de modelo – para além do financiamento do Banco Mundial –; e traçar um panorama sobre as principais diretrizes de cada um dos dois modelos de desenvolvimento pelos quais Moçambique transitou no período selecionado: o modelo socialista e o modelo neoliberal. Esse panorama deve dar base para a análise documental apresentada no capítulo seguinte.

Por fim, o quarto capítulo compreende a análise documental descrita anteriormente, com o objetivo de entender se e de que forma as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial para a assinatura desses acordos influenciaram a transição do modelo de desenvolvimento moçambicano no período em questão. As informações gerais dos projetos analisados, incluindo a classificação das condicionalidades por grupo, estão sintetizadas em uma tabela. Ao fim do capítulo, faz-se uma breve apreciação das políticas adotadas no período.

2 O FINANCIAMENTO MULTILATERAL DO DESENVOLVIMENTO

A tese “centro-periferia” surgiu em meados do século XX como um esforço de economistas, sociólogos e outros intelectuais da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para caracterizar a forma como se dão as relações entre países que ocupam posições distintas na divisão internacional do trabalho. Definindo a diferença entre centro e periferia a partir das atividades econômicas desempenhadas por um conjunto de Estados, o centro é entendido como o lócus da acumulação de capital e de poder mundial, enquanto a periferia é o lócus da exploração e da dependência (ARRIGHI, 1997).

De acordo com essa teoria, os países centrais são aqueles que mais desempenham atividades características de centro e os países periféricos são os que mais desempenham atividades características de periferia. Existem ainda os países semiperiféricos – tratados, neste trabalho, enquanto economias de mercado emergentes –, que apresentam um relativo equilíbrio entre o desempenho de atividades centrais e periféricas. A diferenciação também pode ser entendida em termos de força: Estados com uma concentração de atividades centrais dentro de suas fronteiras tendem a ser mais fortes do que aqueles cuja concentração permanece confinada a atividades periféricas (ARRIGHI, 1997; WALLERSTEIN, 1992).

Essa hierarquia diz respeito a um conjunto de Estados e está relacionada a atividades econômicas estruturadas em cadeias de valor que atravessam fronteiras nacionais. Por isso, o lócus das atividades pode variar. Isso inclui a possibilidade de os países periféricos exercerem atividades do núcleo orgânico, por exemplo, ainda que elas sejam minoritárias. O que pesa, de fato, na definição hierárquica do conjunto de Estados é a capacidade decisória sobre a condução da atividade econômica. Com o tempo, cria-se uma lógica de desenvolvimento no sentido de reproduzir as hierarquias paralelas de centro e periferia tanto na economia mundial quanto no sistema interestatal (WALLERSTEIN, 1992). Esse fenômeno tem implicações diretas sobre o padrão que determina as relações entre os Estados desde o surgimento do Sistema Mundial Moderno.

No que Amin (2006) denomina Sistema Mundial Antigo¹, o Estado assumia a forma de império e o poder político era a sua principal riqueza. Ideologia e religião, possibilitadas pela característica tributária dessas sociedades, garantiam a dominação civilizacional. A própria reprodução do sistema exigia esse controle ideológico. Em diversas partes do mundo antigo, já

¹ As sociedades do Sistema Mundial Antigo possuíam algumas características estruturais comuns: eram civilizações tributárias, operando sob o modo de produção asiático, cujo poder era estabelecido sob bases político-ideológicas. Elas eram consideradas civilizações internacionais regionais, pois, ainda que instituísem trocas e relações entre si, o centro dinâmico de suas interações se estabelecia num nível regional (AMIN, 2006).

era possível identificar o surgimento de alguns elementos (proto)capitalistas à época – como a propriedade privada dos meios de produção, a intensificação do comércio e o trabalho social organizado na forma de trabalho assalariado livre –, mas nenhuma sociedade tributária pré-capitalista atingiu um grau de superioridade sobre as demais.

O Sistema Mundial Moderno surgiu acompanhado e condicionado pelo capitalismo. O capitalismo promoveu uma ruptura qualitativa (AMIN, 2006) com os modelos anteriores ao inverter a relação entre poder e riqueza: ou seja, se no Sistema Mundial Antigo o poder era a fonte da riqueza, no Sistema Mundial Moderno a riqueza é a fonte do poder. Essa ruptura qualitativa ocorreu entre os séculos XV e XVI, quando – diferentemente das sociedades antigas – os europeus tomaram consciência da sua superioridade relativa, o que foi fundamental para que a Europa soubesse que poderia conquistar o mundo e se lançasse aos mares.

Foi naquele continente, como resultado de disputas territoriais e mercantis, que os elementos capitalistas verificados no mundo antigo conseguiram ganhar força e se fundir ao Estado. A fusão do capital com o Estado transformou um poder capitalista disperso em um poder concentrado, permitindo a sua consolidação e a sua expansão como sistema econômico (AMIN, 2006). A partir de então, tornou-se possível o início do processo de formação mercantil dos Estados europeus (destacadamente Portugal, Espanha, Holanda, Grã-Bretanha e França), fortemente baseado na exploração e na subjugação dos seus impérios coloniais ultramarinos.

A partir do século XVIII, o processo de industrialização tornou a produção manufatureira e fabril mais rentável que o comércio de longa distância, e o capitalismo se difundiu territorialmente a partir de pontos de apoio industriais. Esses centros industriais, onde as relações sociais de produção atingiram um estágio mais avançado, promoviam uma divisão desproporcional dos benefícios acumulados. Uma periferia começou a se formar dentro e fora dos Estados (WALLERSTEIN, 1992). A ideia de “centro” e “periferia” já estava presente nesse período como um reflexo do caráter desigual do processo de industrialização vivenciado por alguns países. Desde meados do século XX, são os Estados Unidos que cumprem a função de ser o novo centro dinâmico do capitalismo, e muitos dos mecanismos criados por eles para a manutenção de sua hegemonia também reforçam essas relações, ainda que de forma mais sutil (WOOD, 2014). O financiamento multilateral do desenvolvimento é um desses mecanismos.

Para fins metodológicos, e consoante com os objetivos deste trabalho, utiliza-se o conceito de “desenvolvimento” de Celso Furtado. Segundo o autor (1983, p. 78), “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. Com efeito, ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa”. E complementa:

Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. [...] Podemos, portanto, admitir que o **crescimento** é o aumento da produção, ou seja, do fluxo de renda, ao nível de um subconjunto econômico especializado, e que o **desenvolvimento** é o *mesmo* fenômeno quando observado do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico de estrutura complexa que inclui o referido setor especializado (FURTADO, 1983, p. 78–79 **negrito** nosso, grifo do autor).

Ou seja, assume-se que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico apenas, mas este é um pressuposto daquele.

Este capítulo faz uma revisão teórica sobre o financiamento multilateral do desenvolvimento. Discute-se a estrutura do SFI e algumas importantes diferenças entre os sistemas financeiros domésticos de países centrais e periféricos, que fazem com que os últimos sejam mais dependentes de recursos externos. A partir desse contexto, apresenta-se o financiamento do desenvolvimento, suas origens e mecanismos de funcionamento, além do papel cumprido pelos BMD na concessão dessa modalidade de crédito e as críticas quanto à legitimidade e às condicionalidades por trás da atuação dessas instituições. A percepção da existência, em toda a história do capitalismo, de um centro economicamente rico e de uma periferia pobre (ou empobrecida, referente ao primeiro), que mantém uma relação de dependência com esse centro, é utilizada como ferramenta analítica da centralização de poder no Sistema Internacional.

2.1 O SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

A formação de um SFI é outra novidade do capitalismo. O papel das finanças surgiu ainda no debate clássico, à medida que Smith e Ricardo reconheceram que algo ou alguém cumpre um papel de intermediação financeira ao facilitar a transferência de recursos de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade. À época, não se teorizava sobre a importância dos bancos no cumprimento dessa intermediação, o que surgiu de forma tímida algumas décadas depois com Marx e Hilferding, que viam os sistemas de crédito como dinamizadores da economia capitalista por diminuírem a necessidade de acumulação primitiva de capital e, principalmente, por permitirem a ampliação da escala de acumulação para além dos lucros retidos. O setor bancário, especificamente, ganhou destaque alguns anos mais tarde com Schumpeter, o grande teórico da inovação, que tratou como fundamental a importância do crédito bancário na facilitação de investimentos em atividades transformacionais para o crescimento das economias capitalistas (CARVALHO *et al.*, 2019; STUART, 1995).

Ainda que Schumpeter entendesse a importância do setor bancário no financiamento à inovação, foi com Keynes, na década de 1930, que os bancos apareceram como atores centrais na determinação do nível de investimento de uma economia. Ao entender a taxa de juros como uma recompensa pelo tempo em que poupadores renunciam à sua liquidez, Keynes percebeu que o nível de investimento de uma economia era, em realidade, determinado pela própria taxa de juros e a eficiência marginal do capital, invertendo a tradicional relação entre poupança e investimento. Ainda que admitisse o sistema bancário ser peça-chave na transição de uma escala mais baixa para uma maior de atividade econômica, Keynes alertou para a importância de se criar institucionalidades dentro desse sistema que promovessem o financiamento com controle especulativo para evitar instabilidades financeiras (KEYNES, 1983).

Pouco depois de Keynes, em meados do século XX, Polanyi (2000) descreveu as Altas Finanças (*haute finance*) como o elo principal entre a organização política e econômica do mundo ao tratar dos cem anos de paz que perduraram entre o Tratado de Paris (1815) e a Segunda Guerra Mundial (1914). Uma espécie de banco internacional do século XIX, as Altas Finanças garantiram esse século de paz pela capacidade de atuarem sobre o equilíbrio interno dos Estados – o que os tratados internacionais não logravam fazer, ainda que fossem essenciais para a manutenção do *status quo* de superioridade britânica no período. O sucesso da manutenção da paz estava no fato das técnicas de finança internacional se apoiarem no interesse estritamente comercial dos agentes privados, mas também agirem como moderadoras das políticas de uma série de pequenos Estados soberanos que precisavam de empréstimos externos para se desenvolver (POLANYI, 2000).

A concessão e a renovação desses empréstimos dependiam do bom comportamento dos Estados. À época, as “boas políticas” caracterizavam a adoção de um regime constitucional e de restrições cambiais e orçamentárias. Essa máxima garantia a legitimidade do padrão-ouro, tornando a sua adoção altamente convincente. Constitucionalismo e padrão-ouro se tornaram símbolos da adesão à ordem internacional ditada por Londres. A Grã-Bretanha, que sempre manteve o equilíbrio de poder através das suas forças armadas, naquele momento lograva fazê-lo – de maneira menos dispendiosa – através do sistema monetário e financeiro internacional (WOOD, 2014).

No capitalismo contemporâneo, o SFI se complexificou. O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o surgimento de um novo sistema monetário e financeiro internacional: o sistema de Bretton Woods, inaugurado na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de 1944. Os negociadores de Bretton Woods, sob a liderança norte-americana, opuseram-se explicitamente ao retorno à ordem financeira liberal, que prevalecia desde o pós-

crise de 1929, e construíram uma nova ordem decididamente não liberal, na qual o uso de controle de capitais foi fortemente endossado (HELLEINER, 1994). Ao longo das três décadas que Coutinho e Belluzzo (1996) chamam de “idade de ouro” do Sistema de Bretton Woods, políticas protecionistas e industrializantes foram entendidas como necessárias. O que se discutia era o grau de proteção e o estilo da intervenção, não a sua necessidade.

O Acordo de Bretton Woods refletia a hegemonia estadunidense no pós-guerra, na medida em que o novo sistema vinculava o dólar à mercadoria que historicamente representa o dinheiro universal: o ouro (HELLEINER, 1994). O Acordo também previu a criação de três instituições que seriam responsáveis por gerir o sistema multilateral a partir de então: o BIRD, a Organização Internacional do Comércio (OIC²) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Além deles, um conjunto de bancos de desenvolvimento regionais e multilaterais foi criado no mesmo contexto. O sistema de fomento e a estabilidade monetária proporcionados pelas instituições de Bretton Woods fizeram com que boa parte das funções do sistema multilateral fossem transferidas ao *Federal Reserve* (Fed) e ao Tesouro dos Estados Unidos e dos seus sócios regionais, contribuindo para a ampliação do poder político e econômico desses Estados devido aos mecanismos de financiamento que dominavam (SCHOULTZ, 1982).

O progressivo desgaste das regras acordadas em Bretton Woods teve início no fim dos anos 1950. Nesse período, a escassez de dólares manifestou-se na forma de superávits na conta corrente norte-americana e na demanda internacional pela moeda para a constituição de reservas. Conforme as economias industrializadas se reestruturavam da devastação causada pela guerra, a crescente correspondência da Europa e do Japão e o fluxo continuado de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) americanos para o resto do mundo também determinaram o relativo enfraquecimento do dólar. Segundo Carneiro (1999, p. 63–64), “foi a transnacionalização dos capitais americanos no pós-guerra – bancário e produtivo – que criou fortes competidores fora do espaço americano, deteriorando progressivamente sua hegemonia produtiva e comercial”. Reiteradas tentativas de reforma do sistema de Bretton Woods foram propostas, mas todas elas esbarraram na resistência americana em aceitar uma redução do papel de sua moeda no comércio e nas finanças internacionais (BELLUZZO, 1999). Após o colapso de Bretton Woods, a década de 1970 foi marcada pela fragilização da posição norte-americana.

² Em 1947, assinou-se o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (do inglês, *General Agreements on Tariffs and Trade* – GATT), como um fórum favorável à redução de barreiras ao comércio internacional, que veio a substituir a OIC. Na década de 1990, o GATT transformou-se na Organização Mundial do Comércio (OMC), que existe até hoje (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010).

Embora o Acordo de Bretton Woods nunca tenha sido realmente efetivo, nem antes nem depois de 1971, quando o então presidente norte-americano Richard Nixon cancelou oficialmente a convertibilidade do dólar em ouro (KILSZTAJN, 1989), as instituições financeiras multilaterais criadas naquele período sobreviveram ao fim do Acordo. E, ainda que, do ponto de vista monetário, Bretton Woods não tenha alcançado os resultados desejados – visto que no fim dos anos cinquenta os países centrais ainda não haviam efetivado a prevista conversibilidade das suas moedas –, no que tange ao sistema financeiro, o modelo inaugurado em 1944 teve uma importante implicação: gerou um forte movimento de concentração nos detentores de ações dos BMD a favor dos países centrais.

O que Tavares (1997) denominou de “retomada da hegemonia americana” ocorreu ainda no final daquela década com a ascensão do modelo neoliberal. Em 1979, durante o segundo choque de preços do petróleo, Paul Volcker, presidente do Fed no período, decidiu adotar unilateralmente um aumento substancial da taxa de juros interna e declarar que o dólar manteria a sua situação de moeda-padrão internacional. Essa decisão – chamada de “diplomacia do dólar”³ ou política do “dólar forte” – mudou radicalmente as condições externas. Como consequência à violenta valorização do dólar, seguiu-se a desvalorização forçada de todas as moedas internacionais relevantes frente à americana, colocando a economia mundial em uma recessão contínua por três anos.

As elevadas taxas reais de juros se somaram à queda dos preços das commodities e resultaram na crise das dívidas, que perdurou de 1979 a 1983 e fez com que as dívidas externas do Terceiro Mundo dobrassem em poucos anos, provocando crises bancárias e cambiais na Europa, na América Latina e, também, na África (ARRIGHI, 1997; TAVARES; MELIN, 1997). Esse fato é importante de ser lembrado ao se pensar as causas da transição neoliberal moçambicana no próximo capítulo.

O contexto de recessão mundial foi o marco da ascensão do modelo político e econômico neoliberal. A fragilidade das economias capitalistas levou uma série de Estados a sincronizar suas políticas, de cunho ortodoxo, em consonância com os interesses estadunidenses, mantendo baixas taxas de investimento e forçando as exportações (TAVARES, 1997). O neoliberalismo impunha três diretrizes principais: *privatização, desregulamentação e*

³ Num contexto de Guerra Fria, a “diplomacia do dólar” encontrava apoio na “diplomacia das armas”. Juntas, elas não apenas garantiram a reafirmação da hegemonia norte-americana no período, como tiveram fortes impactos sobre as Relações Internacionais: enquanto a última visava a minar por dentro as forças soviéticas, a primeira destinava-se a enquadrar os sócios e principais competidores internacionais dos EUA no mundo capitalista (TAVARES; MELIN, 1997).

liberalização financeira, atuando no sentido da redução dos controles governamentais sobre os mercados monetários e financeiros ao redor do globo (COUTINHO; BELLUZZO, 1996).

O cenário de liberalização, somado às inovações tecnológicas na área da informática e das telecomunicações e a algumas importantes decisões políticas (HELLEINER, 1994), possibilitaram a inauguração do processo de Globalização Financeira consolidado ao longo dos anos 1980. Segundo Ferrari Filho e Paula (2004, p. 10), esse processo refere-se a “um aumento no volume e na velocidade de recursos no mercado financeiro internacional, uma diluição nas fronteiras entre mercados e uma maior integração entre os mercados financeiros a nível global”. Ou seja, além das características do padrão dólar “flexível, financeiro e fiduciário” (PRATES, 2005, p. 269), a nova dinâmica do SFI era ditada pela Globalização Financeira e pela predominância das finanças de mercado.

Em 1989, essa nova agenda de reformas neoliberais ganhou o nome de Consenso de Washington pelo economista estadunidense John Williamson. A expressão foi criada para caracterizar uma visão consensual entre diversos organismos e *think tanks* norte-americanos sobre a forma como deveria ser conduzida a política econômica dos países latino-americanos, especialmente, e dos demais países periféricos ao redor do mundo. Seus pontos principais são bem conhecidos e vão de encontro às três diretrizes neoliberais supracitadas: “austeridade fiscal, abertura comercial e ao investimento estrangeiro direto, liberalização cambial e financeira, desregulamentação, privatização e redução do papel do Estado” (COUTINHO; BELLUZZO, 1996, p. 138). Em contraste com o Sistema de Bretton Woods, a hegemonia do pensamento neoliberal impressa no Consenso de Washington instituiu um novo paradigma de minimização do papel que deveria ser desempenhado pelo Estado na gestão política e econômica. A ele incumbiria, no máximo, suprir certas externalidades, assegurando principalmente a estabilidade de preços sob uma política fiscal austera e de liberdade cambial.

A inserção dos países no processo de Globalização Financeira também foi hierarquizada e assimétrica. O fenômeno que uniu as economias capitalistas mundiais dentro de uma mesma rede também possibilitou a transferência de riqueza das nações mais pobres para as mais ricas de maneira mais difusa do que no período dos antigos impérios coloniais supracitados. Hoje, é mais difícil detectar esse processo porque não há uma dominação direta, mas uma transferência indireta de renda e de poder de Estados mais fracos para Estados mais fortes. O abismo crescente entre ricos e pobres – problema geralmente associado à globalização – não existe simplesmente porque a economia é global, mas porque ela é global e capitalista (WOOD, 2014).

Ao contrário do que predica o paradigma neoliberal, esse contexto de inserção internacional assimétrica e de valorização da esfera financeira sobre a produtiva pareceu exigir

uma capacitação e um poder de coordenação ainda maior dos Estados nacionais, para que tivessem condições de se colocar de maneira favorável num espaço de tanta competitividade (COUTINHO; BELLUZZO, 1996). Num sistema financeiro internacional tão interligado, em que instabilidades em um país podem ser facilmente transferíveis a outros, começa-se a pensar a importância do desenvolvimento de estruturas financeiras domésticas que consigam sustentar um crescimento mais autônomo das economias periféricas, reduzindo a sua vulnerabilidade financeira e dependência externa.

2.2 OS SISTEMAS FINANCEIROS DOMÉSTICOS

“Hoje, quase todo mundo concorda que o sistema financeiro é essencial para o desenvolvimento”, disse Stiglitz (1998, p. 15, tradução nossa) no seu discurso da Quarta Conferência Anual do Banco sobre o Desenvolvimento na América Latina e Caribe em El Salvador. Afirmar que o SFI influencia diretamente o desenvolvimento dos Estados nacionais que fazem parte dessa imensa rede é um quase consenso, mas a estrutura de financiamento interna aos países também é uma ferramenta indispensável para a promoção de crescimento e transformação. No caso dos países periféricos, essas estruturas foram mais obstrutoras do seu processo de crescimento e desenvolvimento do que se poderia esperar. Ainda são raros os países desse grupo que possuem, hoje, mercados financeiros tão robustos e diversificados quanto os países centrais.

Processos históricos, políticos e institucionais específicos fazem com que as estruturas financeiras domésticas diverjam bastante entre os Estados. Algumas importantes diferenças beneficiam os países centrais no que tange à estrutura do seu sistema financeiro doméstico e, conseqüentemente, à sua capacidade de autofinanciamento. Essas diferenças partem da análise de Zysman (1983), que descreveu a configuração do sistema financeiro nacional de um Estado como peça-chave no seu desenvolvimento após perceber uma relação generalizável – e inversa – entre nível de desenvolvimento e dependência de fontes externas de liquidez. Ou seja, países *menos* desenvolvidos eram *mais* dependentes dessas fontes externas e vice-versa.

Com base nisso, Zysman criou uma classificação que diferencia as nações entre aquelas que possuem um arranjo financeiro baseado no crédito (mais dependentes de fontes externas de liquidez) e aquelas cujo arranjo financeiro se baseia no mercado de capitais (menos dependentes de fontes externas de liquidez) (Quadro 1). Para o autor, a estrutura financeira de cada Estado condiciona tanto as ações das empresas no mercado quanto as decisões administrativas dos governos.

Quadro 1 – Características dos Sistemas Financeiros Domésticos

Sistema baseado em Mercado de Capitais	Sistema baseado em Crédito
Majoritário em países centrais	Majoritário em países periféricos
Forte especialização institucional	Pouca especialização institucional
Diversidade de instrumentos e mercados	Concentrado em organismos do Governo
Maior participação de formas diretas de financiamento	Maior controle por grupos financeiros autônomos

Fonte: Elaborado pela autora com base em Zysman (1983) e Studart (1995).

Os sistemas baseados no crédito (do inglês, *credit-based systems*), característicos dos países periféricos, são aqueles sistemas em que o mercado doméstico de capitais é fraco e as empresas dependem fortemente de empréstimos bancários para obter financiamento além dos lucros acumulados. Do outro lado, encontram-se os sistemas baseados no mercado de capitais⁴ (do inglês, *capital-market-based systems*), majoritários nos países centrais, em que ações e títulos são as principais fontes de financiamento de longo prazo e a dependência de fontes externas é reduzida.

Em suma, o que diferencia os dois sistemas descritos por Zysman (1983) é a existência – ou não – de mecanismos domésticos de financiamento de longo prazo. Como regra geral, os países centrais possuem esses mecanismos e os periféricos não. As economias de mercado emergentes, ou semiperiferias, transitam entre esses dois modelos. Uma das principais diferenças entre os níveis de desenvolvimento econômico do Brasil⁵ e da China, por exemplo, não parece ser o fato dos chineses serem melhores poupadores que os brasileiros, mas do seu sistema financeiro doméstico ter uma capacidade muito maior de geração de investimentos, de acumulação interna.

⁴ Nas palavras de Krugman e Obstfeld (2010, p. 456–457), “A estrutura do mercado de capitais é composta, principalmente, por: (i) bancos comerciais, importantes pela grande variedade de atividades financeiras que praticam; (ii) sociedades anônimas, que financiam seus investimentos por meio de fontes estrangeiras de fundos; (iii) instituições financeiras não bancárias, como seguradoras, fundos de pensão e fundos de investimento, que buscam ativos estrangeiros para diversificar suas carteiras; e (iv) bancos centrais e outros órgãos do governo, que recebem empréstimos internacionais e se envolvem nos mercados financeiros internacionais por meio da intervenção cambial”.

⁵ O Brasil é um exemplo de país periférico que nunca conseguiu criar internamente uma estrutura sólida de financiamento de longo prazo. A reforma bancária promovida pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1964, forçou a criação de um sistema financeiro baseado em mercado de capitais no Brasil. O programa deu dinamismo à estrutura de crédito brasileira, mas apresentou uma falta absoluta de capacidade de geração de financiamento de longo prazo no país (ABREU, 2014). Quando o II Plano Nacional do Desenvolvimento (II PND) exigiu esse tipo de crédito em grandes volumes, alas do governo brasileiro não aceitaram a expansão de crédito dos bancos públicos e o país precisou recorrer ao financiamento externo (FONSECA; MONTEIRO, 2008). Essa é a alternativa comumente adotada por países periféricos nessa situação.

Carvalho *et al.* (2019) destacam que, no período pós-Segunda Guerra, era comum à maior parte das economias em desenvolvimento a ausência de um mercado de capitais relevante:

A maior parte dos países periféricos exibiam (sic) uma estrutura similar com um mercado financeiro primitivo que englobava um pequeno número de instituições bancárias. Instituições governamentais coexistiam com bancos privados estrangeiros, principalmente voltados para o financiamento de exportações e atendendo às necessidades das subsidiárias locais de empresas estrangeiras. Bolsas de valores eram presentes em muitos casos, mas o seu papel em apoiar investimentos era insignificante. E os mercados de títulos de dívida se concentravam principalmente no tratamento da dívida pública (CARVALHO *et al.*, 2019, p. 481, tradução nossa).

A diferenciação feita por Zysman (1983) é importante ser analisada por duas razões. Primeiramente, porque os sistemas baseados no crédito tendem a se tornar altamente especulativos com a aceleração dos investimentos, acentuando a fragilidade financeira dessas economias. Ou seja, quando estão em um contexto de crescimento, tanto empresas quanto bancos aumentam a vulnerabilidade de seus negócios e, potencialmente, a sua dependência de fontes alternativas (geralmente públicas) de liquidez. Em segundo lugar, a diferenciação também ocorre porque, em muitos países periféricos, o processo de crescimento e as mudanças estruturais decorrentes dele são mais rápidos que o desenvolvimento de suas estruturas financeiras domésticas. Esse hiato gera grande pressão sobre o sistema (MINSKY, 2013; ZYSMAN, 1983).

Outras duas questões – uma produtiva e uma monetária – somam-se à financeira de Zysman, contribuindo para essa diferenciação pronunciada nas estruturas financeiras domésticas das economias periféricas com relação às centrais. Primeiramente, quando começou-se a argumentar que o desenvolvimento não viria como consequência natural da especialização em exportação de produtos primários (teoria das vantagens comparativas da CEPAL), mas que a industrialização era o caminho para superar o subdesenvolvimento (CARVALHO *et al.*, 2019), as economias centrais puderam fazer um uso mais extensivo de plantas produtivas industriais já existentes em seus países enquanto as economias periféricas ainda eram majoritariamente dependentes de um setor primário de baixa produtividade. Estas precisaram criar, quase do zero, as instalações produtivas que possibilitariam o seu crescimento econômico e o melhoramento na qualidade de vida das suas populações. Porém, a dificuldade encontrada para sustentar financeiramente essa renovação levou muitos desses países a contraírem poupança externa, exacerbando a sua vulnerabilidade financeira. Na América Latina, por exemplo, o Processo de Substituição de Importações foi a solução encontrada, mas

a ausência de um sistema financeiro desenvolvido, por si só, era um problema crítico para a industrialização.

A segunda questão está associada à hierarquia das moedas internacionais. O fato de os países centrais serem emissores das moedas conversíveis internacionalmente garante maior autonomia na elaboração de suas políticas econômicas, devido à possibilidade de utilização da política monetária para manejar o ciclo econômico doméstico. No lado oposto, estão os países periféricos, com moedas não conversíveis ou como tomadores de moedas, com menor ou nenhum grau de autonomia na elaboração de políticas monetárias e, portanto, com liberdade restrita para atuar sobre o desempenho econômico doméstico. Nos termos de Ocampo (2001), enquanto o centro adota uma postura de *policy making*, a periferia adota uma postura de *policy taking*, uma diferença importante de ser considerada.

Essas são algumas das razões pelas quais encontramos estruturas financeiras nacionais débeis e fortemente dependentes de crédito bancário como característica geral nas economias periféricas. Como afirmam Carvalho *et al.* (2019, p. 478, tradução nossa), “O problema central dos formuladores de política era como aumentar a poupança real invertível em economias onde a acumulação de capital tinha sido, na melhor das hipóteses, incipiente”. Diante desse problema, a busca por recursos externos foi a principal alternativa posta frente à incapacidade de gerar, internamente, investimentos que suprissem o crescimento de longo prazo desses países de forma sustentada. Aqui, o financiamento do desenvolvimento se fez, e faz, importante.

2.3 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Para Carvalho *et al.* (2019, p. 471–472, tradução nossa), o financiamento do desenvolvimento é um subconjunto da área de Economia que compreende “hipóteses e práticas sobre como alocar recursos eficientemente no sentido da transformação econômica e social (desenvolvimento) de nações inteiras”. No próprio conceito de financiamento do desenvolvimento, os autores sublinham entenderem desenvolvimento como um conjunto de transformações econômicas e sociais, em consonância com o conceito de Furtado apresentado inicialmente. Nesse sentido, o financiamento do desenvolvimento é entendido neste trabalho como todo tipo de financiamento que se transforma em dispêndio produtivo diferenciado, ou seja, que promove crescimento trazendo retornos potenciais ao país receptor ao permitir que ele evolua estruturalmente – não apenas conjunturalmente. O financiamento *multilateral* do desenvolvimento ocorre quando essa modalidade de financiamento é concedida por organizações financeiras multilaterais.

O financiamento do desenvolvimento pressupõe a transferência de grandes volumes de poupança global, privada ou pública, oriunda de países mais ricos, para auxiliar a execução de projetos de desenvolvimento em países mais pobres – em áreas como infraestrutura, saúde, educação etc. Essas transferências são feitas diariamente através de um mercado internacional de capitais cada vez mais integrado em busca de oportunidades de investimento. O financiamento privado tem destinado uma parcela crescente de investimentos ao mundo em desenvolvimento. Esses fluxos são abundantes, geralmente derivados de grandes corporações, e atuam no fomento à produção, ao comércio e à infraestrutura do país receptor, bem como no seu balanço de pagamentos, através do IED – forma mais estável de fluxo de capital hodiernamente (ADDISON; MAVROTAS, 2008).

O financiamento do desenvolvimento também pode ser público. Chamado igualmente de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD; do inglês, *Official Development Assistance*), ele opera através do investimento de Estados, Organizações Internacionais ou IFI em três frentes: auxílio emergencial, alívio de dívidas (*debt relief*) e investimentos em desenvolvimento. Assim como os fluxos privados, os fluxos oficiais têm aumentado nas últimas décadas, tendo a AOD recuperado os volumes de investimento que estiveram em queda desde meados da década de 1990 (ADDISON; MAVROTAS, 2008). Como o foco deste trabalho é o financiamento multilateral do desenvolvimento, é feita referência sempre à última das modalidades oficiais de financiamento supracitadas: os investimentos em desenvolvimento.

A origem do conceito de financiamento do desenvolvimento é derivada do período pós-Segunda Guerra Mundial. Foi apenas depois das duas grandes guerras, com o desafio duplo de reconstruir as economias industriais destruídas pelos conflitos e de promover o rápido crescimento econômico das novas nações independentes, que o financiamento do desenvolvimento surgiu enquanto área de estudo e questão política. De forma institucional, ele tomou forma no contexto da Conferência de Bretton Woods. Conforme citado na seção 2.1, Bretton Woods criou um conjunto de instituições responsáveis por gerir o sistema multilateral que surgiu no período para responder a esses novos desafios: o BIRD, a OIC e o FMI.

O BIRD – chamado popularmente de Banco Mundial, que é o grupo maior⁶ ao qual o primeiro pertence – foi criado para ser o principal organismo responsável pelo financiamento multilateral do desenvolvimento. Originalmente, seus empréstimos ajudaram a reconstruir

⁶ O BIRD (ou IBRD) foi a primeira dentre as cinco instituições criadas no século XX que compõem o Grupo Banco Mundial como conhecemos hoje. Além dele, fazem parte a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID ou IDA), a Corporação Financeira Internacional (CFI ou IFC), a Agência Multilateral Garantidora de Investimentos (AMGI ou MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI ou ICSID) (WORLD BANK, 2021a).

países devastados pela Segunda Guerra Mundial. Como o processo de reconstrução demandava investimentos significativos na recuperação das antigas nações industriais, nesse contexto inicial, a abordagem principal do financiamento multilateral foi de apoio ao controle dos fluxos de capital e de garantia de condições de crédito às nações em reconstrução pós-guerra (CARVALHO *et al.*, 2019). Com o tempo, o foco do Banco Mundial passou da reconstrução para o desenvolvimento, ajudando os antigos territórios colonizados a crescer e modernizar suas economias. Nesse segundo momento, a ênfase estava na promoção de projetos de infraestrutura, como construção de represas, redes elétricas, sistemas de irrigação e estradas.

Em 1960, como citado anteriormente, a AID se somou ao BIRD no financiamento do desenvolvimento dentro do Banco Mundial. Enquanto o BIRD fazia a concessão de crédito para Países de Renda Média, a AID passou a atender especialmente aos Países de Renda Baixa e ao grupo dos Países Pobres Altamente Endividados – basicamente os Estados-membro em maior situação de vulnerabilidade financeira. Hoje, o Banco Mundial, enquanto união do BIRD com a AID, é a maior fonte de concessão de financiamento multilateral do mundo.

O financiamento multilateral do desenvolvimento surgiu num contexto em que governos e instituições multilaterais entendiam que os Estados cumpriam um papel fundamental na promoção de financiamento para atividades transformacionais, que requeriam maior prazo e maior volume de investimento. Com o fortalecimento do neoliberalismo na década de 1980, o Estado foi visto como ineficiente nesse processo de alocação de recursos e culpabilizado por fracas performances econômicas e sociais. Por essa razão, é possível dividir a teoria de financiamento do desenvolvimento em duas eras: o período de “repressão financeira” e o período de “liberalização financeira”.

No período de “repressão financeira”, esperava-se que a liderança no processo de desenvolvimento seria assumida pelo Estado ou impulsionada por empresas estrangeiras. Dois papéis importantes foram reservados ao Estado, sendo que a relevância de cada um variava de país para país. O primeiro era como provedor de crédito, direta e indiretamente. O segundo era como investidor direto, através do investimento em domínios considerados estratégicos para o desenvolvimento de um setor industrial.

Já no período de “liberalização financeira”, o papel dos governos foi reduzido a

autorizar as forças de mercado a determinar taxas de juros, eliminando tetos, exigências de reservas sobre depósitos bancários, controles quantitativos e qualitativos sobre créditos e, por último, mas não menos importante, reduzir a oferta de crédito público como taxas subsidiadas (CARVALHO *et al.*, 2019, p. 481–484, tradução nossa).

Bancos de desenvolvimento nacionais, especialmente, eram vistos como instituições bloqueadas pelo comportamento de busca de renda e ineficiência – que não deveriam mais existir ou precisariam ser reduzidos em escopo e escala.

Essa segunda era – que é plano de fundo do processo de financiamento multilateral do desenvolvimento em Moçambique – prevaleceu pelas décadas seguintes e somente começou a ser questionada com o despertar da crise financeira internacional de 2008. A crise de 2008 teve uma peculiaridade: seus desdobramentos mais amplos ocorreram nos países do centro, ativando, segundo Ramos *et al.* (2012), um processo de transformação nos mecanismos de governança global. Devido ao seu grande impacto sobre o dólar, a crise aprofundou a deterioração da posição financeira dos Estados Unidos e levou ao enfraquecimento do modelo neoliberal (ANDRADE; CUNHA, 2010), e, como consequência, ao declínio da era de “liberalização financeira” para o financiamento do desenvolvimento.

Ao promover o colapso nos fluxos de investimentos privados para os países periféricos, a crise de 2008 foi importante na ampliação do reconhecimento, em círculos mais amplos e cada vez mais numerosos, do papel cumprido por bancos nacionais, regionais e multilaterais de desenvolvimento na provisão de financiamentos para o desenvolvimento (CULPEPER; GRIFFITH-JONES; TITELMAN, 2016). A próxima seção apresenta os BMD como as principais instituições responsáveis pela promoção do financiamento multilateral desde meados do século XX.

2.4 OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO

Os BMD fazem parte de um grupo amplo de IFI. Segundo Bhargava (2006, p. 363, tradução nossa), “IFI são as instituições que fornecem apoio financeiro e consultoria profissional para atividades de desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento e que promovem a cooperação e a estabilidade econômica internacional”. Sua característica particular é admitir apenas Estados soberanos como membros, abarcando tanto países credores como mutuários. Entram nessa classificação o FMI, os BMD e os Bancos Regionais de Desenvolvimento (BRD).

Enquanto os BMD financiam o crescimento econômico através da concessão de empréstimos de longo prazo aos mutuários, o FMI provê assistência financeira temporária aos países-membros, especialmente com o objetivo de promover ajustes nos balanços de pagamento. Em se tratando de financiamento multilateral para o desenvolvimento, o FMI não se encaixa diretamente nessa classificação, uma vez que o financiamento do desenvolvimento

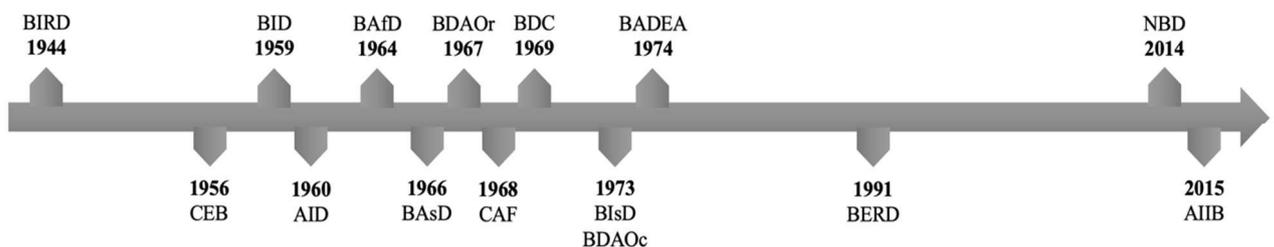
provê especialmente crédito de longo prazo⁷. Contudo, é comum que Banco Mundial e FMI trabalhem de maneira associada e que algumas críticas àquele sejam estendidas a este (BHARGAVA, 2006).

Ainda que sejam comumente entendidos como aquelas instituições criadas no contexto Bretton Woods, o grupo dos BMD engloba um número muito maior de instituições e funções. Embora cumpram com um papel significativo no desenvolvimento de países periféricos, algumas críticas importantes à influência política exercida por essas instituições sob questões internas dos Estados mutuários devem ser destacadas. Isso é importante para que se possa pensar a transição neoliberal vivenciada por alguns países periféricos nas últimas décadas do século XX, como é o caso em Moçambique.

2.4.1 Tipos, Objetivos e Funções

Os BMD são comumente entendidos como os bancos tradicionais, aquelas cinco instituições em que os Estados Unidos são o maior ou um dos maiores acionistas: o BIRD, o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAfD), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD). Entretanto, no caso de se considerar diferentes funções, modelos de financiamento e acordos de governança, pode-se afirmar que os BMD formam um conjunto muito maior de instituições, que cresceu ao longo do tempo desde o lançamento do Sistema de Bretton Woods (Imagem 2).

Imagem 2 – Linha do Tempo de Importantes BMD e BRD



Fonte: Elaborado pela autora com base em Moris (2016).

⁷ Por essa razão, sempre que este trabalho trouxer o conceito de IFI, está-se fazendo referência aos BMD.

Normalmente, o capital de um BMD é financiado por seus países membros. Esses países tomam dinheiro emprestado dos mercados financeiros internacionais a taxas de juros baixas – geralmente as mesmas taxas de juros disponíveis no mercado financeiro doméstico dos países centrais – e o BMD empresta esses recursos aos mutuários a taxas de juros mais baixas do que eles pagariam em bancos comerciais. A principal diferença entre o BIRD e a AID, por exemplo, é que o segundo oferece empréstimos a taxa de juros significativamente abaixo do mercado para Países de Renda Baixa. O financiamento para este tipo de empréstimo vem principalmente dos compromissos e contribuições dos países centrais, geralmente derivados dos seus programas de ajuda externa, e dos lucros das operações dos BMD sobre empréstimos a países com nível de renda um pouco maior, como os Países de Renda Média (CULPEPER; GRIFFITH-JONES; TITELMAN, 2016).

Os BMD foram criados com o objetivo principal de conceder assistência aos países periféricos, onde muitas vezes os empréstimos de longo prazo das demais instituições financeiras não chegam ou são insuficientes. Tanto os países centrais como os periféricos conferem muito valor a essas instituições por empregarem efetivamente a alavancagem financeira e representarem uma extensa gama de países e setores, sendo geralmente classificados como os atores mais efetivos no financiamento ao desenvolvimento (MORIS, 2016). Atualmente, seus objetivos estão mais expandidos e vão desde o fornecimento de financiamento para investimentos em infraestrutura, capital físico e capital humano até o apoio a reformas políticas, sociais e ambientais.

Resume-se que os BMD fornecem assistência financeira aos países periféricos, geralmente na forma de empréstimos e/ou doações, em dois sentidos:

para projetos de investimento e para empréstimos baseados em políticas. Os empréstimos para projetos de investimento podem variar de grandes projetos de infraestrutura a projetos sociais, incluindo iniciativas de saúde ou educação. Os empréstimos baseados em políticas, por outro lado, fornecem financiamento aos governos em troca de um compromisso por parte deles de empreender certas reformas ou de se engajar em certas políticas setoriais (CULPEPER; GRIFFITH-JONES; TITELMAN, 2016, p. 170, tradução nossa).

Para Culpeper, Griffith-Jones e Titelman (2016, p. 168), os BMD possuem quatro funções “valiosas”. A primeira é o seu papel anticíclico quando os empréstimos privados colapsam. Em períodos de crise financeira, por exemplo, os BMD se mostram cruciais para a manutenção de investimentos de longo prazo, garantindo a continuidade de projetos existentes e permitindo o surgimento de novos projetos. Segundo os autores, a crise financeira global de 2008 mostrou que “todos os bancos de desenvolvimento multilaterais, a maioria dos regionais

e alguns nacionais do mundo desenvolvido e em desenvolvimento aumentaram significativamente seu total de empréstimos aos países em desenvolvimento nos anos em que estes foram mais afetados pela crise do Atlântico Norte” (CULPEPER; GRIFFITH-JONES; TITELMAN, 2016, p. 174, tradução nossa).

A segunda função é o apoio às estratégias de desenvolvimento nacional, através da concessão de financiamentos de médio e longo prazos. Com o tempo, os BMD basicamente forneceram financiamento direto aos governos para ajudar a financiar infraestrutura, agricultura, desenvolvimento de recursos naturais e, em muito menor grau, manufatura. A terceira função, e uma grande vantagem dos BMD devido à sua capacidade de alavancagem e de financiamento misto, é a mobilização de maiores volumes de recursos pelo seu impacto multiplicador positivo. A última função deve-se a sua capacidade de financiar o fornecimento de bens públicos globais, especialmente no que diz respeito ao combate às mudanças climáticas. Os BMD têm atuado a esse favor através do financiamento de projetos sustentáveis e da imposição de restrições climáticas na concessão dos empréstimos (CULPEPER; GRIFFITH-JONES; TITELMAN, 2016).

O objetivo do crescimento “sustentável” coloca uma série de questões sociais e ambientais no centro das estratégias de desenvolvimento, de modo a equilibrá-las com o crescimento econômico. Nesses projetos, na linha de Culpeper, Griffith-Jones e Titelman (2016), acredita-se que a ação dos BMD pode ser reforçada quando atuam conjuntamente com outros bancos de desenvolvimento regionais e nacionais – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no caso do Brasil.

2.4.2 Legitimidade e Condicionalidade: As Principais Críticas aos BMD

A grande crítica que a literatura faz a esses bancos vai no sentido do ditar das “boas” e “más” políticas aos países receptores desses empréstimos. Ela discorre sobre o tema em dois sentidos amplos, não necessariamente excludentes mutuamente. O primeiro sentido é o de acreditar que o financiamento multilateral faz prevalecer os interesses políticos e econômicos dos países centrais. Ou seja, os BMD tradicionais, majoritariamente capitalizados pelos países centrais, estariam sendo reconhecidamente utilizados por eles como mecanismos de projeção e manutenção de poder no SFI (BHARGAVA, 2006). O segundo sentido é o de entender que os BMD exercem influência efetiva sobre as economias dos países mutuários, mas que as condicionalidades impostas à concessão dos créditos não são, por si sós, os elementos

responsáveis pelos fracassos econômicos desses países (ADDISON; MAVROTAS, 2008; BRETTON WOODS PROJECT, 2004; COLLIER, 2007; CRAMER; WEEKS, 2002).

É comum à literatura crítica a percepção de que os BMD fornecem soluções financeiras prontas ou “pré-planejadas” no momento da elaboração dos projetos de concessão de crédito. Acredita-se que essas soluções não consideram as particularidades dos países, as especificidades da indústria, das instituições, dos recursos naturais disponíveis em cada mutuário. Ou seja, o sistema de financiamento multilateral estaria organizado de maneira que as políticas de desenvolvimento e os níveis de financiamento são escolhidos pelos credores, não pelos receptores dos empréstimos. Chama-se a atenção, também, para a posição privilegiada que os Estados-membros com maior número de cotas ou ações assumem dentro dessas instituições. Reconhece-se que, apesar dos países periféricos e economias de mercado emergentes buscarem promover reformas nas IFI para angariar maior poder decisório e conseguir incidir a favor de acordos de crédito mais benéficos aos países mutuários, eles são incapazes de fazê-lo efetivamente – ou, pelo menos, de maneira mais proporcional ao peso que ocupam na economia mundial. Isso ocorre devido à estrutura de decisão ponderada pelo capital votante que garante poder de veto aos maiores acionistas (ELLERMAN, 2005; PARK, 2009).

Depois de mais de uma década de trabalho no mais tradicional dos BMD, Bhargava⁸ (2006) compilou as principais críticas às IFI na forma de quatro variáveis qualitativas, a fim de fomentar o debate quanto à necessidade de reforma no sistema de financiamento multilateral. São elas: efetividade; sustentabilidade; legitimidade; e condicionalidade.

Primeiramente, a *efetividade* está relacionada à relevância dos resultados produzidos pelos programas de assistência ao desenvolvimento para a realidade dos países. Ela busca inferir o quanto os BMD contribuem para que se obtenham resultados positivos de desenvolvimento nos países receptores dos empréstimos concedidos por eles (BHARGAVA, 2006). A principal crítica aos BMD tradicionais no que tange à efetividade é que essas instituições têm sido instrumentos altamente efetivos da política externa dos países centrais desde o fim da Segunda Guerra, servindo diretamente aos seus objetivos estratégicos em todas as regiões do globo. Com alguma frequência, os empréstimos dos BMD parecem atuar como meios de persuasão, exigindo apoio a um objetivo particular como contrapartida ao fornecimento do financiamento e da assistência técnica necessária a um determinado país.

⁸ Vinay Bhargava é um professor indiano que trabalhou no Grupo Banco Mundial de 1995 até 2007, quando atuava como Consultor Sênior para Governança Pública e Assuntos Internacionais. Bhargava possui quase trinta anos de experiência na concepção e na implementação de projetos e estratégias de desenvolvimento econômico no sul da Ásia, na Ásia Oriental, na África Ocidental, na Europa Oriental e no Oriente Médio.

Para Schoultz (1982, p. 572, tradução nossa), no que concerne à frequente falta de efetividade dos BMD tradicionais,

A melhor ilustração, com certeza, foi a questão do óleo de palma do fim dos 1970s, durante a qual o princípio liberal clássico de vantagem comparativa foi abandonado de forma a proteger os produtores de óleo de cozinha de produtores terceiro-mundistas mais eficientes. E, como temos visto, este não foi um caso isolado, mas um numa longa série de casos em que os BMD foram usados para proteger interesses econômicos do centro de produtores e governos desafiantes da periferia.

Além de Schoultz, Morris (2016) também cita dois exemplos contemporâneos que ilustram como as ações dos BMD ainda têm se mostrado instrumentos eficazes da política externa dos países centrais na segunda década do século XXI. No Myanmar, a recente abertura econômica do país, iniciada em 2011, era parcialmente motivada pelo desejo de reduzir a dependência da China, seu maior parceiro econômico e grande fonte de financiamento externo. Diante desse contexto, Estados Unidos e Japão demonstraram um interesse mútuo em apoiar as reformas empreendidas pelo país e viram, no ímpeto à diversificação das relações econômicas do Myanmar, uma oportunidade para encorajar o governo local a aceitar que o Banco Mundial e o BAsD assumissem um papel de liderança no financiamento e na coordenação de grandes projetos de obras públicas no país. Para Morris, três razões explicam o emprego dos BMD como parte da política norte-americana para o Myanmar: apoiar a abertura de um regime fechado e autocrático; rebalancear as relações do país para longe da China; e promover a transparência e a competitividade comercial a favor das firmas norte-americanas.

Também na Ucrânia, em 2014, Estados Unidos e Europa usaram o Banco Mundial e o BERD para assumir consideráveis compromissos de apoio ao governo ocidental em Kiev. Novos empréstimos de BMD para a Ucrânia totalizaram US\$ 5 bilhões para 2014 e 2015, o triplo da assistência prestada antes da anexação. Segundo Morris (2016, p. 4, tradução nossa),

Os EUA também lideraram com sucesso os esforços para restringir os novos empréstimos de BMD à Rússia após a anexação de fato da Crimeia por Moscou. Para o BERD, este foi um movimento particularmente marcante porque a Rússia era o maior país cliente do banco na época.

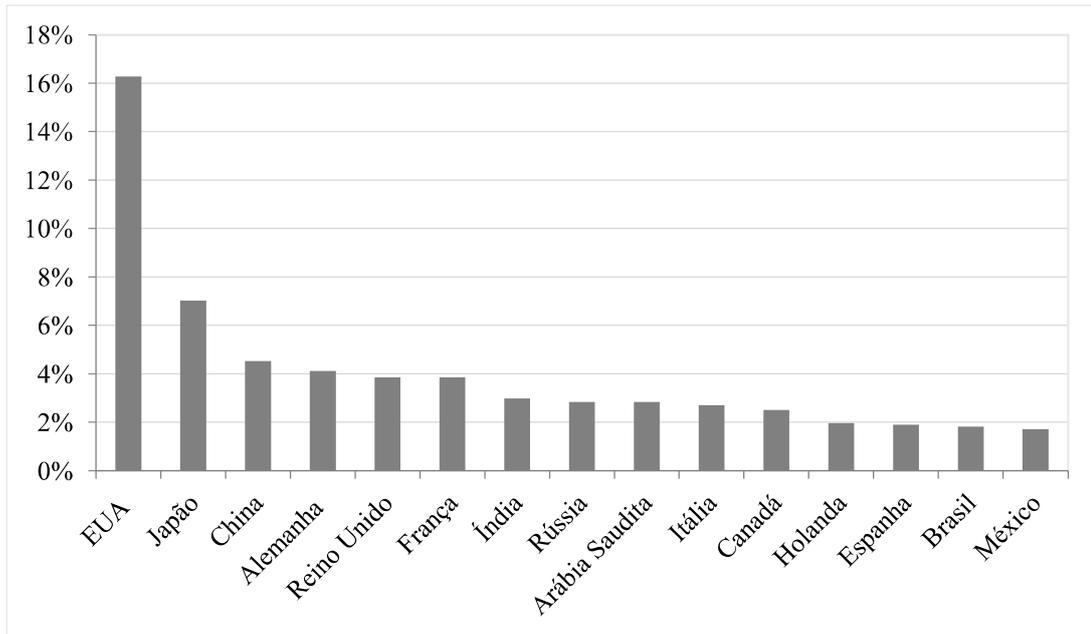
Quanto à segunda crítica, a *sustentabilidade* (ou capacidade financeira) concerne à eficácia dessas instituições de mobilizar os recursos necessários para atender aos desafios de promover o crescimento dos países periféricos e fornecer financiamentos de emergência na ocorrência de eventuais crises. O grande volume demandado internacionalmente por esses países ainda excede a capacidade de mobilização de recursos dessas instituições. Pedidos por maior volume de financiamento têm sido frequentes nos principais BMD, particularmente entre

economias de mercados emergentes como Brasil, China e Índia (MORIS, 2016). O problema esbarra, porém, na disposição da maior economia do mundo em contribuir com mais capital ou permitir que outros países o façam. Em suma, os Estados Unidos deveriam ou concordar em fazer maiores contribuições de capital, seguindo a linha da sua participação acionária, ou concordar em se tornar um acionista menor com menos poder de voto. O que ocorre, entretanto, é que o país não parece disposto a seguir nenhuma dessas vias, visto que qualquer uma delas reduziria seu poder sobre essas instituições. Segundo Morris (2016, p. 14, tradução nossa) “os EUA têm escolhido seguir uma terceira opção: bloquear as expansões rotineiras de capital dos BMD”, o que acaba por estagnar o sistema de financiamento das principais instituições multilaterais.

Para os propósitos desse trabalho, a terceira e a quarta críticas são destacadas. Sobre a terceira, *legitimidade*, acredita-se que os países centrais, particularmente os Estados Unidos e a Europa, exercem uma influência indevida nas políticas dos BMD. Segundo Bhargava (2006, p. 404, tradução nossa, grifo nosso), “Preocupações quanto à legitimidade relacionam-se à medida com que as IFI são percebidas como consultoras imparciais, dado que sua *estrutura de propriedade e seus poderes de formulação de políticas são distorcidos a favor das nações ricas*”.

No que tange à estrutura de propriedade, a legitimidade é comumente mensurada pelo sistema de cotas de participação acionária de cada instituição. Dentre os BMD tradicionais, os países centrais sempre ocupam as posições de maior poder. Quando analisamos a estrutura de votos do Banco Mundial, essa característica fica ainda mais acentuada. No Gráfico 1, é possível perceber que a ponderação de votos é extremamente favorável aos Estados Unidos, mesmo depois das reformas que aumentaram o poder de voto da China e das demais economias de mercado emergentes.

Gráfico 1 – Percentual de Poder de Voto dos 15 Maiores Acionistas do BIRD



Fonte: Elaborada pela autora com base em World Bank (2020).

Dentre todos os BMD existentes, na prática, quando os Estados Unidos são um Estado-membro, eles são o membro principal. Do contrário, nos BMD em que os Estados Unidos não são membros, seu envolvimento com essas instituições é mínimo ou inexistente. Atualmente, dentre os principais BMD tradicionais, eles são os maiores acionistas no Banco Mundial, no BID e no BERD; os segundos, atrás da Nigéria, no BAfD; e os maiores junto do Japão no BAsD. Segundo Morris (2016), essa situação é natural, dado o peso da economia norte-americana no mundo – medido pela importância do seu PIB na economia mundial – que comporta a posição de proeminência nos BMD tradicionais e no sistema como um todo.

Um agravante, porém, é o fato de, na segunda década do século XX, o país ter claramente empreendido esforços para criar bancos cujo espectro de atuação se sobrepõe a outros já existentes. Por exemplo, a criação do BERD, em 1991, ocorreu apesar de já existir um Banco Europeu de Investimento no período (Imagem 2) – um braço da Comunidade Europeia para cujo capital os EUA não contribuía. Na mesma linha, apesar da existência de um Banco Islâmico de Desenvolvimento (BIsD) desde 1973 (Imagem 2), também houve esforços por parte dos EUA para o estabelecimento de um BMD específico para o Oriente Médio e o Norte da África nos anos subsequentes.

Além da estrutura desigual de cotas acionárias, a legitimidade dos BMD também é criticada por Bhargava no que concerne à sua estrutura organizacional, em que o poder de formulação de políticas sempre pesa a favor dos países centrais. Analisando a forma como são escolhidos os cargos de chefia dos BMD tradicionais, as instituições criadas no contexto de Bretton Woods utilizam o critério da nacionalidade para a escolha dos líderes – ao invés dessa

escolha ser feita com base no mérito e de forma pública – de maneira a privilegiar os países centrais. Por convenção, o chefe do FMI sempre foi um europeu; o chefe do Banco Mundial, um norte-americano; o chefe do BERD, também um europeu; e o chefe do BAsD, um japonês (BHARGAVA, 2006). Esse cenário permite aos Estados Unidos e seus aliados ditar as políticas estabelecidas pelo Banco no mundo em desenvolvimento ou impossibilitar o trabalho dessas instituições em qualquer sentido que contrarie os seus interesses diretos.

Por fim, a quarta e última crítica é onde se encontra o foco da discussão empírica deste trabalho: ela concerne às condições associadas aos empréstimos dos BMD. A *condicionalidade* é uma característica padrão dos empréstimos concedidos pelas IFI referente às ações que um mutuário deve realizar para a obtenção de um empréstimo. O seu descumprimento pode resultar na suspensão ou no cancelamento de desembolsos futuros ou, inclusive, do montante total. Segundo Bhargava (2006, p. 405–406, tradução nossa), “O objetivo da condicionalidade é garantir que os mutuários tomem as ações necessárias – em termos de políticas, provisões de insumos técnicos, implementação e medidas de salvaguarda – para produzir os resultados de desenvolvimento pretendidos”.

O autor afirma que a maior parte dos observadores dos BMD concorda que algumas condicionalidades são necessárias para que os projetos de desenvolvimento sejam implementados efetivamente, como aquelas relacionadas a aquisições, contabilidade financeira, auditoria, questões ambientais e humanitárias, reassentamentos e mudanças organizacionais. De fato, essas condições têm feito parte dos programas de assistência e sem elas os objetivos de desenvolvimento almejados com os empréstimos podem não ser alcançados.

É controverso, contudo, quando as condicionalidades estão associadas a reformas políticas e institucionais estruturais nos países mutuários, como privatização de empresas estatais, liberalização do comércio e do capital, eliminação de subsídios e limitação de despesas públicas. Essas condições vão além dos requisitos básicos necessários à concessão dos empréstimos, assumindo um caráter político muito favorável aos interesses dos países centrais. É comum perceber-se, por exemplo, que “a retenção ou retirada do apoio aos BMD pode servir como parte de um regime de sanções mais amplo liderado pelos desenvolvidos contra um país” (MORIS, 2016, p. 3, tradução nossa).

Para Schoultz (1982), a separação entre economia e política nunca foi alcançada ou mesmo aproximada nos BMD. É ilusório acreditar, então, que esses instrumentos não seriam utilizados pelos países mais poderosos do globo para o seu próprio benefício. Nesse sentido, alguns tipos de condicionalidade parecem ter antes prejudicado que ajudado a promover o

desenvolvimento em países de baixa renda. A avaliação dos Acordos, que faremos no último capítulo, está diretamente relacionada a essa última variável.

O ponto central a ser destacado aqui, antes da apresentação do estudo de caso dos próximos capítulos, é que essa estrutura organizacional e de participação acionária, somada à questão das condicionalidades associadas aos empréstimos, garantem que os interesses dos sócios majoritários dessas instituições estejam refletidos nas políticas implementadas pelos BMD na periferia mundial. Desde a sua criação, o Banco Mundial está sediado nos Estados Unidos e tem esse país como seu maior acionista. Nesse sentido, as políticas econômicas aplicadas pelo Banco dificilmente estarão desassociadas dos interesses políticos dessa nação e das demais economias vinculadas a ela. No período em que o centro viveu uma transição neoliberal, essa transição foi sendo progressivamente – mas não coincidentemente – refletida nos mutuários do antigo Terceiro Mundo.

2.4.3 Considerações sobre Financiamento do Desenvolvimento e Conflito

O caso de Moçambique possui uma especificidade que não pode ser desconsiderada na análise do financiamento do seu desenvolvimento: a transição de modelo ocorreu justamente durante a Guerra Civil Moçambicana. Fitzgerald (1997) afirmou, na década de 1990, que uma economia em condições de guerra possui características estruturais e comportamentais que devem ser consideradas especificamente no desenho de políticas macroeconômicas. Keynes já havia feito referência a isso nos anos 1950, após a Inglaterra ter enfrentado duas Guerras Mundiais. Se essa consideração se aplica a países centrais, a alta vulnerabilidade, a extrema heterogeneidade e a reduzida capacidade administrativa são indícios de que dificilmente uma cartilha de política econômica também servirá para atender aos países periféricos em conflito.

A literatura sobre o financiamento multilateral aplicado para processos de reconstrução pós-conflito tende a convergir em dois sentidos. O primeiro é o de entender que a ajuda externa dificilmente produz os resultados esperados em transições pós-conflito se o país se mantém instável. O Afeganistão é exemplo da necessidade do processo de reconstrução pós-conflito considerar a construção do Estado como parte importante. O segundo é o de perceber o impacto das condicionalidades associadas à concessão de financiamento multilateral do desenvolvimento em processos conflituosos.

Alguns autores, como Fitzgerald (1997, p. 78, tradução nossa), acreditam que “As IFI prescrevem ajustes, centrais para economias vulneráveis, sem considerar a resposta da oferta, a capacidade do Estado ou o conflito social”. Para outros (BRETTON WOODS PROJECT, 2004;

CRAMER; WEEKS, 2002; NAFZIGER; VÄYRYNEN, 2002), as políticas e condicionalidades associadas à concessão dos empréstimos são problemáticas e podem acelerar processos conflituosos, mas é raso dizer que são as causas únicas: “A maioria dos observadores, entretanto, concorda que seria enganoso colocar a culpa de qualquer conflito somente nas políticas do Banco e do Fundo” (BRETTON WOODS PROJECT, 2004, tradução nossa). Para Cramer e Weeks (2002, p. 53, tradução nossa), “isolar um mecanismo de política individual, ou mesmo um pacote de políticas, seja como causa ou cura para o conflito, representaria um tratamento superficial e funcionalista dos efeitos econômicos”. Segundo eles, Serra Leoa e Iugoslávia sugerem que as políticas de ajustamento do FMI e BM não costumam fazer mais do que trabalhar na mesma direção de outros fatores que contribuem para o conflito, ou seja, reforçá-los.

No geral, essa literatura converge ao entender que os BMD, especialmente o Banco Mundial, não criam tensões regionais, mas as suas políticas de ajuste deixam os Estados fracos política e economicamente para lidar com os conflitos que surgem. As condicionalidades podem não ser um gatilho imediato, mas funcionam na mesma direção causal que outros fatores. Em particular, acredita-se que as políticas de estabilização dos BMD tendem a restringir o crescimento, enquanto as políticas de ajuste são inaptas para estimulá-lo. Assim, políticas típicas de empréstimos condicionais dos BMD podem agravar tensões sociais, podendo, inclusive, atuar na extensão dos conflitos (CRAMER; WEEKS, 2002; FITZGERALD, 1997). No caso de Moçambique, essa consideração é especialmente relevante.

2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo apresentou a ideia de que as dinâmicas de centro e periferia, que caracterizam as Relações Internacionais desde o surgimento do Sistema Mundial Moderno, aplicam-se, especialmente, ao SFI no capitalismo contemporâneo. As diferenças aparentes nas estruturas dos sistemas financeiros domésticos de países centrais e periféricos foram citadas como algumas das principais causas da incapacidade destes últimos autofinanciarem o seu desenvolvimento – ou seja, gerarem financiamento de longo prazo internamente. Como alternativa ao problema do financiamento interno, muitos desses países tornaram-se fortemente dependentes de crédito externo, especialmente aquele concedido através dos BMD.

As Altas Finanças do século XIX, discutidas na seção 2.1, lembram em muito a economia política por trás dos BMD. Elas surgiram com a simbologia de um instrumento de paz, mas ditavam o que eram consideradas as “boas” e as “más” políticas no contexto

econômico internacional em que estavam inseridas. Da mesma forma, os BMD tradicionais foram criados conjuntamente com outras instituições multilaterais com o objetivo principal de promover a paz e a ordem financeira internacional do período pós-Segunda Guerra Mundial. Desde a sua criação, os países periféricos conseguem recorrer a empréstimos internacionais em volumes maiores do que são capazes de gerar por conta própria, com prazos estendidos de pagamento e sob taxas de juros menores do que as exigidas pelos bancos comerciais, facilitando a sua contratação.

Porém, ainda que o financiamento multilateral do desenvolvimento apareça como uma alternativa importante ao problema do financiamento interno e que seja crescente o reconhecimento do papel cumprido pelos BMD nesse sistema, essas instituições também encontraram mecanismos para ditar “boas” e “más” políticas através dos seus empréstimos. Por isso, elas são questionadas especialmente no que tange à sua legitimidade e às suas condicionalidades. As críticas convergem ao apontar que esses Bancos privilegiam os interesses políticos dos credores em detrimento das reais necessidades de investimento dos mutuários, mas também ao questionar as políticas exigidas por elas como condição para a concessão desses financiamentos.

As condicionalidades são o alvo da investigação do estudo de caso dos próximos capítulos. A partir da análise do caso moçambicano, busca-se perceber se é possível inferir algum grau de influência das políticas impostas como condicionalidade à concessão dos empréstimos pelo Banco Mundial na mudança do modelo de desenvolvimento vivenciada por Moçambique nas últimas décadas do século XX, do socialismo ao neoliberalismo.

3 MOÇAMBIQUE E A TRANSIÇÃO NEOLIBERAL

Moçambique é um Estado jovem situado no sudeste da África. Sua superfície, de 800 mil quilômetros quadrados, é maior do que Inglaterra, França e Portugal combinados. O país faz fronteira com seis Estados – África do Sul, Esuatini⁹, Malauí, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue – e está dividido politicamente em dez províncias – Cabo Delgado, Gaza, Inhambane, Manica, Maputo, Nampula, Niassa, Sofala, Tete e Zambézia (Imagem 3). A extensa costa marítima, de aproximadamente 2.500 quilômetros, concentra a parte mais moderna de sua economia. Os três principais portos do país – Maputo, Beira e Nacala – fornecem saída para o comércio de países vizinhos. Moçambique também possui portos menores, além de um projeto muito recente de construção de um porto de águas profundas em Maputo, a capital situada no extremo sul do país (MIMAIP, 2019; VISENTINI *et al.*, 2013; WORLD BANK, 1985c).

Imagem 3 – Mapa político de Moçambique com divisão das Províncias



Fonte: Moçambique (2011).

Há mais de 100 bacias fluviais no país, cinco delas com potencial para geração de energia hidrelétrica e agricultura irrigável – Limpopo, Save, Zambezi, Lurio e Rovuma. O país

⁹ Desde 2018, Esuatini é o nome oficial em português da antiga Suazilândia.

também possui consideráveis reservas minerais, sendo o carvão o mais abundante, mas existem depósitos de minério de ferro, bauxita, zinco, estanho, cobre, manganês, amianto, fluorita, urânio e gás natural. Também é realizada a exploração de petróleo na costa e no mar por empresas estrangeiras (WORLD BANK, 1985c). O extenso litoral, a fronteira com outros seis Estados, as reservas minerais e, especialmente, a localização do país ao longo das rotas comerciais do Oceano Índico, fazem de Moçambique um ponto estratégico no globo.

A história de Moçambique está intimamente associada ao processo de colonização europeu da África. A chegada dos portugueses em território moçambicano ocorreu em 1498, no contexto das grandes navegações mercantis, resultado da busca portuguesa por ouro no espaço ultramarino para aquisição de especiarias asiáticas. Se o comércio de escravos foi um dos grandes negócios do período colonial, em Moçambique esse processo foi especialmente intenso devido à sua localização geográfica (VISENTINI *et al.*, 2013).

O século XVIII concentrou a maior movimentação de escravos no país: muitos nativos foram capturados em Moçambique e enviados para o Brasil. Gradativamente, esse comércio foi diminuindo no século XIX, em função de acordos assinados entre Portugal e Inglaterra. Com a proibição do tráfico de escravos, na segunda metade deste século, a mão de obra moçambicana passou a ser utilizada dentro do continente africano. Milhares de moçambicanos foram forçados a deixar o país rumo às colônias britânicas para trabalhar nas minas de ouro e nas plantações das Rodésias¹⁰ (atuais Zâmbia e Zimbábue) e da África do Sul (VISENTINI *et al.*, 2013). Através dos acordos diplomáticos estabelecidos entre portugueses e ingleses, os limites territoriais de Moçambique foram traçados.

O colonialismo português foi um dos mais atrasados da história. Mesmo estando presente em território moçambicano por centenas de anos, somente no início do século XX é que Portugal se ocupou da administração de Moçambique. Nesse período, outras metrópoles europeias, como França e Inglaterra, começaram a promover trocas comerciais com as colônias, e o despertar de uma relativa autonomia perante o governo colonial, aos poucos, foi se transformando nos processos de independência. Enquanto isso, Portugal seguia adotando um colonialismo de caráter exploratório, que não favorecia o desenvolvimento socioeconômico dos seus territórios ultramarinos nem um processo de independência negociada (WORLD BANK, 1985a).

¹⁰ Rodésia do Norte é o antigo nome da Zâmbia; Rodésia do Sul, do Zimbábue. Os países trocaram de nome quando se tornaram independentes do Reino Unido – em 1964 e 1980, respectivamente. Como o Zimbábue foi a última das Rodésias a se tornar independente, sempre que a literatura utiliza “Rodésia”, no singular, refere-se a esse país.

Os anos que sucederam à Segunda Guerra Mundial, entretanto, foram cruciais para a consolidação dos nacionalismos africanos, especialmente da África portuguesa. No início dos anos 1960, os vizinhos Tanzânia, Malauí e Zâmbia se tornaram independentes. Esses países, que abrigavam trabalhadores de Moçambique, foram o local de nascimento do nacionalismo moçambicano. Com base nos trabalhadores emigrados da Tanzânia, e sob influência do presidente Julius Nyerere, os moçambicanos organizaram desde fora um movimento político que alcançaria a independência do país em relação a Portugal (VISENTINI *et al.*, 2013).

A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) foi criada em 25 de julho de 1962, sob a liderança de Eduardo Mondlane – moçambicano e professor universitário nos Estados Unidos – como resultado da união de três movimentos nacionalistas: a União Democrática Nacional Africana de Moçambique (UDENAMO), a União Nacional Africana de Moçambique (UNAM) e a União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI). Segundo Visentini *et al.* (2013, p. 361),

Em seu primeiro congresso, a FRELIMO definiu uma plataforma capaz de unir todos os patriotas moçambicanos, fixou como objetivo central a libertação nacional e determinou a estratégia e a tática para atingir esses objetivos. Definiu, ainda, o papel fundamental da unidade no processo de libertação nacional, pois a divisão era a causa maior do fracasso da resistência histórica ao colonialismo.

A FRELIMO lançou a luta armada pela independência de Moçambique em 1964. Cinco anos mais tarde, em 1969, Mondlane foi assassinado por agentes da PIDE – a polícia política portuguesa. Para ocupar seu posto, Samora Machel foi nomeado como o novo dirigente da FRELIMO. Machel viria a conduzir com sucesso a revolução em Moçambique, tornando-se o presidente do país após a independência. Depois de dez anos de conflito armado, Moçambique conquistou a sua independência de Portugal em 25 de junho de 1975 (VISENTINI *et al.*, 2013).

Quando Moçambique se tornou oficialmente independente de Portugal, o jovem país herdou uma economia moldada por séculos de colonialismo. Conforme descrito no relatório do Banco Mundial (1985a, p. 104, tradução nossa), “Portugal nunca possuiu a mão de obra e os recursos financeiros necessários para desenvolver Moçambique diretamente. Por esse motivo, a economia tornou-se amplamente voltada para as necessidades de serviços dos países vizinhos”, principalmente da África do Sul. Além disso, o novo governo recebeu um sistema de transporte orientado para fora e um setor industrial incipiente, de alto custo, baseado na importação de matérias-primas e peças de reposição.

Os colonizadores dominaram o emprego do setor moderno do país devido às suas maiores oportunidades de acesso à educação superior. Por essa razão, o êxodo de portugueses

ocorrido após a independência deixou o novo Estado em extrema vulnerabilidade. Estima-se que, entre 1974 e 1976, o número de residentes portugueses em Moçambique tenha caído de 250 mil para 15 a 20 mil (WORLD BANK, 1985c). Segundo o relatório do Banco Mundial (1985a, p. 5–6, tradução nossa),

Esse movimento populacional dizimou setores inteiros da economia. Por exemplo, o crítico setor portuário e ferroviário perdeu cerca de 7.000 trabalhadores qualificados e semiquualificados. Também se foram muitos dos proprietários de fazendas e fábricas, fazendeiros colonos, lojistas, administradores governamentais e profissionais liberais. Para piorar as coisas, os colonos que partiam destruíram fábricas e fazendas, esgotaram estoques e, em alguns casos, até mataram rebanhos de gado ou os transferiram para a África do Sul. Apesar do recurso substancial do Governo à assistência técnica externa e da alta prioridade dada à educação, a falta de trabalhadores qualificados e semiquualificados continua a ser, dez anos após a independência, um grande obstáculo aos esforços de desenvolvimento do país.

Além da falta de mão de obra capacitada, os sistemas de transporte e abastecimento também não facilitavam o desenvolvimento interno. Criados em conjunto com territórios vizinhos, eles faziam com que o país tivesse uma ligação mais forte para fora do que para dentro do seu próprio território. Quase toda a extensão do sistema ferroviário moçambicano (mais de 4.000 quilômetros) foi construída no sentido leste-oeste para servir ao tráfego comercial dos vizinhos sem saída para o mar. Não existia rota ferroviária direta entre o norte e o sul de Moçambique. Para ir de Beira a Maputo, por exemplo, era necessário fazer uma conexão no Zimbábue. As rodovias seguiam um padrão similar, como destaca o relatório supracitado (WORLD BANK, 1985a, p. 104, tradução nossa):

Embora aproximadamente 3.700 quilômetros de estradas tenham sido construídos até 1973, ainda não havia uma rota para todos os climas de norte a sul na independência. Os portugueses começaram a trabalhar nesta via no início dos anos 1970, mas apenas o trecho entre Lourenço Marques¹¹ e Beira foi realmente construído.

Antes do processo de independência, Moçambique possuía uma economia relativamente diversificada. Tinha como principais produtos de exportação açúcar, algodão, arroz, chás, castanhas e cobre (VISENTINI *et al.*, 2013). Na agricultura, a terra foi dividida entre africanos e europeus: aqueles ficaram com cerca de 1,7 milhão de fazendas tradicionais com média de 1,4 hectares; e estes, com cerca de 4.500 fazendas comerciais europeias com média de mais de 500 hectares (WORLD BANK, 1985a).

Na educação, os portugueses deixaram o país com um sistema educacional organizado em favor da população urbana europeia. Nas áreas rurais, onde a imensa maioria da população

¹¹ Lourenço Marques é o antigo nome da capital Maputo.

vivia (cerca de 87% em 1985), a educação era limitada àquela fornecida pelas missões religiosas. O resultado foi um nível geral de escolaridade muito baixo entre os moçambicanos e uma distribuição altamente desigual do acesso ao ensino – o que foi agravado pela fuga de trabalhadores qualificados na independência. Na saúde, especialmente em áreas rurais, houve negligência geral nos serviços sanitários preventivos concedidos aos moçambicanos durante o período colonial. O êxodo de médicos expatriados e, mais adiante, a destruição de postos de saúde rurais por bandos armados contrários à FRELIMO também contribuíram para o problema (WORLD BANK, 1985c). Esse foi o cenário geral herdado por Moçambique do período colonial.

Desde a sua independência de Portugal, Moçambique passou a seguir orientações políticas e sociais características de um modelo de desenvolvimento socialista. A Guerra Civil Moçambicana, ocorrida entre 1977 e 1992, foi uma luta anticolonial e socialista – inserida num contexto de insurgência de uma série de revoluções marxistas bastante variadas em todos os continentes. Na Guerra Civil Moçambicana, a FRELIMO disputou o controle do país com a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). A RENAMO atuava com apoio da África do Sul, da Rodésia e do Malauí no conflito armado que levou o país à beira do colapso pela destruição física e institucional provocada (VISENTINI *et al.*, 2013).

O país, autodeclarado marxista-leninista a partir de 1977, sofreu uma inflexão no seu modelo de desenvolvimento em meados da década de 1980, quando abandonou as políticas socialistas para a adoção de uma agenda de políticas neoliberais. Esse capítulo faz uma revisão histórica dessa mudança, traçando um panorama sobre os dois modelos pelos quais o país transitou. O objetivo é apresentar as principais diretrizes de cada um e dar base para a análise documental apresentada no próximo capítulo, considerando que o período da transição neoliberal moçambicana coincide com o período da associação do país ao Banco Mundial. Antes, cabe relatar a estrutura financeira do Estado moçambicano no período pós-independência.

3.1 O SISTEMA FINANCEIRO DO NOVO ESTADO MOÇAMBICANO

A primeira Constituição do jovem Estado moçambicano, de 1975, dividiu a responsabilidade pela administração e pela formulação de políticas entre a FRELIMO e o aparelho estatal. Na prática, a estrutura administrativa era altamente centralizada e a distinção entre Partido e Estado era difusa devido à sobreposição de funções de liderança. O presidente da FRELIMO era também o presidente do país e detinha uma ampla gama de poderes, incluindo

a responsabilidade de definir a linha política a ser adotada e a autoridade para criar e dissolver ministérios e comissões e para nomear ministros, governadores provinciais e o presidente do Banco de Moçambique (WORLD BANK, 1985a).

O Banco de Moçambique e o Ministério das Finanças eram os responsáveis por definir conjuntamente os insumos financeiros e físicos necessários para o cumprimento das metas macroeconômicas estabelecidas pelo Estado moçambicano. O Ministério das Finanças era encarregado do controle orçamentário e da formulação das políticas de crédito e de preços. O Ministro das Finanças também estava à frente da Comissão Nacional de Salários e Preços, seu objetivo era coordenar essas políticas financeiras com as políticas globais do Estado. Já o Banco de Moçambique assumia simultaneamente as funções de banco central e banco comercial¹². As responsabilidades do banco incluíam a elaboração de propostas de políticas de crédito, a execução de operações de comércio e câmbio e as definições das taxas de juros e de câmbio – apresentadas no Plano Central do Estado para aprovação do Conselho de Ministros e do Ministério das Finanças (WORLD BANK, 1985a).

O relatório do Banco Mundial (1985a, p. 28, tradução nossa) chama a atenção para algumas características particulares dessa estrutura institucional:

Uma característica distintiva do quadro institucional é a sua estrutura multinível bem organizada, que está intimamente integrada com a estrutura política do país. Isso facilita a transmissão rápida e a implementação efetiva das diretrizes desde o centro durante os períodos de gestão centralizada eficaz como, por exemplo, durante a troca da moeda em 1980. A troca da moeda ocorreu durante um período de três dias ao abrigo de regulamentos, incluindo o fechamento da fronteira e outras provisões, para impedir a troca em meticais de escudos ilegalmente adquiridos ou detidos fora do país. Estima-se que 80 por cento dos escudos emitidos foram trocados por meticais.

Outra característica “distintiva” dessa estrutura institucional sobre a administração econômica é que ela parece facilitar as decisões de alocação de recursos, a resolução de conflitos e a busca por consenso na adoção de políticas micro e macroeconômicas devido à verticalização dos comandos.

O sistema bancário de Moçambique incluía apenas três bancos em meados da década de 1980: o Banco de Moçambique, enquanto banco central; o Banco Popular de Desenvolvimento (BPD), estatal, mobilizava poupança de pessoa física, realizava depósitos do setor privado, empresas estatais e entidades oficiais e fornecia crédito a setores prioritários, particularmente à agricultura; e o Banco Standard Totta (BST), de propriedade conjunta do *Standard Chartered Bank* do Reino Unido e do *Totta and Acores Bank* de Portugal, que aceitava depósitos e

¹² Essas funções foram separadas apenas em 1992.

concedia crédito essencialmente ao setor privado. Apesar da pouca diversidade, o sistema bancário era relativamente espalhado pelo país. O Banco de Moçambique e o BPD tinham sucursais na capital das dez províncias, além de agências em outras cidades e centros econômicos importantes; e o BST tinha sucursais em Maputo, Beira e Nampula (WORLD BANK, 1985a).

A estrutura de crédito do país era bastante simples, portanto. Moçambique também não possuía bolsa de valores e um mercado de capitais bem desenvolvido. A posição externa do Estado moçambicano também era precária no momento da independência, apesar das tentativas das autoridades coloniais de frear o crescimento das importações no início da década de 1970. A dívida externa do país aumentou para um estimado de US\$640 milhões até o fim de 1974 e as reservas internacionais foram inteiramente esgotadas como consequência dos déficits comerciais, da redução das receitas na conta de serviços e da fuga de capital (WORLD BANK, 1985a).

Esses fatores, além da pouca especialização institucional e da concentração das decisões financeiras em organismos do governo, assemelham em muito o sistema financeiro doméstico de Moçambique ao modelo de sistema baseado em crédito, de acordo com a definição de Zysman (1983) discutida no capítulo anterior. A insuficiência na capacidade de geração doméstica de recursos para financiar maiores volumes de investimento – necessários para atender às demandas do país recém independente e em meio a uma guerra civil – levou Moçambique a procurar ajuda internacional. É importante ter isso em mente para pensar a busca moçambicana por financiamento multilateral do desenvolvimento no âmbito da AID durante a transição de modelo.

3.2 O MODELO SOCIALISTA (1977-1983)

O marco da implementação do modelo de desenvolvimento econômico marxista-leninista em Moçambique é um pouco posterior à independência e insere-se no contexto do Terceiro Congresso da FRELIMO, de 1977. Inspirado pelas ideias do Terceiro Mundo e do Movimento dos Países Não Alinhados, o partido estava preocupado em acabar com a herança colonial dentro do país e com a dependência econômica externa, principalmente em relação a Portugal, África do Sul e Rodésia (VISENTINI *et al.*, 2013). Foi para tornar possível a realização desses dois objetivos que o partido resolveu adotar um planejamento econômico centralizado.

O Terceiro Congresso, de 1977, afirmou a FRELIMO como um partido de vanguarda declaradamente marxista-leninista. Nele, foram determinadas as políticas de socialização econômica que deveriam ser seguidas pelo governo até 1983. O Terceiro Congresso dirigiu o Estado a (WORLD BANK, 1985a):

- a) *desenvolver e consolidar seu papel na economia*: a intervenção do governo no setor privado já ocorria desde a Independência, motivada pela necessidade de manter as atividades em andamento após a saída em massa de portugueses residentes no país; depois do Terceiro Congresso, esse processo continuou. O governo também nacionalizou as indústrias de carvão e as refinarias de petróleo e criou estatais em setores considerados estratégicos para o país.
- b) *promover a socialização do setor agrícola*: exigiu-se o desenvolvimento acelerado das fazendas estatais e das cooperativas de produtores, em torno das quais se estabeleceriam aldeias comunais. As estatais foram consideradas as empresas mais eficazes para satisfazer às necessidades de exportação do país e às demandas de matérias-primas da indústria, bem como as necessidades alimentares urbanas. Esperava-se que o desenvolvimento de aldeias comunais facilitasse a provisão de treinamento agrícola e de serviços sociais, bem como a resolução de problemas de transporte e de comercialização. Também houve uma tentativa de desenvolver “lojas do povo”, um instrumento de estímulo ao comércio nas áreas rurais.
- c) *acelerar o processo de industrialização, com ênfase na indústria pesada*: para a indústria, o Terceiro Congresso determinou que as prioridades deveriam incluir: o Estado assumir controle sobre o setor; aumentos de produção provenientes principalmente da utilização da capacidade instalada; e promoção simultânea de indústrias orientadas para a exportação e de substituição de importações.
- d) *preparar um Plano Decenal para os anos 1980*: o plano expressava a intenção do governo de atingir três objetivos principais até 1990: o desenvolvimento de uma instituição estatal poderosa e eficiente, particularmente no setor agrícola; a coletivização do campo, onde as aldeias comunais incluiriam dez milhões de pessoas (60% da população total projetada para o ano 1990); e o desenvolvimento efetivo da indústria pesada, particularmente de ferro e aço. Os projetos relacionados com a consecução desses objetivos deveriam absorver uma grande parte dos recursos esperados do programa de investimentos públicos:

O programa de investimentos incluiu projetos de produção de commodities agrícolas, têxteis, ferro e aço, maquinários, alumínio, gás, produtos químicos básicos, carvão, eletricidade, materiais de construção; construção de barragens, pontes, estradas; e o início da prospecção de petróleo (WORLD BANK, 1985a, p. 5, tradução nossa).

Outros objetivos do plano incluíam aumentar a produção de bens de consumo e melhorar o treinamento e a gestão econômica do país.

O propósito dessas medidas era facilitar o acesso da população a serviços públicos, mas também era possível identificar a importância dessas novas estruturas para a centralização do controle da FRELIMO sobre o país e sobre as finanças públicas. Para Visentini *et al.* (2013, p. 372),

As novas diretrizes governamentais que seguiam o posicionamento marxista-leninista da FRELIMO, demandavam um controle central sobre os investimentos, sobre as divisas externas e sobre a alocação do superávit produtivo em setores menos favorecidos. A partir dessas medidas seria possível gerar internamente o capital a ser aplicado no país, eliminando a dependência em relação ao capital externo.

O regime socialista do país, de fato, trouxe diversas mudanças para a economia moçambicana com relação ao período colonial. Em 1978, uma reforma econômica foi sistematizada no Plano Econômico Nacional. O plano apostava na modernização e no desenvolvimento do país através do incentivo à indústria, como alternativa à importação de produtos industrializados – uma espécie de programa de substituição de importações moçambicano. O plano estabelecia que os investimentos na indústria deveriam ser iguais aos aportados nas fazendas estatais, onde uma agricultura intensiva em tecnologia deveria se desenvolver. No quesito social, seriam priorizados os setores de saúde e educação.

Em 1985, alguns resultados dos anos de implementação das políticas do Terceiro Congresso foram apresentados. Segundo a Pesquisa Econômica Introdutória, realizada pelo Banco Mundial (1985a, p. vi, tradução nossa) em Moçambique entre 1984 e 1985, dentre as características marcantes do quadro político e institucional do país estão:

(i) centralização das decisões econômicas, tanto no que diz respeito à macro quanto à microalocação de recursos; (ii) planejamento e estrutura administrativa estritamente hierárquicos, dominados por vínculos verticais, ao invés de horizontais, com comunicações vindas de cima principalmente na forma de comandos e vindas de baixo na forma de propostas; (iii) papel passivo do dinheiro e papel limitado dos preços na alocação de recursos; e (iv) monopólio estatal do comércio exterior e isolamento da estrutura de preços doméstica da estrutura de preços do mercado internacional.

Quanto ao primeiro objetivo, desenvolver e consolidar seu papel na economia, em 1985 as empresas estatais e administradas dominavam o país. As únicas atividades com envolvimento

privado significativo eram o transporte rodoviário de carga, o comércio varejista, os pequenos serviços e a agricultura familiar. Quanto ao segundo e terceiro objetivos, de socializar o setor agrícola e acelerar a industrialização, em 1985, o Estado passou a dominar a produção comercializada e o investimento agrícola favoreceu em muito as fazendas estatais em detrimento das fazendas cooperativas – que recebiam, respectivamente, 90% e 2% dos investimentos totais. No entanto, a agricultura, bem como outros setores, foi incapaz de gerar divisas suficientes para acomodar as importações de materiais de extração, peças sobressalentes e bens de capital. Como resultado, estima-se que em 1985 o setor industrial operava com apenas 20% a 30% da capacidade instalada. Por fim, quanto ao Plano Decenal, alguns projetos agrícolas, têxteis, de eletricidade e de estradas foram concluídos, e outros, incluindo prospecção de petróleo, estavam em andamento no período.

Alguns indicadores macroeconômicos apontam respostas tímidas, mas positivas, nos anos iniciais de adoção das políticas do Terceiro Congresso, com uma relativa recuperação econômica do PIB moçambicano até 1980 (Tabela 1). Em 1981, porém, o país entrou em um período de declínio econômico – resultado que levou Moçambique a buscar por um novo modelo propulsor do seu crescimento.

Tabela 1 – Estatísticas Gerais de Moçambique Desde a Independência

	População (em milhões)	Taxa anual de crescimento do PIB	Taxa de alfabetismo	Expectativa de vida (anos)
1975	10,6	-9,8%	7%	41
1980	12,1	2,5%	28%	-
1985	13,6	-6,3%*	28%	44

*Valor referente ao período entre 1980 e 1983.

Fonte: Elaborada pela autora com base em World Bank (1985a).

3.3 A TRANSIÇÃO DE MODELO

Ainda que esse trabalho busque identificar a influência das condicionalidades impostas pelo Banco Mundial na transição do modelo de desenvolvimento moçambicano, admite-se que elas não são a causa única da transição, mas que outros fatores domésticos e internacionais parecem ter contribuído para essa mudança. No âmbito doméstico, destaca-se o fraco desempenho econômico vivenciado pelo país no início da década de 1980. No âmbito internacional, ressalta-se o incentivo de alguns países do centro no sentido da adoção de uma

agenda neoliberal pelo Terceiro Mundo. O trabalho está inserido especialmente dentro desse contexto internacional mais amplo.

3.3.1 Fatores domésticos: Restrições Endógenas, Guerra Civil e Desastres Naturais

Moçambique alcançou alguns progressos notáveis em áreas sociais na primeira década de independência. Na educação, em 1985, a taxa de alfabetização alcançou 28%, quatro vezes maior do que os 7% constatados em 1975 (Tabela 1). Na saúde, houve melhoria nos serviços sanitários: estima-se que, em 1985, 50% da população já tinha acesso a cuidados preventivos de saúde. Moçambique se tornou um país pioneiro entre os periféricos no estabelecimento de um sistema amplo de saúde primária e no uso de uma lista restrita de medicamentos essenciais. A expectativa de vida ao nascer seguia baixa relativamente aos padrões mundiais, mas já havia crescido de 41 para 44 anos nessa primeira década (Tabela 1) (WORLD BANK, 1985a).

Os progressos econômicos, entretanto, não tiveram o mesmo saldo. Estima-se que o PIB de Moçambique tenha declinado cerca de 2% ao ano entre 1973 e 1983. Esse resultado é, em grande medida, reflexo de uma redução muito abrupta do PIB em 1983, para cerca de dois terços do seu nível de dez anos antes. Entre 1976 e 1980, entretanto, estima-se que o PIB tenha se expandido a uma taxa média anual de 2,5% em termos reais (Tabela 1). A recuperação observada de 1976 a 1980 refletiu uma retomada das atividades econômicas após as interrupções nos anos finais do período colonial e no momento imediatamente posterior à independência (WORLD BANK, 1985a, p. 6), mas essa recuperação teve vida curta.

Alguns fatores endógenos contribuíram para a deterioração dos indicadores econômicos no início dos anos 1980. A produção de alimentos declinou até o ponto em que o campo não era mais capaz de prover adequadamente à cidade. Altos níveis de importações, combinados com um colapso das exportações de commodities e serviços, levaram a déficits em conta corrente de, em média, 23% do PIB desde 1981. Os empréstimos estrangeiros não foram suficientes para fechar essa lacuna. Quanto ao balanço de pagamentos,

desde 1979, os altos níveis de importações relativamente à capacidade do país de obter divisas estrangeiras, apesar dos substanciais empréstimos estrangeiros, levaram a uma perda quase total de reservas. Apesar do alívio da dívida obtido em 1984, o percentual do serviço da dívida no final de 1984 era equivalente a cerca de 174 por cento das exportações de bens e serviços e os atrasos de pagamentos acumulavam US\$ 545 milhões (WORLD BANK, 1985a, p. 42, tradução nossa).

Ademais, por meados da década de 1980, os gastos do Governo excederam consistentemente as receitas, e as empresas estatais sofreram perdas operacionais persistentes.

Isso teve como contrapartida um recurso substancial ao crédito do sistema bancário e de empréstimos externos. Como resultado da expansão substancial do crédito nos últimos anos, a oferta de moeda aumentou de 44% do PIB em 1980 para quase 95% do PIB em 1984, levando inevitavelmente a uma pressão sustentada sobre os preços internos¹³ (WORLD BANK, 1985a, p. viii, tradução nossa).

No final de 1984, a dívida pendente de Moçambique atingiu os US\$2,4 bilhões, incluindo atrasos (WORLD BANK, 1985, p.7).

Além dos fatores endógenos, Moçambique entendeu que parte desses resultados insatisfatórios se deviam a três restrições exógenas que ocorreram no período. A primeira foi a dificuldade para manter suas exportações tradicionais de serviços e de mão de obra, especialmente para a África do Sul, desde que o país reduziu o número de moçambicanos trabalhando em suas minas em meados de 1970. Além disso, de 1976 a 1980, Moçambique fechou suas fronteiras com a Rodésia como parte das sanções das Nações Unidas contra os regimes racistas, o que custou cerca de US\$150 milhões por ano ao país em perdas de comércio internacional. Outra consequência disso foi a queda drástica nas arrecadações portuárias e ferroviárias com a redução da remessa de trabalhadores aos países vizinhos (WORLD BANK, 1985c).

A segunda restrição era a própria insegurança interna do país, que aumentou quando o apoio a outros movimentos de independência na região levou à formação de grupos armados contra a FRELIMO com suporte de agentes externos. Com o tempo, esses ataques se concentraram em alvos estratégicos, como redes de transmissão de energia e de transportes, oleodutos e armazéns rurais. A terceira restrição exógena foram os desastres naturais: inundações severas em 1977 e 1978 se transformaram em secas prolongadas de 1982 a 1985 em algumas partes do país, e um ciclone devastou grandes áreas das regiões centro e sul em 1984 (WORLD BANK, 1985c).

3.3.2 Fatores Internacionais: Crise das Dívidas, Relatório Berg e Consenso de Washington

Num cenário de Guerra Fria, as declarações convictas da FRELIMO quanto à adoção do modelo marxista por Moçambique acabaram por afastar investidores estrangeiros dos Estados Unidos, da África do Sul e da Rodésia. Ainda que o país declarasse o seu interesse em não mais depender do capital externo – especialmente oriundos desses países –, a perda desses investimentos e a relação deteriorada com eles gerou impactos negativos para a economia

¹³ Não foram encontradas estatísticas abrangentes sobre índices de inflação.

moçambicana (VISENTINI *et al.*, 2013). Mas, além da Guerra Fria, o contexto internacional do período foi marcado por três acontecimentos especialmente importantes para o caso analisado: a crise da dívida externa, do início da década de 1980; a publicação do Relatório Berg, em 1981; e a criação do Consenso de Washington, em 1989.

Primeiramente, conforme tratado no capítulo anterior, a violenta valorização do dólar promovida pelo Fed em 1979 levou à desvalorização forçada de todas as moedas internacionais relevantes frente à americana. Como a maior parte da dívida externa do mundo capitalista era denominada em dólar, a mudança abrupta nas taxas de câmbio e de juros dessa moeda impactou imediatamente o valor dessas dívidas. A elevação das taxas de juros somou-se à queda nos preços das commodities no período, colocando a economia mundial em uma recessão contínua por três anos (BELLUZZO, 1999). A crise das dívidas perdurou entre 1979 e 1983, provocando crises bancárias e cambiais sérias na África, na América Latina e até na Europa na medida em que as dívidas externas desses países dobraram em poucos anos (TAVARES; MELIN, 1997).

Nesse contexto de recessão mundial, os países do centro – sob o comando dos Estados Unidos – conseguiram enquadrar os países periféricos no modelo neoliberal através do lançamento de determinados instrumentos políticos. Esses instrumentos apresentavam uma interpretação, dominante nas últimas décadas, de que a crise africana do fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 estava relacionada às “más políticas” e ao “mau governo” adotados pelas elites africanas; ou seja, a culpa da tragédia africana seria dos próprios governos locais (ARRIGHI, 2006).

Um questionamento a essa interpretação foi escrito pela Organização da Unidade Africana (OUA¹⁴) em abril de 1980: o Plano de Ação de Lagos. No Plano de Lagos, os líderes dos Estados africanos vincularam a crise econômica do período a uma série de choques externos, dentre eles “a deterioração dos termos de comércio de produtos primários, o protecionismo crescente dos países ricos, o grande aumento dos juros e o comprometimento cada vez maior com o serviço da dívida” (ARRIGHI, 2006, p. 34). Para os países da OUA, a solução para a crise estava no desenvolvimento de uma capacidade maior dos Estados africanos mobilizarem recursos internamente – através dos seus próprios sistemas financeiros domésticos ou com ajuda dos países vizinhos – e patrocinarem a integração e a cooperação econômica mútua. A importância dada ao crescimento coletivo no âmbito do Plano de Lagos refletia em muito o sentimento de fortalecimento dos Estados africanos após o continente vivenciar tantos movimentos de independência nas décadas anteriores.

¹⁴ A OUA foi substituída pela União Africana (UA) em 2002.

Em 1981, porém, no que pareceu ser uma resposta ao Plano de Lagos, o Banco Mundial lançou o relatório *Accelerated Development in Subsaarian Africa: an agenda for action* resumindo essa interpretação padrão. Conhecido como Relatório Berg, a sua avaliação criticava determinadas políticas dos governos africanos por terem minado o processo de desenvolvimento continental ao destruir os incentivos aos produtores agrícolas para aumentar a produção e a exportação. Segundo Arrighi (2006, p. 33),

A supervalorização da moeda nacional, o descuido com a agricultura familiar, indústrias manufatureiras altamente protegidas e o excesso de intervenção do Estado foram destacados como as “más” políticas mais responsáveis pela crise africana. A desvalorização substancial da moeda, o dismantelamento da produção industrial, os incentivos fiscais à produção e à exportação agrícolas e a substituição das empresas públicas por privadas – não só na indústria, mas também na prestação de serviços sociais – foram destacadas como as “boas” políticas contrastantes que poderiam salvar a África subsaariana de suas dificuldades.

O Relatório Berg, a deterioração da situação econômica com o avanço da crise da dívida e a seca que atingiu a região do Sahel no período parecem ter influenciado o caminho tomado pelos países do continente nos anos imediatamente posteriores ao seu lançamento. Como resultado, um número crescente de Estados africanos – incluindo Moçambique – entrou para o FMI e para o Banco Mundial e se submeteu aos programas de ajuste estrutural que reforçavam a necessidade de adoção de um Estado minimalista e a prática do “bom governo”.

Esse cenário, somado à grande instabilidade interna, levou Moçambique a dar dois passos importantes no sentido da mudança do modelo marxista-leninista aplicado até então. O primeiro, em 1983, quando o Quarto Congresso da FRELIMO estabeleceu novas diretrizes políticas e econômicas para o país que vão na contramão das diretrizes do Terceiro Congresso. O segundo passo importante ocorreu simultaneamente ao primeiro, e com o mesmo propósito de tirar o país do ciclo de queda: o governo moçambicano decidiu recorrer à ajuda financeira internacional e, em 1984, postulou a sua candidatura ao FMI e ao Banco Mundial.

Alguns anos mais tarde, outro instrumento internacional relevante começou a influenciar as escolhas políticas dos países periféricos. Conforme citado no capítulo anterior, o Consenso de Washington também se materializou na elaboração de uma lista de reformas econômicas necessárias para que esses países retomassem o caminho do crescimento (FIORI, 1997). Dentre as diretrizes, o Consenso definiu como necessárias a aplicação de políticas fiscais austeras; a desregulação dos mercados; a abertura comercial ampla; a garantia do direito de propriedade; e, finalmente, as privatizações.

Embora não fosse propriamente uma imposição, o Consenso delimitou um condicionamento explícito, e, progressivamente, os organismos multilaterais foram incorporando essas políticas como condição para a reintrodução de investimentos nos países enfraquecidos pela crise dos anos 1980 (FIORI, 1997). Isto é, criou-se uma ideia de que os países credores das IFI só sentiriam confiança para emprestar dinheiro a Estados que tivessem orçamento fiscal equilibrado, moeda estável, economia aberta, mercados financeiros desregulados, comércio desprotegido e Estado mínimo – exatamente o cenário que estava sendo construído em Moçambique no período, em consonância com as determinações do Relatório Berg do início da década de 1980. O fato do Consenso de Washington (como o próprio nome indica) ter surgido nos EUA – o maior acionista do Banco Mundial desde a sua criação – não é uma mera coincidência nesse contexto.

Esse era o cenário geral – doméstico e internacional – de quando o país entrou para a AID. A queda dos indicadores econômicos moçambicanos parece ser uma soma desses fatores apontados acima. O declínio pronunciado no crescimento do PIB nos três primeiros anos da década de 1980 claramente acompanhou a crise das dívidas que estourou de maneira pronunciada na África Subsaariana e em todo o resto do mundo ocidental – à exceção dos EUA. Entretanto, esse não parecia ser o diagnóstico realizado pelo país. Moçambique parecia, antes, entender os índices insatisfatórios como um erro nas políticas econômicas implementadas pelo país desde o Terceiro Congresso.

3.4 O MODELO NEOLIBERAL (1983-1999)

Deparada com o cenário doméstico e internacional dos primeiros anos da década de 1980, a FRELIMO deu início a uma reavaliação geral das suas estratégias de política econômica. O processo que surgiu a partir daí foi, progressivamente, dando ênfase ao setor privado como o novo motor do desenvolvimento econômico do país. O Quarto Congresso da FRELIMO, ocorrido em abril de 1983, foi o marco inicial dessa mudança. Nele, reconheceu-se que havia sido errônea a adoção de algumas diretivas do Terceiro Congresso e entendeu-se que elas foram parcialmente responsáveis pela deterioração da economia moçambicana (VISENTINI *et al.*, 2013).

O Quarto Congresso criticou, principalmente, a ineficiência das fazendas estatais e culpou o Governo pela baixa prioridade concedida ao subsetor cooperativo e a ausência de apoio à pequena produção familiar. As novas instruções pediam por maior participação do setor privado doméstico e internacional nas atividades econômicas; redução da socialização do setor agrícola; maior apoio à produção de pequenos proprietários e agricultores comerciais privados;

direcionamento para que os recursos do setor industrial fossem alocados para necessidades de reabilitação do país, em detrimento de novos investimentos; e adiamento da conclusão de alguns projetos de desenvolvimento que faziam parte do Plano Decenal (WORLD BANK, 1985a).

Acreditava-se que a agricultura deveria ser a base do desenvolvimento e a indústria o seu fator dinamizador. A promoção de exportações e de substituição de importações era vista como a forma mais eficiente de gerar divisas e permitir a reabilitação do país. Com base nesse diagnóstico, o Quarto Congresso estabeleceu novas diretrizes que, junto com o Programa de Ação Econômica (PAE) (1984-1986), deveriam frear e reverter a deterioração econômica do país. As novas diretrizes se concentravam em três áreas (WORLD BANK, 1985a):

- a) *Políticas agrícolas*: o Quarto Congresso expandiu o foco anterior, quase exclusivo nas fazendas estatais e na coletivização. As novas políticas deveriam dar mais atenção às pequenas propriedades familiares e ao comércio privado, e o setor estatal deveria ser reestruturado de maneira a aumentar a sua produtividade. As fazendas estatais foram instruídas a evitar a expansão da área de cultivo e a garantir a utilização eficiente do pessoal técnico, dos equipamentos existentes e de combustíveis e agroquímicos importados. Para isso, o governo deveria “mobilizar recursos e garantir a comercialização da produção”, o que significava fornecer crédito rural e seguir políticas fiscais e de preços que permitissem o aumento da produção de forma lucrativa. Desse modo, “forneceriam retornos financeiros reais aos fazendeiros e, assim, estimulariam a produção tanto de alimentos como de exportação” (WORLD BANK, 1985a, p. 18, tradução nossa).
- b) *Políticas industriais*: em consonância com a ênfase ao setor dos pequenos proprietários familiares, as prioridades industriais foram redefinidas para priorizar a produção de bens de incentivo. O Quarto Congresso reiterou a importância que o Terceiro Congresso deu à reabilitação e à utilização da capacidade industrial instalada de forma mais eficiente, que deveria receber prioridade na alocação dos recursos disponíveis.
- c) *Políticas macroeconômicas*: o foco do Quarto Congresso era melhorar a eficiência dos investimentos públicos e concluir projetos em andamento que tivessem impacto positivo no balanço de pagamentos. Para isso, exigiu-se que fossem tomadas medidas em relação a finanças públicas, crédito, emprego, salários e preços para sanar dificuldades orçamentárias e de balanço de pagamentos. Os gastos do governo deveriam ser reduzidos, através de políticas de austeridade, e novos investimentos

somente poderiam ser realizados desde que apresentassem viabilidade financeira e contribuições positivas para o balanço de pagamentos. Para melhorar o seu desempenho, “As empresas estatais devem (sic) ser reestruturadas em unidades mais administráveis, adotar práticas contábeis adequadas a uma gestão eficiente e receber autonomia administrativa e financeira para facilitar a resposta aos novos incentivos” (WORLD BANK, 1985a, p. vi, tradução nossa).

Conforme supracitado, as novas diretrizes se apoiaram em um programa econômico criado pelo governo pouco depois do Quarto Congresso. O PAE foi lançado em maio de 1984 e deveria valer até 1986, servindo de base para um reescalonamento da dívida que o país possuía com o Clube de Paris¹⁵. O PAE se concentrou, principalmente, em medidas destinadas a implementar as diretrizes do Quarto Congresso – em relação aos setores agrícola e industrial e à gestão macroeconômica – devendo levar o país à recuperação econômica e financeira. O conteúdo do programa está sintetizado no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Síntese das Políticas Macroeconômicas do PAE

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA (PAE)
POLÍTICA SETORIAL
Na agricultura: capacitação em técnicas agrícolas adequadas e em gestão econômica às pequenas propriedades familiares; ênfase no abastecimento deste subsetor com insumos agrícolas e bens de consumo; reajuste de preços de determinados bens de consumo de forma a beneficiar os agricultores. Na indústria: investimentos de reabilitação concentrados em empresas que produzem têxteis, sapatos, roupas, ferramentas, produtos domésticos e implementos agrícolas.
POLÍTICA DE PREÇOS E EMPREGO
Introdução de um sistema estatístico de preços de matérias-primas e equipamentos, bens de consumo e serviços; vinculação dos preços aos custos normais de produção e incentivo à redução de custos nas empresas; transferência de trabalhadores do aparelho estatal para os setores produtivos.
POLÍTICA FISCAL
Maior eficiência na cobrança de receitas fiscais e não fiscais; redução dos gastos correntes do Estado com salários – (i) manter os gastos efetivos nos níveis existentes; (ii) restringir e controlar novos recrutamentos; (iii) exercer rigorosa disciplina nas promoções e reclassificação profissional; e (iv) compensar os aumentos salariais garantidos com redução do emprego de mão de obra menos qualificada –; racionalização de gastos com materiais, principalmente os importados; redução dos subsídios às empresas estatais. Medida adicional para melhorar o desempenho das empresas exportadoras: implementação de um sistema de retenção de divisas, pelo qual as empresas exportadoras seriam autorizadas a reter uma parte de suas receitas em divisas para compras de insumos importados.
POLÍTICA MONETÁRIA E CREDITÍCIA
Atualização da cesta de moedas à qual o Metical está vinculado; expansão da rede bancária para estímulo da poupança privada; reescalonamento das dívidas das empresas com o Banco de Moçambique em consonância com a avaliação de possibilidade de recuperação; controle do acesso ao crédito e limitação dos empréstimos às necessidades reais das empresas; possibilidade de ajuste das taxas de juros para estimular uma melhor gestão das empresas.

Fonte: Elaborado pela autora com base em World Bank (1985a, p. 19–20).

¹⁵ Criada em 1956, é uma instituição informal composta por 22 países credores do sistema de financiamento multilateral: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Países Baixos, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido, Rússia, Suécia, Suíça.

Em suma, o PAE visava principalmente ao aumento da produção e do comércio nas áreas rurais, também propunha ajustes para cima nos preços oficiais de alimentos e safras de exportação. Medidas complementares fiscais, salariais, de crédito e de preços estavam endereçadas especificamente a suprir dificuldades de balanço de pagamentos e dificuldades orçamentárias, além dos grandes déficits das empresas estatais.

Ressalta-se que, num primeiro momento, o partido considerou necessária a adoção de medidas concretas para o fortalecimento e o alargamento do protagonismo do Estado na gestão econômica para garantir a implementação correta das novas diretrizes, bem como a utilização de instrumentos políticos de maneira integrada aos instrumentos econômicos. De acordo com o relatório do Banco Mundial (1985a, p. 19, tradução nossa), “Normas, procedimentos e prazos para a preparação, implementação e controle do Plano Central do Estado seriam decretados; e o planejamento seria estendido para incluir os governos locais”. Portanto, ainda que o Quarto Congresso e o PAE direcionassem o país para a adoção de políticas mais liberais em relação àquelas implementadas no Terceiro Congresso, a centralização administrativa era vista como uma ferramenta importante para a implementação do plano. Ou seja, a ênfase desse período de transição estava na ampliação do papel do setor privado, mas ainda não se via o Mercado como um mecanismo capaz de promover a alocação dos recursos disponíveis da maneira mais eficiente – o que passou a ocorrer mais tarde, conforme será visto no próximo capítulo.

3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Com base no que foi exposto acima, é possível perceber uma inflexão expressiva no modelo de desenvolvimento adotado por Moçambique após o Quarto Congresso, mas especialmente depois da criação do PAE. Acredita-se que essa mudança é resultado da percepção moçambicana de que o modelo socialista, adotado pelo país desde o Terceiro Congresso, foi o principal responsável pela queda nos indicadores socioeconômicos apresentada no início dos anos 1980. O que se sugere aqui é que essa queda parece ser mais bem explicada pela soma de uma série de fatores domésticos e internacionais que se desenrolaram simultaneamente e se influenciaram mutuamente. Dentre esses fatores, chama a atenção a coincidência cronológica que existe entre a inflexão das políticas econômicas moçambicanas e a associação do país ao Banco Mundial.

Quando Moçambique entrou oficialmente para o Banco em 1984, a instituição reputou que “Os atuais problemas econômicos de Moçambique derivam de uma combinação de fatores externos e exógenos (a herança colonial, o conflito armado e as condições climáticas

desfavoráveis) e de um sistema inadequado de gestão econômica” (1985a, p. 31, tradução nossa, grifo nosso). Esse diagnóstico opera em consonância com a avaliação do Relatório Berg, que anos antes já explicitava um posicionamento muito específico do Banco Mundial no apoio à adoção de medidas neoliberais como solução para o enfrentamento da crise pelos países africanos, e se vê refletido nas novas políticas praticadas por Moçambique a partir de então.

Levando esses fatores em consideração, o próximo capítulo faz uma análise documental dos acordos firmados entre esses dois agentes nos primeiros quinze anos de associação do país à instituição. O objetivo é avaliar o grau de influência que esta pode ter exercido sobre as mudanças ocorridas naquele.

4 O FINANCIAMENTO DE MOÇAMBIQUE SOB A AID: AS CONDICIONALIDADES DOS ACD NA TRANSIÇÃO NEOLIBERAL

Moçambique se tornou um Estado-membro do Banco Mundial em 1984, quando ainda se chamava República Popular de Moçambique. Pelo seu nível de renda, o país estava elegível para receber empréstimos da AID. No ano seguinte, em 1985, assinou o primeiro acordo com a instituição. Com o objetivo de entender se e de que forma as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial para a assinatura desses acordos influenciaram a mudança em curso no modelo de desenvolvimento de Moçambique no período em questão, foram analisados os Acordos de Crédito de Desenvolvimento (ACD – do original em inglês *Development Credit Agreements*) assinados entre a AID e Moçambique de 1985 a 1999¹⁶. Esses quinze anos incluem todos os trinta e três acordos¹⁷ firmados entre as duas partes no século XX (Tabela 2).

Conforme descrito na introdução deste trabalho, a análise dos acordos foi organizada da seguinte maneira. Primeiramente, os trinta e três documentos foram divididos em dois conjuntos. O “Conjunto 1” inclui aqueles projetos que *não* apresentam trechos *explicitamente* relacionados à adoção de políticas macroeconômicas liberalizantes nos termos do Acordo. O “Conjunto 2”, ao contrário, inclui os projetos que apresentam esses trechos explicitamente. Num segundo momento, dividimos os conjuntos em quatro grupos. Todos os projetos do “Conjunto 1” passaram a ser denominados “Grupo 1”. Já os projetos do “Conjunto 2” foram classificados em outros três grupos (“Grupo 2”, “Grupo 3” e “Grupo 4”), em ordem crescente de exigência – em termos da adoção de políticas macroeconômicas neoliberais – das condições acordadas nos ACD, conforme esquematizado na Imagem 4.

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta os ACD, classificando-os nos quatro grupos citados de acordo com o grau das condicionalidades exigidas e traçando uma comparação entre os grupos em termos de valor total e valor médio, participação no montante total e distribuição no tempo. A segunda seção apresenta as Cartas de Política ou Cartas de Política de Desenvolvimento (CPD; do inglês, *Letter of Development Policy*) que deram origem aos ACD, destacando o posicionamento do país mutuário com relação às políticas macroeconômicas adotadas. Por fim, a última seção faz uma avaliação breve das políticas implementadas pelo país no período.

¹⁶ Os seis últimos acordos (1995, 1998, 1999a, 1999b, 1999c, 1999d) possuem emendas que adicionam um volume de crédito ao montante inicial (como pode ser visualizado na Tabela 1), mas elas não alteram os termos do acordo original.

¹⁷ Todos os ACD investigados seguem uma estrutura muito similar, que foi simplificada no Apêndice A.

Tabela 2 – Informações Gerais dos Projetos Analisados

Ano Fiscal	Nome do Projeto/Setor	Instrumento de Empréstimo	Montante Principal Original (US\$)*	Montante Cancelado (US\$)**	Montante Total (US\$)	Tx. Juros	Montante Desembolsado (US\$)***	Reembolso à AID (US\$)****	Assinatura do Acordo	1ª data de reembolso	Última data de reembolso	Validade	Status	Condições
1985	Projeto de Programa de Reabilitação	Investimento Estrutural	45.000.000,00	341.362,78	44.658.637,22	0,75	55.574.030,29	62.058.133,64	23/07/1985	15/11/1995	15/05/2035	50 anos	Pago integralmente	Grupo 4
1987	Projeto de Assistência Técnica e Reabilitação de Energia	Invest. e Manutenção Setorial	20.000.000,00	1.566.621,86	18.433.378,14	0,75	20.073.638,99	21.010.056,75	24/06/1987	01/10/1997	01/04/2037	50 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1987	II Crédito de Programa de Reabilitação	Investimento Estrutural	70.000.000,00	105.141,99	69.894.858,01	0,75	72.737.472,99	74.687.327,56	05/10/1987	01/10/1997	01/04/2027	40 anos	Pago integralmente	Grupo 4
1988	Projeto de Desenvolvimento Educacional e de Mão de Obra	Investimento Específico	15.900.000,00	70.540,64	15.829.459,36	0,75	16.333.272,62	16.953.035,47	16/06/1988	15/11/1998	15/05/2028	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1988	Projeto de Reabilitação Urbana	Invest. e Manutenção Setorial	60.000.000,00	7.237.222,00	52.762.778,00	0,75	53.681.183,60	53.128.182,45	19/10/1988	01/11/1998	01/05/2028	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1988	Projeto de Saúde e Nutrição	Investimento Específico	27.000.000,00	12.365,20	26.987.634,80	0,75	30.204.216,01	30.560.427,54	28/04/1988	15/03/1999	15/09/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1989	III Crédito de Reabilitação	Investimento Estrutural	90.000.000,00	1.016.222,44	88.983.777,56	0,75	91.221.793,62	92.577.226,66	12/06/1989	15/09/1999	15/03/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 4
1989	Projeto de Energia Doméstica Urbana	Investimento Específico	22.000.000,00	2.174.920,13	19.825.079,87	0,75	21.320.496,01	22.445.947,16	28/09/1989	01/09/1999	01/03/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1989	Projeto do Corredor de Transporte de Beira	Investimento Específico	40.000.000,00	12.796.311,16	27.203.688,84	0,75	30.160.527,25	30.732.100,62	28/09/1989	01/03/2000	01/09/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1989	Projeto de Assistência Técnica à Gestão Econômica e Financeira	Assistência Técnica	21.000.000,00	615.775,43	20.384.224,57	0,75	22.893.479,04	21.989.249,30	01/12/1989	15/03/2000	15/09/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1990	Projeto de Reestruturação de Empresa Industrial	Intermediação Financeira	50.100.000,00	4.062.894,39	46.037.105,61	0,75	51.370.342,16	53.570.096,10	07/02/1990	15/05/2000	15/11/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1990	Projeto de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas	Intermediação Financeira	32.000.000,00	3.422.605,49	28.577.394,51	0,75	32.015.964,94	32.687.441,11	07/02/1990	15/05/2000	15/11/2029	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1990	Projeto de Reabilitação e Desenvolvimento de Serviços Agrícolas	Invest. e Manutenção Setorial	15.400.000,00	9.665.891,18	5.734.108,82	0,75	6.282.043,11	6.083.362,96	24/09/1990	15/10/2000	15/04/2030	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1991	II Projeto Educacional	Investimento Específico	53.700.000,00	1.404.893,29	52.295.106,71	0,75	53.876.501,62	55.086.083,99	28/03/1991	15/05/2001	15/11/2030	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1992	II Projeto de Reabilitação e Desenvolvimento de Serviços Agrícolas	Invest. e Manutenção Setorial	35.000.000,00	18.698.102,27	16.301.897,73	0,75	17.046.723,12	17.690.027,23	30/03/1992	15/07/2002	15/01/2032	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1992	Projeto de Estradas e Navegação Costeira	Assistência Técnica	74.300.000,00	2.716.463,10	71.583.536,90	0,75	73.542.507,44	76.451.226,13	19/06/1992	01/10/2002	01/04/2032	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1992	Crédito de Recuperação Econômica	Ajustamento Estrutural	180.000.000,00	28.688,66	179.971.311,34	0,75	188.275.435,46	181.199.195,61	19/06/1992	01/10/2002	01/04/2032	40 anos	Pago integralmente	Grupo 4
1993	Capacitação: Projeto de Desenvolvimento de Recursos Humanos	Investimento Específico	48.600.000,00	3.019.653,84	45.580.346,16	0,75	44.039.982,33	46.959.488,44	29/01/1993	01/04/2003	01/10/2032	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1993	Capacitação: Projeto de Desenv. do Setor Público e Instituições Legais	Assistência Técnica	15.000.000,00	2.993.603,49	12.006.396,51	0,75	12.272.770,82	12.913.232,68	29/01/1993	01/04/2003	01/10/2032	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1993	Projeto de Assistência Técnica de Revitalização do Corredor de Maputo	Investimento Específico	9.300.000,00	3.554.596,44	5.745.403,56	0,75	5.846.651,62	5.992.435,54	12/02/1993	01/07/2003	01/01/2033	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1993	Projeto de Reabilitação Rural	Investimento Específico	20.000.000,00	361.579,59	19.638.420,41	0,75	19.784.920,29	20.925.169,87	30/04/1993	01/06/2003	01/12/2032	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1993	Projeto de Capacitação em Segurança Alimentar	Investimento Específico	6.300.000,00	2.427.758,15	3.872.241,85	0,75	3.997.563,03	4.154.741,18	30/04/1993	15/08/2003	15/02/2033	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1993	Projeto de Engenharia e Reforma do Governo Local	Invest. e Manutenção Setorial	23.200.000,00	9.663.080,49	13.536.919,51	0,75	13.575.017,38	14.066.621,01	17/09/1993	15/12/2003	15/06/2033	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1994	II Projeto de Estradas e Navegação Costeira	Investimento Específico	188.000.000,00	2.029.869,10	185.970.130,90	0,75	186.188.593,61	198.079.562,76	15/04/1994	01/07/2004	01/01/2034	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1994	Projeto de Capacitação do Setor Financeiro	Assistência Técnica	9.000.000,00	662.465,70	8.337.534,30	0,75	8.487.394,59	8.990.634,45	02/05/1994	01/06/2004	01/12/2033	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1994	II Crédito de Recuperação Econômica	Ajustamento Estrutural	200.000.000,00	-	200.000.000,00	0,75	208.316.869,16	194.545.598,00	17/06/1994	15/09/2004	01/03/2034	40 anos	Pago integralmente	Grupo 4
1994	Projeto de Engenharia de Gás	Investimento Específico	30.000.000,00	3.963.399,65	26.036.600,35	0,75	26.013.719,63	27.175.101,30	17/06/1994	01/09/2004	01/03/2034	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1995	Programa de Recuperação do Setor Sanitário	Investimento Específico	10.000.040,05	8.804.364,39	1.195.675,66	0,75	1.195.675,66	979.941,75	06/12/1995	15/02/2006	15/08/2035	40 anos	Pagando	Grupo 1
1998	Projeto Nacional de Desenvolvimento Hídrico	Investimento Específico	88.699.959,95	-	88.699.959,95	0,75	85.336.651,59	87.584.704,89	06/12/1995	15/02/2006	15/08/2035	40 anos	Pago integralmente	Grupo 1
1999	Programa de Despesas Públicas do Setor Agrícola	Investimento Específico	19.723.027,19	3.512,60	19.719.514,59	0,75	19.719.514,59	6.286.712,83	18/02/1998	01/08/2008	01/02/2038	40 anos	Pagando	Grupo 3
1999	Programa de Despesas Públicas do Setor Agrícola	Programa Adaptável	16.102.818,72	2.482.407,79	13.620.410,93	0,75	17.101.031,63	17.413.292,70	18/02/1998	01/08/2008	01/02/2038	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1999	Projeto Estratégico do Setor Educacional	Assistência Técnica	13.897.181,28	-	13.897.181,28	0,75	14.410.265,68	14.776.571,29	04/03/1999	01/03/2009	01/09/2038	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1999	II Projeto Nacional de Desenvolvimento Hídrico	Investimento Específico	46.179.251,42	3.158.488,19	43.020.763,23	0,75	43.020.763,23	11.730.447,80	04/03/1999	01/08/2009	01/02/2039	40 anos	Pagando	Grupo 2
1999	Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos	Investimento Específico	24.820.748,58	-	24.820.748,58	0,75	25.788.572,85	26.259.466,49	04/03/1999	01/08/2009	01/02/2039	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2
1999	Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos	Investimento Específico	61.026.600,56	161.333,07	60.865.267,49	0,75	60.865.267,49	17.013.073,18	06/10/1999	01/09/2009	01/03/2039	40 anos	Pagando	Grupo 3
1999	Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos	Investimento Específico	13.973.399,44	-	13.973.399,44	0,75	14.796.444,22	15.172.566,40	06/10/1999	01/09/2009	01/03/2039	40 anos	Pago integralmente	Grupo 3
1999	Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos	Investimento Específico	62.983.845,38	-	62.983.845,38	0,75	62.983.845,38	16.241.829,92	28/10/1999	01/02/2010	01/08/2039	40 anos	Pagando	Grupo 2
1999	Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos	Investimento Específico	37.016.154,62	-	37.016.154,62	0,75	39.436.425,54	40.156.525,96	28/10/1999	01/02/2010	01/08/2039	40 anos	Pago integralmente	Grupo 2

* O valor original em dólares americanos comprometido e aprovado no projeto.

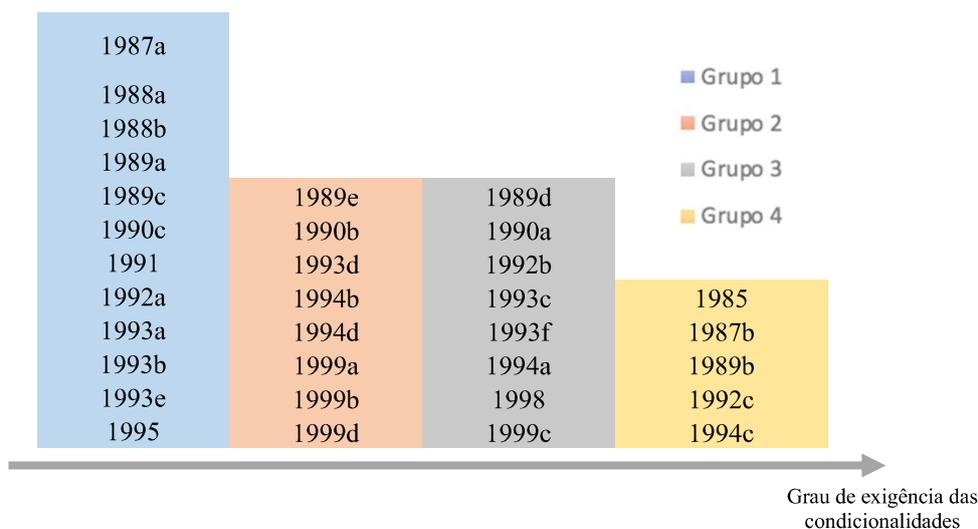
**A parte do saldo não desembolsado que foi cancelada (não está mais disponível para desembolso futuro).

***O montante que foi desembolsado de um compromisso de empréstimo em dólares americanos equivalentes, calculado à taxa de câmbio no data-valor do desembolso individual

**** Os montantes totais do principal pagos ou pré-pagos a AID calculados à taxa de câmbio na data-valor das amortizações individuais. Os montantes reembolsados a AID incluem aqueles sob a Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI).

Fonte: Elaborado pela autora com base nos ACD analisados.

Imagem 4 – Esquema para a Classificação dos Projetos



Fonte: Elaborado pela autora.

4.1 INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO E ACORDOS DE CRÉDITO DE DESENVOLVIMENTO

Segundo o Banco Mundial (2021b), são seis os instrumentos de empréstimo utilizados hoje pelas agências do Banco:

- Empréstimos de investimento*: financiamento a governos para atividades que criam infraestrutura física e social para a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável. Incluem financiamentos de médio a longo prazo e apoiam uma ampla gama de atividades, incluindo “investimentos intensivos em capital, desenvolvimento agrícola, prestação de serviços, crédito e concessão de subsídios [incluindo microcrédito], desenvolvimento comunitário e fortalecimento institucional” (WORLD BANK, 2021b, p.1, tradução nossa).
- Empréstimos de políticas de desenvolvimento*: substituíram nominalmente os “empréstimos de ajuste estrutural” em 2004. Destacam-se por promover reformas amplas que abraçam muitos setores econômicos. Fornecem desembolso rápido de financiamento para programas de ações políticas ou institucionais que apoiam o crescimento sustentável e a redução da pobreza, “por exemplo, fortalecimento da gestão das finanças públicas, melhoria do clima de investimento, solução de gargalos para melhorar a prestação de serviços e diversificação da economia” (WORLD BANK, 2021b, p.1, tradução nossa);
- Fundos fiduciários e subsídios*: são fundos de assistência imediata fornecidos em resposta a desastres naturais e outras crises emergenciais;

- d) *Opções do setor privado*: em geral, são investimentos diretos e garantias fornecidas pela MIGA e pela IFC para projetos do setor privado, mas as garantias também podem ser fornecidas através do BIRD e da AID;
- e) *Programa Para Resultados*: novo instrumento de empréstimo do Banco, aprovado em 2012, que vincula o desembolso de fundos diretamente à entrega dos resultados definidos, ajudando – segundo o Banco – a melhorar o desenho e a implementação de programas de desenvolvimento próprios dos países mutuários e a alcançar resultados duradouros através do fortalecimento das instituições e da capacitação de pessoal;
- f) *Abordagem Programática Multifásica*: criada em 2017, é uma combinação dos Empréstimos de Investimento com o Programa Para Resultados que se propõe a incluir opções customizadas para o gerenciamento de riscos, especialmente quando os desafios de desenvolvimento tardariam a atingir os objetivos propostos ou quando a solução precisaria de uma abordagem mais ampla e abrangente.

O BIRD e a AID trabalham majoritariamente com o primeiro e o segundo tipos: empréstimos de investimento e de política de desenvolvimento. Os empréstimos concedidos a Moçambique no período analisado entram nessas duas categorias, que se ramificam em outros subgrupos – investimento específico, investimento e manutenção setorial, assistência técnica, intermediação financeira e ajuste estrutural. Todos os financiamentos possuem longo prazo de pagamento e foram solicitados pelo Mutuário através de CPD. Sua concessão foi oficializada através dos ACD, que especificam os termos e as condições do crédito em questão e são assinados por ambas as partes, o Banco ou a Associação e o Mutuário. Tanto os ACD como as CPD foram pesquisados neste trabalho para o levantamento das condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial a Moçambique no período em questão.

Os grupos que serão apresentados abaixo seguem algumas características comuns que possibilitam a classificação adotada. O “Grupo 1” inclui os projetos que *não* apresentam trechos explicitamente relacionados à adoção de políticas macroeconômicas liberalizantes nos termos do Acordo. O “Grupo 2” agrupa os projetos que incluem medidas neoliberais focadas na redução do tamanho do Estado e nos incentivos à ampliação do papel do setor privado, mas ainda não incluem políticas específicas de privatização. Essas políticas estão presentes no grupo “Grupo 3”, que inclui projetos de promoção ativa do aumento da participação de agentes privados em setores importantes da economia, da privatização de estatais ou, mesmo, do fechamento de algumas dessas empresas. Por fim, o “Grupo 4” inclui os projetos classificados

pela AID como empréstimos de ajuste estrutural. Os cinco projetos que compõem esse grupo exigem a adoção generalizada de políticas macroeconômicas neoliberais em todos os âmbitos da economia moçambicana, não se restringindo a políticas setoriais.

4.1.1 Grupo 1

O Grupo 1¹⁸ é composto por doze projetos que não apresentam condicionalidades explícitas em termos de políticas macroeconômicas a serem seguidas. Esses acordos se resumem a exigir a tomada de medidas “satisfatórias à Associação” para atingir os objetivos dos projetos, deixando vago o conceito ao não especificar os critérios de satisfatoriedade – o que se repete dezenas de vezes em todos os ACD analisados. Fazem parte deste grupo os seguintes projetos:

- a) *Projeto de Assistência Técnica e Reabilitação de Energia (1987a);*
- b) *Projeto de Desenvolvimento Educacional e de Mão de Obra (1988a);*
- c) *Projeto de Reabilitação Urbana¹⁹ (1988b);*
- d) *Projeto de Saúde e Nutrição (1989a);*
- e) *Projeto de Energia Doméstica Urbana (1989c);*
- f) *I e II²⁰ Projeto de Reabilitação e Desenvolvimento de Serviços Agrícolas (1990c e 1992a);*
- g) *II Projeto Educacional²¹ (1991);*
- h) *Capacitação: Projeto de Desenvolvimento de Recursos Humanos²² (1993a);*
- i) *Capacitação: Projeto de Desenvolvimento do Setor Público e Instituições Legais (1993b);*
- j) *Projeto de Capacitação em Segurança Alimentar (1993e);*
- k) *Programa de Recuperação do Setor Sanitário (1995).*

São comuns a esse primeiro grupo os projetos de desenvolvimento humano, como aqueles relacionados à saúde, à alimentação, à educação, à geração de energia e à urbanização.

¹⁸ Os objetivos dos projetos do Grupo 1 não aparecem no corpo do texto por serem pouco relevantes para a análise em questão, mas podem ser encontrados no Apêndice B deste trabalho.

¹⁹ Primeiro projeto, dentre todos analisados, a exigir que a sua execução fosse realizada em conformidade com práticas ambientais adequadas.

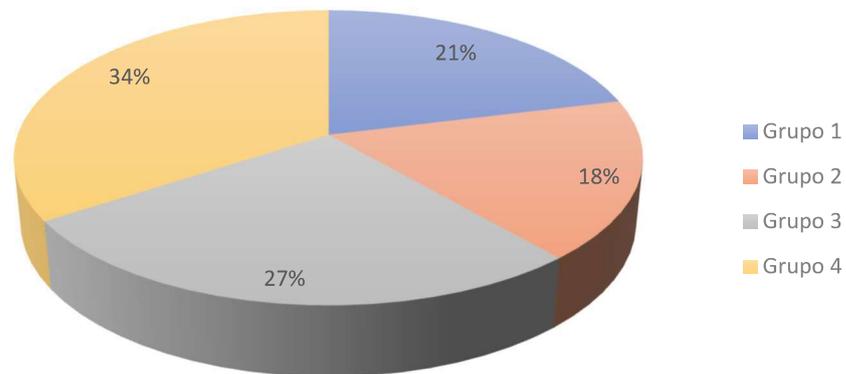
²⁰ Primeiro projeto assinado pelo país com o Banco de Moçambique operando oficialmente como Banco Central. A separação das suas funções de banco central e comercial ocorreu em março de 1992.

²¹ Primeiro projeto assinado pelo país como “República de Moçambique”, nome oficial desde o fim da Guerra Civil Moçambicana.

²² Primeiro projeto a abordar temáticas de gênero, demandando atenção a questões de representatividade nos processos de expansão universitária, tanto no que concerne ao acesso de mulheres à universidade quando na provisão de espaço adequado nas residências estudantis para estudantes do sexo feminino.

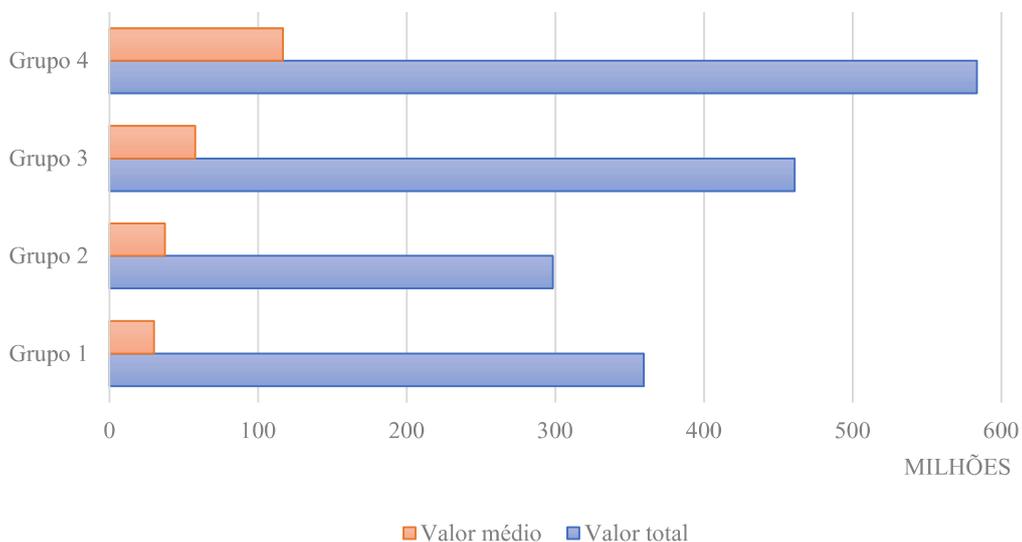
Esses projetos trabalham, essencialmente, com o desenvolvimento de infraestrutura básica e de condições para assegurar uma oferta de trabalho de boa qualidade. Em termos de volume de empréstimo, esses 12 projetos representam 21,12% do total recebido pelo país através da AID no período analisado (Gráfico 2). Em termos monetários, o menor desembolso acordado foi o Projeto de Capacitação em Segurança Alimentar, no valor de US\$3,8 milhões; o maior foram os dois aportes ao Programa de Recuperação do Setor Sanitário, que juntos somaram US\$82,8 milhões, mais de um terço do valor do segundo maior projeto do grupo (Tabela 2). A média dos montantes totais desse grupo foi de US\$29,9 milhões por projeto (Gráfico 3).

Gráfico 2 – Participação no Volume Total de Empréstimos, por Grupo



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 3 – Valor Médio e Valor Total dos Projetos, por Grupo



Fonte: Elaborado pela autora.

4.1.2 Grupo 2

Oito projetos fazem parte desse segundo grupo. Nele estão inclusos Acordos especificados sob um viés mercantil, que terceirizam decisões de investimento público, demandam a transferência da gestão de áreas específicas da economia moçambicana para agentes privados ou atuam em benefício desse setor. São eles:

- a) *Projeto de Assistência Técnica à Gestão Econômica e Financeira (1989e)*: tem como objetivo o fortalecimento da capacidade do Banco Central ou Banco de Moçambique e do Ministério das Finanças de realizar análises técnicas sobre a formulação de políticas econômicas e orçamentárias. Esse processo de capacitação é assistido pela AID e se propõe a preparar programas de apoio institucional de longo prazo aos organismos em questão, incluindo “a reorganização dos mercados de capitais locais e o estabelecimento de uma estrutura apropriada de taxa de juros” (WORLD BANK, 1989e, p.9, tradução nossa).
- b) *Projeto de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas (1990b)*: é um projeto pensado especificamente para o setor privado, que tem como objetivo o auxílio ao desenvolvimento industrial do país através da provisão de recursos financeiros e de assistência técnica a pequenas e médias empresas. Além disso, promove o desenvolvimento de uma “estrutura de políticas de desenvolvimento industrial e financeiro” (WORLD BANK, 1990b, p.17, tradução nossa) através da separação das funções de banco central e comercial do Banco de Moçambique e de um programa de ampliação competitiva no setor bancário.
- c) *Projeto de Reabilitação Rural (1993d)*: é o único projeto dentre os trinta e três cujos objetivos estão diretamente associados à reconstrução pós-conflito mencionada no capítulo 2. Busca fortalecer as capacidades institucionais do país para lidar com a reconstrução pós-guerra e promover o desenvolvimento rural de forma descentralizada, principalmente através da demarcação de terras de pequenos proprietários rurais (WORLD BANK, 1993d).
- d) *Projeto de Capacitação do Setor Financeiro (1994b)*: tem como objetivo fortalecer institucionalmente o setor financeiro do Mutuário. Entre os meios de realizá-lo estão a promoção de treinamento dos funcionários dos bancos central e comerciais sobre formulação de políticas macroeconômicas, o aumento da competição do sistema

bancário e a avaliação dos sistemas domésticos de criação de crédito e a promoção de mecanismos alternativos (WORLD BANK, 1994b).

- e) *Projeto de Engenharia de Gás (1994d)*: dentre os objetivos do projeto estão a cooperação entre o Mutuário, a empresa estatal de energia (ENH) e o setor privado para a exploração do gás de Pande, além do fortalecimento da cooperação entre as três instituições para impulsionar futuras operações conjuntas no setor. O acordo inclui benefícios fiscais ao setor privado, como “uma disposição para que as empresas privadas forneçam crédito total ou reembolso de todas as despesas da conta comum no âmbito do Projeto” (WORLD BANK, 1994d, p.14, tradução nossa).
- f) *Programa de Despesas Públicas do Setor Agrícola (1999a)*: o projeto tem o objetivo de aprimorar arranjos institucionais para o financiamento e a prestação de serviços públicos agrícolas essenciais. Deve ser organizado "em uma estrutura baseada no mercado para o desenvolvimento do setor" (WORLD BANK, 1999a, p.9, tradução nossa), através da terceirização de pesquisas e o aumento da participação dos agricultores na definição de prioridades e nas decisões de gestão em relação a essas atividades.
- g) *Projeto Estratégico do Setor Educacional (1999b)*: tem como objetivo a melhoria na qualidade e na eficiência da educação básica. Inclui nos seus termos o desenvolvimento de “uma estratégia política e um programa de trabalho para a privatização da publicação de livros” (WORLD BANK, 1999b, p.14, tradução nossa), tirando do Estado a responsabilidade pela confecção do material didático utilizado nas escolas.
- h) *Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos (1999d)*: busca o aumento da eficiência operacional dos três principais sistemas ferroviário-portuários do país através da concessão ao setor privado da gestão e manutenção dos portos e ferrovias da empresa pública Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) (WORLD BANK, 1999d).

Em termos de volume de empréstimo, os oito projetos do Grupo 2 representam 17,5% do montante total recebido pelo país através da AID (Gráfico 2). O menor projeto desse grupo foi o Projeto de Capacitação do Setor Financeiro, no valor de US\$8,3 milhões; e o maior foi o Projeto de Reestruturação de Ferrovias e Portos que, somados os dois aportes, totaliza US\$100

milhões (Tabela 2). A média do volume de recursos investidos nesse grupo ficou em US\$37,3 milhões por projeto (Gráfico 3).

Comparados com os projetos do Grupo 1, apesar do Grupo 2 representar um percentual menor do montante total despedido ao país no período, o valor médio dos projetos desse segundo grupo é 25% maior que o valor médio do primeiro grupo – US\$37,3 milhões e US\$29,9 milhões, respectivamente (Gráfico 3). Os projetos desse grupo também já incidem mais diretamente sobre as diretrizes neoliberais através de políticas de descentralização administrativa. Seu foco está na redução do tamanho do Estado e nos incentivos à ampliação do papel do setor privado, ainda que não incluam políticas específicas de privatização. Na medida em que quase todos os projetos estão relacionados à liberalização e à desregulamentação financeiras, eles parecem estabelecer relações de apoio aos Acordos dos grupos 3 e 4 que incidem mais diretamente sobre essas áreas.

4.1.3 Grupo 3

Neste grupo, os projetos sobem um grau na escala de exigências e promovem políticas específicas de privatização através do aumento ativo da participação do setor privado em setores importantes da economia; da solicitação de privatização de empresas estatais ou, mesmo, do fechamento de algumas dessas empresas. Fazem parte dessa lista:

- a) *Projeto do Corredor de Transporte de Beira (1989d)*: os objetivos desse primeiro projeto do Grupo 3 vão no sentido de auxiliar o país na reabilitação e na melhoria do Corredor de Beira “para restaurar suas funções de trânsito nacional e internacional de custo-benefício”. Dentre as exigências do projeto, o Mutuário deve fornecer propostas à Associação para “formular maneiras viáveis de *umentar a participação do setor privado em atividades portuárias e ferroviárias*” e tomar as medidas necessárias para facilitar a implementação das referidas propostas (WORLD BANK, 1989d, p.11; WORLD BANK, 1989d, p.5, traduções nossas, grifo nosso).
- b) *Projeto de Reestruturação de Empresa Industrial (1990a)*: como o nome indica, esse projeto tem como objetivo auxiliar grandes empresas do setor industrial moçambicano, potencialmente eficientes, na sua recuperação financeira. Ele possui um foco muito específico no incentivo a empresas do setor privado em detrimento das estatais. O documento identifica, dentre as prioridades da Associação com o Acordo, “auxiliar o Mutuário a identificar e atrair potenciais investidores privados

para participarem da reabilitação de empresas específicas como parceiros de joint-venture ou sob contratos de gestão” (WORLD BANK, 1990a, tradução nossa).

- c) *I e II Projeto de Estradas e Navegação Costeira (1992b e 1994a)*: o primeiro destes projetos teve como objetivo a construção de capacidade institucional para o planejamento e a manutenção eficazes dos subsetores rodoviários e de cabotagem, além da melhoria na eficiência dos serviços de transporte desses setores. O segundo projeto acrescenta aos objetivos do primeiro a descrição de ambos como uma ferramenta de restauração do crescimento econômico do país, devido à facilitação logística que ele se propõe a criar ou a recuperar. Na seção de descrição do projeto do ACD, são encontradas as seguintes medidas: sobre a melhoria da infraestrutura e do transporte rodoviário, o Acordo ressalta a importância de “desenvolver diretrizes para promover a participação do setor privado na indústria de transporte rodoviário do Mutuário” e “implementar o plano de ação de privatização e liberalização do setor de transporte rodoviário do Mutuário” (WORLD BANK, 1992b, p.16; 1994a, p.28, traduções nossas). Sobre programas de facilitação de transporte e comércio, exige-se “Fortalecimento, comercialização e atração da participação do setor privado em: (i) agenciamento de carga; (ii) movimentação de carga; (iii) agências marítimas; e (iv) intermediários de transporte” (WORLD BANK, 1992b, p.17, tradução nossa). Sobre reformas políticas e suporte institucional a pequenos portos e à navegação costeira, exige-se do Mutuário a implementação de estruturas legais e regulatórias que facilitem

(A) a concorrência economicamente eficiente; e (B) o envolvimento de operadores do setor privado na gestão de pequenos portos; (iii) auxílio ao Mutuário no planejamento e nas negociações para a alienação de algumas empresas estatais e a entrada de novos operadores do setor privado em pequenos portos e na navegação costeira por meio da celebração de contratos de gestão e/ou concessão; [...] Prestação de assistência para: (i) reestruturar, comercializar e atrair investimentos do setor privado para todas as empresas de cabotagem de propriedade do Mutuário ou de qualquer de suas empresas estatais (WORLD BANK, 1992b, p.16-17, tradução nossa, grifos nossos).

Nesse sentido, exige-se do país “adotar uma política que permita o pleno acesso do setor privado ao mercado de serviços alimentadores da navegação de cabotagem” (WORLD BANK, 1992b, p.22, tradução nossa). Além do forte incentivo ao processo de privatização no setor, também é possível identificar trechos do Acordo que promovem a reestruturação de companhias estatais de cabotagem e até o seu fechamento. No cronograma do primeiro projeto, o Mutuário teve de se comprometer

a “garantir que as empresas estatais relevantes se desfaçam de suas frotas de caminhões por conta própria” e a “reestruturar todas as empresas de cabotagem de propriedade do Mutuário ou de qualquer uma de suas empresas estatais” (WORLD BANK, 1992b, p.22, tradução nossa).

- d) *Projeto de Assistência Técnica para Revitalização do Corredor de Maputo (1993c)*: os objetivos desse projeto são bastante explícitos no sentido de atrair investimento estrangeiro e encorajar a participação do setor privado. Em referência à Carta enviada pelo país para a solicitação do crédito, o ACD indica o comprometimento do Mutuário com políticas “visando à comercialização e à reorganização institucional do CFM,E.E.²³, incluindo a criação de uma estrutura operacional sólida para o envolvimento do setor privado”. Nas partes A e B da descrição do projeto – sobre serviços de consultoria de investimento e de consultoria jurídica –, encontram-se, respectivamente, as seguintes passagens: “Prestação de serviços de consultoria financeira ao Mutuário e ao CFM,E.E. para auxiliar na estruturação e na negociação de transações para o envolvimento do setor privado na prestação de serviços no Corredor de Maputo” e o fortalecimento das capacidades jurídicas do mutuário para “revisar, agilizar e atualizar a estrutura legal e regulatória que rege concessões de serviços públicos” (WORLD BANK, 1993c, p.16; WORLD BANK, 1993c, p.17, traduções nossas).
- e) *Projeto de Engenharia e Reforma do Governo Local (1993f)*: o projeto tem como objetivo auxiliar o país na descentralização governamental e pretende fazê-la através da construção de programas de urbanização e de investimento e capacitação municipal em cidades específicas. Em relação a questões financeiras e organizacionais, o Acordo exige

1. Aperfeiçoamento do sistema de financiamento dos serviços urbanos por meio de: (a) *revisão da estrutura financeira de utilidades e serviços públicos e da política atual de fixação de tarifas*; (b) *revisão da participação do setor privado na provisão de serviços urbanos no nível local e determinação do potencial para um maior envolvimento*. [...] 2. Preparação e implementação dos seguintes Subprojetos Piloto, *incluindo a participação de entidades do setor privado*: (a) Melhoria Urbana de Pemba; (b) Planejamento e Gestão Ambiental de Napula; (c) Transporte Não Motorizado (bicicleta) de Beira; (d) Mapeamento Rápido de Cinco Cidades-Projeto; e (e) Sistema de Informação da Terra de Maputo (WORLD BANK, 1993f, p.19-20, tradução nossa, grifos nossos).

²³ Anteriormente citada como CFM, é a Empresa Nacional de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, estatal responsável pela execução do projeto.

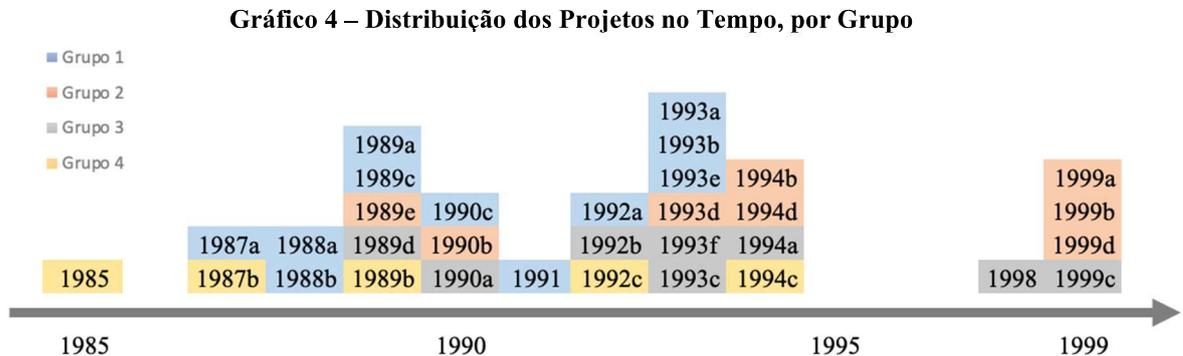
- f) *I e II Projeto Nacional de Desenvolvimento Hídrico (1998 e 1999c)*: o objetivo do primeiro destes projetos já destaca a necessidade de preparar os sistemas hídricos e sanitários das cinco maiores cidades do país para a gestão do setor privado “para garantir a prestação de serviços sustentáveis de abastecimento de água e saneamento para uma proporção maior da população nessas áreas” (WORLD BANK, 1998, p.9, tradução nossa). O segundo acordo faz acréscimos aos objetivos do primeiro, enfatizando a necessidade de maior envolvimento do setor privado para a implementação adequada do projeto. Dentre os novos objetivos, busca-se “melhorar a qualidade, confiabilidade, cobertura e sustentabilidade dos serviços de água para as cidades de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba através da promoção de uma maior participação do setor privado na prestação desses serviços” (WORLD BANK, 1999c, p.12, tradução nossa).

São comuns a esse terceiro grupo projetos de desenvolvimento infraestrutural, principalmente do setor de transportes, além de governo e setor empresarial. Por esse perfil, que demanda um grande volume de recursos financeiros, é comum a todos a importância concedida pela AID ao setor privado para a sua satisfatória implementação – o que pode ser entendido como uma forma de promover a entrada de empresas estrangeiras. Em termos percentuais, eles representam 27,07% do montante total recebido pelo país através da AID (Gráfico 2), com uma média de US\$57,6 milhões por projeto (Gráfico 3).

Esse número não é desprezível: o valor médio dos projetos desse grupo é quase a média do Grupo 1 e do Grupo 2 somados. O projeto de menor valor do Grupo 3 é o Projeto de Assistência Técnica para Revitalização do Corredor de Maputo – possivelmente devido ao seu caráter assistencial –, que totaliza US\$5,7 milhões. Esse valor é bastante desproporcional em relação à média, mas especialmente quando comparado ao maior projeto do grupo, o II Projeto de Estradas e Navegação Costeira, que recebeu um montante total de US\$185,7 milhões (Tabela 2).

Duas questões merecem ser destacadas sobre esse grupo, uma conceitual e uma cronológica. A primeira é o uso dos termos “confiança” e “confiabilidade” sempre associados a processos de privatização. A segunda é a concentração cronológica desses projetos na década de 1990 (Gráfico 4), que chama a atenção pela simultaneidade da sua assinatura com o estabelecimento do Consenso de Washington – termo criado em 1989 para descrever as principais diretrizes do modelo neoliberal, como citado nos capítulos anteriores. Não parece ser coincidência o fato de os maiores projetos de privatização implementados no país terem sido

aprovados pelo Banco Mundial entre 1989 e 1999 e, principalmente, serem aqueles com algumas das maiores imposições em termos de políticas macroeconômicas liberalizantes.



Fonte: Elaborado pela autora.

4.1.4 Grupo 4: Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRE)

O último grupo é composto pelos projetos do Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRE) – também encontrado na literatura sob a sigla PRES. Esse programa financiou cinco projetos divididos em duas fases. A primeira fase foi custeada pelos Créditos de Reabilitação; a segunda, pelos Créditos de Recuperação Econômica. Nesse quarto grupo são encontrados os projetos que trazem de maneira mais explícita a imposição de políticas macroeconômicas neoliberais. Cada novo projeto, dentre os cinco, apresentou um aprofundamento gradual das políticas acordadas nos termos do projeto anterior.

a) I, II e III Créditos de Reabilitação (1985, 1987b e 1989b): o I, II e III Créditos de Reabilitação compõe a primeira fase do PRE. Ainda que o início do PRE seja datado de 1987, período em que começaram a ser executadas as primeiras políticas, o crédito assinado em 1985 deu início às reformas neoliberais implementadas mais fortemente pelos outros dois financiamentos. Esse primeiro crédito concedido pelo Banco Mundial à Moçambique via AID, no valor de 45,5 milhões em Direitos Especiais de Saque (equivalente a US\$45 milhões), foi solicitado pelo governo moçambicano para atender às necessidades prioritárias de reabilitação econômica do país no contexto do PAE para o período de 1984 a 1986.

O acordo tinha como objetivo “ajudar o Mutuário nos seus esforços para a recuperação econômica, particularmente por meio da reabilitação dos seus setores de indústria, transporte e agricultura, e para apoiar as reformas institucionais e de política incluídas no Programa de Ação Econômica” (WORLD BANK, 1985b, p.11, tradução nossa). A ideia central era de que o PAE

iniciasse um processo de reabilitação da economia – que ainda vivia em contexto de guerra – através da correção de desequilíbrios estruturais. O PAE tinha como foco a implementação das diretivas do Quarto Congresso da FRELIMO, conforme citado no capítulo anterior, para os setores industrial e agrícola e para a gestão macroeconômica.

Para o país, o financiamento era importante visto que “O crédito proposto ajudaria a financiar parte do programa do Governo de 1985/86 de importação de equipamentos, peças sobressalentes e matérias-primas, bem como assistência técnica relacionada, nos principais setores da indústria, transporte e agricultura” (WORLD BANK, 1985, p. i, tradução nossa). Buscava-se, portanto, sustentar investimentos e serviços econômicos que gerassem respostas produtivas mais imediatas. Entre os objetivos específicos estavam o aumento da produção e do comércio agrícola, a melhora no fornecimento de bens de consumo básicos a pequenos agricultores e a promoção de incentivos de preços e de melhora na situação financeira das empresas; mas também a introdução de políticas de crédito mais rígidas, mudanças nas taxas de juros e uma revisão da política cambial.

O acordo referente ao segundo projeto – intitulado Segundo Crédito de Reabilitação, de outubro de 1987 – incide de maneira mais específica sobre setores e indicadores macroeconômicos importantes, apresentando o que parece ser o início da construção de uma agenda neoliberal no país. A primeira lista de medidas a serem tomadas é a que segue (WORLD BANK, 1987b, p.9-10, tradução nossa, grifos nossos):

1. O Mutuário deve: (i) *reduzir o número de grupos de produto em sua lista de preços fixos de 46 para 37*; e (ii) fornecer à Associação um plano de ação, *satisfatório à Associação, para reduções adicionais de 37 para 32*.
2. O Mutuário deve *estabelecer um sistema aprimorado de câmbio*, que irá, entre outras coisas, incorporar avaliações trimestrais de disponibilidade e demanda de moeda estrangeira e levar em consideração a eficiência econômica geral das operações dos usuários propostos de acordo com os critérios acordados entre o Mutuário e a Associação.
3. O Mutuário deve: (i) concluir o estudo das medidas comerciais provisórias; e (ii) fornecer para a Associação um plano de ação, *satisfatório à Associação, para implementar os resultados de tal estudo*.
4. O Mutuário deve *reduzir o número de produtos que devem ser importados através de apenas uma empresa comercial de onze para cinco e o número de commodities de exportação de três para um*.
5. O Mutuário deve: (i) completar o estudo das 25 empresas industriais e das 15 agrícolas; e (ii) fornecer à Associação um plano de ações, *satisfatório à Associação, para implementar as recomendações de reestruturação (reabilitação, alienação ou encerramento) dessas empresas*.
6. O Mutuário deve completar o estudo do sistema de comercialização de frutas e hortaliças.
7. O Mutuário deve fazer progresso, de forma satisfatória à Associação, na realização do estudo do sistema pelo qual os bens são alocados no mercado interno.

Nesse segundo projeto, começam a aparecer solicitações referentes à adoção de políticas de liberalização comercial, de abertura de mercado, de desregulamentação. Percebe-se a insistência na adoção de medidas relacionadas a políticas domésticas de preços e de câmbio, à reavaliação das empresas estatais e, ainda que não se fale em privatização inicialmente, à demanda por um sistema mais rígido de monitoramento das estatais moçambicanas.

O terceiro projeto do Programa, cujo nome oficial é Terceiro Crédito de Reabilitação, traz pela primeira vez uma proposta para dar fim à taxa de câmbio fixa. Ele descreve o Sistema Não-Administrado de Alocação de Divisas (SNAAD): um programa de aplicação de taxas de câmbio não administradas (flutuantes) para determinados grupos de produtos. O documento determina que nenhum desembolso será feito para Moçambique “a menos que a Associação esteja satisfeita [...] com o progresso alcançado pelo Mutuário na execução do Programa, e que as ações descritas no Anexo 3 deste Acordo foram tomadas e são satisfatórias à Associação” (WORLD BANK, 1989b, p. 8, tradução nossa, grifos nossos). Em suma, o Acordo determina que novos saques não poderiam ser realizados se a AID estivesse insatisfeita com a adoção das medidas impostas ao país no Cronograma 3 do Acordo.

Consultando o cronograma referido na passagem acima, encontram-se as seguintes demandas condicionando a assinatura do Acordo:

(a) O Mutuário *promulgou os instrumentos jurídicos e administrativos que aprovam o SNAAD*; (b) os *resultados do primeiro ano de implementação do SNAAD foram analisados em conjunto pelo Mutuário e pela Associação*; e (c) tenha sido alcançado um acordo com a Associação sobre o faseamento: (i) do *desmantelamento das salvaguardas do primeiro ano a serem implementadas durante o segundo ano do SNAAD*; e (ii) da *expansão dos grupos de produtos a serem incluídos no SNAAD* (WORLD BANK, 1989b, p. 9, tradução nossa, grifos nossos).

Ou seja, o SNAAD, que exigia um passo importante no sentido da flexibilização cambial, teve de ser aprovado pelo Mutuário antes mesmo da assinatura do ACD em questão, e o desembolso do crédito dependia justamente do desempenho do país na implementação desse sistema – que, segundo os termos do Acordo, deveria ser “satisfatório à Associação”, conforme supracitado.

b) I e II Créditos de Recuperação Econômica (1992c e 1994c): finalmente, para concluir a apresentação dos acordos, o I e II Créditos de Recuperação Econômica dão continuidade às políticas implementadas na primeira fase do PRE. Eles não apenas reiteram as medidas trazidas pelos ACD anteriores como avançam no sentido de aprofundá-las.

Ambos os acordos iniciam fazendo referência à Carta enviada por Moçambique para a solicitação do crédito. Sobre a primeira e a segunda Cartas, de 30 de abril de 1992 e 6 de abril de 1994, respectivamente, escreve-se que o país se comprometeu com “um programa de ações, objetivos e políticas designadas a alcançar o *ajuste estrutural* da economia do Mutuário” (WORLD BANK, 1992c, p.1; 1994c, p.2, tradução nossa, grifo nosso). Pela primeira vez, o termo “ajuste estrutural” aparece explicitamente nos documentos do Programa. Agora, diferentemente dos acordos da primeira fase, o foco está voltado à construção de um crescimento baseado em privatizações. Dentre as atribuições do Mutuário, encontram-se o fortalecimento das capacidades do Ministério das Finanças para gerenciar e implementar o “*programa de privatização do Mutuário*, incluindo: esclarecimento da propriedade das empresas a serem privatizadas; avaliação dos ativos das empresas como *going concerns*; recomendação do método de venda mais apropriado; e preparação de dossiês de empresas para venda” (WORLD BANK, 1992c, p.5, tradução nossa, grifos nossos).

O que ganha relevo em ambos os projetos dessa segunda fase do PRE é o uso da conhecida recomendação de evidências “satisfatórias à Associação”, porém relacionadas diretamente à adoção de um quadro de políticas macroeconômicas, sob o risco de cancelamento de uma parte do montante. Conforme descrito no primeiro projeto,

4. Nenhum desembolso deve ser feito e nenhum compromisso deve ser firmado para pagar valores para ou sob a ordem do Mutuário [...] *a menos que a Associação esteja satisfeita*, após uma troca de opiniões conforme descrito na Seção 3.01 deste Acordo com base em *evidências satisfatórias para a Associação*: (a) com o progresso alcançado pelo Mutuário na execução do Programa, (b) *que as ações descritas no Cronograma 3 deste Acordo foram tomadas e são satisfatórias para a Associação*, e (c) **que a estrutura de política macroeconômica do Mutuário é consistente com os objetivos do Programa** (WORLD BANK, 1992c, p.9, tradução nossa, grifos nossos).

Quando consultado o Cronograma 3 mencionado na passagem acima, intitulado “Ações Referidas no Parágrafo 4 (b) do Cronograma 1 deste Acordo”, encontram-se listadas as seguintes ações (Imagem 5):

Imagem 5 – Cronograma 3 Original do Primeiro Crédito de Recuperação Econômica (1992c)

SCHEDULE 3

**Actions Referred to in Paragraph 4 (b)
of Schedule 1 to this Agreement**

1. The Borrower has operated during the preceding six months the revised consolidated market-based system for the allocation of foreign exchange set forth in the Program in a manner acceptable to the Association.
2. The Borrower has: (a) completed the separation of the accounts of Banco de Moçambique and Banco Comercial de Moçambique, as set forth in the Program; and (b) finalized a balance sheet for Banco de Moçambique for 1991.
3. The Borrower has: (a) adopted regulations satisfactory to the Association for licensing new banks; and (b) implemented procedures satisfactory to the Association for the assessment and approval of applications for banking licenses submitted to Banco de Moçambique by new banking institutions.
4. Satisfactory progress has been achieved in the implementation of the Borrower's privatization program in accordance with the terms and targets set forth in the Program.
5. The Borrower has: (a) prepared a three-year investment plan (FY 1992-1994) and a financial plan (FY 1992-1994) satisfactory to the Association; and (b) increased its budgetary allocations from domestic sources in real terms from FY 1992 to FY 1993 by at least: (i) 1% for education; (ii) 1.5% for agriculture; and (iii) 4.5% for health.
6. The Borrower has completed and submitted to the Association a progress report on land distribution and transfer of land rights to smallholders and private enterprises through September 30, 1992.
7. The Borrower has completed and submitted to the Association a progress report on its financial management action plan, in accordance with terms and conditions agreed between the Borrower and the Association.

Fonte: World Bank (1992c, p.18).

O ponto 1 indica a liberalização do mercado cambial através do estabelecimento de um sistema competitivo de alocação de divisas. O ponto 2 incide diretamente sobre a organização do Banco Central moçambicano. Assim como ele, o ponto 3 também trata da regulação estatal da moeda. O ponto 4 exige avanços na implementação do programa de privatizações. O ponto 5 demanda a destinação de verbas para áreas sociais. O ponto 6 promove a reforma agrária, mas ao mesmo tempo enfatiza os pequenos proprietários. Importa destacar que o estabelecimento de piso de gastos com saúde e educação, por exemplo, e a promoção de reforma agrária não são reformas indesejáveis. Pelo contrário, preocupações sociais são sempre importantes nesses processos. Contudo, há uma clara orientação da alocação orçamentária do país.

Determinadas passagens dos ACD analisados, como o trecho destacado acima, demonstram um grau de interferência do Banco Mundial em assuntos que não estão relacionados diretamente à execução do projeto e que vão além dos condicionantes necessários para o seu bom andamento. Nesse sentido, é visível que a adoção de uma agenda de políticas

neoliberais condiciona a liberação dos montantes de crédito desse primeiro projeto ao Mutuário, bem como de todos demais projetos que recebem a denominação de “ajuste estrutural”.

O II Crédito inclui uma passagem similar àquela do I Crédito (Imagem 5) listando quais políticas macroeconômicas são entendidas como satisfatórias sob o ponto de vista da Associação. As ações referidas são as seguintes (WORLD BANK, 1994c, p.15-16, tradução nossa): tomada de “todas as medidas governamentais necessárias para remover os controles de preços” sobre produtos selecionados; adoção de uma lei de mercado cambial (conforme parágrafo 29 da CPD²⁴); adoção de uma ampla política de descontos a partir do Banco Central (conforme parágrafo 21 da CPD²⁵); restrição ao percentual do PIB destinado a subsidiar empresas estatais (conforme parágrafo 17 da CPD²⁶); entre outras. Na sequência, o Cronograma 4 acrescenta que o Mutuário precisa ter “tomado todas as providências ao seu alcance para levar ao ponto de venda pelo menos sete das empresas de propriedade do Mutuário” (conforme parágrafo 48 da CPD²⁷) (WORLD BANK, 1994c, p.17, tradução nossa).

O quarto e último grupo foi composto, portanto, dos empréstimos de ajuste estrutural. No que tange às políticas exigidas, é inegável a diferença existente entre esses cinco ACD e os demais projetos. Também é considerável a discrepância nos montantes condicionados por eles com relação aos Grupos 1, 2 e 3. O menor projeto do Grupo 4 é o I Crédito de Reabilitação, de 1985, no valor de US\$44,6 milhões. Já o maior projeto deste grupo é o II Crédito de Recuperação Econômica, no valor de US\$200 milhões – o maior desembolso dentre os trinta e três apresentados (Tabela 2). Em termos percentuais, esses cinco projetos representam 34,27%

²⁴ “29. No entanto, nosso sistema de gestão, alocação e controle de câmbio requer uma estrutura legal e regulatória apropriada. Portanto, concluiremos, em consulta com o FMI e a AID, uma Lei de Câmbio para submissão ao nosso Parlamento até o final deste ano. Posteriormente, os regulamentos de apoio serão elaborados para aprovação e implementação. O rascunho final das regulamentações cambiais será concluído em junho de 1995” (MOÇAMBIQUE, 1994, p. 54, tradução nossa).

²⁵ “21. [...] Juntamente com os bancos comerciais, o banco central desenvolverá instrumentos financeiros redescobíveis. Nossa política será desenvolvida de forma a encorajar os bancos a irem ao mercado para mobilizar fundos em primeira instância – auxiliando assim na mobilização geral de depósitos dentro da economia” (MOÇAMBIQUE, 1994, p. 52, tradução nossa).

²⁶ “17. Restrição Orçamentária Rígida para Empresas Estatais. Com a comercialização do setor bancário e a cessação da disponibilidade de crédito às empresas públicas inadimplentes, consideramos importante que a provisão de financiamento para perdas das empresas estatais através do Orçamento do Estado seja sujeita a um limite estrito. Consequentemente, os subsídios orçamentários ao setor empresarial estatal serão mantidos abaixo de 1 por cento do PIB no orçamento de 1995 e posteriormente” (MOÇAMBIQUE, 1994, p. 52, tradução nossa).

²⁷ “Foi realizada uma revisão dos maiores tomadores de empréstimos do sistema bancário. Desses mutuários, quatorze empresas estatais respondem por mais da metade da inadimplência conhecida do sistema bancário. Em nossos esforços para lidar com a reforma do setor financeiro e empresarial de maneira interligada, pretendemos concentrar a atenção nessas quatorze grandes empresas durante o período do programa SERC [Segundo Crédito de Recuperação Econômica]. Desse grupo, onze serão privatizados (com propriedade majoritária privada) ao longo de 1994 e 1995” (MOÇAMBIQUE, 1994, p.13, tradução nossa).

do montante total recebido pelo país através da AID (Gráfico 2), com uma média de US\$116 milhões por projeto (Gráfico 3). O Grupo 4 é, portanto, o mais expressivo em todas as estimativas selecionadas neste trabalho, seja no valor total, no valor médio e na participação percentual no montante total, seja nas exigências das condicionalidades.

Os Gráficos 2, 3 e 4, apresentados anteriormente, sintetizam as informações gerais dos quatro grupos de maneira comparada. Somados os Grupos 2, 3 e 4, percebe-se que quase 80% dos montantes concedidos ao país no período exige *explicitamente* a adoção de políticas liberalizantes em maior ou menor grau (Gráfico 2). Ademais, os cinco projetos do Grupo 4 – que representam as maiores demandas em termos de condicionalidade – correspondem, sozinhos, a mais de um terço do valor total disponibilizado ao país no período (Gráfico 3). Ou seja, as maiores exigências condicionam os maiores volumes de empréstimo.

Quanto à distribuição temporal (Gráfico 4), os projetos do Grupo 1 não avançam muito na década de 1990, então se vê um maior número de Acordos que exigem algum nível de condicionalidade explícita nesse período. Os projetos do Grupo 2 são os mais uniformemente distribuídos no tempo, o que pode ser característico do seu papel de apoio aos demais projetos. Já o Grupo 3 está mais concentrado na década de 1990, em consonância com o forte processo de privatizações vivenciado pelo país no período, um indicativo da ingerência dos acordos nesse processo por coincidir com o lançamento do Consenso de Washington, conforme supracitado. Por fim, o Grupo 4 está presente desde a entrada do país na instituição, influenciando o início da inflexão para um modelo de orientação neoliberal. É possível inferir o peso do Banco Mundial nesse processo na medida em que uma verdadeira agenda neoliberal parece ter sido implementada a partir dos Créditos de Reabilitação da segunda metade dos anos 1980.

Considerando os dados apresentados até aqui, percebe-se a construção de uma agenda substantiva de políticas neoliberais no país no período analisado. As propostas descritas nos ACD, como o próprio nome diz, ditam os “termos e condições” necessários para a liberação dos montantes de crédito ao Mutuário. Não existe, portanto, muita margem para Moçambique seguir políticas macroeconômicas que diverjam das apresentadas nos Acordos e que se assemelhem às implementadas pelo país na primeira década de independência, se esses financiamentos são necessários. A influência das condicionalidades – mesmo que acompanhada de outros fatores domésticos e internacionais, como apresentado no capítulo anterior – é bastante pronunciada no caso da transição neoliberal moçambicana.

Ainda resta dúvida quanto ao posicionamento de Moçambique frente a esse novo modelo de desenvolvimento proposto pelo Banco Mundial nos Acordos. Considerando as

muitas referências feitas às CPD em trechos importantes dos projetos do Grupo 4, realizou-se a leitura desses documentos a fim de compreender se o governo moçambicano demonstrou concordância com a adoção da nova agenda político-econômica.

4.2 AS CARTAS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO (CPD)

Concluída a análise dos Acordos, para satisfazer o objetivo de compreender se as novas diretrizes macroeconômicas exigidas pela AID estão em discordância ou consonância com o posicionamento adotado pelo governo de Moçambique, esta seção analisa as CPD que deram origem aos ACD de ajuste estrutural do PRE²⁸. Conforme supracitado, as CPD são os documentos enviados pelo Mutuário para a solicitação de financiamentos, que resumem a situação econômica do país e explicitam o porquê da necessidade de um novo crédito. Mais do que um atestado do comprometimento do país com a execução do projeto, elas costumam conter um programa detalhado das políticas macroeconômicas que balizarão a aplicação desses recursos.

O ponto de partida para a análise dos conteúdos das Cartas deve ser o relatório enviado pelo presidente da AID para recomendar a aprovação do primeiro crédito concedido a Moçambique em 1985 (WORLD BANK, 1985c). Segundo esse documento, o governo moçambicano elaborou um documento de diretrizes políticas estruturais a serem adotadas pelo país “em colaboração com as equipes do FMI e do Banco Mundial, e chegou a um entendimento com o FMI sobre as medidas macroeconômicas específicas a serem tomadas no primeiro ano do programa econômico” (WORLD BANK, 1987, p.49, tradução nossa). Essa passagem fornece a informação de que houve uma criação conjunta – entre o Banco Mundial, o FMI e o governo de Moçambique – de um quadro de políticas que deveriam moldar as decisões econômicas do país a partir de então. Essa informação é importante ao perceber-se que o conteúdo apresentado nas Cartas referentes aos cinco projetos de ajuste estrutural é muito similar ao conteúdo dos ACD analisados anteriormente.

Todas as CPD, mas especialmente aquelas referentes ao primeiro Programa, o PRE, iniciam com uma contextualização. Nela, reconhece-se que Moçambique está enfrentando um

²⁸ O I Crédito de Reabilitação foi o único dos cinco listados nessa subseção que não derivou de uma CPD. Por isso, não foi possível ter acesso a um documento redigido pelo Governo de Moçambique que listasse os objetivos do país com a solicitação do empréstimo. A listagem descrita aqui parte do “Summary of the Proposed Credit” incluso no “Report and Recommendation of the President to the Executive Directors on a Proposed Credit to the People’s Republic of Mozambique for a Rehabilitation Program” de 30 de maio de 1985. O documento foi disponibilizado por meio de uma solicitação direta ao Banco Mundial através do portal de Acesso à Informação: <https://www.worldbank.org/en/access-to-information>.

considerável declínio nas taxas de crescimento econômico no início da década de 1980 e que precisa da ajuda internacional para enfrentar esse cenário. Para o país, as causas do declínio econômico do período derivam de fatores exógenos e endógenos que incluem a deterioração da situação securitária do país e a imposição de sanções à Rodésia. Ressalta-se que, nas primeiras CPD, não é feita nenhuma menção a más condutas de política econômica.

Para o país, “A fim de reverter o declínio e preparar o caminho para uma recuperação mais rápida quando a situação securitária melhorar, o Governo está agora (sic) embarcando em um grande programa de recuperação que inclui um conjunto abrangente de reformas políticas destinadas à estabilização, à alocação de recursos mais eficiente e ao crescimento” (MOÇAMBIQUE, 1987, p.1, tradução nossa). Ou seja, esse programa de reformas é apresentado dentro de um contexto bastante específico, como uma tentativa de recolocar o país no caminho do crescimento.

As Cartas analisadas descrevem os objetivos e os métodos que serão utilizados para a aplicação dessa grande reforma proposta através do PRE, para a qual se conta com os investimentos da AID. Em linhas gerais, os objetivos citados pelo país são os seguintes: reverter o declínio na produção e restaurar um nível mínimo de consumo e renda para a população, especialmente nas áreas rurais; reduzir os desequilíbrios financeiros domésticos e fortalecer a posição de pagamentos externos do país; e estabelecer as condições para um crescimento econômico mais rápido e eficiente no médio e longo prazo quando a situação securitária e outros constrangimentos exógenos estiverem amenizados (MOÇAMBIQUE, 1987).

Para isso, o método utilizado incide sobre questões centrais de política macroeconômica – incluindo taxa de câmbio e políticas comerciais, políticas de preços, orçamento e crédito – e sobre reformas políticas e institucionais nos principais setores da economia: agricultura, indústria e transporte. Ao longo do período do programa, as reformas deveriam (MOÇAMBIQUE, 1987): reduzir progressivamente os controles administrativos e centralizadores na economia e encorajar a participação do setor privado; permitir a alocação baseada mais em preços orientados para o mercado, em políticas de crédito e em outros meios indiretos de guiar a economia do que na intervenção administrativa direta; estabelecer vínculos mais diretos entre rendimento e performance dos indivíduos e agentes econômicos; e melhorar a qualidade do planejamento e da formulação de políticas, incluindo a garantia de que o programa de gastos públicos (incluindo investimentos) se concentre nos requisitos prioritários da economia.

Devido ao contexto doméstico, o país sabia da necessidade de manter certo controle administrativo: “Como muitas das reformas levarão um tempo considerável para serem implementadas e produzirem efeito, e devido aos atuais problemas de segurança interna, o Governo terá que continuar a contar com controles administrativos e procedimentos de alocação, pelo menos por um período interino” (MOÇAMBIQUE, 1987, p.3, tradução nossa). Mas não tardou para avançar o projeto de descentralização e a aplicação do programa proposto com um viés fortemente voltado ao mercado.

Entre dezembro de 1986 e janeiro de 1987, o governo começou a implementar o PRE através da introdução do que chamou de “grandes políticas”. Essas “grandes políticas” descritas nas Cartas foram separadas em duas partes: aquelas referentes às CPD dos Créditos de Reabilitação (1985, 1987b e 1989b) e aquelas referentes às CPD dos Créditos de Recuperação Econômica (1992c e 1994c). As políticas apresentadas nas primeiras Cartas foram classificadas em quatro blocos – de acordo com a própria descrição do país –: política exterior, política de preços e distributiva, política monetária e política fiscal. Como regra, as primeiras CPD traziam essas políticas:

Quadro 3 – “Grandes políticas” dos Créditos de Reabilitação
II E III CRÉDITOS DE REABILITAÇÃO
POLÍTICA EXTERIOR
Desvalorização do Metical; política de flexibilização de taxa de câmbio; processo de abertura de mercado; autorização para empresas realizarem importações e exportações diretas; programa de aumento progressivo do número de produtos importados sem alocação administrativa; medidas de flexibilização do comércio externo.
POLÍTICA DE PREÇOS E DISTRIBUIÇÃO
Ajustes regulares nos preços fixados para refletir mudanças de câmbio e outros custos; redução progressiva do número de produtos com preços fixados; permissão para mudança de preços da lista de produtos regulados sem autorização prévia; programa para aumentar progressivamente o número de produtos nacionais sem alocação administrativa; aumento da parcela de bens alocados para zonas rurais em comparação com as urbanas; melhoria na efetividade do sistema de racionamento para suprir as necessidades da população mais pobre.
POLÍTICA FISCAL
Restrição do déficit orçamentário anual (incluindo perdas operacionais das empresas públicas), observando as metas acordadas com o FMI; implementação de uma grande reforma tributária para obter ganhos substanciais de receita; limitação de transferências líquidas para empresas públicas; introdução de medidas de gastos com salários, subsídios, bens e serviços não relacionados à defesa e capital.
POLÍTICA MONETÁRIA
Manter expansão de crédito dentro dos limites acordados com o FMI; fazer ajustes (aumentos) na taxa de juros para tornar positivas as taxas de juros reais.

Fonte: elaborado pela autora com base em World Bank (1985) e Moçambique (1987; 1989).

Já as outras CPD fazem parte de um grande programa de crescimento baseado no setor privado (*private sector-based growth*) e de desenvolvimento de um setor financeiro de

orientação comercial (*commercially-oriented financial sector*). Por isso, além dos quatro blocos descritos acima, adicionou-se um quinto, referente às políticas de privatização. Nas duas últimas Cartas, o país se compromete a levar a cabo as políticas que seguem:

Quadro 4 – “Grandes políticas” dos Créditos de Recuperação Econômica

I E II CRÉDITOS DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

POLÍTICA EXTERIOR

Redução da tributação sobre exportações; estabelecimento de um grande mercado de câmbio estrangeiro para a alocação de fundos com base em uma taxa de câmbio de mercado; garantia de acesso irrestrito ao câmbio estrangeiro.

POLÍTICA DE PREÇOS E DISTRIBUIÇÃO

Continua liberalização dos preços, aumento dos incentivos de preços para produtos industriais; garantia da transmissão de incentivos de preços às áreas rurais, liberalização do comércio interno e facilitação da compra de produtos agrícolas a preços mínimos.

POLÍTICA FISCAL

Fortalecimento da capacidade do Governo de priorizar despesas orçamentárias; revisão da estrutura geral de empregos e salários do serviço público; redistribuição de despesas orçamentárias para apoiar pequenos agricultores, saúde e educação; manutenção da distribuição de terras agrícolas estatais para pequenos proprietários e empresas privadas.

POLÍTICA MONETÁRIA

Estabelecimento de Banco Central forte para formular política monetária e supervisionar o sistema bancário; maior competição no setor bancário por meio da entrada de novos bancos; tornar os bancos mais comercialmente orientados na avaliação de riscos.

POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO

Aumento do papel do setor privado nos setores produtivos de orientação comercial; estabelecimento do processo de privatização; divulgação ampla dos procedimentos de privatização; melhoria no desempenho das empresas públicas reestruturando segundo linhas comerciais aquelas que permaneceram no setor estatal.

Fonte: elaborado pela autora com base em Moçambique (1992; 1994).

As CPD, ainda que mais breves que os ACD, são muito mais específicas na descrição do que deve ser adotado pelo país para a realização de determinado projeto. Todas as políticas descritas vão no sentido da abertura financeira, da liberalização, da desregulação administrativa e do incentivo à privatização. As CPD, portanto, não divergem muito das condicionalidades exigidas nos Acordos. Mas há um aprofundamento nas políticas adotadas com o passar dos anos: as duas últimas Cartas são muito mais neoliberais que as primeiras. O país, que inicialmente via essas políticas como uma alternativa para frear o declínio econômico, na década de 1990 parece realmente se apropriar desses conceitos para a formulação do seu próprio modelo de desenvolvimento.

4.3 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS

Para uma avaliação final das políticas solicitadas pelo Banco Mundial e implementadas em Moçambique no período, cabe voltar aos teóricos do SFI. Zysman (1983) argumentou que política e mercado são duas vias inter-relacionadas de alocação de recursos e de exercício de poder. Kirshner (1997) sublinhou a importância das decisões estatais no sistema monetário e financeiro internacional como instrumentos fundamentais para se alcançar objetivos não-econômicos, como os políticos e securitários. Helleiner (1994) explicou por que a ordem financeira global não poderia ter emergido sem o suporte do Estado. Para o autor, os mercados financeiros internacionais somente foram capazes de se desenvolver com uma ampla estrutura institucional delineada pelo poder e pelas políticas dos Estados. Inclusive, o próprio processo de Globalização Financeira só foi possível depois dos Estados tomarem decisões políticas no sentido de conceder mais liberdade aos operadores de mercado através de iniciativas de liberalização.

Pela mesma razão, Fiori (1997) negou que a globalização financeira tenha sido um produto exclusivo das forças de mercado e do progresso tecnológico. Finalmente, para Stiglitz (1998, p. 9, tradução nossa, grifo nosso):

Esta análise é apenas um exemplo de um princípio geral: a intervenção governamental pode ajudar a melhorar o desempenho dos mercados financeiros. Poderíamos ir mais longe: virtualmente, *não há exemplos de mercados financeiros bem-sucedidos nos quais os governos não desempenham um papel importante*. A discussão de uma década atrás sobre a desregulamentação dos mercados financeiros foi, portanto, totalmente errada.

Como ressaltado pelos autores, assim como não é possível separar a economia da política, também não existe mercado financeiro sem Estado. Mesmo decisões no sentido da abertura dos mercados e da desregulamentação precisam ser sancionadas por essa instituição. A própria globalização gerou mudanças nas relações sociais e de poder e a intensificação da competição estatal no Sistema Internacional. Como seria possível, então, excluir o Estado desse sistema?

A importância de trazer as análises desses autores se justifica ao embasar a ideia de que reduzir vigorosamente a participação do Estado na gestão econômica de Moçambique não parece o melhor caminho a seguir para a retomada do crescimento do país. Pelo menos, naquele período. O que Moçambique entendeu enquanto ineficiência do excesso de centralização política aplicado previamente à transição neoliberal parece ser, antes, uma consequência de um

conjunto de fatores domésticos e internacionais que levou a um mau desempenho econômico generalizado. As quedas dos indicadores moçambicanos não são isoladas; elas acompanham em grande medida a performance geral da África Subsaariana no período, que sofreu muito com a crise das dívidas e o choque sobre as commodities devido à fragilidade dos sistemas financeiros domésticos e à posição que esses países ocupam, como regra geral, na divisão internacional do trabalho.

Além disso, considerando que a supressão do Estado da gestão econômica já não parece o melhor caminho a seguir em um contexto de paz, menos seria em um contexto de conflito e de reconstrução pós-conflito. Promover uma reforma estrutural em Moçambique antes da estabilização política do país pode minar a confiança do mercado, dificultando a própria solução do conflito. Ademais, pode abrir espaço para a ingerência externa sobre assuntos domésticos num momento de extrema vulnerabilidade institucional. Apropriando-se da expressão derivada de Stiglitz, é “quase consenso” que o melhor momento para promover reformas dessa magnitude seja períodos em que a economia vai bem. Entretanto, no caso analisado, é possível que, justamente, a instabilidade política tenha sido a variável facilitadora da atuação do Banco Mundial na orientação para a construção de uma economia neoliberal no país.

Isso significa que o Governo moçambicano deve incorporar todas as funções relacionadas à gestão econômica doméstica? Não, talvez ele próprio não consiga tomar decisões de alocação da maneira mais eficiente em determinados contextos, por desvantagens informacionais ou outras razões. A centralização estatal completa também não é desejável. Mas o modelo neoliberal estremeceu na crise 2008²⁹ quando todas as maiores economias mundiais – adeptas a esse modelo – entraram simultaneamente em uma profunda crise financeira que se espalhou pelo globo. É necessário, portanto, encontrar um meio termo para essa atuação. Ou seja, “A questão não é se existe um papel para o governo, mas qual deve ser esse papel” (STIGLITZ, 1998, p. 14, tradução nossa).

²⁹ Estremeceu, não findou. Esse debate é melhor apresentado no livro de Pierre Dardot e Christian Laval, “A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal”, de 2016, no qual os autores criticam a ideia de que o modelo neoliberal está fragilizado desde a crise de 2008. Para eles, subestima-se a capacidade de adaptabilidade desse sistema, que não apenas é sustentado por uma coalizão de poderes composta de oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais, atores financeiros e grandes organismos econômicos, como já logrou ampliar a sua influência no mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e contribuindo para a manutenção da dinâmica centro-periferia no Sistema Internacional.

4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

O objetivo específico da leitura dos Acordos era, primeiramente, procurar as condições exigidas pela AID para a concessão dos empréstimos a Moçambique. Depois, analisar se algumas delas impunha a aplicação de políticas macroeconômicas ortodoxas que poderiam ter interferido na inflexão do modelo de desenvolvimento do país. Trazer a análise das Cartas para depois dos Acordos foi uma opção metodológica, numa tentativa de evitar o maniqueísmo aparente em algumas análises que apresentam o Banco Mundial enquanto o principal responsável pelo desequilíbrio ou pela paz mundial.

A partir dos documentos, foram identificados elementos suficientes para sustentar a hipótese deste trabalho de que as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial demandavam a adoção de políticas macroeconômicas bastante diferentes das praticadas anteriormente por Moçambique. O ponto de inflexão do modelo autoproclamado marxista-leninista para o neoliberal coincide com o período de associação do país ao Banco, e a análise dos ACD sugere que existe uma influência considerável da instituição nesse processo.

Entretanto, também foi possível perceber, após a leitura das Cartas, que essas condicionalidades encontram apoio no Governo moçambicano. Ou seja, existe uma predisposição do país a aplicar essas medidas, elas não parecem ter sido adotadas forçosamente. O fato de Moçambique seguir as novas diretrizes neoliberais não pode ser entendido, portanto, como uma medida desesperada de quem necessita do financiamento multilateral a qualquer custo. Essas considerações são importantes porque enfraquecem o argumento da passividade do Mutuário na negociação dos empréstimos.

A consonância entre o que é exigido pelos ACD e o que é descrito nas CPD, contudo, não é suficiente para afirmar que há satisfatoriedade irrestrita na implementação de todo um novo quadro de políticas macroeconômicas pelo país. As Cartas mostram, inclusive, que Moçambique reconhece a necessidade de manter a centralização da gestão administrativa no início da implementação das novas políticas devido à instabilidade securitária. Face a um contexto de queda constante do PIB moçambicano de 1980 a 1984, o país escreveu ser possível que o modelo implementado até então não estivesse mais trazendo os resultados esperados. Essa parece ser a razão principal da implementação de todo um esforço de mudança de modelo: os indicadores econômicos ruins, não o modelo em si.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tinha como objetivo principal entender de que forma o financiamento multilateral pode influenciar o modelo de desenvolvimento adotado pelos países periféricos através da concessão de créditos de desenvolvimento. Para cumprir com esse objetivo, o segundo capítulo introduziu o conceito de financiamento multilateral do desenvolvimento e apresentou o papel fundamental dos BMD de prover aos países periféricos volumes maiores de empréstimo do que estes costumam ser capazes de gerar internamente, com taxas menores e prazos de pagamento estendidos, facilitando a sua contratação. Entretanto, essas instituições são fortemente criticadas por teóricos do desenvolvimento no que diz respeito às condicionalidades impostas para a concessão desses montantes.

Essa preocupação é justificada no caso de Moçambique pelo fato da transição neoliberal vivenciada pelo país ser simultânea à sua adesão ao Banco Mundial. De fato, a leitura dos Acordos apontou para um grande volume de exigências, no que tange à aplicação de políticas macroeconômicas liberalizantes, como condições necessárias para o desembolso desses créditos. Nesse sentido, a hipótese do trabalho é qualificada ao entender as condicionalidades como causa importante da inflexão neoliberal moçambicana no período analisado. A sua influência – ainda que acompanhada dos fatores domésticos e internacionais apresentados no terceiro capítulo – é bastante pronunciada no caso de Moçambique.

A análise das fontes primárias, sintetizada no quarto capítulo, permite fazer algumas considerações sobre o caso específico do financiamento multilateral do desenvolvimento em Moçambique, mas que podem ser generalizáveis a outros países periféricos em grande medida. Primeiramente, conforme supracitado, é possível afirmar que as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial demandam a adoção explícita de políticas neoliberais no caso analisado. Porém, antes de neoliberais, essas políticas têm de ser vistas como consoantes aos interesses da instituição. Essa consideração deve ser feita pois, havendo uma mudança nos interesses políticos da instituição (ou melhor, dos seus acionistas majoritários), também devem mudar as diretrizes exigidas por ela – podendo passar a refletir uma nova interpretação dominante sobre o modelo de desenvolvimento ideal. Ou seja, ainda que se qualifique a hipótese, ela pode ser ultrapassada se considerarmos a imposição do modelo neoliberal como uma política contextual.

Um segundo ponto a ser notado, sobre os empréstimos de ajuste estrutural, é que esses projetos exigem condicionalidades para todos os âmbitos da economia moçambicana. Além daquelas que influenciam diretamente a implementação dos projetos, também é possível perceber a imposição de determinadas políticas (como metas orçamentárias, restrição de gastos

de defesa, restrição de compras internacionais etc.) sobre setores que em pouco ou nada estão relacionados aos projetos citados. Essas políticas, por sua vez, incidem diretamente sobre os esforços de reconstrução econômica e social do país, orientando a alocação orçamentária e podendo moldar institucionalmente o jovem Estado mutuário em processo de reconstrução.

Um terceiro ponto é derivado do conteúdo das Cartas. Chama a atenção o fato de as condicionalidades não serem vistas por Moçambique como um sacrifício a ser feito para o recebimento dos desembolsos. Do contrário, o país parecia acreditar efetivamente que implementar as reformas seria a melhor maneira de retomar os rumos do crescimento. A partir da discussão apresentada no texto, esse posicionamento de Moçambique parece ser, antes, um reflexo da criação de uma consciência global (capitalista) do que eram vistas como “boas” e “más” políticas no período do que uma passividade do mutuário ante as negociações dos Acordos com o Banco. Ou seja, como um reflexo desse movimento geral, houve uma inversão na visão particular do país, facilitada pelo contexto de crise econômica. Através de uma série de instrumentos políticos, como o Relatório Berg e o Consenso de Washington, a interpretação dominante de que o neoliberalismo era o caminho único para o desenvolvimento da periferia mundial à época contribuiu para a manutenção de um padrão de relações de dependência entre centro e periferia, tão característico do sistema capitalista.

Sobre o método de pesquisa adotado, para uma melhor compreensão do problema exposto no trabalho, seria importante realizar a leitura das trinta e três Cartas e acompanhar a evolução dos discursos nelas contidos. As Cartas dão uma dimensão maior das verdadeiras demandas do país mutuário. Além disso, percebeu-se uma dificuldade especial em isolar algumas variáveis que influenciaram diretamente a percepção de Moçambique quanto ao tamanho da sua crise, como as mazelas herdadas do período colonial e os impactos da guerra civil. Esses dois fatores parecem ter contribuído especialmente para a piora da situação econômica do país, mas também para a deterioração da sua própria interpretação do modelo de desenvolvimento adotado anteriormente. Por essa razão, não foi possível ter um entendimento completo da efetividade, ou inefetividade, do modelo socialista e da necessidade de uma transição de modelo.

Prospectando um caminho para pesquisas futuras, seria interessante analisar o financiamento multilateral do desenvolvimento aplicado especificamente para países em situação de pós-conflito. Existe um hiato na literatura no que tange ao financiamento da reconstrução pós-conflito, especialmente no continente africano, que poderia ser mais bem explorado e contribuir positivamente para a compreensão desse processo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014.
- ADDISON, Tony; MAVROTAS, George. Development Finance in the Global Economy: The Road Ahead. *In*: ADDISON, Tony; MAVROTAS, George (org.). **Development Finance in the Global Economy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 1–23.
- AMIN, Samir. **Os Desafios da Mundialização**. Aparecida: Idéias e Letras, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. A Crise Africana: Aspectos Regionais e Sistêmicos do Mundo. *In*: SADER, Emir (org.). **Contragolpes**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Finança Global e Ciclos de Expansão. *In*: FIORI, José Luiz (org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 87–117.
- BHARGAVA, Vinay. The role of International Financial Institutions in addressing global issues. *In*: **Global Issues for Global Citizens: An Introduction to Key Development Challenges**. Washington DC, 2006.
- BRETTON WOODS PROJECT. **World Bank, IMF, and Armed Conflicts**. 2004. Disponível em: <https://www.brettonwoodsproject.org/2004/02/art-35157/>. Acesso em: 7 jul. 2020.
- CARNEIRO, Ricardo. Globalização financeira e inserção periférica. **Economia e Sociedade**, V. 13, p. 36, 1999.
- CARVALHO, Fernando Cardim de *et al.* Development Finance: Theory and Practice. **The Palgrave Handbook of Development Economics: Critical Reflections on Globalization and Development**, 2019.
- COLLIER, Paul. **The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2007.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas. **Economia e Sociedade**, v. 5, n. 2, p. 129–154, 1996.
- CRAMER, Christopher; WEEKS, John. Macroeconomic Stabilization and Structural Adjustment. *In*: NAFZIGER, E. Wayne; VÄYRYNEN, Raimo (org.). **The Prevention of Humanitarian Emergencies**. London: Palgrave Macmillan UK, 2002. (Studies in Development Economics and Policy). p. 43–61.
- CULPEPER, Roy; GRIFFITH-JONES, Stephany; TITELMAN, Daniel. Multilateral Development Banks. *In*: OCAMPO, José Antonio (org.). **Global governance and development**. First Editioned. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. (The initiative for Policy dialogue series).

ELLERMAN, David. **Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Developmental Assistance**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. **Globalização Financeira: Ensaios de Macroeconomia Aberta**. Petrópolis: Vozes, 2004.

FIORI, José Luiz. Globalização, Hegemonia e Império. *In*: FIORI, José Luiz; TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87–147.

FITZGERALD, E. V. K. Paying for The War: Macroeconomic Stabilization in Poor Countries Under Conflict Conditions. **Oxford Development Studies**, v. 25, n. 1, p. 43–65, 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 28–46, 2008.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HELLEINER, Eric. **States and the Reemergence of Global Finance**. New York: Cornell University Press, 1994. (From Bretton Woods to the 1990s).

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda: Inflação e Deflação**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KILSZTAJN, Samuel. O Acordo de Bretton Woods e a Evidência Histórica: O Sistema Financeiro no Pós-Guerra. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, 1989.

KRUGMAN, Paul R; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**. São Paulo, Brasil: Pearson Education do Brasil, 2010.

MIMAIP. Construção do Porto de Águas Profundas Viabilizada. *In*: MINISTÉRIO DO MAR, ÁGUAS INTERIORES E PESCA. 2 out. 2019. Disponível em: <http://www.mimaip.gov.mz/construcao-do-porto-de-aguas-profundas-viabilizada/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MINSKY, Hyman. **Estabilizando Uma Economia Instável: A Inclinação Natural das Economias de Mercado, Complexas e Globais, em Direção à Instabilidade**. Osasco, SP: Novo Século Editora, 2013.

MLAMBO, M. K.; KAMARA, A. B.; NYENDE, M. Financing Post-Conflict Recovery in Africa: The Role of International Development Assistance. **Journal of African Economies**, v. 18, n. Supplement 1, p. i53–i76, 2009.

MOÇAMBIQUE. Banco de Moçambique. **Mozambique – Letter of Development Policy** (English). Washington, D.C.: World Bank Group, 1987. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/832571468057846532/Mozambique-Second-Rehabilitation-Credit-Project>. Acesso em: 1 mar. 2021.

MOÇAMBIQUE. Banco de Moçambique. **Mozambique – Letter of Development Policy**. Washington, D.C.: World Bank Group, 1989. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/651591468322741497/Mozambique-Third-Rehabilitation-Credit-Project>. Acesso em 1 mar. 2021.

MOÇAMBIQUE. **Inquérito Demográfico e de Saúde**. Maputo: Ministério da Saúde, 2011.

MOÇAMBIQUE. Ministério das Finanças. **Mozambique – Letter of Development Policy** (English). Washington, D.C.: World Bank Group, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/542531468059082770/Mozambique-Economic-Recovery-Program-Project>. Acesso em 1 mar. 2021.

MOÇAMBIQUE. Ministério das Finanças. **Mozambique - Second Economic Recovery Credit Letter of Development Policy** (English). Washington, D.C.: World Bank Group, 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/481521468062075459/Mozambique-Second-Economic-Recovery-SERC-Program>. Acesso em 1 mar. 2021.

MORIS, Scott. Responding to AIIB: U.S. leadership at the Multilateral Development Banks in a new era. **Center for Global Development Policy Paper**, v. 91, p. 1–19, 2016.

OCAMPO, José Antonio. **International Asymmetries and the Design of the International Financial System**. Santiago: Cepal, 2001. (Temas de Conyectura, v. 15).

PARK, Susan. Ask the experts? The World Bank and international development lending in the twenty-first century. **Review of International Political Economy**, v. 2, n. 16, p. 329–349, 2009.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

PRATES, Daniela Magalhães. As Assimetrias do Sistema Monetário e Financeiro Internacional. **Revista de Economia Contemporânea**, v.9, n. 6, p.263-288, 2005.

SCHOULTZ, Lara. Politics, Economics, and US Participation in Multilateral Development Banks. **International Organizations**, v. 36, n. 3, p. 537–574, 1982.

STIGLITZ, Joseph. **The Role of the Financial System in Development**. *In*: Presentation at The Fourth Annual Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean. El Salvador, 1998.

STUDART, Rogério. **Investment Finance in Economic Development**. Routledge, 1995.

TAVARES, Maria da Conceição. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luiz (org.). **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27–53.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1977: A Reafirmação da Hegemonia Norte-Americana. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luiz (org.). **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 55–86.

VISENTINI, Paulo Fagundes *et al.* **Revoluções e Regimes Marxistas: Rupturas, Experiências e Impacto Internacional.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WOOD, Ellen Meiksins. **O Império do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2014.

WORLD BANK. **Mozambique: An Introductory Economic Survey.** 1985a. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/657691468057312098/mozambique-an-introductory-economic-survey>. Acesso em: 9 mar. 2021.

WORLD BANK. **Mozambique – Rehabilitation Program Project: Credit 1610 – Credit Agreement – Conformed (English).** Washington, D.C.: World Bank Group, 1985b. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/359291468016137017/text/Credit-1610-Mozambique-Rehabilitation-Program-Credit-Agreement.txt>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Report and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit of SDR 45.5 Million to The People’s Republic of Mozambique to a Rehabilitation Program.** 1985c. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/682561468279349463/text/multi0page.txt>. Acesso em: 10 fev. 2021.

WORLD BANK. **Mozambique - Energy Technical Assistance and Rehabilitation Project: Credit 1806 - Development Grant Agreement - Conformed (English).** Washington, D.C.: World Bank Group. 1987a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/495111468274173961/Mozambique-Energy-Technical-Assistance-And-Rehabilitation-Project-Credit-1806-Development-Grant-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Second Rehabilitation Project: Credit 1841 - Credit Agreement - 1 - Conformed (English).** Washington, D.C.: World Bank Group. 1987b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/398861468276343274/Mozambique-Second-Rehabilitation-Project-Credit-1841-Credit-Agreement-1-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Education and Manpower Development Project: Credit 1907 - Credit Agreement - Conformed (English).** Washington, D.C.: World Bank Group. 1988a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/930331468324536163/Mozambique-Education-And-Manpower-Development-Project-Credit-1907-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Urban Rehabilitation Project: Credit 1949 - Credit Agreement - Conformed (English).** Washington, D.C.: World Bank Group. 1988b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/980601468109497031/Conformed-Copy-C1949-Urban-Rehabilitation-Project-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Health and Nutrition Project:** Credit 1989 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1989a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/937651468054613143/Mozambique-Health-And-Nutrition-Project-Credit-1989-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Third Rehabilitation Credit:** Credit 2021 - Credit Agreement - 1 - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1989b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/422521468060247631/Mozambique-Third-Rehabilitation-Credit-Credit-2021-Credit-Agreement-1-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Urban Household Energy Project:** Credit 2033 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1989c. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/657491468060248176/Mozambique-Urban-Household-Energy-Project-Credit-2033-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Beira Transport Corridor Project:** Credit 2065 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1989d. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/346951468324537079/Mozambique-Beira-Transport-Corridor-Project-Credit-2065-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Economic and Financial Management Technical Assistance Project:** Credit 2066 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1989e. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/139571468122963639/Mozambique-Economic-And-Financial-Management-Technical-Assistance-Project-Credit-2066-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Industrial Enterprise Restructuring Project:** Credit 2081 - Credit Agreement - 2 - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1990a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/722681468324536773/Mozambique-Industrial-Enterprise-Restructuring-Project-Credit-2081-Credit-Agreement-2-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Small and Medium Enterprise Development Project:** Credit 2082 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1990b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/197831468062672577/Mozambique-Small-And-Medium-Enterprise-Development-Project-Credit-2082-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Agricultural Rehabilitation and Development Project:** Credit 2175 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1990c. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/432951468054613399/Mozambique-Agricultural-Rehabilitation-And-Development-Project-Credit-2175-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Second Education Project:** Credit 2200 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1991. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/616411468059967685/Conformed-Copy-C2200-Second-Education-Project-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Agricultural Services Rehabilitation and Development Project:** Credit 2337 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1992a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/829821468060249494/Mozambique-Agricultural-Services-Rehabilitation-And-Development-Project-Credit-2337-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Roads and Coastal Shipping Project:** Credit 2374 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1992b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/758061468275957651/Mozambique-Roads-And-Coastal-Shipping-Project-Credit-2374-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Economic Recovery Credit:** Credit 2384 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1992c. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/927351468276343549/Mozambique-Economic-Recovery-Credit-Credit-2384-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Capacity Building-Human Resources Development Project:** Credit 2436 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1993a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/236971468275957050/Mozambique-Capacity-Building-Human-Resources-Development-Project-Credit-2436-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Capacity Building-Public Sector and Legal Institutions Development Project:** Credit 2437 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1993b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/208291468062672879/Mozambique-Capacity-Building-Public-Sector-And-Legal-Institutions-Development-Project-Credit-2437-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Mapsuto Corridor Revitalization Technical Assistance Project:** Credit 2454 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1993c. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/702101468287403156/Mozambique-Mapsuto-Corridor-Revitalization-Technical-Assistance-Project-Credit-2454-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Rural Rehabilitation Project:** Credit 2479 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1993d. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/374591468275957356/Mozambique-Rural-Rehabilitation-Project-Credit-2479-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Food Security Capacity Building Project:** Credit 2487 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1993e. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/530701468062346466/Mozambique-Food-Security-Capacity-Building-Project-Credit-2487-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Local Government Reform and Engineering Project:** Credit 2530 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1993f. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/135891468275062704/Mozambique-Local-Government-Reform-And-Engineering-Project-Credit-2530-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Coastal Shipping Project:** Credit 2599 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1994a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/712891468287403523/Mozambique-Coastal-Shipping-Project-Credit-2599-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Financial Sector Capacity Building Project:** Credit 2607 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1994b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/538591468062346891/Mozambique-Financial-Sector-Capacity-Building-Project-Credit-2607-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Second Economic Recovery Credit:** Credit 2628 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1994c. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/384031468062673216/Mozambique-Second-Economic-Recovery-Credit-Credit-2628-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Gas Engineering Project:** Credit 2629 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1994d. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/575881468054613633/Mozambique-Gas-Engineering-Project-Credit-2629-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Health Sector Recovery Program:** Credit 2788 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1995. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/134251468062673506/Mozambique-Health-Sector-Recovery-Program-Credit-2788-Credit-Agreement-Conformed>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - National Water Development Project:** Credit 3039 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1998. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/975381468323096648/Conformed-Copy-C3039-National-Water-Development-Project-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Agricultural Sector Public Expenditure Program:** Credit 3171 - Credit Agreement (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1999a.

Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/497171468053355316/Conformed-Copy-C3171-Agricultural-Sector-Public-Expenditure-Program-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Education Sector Strategic Project:** Credit 3172 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1999b. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/850151468059967084/Conformed-Copy-C3172-Education-Sector-Strategic-Project-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Second National Water Development Project:** Credit 3247 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1999c. Disponível em:

Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/834771468059968307/Conformed-Copy-C3247-Second-National-Water-Development-Project-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **Mozambique - Railways and Ports Restructuring Project:** Credit 3288 - Credit Agreement - Conformed (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 1999d.

Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/590151468274170377/Conformed-Copy-C3288-Railways-and-Ports-Restructuring-Project-Development-Credit-Agreement>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WORLD BANK. **IBRD Subscriptions and Voting Power of Member Countries.**

Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/ibrd-subscriptions-and-voting-power-member-countries>. Acesso em: 17 dez. 2020.

WORLD BANK. **History.** 2021a. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/en/about/history>. Acesso em: 28 fev. 2021.

WORLD BANK. **Products and Services:** Financing Instruments. 2021b. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services>. Acesso em: 28 fev. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso.** Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZYSMAN, John. **Government, Markets, and Growth:** Financial Systems and Politics of Industrial Change. Cornell University Press, 1983.

APÊNDICE A – MODELO PADRÃO³⁰ DOS ACD

Introdução

Número do crédito
 Tipo de acordo
 Nome do projeto
 Data de assinatura do Acordo;
 Nomes do Credor e do Mutuário³¹;
 Data de envio da carta de solicitação de crédito pelo Mutuário (Letter of Policy);
 Governo ou agência internacional de fomento que auxiliará a AID no financiamento do projeto (se houver).

Artigo I: “Condições Gerais; Definições”

Seção 1.01. Documento “General Conditions Applicable to Development Credit Agreements” da IDA, de 1º de janeiro de 1985³², é considerado parte integral – sob modificações pontuais³³ – de cada um dos Acordos em questão.

Seção 1.02. Definições utilizadas no documento, como termos específicos e siglas das instituições a serem citadas.

Artigo II: “O Crédito”

Seção 2.01. Montante total do principal a ser disponibilizado pela AID ao Mutuário em Direitos Especiais de Saque;

Seção 2.02. Indica o cronograma a ser seguido para retirada do montante da Conta de Crédito (anexo) e exige a abertura de Conta(s) Especial(is) em dólares em um banco comercial para a realização dos depósitos;

Seção 2.03. Data de Fechamento do Acordo³⁴;

Seção 2.04. Encargos de compromisso (0,5% ao ano) sobre o valor principal do Crédito não retirado de tempos em tempos;

Seção 2.05. Taxa de serviço/juros (0,75% ao ano) sobre o valor principal do Crédito retirado e pendente de tempos em tempos;

Seção 2.06. Data dos pagamentos semestrais de encargos de compromisso e encargos sobre serviços;

Seção 2.07. Data do primeiro e do último pagamento; respectivamente, 10 e 40³⁵ anos após a assinatura do Acordo. O percentual desembolsado em cada parcela varia entre 0,5% e 2% do principal, a depender do Acordo. No caso de o PIB per capita do país exceder US\$790,00³⁶ em dólares constantes de 1985 por cinco anos consecutivos, a Associação pode modificar os termos de pagamento e requerer o dobro do percentual nas parcelas até que o principal seja pago integralmente. Ao contrário, no caso da situação econômica do país se deteriorar significativamente, os termos do pagamento também podem ser revistos;

Seção 2.08. Moeda dos Estados Unidos da América (dólar) é especificada como aquela em que o principal e as taxas de serviço devem ser pagas.

Artigo III: “Execução do Projeto”

Seção 3.01. Designa a instituição do Mutuário responsável por fazer cumprir os objetivos do Projeto e pela avaliação do progresso do Projeto;

Seção 3.02. Indica o cronograma de implementação do projeto (anexo) a ser seguido pelo Mutuário e demais detalhes referentes à execução do projeto;

Seção 3.03. Exige a condução de revisões periódicas para monitoramento da implementação do programa entre o Mutuário e a Associação e estabelece uma data anual para envio de relatórios de avaliação.

Artigo IV: “Convênios Financeiros” ou “Outros Convênios” ou “Convênios Particulares”

Seção 4.01. Exige que o Mutuário mantenha registros e contabilidade adequados das operações, recursos e despesas relacionadas ao projeto e a das agências e departamentos responsáveis pela execução de todas as suas partes. Permite que a Associação faça a verificação desses registros sempre que achar necessário.

Artigo V: “Recursos da Associação”

Seção 5.01. Em concordância com as Condições Gerais, adicionam-se alguns eventos específicos que servirão de salvaguarda à Associação. Esses eventos concernem, especialmente, à ocorrência de alguma situação extraordinária que torne improvável a capacidade do Mutuário de realizar o Projeto ou de cumprir com as obrigações do acordo.

³⁰ Alguns acordos podem apresentar pequenas variações com relação ao modelo, como a inversão na ordem das seções ou a supressão de seções/artigos irrelevantes para o projeto em questão.

³¹ República Popular de Moçambique, de 1985 a 1991; República de Moçambique, a partir de 1992.

³² Emendada em 02 de dezembro de 1997.

³³ Na maioria dos projetos, exclui-se a última frase da cláusula 3.02 das “General Conditions”, referente ao valor da taxa de serviço, visto que ela é especificada no próprio ACD.

³⁴ Data após a qual o Banco pode, sob aviso do Mutuário, rescindir o direito de fazer saques da conta de empréstimo.

³⁵ Apenas nos dois primeiros projetos firmados entre AID e Moçambique (Acordos 1985 e 1987a), a data do último pagamento tinha prazo de 50 anos.

³⁶ Nível de renda estabelecido anualmente pelo Banco Mundial para determinar elegibilidade de acesso aos recursos da instituição através da AID.

Artigo VI: “Data Efetiva; Terminação”

Seção 6.01. Elenca determinados eventos como condições adicionais à efetividade do ACD, como a responsabilização do Mutuário pela contratação de equipe especializada, ou o fornecimento de evidência documental satisfatória que certifique a aprovação formal do Mutuário ao plano de implementação proposto pela Associação.

Seção 6.02. Data de Terminação: 60, 90 ou 120 dias após a assinatura do Acordo.

Artigo VII: “Representante do Mutuário; Endereços”

Seção 7.01. Designa um representante do Mutuário para fins de assinatura e cumprimento das Condições Gerais do acordo;

Seção 6.02. Endereços do Mutuário e do Credor.

Assinaturas

Parágrafo único: “IN WITNESS WHEREOF, the parties hereto, acting through their duly authorized representatives, have caused this Agreement to be signed in their respective names in the District of Columbia, United States of America, as of the day and year first above written.” (WORLD BANK, 1985, p.12), seguido das assinaturas: primeiramente, do Representante Autorizado do Mutuário e, depois, do Vice-Presidente Regional da AID para a África.

Anexos³⁷

Cronograma 1 – Retirada do Produto do Crédito: montante do Crédito para cada categoria e porcentagem de gastos por item a ser financiado em cada categoria.

Cronograma 2 – Descrição do Projeto: descrição dos objetivos e da data esperada de conclusão do projeto.

Cronograma 3 – Serviços de Aquisição e Consultoria: aquisição de bens e serviços; estabelece preferências para a contratação de empresas domésticas. Segue as diretrizes estabelecidas nas “Guidelines for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits” de maio de 1985.

Cronograma 4 – Conta Especial: estabelece como devem ser feitos os saques e os pagamentos da Conta Especial (ou Contas Especiais, quando solicitada a abertura de mais de uma conta).

Cronograma 5 – Programa de Implementação: estabelece a comissão de coordenação do Projeto; as instituições e equipe responsáveis por sua implementação e monitoramento; descreve o que deve ser executado pelo Mutuário durante a implementação do projeto (quatro primeiros anos).

Fonte: Elaborado pela autora com base nos acordos analisados.

³⁷ É onde costuma-se encontrar a especificação das condicionalidades.

APÊNDICE B – OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO DOS PROJETOS DO GRUPO 1

Projeto de Assistência Técnica e Reabilitação de Energia
Investimento e Manutenção Setorial
Objetivos não especificados no Acordo.
Projeto de Desenvolvimento Educacional e de Mão de Obra
Investimento Específico
"The objective of the Project is to strengthen the Borrower's educational system in order to make it more responsive to its manpower needs" (WORLD BANK, 1988a, p.14).
Projeto de Reabilitação Urbana
Investimento e Manutenção Setorial
"The objectives of the Project are to: (a) rehabilitate key elements of urban infrastructure and shelter (in Maputo and Beira); (b) provide employment through labor-intensive construction methods and stimulation of small and micro-enterprises; (c) strengthen the local institutions responsible for provision and maintenance of urban infrastructure and services; and (d) support the Borrower's efforts towards making said institutions financially independent through the development of cost recovery measures and a long-term resource mobilization strategy at the local level." (WORLD BANK, 1988b, p.13)
Projeto de Saúde e Nutrição
Investimento Específico
"The objectives of the Project are to: (a) strengthen the Borrower's capacity in policy formulation and management on health and food security issues; (b) improve quality and efficiency of services in the health and food security sectors; and (c) help the Borrower to mitigate some of the social costs of adjustment in the territory of the Borrower, with special emphasis on the cities of Maputo and Beira" (WORLD BANK, 1989a, p.12).
Projeto de Energia Doméstica Urbana
Investimento Específico
"The objectives of the Project are to assist the Borrower in: (a) improving the availability of low-cost commercial fuels and appliances to urban households; (b) achieving environmental down deforestation around urban areas; (c) developing the use of indigenous natural resources and improvements, including slowing testing of energy efficiency measures; the operational, management, financial and (d) strengthening of and planning capabilities of the agencies and companies involved in the energy sector." (WORLD BANK, 1989c, p.22)
I Projeto de Reabilitação e Desenvolvimento de Serviços Agrícolas
Investimento e Manutenção Setorial
"The objectives of the Projects are to: (a) reverse the decline in production and marketing of cashewnuts and in the medium-term, restore past levels of exportation; (b) make small and medium-scale state and commercial agricultural enterprises more efficient and profitable; and (c) strengthen the Borrower's capabilities to formulate and implement long-term growth strategies for the irrigation and cashew subsectors" (WORLD BANK, 1990c, p.18).
II Projeto Educacional
Investimento Específico
"The Project is a part of the Borrower's long-term development plan for the improvement of its education sector described in the Plan referred to in the Preamble to this Agreement. The objectives of the Project are: (i) to improve the quality and efficiency of primary education; (ii) to improve the quality and efficiency of the University; and (iii) to strengthen the management of the education sector" (WORLD BANK, 1991, p.10).
II Projeto de Reabilitação e Desenvolvimento de Serviços Agrícolas
Investimento e Manutenção Setorial
"The objective of the Project is to increase production and returns from food crop and cotton cultivation in the family subsector through the development of effective agricultural services in the provinces of Napula and Cabo Delgado" (WORLD BANK, 1992a, p.17).
Capacitação: Projeto de Desenvolvimento de Recursos Humanos
Investimento Específico
"The objectives of the Project are to: (a) expand the quantity and improve the quality of university graduates; and (b) improve the quality of upper secondary education" (WORLD BANK, 1993a, p.16)
Capacitação: Projeto de Desenvolvimento do Setor Público e Instituições Legais
Assistência Técnica
"The objectives of the Project are to: (a) strengthen the Borrower's civil service reform program and improve public administration and development management skills; and (b) strengthen legal institutions, including the judiciary, and build up legal professional skills" (WORLD BANK, 1993b, p.15).
Projeto de Capacitação em Segurança Alimentar
Investimento Específico
"The objectives of the Project are to: (i) establish an institutional focal point for food security policy development and coordination of strategy implementation, as an integral part of the Borrower's framework for poverty reduction; (ii) improve understanding of food security issues and responses among decision-makers and staff of relevant ministries; and (iii) incorporate research on, and teaching of, food security-related issues and smallholder agriculture in EMU and relevant in-service training programs" (WORLD BANK, 1993e, p.14).
Programa de Recuperação do Setor Sanitário
Investimento Específico
"The objectives of the Project are to: (i) increase the coverage and improve the quality of health services in the territory of the Borrower; (ii) strengthen the health sector institutions, support services and health management system; and (iii) develop human resources capacity in the health sector" (WORLD BANK, 1995, p.15).

Fonte: WORLD BANK (1987a; 1988a; 1988b; 1989a; 1989c; 1990c; 1991; 1992a; 1993b; 1993d; 1993e; 1995).