

ANÁLISE DE CONJUNTURA DO GOVERNO CHISSANO: TRANSIÇÕES DOMÉSTICAS E PRAGMATISMO ECONÔMICO EM MOÇAMBIQUE (1986-2004)

Ercílio Neves Brandão Langa¹



Introdução

O artigo analisa a conjuntura da política de Moçambique durante o Governo Chissano entre 1986 e 2005, bem como os fatores internos e externos que contribuíram para a realização ou não dos objetivos governamentais. Partiu-se de eventos políticos, econômicos e históricos para avaliar o Governo Chissano. A análise de conjuntura é uma metodologia plural que permitiu interpretar acontecimentos, fatos e causas, bem como descrever o comportamento dos atores envolvidos, as correlações de força e os interesses internos e externos que influenciaram a condução da política. Outro aspecto que justificou a utilização dessa ferramenta é o tempo histórico envolvido – dezoito anos, entre o final do século XX e o início do século XXI – caracterizado por transformações, transições e mudanças político-econômicas domésticas, regionais e internacionais marcantes. A análise de conjuntura revelou-se eficaz para se ter uma perspectiva ampliada e profunda do Governo Chissano e do contexto nacional e internacional em que se desenvolveu. Essa metodologia requer conhecimento histórico do objeto de estudo, do contexto e dinâmica política, da organização social local, do padrão de comportamento e valores da sociedade, dos grupos políticos, seus objetivos e interesses. O texto constitui uma perspectiva subjetiva, um ponto de vista sobre o “tempo de Chissano”, um período político, econômico e social da história de Moçambique. Trata-se de uma análise de curta duração *ex-post-facto*, isto é, décadas

1 Departamento de Relações Internacionais, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Redenção, Brasil. Email: ercilio.langa@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8537-0996>.

após os eventos terem ocorrido, mas longa e complexa em transformações socioeconômicas conjunturais. Apesar de mudanças sistêmicas na sociedade moçambicana, a estrutura da política do país permaneceu quase a mesma, liderada pelo partido-Estado.

Moçambique inseriu-se na arena internacional em 1975 enquanto Estado independente, com a denominação de República Popular de Moçambique, governado pela FRELIMO em regime de partido único e marcado pelo autoritarismo. Dois anos depois, em 1977, o Estado aderiu ao marxismo-leninismo passando a cooperar com o Bloco socialista europeu, China e Cuba. O Estado Moçambicano foi alvo de pressões externas do mundo ocidental por meio de bloqueios internacionais e agressões dos regimes da Rodésia de Ian Smith e do *apartheid* sul-africano. Quinze anos depois, em 1990, já sob o Governo Chissano, o Estado reinseriu-se com outra perspectiva, denominando-se República de Moçambique (RM) adotando o modelo capitalista-liberal e um sistema multipartidário.

O fenômeno em estudo é o Governo Chissano, sua atuação doméstica e internacional. Para elucidá-lo, fez-se o levantamento bibliográfico, aliado à pesquisa documental e a análise de conjuntura enquanto ferramenta central do artigo. Como aportes teóricos, movimentou-se a lógica do jogo de dois níveis e a perspectiva interméstica que, combina as interações entre o ambiente doméstico e o internacional. O artigo está organizado em seis segmentos. Primeiro movimentou-se os aportes metodológicos e teóricos. No segundo tópico descreveu-se a emergência do Governo Chissano diante das conjunturas nacional, regional e internacional. No terceiro capítulo delineou-se o primeiro Governo Chissano. No quarto tópico abordou-se o acordo geral de paz de 1992 e, no quinto, avaliou-se o segundo Governo Chissano. No sexto e último segmento, analisou-se a política externa.

Metodologia

Movimentou-se como aporte metodológico a análise de conjuntura política do Governo Chissano a partir das propostas de Souza (1984), Vieira (2015), Ayerbe (2016) e Pereira (2020), atores que desenvolvem distintas perspectivas dessa ferramenta. Na sua obra pioneira, Souza (1984) argumenta que a análise de conjuntura mistura conhecimento e descoberta, constituindo uma leitura especial da realidade que se faz em função de uma necessidade ou interesse. Segundo o autor, não há análise de conjuntura neutra ou desinteressada. Há sempre determinada visão do sentido e rumo dos

acontecimentos. Na sua ótica existem dois modos de ler a conjuntura: partir da situação ou do ponto de vista do poder dominante ou, partir da situação ou do ponto de vista dos movimentos populares, das classes subordinadas, da oposição ao poder dominante. O sociólogo aponta como categorias de análise de conjuntura: acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e a articulação entre estrutura e conjuntura. Acontecimentos, cenários e atores fazem parte da conjuntura, que se relacionam à estrutura. Essas categorias geram uma situação e definem a conjuntura e, não se dão no vazio. Elas têm relação com a história, com o passado, com relações sociais, econômicas e políticas estabelecidas no decorrer de um longo processo (Souza 1984).

Partindo da perspectiva histórica, Vieira (2015) aponta que o estudo de fenômenos sociais – sejam eles do presente ou do passado – ganha em alargamento, amplitude e profundidade se partirmos da análise de conjuntura. Nessa ótica, a conjuntura caracteriza-se por um conjunto de acontecimentos encadeados que explicam o processo histórico diretamente relacionado ao fato histórico. Conforme a autora, a permanência ou a mudança de uma conjuntura resulta do processo histórico. Sua duração é dada pelo fenômeno estudado, pois é ele que determina o corte temporal necessário. A duração ideal é de algumas décadas.

Em outro panorama, Ayerbe (2016) faz análise de conjuntura com foco em fatores de estabilidade e desorganização na estrutura das relações internacionais. Argumenta que acontecimentos, atores e interesses são ferramentas úteis para desenvolver uma análise de conjuntura política em relações internacionais. Paralelamente aos estudos de casos representativos de situações de ordem e desordem na governança global, este internacionalista analisa a dimensão histórica com abordagens comparativas de ordenamentos de períodos passados e sua repercussão como referência para o debate presente. Sua análise busca desvendar como acontecimentos e atores se articulam na atribuição de significado ao cenário específico dentro de determinado contexto histórico (Ayerbe 2016).

Por último, Pereira (2020) faz análise de conjuntura a partir de uma visão econômica que facilita a leitura de indicadores e a interpretação de dados estatísticos voltados ao mercado. Sua obra constitui um manual voltado aos interessados em ciências econômicas, ensinando os princípios da análise de conjuntura, a construção de cenários e a análise dos riscos econômicos e políticos. Dá ênfase ao papel da economia na análise de conjuntura. Nessa perspectiva, a conjuntura constitui uma forma das empresas e investidores analisarem a economia, de avaliá-la para assim tomar decisões. O autor afirma ser um equívoco chamar método, instrumento ou teoria à análise de

conjuntura. Considera-a um conjunto, pois a análise de conjuntura abrange distintas ferramentas científicas visando a análise de eventos, facilitando a compreensão das interações entre os atores, que podem ser famílias, governo, empresa e setor externo. A análise de conjuntura seria o conjunto de conhecimentos científicos empregados na interpretação de certa situação ou evento. Conforme o autor, metodologicamente, a análise de conjuntura necessita passar por três fases: a descrição dos atores e das variáveis, a interpretação e análise da situação e a síntese das inferências encontradas (Pereira 2020).

Via de regra, a análise de conjuntura econômica é realizada ou recomendada por grandes empresas e investidores estrangeiros, que pretendem adentrar e investir num novo mercado. Essa análise pressupõe a existência de conhecimentos e a construção de cenários econômicos, como também a interpretação de indicadores econômicos e de mercado. Geralmente é feita por economistas e profissionais afins. A conjuntura econômica trabalha com os curtos e longos prazos entre seis e doze meses, o que pressupõe uma análise quase que em cima dos acontecimentos. Assim, não interessa ao presente artigo a análise da conjuntura econômica, passados dezoito anos do Governo Chissano. No máximo, é possível explicitar a agenda econômica. Assim, a análise de conjuntura política, histórica e social mostra-se mais adequada.

Para compreender a conjuntura do Governo Chissano trilhou-se as perspectivas dos estudiosos supracitados, que se mostraram complementares e profícuas quando combinadas, possibilitando uma leitura dos principais acontecimentos, atores e correlação de forças, tomando em conta as relações internacionais desenvolvidas, a delimitação do período histórico e mesmo a realidade econômica.

Considero a morte trágica do presidente Samora Machel o acontecimento que deu origem ao Governo Chissano². A morte do primeiro presidente de Moçambique constitui um marco utilizado na periodização popular da história do país, distinguindo-se entre o tempo de Samora e o de Chissano. Nessa conjuntura temos como atores internos em correlação de

2 Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique, faleceu em 19 de outubro de 1986 num trágico acidente aéreo na localidade de Mbuzini, território sul-africano, que vitimou trinta e quatro pessoas, todos membros e integrantes do alto escalão do Estado Moçambicano, entre ministros, diplomatas, assessores, intérpretes, tradutores, jornalistas, fotógrafos, tripulação russa do avião, etc. A morte de Samora e parte de seu Governo deixou Moçambique órfão de quadros de sua máquina político-administrativa e ideológica. As causas oficiais do acidente nunca foram explicadas até hoje, havendo diversas interpretações sobre o acidente, que incluem: atentado do regime do *apartheid* que atraiu o avião para fora da sua rota; falha humana dos pilotos que inclui consumo de álcool, combustível insuficiente no avião e planos de voo desatualizados; missão suicida dos pilotos soviéticos a serviço de Moscou diante da possibilidade de abandono de Moçambique do socialismo etc.

forças, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), o partido-Estado que governa o país desde a independência em 1975, e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), movimento opositor que desenvolveu uma guerra civil contra o Estado Moçambicano e constitui o maior partido da oposição, bem como as igrejas cristãs que constituíam um setor importante da sociedade civil. Além desses, existiam atores externos, como a União Soviética e os EUA, as duas grandes potências mundiais no cenário do mundo bipolar da Guerra-Fria, os Estados vizinhos amigos, como a Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe, e os opositores, como o regime do *apartheid* da África do Sul, o Malawi e Kenya, que exerciam pressão sobre o Governo Chissano no cenário regional. As Instituições de Bretton Woods (IBWs), como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), e Estados europeus ocidentais, que se tornaram os maiores doadores da ajuda externa ao desenvolvimento, também eram atores importantes ao nível político e econômico. Esses Estados e organizações internacionais tinham distintos interesses, acabando por influenciar os destinos do conflito moçambicano e do Governo Chissano.

Movimentações teóricas

Para compreender a conjuntura político-econômica doméstica e internacional durante o Governo Chissano movimentou-se a lógica do jogo de dois níveis de Putnam (2010). Este autor demonstrou que a política doméstica e a política internacional estão inextricavelmente vinculadas e que as teorias até então existentes não levavam em consideração tal vínculo, particularmente aquelas que colocavam o Estado no centro e ator principal da política externa. Na sua ótica, para obter um acordo internacional, os chefes de Estado e de Governo conciliam interesses da política doméstica com os da política internacional, que o autor designa de “jogo de dois níveis”, uma metáfora para explicar as interações entre as dimensões doméstica e internacional. Putnam (2010) enfatizou o papel das preferências, alianças, instituições, práticas domésticas, estratégias e táticas dos negociadores, incertezas, repercussões domésticas das pressões externas, assim como os interesses particulares do negociador-chefe.

Via de regra, cada negociador acredita que seus interesses são os interesses do Estado e que tudo o que faz é para o bem da nação. Os bons acordos são aqueles que combinam com sucesso as pressões domésticas e as internacionais. As análises parciais, as puramente domésticas ou as puramente internacionais não dão conta da realidade dos Estados. Somente as teorias de equilíbrio geral e de médio alcance que combinam a interação

de fatores domésticos e internacionais – o jogo de dois níveis – dão conta de compreender a realidade vivenciada pelos Estados (Putnam 2010).

A luta política nas negociações internacionais pode ser entendida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus objetivos pressionando o governo a adotar políticas favoráveis aos seus interesses – *inputs*. Enquanto no nível internacional, os governos procuram maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas – *outputs*, e minimizar as consequências adversas dos constrangimentos externos. Nenhum dos dois níveis pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, porque seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. Cada líder político nacional joga em ambos os tabuleiros: o internacional (nível 1) e o doméstico (nível 2). No tabuleiro doméstico e atrás do líder estão os partidos políticos, parlamentares, representantes de grupos de interesse e de pressão nacionais e assessores políticos do próprio líder. Já no tabuleiro externo estão as contrapartes estrangeiras, diplomatas e outros assessores internacionais (Putnam 2010).

Nessa perspectiva, não se deve separar a política doméstica da política internacional. Mais importante do que pensar a dicotomia ou saber se é o nível doméstico que influencia o internacional ou vice-versa, é compreender em quais momentos uma política influencia a outra e quais os impactos. É necessário analisar o processo, o caso específico. Mesmo assim, Putnam (2010) chama atenção para o nível doméstico, que é conformado por grupos de pressão com diferentes interesses e percepções, que tendem a pressionar o Governo por meio de várias ações. Algumas vezes as demandas e interesses dos grupos de pressão – *inputs* – podem coincidir com os do Governo/negociador-chefe no âmbito internacional e outras vezes podem ter opiniões contrárias daquelas defendidas pelo negociador-chefe. Daí a importância de compreender quais são os atores envolvidos e os seus interesses.

Dessa forma, percebe-se que o nível doméstico tem o seu peso, visto que os acordos internacionais assinados precisam ser aceitos e ratificados no âmbito doméstico pelos grupos de interesse ou de pressão. Pois, é o nível doméstico que dá sustentação e emprego aos governantes e negociadores. Quanto mais bem-sucedido for no nível doméstico, mais chances o negociador/Governo terá de conseguir um bom acordo no nível internacional e um conjunto de vitórias – *winsets* (Putnam 2010). Os acordos e decisões assinados no âmbito internacional reverberam no nível doméstico e vice-versa. Daí que cada negociador deve procurar o equilíbrio entre os dois níveis, bem como compreender quais são os atores envolvidos e os interesses.

A proposta do jogo de dois níveis de Putnam (2010) é secundada por Figueira (2011) na sua perspectiva interméstica. A autora argumenta que nos processos decisórios em política externa são tomados em conta atores, instituições, preferências, características das lideranças e decisões em matérias internacionais. Enquanto política pública, a política externa caracteriza-se por uma dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional de determinado país. Ela seria resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional – nível interméstico – e procura compreender os processos de tomada de decisão e os processos como essas decisões são tomadas (Figueira 2011).

Adotando as duas perspectivas acima expostas, a presente análise de conjuntura compreendeu a atuação político-econômica do Governo Chissano a partir da interação entre o nível doméstico e o internacional. Fatores externos como a segurança regional, as alianças estratégicas com Estados aliados, como Tanzânia, Zâmbia e URSS, a interdependência econômica com a África do Sul e as influências de organismos financeiros internacionais foram fundamentais para compreender a atuação internacional do Governo Chissano. De outro lado, o sistema político e de governo vigentes no país, a guerra-civil, as liberdades individuais e coletivas, a segurança nacional, do Estado e do regime, as políticas de ajustamento estrutural, a personalidade dos líderes, os processos de tomadas de decisão, as eleições gerais, as disputas político-partidárias e as pressões da sociedade civil circunscrevem fatores internos que influenciaram a atuação governamental.

Chissano e a conjuntura nacional, regional e internacional

Menos de um mês após a morte de Samora em 1986, Chissano foi nomeado presidente de Moçambique pela Frelimo em uma sucessão direta dentro do partido-Estado. Até então, Chissano ocupava o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) do Governo Samora e não era uma das figuras mais proeminentes do Estado, sendo um dos mais discretos. O acidente aéreo de Mbusini que matou a comitiva presidencial de Samora foi um acontecimento imprevisto que mudou os destinos de Moçambique. Após a independência em 1975, Moçambique foi alvo de bombardeamentos aéreos da Rodésia de Ian Smith e depois de ataques terrestres e aéreos do *apartheid* sul-africano, bem como da guerra civil-militar desenvolvida pela Renamo. Esses conflitos se desenvolveram no contexto das guerras *proxy* entre regimes capitalistas e socialistas na África Austral, e refletem a geopolítica internacional e regional da Guerra-Fria entre os EUA e a URSS. A África Austral

constituía a última região a ser conquistada e passível de influência das duas potências mundiais.

O *apartheid* sul-africano tinha interesse no desaparecimento físico de Samora ou na eliminação de seu regime. Da mesma forma, Governos Ocidentais como as administrações Carter e Reagan nos EUA e a Grã-Bretanha de Margareth Thatcher tinham interesses em uma mudança estrutural em Moçambique, fosse na destituição do Governo Samora, no enfraquecimento de seu regime, ou mesmo no abandono do modelo socialista. Esses governos apoiaram economicamente o regime do *apartheid* sul-africano, o *hegemon* regional, e esse apoiou a Renamo. A URSS também tinha interesses na manutenção de um regime socialista em Moçambique, desde que fosse fiel ao modelo soviético. A partir de 1983, Samora começou a distanciar-se do socialismo soviético e ensaiava uma reforma profunda ao iniciar negociações para a adesão de Moçambique às IBWs, e em 1984 visitou Estados da Europa ocidental, como Portugal de Mário Soares, Grã-Bretanha de Thatcher, a sede da Comunidade Europeia em Bruxelas e os EUA de Reagan. A aproximação de Machel ao Ocidente deixou os soviéticos furiosos, certamente esses tinham interesse em colocar em Moçambique um líder fiel ao seu modelo de desenvolvimento.

A nomeação de Chissano à Presidência de Moçambique foi imprevista, assim como as reformas político-econômicas drásticas por ele implementadas. A presença de Chissano no poder e as reformas político-econômicas promovidas por seu Governo podem ser consideradas um cisne negro, conforme a perspectiva de Ayerbe (2016), por conta da improbabilidade, do fato desse acontecimento estar fora do cálculo das possibilidades e dos impactos dessa nomeação para o futuro de Moçambique. Apesar das constantes ameaças do *apartheid* sul-africano e da Renamo à segurança do Estado Moçambicano e ao regime da Frelimo por meio de bombardeamentos aéreos, ataques terrestres e da guerra civil, ninguém antecipou ou cogitou a possibilidade da morte de Samora e de um sucessor. Moçambique era uma república popular de cariz socialista, governada por um regime de partido único, com sistema presidencialista e sem a figura de primeiro-ministro. Samora era carismático e a Constituição de Moçambique nada dizia acerca da sucessão do presidente.

A morte de Machel gerou o fenômeno que Ayerbe (2016) designa de conjuntura crítica, o qual propiciou um relaxamento na estrutura, operou como brecha que facilitou outros posicionamentos com clareza de interesses seja de crise, desordem ou oportunidade, bem como de transição para uma nova ordem ou estabilidade. Forçar a mudança de regimes socialistas fazia

parte da estratégia da política externa dos EUA de combate ao comunismo na América Latina, Ásia e África entre as décadas de 1960 a 1990. Os EUA lograram sucesso nessa estratégia a partir dos anos 1980 com o refluxo das lutas armadas, início de processos de democratização e a paulatina substituição de políticas econômicas nacionalistas por agendas de liberalização econômica (Ayerbe 2016).

A morte de Machel e a nomeação de Chissano ao cargo de presidente possibilitaram uma oportunidade de mudança de paradigma político-econômico em Moçambique e a abertura a conversações com a Renamo para pôr fim à guerra-civil. A adesão do Estado Moçambicano as IBWs em 1984, a adoção de reformas estruturais do FMI/BM em 1987, o abandono do modelo socialista de desenvolvimento em 1990 no país e noutros Estados da região e o acordo de paz de Roma com a Renamo em 1992, que colocou fim à guerra civil em Moçambique, apontavam para uma vitória do modelo capitalista ocidental contra o comunismo na África Austral. Mesmo assim, o bloco capitalista ocidental havia perdido o seu principal aliado, o regime do *apartheid* sul-africano.

Cabe destacar um evento importante da conjuntura nacional durante o Governo Chissano: o julgamento da intentona golpista em junho de 1991. No ano anterior, cerca de 24 cidadãos moçambicanos foram acusados de tentativa de golpe de Estado contra o presidente Joaquim Chissano. Dos 24 cidadãos, 21 foram detidos e 15 foram a julgamento no Tribunal Supremo acusados de tentativa de golpe de Estado contra o presidente Joaquim Chissano. Dentre os acusados estavam militares, veteranos históricos da luta de libertação contra a colonização portuguesa e figuras do alto escalão do Governo Samora, como o ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, generais, tenentes, brigadeiros e familiares do próprio Samora Machel, julgados por crimes contra a segurança do Estado (A Semana 1991; Moçambique 1992).

O complô havia sido descoberto pelo Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP), os serviços secretos, e dentre os acusados estavam o ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o coronel-general Sebastião Mabote, o Ministro do Interior coronel Manuel António, o general José Moiane, e cerca de 8 oficiais do exército: o major Belo Amaral Felipe, chefe da defesa antiaérea, o major Fernando Manhiça comandante Militar do distrito de Moamba, o major Alberto Mucavel comandante da sexta brigada de tanques, o major José Mutame comandante do Centro de Treinamento Militar da Manhiça, o capitão Albano Bila comissário político do distrito da Moamba, o sargento Malaque Machel instrutor no Centro da Manhiça, o

major Osório Pelembe oficial do Ministério da Defesa, Afonso Nuvunga, chefe de batalhão de artilharia. Havia também 4 civis: o empresário Boaventura Machel, o eletricitista Orlando Machel, Estevão Manhiça servidor no Palácio Presidencial e a telefonista Beatriz Manuel. Dentre os civis, 3 eram irmãos do falecido presidente Samora Machel, e 5 pessoas haviam sido soltas por falta de provas, 4 militares e 1 cozinheiro (A Semana 1991; Moçambique 1992). Esse acontecimento marcante da conjuntura interna do Governo Chissano não tem sido abordado, ou tem sido ignorado nos estudos acerca da história contemporânea de Moçambique. A suposta tentativa de golpe de Estado pode ser enquadrada no cenário das mudanças político-econômicas sistêmicas ocorridas em Moçambique, nos quais, parte da elite político-econômica e militar perdeu seu poder e prestígio. O golpe poderia ser uma tentativa de recuperar o seu lugar na sociedade.

Em 1990, os EUA haviam conseguido impor uma ordem política na África Austral favorável à sua ideologia e interesses, pois todos os Estados da região haviam adotado a economia de livre mercado e operavam mudanças nas Constituições para aderir a sistemas democráticos liberais, como foi o caso de Moçambique. As transformações na África Austral estavam diretamente relacionadas à crise do bloco socialista e a queda do muro de Berlim, que deixou órfãos os governos de Moçambique e de Angola. Ao mesmo tempo, a existência do regime do *apartheid* e seu discurso belicista de Estado-tampão contra o avanço do comunismo na região deixavam de fazer sentido. Essa conjuntura contribuiu para os acordos de cessar-fogo nas guerras-civis em Moçambique e Angola.

No mesmo período houve mudanças político-econômicas profundas no cenário internacional e regional com a derrocada do bloco socialista soviético, o Consenso de Washington, o fim da Guerra Fria e o desmantelamento do sistema do *apartheid* na vizinha África do Sul. Em seguida, paulatinamente, Moçambique normalizou relações diplomáticas com a África do Sul, Malawi, Kenya, Indonésia, Marrocos e Israel. Com Chissano, Moçambique tornou-se um dos maiores receptores de ajuda internacional ao desenvolvimento na África Subsaariana. Além dos supracitados, distintos outros fatores internos e externos influenciaram de alguma forma a postura do Governo Chissano e sua política exterior.

O 1º Governo Chissano (1986-1994)

Chissano tornou-se Presidente da República Popular de Moçambique em 6 de novembro de 1986 sucedendo a Samora Machel, em uma transição direta na Frelimo. Chissano torna-se presidente em meio à pior crise da história de Moçambique: a morte de Machel. O país estava esfacelado pela guerra fratricida com a Renamo, com as infraestruturas sociais e econômicas completamente destruídas e sem apoios do mundo socialista que vivenciava uma crise sem precedentes. Chegado ao poder, Chissano nomeou novos ministros, camaradas de luta pela independência e jovens tecnocratas que se identificavam com a Frelimo. Ministérios importantes foram ocupados por camaradas da luta armada e membros da Frelimo com os quais mantinha relações de amizade e proximidade (Chissano 2011).

Conforme Tollenaere (2006), a morte súbita de Machel levou Chissano ao poder, ainda que fosse menos carismático, porém mais diplomático e pragmático. Ao suceder a Samora, Chissano conduziu a transição da guerra para a paz, a abertura do país aos investimentos estrangeiros e a incorporação da Renamo na vida política nacional. Na ótica de Brito (2016), o Governo Chissano cedeu às pressões dentro da própria Frelimo para abandonar os programas socialistas de “criação do homem novo” e “matar a tribo para fazer nascer a nação”, por outra concepção baseada no reconhecimento da diversidade – particularmente, a cultural e linguística – do povo moçambicano. Entretanto, na esfera política, o reconhecimento dessa diversidade nunca se efetivou. Pressionado, Chissano desenvolveu uma política de cooptação e promoção de quadros oriundos das províncias do Centro e Norte, como exigia a ala dos combatentes (Brito 2016). No tocante à diplomacia, houve substituição gradual dos ideólogos marxistas pelos novos quadros capitalistas. Aos poucos, os embaixadores e representantes de Moçambique no exterior nomeados durante o Governo Samora foram chamados de volta a Maputo e substituídos por outros da confiança de Chissano (Ferrão 2007; Ndelana 2016).

Com o tempo, a ala histórico-ideológica da Frelimo foi confinada ao Comitê Central (CC) do partido, sendo paulatinamente afastada da vida política do país e do governo. Nesse cenário, alguns históricos da Frelimo ainda ganharam cargos em programas e projetos de desenvolvimento nas províncias longe da capital, enquanto outros abocanharam empresas estatais ora privatizadas, transformando-se em “empresários de sucesso”. A mudança do sistema político-econômico do socialismo para o capitalismo, bem como do monopartidarismo para o multipartidarismo representou um salto impor-

tante para a inclusão e participação de segmentos sociais antes excluídos da vida econômica e política, como empresários e partidos políticos e sociedade civil. Contudo, ao mesmo tempo foi um processo traumático para parte da elite política da Frelimo que estava apegada ao poder desde a independência do país e que perdeu protagonismo político e prestígio social. Alguns sobreviveram se reinventando na vida econômica na condição de “empresários de sucesso”, bem como no setor bancário, outros abriram escritórios de advocacia, enquanto outros simplesmente desapareceram da cena política.

O Governo Chissano foi caracterizado pela abertura político-econômica de Moçambique. Houve maior participação das organizações da sociedade civil na vida política e social do país, com destaque para as igrejas católica e protestantes, que exerciam pressões para o fim do conflito armado e se envolveram diretamente nas negociações para os acordos de paz. Ao mesmo tempo houve alargamento dos direitos individuais e coletivos, afrouxamento das tensões externas com o mundo Ocidental por meio da aprovação da nova Constituição em 1991, que previa a liberdades de associação individual e coletiva, criação de associações, partidos políticos, organizações não governamentais de distintas naturezas, etc.

A partir da segunda metade da década de 1980, o Consenso de Washington tornou-se hegemônico. Na África, a década perdida foi caracterizada pelo crescimento negativo, agudização dos conflitos e crise dos regimes socialistas. As políticas de ajustamento estrutural das IBWs foram implementadas, o acesso a créditos e ajuda internacional foram decididas conforme a vontade e capacidade dos países africanos em implementar as reformas do FMI/BM. O alargamento da noção de direitos humanos, a exigência de democracia e a proteção da propriedade privada eram condições *sine qua non* para a eficiência dos programas de reforma econômica ocidentais. Moçambique não escapou dessas exigências e aceitou-as em troca de ajuda econômico-financeira. Dessa forma, foi um dos Estados africanos que mais recebeu elogios dos doadores e funcionários das IBWs, pela sua determinação em implementar as reformas político-econômicas (Abrahamsson e Nilsson 1996).

O período de 1987 a 2000 foi marcado pelo ajustamento estrutural e pela implementação das políticas das IBWs em Moçambique. Se as nacionalizações das empresas e de setores importantes da economia eram uma prioridade do Governo Samora para a transformação de Moçambique em uma economia socialista, no Governo Chissano ocorreu o inverso. As privatizações de quase todos os setores econômicos e das pequenas e grandes empresas tornaram-se prioritárias para a transformação em economia capitalista concorrencial. As pequenas e médias empresas foram destinadas

aos empresários nacionais enquanto as grandes empresas foram parar às mãos de estrangeiros.

Em 1988, o Papa João Paulo II, anticomunista, fez uma visita a Moçambique e realizou uma missa aberta ao público no maior estádio do país, o que foi entendido como um sinal de abertura do regime de Maputo, visto que após a independência o Estado havia se declarado marxista-leninista. Além da abertura de novas missões diplomáticas no Reino Unido, Suécia, Alemanha Ocidental e Quênia, o Estado Moçambicano estabeleceu novas alianças, assinou uma série de acordos regionais e tratados internacionais como a adesão à Commonwealth, à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), à África, Caribe e Pacífico (ACP), etc. A nova estratégia diplomática trouxe credibilidade a Moçambique na arena internacional, que saiu da “lista negra” dos EUA (Siteo, Kassotche e Pereira 2005). Chissano buscou novos parceiros econômicos, novas alianças políticas e tomou decisões político-econômicas pragmáticas. Estabeleceu relações diplomáticas com Estados antes improváveis.

O Acordo Geral de Paz de 1992

O Acordo Geral de Paz (AGP) entre o Estado Moçambicano e a Renamo foi assinado em Roma, em 4 de outubro de 1992, colocando fim a quase dezessete anos de guerra civil no país. O AGP foi mediado pela Comunidade de Sant’Egídio, organização religiosa da Igreja Católica com ampla experiência em mediação de conflitos em todo o mundo. A pré-mediação iniciou em 1984 com os primeiros diálogos entre o Governo de Moçambique e a Renamo, por meio das Igrejas Católica e Anglicana que constituíam o Conselho Cristão de Moçambique. Entretanto, somente em 1988 houve um sinal favorável do Governo de Moçambique para o avanço das negociações. Os italianos foram considerados os mediadores mais isentos, visto que as delegações de vários países envolvidos, como Portugal, EUA, Alemanha, Quênia, Malawi, Botswana e Zimbábwe, eram tidos como pró-Renamo ou pró-Frelimo (Lalá 2002). A Comunidade de Sant’Egídio desenvolveu uma diplomacia paralela àquela liderada pelos EUA e Estados da Europa Ocidental, enquanto uma organização religiosa não-governamental especialista em resolução de conflitos (Soriano 2015).

O Estado Moçambicano foi representado pelo presidente Joaquim Chissano e a Renamo por Afonso Dhlakama, líderes das partes beligerantes. O AGP contou com a presença de representantes de Estados vizinhos que

tinham interesses e participação direta ou indireta no conflito moçambicano, que serviram de testemunhas. Contou com a presidência do Governo italiano e do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros e, de figuras de alto escalão dos Estados vizinhos de Moçambique: o Ministro dos Negócios Estrangeiros da África do Sul, Roelof Botha; os presidentes do Zimbabwe e Botswana, Robert Mugabe e Ketumile “Keith” Masire; o Vice-Presidente do Quênia, George Saitoti; o Ministro da Presidência do Malawi, John Tembo; o Vice-Secretário Geral da OUA, Ahmed Haggag. Estavam como mediadores: Mario Raffalli, representante do Governo Italiano e coordenador dos mediadores; Dom Jaime Gonçalves, Arcebispo Igreja Católica na Beira, segunda maior cidade de Moçambique e zona de influência da Renamo; o Professor Andrea Riccardi e Dom Matteo Zuppi, ambos da Comunidade de Sant’Egídio. Também estavam os representantes dos observadores internacionais: James Conah, Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Políticos da ONU; o Embaixador Herman Cohen, Subsecretário de Estado do Governo dos EUA; o Embaixador Philippe Cuvillier, representante do Governo da França; José Manuel Durão Barroso, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Portugal; e Patrick Fairweather, representando o Governo do Reino Unido (Awepaa 1992). O AGP era constituído por sete protocolos que versavam sobre os princípios fundamentais do Acordo: formação e reconhecimento dos partidos políticos; lei eleitoral; questões militares; garantias; cessar-fogo; e conferência dos doadores.

Nesse tabuleiro geopolítico, a Comunidade de Sant’Egídio e a Itália foram aceites tanto pela Frelimo quanto pela Renamo devido à sua neutralidade e histórico de intervenções para a paz na ordem mundial desde os anos 1970. Nascida em 1968, a Comunidade de Sant’Egídio, uma associação de religiosos leigos, se tornou um mediador internacional e expert em resolução de conflitos (Soriano 2015). Antes das conversações de Roma houve distintas negociações secretas sobre o conflito moçambicano acontecidas em Portugal, Alemanha, França e EUA, todas sem sucesso. A Renamo tinha assessores e think tanks dos EUA e Grã-Bretanha ao seu lado, que muitas vezes, elaboraram propostas de paz mais críveis que as da Frelimo partido-Estado³. Tanto para a Frelimo quanto para a Renamo, os padres da Comunidade de

3 Entre 1976 e 1988, a Renamo contou com apoio económico de grupos conservadores e lobistas norte-americanos e britânicos, ligados ao Partido Republicano dos EUA nas administrações Carter e Reagan, bem como ao Partido Conservador de Margaret Thatcher. Além desses, havia os think tanks que produziam pesquisas, análises e relatórios como a Chatham House, a Human Rights Watch. Alguns dos think tanks auxiliavam as partes beligerantes – Frelimo e Renamo – com sua expertise e produziam análises parciais, penderas a um dos lados..

Sant'Egídio constituíam os mediadores perfeitos por conta de seu histórico na mediação de conflitos e imparcialidade, pois não representavam nenhum dos lados.

O jogo de dois níveis no AGP

O jogo de dois níveis descrito por Putnam (2010) foi movimentado nas negociações do AGP entre o Estado Moçambicano e a Renamo. No nível doméstico o presidente Chissano teve que negociar com a ala ideológica e histórica da Frelimo que se recusava a reconhecer a Renamo enquanto movimento opositor, ao mesmo tempo em que se equilibrava diante das exigências da própria Renamo e das pressões da sociedade moçambicana para pôr fim à guerra. No nível internacional, Chissano teve que lidar com as pressões dos mediadores externos: dos Estados vizinhos da África Austral, como Robert Mugabe do Zimbabwe, dos Estados da Europa Ocidental e dos EUA, os principais doadores da ajuda internacional, e dos países da Comunidade de Sant'Egídio.

No AGP houve flexibilização de posições políticas e vantagens para ambos os beligerantes, Frelimo e Renamo. No nível doméstico, Chissano conseguiu “pacificar” a Renamo e manter um sistema político e de governo favoráveis à Frelimo, o que possibilitou vencer as primeiras eleições multipartidárias e as subsequentes, num jogo de soma zero no qual quem ganha as eleições presidenciais e legislativas fica com tudo e governa sozinho, sem qualquer tipo de participação da oposição. No nível internacional, o Governo Chissano conseguiu barganhar a ajuda internacional e o perdão total da dívida externa de Moçambique junto aos principais doadores ocidentais nas negociações do Clube de Paris entre 1997 e 2000. A Renamo também obteve seus ganhos: seus guerrilheiros foram anistiados dos crimes cometidos durante o conflito armado, conseguiu reconhecimento nacional e internacional enquanto movimento opositor ao Estado Moçambicano, obrigou a Frelimo a abandonar o socialismo e o regime monopartidário, a sentar-se na mesa das negociações para discutir a paz, a aderir ao sistema democrático e à economia liberal, bem como a realizar eleições multipartidárias. Por ter forçado a Frelimo a abrir-se ao multipartidarismo e regime democrático, o líder da Renamo Afonso Dhlakama se intitulava de “pai da democracia” em Moçambique. À luz do AGP, a elite dirigente da Renamo mudou-se para a cidade capital, recebeu casas e um fundo partidário permanente do Estado Moçambicano.

Contudo, mesmo com o AGP e as eleições multipartidárias, as feridas da guerra nunca sararam, a desconfiança política entre a Frelimo e a Renamo perdurou. Contrariamente às experiências bem-sucedidas na África do Sul pós-*apartheid*, Moçambique não criou uma comissão de verdade e reconciliação nacional como alternativa de reflexão acerca da guerra-civil, reconhecimento das atrocidades cometidas ou pedidos de perdão, nem conciliação entre os moçambicanos.

Internamente, o AGP foi visto como uma vitória diplomática de Chissano, que soube se equilibrar entre a ala radical da Frelimo, as exigências da guerrilha da Renamo e as pressões da comunidade internacional. Durante o Governo Chissano, Moçambique alcançou altos índices de crescimento econômico, cerca de 7% ao ano, algo que foi utilizado pela elite governante como bandeira para obter apoios externos junto à comunidade internacional, argumentando que o desempenho positivo na cooperação internacional contribuía para a paz (Lalá 2002).

O AGP permitiu a emergência de novas agendas político-econômicas em Moçambique, como a democratização, a desmilitarização do país e a concentração de esforços na redução da pobreza, desenvolvimento econômico e social. Após o AGP e as primeiras eleições multipartidárias, houve um desinvestimento nas forças armadas e na defesa do território moçambicano. O modelo de paz liberal combinava somente com o crescimento econômico e a democratização. As agendas externas impostas ao Governo tinham como prioridades a reconstrução do país, o combate à pobreza, investimentos em infraestruturas, agricultura, educação, saúde, o reforço das instituições democráticas, etc. O Governo Chissano foi pressionado pela comunidade internacional com a ideia de que só era possível ter paz se o país tivesse forças armadas fracas. Houve pressão para dismantelar as forças armadas e o Governo não tinha condições de contrapor às pressões dos doadores da ajuda internacional ao desenvolvimento. Dessa forma, houve uma redução das capacidades militares do Estado Moçambicano que, três décadas depois, o país se ressentiria diante de novas ameaças: controle das fronteiras terrestres e marítimas, tráfico internacional, contrabando e terrorismo.

O AGP foi uma vitória do “método Sant’Egídio” e da “fórmula italiana” e seu peacemaking, uma via de negociações de paz baseada na boa vontade e confiança mútua, instituída pelos padres e professores da Comunidade de Sant’Egídio. Após anos de negociações falhadas que envolveram diplomatas europeus e norte-americanos em encontros secretos dentro e fora do país – em capitais africanas e europeias como Nairobi, Blantyre, Harare,

Lisboa, Berlim e Londres – a diplomacia dos padres italianos mostrou-se eficaz para um acordo de paz em Moçambique.

O 2º Governo Chissano (1994-2004)

No segundo mandato presidencial, saído das primeiras eleições gerais multipartidárias em Moçambique ocorridas em 1994, Chissano cercou-se de jovens tecnocratas do Estado, que possuíam formação universitária e haviam assimilado a cartilha do FMI/BM. O critério de escolha dos ministros e cargos de alto-escalação continuava sendo a confiança pessoal e político-partidária, como aponta sua autobiografia (Chissano 2011). Os tecnocratas do Governo Chissano eram integrantes do partido Frelimo, mas não necessariamente militantes ideológicos. Parte eram simpatizantes que se identificavam com a era revolucionária, mas que não viviam da política, eram funcionários públicos, professores universitários, colaboradores de ONGs e empresários do setor privado que foram convidados a tomar parte no Governo. Parte dos tecnocratas foram escolhidos porque se destacaram de alguma forma, tinham ideias inovadoras ou eram liberais e pragmáticos.

De acordo com Plank (1993), o abandono da Frelimo de seus princípios socialistas e a adesão à abordagem desenvolvimentista do FMI/BM foi acompanhada por uma dramática erosão da autoridade doméstica, à medida que doadores, consultores estrangeiros e ONGs assumiram responsabilidades anteriormente reservadas ao Estado. Na ótica do autor, os líderes moçambicanos foram obrigados a ceder a uma influência cada vez maior na política doméstica às escolhas políticas das agências externas, a fim de manter o fluxo de ajuda e evitar o colapso econômico.

A deterioração do Estado não estava em questão. A extrema dependência de Moçambique à ajuda externa representava um dilema não apenas para os que estavam no poder, mas também para os doadores. A renúncia parcial do controle do Estado Moçambicano sobre as suas políticas econômicas e sociais implicava em novas responsabilidades potencialmente desconfortáveis para as principais agências de ajuda (Plank 1993).

Em alguns momentos houve embates ideológicos evidentes entre os históricos marxistas convictos da Frelimo e os jovens tecnocratas neoliberais. Exemplos desses choques aconteceram na discussão da Lei de Terras, na qual os jovens tecnocratas defendiam a flexibilização do acesso ou mesmo a venda de terras, particularmente aos grandes investidores estrangeiros e companhias multinacionais. Já a ala radical ideológica defendia que a terra

continuasse propriedade inalienável do Estado, que deveria conceder somente o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) aos cidadãos, empresas e investidores como vinha fazendo desde a independência.

Houve outros choques de ideias entre as duas alas no tocante à liberalização de setores econômicos ainda não privatizados, como a aviação civil, portos e caminhos de ferro, telecomunicações e correios, que continuaram monopolizadas pelo Estado. Ficou evidente a rota de colisão entre os “libertadores da pátria” e os “tecnocratas”. Na ótica dos libertadores, os mais jovens não eram de confiança, podiam vender o país aos estrangeiros em pouco tempo. Tais críticas catapultaram a candidatura de Armando Guebuza, um histórico, linha-dura e libertador da pátria. Com a ascensão de Guebuza a Secretário-Geral da Frelimo em 2003 e até ao final do mandato do Governo Chissano em 2005, iniciar-se-ia uma catarse dentro do partido, com fortes críticas e pressões à gestão Chissano, acusada de “corrupção”, “burocratismo” e “deixar andar”.

Moçambique mudou de sistema econômico e a Constituição aderindo ao multipartidarismo, mas não houve mudanças políticas significativas. A elite política se manteve no poder, transformando-se em elite político-econômica. Os antigos “camaradas” socialistas tornam-se os “novos patrões” no capitalismo ao abocanharem as antigas empresas públicas por meio das privatizações. A onda de privatizações sem empresários transformou os antigos camaradas-dirigentes da Frelimo em novos patrões. Nasceu uma classe média moçambicana oriunda das privatizações das empresas e bancos estatais, cujo capital econômico era proveniente de escândalos econômico-financeiros e da apropriação de bens e serviços do antigo Estado socialista. A tentativa de criar uma classe empresarial moçambicana falhou. Em seu lugar emergiu uma burguesia que nunca poupou, cujo capital era oriundo do saque e pilhagem de empresas públicas ora privatizadas. Moçambique tornou-se um “país que produz ricos ao invés de produzir riqueza”, parafraseando uma célebre frase do escritor Mia Couto.

Além da corrupção em todos os setores, havia uma inflação excessiva e os salários permaneciam baixos. Como resultado da conjuntura, os funcionários públicos roubavam os próprios materiais de trabalho e insumos para revender no mercado paralelo. Outros utilizavam meios do Estado – máquinas, automóveis, tratores, ferramentas, etc – em negócios pessoais. As políticas de ajustamento estrutural e o acordo de paz trouxeram prosperidade para uma minoria – os dirigentes, políticos e deputados – que desfilavam pela cidade em casas, carros e restaurantes suntuosos. Assim, criou-se uma pequena classe de novos ricos (Hanlon 1997).

O Governo Chissano também foi marcado por inúmeras greves do setor produtivo, dos transportadores privados semicoletivos conhecidos como “chapa-100” e dos panificadores, por conta dos altos preços dos combustíveis. Trabalhadores de vários setores e empresas organizaram-se em sindicatos para defender os seus direitos, desvinculando-se do partido Frelimo. Desse modo selou-se o divórcio entre o partido dos camaradas, os trabalhadores e organizações de massas, com destaque para a mutação da Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), antes um braço de mobilização política da Frelimo, que se transformou em uma central sindical, passando a denominar-se OTM-CS. Foi no Governo Chissano que se iniciaram as “revoltas do pão”, que acontecem anualmente, nas quais população, trabalhadores, chapa-100, panificadores, etc, fazem greve por conta do alto custo de vida vivenciado em Moçambique.

Esses grupos de pressão, e mesmo a Igreja Católica, tinham interesses distintos daqueles negociados pelo Governo Chissano com as IBWs e que resultaram em políticas de austeridade fiscal. Os acordos internacionais assinados com o FMI/BM e as políticas de ajustamento estrutural que pareciam ser benéficos para a economia moçambicana reverberaram negativamente no âmbito doméstico, sendo alvo de oposição feroz dos grupos de interesses nacionais.

A falência de bancos – Banco Comercial de Moçambique, Banco Austral – e de pequenas e grandes empresas privatizadas geridas por membros do Partido, bem como assassinatos de jornalistas e auditores fiscais que investigavam rombos financeiros, foram outra marca do tempo de Chissano⁴. Ainda assim, após o fim de seu segundo mandato e de ter abandonado “voluntariamente” o poder, Chissano foi galardoado com o prêmio Mo Ibrahim de Boa Governança no ano 2007, que reconhece líderes africanos pela excelência na liderança política e boa governação. Chissano recebeu o prêmio na sua primeira edição das mãos do antigo Secretário da ONU Kofi Annan, que reconheceu seu contributo na criação de uma democracia estável e progresso econômico em Moçambique.

Pouco notada quando comparada com as mudanças de regime no Leste europeu, América Latina e África, a transição moçambicana do socialismo para a democracia ocidental foi tumultuada, mas sem ter experimentado o colapso do regime governamental. Entretanto, o programa de privati-

4 Refiro-me ao assassinato de Carlos Cardoso, jornalista investigativo e editor do Jornal por fax Metical, e de António Siba-Siba Macuácu, um economista e auditor fiscal do Banco de Moçambique, o Banco Central, que investigava o rombo na gestão do Banco Austral, ambos ocorridos no ano 2001.

zação do Estado Moçambicano liderado por Chissano foi considerado o mais bem sucedido de África. A conclusão pacífica das duas primeiras eleições gerais sugeria que as chances de consolidação democrática eram tão boas quanto a privatização e melhor do que no resto dos países africanos (Pitcher 2002). A autora considera que embora as privatizações tivessem alterado as instituições estatais, o processo e o resultado dessas não eliminaram o poder do Estado, apenas redirecionaram-no. O Governo descartou a gestão direta do Estado nas empresas e fábricas, optando por uma dependência do setor privado, investimento estrangeiro e empréstimos bancários. Moçambique tem servido de modelo idealizado pelas prescrições neoliberais, a ser seguido por outros.

O puritanismo de Estado do Governo Samora não foi continuado no Governo Chissano, foi substituído pelo neopatrimonialismo de Estado. O Governo Chissano ficou associado ao ápice da corrupção em Moçambique e ao enriquecimento ilícito da elite empresarial. Uma corrupção endêmica em todos os setores e reconhecida pelos organismos internacionais em diversos relatórios. A ajuda econômico-financeira injetada pelo FMI/BM para as pequenas e médias empresas moçambicanas privatizadas nunca foi reembolsada. Os financiamentos foram parar às mãos de empresas geridas por indivíduos do partido no poder. Os empresários nacionais se dirigiam aos bancos e solicitavam empréstimos e, como garantia, apresentavam o cartão de membro do partido no poder.

Ao final do mandato, o Governo Chissano ficou famoso por decisões impopulares ao seguir à risca as receitas econômico-financeiras de Bretton Woods, cujas consequências foram exitosas para a economia, mas terríveis para o tecido social moçambicano. O ajustamento estrutural e as privatizações foram consideradas bem-sucedidas pela Comunidade Internacional, mas internamente resultaram em falência das indústrias, comércio e empresas nacionais, em despedimentos em massa por conta do redimensionamento das empresas, baixos salários, aumentos do custo de vida e pela austeridade fiscal.

A política externa

A política externa de Moçambique – considerada radical no Governo Samora – foi se tornando mais suave com Chissano. O país começou a desempenhar papel-chave em questões importantes e como mediador entre os países ocidentais e os Estados da África Austral. As relações com os EUA

melhoraram significativamente e o Estado adaptou-se às exigências das IBWs. Durante o VI Congresso em 1991, a Frelimo abandonou o seu papel como partido de vanguarda marxista-leninista e foi votada a proposta de uma nova Constituição. O Governo deu início a uma transição da economia planificada a nível central para uma economia de mercado mais liberal (Abrahamsson e Nilsson 1994).

Com um Estado mais descentralizado e poder difuso entre os ministros e ministérios, o Governo Chissano vivenciou os últimos anos da Guerra-Fria, caracterizando-se pelo distanciamento forçado da URSS por conta da conjuntura de crise do socialismo soviético e pelo afrouxamento das tensões com o mundo Ocidental, que passou a ser visto como um parceiro para o desenvolvimento de Moçambique. Após uma década de cooperação com a URSS, ficou claro que Moscou não havia enviado ajuda econômico-financeira suficiente, armamento pesado, oficiais militares, técnicos e treinado tropas suficientes que garantissem a defesa do território moçambicano diante dos ataques do regime do *apartheid*, quando comparado com o apoio soviético dado ao Estado Angolano. Aliado a esse fato, no início da década de 1980, Moscou havia vetado a entrada de Moçambique no Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), algo que impossibilitou o Estado Moçambicano de aceder a recursos financeiros dessa organização socialista⁵.

Cabrita (2013) argumentou que embora o Estado Moçambicano tivesse se definido como país marxista-leninista em 1977, esperando em contrapartida a atribuição do mesmo estatuto que Cuba usufruía ao nível da COMECON, a URSS rejeitou essa pretensão com o argumento de que Moçambique não era um país socialista, mas somente um país de orientação socialista. Muito antes da queda do Muro de Berlim e das reformas econômicas de Mikhail Gorbachev, o líder da URSS havia recomendado que países como Moçambique deveriam diversificar suas relações econômicas internacionais, visto que a economia soviética havia atingido o ponto de exaustão e não podia mais suportar o tipo de relações que vinha mantendo com os países do Terceiro Mundo, nem lhes servir de modelo. Mesmo antes de Gorbachev chegar ao poder em abril de 1985, a URSS já dava sinais de fragilidade econômica ao vetar a adesão de Moçambique e de outros países às instituições financeiras e econômicas do Bloco soviético (Velooso 2007; Cabrita 2013).

5 A COMECON era uma organização que integrava Estados do Leste Europeu criada em 1949. Mais tarde foi alargada, permitindo a adesão de países do bloco socialista de outros continentes, como América Latina, Ásia e África. Era uma resposta soviética à criação do Plano Marshall, visando apoiar economicamente os países do Bloco socialista.

Na ótica de Gorbachev (1988), as nações africanas tinham o direito legal de livre escolha dos seus caminhos de desenvolvimento. Dessa forma, o líder soviético condenava as tentativas de intervenção nos assuntos internos africanos e afirmava que a URSS não tinha mais interesses na África Austral. Para ele, todas as nações tinham o direito de escolher seu próprio caminho para o desenvolvimento, dispor do próprio destino, de seu território e de seus recursos humanos e naturais (Gorbachev 1988).

Nessa conjuntura, a política externa de Chissano foi caracterizada pela abertura econômica de Moçambique ao comércio internacional e implementação das políticas do FMI/BM. Com Chissano efetivou-se a cooperação com instituições do mundo Ocidental. A agenda de política externa passou a ser norteadada de fora para dentro, ditada pelos doadores da ajuda internacional e baseada no desenvolvimento econômico liberal. Moçambique projetou-se no plano internacional como um exemplo de pacificação e alinhamento com o mundo ocidental, sendo considerado o “menino bonito do FMI” na África Austral, por ter adotado à risca a cartilha das IBWs e dos principais doadores internacionais.

No tocante ao engajamento externo de Moçambique, Siteo, Kassotche e Pereira (2005) apontam que o país tornou-se amplamente dependente de recursos externos para o seu desenvolvimento e, que grande parte da ajuda e do alívio da dívida externa fornecidas foram vinculadas a condições particulares. Por outro lado, os moçambicanos sentiam-se preocupados em relação à soberania e capacidade do governo definir suas próprias prioridades e projetar seus próprios programas de desenvolvimento. Na ótica desses autores, Moçambique ajustou sua política interna e externa conforme as circunstâncias objetivas do mundo e tendo em conta as pressões impostas pelos atores internacionais. Dessa forma, a diplomacia moçambicana se ajustou com sucesso às novas circunstâncias. Essa redefinição da política e da estratégia levou a Frelimo a identificar uma nova visão da sua relação com os cidadãos, se comprometeu com os princípios dos direitos humanos e democratização.

Macamo (2003) afirma que o país foi alvo de intervenção externa, de disciplinarização econômico-financeira e da violência totalitária do ajustamento estrutural. Assim, Moçambique deixou de ser sujeito, ator, uma sociedade, sistema político e economia com agendas próprias para se tornar objeto de intervenção do FMI/BM. Foi por meio dos programas de ajustamento estrutural que Moçambique se normalizou, isto é, se submeteu voluntariamente aos poderes das IBWs sem se dar conta desse processo (Macamo 2003).

Em sua análise do processo de reconstrução pós-guerra, Hanlon (1997) apontou que FMI/BM bloquearam todos os esforços de reconstrução do país e os moçambicanos não se beneficiaram da paz. A fórmula do FMI/BM dizia que investir demasiados recursos na reconstrução pós-guerra geraria inflação. Assim, primeiro era necessário conter a inflação e impor limites às despesas do Estado, fazendo com que os projetos de reconstrução – reabertura de estradas, pontes, lojas, escolas, postos de saúde – atrasassem ou fossem adiados. Os bancos tinham ordens escritas do FMI para restringir o acesso ao crédito e só emprestar dinheiro a grandes companhias e comerciantes já estabelecidos. A agricultura foi considerada atividade de alto risco, sem crédito agrícola.

Vários estudiosos têm apontado que o colapso do projeto socialista e a sua substituição por uma economia de mercado livre foi resultado previsível dos esforços persistentes e conscientes do Ocidente para minar a agenda revolucionária da Frelimo e sujeitar novamente o país às demandas do capitalismo global (Pitcher 2002).

Assim, temas como equilíbrio fiscal, desenvolvimento econômico, combate à pobreza e integração regional na África Austral se tornaram as principais pautas da agenda político-econômica do Governo Chissano. O Governo estava mais preocupado com a sua imagem internacional, bem como em agradar ao FMI/BM e parceiros ocidentais em troca da ajuda econômica externa, do que em responder aos inputs, às demandas internas e da sociedade civil moçambicana. A privatização de setores importantes da indústria, a adoção fiel da cartilha neoliberal, as relações econômicas e de cooperação com parceiros improváveis, como a Indonésia, Israel e Marrocos, deixaram claro uma mudança da política externa moçambicana do campo ideológico para o pragmatismo econômico, com ênfase no discurso desenvolvimentista e redução da pobreza.

Conclusão

O artigo analisou a conjuntura político-econômica de Moçambique durante o Governo Chissano, destacou os acontecimentos, os atores nacionais e internacionais e seus interesses. Joaquim Chissano foi o presidente mais longo da história de Moçambique, totalizando dezoito anos no poder. Sucedeu à Samora Machel por conta da morte deste, em uma eleição direta dentro do partido Frelimo sem a participação da população ou da sociedade civil. Chissano possuía experiência política. Foi presidente de Moçambi-

que entre 1986 e 1994, no período do partido único, e de 1995 a 2005, no período multipartidário. A conjuntura política de seu Governo foi marcada por transições político-econômicas e mudanças profundas, o fim do socialismo, políticas de ajuste estrutural, adesão à economia de mercado e modelo multipartidário impostas pelas IBWs e mundo Ocidental em troca da ajuda econômica. Houve abertura política, alargamento dos direitos individuais e coletivos, bem como aceleração das negociações com a Renamo. O fim do conflito armado e acordo de paz entre o Estado Moçambicano e a Renamo foi o acontecimento marcante do Governo Chissano. As transformações no sistema internacional e regional influenciaram a política doméstica e exterior de Chissano, que se distanciou da URSS, o único ator a sair de cena e a não participar das negociações para a resolução do conflito moçambicano.

A transição para o capitalismo, a Constituição de 1990 e o multipartidarismo representaram maior participação de empresários, partidos políticos e da sociedade civil na sociedade moçambicana, ao mesmo tempo em que parte da elite política oriunda do socialismo monopartidário perdia poder e prestígio político, daí a suposta tentativa de golpe de Estado de 1991. Com Chissano, o Estado Moçambicano apresentou posições ideológicas mais flexíveis, afrouxou as tensões e passou a dialogar com o mundo Ocidental e estabeleceu relações diplomáticas e de cooperação antes impensáveis. Houve mudanças de paradigma em Moçambique com a liberalização da economia e adoção do regime multipartidário. Com o fim da guerra civil, as agendas de política doméstica e externa mudaram. Moçambique focou na reconstrução, desenvolvimento, equilíbrio fiscal, combate à pobreza, com investimentos significativos na agricultura, saúde e educação e na integração regional. Os fortes posicionamentos políticos de Moçambique na região ficaram enfraquecidos, enquanto a integração econômica regional ganhava destaque, com Moçambique a tornar-se no principal parceiro da África do Sul em uma interdependência assimétrica. O Estado tirou vantagens econômicas da submissão ao FMI/BM, ao mesmo tempo que se tornou mais dependente da ajuda internacional. Os Estados ocidentais transformaram-se nos principais parceiros comerciais e doadores da ajuda para o desenvolvimento de Moçambique.

No nível doméstico, o Governo Chissano ficou associado ao multipartidarismo e introdução do liberalismo econômico, à ampliação das liberdades individuais e coletivas, mas também às privatizações dos principais setores da economia, à racionalidade capitalista e política do *laissez-faire* e milhões de desempregados decorrente do ajuste estrutural. Chissano destacou-se pela diplomacia, capacidade de negociação para a manutenção da paz. Nas relações internacionais pelo convencimento dos doadores a apoiar o Estado e pelo pragmatismo político-econômico. Entretanto, a tentativa de criação de

uma classe média moçambicana por meio das privatizações das empresas públicas, bem como da transformação da elite política governamental em empresariado nacional fracassou por falta de experiência em gestão e terminou em escândalos econômico-financeiros e corrupção generalizada devido a relações promíscuas entre o partido e o Estado.

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, Hans, e Anders Nilsson. 1996. “The Washington Consensus” e Moçambique: a importância de questionar o modo de pensar ocidental sobre o processo de desenvolvimento no continente africano. Tradução de Dulce Leiria. Maputo: Padrigu.
- . 1994. Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. 1 ed. Tradução de Dulce Leiria. Maputo: Padrigu, CEEI-ISRI.
- A Semana. 1991. Moçambique: “Completaram-se as investigações preliminares no complô do golpe.” *A Semana na África*, Clipping sobre PALOP e África Austral. n. 16, 25 novembro a 01 dezembro 1991, p.28.
- Awepaa. 1992. *General Peace Agreement of Mozambique/ Acordo Geral de Paz de Moçambique*. Amesterdam: African European Institute.
- Ayerbe, Luís. 2016. “Análise de conjuntura em relações Internacionais: acontecimentos, atores e interesses”. In *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: abordagens e processos*, organizado por Luís Ayerbe, 13-45. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Brito, Luís de. 2016. “Instituições políticas e unidade nacional”. In *Desafios para Moçambique- 2016*, organizado por Luís de Brito et al, 23-32. Maputo: IESE.
- Cabrita, João. 2013. “De novo a morte de Samora Machel-5: o acidente de Mbuzini e a política externa da União Soviética”. Canal de Moçambique, 16-17.
- Chissano, Joaquim. 2011. *Vidas, lugares e tempos*. Brasília-DF: Editora Fundação Universa.
- Cozendey, Carlos. 2013. *Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG.
- Ferrão, Valeriano. 2007. *Embaixador nos USA*. Maputo: Ndjira.

- Figueira, Ariane. 2011. *Introdução à Análise de Política Externa*. vol. 1. São Paulo: Saraiva.
- Gorbachev, Mikhail. 1988. *Perestroika: novas ideias para o meu país e o mundo*. 22 ed. atualizada. Tradução de J. Alexandre. São Paulo: Editora Best Seller.
- Hanlon, Joseph. 1997. *Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Tradução de Maria de Lourdes Torcato. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Imprensa Universitária da UEM.
- Lalá, Anícia. 2002. “Dez Anos de Paz em Moçambique: da visão normativa à perspectiva realista”. *Estudos Moçambicanos* 20, 19-40.
- Macamo, Elísio. 2003. “Da Disciplinarização de Moçambique: ajustamento estrutural e as estratégias neoliberais de risco”. *Africana Studia* 6, 231-255.
- Moçambique, Tribunal Supremo da República de. 1992. “Processo n. 12/91-2, Acórdão de 4 de Setembro de 1992: Indícios suficientes: liberdade de expressão e opinião.” Maputo, 4 de Setembro de 1992.
- Ndelana, Lopes Tembe. 2016. *From UDENAMO to FRELIMO and Mozambican Diplomacy*. Headline Books: Terra Alta.
- Pereira, Joaquim. 2020. *Análise de conjuntura econômica*. Curitiba: Intersaberes.
- Pitcher, M. Anne. 2002. *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*. New York: Cambridge University Press.
- Plank, David. 1993. “Aid, Debt, and End of Sovereignty: Mozambique and its donors.” *The Journal of Modern African Studies* 31, 407-430.
- Putnam, Robert. 2010. “Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.” Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Lacerda. *Revista de Sociologia e Política* 18 (36): 147-174.
- Sitoe, Eduardo, Florentino Kassotche, e Amílcar Pereira. 2005. “Mozambique: external engagement and diplomacy.” In *External engagement: experiences from Ghana and Mozambique*, organizado por Elizabeth Sidiropoulos, (6), 57-78. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs.
- Soriano, Victor. 2015. “La Communauté de Sant’Egidio et le Mozambique (1980-1990) Une diplomatie parallèle à la fin de la guerre froide ?” *Forum Romano Belgicum*, 10-17.
- Souza, Herbert J. de. 1984. *Análise de Conjuntura*. 27 ed. Petrópolis: Vozes.

- Tollenaere, Marc de. 2006. *Apoio a democratização a Moçambique Pós-Conflito: intenções e resultados*. Netherlands: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Veloso, Jacinto. 2007. *Memórias em Voo Rasante: contributos para a história política recente da África Austral*. Lisboa: Papa-Letras.
- Vieira, Rosângela. 2015. “Como Fazer ‘Análise de Conjuntura’ numa Abordagem Histórica.” In *A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina*, organizado por F. Corsi, J. Camargo, e A. Santos, 15-24, Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica.

RESUMO

O artigo analisa a conjuntura política de Moçambique durante o Governo Chissano. Movimenta a lógica dos dois níveis e a perspectiva interméstica como aportes teóricos e a metodologia de análise de conjuntura. Chissano governou Moçambique em meio a transições domésticas e externas: passagem do socialismo ao capitalismo, mudanças na Constituição, acordo de paz com a Renamo e primeiras eleições multipartidárias. A conjuntura internacional e regional foi marcada pelo Consenso de Washington, fim da Guerra-Fria e do *apartheid* sul-africano. O distanciamento do bloco soviético, a ruptura com o socialismo, a introdução do liberalismo econômico, as liberdades individuais e coletivas, o afrouxamento de tensões regionais e com o Ocidente foram marcas das políticas doméstica e externa de Chissano. A política do *laissez-faire* e a tentativa de criar uma classe média moçambicana conduziu a escândalos financeiros e corrupção generalizada. Chissano buscou outras ideologias, negociou com parceiros improváveis e adotou pragmatismo econômico. Cercado de tecnocratas, seguiu à risca as receitas do FMI/BM, com decisões impopulares que levaram a convulsões sociais: ajustamento estrutural, privatizações e milhões de desempregados. O acordo de paz e o perdão total da dívida externa foram suas grandes conquistas diplomáticas. Ao final de seu governo, Moçambique havia perdido protagonismo político regional, subordinando-se a agendas externas e cada vez mais dependente da ajuda internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Moçambique. Governo Chissano. Análise de conjuntura. Política interna e externa.

Recebido em 22 de dezembro de 2022

Aceito em 20 de março de 2023