



Destaque Rural Nº 276

24 de Maio de 2024

POR UMA COOPERAÇÃO MUTUAMENTE VANTAJOSA

João Mosca¹

1. INTRODUÇÃO

A cooperação internacional pode ser definida como um conjunto de acções entre dois ou mais países ou instituições que se ajudam para atingir um objectivo em comum, ou a concretização de objectivos de interesse mútuo directamente relacionados com a acção/projecto específico, e que se materializa por meio de instrumentos cooperativos, acordos de cooperação com envolvimento, ou não, de recursos de uma ou das partes envolvidas.

Quando a cooperação é entre duas partes – entre dois países é designada de bilateral. Quando é entre um país receptor da ajuda e dois ou mais países ou uma ou mais organizações internacionais, designa-se por multilateral². A cooperação pode ser diversificada em termos de áreas e objectivos, desde a cooperação diplomática (por exemplo, coordenação de posições em fóruns internacionais), económica (projectos de desenvolvimento e apoio orçamental), técnica (educação, saúde, tecnologia, investigação), militar e de segurança (participação de forças conjuntas em situações de conflito, formação/treino e equipamentos), financeira (empréstimos concessionais), ou de defesa de valores internacionalmente reconhecidos, como a democracia, os direitos humanos e das liberdades individuais, entre outras.

Este texto, além da introdução, tem quatro secções. Na segunda faz-se um resumo da cooperação recebida por Moçambique; a terceira secção é dedicada à apresentação dos fundamentos e princípios da cooperação no contexto moçambicano; e, finalmente, faz-se um resumo e sugestões para as acções de cooperação em Moçambique.

Ressaltam-se os seguintes fundamentos e princípios da cooperação: (1) cooperação destinada à ajuda nos sectores estruturantes e fundamentais do desenvolvimento a médio prazo (entre 5 e 10 anos); (2) projectos com uma duração suficiente para que os objectivos pretendidos se tornem autossustentados (sem cooperação); (3) cooperação coordenada com as instituições nacionais mas não necessariamente subordinadas ou

¹ Coordenador de Investigação. OMR.

² "Cooperação multilateral é também nos casos em que os doadores remetem os fundos para organizações internacionais para que estas os utilizem no financiamento das suas actividades e do seu funcionamento".
<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=coopera%C3%A7%C3%A3o+internacional>.

integradas nos sistemas administrativos; (4) projectos territorialmente definidos, onde se concentram, de forma integrada, os diferentes aspectos da cooperação económica e social de um país/instituição cooperante; (5) inclusividade dos agentes económicos e da população potencialmente beneficiária, tanto no momento da elaboração dos projectos, como durante a sua execução; e, (6) é vantajoso para os projectos de cooperação que actuam no território, que exista o envolvimento de contrapartes moçambicanas, principalmente organizações da sociedade civil que actuam nos respectivos territórios e de âmbito central, para efeitos de relações institucionais e co-participação na monitoria dos resultados. É importante que a contratação de técnicos para os projectos seja por concurso público, assim como a seleção em relação às organizações da sociedade civil moçambicanas envolvidas nesses projectos.

Estes, entre outros aspectos, são importantes para a eficácia e eficiência dos projectos de cooperação, medidos através dos resultados, não somente em relação aos objectivos/metast dos projectos, mas também em relação aos benefícios registados na economia local (do território), em termos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, onde os determinantes principais são o rendimento das famílias, a produtividade agrícola, a criação de emprego dentro e fora da agricultura, a educação, a saúde e as infra-estruturas (mobilidade das pessoas e mercadorias). Para cada caso específico, é necessário definir os objectivos e metas quantificáveis e qualitativas, assim como os respectivos indicadores e parâmetros de avaliação.

Este texto dedica-se somente à cooperação nas áreas económicas e sociais para o desenvolvimento.

2. COOPERAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Visão geral

Moçambique é um dos países que mais recebe cooperação externa, sobretudo dos países desenvolvidos, tanto no âmbito bilateral como multilateral, nas diferentes áreas acima mencionadas.

“O somatório das contribuições dos EUA, o maior doador individual, variou, na primeira década do presente século, entre cerca de 7,4% e 15,9% do total do valor doado por doadores individuais. Na maioria dos anos da segunda década, os EUA mantiveram-se como o principal doador, com uma média de 23%, variando entre 16,6%, em 2015, e 28,7%, em 2018”³ “... Ainda se constata que a partir de 2011 os países do G7 tiveram sempre a mais elevada contribuição anual e com tendência crescente entre 2003 e 2022, com picos na primeira metade da segunda década. Os países do G7, no período da crise da dívida (excepto em 2015), aumentaram a sua quota de participação nas doações. Os países da União Europeia e também membros do CAD têm tido uma participação

³ Mosca, João (2024). Capital, Cooperação e Subdesenvolvimento. Destaque Rural, no prelo. OMR.

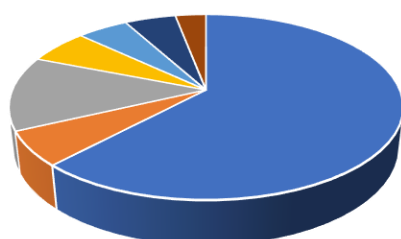
percentual com decréscimo acentuado. O Banco Mundial tem tido uma participação percentual variável no tempo, com aumento depois de 2016”.⁴

O gráfico 1 revela, no caso de Moçambique, que a cooperação (AOD⁵), em 2016, se concentrava em projectos nos sectores sociais (62%) e em projectos directamente relacionados com a produção (13%) e economia (6%), totalizando, estas três áreas, 81%. Este padrão é muito semelhante ao da cooperação na África Subsaariana (ASS), com respectivamente, 48%, 10% e 15%, totalizando 73% (gráfico 2). A principal diferença com a ASS, é que em Moçambique a cooperação se dedica mais aos aspectos sociais e menos à economia.

Pode-se deduzir que em Moçambique os aspectos sociais são considerados os que mais ajuda necessitam pelas seguintes razões: (1) situação da saúde e da educação, acessibilidades, qualidade, diferenças acentuadas de género e das crianças, e necessidades de emergência resultantes da pobreza, de conflitos armados, de deslocações forçadas por razões diversas e combinadas entre si (implantação de grandes investimentos, sobretudo nos sectores dos recursos naturais, choques climáticos, entre outros); (2) dificuldades financeiras, materiais e de eficácia do Estado moçambicano para acudir às situações referidas.

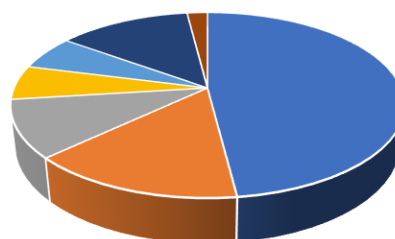
Adicionalmente, Moçambique é um dos países classificados como tendo um Estado frágil, situando-se na zona cinzenta, segundo o GAFI, é também um dos dez países mais pobres e dos últimos dez no Índice de Desenvolvimento Humano, para além de apresentar classificações baixas na cobertura e nível de educação e na acessibilidade e qualidade dos serviços de saúde.

Gráfico 1
Moçambique
AOD, por sector, 2016



■ Social
■ Economia
■ Produção
■ Multisectorial

Gráfico 2
África Subsaariana
AOD, por sector, 2016



■ Social
■ Economia
■ Produção
■ Multisectorial

Nota: Os dados são referentes a 2016. O volume da ajuda a Moçambique não se alterou substancialmente depois desse ano devido às dívidas ocultas, passando, muito da ajuda, a

⁴ Ibidem.

⁵ Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

realizar-se directamente através de várias instituições, nomeadamente de Organizações Não-Governamentais dos respectivos países e de Moçambique.

Perante a dificuldade de obtenção da mesma informação mais recente e ainda devido à natureza dos dados que reflectem realidades estruturais e que, portanto, não se alteram de forma significativa no curto prazo, o autor optou por colocar a informação. Os dados sobre a África Subsaariana tiveram não só um objectivo comparativo, mas também para fundamentar que as estatísticas desta natureza, não se alteram substancialmente a curto prazo.

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OECD (2018).

Principais observações na implementação dos projectos de cooperação

As principais observações/críticas que se fazem aos projectos de cooperação, são as seguintes: (1) pré definição dos doadores sobre as áreas de intervenção, cujas prioridades estão relacionadas com as políticas dos doadores e em temas actuais universais, como é o caso da terra, do ambiente e negócio do carbono, mudanças climáticas, género, entre outras; (2) planeamento desajustado das realidades quanto às técnicas a utilizar, às condições no terreno⁶ e às realidades sociais e culturais das sociedades⁷ onde os projectos se realizam; isto é, em resumo, pouca inclusividade da potencial população beneficiária; (3) pouca duração dos projectos que não permite criar condições para a continuidade das dinâmicas e dos resultados eventualmente obtidos durante a vigência dos projectos; (4) realização dos projectos de forma sectorializada e, portanto, não integrada com outros sectores de actividade directamente relacionados, e, muitas vezes, desarticulada com outras instituições⁸.

Numa perspectiva mais ampla, existe a interpretação de que a cooperação (ajuda ao desenvolvimento) está integrada com os interesses geoestratégicos e de investimento do capital multinacional de origem dos países que prestam a cooperação. Noutros casos, a cooperação está relacionada com o combate ao terrorismo e à pirataria marítima, fuga e branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e tráfico de droga enquanto país produtor ou de trânsito intercontinental, e defesa da democracia e dos direitos humanos. Nestes aspectos, as estratégias de cooperação são coordenadas/concertadas entre os países com interesses económicos e geoestratégicos.

⁶ Por exemplo, na agricultura, a adaptação das sementes e produtos químicos utilizados, as técnicas de rega (tipos de regadios) e utilização de máquinas com deficiente assistência e, portanto, baixo aproveitamento operacional das mesmas.

⁷ Como é o caso do conhecimento das estruturas de poder comunitárias, as hierarquias sociais, a divisão social do trabalho na família, o entendimento dos sistemas e das lógicas produtivas, as funções a maximizar, as estratégias anti-risco, as crenças e rezas sobre diversos aspectos, incluindo sobre a produção, como, por exemplo, acerca do clima.

⁸ Existem bastantes casos em que dois ou mais projectos actuam no mesmo território e sobre as mesmas actividades e objectivos, mas com estratégias diferenciadas e, muitas vezes, contraditórias e contraproducentes.

3. QUE ESTRATÉGIAS PARA OS PROJECTOS DE COOPERAÇÃO

As estratégias de cooperação através de projectos devem estar contextualizadas nos contextos político, macroeconómico e social do país e dos territórios onde se implementam.

No caso de Moçambique, é importante considerar: (1) a pobreza como o principal problema social que resulta de vários factores de longa duração, como são os conflitos violentos, políticas públicas desajustadas e instáveis, fragilidades institucionais, centralização dos poderes de decisão, do orçamento⁹ e das capacidades de realização de programas/projectos centralmente definidos¹⁰, choques climáticos¹¹ e corrupção; (2) pouco conhecimento sistematizado e fundamentado sobre os determinantes da pobreza, como são os casos da produtividade agrícola, da pouca criação de emprego, da saúde, da educação, das infra-estruturas (sobretudo das vias de comunicação, dos regadios e dos centros urbanos por ausência ou não respeito pelos planos urbanísticos).

A figura 1 apresenta as áreas principais de desenvolvimento a curto prazo (fase de arranque da economia) e as desejáveis prioridades da cooperação, centradas na agricultura e no desenvolvimento rural integrado, tendo como sectores prioritários a agricultura e, em especial, os pequenos produtores que produzem mais de 95% dos bens na fase de produção primária (ou seja, o primeiro elo da cadeia produtiva agrária), são os mais pobres dos pobres. Para o desenvolvimento da agricultura, é fundamental o planeamento territorial priorizando os sectores de maiores relações intersectoriais com a agricultura e a criação de emprego que são: agronegócio, rede fixa de comércio rural, educação, saúde e infra-estruturas.

Conforme referido anteriormente, é importante que os planos de desenvolvimento e a cooperação estejam compatibilizados/coordenados e concretizados em projectos com implantação territorial e que, entre estes, exista compatibilidade para a obtenção de maior eficácia e eficiência de recursos no alcance dos objectivos pretendidos.

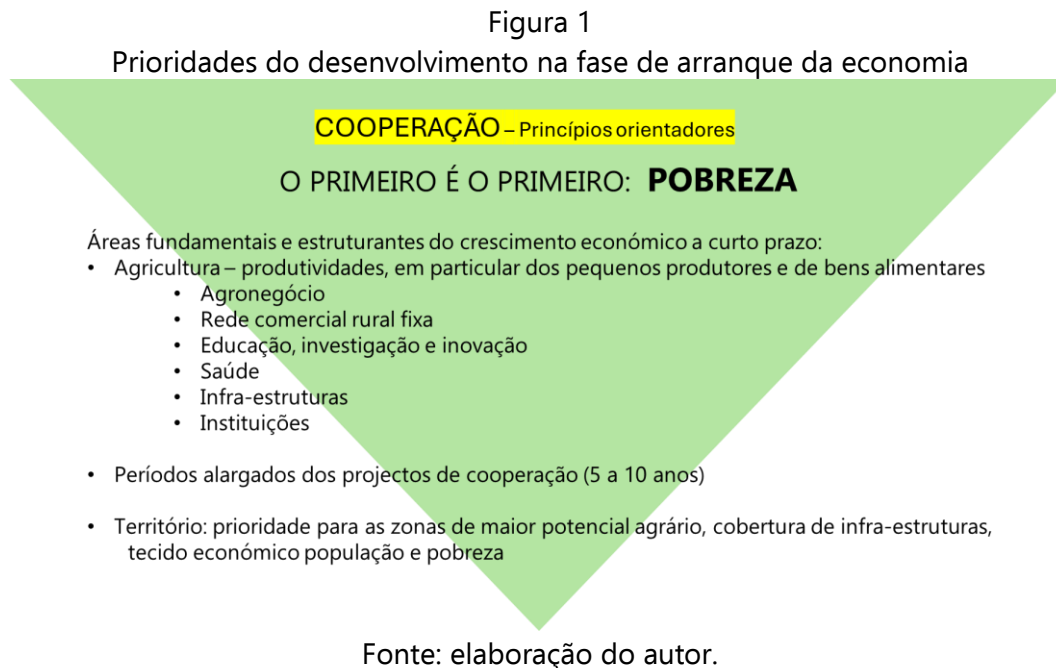
As áreas a priorizar poderão ter como opção, aquelas em que pré-existam condições favoráveis de desenvolvimento, como sejam, as potencialidades agroclimáticas, infra-estruturas, presença de um tecido económico mais desenvolvido e tradição de produção

⁹ Nos últimos anos, em média, cerca de dois terços das despesas do Orçamento Geral do Estado (OGE) é executado pelos órgãos centrais do Estado.

¹⁰ Por exemplo, a nível distrital, não existem capacidades para a manutenção das infra-estruturas (estradas, pontes, regadios e represas), pouca cobertura bancária, centros de saúde com poucas valências, baixa cobertura de escolas secundárias e técnicas de nível básico e médio, entre outros aspectos.

¹¹ Simultaneamente aos fenómenos globais, existem poucas capacidades de construir resiliência aos choques, como, por exemplo, protecção da costa, construção civil mais resistente aos ventos e chuvas, diques de defesa contra cheias dos rios, drenagem dos rios assoreados e dos regadios, planeamento urbano, etc. As dificuldades dos sistemas de pré-aviso de calamidades ao nível das populações não permitem medidas antecipadas de deslocamento, para além da resistência que as famílias possuem de abandonar, mesmo que temporariamente, os seus locais de habitação e produção.

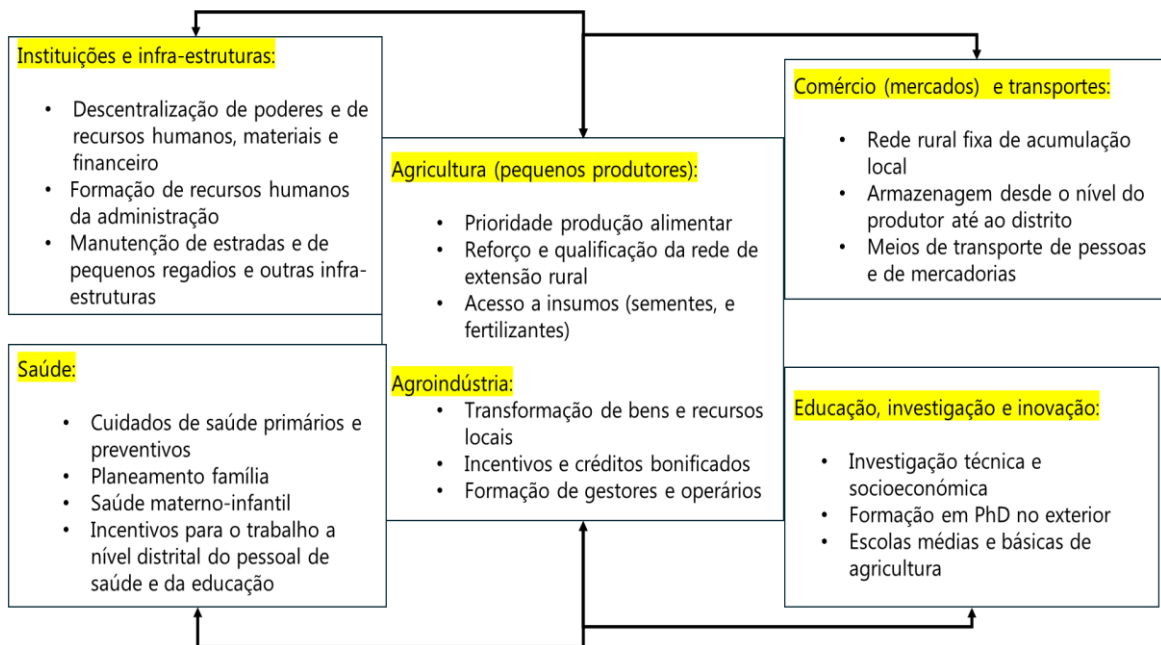
agrícola com técnicas mais avançadas, incluindo as que aproveitam recursos locais para uma produção sustentável económica e socialmente e “amiga do ambiente”.



A figura 2 apresenta as actividades/sectores principais no âmbito das prioridades da fase de arranque da economia, tendo como objectivo central a redução da pobreza e das desigualdades sociais. A agricultura, o agronegócio e o comércio e os transportes, constituem os sectores principais impulsionadores desse período de crescimento económico. As reformas institucionais, a descentralização (nomeadamente a capacidade de realização de actividades, como as relacionadas com as infra-estruturas). A saúde e a educação (incluindo a investigação e a inovação), são os sectores sociais de base para o desenvolvimento a longo prazo. A criação de emprego, dentro e fora da agricultura, e a produtividade da agricultura são necessárias para a elevação dos rendimentos numa base social alargada.

Todos estas (e outras) envolventes da cooperação, deveriam ser perspectivadas não apenas a longo prazo, mas, sobretudo, de criação de capacidades locais que garantiriam a continuidade futura das actividades iniciadas/impulsionadas pelos projectos de cooperação. Estas capacidades são sobretudo relacionadas com a formação de pessoas locais na área de educação (técnicos de nível básico e médio em áreas relacionadas com os projectos), da saúde (saúde de cuidados primários, pré-natal, materno infantil e defesa epidemiológica), operadores e mecânicos de equipamentos (tractores, alfaias, viaturas ligeiras e pesadas) e de infra-estruturas (regadios). A um nível superior, a criação de capacidades poderá concentrar-se, dependendo das áreas dos projectos, na gestão, finanças, investigação técnica e socioeconómica, etc. Em resumo, para cada caso, é necessários haver um plano de criação de capacidades e, neste processo, tomar em consideração os equilíbrios de género e das crianças, priorizando as aldeias em que os projectos se realizam.

Figura 2
Principais actividades/sectores na fase inicial de arranque da economia



Fonte: elaboração do autor.

4. RESUMO E SUGESTÕES

4.1 Resumo

Em resumo pode-se considerar que a eficácia e eficiência no alcance dos objectivos dos projectos da cooperação dependem, em grande medida, dos seguintes factores:

- A interacção entre as partes envolvidas para que o delineamento, a execução e a avaliação dos resultados, sejam do interesse de ambas as partes e, sobretudo, dos potenciais beneficiários directos.
- A inclusividade dos beneficiários é fundamental em todo o processo de planeamento, execução e monitorização para que, além dos aspectos referidos no *bullet* anterior, as condições reais de natureza política, social, cultural e produtiva sejam consideradas.
- As prioridades das áreas dos projectos devem estar alinhadas com os principais problemas do país e do território onde se implantam os projectos; neste caso, nos aspectos económicos e sociais. A pobreza (onde a segurança alimentar é o aspecto principal) e as desigualdades sociais e territoriais, as fragilidades institucionais, as políticas públicas instáveis no tempo e desajustadas das realidades, a situação das infra-estruturas, a pouca resiliência aos choques climáticos, o acesso e a qualidade dos cidadãos aos serviços de educação e saúde, e a presença de elementos causadores de conflitos, são realidades que se vivem

na maioria do território nacional e que devem ser consideradas de forma integrada no delineamento dos projectos.

- Os projectos de desenvolvimento, com ou sem cooperação, têm vantagens em ter intervenções sectorialmente integradas por forma a evitar, por um lado, estrangulamentos operacionais e, por outro lado, para se ganharem sinergias resultantes das relações intersectoriais.
- O tempo de vigência dos projectos deve ser aquele que assegure a continuidade após o período do apoio, tendo previamente assegurado financiamentos especiais, investimentos em infra-estruturas e equipamentos, assistência técnica e relações institucionais.
- As áreas dos serviços aos cidadãos, sobretudo de saúde e educação, são o suporte do bem-estar das famílias, do desenvolvimento das capacidades produtivas e de obtenção de renda e da melhoria do nível de vida com redução da pobreza.

4.2 Sugestões

No âmbito da cooperação para o desenvolvimento, sugere-se:

- Que os países concentrem os projectos em determinados territórios seleccionados, segundo determinados critérios em função dos objectivos dos projectos, e que sejam coordenados a diferentes níveis institucionais e do território.
- Existem vantagens, como referido, em que os projectos no mesmo território se relacionem entre si, como forma de ganharem complementaridades em processos de desenvolvimento integrado nos diferentes sectores/áreas, em relação a diferentes projectos de cooperação de países cooperantes e a projectos sem cooperação.
- Para a execução dos projectos com eficácia e eficiência, as equipas devem ser constituídas por gestores e técnicos de mérito reconhecido e contratados de forma transparente, por exemplo, por concurso público.
- A inclusividade a diferentes níveis e, em particular, no quadro de um delineamento *top-down-top*, pode assegurar uma maior correspondência entre os objectivos da cooperação e os dos beneficiários ao nível da base, considerando os diferentes aspectos sociais, culturais e económicos locais, principalmente no que respeita à introdução de novas técnicas e equipamentos, insumos de produção, sistemas de produção e formas de gestão participativa. As mensagens de natureza económica e social devem ser cuidadosas e não ferir as tradições locais.
- A estabilidade dos projectos e a sua duração são essenciais para transformar as intervenções externamente suportadas em processos de desenvolvimento com dinâmica internas e sustentáveis.
- Recomenda-se que os projectos possuam programas de capacitação a diferentes níveis e áreas e conforme o período de execução dos projectos, sobretudo relacionadas com as necessidades em recursos humanos, na prestação de

serviços de saúde e educação nas zonas em que as actividades se desenvolvem, na prática de utilização e manutenção de capital fixo (equipamentos e infra-estruturas) e em gestão. Isto é, sugere-se que a formação, a assistência social e as infra-estruturas absorvam uma parte importante do orçamento dos projectos tanto os da cooperação como os nacionais.