

POLÍTICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE NOS TEMPOS DO GOVERNO DE JOAQUIM ALBERTO CHISSANO, ARMANDO EMÍLIO GUEBUZA E FILIPE JACINTO NYUSSE: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E SOCIAL DE MOÇAMBIQUE

Adolfo Alexandre¹

Aldo de Roberto Covane²

Maria Tereza Salite³

Resumo: Este estudo aborda de forma sucinta a análise comparativa da política externa de Moçambique nos tempos do Governo de Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza e Filipe Jacinto Nyusse, a partir do estudo de seus condicionamentos internos e externos, da sua concepção programática e da atuação diplomática implementada, nos âmbitos regional, bilateral e multilateral, em uma análise multidimensional do impacto para o desenvolvimento social e econômico de Moçambique. O debate crítico e problematizador parte da premissa de que a origem da política externa está ligada à formação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Mesmo após anos, permanece a incerteza sobre a agenda de governança do país, isso é, se ela representa uma continuidade das políticas partidárias, visto que o presidente da república é, ao mesmo tempo, o presidente do partido FRELIMO. Além disso, desde sua fundação, Moçambique tem sido governado por representantes de uma mesma linha diplomática, levantando questões sobre a autonomia na execução das atividades e suas potenciais implicações para o avanço do país rumo ao desenvolvimento sustentável. A metodologia usada neste artigo utilizou o método qualitativo, do tipo hermenêutico, empregando as técnicas de levantamento bibliográfico e de entrevistas com atores que tem domínio sobre o processo de governação destes líderes. O grande dilema da política externa nos Governos de Joaquim Chissano, Armando Emilio Guebuza, e Filipe Jacinto Nyusse, centra-se na política de continuidade da agenda do partido FRELIMO. Nesse aspecto, o grande desafio consiste em Moçambique assegurar que a diplomacia traga ganhos do ponto de vista econômico no contexto multidimensional.

Palavras-chave: Política Externa de Moçambique; Contexto multidimensional; Desenvolvimento socioeconômico.

1 ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1433-7966>. E-mail: aalexandre@unilurio.ac.mz

2 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5773-4257>. E-mail: acovane@ucm.ac.mz

3 ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2256-5701>. E-mail: msalite@ucm.ac.mz

MOZAMBIQUE'S FOREIGN POLICY DURING THE GOVERNMENTS OF JOAQUIM ALBERTO CHISSANO, ARMANDO EMÍLIO GUEBUZA, AND FILIPE JACINTO NYUSSE: A MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS OF MOZAMBIQUE'S SOCIOECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

Abstract: This study presents a comparative analysis of Mozambique's foreign policy during the governments of Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza, and Filipe Jacinto Nyusi, based on an examination of its internal and external determinants, its programmatic conception, and the diplomatic actions implemented at the regional, bilateral, and multilateral levels, through a multidimensional analysis of their impact on Mozambique's social and economic development. The critical and problematizing discussion is grounded in the premise that the origins of Mozambique's foreign policy are closely linked to the establishment of the Mozambique Liberation Front (FRELIMO). Even after several decades, uncertainty remains regarding the country's governance agenda, namely whether it represents a continuation of the party's political agenda, given that the President of the Republic also serves as the president of FRELIMO. Furthermore, since its independence, Mozambique has been governed by representatives of the same diplomatic orientation, raising questions about the autonomy of foreign policy implementation and its potential implications for the country's progress toward sustainable development. The methodology adopted in this article is qualitative and hermeneutic in nature, employing bibliographic research and interviews with actors who possess extensive knowledge of the governance processes of these leaders. The central dilemma of Mozambique's foreign policy under the governments of Joaquim Chissano, Armando Emílio Guebuza, and Filipe Jacinto Nyusi lies in the continuity of FRELIMO's political agenda. In this regard, the major challenge is to ensure that diplomacy generates economic gains within a multidimensional context.

Keywords: Mozambique's Foreign Policy; Multidimensional Context; Socioeconomic Development.

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Partindo de pressupostos de conceito de desenvolvimento a nível estratégico da política internacional, este poderá ser visto como um processo de seleção coerente e flexível de objetivos, prioridades, tecnologias, mercados, formas sociais de organização de produção, incentivos e formas institucionais de ação que modificam a estrutura e as relações económicas (Castelo Branco, 1995 citado por Raposo, 2006). Porém tendo em conta a introspeção da política externa moçambicana, pode-se ajuizar que, desde a independência nacional, o Estado moçambicano conheceu, em seu percurso de governação diplomática, na perspectiva de três governos presidenciais, advindas das eleições gerais multipartidárias, nomeadamente o de Joaquim Alberto Chissano (1995 a 2004), o de Armando Emílio Guebuza (2005 a 2014) e o de Filipe Jacinto Nyusse (2015 a 2024), iniciativas diversificados na dinâmica multidimensional da política externa rumo ao desenvolvimento socioeconômico e social do país.

Sob a perspectiva de explorar a política externa dos líderes Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza e Filipe Jacinto Nyusi, é essencial analisar os

contextos interno e externo e suas repercussões na dinâmica do desenvolvimento socioeconômico e social de Moçambique. Essa análise nos ajuda a entender as influências que moldam essa realidade e a avaliar tanto os impactos positivos quanto negativos.

O debate crítico surge a partir da premissa de que a origem da política externa está ligada à formação da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Mesmo após anos, permanece a incerteza sobre a agenda de governança do país, se ela representa uma continuidade das políticas partidárias visto que o Presidente da República é, ao mesmo tempo, o presidente do partido FRELIMO. Por outro lado, desde a sua fundação, Moçambique tem sido governado por representantes de uma mesma linha diplomática, levantando questões sobre a autonomia na execução das atividades e suas potenciais implicações para o avanço do país rumo ao desenvolvimento sustentável.

De outro modo, a formulação de política externa, a definição de agendas e ações a serem adotadas a nível externo, varia de país para país, ou mesmo de governo para governo. Por isso, sua análise mostra-se pertinente. Assim, várias questões se colocam nesse cenário: Que análise pode ser feita sobre a diplomacia e a política externa de Moçambique sob as administrações de Joaquim Chissano, Armando Guebuza e Filipe Nyusi em relação ao progresso socioeconômico? Quais direções a política externa de Moçambique tomou durante os períodos de Joaquim Chissano, Armando Guebuza e Filipe Nyusi? Qual era a situação interna do país e como isso impactou as direções da política regional e externa de Moçambique? Quais iniciativas foram adotadas nas áreas de educação, saúde e agricultura, visando promover o desenvolvimento de Moçambique, durante a liderança desses três presidentes? Houve alterações na política externa em comparação ao governo anterior no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico? Quais foram os efeitos da política externa dos governos de Chissano, Armando Guebuza e Filipe Nyusi sobre a população moçambicana?

Desde o período da dependência política e econômica colonial e pós-colonial o país tem experimentado avanços e recuos significativos na sua democratização, bem como o surgimento de novas oportunidades econômicas endógenas, como a descoberta de reservas de gás na Bacia do Rovuma, de recursos minerais distribuídos no Norte e Centro do país e de recursos florestais, que contribuem para o crescimento da economia interna e externa. Estes aspectos, que marcam o desenvolvimento, colocaram o país numa posição estratégica no cenário internacional, e na visão da política externa, atraíram o interesse de potências globais e organizações multilaterais.

Todavia, ao discutir as relações internacionais no contexto da política externa, pode-se depreender que, no Governos de Joaquim Alberto Chissano, (1986-2004), iniciou-se a implementação de reformas estruturais voltadas para a liberalização econômica e a privatização de empresas estatais, a partir do Programa de Reajustamento estrutural e social (PRE e PRES), que tiveram como objetivo estabilizar e modernizar a economia, no contexto da abertura do país ao Ocidente,

na gênese da diplomacia samoriana, marcada pela primeira visita a Washington e pela adesão aos preceitos defendidos pelo Consenso de Washington, sobretudo no que se refere à liberalização da economia.

Já no contexto da diplomacia, o Governo de Armando Emílio Guebuza (2005-2014) enfrentou uma crise da dívida, resultando em ajustes fiscais e políticas monetárias rigorosas que impactaram o crescimento e os serviços sociais, advindas das políticas neoliberais e na procura dos novos atores, como a ascensão da China, aderindo assim, aos preceitos do Consenso de Beijing ou Pequim. No governo de Nyusi (2015-presente), as políticas foram marcadas por esforços para recuperar a confiança dos investidores e implementar reformas estruturais e investimentos em infraestrutura, visando superar a crise da dívida e estimular o desenvolvimento. Essas abordagens refletem os esforços contínuos para equilibrar estabilidade económica e crescimento sustentável.

O presente estudo visa investigar as diretrizes essenciais da política externa dos governos de Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza e Filipe Jacinto Nyusse, por meio de uma análise abrangente e multidimensional voltada para o desenvolvimento socioeconômico. Nesse contexto, a pesquisa se propõe a entender as particularidades da política externa desses governos e sua conexão com a matriz neoliberal de inserção internacional, em um cenário global que se transformou após o término da Guerra Fria, além da intensificação dos processos de integração e globalização.

Assim, pretende-se explorar as possibilidades de empregar o conceito de matriz neoliberal para delinear, de maneira geral, as relações internacionais desse período. Ademais, o estudo busca identificar as rupturas e permanências na política externa recente de Moçambique.

A metodologia usada neste artigo utilizou o método qualitativo e as técnicas de levantamento bibliográfico. O levantamento bibliográfico consistiu na consulta de obras sobre os governos de Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza, e Filipe Jacinto Nyusse, suas políticas domésticas e externas no curso da sua governabilidade. As entrevistas foram realizadas com os atores que tem domínio sobre o processo de governação destes líderes.

NOTA CONCEPTUAL SOBRE A DIPLOMACIA VERSUS POLÍTICA EXTERNA

A diplomacia e política externa de Moçambique sempre operaram sob uma filosofia pragmática, sintetizada pela máxima de “fazer mais amigos, evitar inimigos e promover parcerias”. Esta abordagem enfatiza a não interferência nos assuntos domésticos de outras nações, refletindo um compromisso com a neutralidade como pilar da estratégia geopolítica do país.

Por isso, como se refere Magalhães (citado por Sousa, 2008), a diplomacia é a atividade de um país em relação a outros países. É uma das instituições básicas do sistema internacional e um dos instrumentos de política externa utilizado

nos governos de diversos países. Ela serve para estabelecer e desenvolver contatos plurilaterais pacíficos, por meio de intermediários mutuamente reconhecidos entre as partes.

Para Marie-Claude (citado por Novais, 2014), não existe uma definição universalmente aceita de diplomacia. Porém, ela pode ser definida, na perspectiva da “*ordem internacional*”, como “a conduta pacífica das relações entre as entidades políticas”. Nesta perspectiva, é vista como o recurso mais barato comparativamente ao uso da violência e mais casual do que o uso da arbitragem, tornando essa abordagem uma opção *política propícia ao diálogo*.

POLÍTICA EXTERNA

Para Sousa (2005), a política externa é uma atividade que atravessa a fronteira de dois ambientes, interno e externo. A ação da tomada de decisão política está na intersecção desses dois meios, portanto, os interesses e as oportunidades de ambos devem ser administrados.

O ambiente doméstico ou interno constitui o pano de fundo no qual se traçam as diretrizes da política externa. Portanto, é importante considerar alguns fatores do ambiente interno, como os recursos do país, a situação geopolítica e o nível de desenvolvimento: economia, estrutura demográfica, valores básicos da população e ideologia dominante.

O ambiente externo ou internacional constitui o meio para a implementação da política externa. A implementação da política externa de um país envolve outros atores e suas reações. Assim, a tomada de decisões políticas deve considerar os interesses do meio ambiente e a capacidade de prever a reação dos outros intervenientes. A política externa depende fundamentalmente do ambiente doméstico e relaciona-se com questões de recursos nacionais, de localização geográfica, de níveis de desenvolvimento econômico e questões ambientais, tendo em conta os interesses do ambiente interno nesta relação para assegurar o desenvolvimento socioeconómico.

Como se refere Dias (2010), a política externa constitui um conjunto de decisões, políticas e ações do governo que, de certa forma, criam uma doutrina específica, coerente e permanente, e projetam-se no ambiente internacional para atender às necessidades do país, refletindo essas necessidades. Acrescenta, ainda, que a política externa é a forma como os países tratam as relações mútuas, como parte integrante do sistema internacional, interagindo de diferentes formas, tendo a cooperação e o conflito como fronteira.

Por outro lado, Weber e Smith (citado por Noa, 2007) definem a política externa como os objetivos perseguidos pelo Estado e pelo governo no âmbito das suas relações com o meio externo, valores e decisões adotadas. As ações são direcionadas no sentido dos interesses nacionais. Estas ações e decisões, no processo de formulação e implementação da política externa, são afetadas por fatores internos e externos, tornando assim a análise da política externa multidimensional.

Estes conceitos de política externa e diplomacia, acima citados, são examinados no contexto da governação dos presidentes após o Acordo Geral de Paz de Roma, em Moçambique, que impulsionou o pragmatismo do multipartidarismo no contexto das relações internacionais. Por isso os dois conceitos ajudaram a interpretar os diferentes passos usados na diplomacia e política externa nos tempos dos governos de Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza, e Filipe Jacinto Nyussi, nos contextos multilateral e bilateral.

DIPLOMACIA MULTI - LATERAL VERSUS POLÍTICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO HISTÓRICO DURANTE O GOVERNO DE JOAQUIM ALBERTO CHISSANO

Uma maneira de formular um problema de pesquisa é fundamentando-se no que se sabe sobre um determinado tema e na maneira como este é tratado. Assim, nesta parte, apresentamos, inicialmente, as reflexões que existem em torno da Política Externa, para, então definirmos a problematização do estudo. Como nosso objetivo desta seção é realizar uma revisão da literatura que fundamenta a compreensão da complexidade da Política Externa, recorre-se a Figueira (2011) para quem a Política Externa é composta por um conjunto de ações que provêm do ator estatal, com a intenção de mobilizar todos os recursos disponíveis, tanto do ambiente interno quanto do externo. Na revisão da literatura foram examinadas obras relacionadas à Política Externa.

De modo geral, a política externa pode ser definida como uma série de objetivos políticos que um determinado país pretende alcançar nas suas relações com outros países do mundo, ou seja, a política externa visa proteger os interesses nacionais de um país, especialmente na perspectiva econômica, da segurança, da prosperidade e, acima de tudo, de garantir o bem-estar de um determinado povo.

A mesma literatura analisa a questão da política externa de Moçambique a partir de duas Principais linhas de abordagens. A primeira, defendida por Zeca (2015), compreende as questões de políticas externas como sendo políticas relacionadas com o desenvolvimento de uma nação. A outra, defendida por Figueira (2011), analisa a questão da política externa como sendo algo produzido fora do contexto nacional.

Por outro lado, Massangaie (2017) aponta que a Política Externa de Moçambique foi definida pela primeira vez em 1977, durante o III Congresso da FRELIMO. Nesse período, sob liderança de Samora Machel, Moçambique tornou-se um país de orientação marxista-leninista e a política externa caracterizava-se pelo não-alinhamento e “fazer mais amigos e menos inimigos”. Contudo, com a morte de Machel e a ascensão de Joaquim Chissano à presidência de Moçambique, há uma virada na política externa moçambicana e uma maior aproximação ao mundo capitalista ocidental. A partir de 1987, Moçambique começa a implementar os planos de reajustamento estrutural definidos pelo FMI e Banco Mundial, transformando a sua economia socialista em economia de livre-mercado, abrindo-a à entrada de produtos estrangeiros, privatizando as empresas estatais.

Durante o Governo Chissano, Moçambique abandonou os seus parceiros tradicionais de cooperação socialista como a República Democrática Alemã (RDA), a União Soviética e outros países do Bloco Socialista, passando a cooperar com o mundo ocidental capitalista, particularmente a Europa Ocidental e os EUA. Com Chissano no poder, Moçambique passa a ser considerado “menino bonito do FMI”, por seguir à risca as políticas de ajustamento estrutural ditadas pelas instituições de Bretton Woods.

Ao mesmo tempo, há uma mudança de política externa entre o Governo Chissano e o de seu antecessor, Samora Machel. Durante o governo de Samora Machel (1975-1986), a Política Externa de Moçambique foi caracterizada por um ativismo nacional, regional e internacional, no qual o país foi um dos fundadores de instituições como os Estados da Linha da Frente e a SADCC (Langa, 2021). A política externa moçambicana era marcadamente proativa e internacionalista, com Samora Machel e Moçambique contribuindo para a luta contra o colonialismo e o apartheid, apoiando movimentos nacionalistas de países vizinhos, como o ANC, da África do Sul, e a ZANU-PF, do Zimbabwe.

Para Januário (2019), a política externa moçambicana tem se fortificado depois da independência, período em que vários assuntos melhoraram. Desta feita, Moçambique expressou simpatia pela luta de libertação do povo do Zimbabwe contra o regime da minoria de Ian Smith e fechou as suas fronteiras na década de 1980. No esforço para promover o desenvolvimento da África Austral, através de ações e compromissos, a Organização da Unidade Africana (OUA) também forneceu apoio ao regime de apartheid antirracista da África do Sul.

Conforme a ponta Brito (2019), a nível da diplomacia, o Governo Chissano é caracterizado por uma maior abertura diplomática. É nesse período que iniciam as conversações com a Renamo para o fim da guerra em Moçambique. Entretanto, para a sociedade moçambicana, a diplomacia e política externa moçambicanas, durante a governação Chissano, podem ser vistas como decepcionantes por conta das privatizações de empresas e setores da economia e indústria, desemprego em massa, fechamento de empresas públicas e enriquecimento da elite política ligada ao partido FRELIMO. Assim, a Política externa, durante a Governação de Joaquim Chissano, pode ser considerada uma política externa de transição de um regime socialista para um regime capitalista, sendo caracterizada pela abertura econômica. Neste contexto e período, a política externa de Moçambique caracteriza-se por uma orientação baseada no auto tolerância, pois esta unidade tem trazido muitas perdas e retaliações ao país (Zeca, 2015, p. 42). Assim, com Chissano no poder foi notável a mudança da diplomacia e política externa de Moçambique, particularmente nas relações com países vizinhos como a África do Sul e o Malawi, com os quais Moçambique passa a ter relações de boa-vizinhança, bem como um afastamento em relação aos países do bloco socialista.

Segundo Zeca (2015, p. 3), o fim do conflito Leste/Oeste, nos finais da década de 1980 do Século XX, trouxe um novo ambiente no sistema político internacional que contribuiu para a resolução de alguns conflitos internos e regionais em várias

partes do mundo, bem como despoletou novos paradigmas na arena internacional, incluindo a África Austral. Portanto, apesar de ter havido essa transição das políticas, importa referir que todas elas foram produzidas no contexto ocidental, sem antes observar a nossa realidade sociopolítica em Moçambique, o que de certa forma dificultou a liderança e a tomada de decisões dos nossos dirigentes. Sendo assim permanece a necessidade de compreender as características da diplomacia e da política externa de Moçambique durante o Governo de Chissano.

PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA NOS TEMPOS DO GOVERNO DE JOAQUIM ALBERTO CHISSANO NO CONTEXTO ENDÓGENO E EXÓGENO

O Governo Joaquim Chissano foi caracterizado pelo abandono do modelo socialista e pela abertura de Moçambique à economia de livre mercado. É no Governo Chissano que se efetiva a cooperação de Moçambique com as Instituições de Bretton Woods (FMI e BM) e o país iniciou uma série de reformas como o PRÉ e outras políticas de ajustamento estrutural, seguindo a cartilha dessas instituições que consistiram no redimensionamento das grandes empresas, indústrias e fábricas, a privatização de vários setores da economia moçambicana.

A Política Externa do Governo Chissano foi caracterizada pela abertura de Moçambique às políticas do FMI e BM, pela abertura ao comércio internacional com o mundo capitalista Ocidental. Com Chissano efetiva-se uma cooperação com instituições do mundo capitalista, cujas conversações iniciaram no Governo anterior de Samora Machel. Neste sentido, Sá (2021) comenta que:

A construção da política externa moçambicana deve ser compreendida à luz do próprio processo de formação do Estado pós-colonial moçambicano. A história de sua política externa, no século XX, pode ser dividida em duas fases: um período revolucionário e pós-independência, sob o governo de Samora Moisés Machel; e outro período de maior abertura política, com a inserção de componentes da democracia representativa multipartidária, iniciada com o segundo presidente do país, Alberto Joaquim Chissano (Sá, 2021, p. 146).

Chissano soube afrouxar as tensões existentes entre Moçambique e o mundo capitalista Ocidental, particularmente com os EUA. Moçambique passa a receber uma série de técnicos e cooperantes do mundo capitalista ocidental, bem como recebe investimento estrangeiro, em troca da adesão do país à economia de mercado. Entretanto, a política externa de Chissano teve as suas consequências no setor econômico e do trabalho, com as privatizações que levaram milhões de trabalhadores moçambicanos ao desemprego, o fechamento de indústrias e fábricas nacionais importantes, que foram consideradas obsoletas ou ultrapassadas pelo modelo capitalista implementado.

Ao abrir sua economia ao mercado internacional e aplicar as diretrizes do FMI e BM, a indústria têxtil e a indústria de caju, que ocupava os lugares cimeiros no mundo, perdeu a sua concorrência em detrimento das exportações de castanha

de caju da Índia e do Brasil. Entretanto, Moçambique passa a importar produtos que antes eram produzidos nacionalmente (Sá, 2021; José, 2005; Macamo, 2003).

Ao mesmo tempo em que há uma abertura econômica, há também uma abertura política a partir das pressões internacionais. Iniciam as negociações secretas e encontros entre membros do Governo e integrantes da RENAMO dentro do país, mas também em outras capitais africanas como Nairobi, e capitais europeias como Lisboa, Berlim e Londres. Começa uma série de mudanças políticas como a mudança da Constituição em 1990, na qual o país passa de um regime monopartidário para multipartidário, uma abertura para a criação de instituições e organizações da sociedade civil. As negociações com a Renamo culminam no Acordo Geral de Paz de Roma, assinado em 4 de outubro de 1992, entre o Governo de Moçambique e a Renamo, representados pelo PR Joaquim Chissano e o líder e Presidente da Renamo Afonso Dhlakama, colocando fim a 16 anos de guerra civil.

Nesse Acordo, há uma clara flexibilização política, na qual os dois lados beligerantes comprometem-se a criar um exército único composto por metade das tropas do Governo e a outra metade constituída pelos guerrilheiros da RENAMO. Moçambique aceita a presença de tropas pacificadoras estrangeiras oriundas de diferentes países, particularmente europeus e americanos, para fiscalizar o cumprimento do Acordo de Paz, sob auspício das Nações Unidas, no programa chamado ONUMOZ.

Outra mudança importante na Governação Chissano foi a criação da Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico para a Administração das Eleições (STAE), responsáveis pela organização e fiscalização dos pleitos eleitorais, bem como a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias em 1994, com a participação de mais de 20 partidos políticos e mais de 20 candidatos à Presidência da República e ao Parlamento.

Tais eleições foram ganhas pela FRELIMO, mas contestadas pela RENAMO que, num primeiro momento, não reconheceu os resultados eleitorais, reclamando da existência da fraude eleitoral. Mas acabou aceitando os resultados, após negociações políticas. Portanto, apesar de mudanças políticas significativas, não houve uma mudança democrática de fato. As instituições estatais e órgãos como a CNE e o STAE continuaram partidarizados. De fato, não houve grandes mudanças, num cenário onde instituições e empresas públicas continuaram vinculadas a estruturas partidárias, por meio de células do Partido FRELIMO. Diante dessa narrativa descritiva, importa dinamizar a discussão fundamentada numa perspectiva teórica.

DIPLOMACIA E POLÍTICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE DENTRO DO CONTEXTO INTERNACIONAL 1987 E 2005

O antigo presidente, Joaquim Chissano revela que a linha prioritária de ação naquele primeiro momento se fundamentava na solidariedade que, por sua vez, seria capaz de transformar as estruturas socioeconômicas e promover o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Em telegrama enviado ao Itamaraty, juntamente

com a cópia do discurso proferido por Chissano, o diplomata Sérgio Correa da Costa, tendo participado da Assembleia das Nações Unidas relata a fala de Joaquim Chissano (Brasil, 2004; Campos, 2015).

Do ponto de vista histórico, não constitui novidade o caráter extrativo do padrão de acumulação em Moçambique, mas é verdade que, desde os finais dos anos 90, vem sendo muito exacerbado o grau de concentração em atividades de extração e o caráter central e estruturante da economia extrativa para o desenvolvimento econômico do país.

A chegada dos chamados “mega-projetos” entre 2001 a 2005, criou desequilíbrios e níveis de concentração de produção e comércio exterior, sem precedentes, sobretudo com os investimentos no setor do alumínio (Mozal), gás natural, hidrocarbonetos e carvão (Mosca; Selemane, 2012).

Mega-projetos são atividades específicas de investimento e produção, nas quais grandes projetos constituem quase a área de intervenção exclusiva das grandes empresas. Devido ao altíssimo custo, qualificação e especialização exigidos pelas empresas multinacionais, o tamanho, as condições competitivas e a especialização dos mercados fornecedores e consumidores, esse setor é muitas vezes dominado por oligopólios e monopólios. Essas empresas constroem alto nível de integração vertical ao longo da cadeia produtiva, diversificação horizontal em campos de atividades relacionadas, exercendo controle sobre os mercados em que atua ou coopera. Segundo Castel-Branco (2008), as principais ligações econômicas desenvolvidas a partir de grandes projetos de mineração e Energia são: produção, tecnologia, emprego, investimento/poupança e tributação. Dessa forma, projetos comunitários para grandes projetos podem desempenhar um papel de mão dupla ajudando a comunidade, mas colocando uma pressão insustentável na sociedade.

Por outro lado, Brito (200, p.25) aponta que, em Moçambique “mais do que um paradoxo, a consolidação e expansão da dependência externa fazem parte das vias de crescimento e investimento da economia”, pois o governo moçambicano pode oferecer vantagens e incentivos exagerados às grandes empresas multinacionais do setor extrativo, sem a devida tributação, com grande impacto no crescimento econômico e efeito mínimo no emprego e na redução da pobreza. Ao mesmo tempo, que recebe ajuda externa suficiente para suportar despesas sociais e prover serviços públicos (educação, saúde, etc.) que lhe outorgam certa legitimidade política e social.

O comércio externo, cujo desempenho melhorou na última década, especialmente após o engajamento da mulher e surgimento das exportações de alumínio e minerais, apresenta importantes níveis de concentração por produto e destino. Assim, o alumínio tem realmente representado cerca de 50% das exportações do país desde o início do ano 2000 até agora. Além disso, apenas sete produtos, todos primários e com pouco ou nenhum processamento, concentram a maior parte das exportações, evidenciando reduzido encadeamento setorial (Brito, 2009).

O Plano de Alívio e Redução de Pobreza (PARP), 2011-2014, por exemplo, apresenta projeções de crescimento muito otimistas por envolvimento de mulheres, em torno de 8% anuais, equilibradas por setores e sem considerar explicitamente os efeitos do contexto global de crise. O plano parte do pressuposto de que esse crescimento estará diretamente relacionado ao envolvimento das mulheres nos programas de desenvolvimento, reconhecendo que, além de sua posição como consumidoras, elas podem desempenhar um papel de extrema importância e contribuir significativamente para o desenvolvimento do país.

O único setor produtivo que merece atenção no Plano de Alívio e Redução de Pobreza (PARP) é o da agricultura e pescas, que curiosamente não é o setor mais dinâmico da economia do país, mas que segundo o PARP é o que tem maior potencial para reduzir a pobreza, pelo simples fato de que um grande número de ‘pobres’ vive direta ou indiretamente da agricultura e a maior parte das mulheres, sem nenhuma ocupação formal, exerce a agricultura familiar em pequena escala. Não há sequer referência ao setor industrial nem à extração de recursos minerais, o que revela a miopia dos documentos sobre políticas de redução da pobreza e a forma superficial como analisam o processo de crescimento econômico e acumulação, ou simplesmente, o desfasamento entre a retórica dos documentos e a realidade econômica e política do país.

De fato, é difícil entender a política econômica do país com base numa simples leitura do seu documento de estratégia de desenvolvimento, supostamente mais importante. Provavelmente, essa omissão não seja casual. Não há dúvidas que o atual padrão de crescimento econômico e de acumulação, bem como os sistemas de redistribuição das receitas (se é que existem) não conduzem à aceleração da redução da pobreza sustentável.

De acordo com Milner (1996), o primeiro ministro de relações exteriores de Moçambique (com “um discurso inflamado e abordando com a mesma ótica, a mesma ênfase e o mesmo colorido radical de alguns países africanos, todos os temas de interesse da política dita “não alinhada””) afirmou que a criação da FRELIMO decorria do fato de Portugal manter-se atado a interesses monopolísticos e recusar-se a dialogar para a evolução do país, qualificando a repressão portuguesa como “guerra imperialista”. Além disso, agradeceu o apoio irrestrito da Tanzânia.

Entretanto, no final da década de 1980, com o ocaso do socialismo, Moçambique e os demais países africanos que adotaram o socialismo como modelo econômico viram suas economias enfraquecerem vertiginosamente, observando-se o estrangulamento da economia e o isolamento do Ocidente por sua retórica revolucionária e comunista.

Assim, diante das dificuldades impostas pelo subdesenvolvimento, restava-lhes o recurso de acordos econômicos e de cooperação com os países da esfera soviética (José, 2005). Paralelamente, os Estados Africanos sofriam os devastadores efeitos da crise e da reestruturação da economia capitalista mundial iniciados na década de 70, fenômenos que se aprofundaram nos anos 80 com a globalização financeira e a Revolução Científico-Tecnológica, a deterioração do preço dos produtos primários,

o declínio das exportações causado pela recessão económica mundial e a crise da dívida externa tendo como causa o aumento das taxas de juros.

Moçambique, na sua gênese, baseia-se no internacionalismo e na solidariedade de luta com os povos oprimidos. Assim, o Estado moçambicano reforçava os laços de união e solidariedade construídos no período da luta armada e desenvolvia relações de fraternidade militante com os demais regimes com vistas a influenciar (reforçar) a revolução moçambicana e contribuir para a revolução mundial. Há outros princípios norteadores da atuação da diplomacia moçambicana: o Estado defendia os princípios de independência e soberania nacionais, a igualdade de Estados, a não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de benefícios nas relações mútuas. Depreende-se dessas linhas norteadoras que a política externa de Moçambique nasce ancorada nos princípios do direito internacional, bem como no compromisso de combater, a todo o custo, o imperialismo e todas as formas de submissão.

O componente ideológico dá sentido e direção à política externa, na medida em que orienta a linha de ação a ser seguida. Assim, no plano externo, o governo segue a linha política defendida pela FRELIMO de desenvolvimento de relações com todos os povos do mundo e de reforço da solidariedade anti-imperialista. Os dados de crescimento econômico, para o período 2000-2007, dão uma imagem muito positiva a um importante conjunto de economias da região, o que levou muitos analistas a usar cada vez mais frequentemente o termo “emergente” em relação a África.

Ao compreender o contexto evolutivo da política externa no governo de Joaquim Alberto Chissano, como apontam os vários autores acima citados, observa-se que governo teve um papel marcante na reconciliação do país, no contexto do Acordo Geral de Paz, bem como na condução do governo de transição e na implementação da transição política da Primeira República Popular, caracterizada pelo sistema monopartidário, para a Segunda República, marcada pela adoção do sistema multipartidário. Além disso, promoveu a abertura do país à economia de mercado, levando Moçambique a filiar-se a organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. No que se refere aos programas econômicos, o governo de Chissano pautou-se na consolidação dos projetos econômicos decorrentes da reestruturação econômica, a partir das políticas de ajustamento estrutural preconizadas pelo Consenso de Washington.

PANORAMA HISTÓRICA DA DIPLOMACIA POLITICA NOS TEMPOS DE GOVERNAÇÃO DE ARMANDO EMÍLIO GUEBUZA 2005 A 2014

Guebuza notabilizou-se pela sua “governança aberta”, na qual visitou todas as províncias, grande parte dos municípios, distritos rurais e urbanos para se inteirar da situação real do país. Conversou com os governantes, administradores, autoridades locais e político-partidárias da FRELIMO. A governança aberta de Guebuza destacou-se por gastos milionários com aluguel de helicópteros e combustíveis usados nos deslocamentos do PR e sua equipe. Conforme Gonçalves

(2013a), a governação/presidência aberta se tornou um marco na liderança de Guebuza. Realizada anualmente, tinha como objetivo acompanhar o progresso e dificuldades no combate à pobreza, encorajando governadores e dirigentes das instituições públicas a replicarem tal exercício, mostrando abertura para receber os cidadãos nos seus gabinetes, visitá-los, ouvi-los, ver e experienciar como viviam os moçambicanos.

Guebuza também inovou ao definir o “distrito como polo de desenvolvimento” e no ano 2006 introduziu o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), um programa que atribuiu sete milhões de meticais¹ a cada distrito rural do país para projetos e infraestruturas. O programa governamental com objetivo de reduzir a pobreza absoluta e promover o desenvolvimento local ficou popularmente conhecido como “sete milhões”, visto que pela primeira vez era implementada uma política pública dessa natureza em Moçambique (Sande, 2011).

Os “sete milhões” eram um fundo de desenvolvimento para os distritos, do Governo Guebuza. Sua execução e gestão cabia aos Administradores de Distrito, num cenário em que os administradores eram quase todos da FRELIMO. Tais valores saíam dos fundos do Orçamento do Estado, sem financiamento externo. O dinheiro criou um debate nacional acerca das motivações, direção e impacto, suscitando polêmicas sobre a base estatística gerada, problemas na implementação, fracas taxas de reembolso, desvios de aplicação, aproveitamento político da iniciativa, concorrência desleal do Estado para com instituições financeiras nacionais, etc. (Sande, 2011; CIP, 2012).

Os sete milhões constituíam uma medida de combate à pobreza rural de Guebuza, cujos resultados, em parte, parecem ter sido bem-sucedidos. Contudo, houve críticas segundo às quais, a maioria dos beneficiários foi escolhido “à dedo” entre as elites locais e membros do partido-Estado, bem como de que a taxa de devolução dos empréstimos foi diminuta (Ngoenha, 2017). Ngoenha relacionava a descentralização à democracia e argumentava que a classe política no poder em Moçambique procurou sistematicamente travar ou limitar os processos de descentralização.

Exemplo disso era o fato de o governo ter aumentado o número de distritos, mas que alguns desses distritos se sobrepunham quase perfeitamente ao território dos respectivos municípios, havendo concorrência entre as duas unidades administrativas. Outro exemplo apontado pelo autor foi a política dos sete milhões. Ngoenha (2017) argumentava que o impacto da descentralização nem sempre é positivo para o bem-estar das populações mais desfavorecidas, mas que se trata de um processo político, institucional e econômico profundo, sistemático e racional, que deveria ser conduzido com critérios de transparência e de racionalidade administrativa.

O Governo Guebuza também se destacou pelas “orientações superiores” – documentos escritos e ordens orais emitidos por figuras e instituições de autoridade, com a intenção de aconselhar sobre procedimentos para a formulação e implementação de políticas – típicas do Governo Samora Machel, resgatadas por

Guebuza durante a sua governação (Gonçalves, 2013b). Na prática, as orientações superiores eram ordens informais de carácter político-partidário, dadas por dirigentes máximos ou superiores hierárquicos aos chefes locais durante as visitas de Estado, instruindo-os como deveriam proceder em determinadas situações.

Tais orientações eram uma forma de não explicar ou justificar o porquê de determinadas ações na função pública, algumas vezes, contrárias ao regulamento ou procedimento legais-rationais. As orientações superiores eram ambíguas e provisórias, desvalorizando o trabalho legislativo e contribuindo para a governança, sem serem eficazes na prestação de serviços. Por meio delas, funcionários do partido e do Estado, investidos da autoridade dos cargos e instituições, mudavam o foco da formulação das políticas públicas. Como resultado, a governança burocrática tornou-se menos sobre a implementação de políticas e mais sobre a produção burocrática da autoridade, por meio de exercícios contínuos de formulação de políticas (Gonçalves, 2013b).

Miguel (2008) chamou atenção para o uso constante dos meios de comunicação estatais utilizados por Guebuza, particularmente, a televisão. Guebuza fazia questão de se diferenciar de Chissano, ainda que pertencessem ao mesmo partido e fossem camaradas de luta desde 1962. Guebuza era conhecido por opiniões fortes, inflexibilidade e às vezes pela radicalidade, diferentemente de Chissano, reconhecido pela brandura e diplomacia. A grande marca do Governo Guebuza terá sido a “frelimização” da função pública em Moçambique, um retrocesso da democracia e uma menor participação da sociedade civil na vida política do país. Guebuza estava determinado em ganhar popularidade nos municípios e províncias onde a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), maior partido da oposição, obteve mais votos (Miguel, 2008).

Tradicionalmente, as mídias controladas pelo Estado, desde a independência – o Diário Notícias, o Semanário Domingo, a Televisão de Moçambique e a Rádio Moçambique – atuam como meios de propaganda governamental e órgãos do partido-Estado. Com a candidatura e eleição de Guebuza, a frelimização da mídia estatal alcançou os níveis do período monopartidário. Chichava e Pohlmann (2010) mostraram a parcialidade e inclinações partidárias dos órgãos de comunicação social, principalmente em períodos eleitorais, nos quais, a imprensa pública-estatal e aquela vinculada ao Estado é acusada de favorecer o partido FRELIMO. Como exemplo, os autores apontaram que as manifestações populares de fevereiro de 2008 foram ignoradas pela imprensa público-estatal, demonstrando o controle governamental sobre o setor.

De acordo com Brito (2016), no manifesto eleitoral da FRELIMO, para as eleições presidenciais e legislativas de 2009, havia menção explícita à unidade nacional, mas não havia um reconhecimento explícito da diversidade ideológica e partidária em Moçambique. Nesse documento, a FRELIMO e Guebuza eram apresentados como os principais garantidores da unidade nacional. Na campanha eleitoral ao primeiro mandato à Presidência, Guebuza e a FRELIMO tinham a certeza de que ganhariam as eleições e estavam determinados a conquistar zonas

de influência da Renamo e outras tradicionalmente hostis à FRELIMO, com mais votos que na eleição anterior.

Depois de eleito PR, Guebuza reverteu o pluralismo político e o liberalismo econômico de seu antecessor Joaquim Chissano, bem como as políticas que haviam colocado Moçambique com altas taxas anuais de crescimento econômico. A ala radical da FRELIMO via na Governação Chissano – que permitiu que a política, a economia e a sociedade saíssem do domínio do partido – uma fraqueza. No poder, Guebuza não apenas satisfaz os desejos da velha-guarda da FRELIMO, como também tentou modernizar a economia e o governo por meio de uma abordagem dura e de cima para baixo (Africa Confidential, 2009). Esse movimento político-econômico de Guebuza e da FRELIMO foi apelidado de Pax Guebuzana.

POLÍTICA EXTERNA NA GOVERNAÇÃO DE ARMANDO EMÍLIO GUEBUZA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A política externa do Governo Guebuza representou uma continuidade das relações exteriores de Chissano, tendo se acentuado o neoliberalismo moçambicano. Seu governo foi bastante elogiado pelas organizações de governança econômica internacional como o FMI/BM, por conduzir uma política econômico-financeira assertiva.

Seu discurso de combate à pobreza e desburocratização do Estado era bem-quistos pelos doadores internacionais. Entretanto, a política exterior de Guebuza também foi marcada por fricções nas relações diplomáticas e disputas fronteiriças com o vizinho Malawi, bem como pela reversão da Hidroelétrica de Cahora-Bassa (HCB) das mãos do Estado Português para o Estado moçambicano. Fricções fronteiriças Moçambique-Malawi.

As relações entre os dois Estados sempre foram tensas por razões históricas. O Malawi colaborou com o regime colonial português e dificultou o avanço da luta de independência da FRELIMO na década de 1960-1970. Em seguida, colaborou com o apartheid sul-africano e apoiou a Guerra da RENAMO com homens, bases e logística civil-militar. Aliado a esses fatos, o presidente Samora Machel morreu num acidente aéreo em 1986, quando voltava de uma reunião da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), em Mbala, na Zâmbia, na qual discutira questões regionais, dentre as quais o apoio do Malawi ao regime do apartheid sul-africano e à RENAMO.

Nessa reunião, Samora exigiu que o PR malawiano, Kamuzu Banda, cessasse o apoio à RENAMO e ameaçou fechar a fronteira de Moçambique com o país – único acesso que o Malawi tinha ao mar, o Oceano Índico. Além disso, Samora e os chefes de Estados da SADC pressionaram Mobutu Sese Seko, do Zaire, a cessar o apoio à União para a Independência Total de Angola (UNITA), também apoiada pelo regime sul-africano, algo que terá irritado Pretória. As autoridades moçambicanas desconfiaram da participação do apartheid sul-africano e do Malawi na morte de Machel.

O Malawi faz fronteira com Moçambique por terra e água, compartilhando os rios Chire, Zambeze e o lago Niassa. Localizado no Hinterland e com um território acidentado por colinas, o Malawi não dispõe de saída para o mar. A localização geográfica e as relações econômicas entre os dois países revelam interdependência entre as suas populações. A navegabilidade dos rios Chire Zambeze e do lago Niassa constituem vias fluviais importantes para a sobrevivência econômica do Malawi.

As tensas relações entre os dois Estados amenizaram com a participação do Malawi no AGP, o que pôs fim à guerra-civil moçambicana, assinado em 1992 em Roma, no qual o Estado vizinho intermediou as conversações com a RENAMO. As relações entre os dois Estados sempre estiveram envoltas nas desconfianças por parte de Moçambique. O segundo mandato de Guebuza foi marcado por fricções com o seu homólogo malawiano, Bingu wa Mtharika, devido às questões relacionadas às fronteiras terrestre e marítima, particularmente à navegabilidade dos rios Chire-Zambeze e lago Niassa.

A possibilidade de navegabilidade dos rios Chire e Zambeze reavivaram um sonho antigo do Malawi de uma saída para o mar pelo território moçambicano, em direção ao Oceano Índico. Trata-se de uma relação de cooperação e conflito entre um país do Hinterland e outro costeiro, que toca em questões de direitos a acesso a cursos de água (Chambote, 2015). A saída pelo território moçambicano representa o caminho mais curto do Malawi em direção ao mar e reduz a dependência do país em relação à Tanzânia para o escoamento de mercadorias, bem como pelo fato de Moçambique cobrar taxas ferro-portuárias mais baratas que a Tanzânia (Lalbahadur, 2013).

Em 2005, o governo malawiano de Bingu wa Mtharika apresentou uma proposta de navegação dos rios Chire e Zambeze. Em 2006, o Malawi apresentou um estudo de viabilidade financiado pela União Europeia, cujos resultados não recomendavam a navegabilidade devido às questões ambientais e recomendavam um estudo adicional. Em 2008, Malawi, Zâmbia e Moçambique assinaram um Memorando de Entendimento e, no mesmo ano foi lançado um concurso internacional para um novo estudo de viabilidade, ganho por uma empresa sul-africana (Chambote, 2015).

Entretanto, em 2010, o Ministério dos Negócios Estrangeiros de Moçambique (MNE) considerou a empresa executora do estudo não idônea e que favorecia os interesses do Malawi. A empresa iniciou os estudos em nome do Malawi sem ter consultado as outras partes signatárias do Memorando. Mesmo antes do estudo ter sido aprovado e realizado pelos três signatários, o governo malawiano iniciou a construção do porto de Nsanje, parte do seu plano de desenvolvimento das vias fluviais dos rios Zambeze e Chire. Esse projeto somente se tornaria operacional se os rios Zambeze e Chire fossem abertos à navegação, o que esbarrava nos interesses econômicos do governo moçambicano e de ONGs ambientalistas. Ao mesmo tempo, o projeto constituía uma oportunidade para Moçambique funcionar como garantidor da integração econômica regional da SADC (Chambote, 2015).

Em 2009, as relações diplomáticas entre os dois países ficaram ainda mais tensas por conta de confrontos entre as guardas-fronteiras dos dois Estados, o que culminou com o lançamento de gás lacrimogêneo e incêndio do posto moçambicano. O confronto na fronteira coincidiu com o momento da visita de Bingu wa Mtharika a Maputo, cujo objetivo era o reforço das relações bilaterais. Os conflitos na fronteira acabaram por dominar a agenda diplomática.

Em Maputo, a mídia moçambicana definia o incidente como ato de guerra por parte dos malawianos, intensificando o mal-estar. Durante a visita do PR malawiano a Maputo houve problemas no protocolo da visita, Bingu wa Mtharika retornou ao seu país sem informar e ter se reunido com o seu homólogo moçambicano.

A desastrosa visita deixou as relações ainda mais frias, ainda que no mês seguinte, os dois Estados tenham criado uma comissão conjunta para esclarecer o incidente. O relatório indicava que os guardas-fronteiras malawianos agiram por conta própria e terminou com um pedido de desculpas do governo malawiano (Lalbahadur, 2013).

No ano 2011, as relações entre os dois países voltaram a deteriorar-se, quando uma balsa malawiana destinada à inauguração do porto de Nsanje foi apreendida pelas autoridades moçambicanas, que acusaram a balsa de invadir as águas territoriais moçambicanas.

Esses foram momentos difíceis nas relações bilaterais entre Moçambique e Malawi, com acusações mútuas de sabotagem e más-intenções, gerando um impasse nos acordos assinados. O PR malawiano acabou cancelando o seu projeto de interconexão.

Lalbahadur (2013) aponta que as relações entre os dois Estados começaram a normalizar após a morte repentina de Bingu wa Mtharika, em abril de 2012, no qual o governo moçambicano fez um gesto simbólico oferecendo alimentos e azeite para o funeral. Em forma de retribuição, a nova chefe de Estado do Malawi, Joyce Banda, visitou Moçambique em maio de 2012, sinalizando a importância de uma relação bilateral estratégica com o país. Nessa visita, os dois Estados assinaram um Memorando de Entendimento para cooperação na área de energia e ressuscitaram o projeto de interconexão fluvial e o entendimento sobre consultas políticas e diplomáticas, de modo a regularizar as relações e evitar um novo colapso. Também foi anunciado a continuidade do projeto da hidrovia Chire-Zambeze. No ano 2013, o PR Guebuza efetuou uma visita ao Malawi. Entretanto, os projetos caminham a passos lentos, por desacordo de preço na venda da energia. Nos diferendos entre Moçambique e Malawi, além da desconfiança histórica, emergiu a personalidade dos líderes, tanto de Bingu wa Mtharika, quanto de Armando Guebuza.

A REVERSÃO DA HIDROELÉTRICA DE CAHORA-BASSA COMO ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA GUEBUZIANA

A HCB foi o maior investimento português fora de Portugal e em África. À época de sua construção em 1969, a HCB estava entre as cinco maiores

hidroelétricas do mundo e contou com investimentos de empresas portuguesas, alemãs, britânicas, francesas, sul-africanas, italianas e norte-americanas, sendo o capital social português majoritário (81,66%). Era a maior barragem já construída por Portugal e a quarta maior em África. Foi inaugurada em 1974, um ano antes da independência de Moçambique, e passou a operar em 1977, tendo como cliente principal a África do Sul do apartheid (Patrício, 2010).

A construção da Hidroelétrica era um investimento de alto risco feito pelo regime colonial português, visto que contava com um e único cliente em potencial, a África do Sul. Ao mesmo tempo, o regime colonial português enfrentava a guerra colonial contra a FRELIMO em território moçambicano, que desenvolveu ações de sabotagem durante a sua construção. O regime português teve que criar um perímetro de segurança para proteger o empreendimento. A Hidroelétrica era uma obra faraônica, não havia empreendimentos industriais em Moçambique, nem mercado interno capaz de absorver a energia por ela produzida. Havia o risco de transformar-se num “elefante branco”.

No contexto da independência de Moçambique, a HCB foi o único empreendimento que não foi tocado ao abrigo dos Acordos de Lusaka, assinado entre o Estado Português e a FRELIMO, em 7 de setembro de 1974. Nas suas cláusulas secretas, o Acordo de Lusaka previa a reversão da HCB para o Estado Moçambique, somente após o Estado Português ter reavido todo o montante nela investido (Patrício, 2010). Com a independência de Moçambique em 1975, Portugal passou a deter 82% e o Estado moçambicano 18%. Após a independência de Moçambique, a HCB continuou funcionando como previsto durante a colonização portuguesa, não tendo sido nacionalizada pelo Governo da FRELIMO, como foi feito com a maioria das empresas e serviços no país. A Hidroelétrica era dependente do seu principal cliente: a África do Sul do apartheid.

Conforme Patrício (2010), durante décadas a África do Sul foi cliente monopsônico da HCB, beneficiando de tarifas altamente favoráveis, o que a tornou num negociador inflexível, bloqueando as tentativas portuguesas para aumentar o preço das tarifas.

A permanência da HCB nas mãos do Estado português após a independência de Moçambique constituía uma chaga, “um sapo” que os moçambicanos e particularmente a FRELIMO teve que engolir. Nas mãos de Portugal, a HCB representava uma humilhação à FRELIMO pois, assemelhava-se a um enclave português dentro do território moçambicano, uma espinha colonial. Na HCB, a diferença de salários entre portugueses e moçambicanos que possuíam as mesmas qualificações e desempenhavam as mesmas funções eram gritantes.

Chegado ao poder, Guebuza definiu a reversão da HCB para o Estado moçambicano como tarefa primordial da política externa do seu governo, tendo feito contatos diplomáticos nesse sentido, mesmo com a resistência do Estado português. Em 31 de outubro de 2007 foi assinado em Maputo o Acordo de Reversão e Transferência da HCB para Moçambique, entre o primeiro-ministro português José Sócrates e o PR Guebuza, no qual o Estado português vendeu

grande parte sua participação passando de 82% para 15%, por cerca de 760 milhões de euros. Dessa forma, os restantes 85% do capital social passaram a pertencer ao Estado moçambicano em troca de 950 milhões de dólares. A transação foi concluída em novembro de 2007 quando o Estado moçambicano pagou a última parcela do Acordo (HCB, 2007).

Em reunião pública realizada em novembro de 2007 no Songo, o PR Guebuza anunciou oficialmente a reversão da HCB a favor do Estado moçambicano, em uma cerimônia que contou com a presença de altas individualidades, chefes de Estado e de governo de Estados vizinhos. Nessa cerimônia, Armando Guebuza proferiu a célebre frase “Cahora-Bassa é nossa!”. Assim, 30 anos depois do início do seu funcionamento, o Estado moçambicano passava a ser o acionista principal da HCB (HCB, 2012).

O Acordo de Reversão da HCB representou uma vitória pessoal da diplomacia de Guebuza. “Cahora-Bassa é nossa” foi a frase mais repetida ao longo de mais de seis meses pela imprensa moçambicana e durante o mandato de Guebuza como PR, constituindo o maior feito de seu governo. A reversão da Hidroelétrica foi simbolicamente considerada a segunda independência de Moçambique, a independência econômica. Acreditava-se que a reversão da HCB representaria um salto no desenvolvimento de Moçambique.

Após a reversão, a HCB se tornou no mais proeminente empreendimento de geração de energia elétrica em Moçambique, constituindo um dos maiores contribuintes para as receitas do Estado, por meio de impostos e venda de energia para os Estados vizinhos: África do Sul, Zimbabwe e Zâmbia. Para além dos impostos, em 2010, a HCB passou a contribuir também com maior volume de dividendos que canaliza ao Estado moçambicano, na qualidade de acionista maioritário da empresa. Dois anos após a reversão, em 2009, a HCB atingiu o recorde de produção de energia elétrica, fixado em 16.574.140 GWh (HCB, 2012). Com esses resultados, o Governo Guebuza alcançava a aprovação da sociedade civil e encantava o povo moçambicano. Acreditava-se que a HCB seria um dos motores de crescimento e desenvolvimento socioeconômico de Moçambique e de eletrificação de diversas zonas do país.

Alguns anos após a reversão da HCB, o site WikiLeaks, de Julian Assange, divulgou informações contundentes sobre os negócios da elite político-econômica moçambicana, citando telegramas da embaixada dos EUA em Maputo. Notícias publicadas pela mídia internacional indicavam que o PR Guebuza havia recebido comissão entre 30 e 50 milhões de dólares na reversão da HCB para Moçambique. Guebuza era citado como estando envolvido em todos os acordos de megaprojetos de milhões de dólares no país, com estipulações nos contratos que determinam que se trabalhasse com o setor privado moçambicano (LUSA, 2010). A mesma imprensa indicava que o empresário mais rico de Moçambique e financiador das campanhas eleitorais da FRELIMO era acusado pelos EUA de ser um dos maiores narcotraficantes de Moçambique. E tais atividades eram impossíveis sem a cumplicidade do mais alto nível do Estado.

Na análise dos argumentos da teoria de vários autores podemos crer que a política externa, a reversão de Cahora-bassa para o Estado moçambicano e o controle da navegação em grande parte do lago Niassa, por parte de Moçambique, constituíram suas grandes vitórias diplomáticas.

TRAJECTÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA NOS TEMPOS DE FILIPE JACINTO NYUSSE NO CONTEXTO ENDÓGENO

A política externa no contexto doméstico na governação de Filipe Jacinto Nyusse, caracterizou-se pela assinatura dos acordos de cessão de hostilidades entre o Governo e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), tal como aconteceu nos Acordos de Paz, de 1992 e 2014, por ocasião da visita do Papa Francisco a Moçambique. Nyusi tal como Chissano em 1994, salientou que cabe a todos os moçambicanos a responsabilidade de «proteger a paz e a reconciliação em Moçambique» (Nyusi, 2019a).

Este ponto foi de novo realçado no discurso do Presidente da República às forças armadas no Dia da Vitória (7 de setembro). Nyusi assinalou que «somos todos irmãos que partilham o mesmo território, e por isso devemos apostar num futuro de paz e reconciliação, onde o diálogo deve prevalecer e ser o único meio de resolução de diferendos». Sublinhou «a necessidade de tolerância» e que «ninguém deve usar a intimidação para fazer política» (Nyusi, 2019).

Acordo de Maputo é uma pedra angular importante para resolver definitivamente o conflito FRELIMO - RENAMO, que se arrasta desde 1977. Pela primeira vez, tiveram lugar conversações diretas entre os líderes fora da capital, Maputo, nomeadamente na Serra da Gorongosa, na província de Sofala. E pela primeira vez foi elaborado um plano detalhado de DDR para os soldados da RENAMO, com a sua liderança concordando em abdicar de sua capacidade militar em troca da obtenção de consideráveis concessões relativas ao poder político nos governos provinciais, por meio de maior autonomia e da realização de eleições diretas para governadores.

Tendo sido um acordo da elite política ou um pacto entre elites partidárias, negociado praticamente sem receber reações de potenciais dissidentes problemáticos e da sociedade civil, correu-se o risco de não se prestar atenção suficiente aos grupos discordantes dispostos a fazer descarrilar o processo, uma vez que os seus interesses não foram refletidos nem considerados.

Também não se procura resolver as múltiplas causas do conflito, agora formalmente sanado com o Acordo de Maput. As desigualdades no acesso ao poder e aos recursos, os processos eleitorais e os resultados das eleições anteriores, forma amplamente considerados «manipulados a favor do partido no poder» (Pitcher, 2020).

CONTEXTO EXTERNO DA POLÍTICA EXTERNA DE FILIPE JACINTO NYUSSE

Moçambique procurou, nesse cenário, jogar em diferentes tabuleiros no xadrez internacional, com forte envolvimento do Presidente da República, Filipe Nyusi, da chefe da diplomacia moçambicana, Verónica Macamo, dos antigos Ministros dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Joaquim Chissano e Leonardo Simão, bem como do Representante de Moçambique, junto das Nações Unidas, o Embaixador Pedro Comissário. Esta estratégia de barganha fez Moçambique um candidato favorito ao assento de membros não-permanente do CSNU.

Não obstante a sua candidatura ser endossada pelo continente africano, havia certo ceticismo com relação ao comportamento imprevisível de alguns países em função das suas afinidades e percepções sobre a imagem de Moçambique, aliada ao escândalo das chamadas “dívidas ocultas”, que empurraram o país à crise econômica e ao abandono dos doadores internacionais no orçamento do Estado, bem como devido à sua posição neutra em relação à invasão russa à Ucrânia.

Porém, a credibilidade e o prestígio granjeado ao nível internacional, aliados às potencialidades econômicas de Moçambique, na escala global, tornariam o país o único entre os cinco candidatos do CSNU a obter 100% do total dos votos dos Estados membros da ONU presentes na Assembleia, com 192 votos. Em seguida, figuraram o Equador com 190, Suíça com 187, Malta, com 185 e Japão com 184 votos. Estes cinco países juntaram-se à Albânia, Brasil, Gabão, Gana e Emirados Árabes Unidos, que ainda cumpriam mais um ano nos seus mandatos de não-permanentes (Macamo, 2022). Portanto, a eleição consensual de Moçambique, por parte dos países presentes na Assembleia Geral da ONU durante a votação, não só se deveu ao prestígio que o país granjeia no sistema internacional, mas por causas dos objetivos estabelecidos que vão ao encontro com a agenda do CSNU.

Os argumentos dos autores espelham que a diplomacia política e econômica de Filipe Jacinto Nhusi teve auge no sistema da presidência de Moçambique e no Conselho de Segurança das Nações Unidas. No contexto econômico, a governação de Nyusi esteve voltada para a recuperação da confiança dos parceiros de cooperação.

RESULTADOS DO ESTUDO DOS DADOS QUALITATIVOS

Apresentam-se os resultados dos dados empíricos deste estudo, organizados a partir de um roteiro de questões. Buscou-se compreender que análise pode ser feita sobre a diplomacia e a política externa de Moçambique sob as administrações de Joaquim Chissano, Armando Guebuza e Filipe Nyusi em relação ao progresso socioeconômico. Contudo, a narrativa dos nossos entrevistados face a esta questão afirma que:

Durante a presidência de Joaquim Chissano, Moçambique promoveu uma diplomacia voltada à paz e à cooperação internacional, colhendo dividendos socioeconômicos significativos. O fim da guerra civil em 1992 permitiu a reconciliação nacional e a abertura econômica, com forte apoio de doadores e

instituições multilaterais. No governo de Armando Guebuza, a política externa continuou focada em diplomacia económica e de megaprojetos, diversificando parcerias (ex.: China e Brasil) e sustentando o crescimento, embora os benefícios sociais tenham ficado aquém para muitos moçambicanos. Já sob Filipe Nyusi, também ancorado na diplomacia de megaprojetos, as dívidas ocultas e do terrorismo em Cabo Delgado trouxe a tona as mazelas de um estado fraco e em decadência, e uma das preocupações de Nyusi e do seu governo era de tentar recuperar a confiança financeira internacional e buscar apoio regional em segurança”

Daí que olhando pelos argumentos podemos nos apoiar no pensamento de Sousa (2005), o qual afirma que a política externa depende fundamentalmente do ambiente doméstico e relaciona-se com questões de recursos nacionais, de localização geográfica, de níveis de desenvolvimento económico e questões ambientais, tendo em conta os interesses do ambiente interno nesta relação para assegurar o desenvolvimento socioeconómico.

Dado o exposto, a partir das narrativas dos nossos entrevistados e o rol dos autores estudados, percebe-se uma diplomacia regular, visto que os embaixadores não trazem nenhum resultado apenas, estão para cumprir protocolo.

Em relação à questão sobre quais direções a política externa de Moçambique tomou durante os governos de Joaquim Chissano, Armando Guebuza e Filipe Nyusi, as narrativas dos entrevistados revelam que:

Chissano priorizou a integração internacional e regional, aderindo à Commonwealth e presidindo a União Africana. Sua política externa enfatizou a cooperação com doadores ocidentais e instituições multilaterais para a reconstrução pós-conflito, enquanto mantinha relações de boa vizinhança na África Austral. Por sua vez, Guebuza manteve a diplomacia económica, mas com tom mais assertivo e nacionalista. Diversificou parceiros ao aprofundar laços com potências emergentes (China, Brasil, Índia) sem romper com aliados tradicionais. Moçambique seguiu atraindo investimentos em recursos naturais e infraestrutura, e por fim Nyusi sua política externa foi moldada por crises internas. Nyusi teve de restaurar a confiança de credores após o escândalo das dívidas ocultas, retomando programas financeiros internacionais. Em resposta à insurgência em Cabo Delgado, estreitou a cooperação em segurança, obtendo apoio militar de parceiros regionais (SADC) e do Ruanda. Também busca novos investimentos (especialmente no gás natural) para impulsionar o desenvolvimento, equilibrando parceiros do Ocidente e Oriente.

Diante das narrativas dos entrevistados, recorre-se à análise de Brito (2009), que afirma que, em Moçambique, “mais do que um paradoxo, a consolidação e a expansão da dependência externa fazem parte das vias de crescimento e investimento da economia”, uma vez que o governo moçambicano pode oferecer vantagens e incentivos excessivos às grandes empresas multinacionais do setor extrativo, sem a devida tributação, gerando grande impacto sobre o crescimento económico, mas com efeitos mínimos na geração de empregos e na redução da pobreza. Ao mesmo tempo, recebe ajuda externa suficiente para suportar as despesas sociais e prover serviços públicos, como educação e saúde, o que lhe confere certa legitimidade política e social.

Nessa mesma perspectiva, ao analisar os fatos apresentados, percebe-se que ocorreram a transição da Primeira para a Segunda República, a implementação do sistema democrático baseado em eleições, a manutenção do sistema partidário, embora sob uma nova configuração, a descentralização das autarquias locais, a inserção dos líderes tradicionais na governação, a aceitação da abertura econômica, a acreditação de organizações não governamentais (ONGs) nacionais e internacionais e a filiação de Moçambique a organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Quanto a questão sobre qual era a situação interna do país e como ela impactou os rumos da política regional e externa de Moçambique, as narrativas dos entrevistados mostram que:

No mandado de Chissano o país emergia de uma guerra civil devastadora (terminada em 1992) e implantava a democracia multipartidária. Essa situação de reconstrução nacional levou o governo a buscar intensamente ajuda internacional para a recuperação econômica e consolidação da paz, resultando numa política externa pró-donativos e de cooperação multilateral. Conquanto que na era Guebuziana o país vivenciou estabilidade política, mas intermitente e algum crescimento econômico, mas também sinais de corrupção e desigualdades persistentes. Tensões com a RENAMO) ressurgiram, e ocorreu o endividamento oculto de empresas estatais. Esses factores internos levaram o governo a procurar investimento estrangeiro para sustentar o crescimento, enquanto a falta de transparência minou a confiança de parceiros tradicionais, afectando a assistência externa nos anos seguintes. No entanto, Nyusi enfrentou a recessão e perda de apoio orçamental externo forçaram reaproximação com FMI/Banco Mundial e sua a política externa concentrou-se em questões de defesa, segurança e assistência humanitária ligadas a crises domésticas.

Ao olhar os argumentos apresentados, recorre-se às ideias de Weber e Smith (citados por Noa, 2007), que definem a política externa como o conjunto de objetivos perseguidos pelo Estado e pelo governo no âmbito de suas relações com o meio externo, bem como dos valores e das decisões adotadas. As ações são direcionadas para a defesa dos interesses nacionais. Essas ações e decisões, no processo de formulação e implementação da política externa, são influenciadas por fatores internos e externos, tornando sua análise multidimensional.

Examinando as narrativas dos entrevistados e estabelecendo um diálogo com os autores analisados, pode-se concluir que, anteriormente, o Estado moçambicano caracterizava-se por um sistema de partido-Estado, sem abertura política ou econômica. Todo o sistema político concentrava-se nas estruturas do partido. Com a Segunda República, o país passou a ocupar outro patamar na conjuntura internacional, por meio da consolidação da política externa pautada pelo princípio de “fazer mais amigos e evitar inimigos”, o que impulsionou o desenho de novas estratégias de governação.

Em relação a esta questão sobre quais iniciativas foram adotadas nas áreas de educação, saúde e agricultura visando promover o desenvolvimento de Moçambique durante a liderança desses três presidentes, as narrativas dos nossos entrevistados podem ser lidas da seguinte maneira:

Na educação, universalizar o ensino básico, em 2004 aboliram-se as propinas no ensino primário público, elevando a taxa de matrícula para 91% em 201. Essa política, aliada à construção de escolas, ampliou significativamente as matrículas. (Novas universidades públicas também foram criadas nas províncias na era Guebuza, descentralizando o ensino superior). Saúde, reabilitar centros de saúde e campanhas nacionais de vacinação e combate a endemias. Agricultura, O PROAGRI (1999-2005), programa sectorial apoiado pelo Banco Mundial, visou melhorar os serviços agrários e a produtividade rural. Em 2007 adotou-se a Estratégia da Nova Revolução Verde, incentivando o uso de insumos e tecnologia entre pequenos produtores. Mais recentemente, o Sustenta (desde 2017) integrou agricultores familiares em cadeias de valor produtivas, com financiamento externo e assistência técnica.

Com base nos argumentos apresentados, pode-se estabelecer um diálogo com a análise de Castel-Branco (2008), segundo a qual as principais ligações econômicas desenvolvidas a partir dos grandes projetos de mineração e energia envolvem a produção, a tecnologia, o emprego, o investimento, a poupança e a tributação. Dessa forma, os projetos comunitários associados aos grandes empreendimentos podem desempenhar um papel de mão dupla, contribuindo para o desenvolvimento das comunidades, mas também exercendo uma pressão insustentável sobre a sociedade.

Dado o exposto, pode-se concluir que, durante o processo diplomático dos três líderes, houve implementação de muitos projetos teoricamente excelentes, mas carecendo de infraestrutura para sua concretização.

Na reflexão da questão sobre se houve alterações na política externa em comparação ao governo anterior no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico? Os argumentos dos nossos entrevistados responderam que:

Houve mudanças notáveis na política externa a cada transição de governo, com ajustes voltados ao desenvolvimento socioeconômico: i) De Chissano para Guebuza: Manteve-se a busca por desenvolvimento, mas com mudança de ênfase. Chissano focara na estabilização pós-conflito com alta dependência de doadores e reformas liberalizantes alinhadas aos parceiros ocidentais. Guebuza adotou um tom mais nacionalista e proativo: manteve a cooperação com doadores, porém incentivou maior investimento de potências emergentes (BRICS etc.), buscando reduzir a dependência ocidental. Centralizou decisões econômicas, o que culminou em iniciativas controversas como os empréstimos secretos, marcando afastamento da gestão mais transparente anterior. ii) De Guebuza para Nyusi: A revelação das dívidas ocultas em 2016 provocou ruptura no apoio externo. Nyusi teve de reconquistar a confiança internacional com medidas de boa governação e renegociação da dívida, distanciando-se da política do antecessor marcada pelo escândalo. Além disso, enquanto Guebuza governou num contexto de paz interna, Nyusi precisou reorientar a diplomacia para obter ajuda militar e humanitária diante do conflito em Cabo Delgado uma nova prioridade externa (segurança) em contraste com o foco econômico do governo anterior

Diante desses argumentos, pode-se recorrer à análise de Mosca e Selemene (2012), que afirmam que a chegada dos chamados “megaprojetos”, entre 2001 e 2005, criou desequilíbrios e níveis de concentração da produção e do comércio

exterior sem precedentes, sobretudo em razão dos investimentos nos setores do alumínio (Mozal), do gás natural, dos hidrocarbonetos e do carvão.

No entanto, pode-se concluir que, concretamente, não houve nenhuma alteração, uma vez que se manteve a manutenção das mesmas cláusulas da cooperação, emanadas da estratégia global da política externa de Moçambique, voltadas à preservação de boas relações de cooperação entre os parceiros.

Na reflexão da questão sobre quais foram os efeitos da política externa dos governos de Chissano, Armando Guebuza e Filipe Nyusi sobre a população moçambicana, as narrativas dos nossos entrevistados afirmam que a *política externa desses governos teve impactos diretos na população moçambicana: i) Era Chissano: A diplomacia voltada ao desenvolvimento trouxe dividendos sociais. Com paz interna e maciço apoio internacional, milhões saíram da pobreza extrema e indicadores de bem-estar melhoraram (mais crianças na escola, queda da mortalidade infantil). Ainda assim, muitos moçambicanos, sobretudo rurais, permaneceram em pobreza, indicando que nem todos se beneficiaram igualmente do crescimento. ii) Era Guebuza: O contínuo fluxo de ajuda e investimentos resultou em forte expansão econômica e alguns ganhos sociais, porém limitados por corrupção e desigualdades. O escândalo das dívidas ocultas, gestão nesse período, teve efeitos severos: a partir de 2016 o país mergulhou em crise, com crescimento económico reduzido pela metade, inflação de 17% e queda do poder de compra, prejudicando o bem-estar da população. iii) Era Nyusi: Nos anos Nyusi, a população enfrentou os impactos da crise da dívida, da austeridade fiscal e da pressão dos serviços, além da insegurança em Cabo Delgado, que deslocou centenas de milhares de pessoas. Em resposta, Nyusi mobilizou ajuda humanitária e militar externa, permitindo o retorno de deslocados e alguma estabilização no norte. A retomada gradual do apoio internacional e dos projetos de investimento nos últimos anos trouxe perspectivas de melhoria nas condições de vida, embora as estatísticas sejam desanimadoras.*

Pode-se recorrer aos argumentos de Ngoenha (2017), que afirma que o impacto da descentralização nem sempre é positivo para o bem-estar das populações mais desfavorecidas, mas que se trata de um processo político, institucional e econômico profundo, sistemático e racional, que deveria ser conduzido com critérios de transparência e de racionalidade administrativa.

Com base nessas análises, pode-se concluir que, durante o governo de Joaquim Chissano, muitas organizações passaram a atuar em Moçambique em cooperação com o governo, refletindo-se na vida socioeconômica da população. No governo de Armando Guebuza, essa tendência diminuiu e, durante o governo de Filipe Jacinto Nyusi, a situação agravou-se, a ponto de o Fundo Monetário Internacional suspender seu apoio financeiro a Moçambique em decorrência de diversos fatores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do estudo, conclui-se que a política externa de Moçambique nos governos de Joaquim Alberto Chissano, Armando Emílio Guebuza e Filipe Jacinto Nyusse apresentou momentos de evolução bastante diferentes na repercussão

nacional e internacional. Durante a presidência de Joaquim Chissano, Moçambique promoveu uma diplomacia voltada à paz e à cooperação internacional, colhendo dividendos socioeconômicos significativos. O fim da guerra civil, em 1992, permitiu a reconciliação nacional e a abertura econômica, com forte apoio de doadores e instituições multilaterais. Além disso, foi com Chissano que houve aproximação significativa com a China e com os EUA. No governo de Armando Guebuza, a política externa continuou voltada para a diplomacia econômica e para os megaprojetos, diversificando as parcerias (ex.: China e Brasil) e sustentando o crescimento, embora os benefícios sociais tenham ficado aquém das expectativas para muitos moçambicanos. Já sob a presidência de Filipe Nyusi, também ancorada na diplomacia dos megaprojetos, as dívidas ocultas e o terrorismo em Cabo Delgado trouxeram à tona as mazelas de um estado fraco e em decadência. Nesse contexto, uma das preocupações de Nyusi e do seu governo era de tentar recuperar a confiança financeira internacional e buscar apoio regional em segurança.

De outro modo, nos três governos houve mudanças notáveis na política externa, com ajustes voltados ao desenvolvimento socioeconômico: De Chissano para Guebuza: manteve-se a busca por desenvolvimento, mas com mudança de ênfase. Chissano focara na estabilização pós-conflito com alta dependência de doadores e reformas liberalizantes alinhadas aos parceiros ocidentais. Guebuza adotou um tom mais nacionalista e proativo, manteve a cooperação com doadores, porém incentivou maior investimento de potências emergentes (BRICS etc.), buscando reduzir a dependência ocidental. Centralizou decisões econômicas, o que culminou em iniciativas controversas como os empréstimos secretos, marcando afastamento da gestão mais transparente anterior. De Guebuza para Nyusi: A revelação das dívidas ocultas em 2016 provocou ruptura no apoio externo. Nyusi teve de reconquistar a confiança internacional com medidas de boa governança e renegociação da dívida, distanciando-se da política do antecessor, marcada pelo escândalo. Além disso, enquanto Guebuza governou num contexto de paz interna, Nyusi precisou reorientar a diplomacia para obter ajuda militar e humanitária diante do conflito em Cabo Delgado, fazendo da segurança uma nova prioridade da política externa, em contraste com o foco econômico do governo anterior. Por outro lado, um dos grandes marcos na política externa de Nyusse foi a participação de Moçambique no Conselho de Segurança da ONU e a sua contribuição para a Arquitetura de Paz e Segurança Africana e mundial.

No que se refere às iniciativas adotadas nas áreas de educação, saúde e agricultura visando promover o desenvolvimento de Moçambique durante a liderança desses três presidentes, é possível perceber que cada gestão implementou estratégias distintas, condicionadas pelos desafios econômicos, políticos e sociais de seu respectivo contexto histórico.

A pesquisa conclui que, na área da educação, houve avanços na universalização do ensino básico. Em 2004, aboliram-se as propinas no ensino primário público, elevando a taxa de matrícula para 91%. Essa política, aliada à construção de escolas, ampliou significativamente as matrículas. Novas universidades públicas também foram criadas nas províncias na Era Guebuza, descentralizando o ensino superior.

Saúde, reabilitação de centros de saúde e campanhas nacionais de vacinação e combate a endemias também foram feitos. Na agricultura, o PROAGRI (1999-2005), Programa Setorial apoiado pelo Banco Mundial, visou melhorar os serviços agrários e a produtividade rural. Em 2007 adotou-se a Estratégia da Nova Revolução Verde, incentivando o uso de insumos e tecnologia entre pequenos produtores. Mais recentemente, o Sustenta (desde 2017) integrou agricultores familiares em cadeias de valor produtivas, com financiamento externo e assistência técnica.

O grande dilema da política externa nos governos de Joaquim Chissano, Armando Emilio Guebuza, e Filipe Jacinto Nyusse, centra-se da política de continuidade da agenda do partido FRELIMO. Nesse aspecto, o grande desafio consiste em Moçambique assegurar que a diplomacia traga ganhos do ponto de vista econômico no contexto multidimensional, evitando a partidarização dos órgãos estatais e influência política no seio dos atores de nível interno. De outra forma, um dos principais objetivos da política externa de Moçambique é garantir que essa relação se traduza em benéfico econômico, que mais empresas invistam em Moçambique, que mais moçambicanos possam fazer negócio nos mercados europeus, asiáticos e americanos, que mais moçambicanos tenham oportunidade de estudar no estrangeiro.

REFERÊNCIAS

- AFRICA Confidential. Pax Guebuzana. **Africa Confidential**. London, v. 50 n. 10, 15 mai. 2009. Disponível em: https://www.africa-confidential.com/article-preview/id/3093/Pax_Guebuzan. Acesso em: 10 de agost. 2022.
- BRITO *et al.* **Desafios para Moçambique, 2010**. Ed. IESE. Maputo, dezembro de. 2009.
- BRITO, Luís de. **A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983**. Ed. IESE. 2019.
- BRITO, Luís de. Instituições políticas e unidade nacional. In: BRITO, Luís; *et al.* (Orgs.). **Desafios para Moçambique, 2016**. Maputo: IESE, 2016. Parte I: Política, p. 23-32. 2016.
- BRASIL. **Discurso do Presidente da República**. Presidência da República Secretaria de Imprensa e Divulgação, 2004.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. **Os Mega Projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional?** Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva Museu de História Natural (Maputo) 27 e 28 de novembro de 2008.
- CAMPOS, Luciana Cristina. **Relações Brasil-Moçambique: da desconfiança à cooperação (1975-1985)**. Brasília, 2015.

CHICHAVA, Sérgio; POHLMANN, Jonas. Uma breve análise da imprensa moçambicana. In: BRITO, Luís *et al.* (Orgs.). **Desafios para Moçambique, 2010**. Maputo: IESE, Parte I: Política: desafios da construção democrática, 2010 p. 127-138.

CHAMBOTE, Raul. A controvérsia sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire nas relações diplomáticas entre Moçambique e o Malawi. In: BRITO, Luís de *et al.* (Orgs.). **Desafios para Moçambique, 2015**. Maputo: IESE, 2015, p. 419-443.

DIAS, R. **Relações Internacionais** – Introdução ao estudo da sociedade internacional global; Editora Atlas, São Paulo, 2010.

FIGUEIRA, Ariane, Roder. **Introdução à análise de Política Externa**. Disponível em: <https://escola.mmo.co.mz/cursos-isri/#ixz797Yu6qyQ>. Vol. 2, Ano 2011.

GONÇALVES, Euclides. O tempo das visitas da Governação Aberta em Moçambique. In: BRITO, Luís *et al.* (Orgs.). **Desafios para Moçambique, 2013**. Maputo: IESE, Parte I: Política, 2013a, p. 55-78.

HIDROELÉTRICA de Cahora-Bassa. “**Cahora-Bassa é nossa**” há cinco anos. Notícias, Maputo, Especial: Hidroelétrica de Cahora-Bassa, o orgulho de Moçambique. 2007-2012, 5º aniversário da reversão. Notícias, Maputo, p. 1-8, 7 nov. 2012.

JANUÁRIO, Emílio, Mário. **Estudo da Luta de Libertação Nacional de Moçambique**. Rio de Janeiro, ano 2019.

JOSÉ, André Cristiano. Neoliberalismo e crise do trabalho em moçambique: O caso da indústria do caju. **Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC**, No 1, 2006. <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/ensaios.php>

LALBAHADUR, Aditi. Mozambique and Malawi: Recalibrating a Difficult Relationship. South African Foreign Policy and African Drives Programme. **Policy Briefing**, n. 68, p. 1-4, jun. 2013.

LUSA, Agência. Guebuza terá recebido 35 a 50 milhões de dólares. **Diário de Notícias, Lisboa**, 09 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.dn.pt/dossiers/mundo/wikileaks/noticias/guebuza-tera-recebido-35-a-50-milhoes-de-dolares-1730994.html>>. Acesso em: 2 agost. 2025.

MASSANGAIE, Arnaldo, Timóteo. **A Política Externa de Moçambique e sua Inserção no processo de Integração Regional na África Austral**. Porto Alegre, Ano 2017.

MACAMO, Verónica. Eleição a Moçambique não- permanente do CS. Moçambique intensifica campanha. **Maputo: Jornal Notícias**. Edição nº 31.630, 10 de junho de 2022.

MACAMO, Elísio. **Da disciplinarização de moçambique**: ajustamento estrutural e as estratégias neoliberais de risco. *Africana Studia*, Nº 6, 2003. Edição da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

MARIE-CLAUDE *et al.* **Dictionnaire des relations internationals**, Edições Dallas Paris-França. 2003.

MASSANGAIE, A. T. **A política Externa de Moçambique e sua Inserção no Processo de Integração regional na África Austral**. Tese (Doutoramento), Programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017.

MAGALHÃES, J. C. **A Diplomacia Pura**. Lisboa: editora Bizâncio. 2005.

MIGUEL, João. **Mídia política e mercado na sociedade moçambicana: o setor televisivo aberto**. Orientador: Valério Brittos. 2008. 189 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2008.

MILNER, Helen. International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, 1992.

NOVAIS, F. S. **A política Externa de Moçambique para SADC no período pós-Guerra Fria: Desafios e Oportunidades para a Diplomacia Moçambicana**. Tese de Licenciatura em Relações Internacionais e Diplomacia. ISRI. Maputo. 2014.

NOA, I. **Política Externa de Moçambique (1975-2007)**. 2007. <http://noainacio.blogspot.com>

NYUSI, Filipe. **Discurso do Presidente da República de Moçambique alusivo à eleição do país ao CSNU**. Maputo: Rádio Moçambique, 21 de junho de 2022.

NGOENHA, Severino. Prefácio. In: WEIMER, Bernhard; CARILHO, João. **A Economia Política da Descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos e desafios**. Maputo: IESE, 2017, p. xviii-xix.

PATRÍCIO, Ana Marta. **Cahora Bassa nas Relações Bilaterais entre Portugal e Moçambique: 1975-2007**. 2010. 81 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Africanos), Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010.

SANDE, Zaqueo. “7 milhões”: revisão do debate e desafios para diversificação da base produtiva. In: BRITO, Luís de *et al.* (Orgs.). **Desafios para Moçambique, 2011**. Maputo: IESE, Parte II: Economia, 2011, p. 207-228.

SOUSA, F. *et al.* **Dicionário de Relações Internacionais**. 2.^a ed. Porto: Edições Afrontamento, CEPESE. 2008.

SOUSA, F. **Dicionário de Relações internacionais**. Apontamentos, port. 2005.

SÁ, Vladimir. **O envolvimento de Moçambique e Guiné-Bissau com a questão de Timor-Leste (1974-2002) um estudo sobre a diplomacia da libertação a partir da documentação**. Disponível no CIDAC, Unilab, 2021.