

# Emergência de ONGs internacionais em Moçambique, 1983 - 2000

HAMILTON MATSIMBE

**RESUMO:** O artigo busca compreender o impacto da intervenção das ONGs em Moçambique, desde 1983. O objectivo é identificar factores que explicam a proliferação de ONGs e argumenta que calamidades naturais, guerra e o PRES foram determinantes. Resultados preliminares mostram que os problemas criados pela seca, cheias, combinados à crise econômica, permitiram que centenas de ONGs atuassem na ajuda de emergência com programas de reconstrução e reabilitação, papel tradicionalmente do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Moçambique. ONGs. Calamidades naturais. Guerra.



## The Emergence of International NGOs in Mozambique, 1983-2000

**ABSTRACT:** This article seeks to understand the impact of INGO interventions in Mozambique since 1983. The objective was to identify factors that explain the proliferation of INGOs and argue that natural disasters, war and PRES were determinants. Preliminary results show that the problems created by drought and floods, combined with the economic crisis, allowed hundreds of INGOs to act as emergency aid with reconstruction and rehabilitation programs, traditionally the role of the state.

**KEYWORDS:** Mozambique. INGOs. Natural Disasters. War.

---

**HAMILTON MATSIMBE**

Doutor em História Social das  
Relações Políticas pela Universidade  
Federal do Espírito Santo (UFES).  
Professor Assistente da Universidade  
Eduardo Mondlane (Moçambique).  
E-mail: hamilton45@rocketmail.com

---

RECEBIDO: 23/12/2022

APROVADO: 09/02/2023

## **1 Introdução**

A história sobre a transição de Moçambique pode ser dividida em três etapas: (i) a experiência socialista, (ii) o Ajustamento Estrutural e, (iii) o multipartidarismo. O primeiro inicia com a tomada de posse do governo de transição, em setembro de 1974 e vai até a realização do IV congresso da FRELIMO. Objectivamente termina com as primeiras negociações, em 1984, visando à abertura e transição para uma economia de mercado. Ainda que discutível, o processo de liberalização começa com as decisões de IV Congresso da FRELIMO. Em 1984, o governo de Moçambique fechou as negociações assinando acordos de adesão as Instituições Financeiras Internacionais (IFI's).

A partir de 1987, com o Programa de Reabilitação Econômica (PRE), a economia nacional é dominada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Este período, dominado pelas privatizações e penetração do capital ocidental faz ponte com o período do multipartidarismo que se seguiu ao Acordo Geral Paz (AGP) e o período de supervisão e vigência da Missão das Nações Unidas em Moçambique – ONUMOZ, entre 1992 e 1994. A economia, neste período, é dominada não somente pelas IFI's, mas também pelos doadores bilaterais e ONG's Internacionais (ONGI's), num contexto de crise econômica agudizada pela guerra e calamidades naturais.

## **2 Calamidades naturais e proliferação de ONGIs**

As ONGI's operam em Moçambique desde o período da Luta de Libertação Nacional. Contudo, os problemas criados pelas políticas de transição, combinadas às calamidades naturais, contribuíram para a sua proliferação no país. O país tem estado a ser assolado, ciclicamente, por um conjunto de intempéries com destaque para a seca, cheias e ciclones. A localização na Zona de Convergência Tropical e a disposição do relevo, dominado por vastas planícies, no sentido oeste-este, tornam o país vulnerável. Além de o canal de Moçambique constituir-se área de formação de ciclones, nove bacias hidrográficas internacionais atravessam o território para desaguar no Índico. A combinação destes

fatores, progressivamente cíclicos inviabiliza o desenvolvimento. Independente desde 1975, Moçambique vem se debatendo com o impato destes fatores na economia nacional, como podemos ver na tabela a baixo.

**Tabela 1: Calamidades naturais em Moçambique**

Anos	Cheias/ bacias	Ciclones		Seca/provín- cias
		Nome	Área afetada	
1976	Incomáti	Claudette	Maputo e Gaza	
1978	Limpopo			
1979	Búzi, Púngue Zambeze	Angelle	Nampula	
1982/3				Gaza e Inhambane
1984	Umbeúzi	Demoína	Maputo, Gaza e Inhambane	
1988		Filão	Zambézia	
1991/2				Sofala
1994		Nadia	Nampula	
1996	Limpopo			
1997	Buzi, Púngue, Zambeze	Bonita		
1999	Inharrime e Govuro	3S		
2000	Umbelúzi, Limpopo, Incomáti, Save, Buzi	Eline, Huda	Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala	
2001	Púngue, Zambeze, Chire, Licungo		Sofala, Zambézia e Nampula	
2002	Licungo, Malabe, Monapo, Revúbue, Miranhoto, Majuíde	Atang, Delfina	Cabo Delgado Nampula e Zambézia	Sofala
2003	Save, Muare, Ribembe	Japhet e tempestade	Inhambane, Manica, Sofala, Gaza e Maputo	

Fonte: MICOA (2007, p. 23).

Assim, as cheias fustigaram o centro e sul do país entre 1976 e 1979. Entre 1981 e 1983, a seca paralisou a produção agrícola principalmente na região sul do país. Não obstante uma relativa estabilização, com as precipitações dos finais de 1983 e princípios de 1984 e o “reforço” da reserva alimentar com as colheitas realizadas, os anos seguintes continuaram secos. A tabela do MICOA, não

faz referência as províncias de Manica, Tete e Niassa mas, em 1987, as estiagens privaram milhares de camponeses, também nestes pontos. Esta situação agravou as condições socioeconómicas do país, já deterioradas com a redução das fontes de financiamento e as possibilidades para o aumento da renda nacional. Portanto, a interacção destes factores provocou, já em 1983, a queda das exportações em 50% e, as importações tinham baixado em 1/3. Ademais, o défice comercial cresceu rapidamente com o valor das importações a ser igual a cinco vezes o valor das exportações. A produção global retrocedeu entre 1973-1985 (CASTEL-BRANCO, 1994).

Em 1983, em decorrência das calamidades naturais, sobretudo da seca no sul, o país solicitou ajuda alimentar à Comunidade Internacional mas, “contra todas as expectativas, a ajuda foi reduzida” (HANLON, 1997, p. 15). Em 1984, após o acordo com o Banco Mundial, o país recebeu, imediatamente, 45 milhões de dólares. O acordo, não só ajudou a aliviar o país como, marcou o início de um ciclo de endividamento insustentável e de dependência externa (OPPENHEIMMER, 2006).<sup>1</sup> O Jornal Notícias, na edição de 18 de Setembro de 1984, descrevendo o impacto da seca para as populações de Inhambane, escreveu que:

Mais de 30 localidades da província de Inhambane continuam a precisar de maior auxílio alimentar, medicamentos e outros géneros, para atenuar os graves efeitos da prolongada seca que afecta a região há mais de quatro anos. Elevado número de pessoas tem estado a abandonar as suas regiões de origem, para se refugiar em locais com melhores condições de alimentação, ao mesmo tempo que estão em curso programas de reabilitação nutricional. (SECA..., 1984, [s.p.]).

A seca em Moçambique constituiu um factor de privação para milhares de camponeses e os anos 1980 são ilustrativos. Em 1984, muitas pessoas, sobretudo crianças e idosos, morreram por causa

---

1 Segundo Jochen Oppenheimer (2006), a dívida externa, por exemplo, tinha atingido ainda em 1984, cerca de 2.4 milhões de dólares, o equivalente a 120% do PIB. Consequentemente, em 1985, o consumo interno superava o PIB em 3% e a taxa de cobertura das importações pelas exportações de bens e serviços, não chegava a um terço e as importações atingiram 52.9%.

da fome, no país e milhares foram para Centros de Reabilitação Nutricional (NOS ÚLTIMOS..., 1988; FAUVET, 1989). Por causa da fome provocada pela seca e prolongadas estiagens, muitas famílias abandonaram suas zonas de origem e se refugiaram em zonas com melhores condições de alimentação, incluindo países vizinhos, sobretudo para África do sul e Zimbábwe (MOZAMBIQUE..., 1984).

A necessidade de maior auxílio alimentar permitiu que diversas organizações humanitárias, instituições internacionais multilaterais e, sobretudo as ONGI, intervissem em socorro das vítimas. É neste momento que a UNICEF, WFP/PMA, OXFAM, SCF e outras organizações caritativas americanas e britânicas chegaram no país para fazer face aos programas de reabilitação nutricional (MOZAMBIQUE..., 1984).

A estiagem de 1987 ficara na memória dos camponeses, porém não a únicas. Em 1991 e 1992, as secas voltaram a fustigar o país (BALOI, 1992). Cerca de 3.2 milhões de habitantes foram dados como afectados incluindo os 500.000 das zonas controladas pela RENAMO (BARNES, 1998). Contudo estes números são indicativos porque a real situação tinha que incluir os regressados voluntariamente, depois da assinatura do AGP, em outubro de 1992. O facto é que, em Novembro de 1991 o país foi considerado o mais faminto do planeta (AID..., 1991). Situações de irregularidades das chuvas, durante a década de 1990 eram frequentes, provocando bolsas de fome e malnutrição em zonas áridas, sobretudo em Gaza, Inhambane e Tete, onde as populações dependem exclusivamente das chuvas para a sobrevivência.

Anselmo Tembe, em Março de 1992, em consequência de falta de chuvas na região sul de Moçambique, entre finais de 1991 e princípios de 1992, reportou que:

A província de Gaza poderá enfrentar futuramente uma fome sem precedentes em consequência de uma grave seca que assola aquela região do Sul do país. Alguns agricultores locais consideram esta calamidade como a mais grave dos últimos tempos, daí que o Governo de Gaza decidiu declarar situação de emergência na província (TEMBE, 1992, [s.p.]).

A situação de emergência neste ponto do país abriu espaço para que organizações humanitárias, na sua maioria ONGI's mobilizassem junto da Comunidade Internacional, meios de subsistência para os milhares de camponeses afectados, por uma das maiores secas nos distritos de Xai-Xai, Bilene, Chókwe e Guijá, na província de Gaza. Entre 1994 e 1999, a situação pluviométrica do país estabilizou, permitindo uma relativa segurança alimentar no país. A intervenção de emergência realizada pelas ONGI's conheceu significativa redução e orientando suas actividades para acções e programas de desenvolvimento comunitário (ver: COSTY, 2000).

No ano 2000 as cheias e inundações voltaram a afectar a actividade produtiva do país e cuja dimensão pode ser avaliada na tabela abaixo. Na zona sul do país milhares de pessoas foram à dependência e forçando o governo a solicitar assistência internacional. Em todo país estima-se que cerca de 300,000 foram afectadas (WORLD BANK, 2000 *apud* USAID, 2002).<sup>2</sup> Em 1999, o BIP atingiu 7,5% de crescimento e a Inflação 2,9%, num contexto em que o primeiro Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) demonstrou que a pobreza tinha aumentado em Moçambique.

**Tabela 2: Histórico de cheias Moçambique**

Bacias	Ano	Q (m <sup>3</sup> /s)	Cheias de 2000	Q (m <sup>3</sup> /s)
Umbelúzi	1984	6.150		1.410
Incomáti	1976	5.260		11.000
Limpopo	1977	8.740		10.581
Buzi	1973	8.246		>10.000
Save	1974	6.300		>10.000

Fonte: MICOA (2007, p. 17).

<sup>2</sup> Estas cheias afectaram as províncias de Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala e Manica. Cerca de 500.000 pessoas foram dadas como deslocadas e os prejuízos eram calculados em cerca de 600 milhões de dólares. Deste valor 273 milhões foram as perdas em bens, 247 milhões com redução da produção, 48 milhões referem-se a prejuízos acumulados com a queda de exportações e 31 milhões com os encargos do aumento das importações (WORLD BANK, 2000 *apud* USAID, 2002).

A destruição causada pelas cheias resultou na subida da inflação para 12,7% e o BIP cresceu somente 1,2%, em 2000 (OGE, 2002). Este cenário, obviamente resultou do colapso do sistema de transporte com a destruição de estradas, pontes e linhas férreas, destruição de culturas e paralisação da produção agro-pecuária e industrial. No apelo do governo de Moçambique para ajuda de emergência e reabilitação inicial, de 10 de Fevereiro de 2000, várias ONGI, que já operavam no país, responderam positivamente. A Action Aid, Cruz Vermelha Internacional, Concern, Caritas, Visão Mundial, MSF, SCF e a REDD Barna, entre outras, ofereceram apoio nas áreas de alimentação, saúde, água e saneamento, agricultura e educação (INTERNATIONAL..., 2000).

Em Janeiro de 2013, as bacias do Limpopo e Incomáti voltaram a transbordar, rompendo mais uma vez com a cadeia de produção dos camponeses da zona sul do país. Mas, acima de tudo, afectou as redes e a estrutura de interacção produtiva e comercial do país (WORLD BANK, 2000).<sup>3</sup> Estes episódios, como se tem vindo a descrever, tem interrompido ciclicamente o ritmo do processo de reabilitação e desenvolvimento já em curso desde 1992, fazendo emergir actividades humanitárias e assistencialistas de ONGI's. Portanto, as calamidades naturais contribuíram para a proliferação de ONGI's. As cheias e secas abriram ciclicamente espaço para a reconstrução e reabilitação nas zonas afectadas, comprometendo ao longo das últimas três décadas, a subsistência de mais de 80% da população do país, dependente da agricultura. As ONGI iniciaram com projectos para o combate e mitigação dos desastres naturais e seus impactos na vida das populações.

---

3 No sector agrícola e pecuário estima-se que 56 milhões de dólares e 8 milhões dólares, respectivamente, tenham sido os prejuízos correspondentes a perda de 20.000 cabeças de gado bovino, 4000 cabras, ovelhas e suínos e 180.000 aves de capoeira. Ainda na agricultura estima-se que 12% das terras cultivadas e 90% das terras irrigadas foram afectadas, sendo que Gaza foi a mais atingida com 43%, seguida de Maputo com 31 e Sofala com 18% (WORLD BANK, 2000).

### 3 A guerra e a intervenção de ONGIs

Outro factor importante para a proliferação de ONGIs em Moçambique é a guerra. Em 1977, a Resisgencia Nacional de Moçambique (RENAMO) vai mover uma guerra contra o Governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) que terminou com a assinatura do AGP, em Outubro de 1992. As causas da guerra podem ser encontradas a nível interno e externo. Internamente, exploram-se as consequências das políticas pós-independência e as sanções internas, delas resultantes. Os factores externos, não obstante, a ligação com cenário político que se seguiu a independência estão associados aos contextos regional e internacional de *apartheid*, às dinamicas da neoliberalização e conflitos ideológicos entre a URSS e os EUA que, na região, se traduziram, também nas “guerras por procuração” afetando, não apenas Moçambique, mas Angola e Namíbia. Contudo, há que encontrar as linhas de interceção e buscar as respetivas complementaridades.

Internamente, durante o último período de vigência colonial em Moçambique, mercê dos investimentos realizados entre 1960-1970 algumas classes sociais emergiram (PITCHER, 2002). Alguns africanos também tinham conseguido acumular alguma riqueza tanto nas zonas rurais e urbanas (ADAM, 1993). As aspirações destas classes nem sempre encontraram “eco” nas políticas do novo governo. Em 1975, os esforços de luta movida pela FRELIMO pareciam conhecer o fim, com a proclamação da independência. Contudo, novos desafios se propunham para a edificação de um estado mais inclusivo onde a maioria da população poderia se rever, como forma de vincar os fundamentos da luta contra o colonialismo. A erradicação do analfabetismo, expansão dos cuidados de saúde e aumento da produção e produtividade agrícola e industrialização eram cruciais.

Contudo, mais fundamental ainda era como agregar e conciliar a participação das diferentes classes emergentes nestes processos. Isto quer dizer que o aumento da produção dependia da relação que o Estado iria estabelecer com as principais forças produtivas já estabelecidas desde período anterior. Contra todas as espetivas, as nacionalizações, privatizações e centralização da acumulação a favor do Estado, a transformação da FRELIMO



num partido-estado com orientação socialista, a partir de 1977, a concentração da população em aldeias comunais e a organização da produção em cooperativas constituíram-se no pacote político legislativo pós-independência.

Os resultados destas políticas podem ser diferenciados. Por um lado, resultaram na expansão dos serviços sociais básicos e por outro contribuíram para o descontentamento nas zonas rurais, ao privar a população, por exemplo, de terra para cultivar, alimentando deste modo a guerra. Com os estudos sociais de Kenneth Hermele e Christian Geffray é possível ver o alcance das políticas aplicadas para os camponeses e líderes tradicionais. Por exemplo, o campesinato de Chókwe não estava preparado para trabalhar em empresas estatais, terras originalmente suas e de onde foram expropriados antes pelo regime colonial e depois pela Frelimo. Igualmente, no norte da província de Nampula, a exclusão das lideranças tradicionais locais do poder político possibilitou a alienou de significantes sectores da população (HERMELE, 1988; GEFFRAY, 1991).

Seja como for, a guerra causou prejuízos estimados em mais de 20 milhões de dólares. (HANLON, 1997). Só entre 1981 e 1983 os ataques militares da Renamo saldaram-se na destruição de 140 aldeias, 840 escolas, 200 postos de saúde, 900 cantinas rurais e causaram milhares de mortos e centenas de milhões de dólares de prejuízo a economia moçambicana (ROESCH, 1992). A população rural foi obrigada a abandonar as suas terras, para refugiar-se nas cidades, mudar-se para países vizinhos e para zonas relativamente seguras do país. Cerca de 1.6 milhões de habitantes foram obrigadas a refugiar-se em países vizinhos e 5 milhões deslocadas internamente (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BARNES, 1998; ALEXANDRE, 1998).

Uma das características fundamentais do conflito nos seus últimos anos foram os saques e massacres. A RENAMO causou no final de 1987 os maiores massacres da guerra, particularmente nas províncias de Inhambane e Gaza (DE ARMIÑO, 1997). A insustentabilidade do conflito nos finais dos anos 1980, no contexto da seca e fome e a necessidade de a Renamo forçar psicologicamente, o governo a negociar em parte justificam esta tendência (ver:

MUBAI, 2001). Porém, os efeitos imediatos dos horrores da guerra para a vida diária da população foram a suspensão das redes de produção, de transporte e de comércio.

Durante a década de 80, o despovoamento e abandono de zonas produtivas para as cidades e áreas mais seguras do país e no estrangeiro devido a guerra, associado à calamidades naturais rompeu com a estrutura produtiva existente com o isolamento dos distritos e o esgotamento de reservas alimentares. As situações de fome e queda do valor de aquisição privaram milhares de pessoas de alimentos, precipitando o país para a crise. As cidades passaram a depender exclusivamente do Sistema Nacional de Abastecimento do governo introduzido para o racionamento alimentar a partir de 1981.

O governo de Moçambique foi obrigado a açionar, nos finais de 1980 e princípios de 1990 apelos internacionais para aliviar, sobretudo a crise alimentar e a fome generalizada. Os doadores internacionais condicionaram a canalização e distribuição da ajuda aos afectados por organismos independentes do estado e que as ONGI teriam autorização para formar. A robustez financeira das ONGI's, concedida pelos doadores em detrimento de instituições do Estado vocacionadas ao alívio e assistência, já enfraquecidas com a guerra, conferiu a força suficiente para assumirem, até durante a vigência da ONUMOZ, cerca de 80% das distribuições. Afinal, a Comissão Executiva Nacional de Emergência (CENE) e o Departamento de Prevenção e Combate as Calamidades naturais (DPCCN) apresentavam dificuldades básicas, como a falta meios de transportes, assistência técnica e aquisição de peças sobressalentes para reparação de avarias. A falta de financiamento e os problemas decorrentes do Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), condicionavam sempre a sua plena atuação.

#### **4 A reabilitação económica e social**

Nos princípios dos anos 1980, o país enfrentava dificuldades económicas sérias. As calamidades naturais e a guerra segundo o descrito acima, reduziram drasticamente a produção interna, os choques petrolíferos também reduziram as receitas do país. A

Câmara das minas Sul Africanas, revogando o Acordo de 1928, reduziu em cerca de 30% o recrutamento de mão-de-obra (PLANK, 1993; CHRISTIE, 1996). A receita em divisas decresceu e milhares de mineiros moçambicanos caíram no desemprego nos anos subsequentes.

No mesmo período a URSS, um dos principais doadores, de corrente de vários factores, reduziu o financiamento para o país na proporção de 10% por ano durante a década 80. Uma razão de fundo explicou a apatia. No final da década de 1970, o Governo de Moçambique se opôs ao projecto soviético de constituição de uma base militar na região Austral, sob o pretexto de conservação do oceano Índico como “zona de paz” e sem armas nucleares (PAVIA, 2010). Em resposta, a URSS recusou entre 1980 e 1981, a entrada de Moçambique no COMECON que já estava em crise. Internamente, com o recrudescimento da guerra os corredores da Beira, Maputo e Limpopo ficaram total ou parcialmente paralisados. Uma tendência de queda contínua na produção e na produtividade e de subida das importações e da dívida externa eram os cenários verificados. A dívida externa acumulada continuou a subir anualmente de 1.35 (1983) e atingiu 4.74 milhões de dólares, em 1990 (OPPENHEIMER, 2006).

Esta situação, conduziu a vários debates no seio da FRELIMO. Era necessário readequar os quadros políticos e institucionais à economia de mercado e as vicissitudes da conjuntura internacional (KULIPOSSA, 1993 *apud* MAURI, 2013). A ideia de que o modelo e a estrutura económica vigentes não eram promissores sobressaiu durante o IV Congresso, em 1983, elegendo o fim da guerra e a eradicação da fome como prioridades. A restauração do sistema e dos níveis de produção e estimular a produção eram prioritários. Uma série de medidas foi tomada para inverter a tendência de queda de produção e aumento de exportações. A redução e reorganização do sector estatal, a distribuição da terra para o campesinato e privados, o apoio às cooperativas, famílias e sector privado foram recomendações ao executivo. Como resultado, em 1984, o governo lançou as políticas de priorização regional; descentralização administrativa; liberalização da actividade comercial e alocação dos recursos com base no pragmatismo económico do que ideologia. Como resultado, em 1984, reactiva-se a FACIM

visando incentivar o investimento privado na prerrogativa de que aumente as exportações ou substitua as importações. Este foi o prenúncio de abertura ao investimento externo mas também de encorajamento para crescimento do sector privado. Paralelamente ao Programa de Distritos Prioritários (PDP), o governo também lançou o Programa de Redimensionamento Agrícola (PRA), visando parcelar cerca de 19.100 hectares para as famílias sem terra como forma de encorajar a produção no sector familiar (Ver: BOWEN, 1992; PITCHER, 2002). A ofensiva política e organizacional iniciada em 1980 e 1981, combinadas à chamada “operação produção” foram relançadas e, com cada vez mais vigor, em 1985 (PITCHER, 2002; QUEMBO, 2012).

Em busca de soluções, o país se lançou em negociações com o capital ocidental representado pelas instituições de *Bretton Woods*, solicitando ajuda financeira. Em 1984, as negociações com o Banco Mundial e depois com o FMI, culminaram com o acordo sobre a transição de uma economia centralizada para uma economia regulada pelo mercado (DE ARMINO, 1997; OPPENHEIMER, 2006). Em Janeiro de 1987, iniciou em Moçambique o Ajustamento Estrutural da economia nacional, conhecido por PRE.<sup>4</sup> O PRE (também PRES a partir de 1990), dependia da aprovação, não somente do Banco Mundial, mas, também do FMI e mediante determinadas restrições que traduziram a política de austeridade adoptada pelo governo de Moçambique para restaurar os principais indicadores macroeconômicos.<sup>5</sup> O Banco Mundial e o FMI solicitavam que o Governo de Moçambique deixasse de intervir na economia se não apenas para regular. Devia permitir também que as forças do mercado determinassem os preços (BROCHMANN; OFSTAD 1990 *apud* OPPENHEIMER, 2006).<sup>6</sup>

---

4 De acordo com Anne Pitcher (2002), em 1989 existiam três facções: (1) a que defendia a necessidade das reformas e o princípio do mercado; (2) a preferia modificações, mas mantendo o socialismo; (3) a que estimulava o casamento entre políticos e comerciantes no contexto de mercado e investimento.

5 Com a política de austeridade e restrições apregoadas pelo FMI ao governo de Moçambique esperava-se que muito rapidamente se expandissem as forças do mercado, dada a possibilidade que o sector privado tinha de aceder aos fluxos financeiros externos, sobretudo do Banco Mundial.

6 Em Moçambique, segundo estes autores, o ajustamento visava, entre

Em Fevereiro de 1987, em pleno Estado de emergência, o governo lançou o primeiro apelo internacional solicitando ajuda humanitária ocidental em Genebra (DE ARMIÑO, 1997).<sup>7</sup> Entretanto, alguns dos países parceiros e doadores como os Estados Unidos e o Reino Unido exigiam que as emergências e ajuda humanitária solicitada fossem canalizadas e distribuídas pelas ONGI de seus próprios países a exemplo da Care International e da OXFAM, na altura principais parceiros da sociedade civil. Esta política permitiu que as muitas ONGI's ocidentais, a convite dos governos de seus países e não só, emergissem na implementação de diversos programas de ajuda humanitaria e de alívio para população afetada pelas catástrofes e guerra civil.

### **5 Os fluxos financeiros e o "trilho" da dependência externa**

Em Moçambique a implementação do PRES criou condições para o aumento de fluxos financeiros do ocidente. A ajuda recebida em Moçambique, entre o período de transição e 1983, provinham principalmente dos países Baixos, Itália, Cuba, Escandinávia, da então URSS e de organizações religiosas que apoiavam a revolução. Entretanto, a partir de 1984, os parceiros diversificam-se. Com a adesão de Moçambique à Convenção de Lomé, em 1984, do FMI e do Banco Mundial abriram-se as portas para ajuda ocidental no apoio à reabilitação da economia do país. Aliás, sendo esta a condição para atrair ajuda dos países capitalistas, com esta abertura, o capital ocidental ganhou cada vez maior expressão, em Moçambique.

A abertura permitiu que, anualmente os fluxos de ajuda aumentassem significativamente. É neste contexto que as ONGI's

---

outros, inverter o declínio na produção e restaurar um nível de consumo para toda a população; reduzir os desequilíbrios financeiros internos; estabelecer condições para o regresso ao crescimento económico; reintegrar os mercados oficiais e paralelos, e; restaurar a disciplina financeira nas relações com parceiros comerciais.

<sup>7</sup> Com o agravamento da degradação das condições de existência e o aumento da tensão social o Governo declarou o estado de emergência, em Fevereiro de 1987 e como forma de se obter o apoio da comunidade internacional para milhares de vítimas da fome num país vasto lançou o apelo, em Genebra.

emergem como novos actores sociais do país, canalizando e distribuindo donativos e, mais tarde, provendo serviços básicos e conduzindo de programas de reabilitação e desenvolvimento nas comunidades carentes. Assim, em 1985, a ajuda externa aumentou de 360 milhões de dólares, para cerca de 700 milhões, em 1987. Desde 1990, esta aumentou em cerca de um bilião por ano (HANLON, 1997). Entre 1987-1991, a assistência a Moçambique pelos fundos do ODA superou o restante dos países da região juntos. De um total de 651 milhões de dólares disponibilizados para região em 1987, 43.7% foram canalizados para Moçambique. Em 1988 esta percentagem aumentou para 81.2%, de 893 milhões de dólares disponíveis (PLANK, 1993). Moçambique se tornou no maior beneficiário da ajuda externa da Africa Subsahariana até pelo menos 2004 (HANLON, 1997; DE RENZIO; HANLON, 2009).

Assim, os fluxos financeiros de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) situados aos 70 milhões, em 1976, atingiram, em 1991, os 1.079 milhões, correspondendo a 6.556 milhões de dólares americanos, em 16 anos (HANLON, 1997; ADAM, 1993). No período socialista, a média anual foi de 140 milhões de dólares. A Holanda e os países da Escandinávia eram os principais doadores. Entretanto, com mudanças efectuadas, a partir de 1984, no âmbito do Programa de Acção Económica (PAE), a média anual da ajuda externa duplicou em 320 milhões de dólares. Portanto, os países doadores se diversificaram passando a figurar desta lista, os EUA, a Itália e os países da então Comissão Económica Europeia (CEE).

Este valor, já no período da vigência do PRE/PRES, ascendeu para 894 milhões de dólares anuais. Só o FMI injectou, durante o período de 1988-1991, um montante de 24 milhões anuais e o Banco Mundial cerca de 53 milhões de dólares. Assistência ilíquida do COMECON, também continuou até 1989, altura em que a comunidade colapsa (HANLON, 1997; OPPENHEIMER, 2006). Durante o período da assinatura do AGP e das eleições de 1994, os fluxos financeiros de ajuda chegaram a cobrir cerca de 80% do BIP nacional. Portanto, com a paralização da atividade agrícola resultante da conjugação das calamidades naturais e da guerra, o financiamento dos projetos do país esteve literalmente dependente da ajuda externa que, inclusive cobria o Orçamento do Estado.

## 6 Avaliando o impacto dos fluxos financeiros

A questão que se coloca é que impacto estes fluxos financeiros tiveram na vida socioeconômica do país? A resposta não é linear mas, variável. A ajuda financeira externa e as medidas restritivas impostas pelo reajustamento econômico, por causa da guerra e da seca cíclica, tiveram pouco impacto no sector da produção agrária. As políticas socialistas haviam, antes, distorcido a cadeia produtiva e o mercado interno. Com a decisão de redistribuir os investimentos agrícolas nas empresas estatais, o campesinato e as cooperativas foram mais afectados.

Nos primeiros anos da vigência do PRE alguns objectivos macroeconómicos foram alcançados. Em 1990, os preços e moeda estavam desvalorizados, o mercado unificado e revertida a tendência de declínio da produção. Entretanto, com a população deslocada das zonas de produção e as vias de acesso destruídas e intransitáveis, as zonas produtivas estavam isoladas, dificultando a disponibilização atempada de *inputs* produtivos. Isto exacerbou as desigualdades sociais e regionais já existentes, concorrendo para a progressiva distorção da cadeia produtiva. Igualmente, as empresas privadas continuaram a produzir para o mercado externo, enquanto o sector industrial estava pressionado pelas cidades e separado do interior pela guerra.

No contexto do Sistema Nacional de Abastecimento, o apoio em produtos teve também implicações na produção e no mercado interno (OPPENHEIMER, 2006). O mercado ficou distorcido. Os bens doados alimentavam o mercado paralelo e a especulação – a *candongá*. Em 1990, o PIB do país cresceu somente 1% contra os 5% dos anteriores três anos. A balança de pagamentos deteriorou em 15% e o valor das exportações planificado de 7%, não foi atingido, situando-se nos 4%. Em 1990, a inflação subiu para 40% contra 30% de 1989 (BOWEN, 1992). A liberalização dos mercados e dos preços, devido às restrições impostas pela guerra abriu portas para mercados paralelos, competição e corrupção. A redução dos subsídios fez emergir a “candongá”.<sup>8</sup>

---

8 Em 1988, o Sistema de Abastecimento fornecia cabaz de bens provenientes da ajuda externa, a preços subvencionados. Porque as cooperativas já não conseguiam escoar os produtos passavam a ser canalizados para os mercados da “candongá” com lucros avultados, devido a preços especulativos.

Enquanto a CENE e a DPCCN se constituíram em órgãos estatais de gestão das calamidades naturais e distribuição de produtos alimentares, estima-se que, desde 1987, 75% dos produtos alimentares eram desviados e distribuídos para o mercado paralelo e a *candonga* (OPPENHEIMER, 2006).<sup>9</sup> Durante os primeiros três anos da implementação do PRE, muitas empresas fecharam devido à abundância e concorrência de bens e produtos de doadores. Muitos trabalhadores foram ao desemprego. Com a liberalização da economia, parte dos esforços da SADC de reduzir a dependência em relação à África do sul estava comprometida. Em 1990, o capital financeiro sul-africano investido no país era o quarto, depois do Reino Unido, dos EUA e da Holanda (BOWEN, 1992; OPPENHEIMER, 2006).<sup>10</sup> Em 1993, os preços de produtos alimentares subiram entre 200 a 600%. O resultado foi elevação do custo de vida nas cidades e a consequente fome e aumento da vulnerabilidade nos agregados familiares.

Em 1990, com a abertura constitucional, a degradação generalizada das condições de vida deu lugar à militância sindical dos trabalhadores. Mas, também os deslocados de guerra, juntamente com os 14.000 regressados da extinta República Democrática Alemã (RDA) e o crescente desemprego, aumentou a violência e a instabilidade urbanas (BOWEN, 1992; PITCHER, 2002). Estes cenários, a partir de 1991, causaram a substituição desordenada do Estado pelo capital privado internacional, doadores e ONGÍ's. As despesas do Estado foram transferidas para a cooperação que trabalhavam, lado a lado, com as agências de desenvolvimento dos países doadores.

Os doadores não evitaram que as ONGÍ's substituíssem as instituições do Estado. As ONG's implementaram projectos de reabilitação de escolas, hospitais, sistemas de abastecimento de água, reabertura e reparação de estradas e pontes em vários distritos.

---

9 O sistema compreendia funcionários ferro-portuários, militares e milícias nos portos (10%); pelos governantes nos armazéns para-estatais (50%) e finalmente por retalhistas e NSA (15%).

10 Na altura a África do Sul estava com projectos avaliados em cerca de 7.9 milhões de dólares, na reabilitação do sector de transporte ferro-portuário. Estes capitais, ascenderam com processo de venda de empresas estatais, em 1991.



A substituição gradual da DPCCN pelas ONGÍ's na distribuição de víveres, começou em 1991/92, altura em que o volume da ajuda ultrapassou a capacidade de implementação do DPCCN, passando de 150 para 310 mil toneladas. A França, a Inglaterra e os EUA exigiam que as suas subvenções chegassem directamente aos grupos-alvo. A distribuição devia ser feita por estruturas paralelas e separadas do Estado e as ONGÍ's tinham autorização para formar (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

Em 1991, considerando as implicações dos desvios, atrasos e ineficiência das DPCCN na alocação das emergências, um estudo chegou a recomendar ou a privatização ou o recurso a ONGÍ's para a distribuição de ajuda alimentar a todos os níveis (GEBAUER, 1991). Em 1993, para reduzir as perdas verificadas no transporte e no armazenamento e a exclusão das populações nas zonas sobre o controle da RENAMO, o processo de distribuição da ajuda de emergência tinha a seguinte estrutura: 30% canalizada pela UNILOG/PMA, 30% pelas ONGÍ's e 40% pelas DPCCN (OPPENHEIMER, 2006). Esta capacidade do DPCCN, em consequência dos desvios e da corrupção, também foi alterada, em 1994, altura em que 80% das subvenções humanitárias passaram a ser canalizadas pelas ONGÍ's. Durante a vigência da ONUMOZ, as ONGÍ's canalizaram 64% dos fundos para a saúde, 57% para águas, 67% para a educação, 46% para agricultura e 79% para projectos multisectoriais (BARNES, 1998).

As ONGÍ's, claramente beneficiadas na relação com os doadores, ocuparam gradualmente, o "vazio" criado entre mercado e o Estado, abrindo um período de reconstrução e reabilitação hegemónica destas organizações, em Moçambique. Isto atrofiou a capacidade operativa do Estado. Os avultados fluxos financeiros sob a gestão de estruturas paralelas e/ou concorrentes ao Estado, também enfraqueceu as capacidades de resposta, de concepção e condução de projetos genuínos.

A desvalorização do metical, também deu lugar ao uso generalizado do dólar nas transações financeiras internas, incluindo para remunerações em instituições internacionais e estrangeiras em operações no país, provocando a fuga de cérebros na administração pública para agências internacionais, ONGÍ's e empresas

do sector privado ligadas ao capital externo. Estes problemas, em última estância, resultaram na erosão da qualidade dos serviços públicos oferecidos a todos os níveis, sobretudo nos setores da educação e da saúde.

## **7 Considerações finais**

As ONGÍ's operam em Moçambique desde os tempos da revolução, todavia a sua proliferação resultou de vários factores, entre os quais, as calamidades naturais e a guerra, combinados à ineficácia das políticas do período que se seguiu a independência, para o aumento da produção do país. O modelo de centralização política e económica adoptado após a independência, até 1983, não tinha demonstrado ser a melhor opção para dinamizar a economia do país. Não obstante avanços na expansão das redes de educação educativo e saúde, não foi possível reverter a tendência de produção e de exportações para os níveis de 1973. Em sede do IV Congresso da FRELIMO, além de abordar a fome e guerra, se reconheceu tal fato.

Os problemas derivados de calamidades naturais e da guerra, combinados às distorções criadas pelo PRES, a partir de 1987, foram fatores determinantes para a emergência de novos atores sociais e económicos – as ONGÍ's. A combinação dos efeitos da guerra, seca, cheias e do reajustamento económico justificaram que, até os finais dos anos 1980, centenas de ONGÍ's conduzissem programas de emergência e, mais tarde, de “desenvolvimento integrado”. Se multiplicando, desde 1983, com o PRES e com a capacidade financeira e operativa de que foram doptadas pelo capital estrangeiro, nos anos 1990, foram se tornando hegemônicas, não apenas na canalização de ajuda de emergencia mas, na reconstrução e reabilitação do país.

Entretanto, apesar de fundamentais em intervenções emergenciais, a avaliação de sua atuação no desenvolvimento é ainda incipiente, em Moçambique, e, o estudo, meramente de análise documental e historiográfico, sinaliza sobre a necessidade de se aprofundar o papel destas organizações. As ambiguidades na sua

relação com o Estado, oscilando entre parceria, oposição e/ou concorrência na busca do bem público e sua visão paternalista sobre os modelos ideais para o desenvolvimento integrado das comunidades alvo precisam ser aprimorados e melhor compreendidos, de modo a delinear melhores mecanismos de cooperação.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSON, H; NILSSON, A. **Moçambique em transição**: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974 - 1992. Maputo: CEEI-ISRI, 1994.

ADAM, Y. Mueda, 1917-1990: Resistência, colonialismo e desenvolvimento. **Arquivo**, n. 14, p. 09 - 101, 1993.

AID considera Moçambique o país mais faminto do planeta. **Diário de Notícias**, Lisboa, 10 Nov. 1991.

ALEXANDRE, A. **Processos e problemas de reconstrução social pós-guerra**: O caso do distrito do Lago-Niassa. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) — Departamento de História, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 1998.

BALOI, O. Secas voltam a flagelar o país. **Tempo**, n. 1121, Abr. 1992.

BARNES, S. NGOs in Peace-keeping Operations: Their Role in Mozambique. **Development in practice**, v. 8, n. 3, p. 309 - 322, 1998.

BOWEN, M. Beyond Reform: Adjustment and the Political Power in Contemporary Mozambique. **The Journal of Modern African Studies**, v. 30, n. 2, p. 255 - 279, 1992.

BROCHMANN, G; OSFSTAD, A. **Moçambique**: A ajuda Norueguesa num contexto de crise. Bergen: Michelsen Institute, 1990.

CASTEL-BRANCO, C. N. (org.) . **Moçambique**: Perspectivas Econômicas. Maputo: UEM, 1994.

CHRISTIE, I. **Samora, uma biografia**. Maputo: Ndjira, 1996.

COSTY, A. **From civil war to civil society?** Aid, NGO and hegemonic construction in Mozambique. PhD Thesis (Philosophy Doctoral) — University of Toronto, 2000.

DE ARMIÑO, K. **Guia de reabilitação pós-guerra**: O processo de Moçambique e a contribuição das ONGs. País Basco: Hégoa, 1997.

DE RENZIO, P.; HANLON, J. Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependency. Mapping Aid Dependency Project. **GEG Working Paper**, v. 25, p. 15 – 31, 2009.

FAUVET, P. Maputo Renews Food Aid Plea. **The Guardian**, London, 10 Jul. 1989.

GEBAUER, H. **The Subsidized Food Distribution System in Mozambique and its Social Economic Impact**. Maputo: Technical Assistance, EEC, Food Security Department, 1991.

GEFFRAY, C. **A causa das armas**: Antropologia da guerra contemporânea em Moçambique. Porto: Afrontamento, 1991.

HANLON, J. **Paz sem benefícios**: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique Maputo: Imprensa Universitária, 1997.

HERMELE, K. **Land Struggles and Social Differentiation in Southern Mozambique**: A Case Study of Chokwe, Limpopo, 1950–1987. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1988.

INTERNATIONAL Appeal of the Government of Mozambique for Emergency Relief and Initial Rehabilitation. **ReliefWeb**, Maputo, 23 Fev. 2000. Disponível em: <http://reliefweb.int/report/mozambique/international-appeal-government-mozambique-emergency-relief-and-initial>. Acessado em: 20 out. 2014.

KULIPOSSA, F. P. Relatório dos debates do Grupo de trabalho I. O papel das cidades no desenvolvimento do país. **Comparative Urban Studies Project**, [s.v.], p.19 - 20, 1993.

MAURI, G. **Organizações Não-Governamentais e desenvolvimento**: Análise do trabalho de algumas ONG em Moçambique. Dissertação (Mestrado em Estudos Africanos) — Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2013.

MICOA. **Programa de Ação Nacional para Adaptação a Mudanças Climáticas (NAPA)**. Maputo: Direção Nacional de Gestão Ambiental, 2007.

MOZAMBIQUE Resource Center. **Mozambican Notes**, New York, Apr. 1984.

MUBAI, M. **Seca, fome e ajuda humanitária como factores do fim da guerra**: O caso de Inharrime. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em História) — Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2001.

NOS ÚLTIMOS seis meses em Gaza, fome mata vinte pessoas em Massangena: Em estudo sistema de abastecimento de víveres a partir de Manica. **Notícias**, Maputo, 29 set. 1988.

- OGE. **Ministério da Economia e Finanças**. Maputo: [s.n.], 2002.
- OPPENHEIMER, J. **Moçambique na Era do ajustamento Estrutural**: Ajuda, Crescimento e Pobreza. Lisboa: IPADE, 2006.
- PAVIA, J. **A dimensão internacional da transição pós-autoritária em Moçambique**: as proposições de Laurence Whitehead. [s.l.]: [s.n.], 2010.
- PITCHER. A. **Transforming Mozambique**: The Politics of Privatization, 1975 - 2000. New York: Cambridge University Press, 2002.
- PLANK, D. N. Aid, Debt and the End of Sovereignty: Mozambique and its Donors. **The Journal of Modern African Studies**, v. 31, n. 3, p. 407 - 430, 1993.
- QUEMBO, C. D. O poder do poder: Operação Produção (1983) e a produção dos “improdutivos” urbanos no Moçambique pós-colonial. **Cadernos de História de Moçambique**, n. 1, pp. 65 - 81, 2012.
- ROESCH, O. A reforma económica em Moçambique: Notas sobre a estabilização, a guerra e a reforma de classes. **Arquivo**, n. 11, p. 05 - 35, abr. 1992.
- SANTOS, C. P. Homoíne: o maior massacre da Renamo. **Cadernos do Terceiro Mundo**, n. 101, p. 24, set. 1987.
- SECA, flagelo de África: Fome em Vilanculos inquieta populações, necessário maior auxílio alimentar. **Notícias**, Maputo, 18 set. 1984.
- TEMBE, A. Devido à seca prolongada, Gaza poderá enfrentar grave crise alimentar: governo local declara situação de emergência. **Notícias**, Maputo, 4 Mar. 1992.
- USAID. **Moçambique, cheias de 1999-2000**: Avaliação de impacto, actividades de doação para reassentamento da população. [s.l.]: Projecto de Desenvolvimento da Política Agrícola, 2002. Disponível em: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABX450.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABX450.pdf) Acessado em: 14 fev. 2020.
- WORLD BANK. **A Preliminary Assessment of Damage from the Floods and cyclone emergency of February-March**. Washington: [s.n.], 2000. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/mozambique-preliminary-assessment-damage-flood-and-cyclone-emergency-february-march> Acessado em: 15 nov. 2021.