

Apontamento sobre o Sistema de Cooperação para o Desenvolvimento a partir de Dados do Caso Moçambicano

Simão Cardoso Leitão

sleitao@cesal.org

Especialista em Planeamento e Avaliação

Responsável em Moçambique pela

Fundação Fé e Cooperação (ONG)

Responsável em Moçambique da CESAL (ONG)

Resumo

O sistema de Cooperação para o Desenvolvimento tem registado progressos assinaláveis no sentido de uma maior inter-relação entre as comunidades formalmente organizadas e de uma maior atenção à eficácia das acções desencadeadas. Ainda assim continua por fazer a conciliação com os contextos que marcam cada um dos países alvo. Uma das grandes lacunas tem sido a perspectiva que a mudança social se pode fazer num curto espaço de tempo, quando historicamente e sociologicamente esta só é possível numa ou várias gerações. Os efeitos perversos resultantes desta lacuna fazem-se sentir nos diferentes sectores tidos como chave para o desenvolvimento. Destacamos aqui o caso da educação em Moçambique.

Palavras-Chave: Cooperação; Desenvolvimento Sustentável; Burocracia; Educação e Moçambique

Abstract

The Cooperation for Development system has made notable progress both in terms of creating a greater level of interaction among formally organized communities and in terms of paying greater attention to the efficiency of actions in progress. However, there is still a lack of correspondence between the context of target countries and planned actions. One of the weaknesses of cooperation programs has been the belief that social changes can be affected within a short period of time, when, in fact, historically and sociologically, such changes can only be made over generations. This belief has produced some perverse results in actions in key areas of development. In this study, we highlight the particular effects of this belief on actions in education in Mozambique.

Key-words: Cooperation; Sustainable Development, Bureaucracy, Education and Mozambique

Introdução

A Ajuda Pública Oficial ao Desenvolvimento (APD) representa segundo dados do PNUD de 2011, 47,2% do Orçamento do Estado em Moçambique. Nestas contas não é contabilizada toda a ajuda ao desenvolvimento que não é canalizada através dos trâmites oficiais, como sejam as campanhas realizadas por ONGs ou donativos de Fundações directamente atribuídos às organizações da sociedade civil.

O peso da APD no Orçamento de Estado, apesar de ter vindo a diminuir nos últimos anos, é relevador por si só da importância que o sistema de cooperação para o desenvolvimento tem nos moldes como se organiza e é pensada a sociedade moçambicana. Com efeito Moçambique foi porventura um dos países em vias de desenvolvimento mais influenciados pelas políticas de cooperação internacional na década de 90 e princípio do milénio. Um dos indicadores desse facto são os repetidos elogios públicos das diferentes agências. Outro pode ser verificado pelo progressivo aumento da ajuda pública oficial a Moçambique¹. De resto, não obstante a forma própria como foram apropriadas as políticas de cooperação em Moçambique, desde os procedimentos inerentes à gestão de ciclo de projecto/programa, até às prioridades políticas, o sistema de cooperação para o desenvolvimento enraçou-se nos diferentes níveis da burocracia pública e da sociedade civil sem fins lucrativos.

Importa por isso procurar caracterizar este subsistema, contextualizando-o no âmbito da realidade Moçambicana. Cumprido este objectivo estão criadas as bases para realizar uma reflexão o sistema de cooperação, partindo do impacto que este tem tido no sistema de educação moçambicano.

É com este intuito que as linhas que se seguem procuram responder a três questões fundamentais que estão intrinsecamente interligadas: Como se caracteriza o sistema de Cooperação para o Desenvolvimento em termos gerais? Como tem evoluído esse sistema no contexto Moçambicano? Quais os aspectos essenciais a ter em conta para tornar este sistema mais eficaz, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável?

As respostas a estas perguntas terão aqui um carácter meramente exploratório e partirão da base de uma revisão dos textos apresentados por Luis Rodrigues, José Martins e Tiago Fernandes (org.) (2011) e das estatísticas tornadas públicas por diferentes organismos que serão citados ao longo do texto. Esta é, por isso, uma reflexão que carece de dados empíricos primários que exigem outro tipo de recursos que não foi possível mobilizar para este efeito.

A Cooperação Para o Desenvolvimento: Conceito, evolução e problemas

Pode-se afirmar que desde tempos longínquos as comunidades formalmente organizadas² estabelecem relações de cooperação, com fins de promoverem o desenvolvimento. Neste sentido geral, as acções de cooperação para o desenvolvimento tem uma índole diversa que escapa ao âmbito da reflexão que se pretende levar a cabo. Importa no entanto reter que estas são

¹ Como veremos mais à frente os montantes sofreram uma redução significativa nos últimos anos por razões de vária ordem

² Utiliza-se aqui o termo *comunidades formalmente organizadas* para evitar o conceito de Estado que acarreta consigo características particulares que limitam o alcance da ideia que se quer transmitir. É conhecido por exemplo o papel das regiões autónomas ou de administração local na cooperação para o desenvolvimento.

tradicionalmente impulsionadas por interesses particulares, com especial incidência nos interesses económicos.

No seu sentido restrito, é consensual que a Cooperação para o Desenvolvimento está fortemente ancorada no processo que se seguiu à Segunda Grande Guerra, particularmente no que diz respeito à elaboração da Carta das Nações Unidas e implementação do Plano Marshall. A primeira procurou criar um mecanismo de regulação das relações entre os Estados Nação que em termos últimos prevenissem novos eventos de confronto bélico. O segundo, de iniciativa dos Estados Unidos da América, pretendia estancar a então crescente ideologia comunista e com ela conter a influência da União Soviética (Manuel Lapão, 2011). Dai já se vê que ao contrário da ideia muitas vezes vinculada, a cooperação para o desenvolvimento em sentido restrito pode também fazer-se entre países do hemisfério norte.

Nas décadas de 50 e 60 do século XX assiste aos processos de independência de grande número de colónias africanas e asiáticas em relação às potências europeias. Como reacção estes últimos encetam uma política de promoção de desenvolvimento integradora dos povos locais na administração dos então países colonizados. Do outro lado, os Estados Unidos da América e União Soviética, num clima que ficou conhecido como de Guerra Fria, desencadeiam mecanismos próprios anticolonialistas que procuram garantir a expansão da sua zona de influência junto das colónias e ex-colónia europeias (Manuel Lapão, 2011).

São assim preconizados um conjunto de iniciativas de assistência técnica e de contributo pecuniário ou em géneros dos chamados países do Norte, para os chamados países do Sul. A este processo denominou-se Cooperação, Ajuda ou Assistência para o Desenvolvimento que agrega a Ajuda Pública, o apoio das ONGs e outros contributos ou investimentos privados. A Ajuda Pública (mesmo quando canalizada através de ONGs) pode ser dividida em bilateral (relação Estado doador, com estado beneficiário) ou multilateral, no caso de existir uma organização internacional (as diferentes agências das Nações Unidas são o exemplo mais generalizado), composta por vários estados membros, que servindo de intermediária, é dotada de meios de diversas fontes para desenvolver acções nos termos estabelecidos de comum acordo entre os seus membros (Manuel Lapão, 2011).

Com a evolução do sistema e talvez em resposta às críticas de estabelecimento de relações neocoloniais a partir da cooperação ao desenvolvimento, a definição das linhas de actuação passou cada vez mais a ser feita por organizações internacionais. Foram criadas um conjunto alargado de instâncias especializadas nas várias áreas de desenvolvimento que viriam a ter um papel cada vez mais preponderante na forma como se organizam hoje as relações entre os Estados e as diferentes comunidades.

Já em termos teóricos, o modelo de cooperação para o desenvolvimento foi fortemente marcado pela linha cujo autor de referência é Rostow e que no fundamental afirma que para atingir o nível de desenvolvimento, todos os países deveriam seguir o processo já antes preconizado pelos países industrializados de passagem de uma sociedade tradicional, assente na riqueza da terra, para uma sociedade dominada pelos valores inerentes à ciência e técnica. Estes novos valores criam as condições para o surgimento de indústrias, posteriormente para a diversificação da produção e finalmente ao surgimento da sociedade de consumo. As críticas a esta linha situam-se com frequência na não linearidade do processo e no facto deste não ter em conta as circunstâncias históricas, sociais e políticas de cada país ou região (Adelino Torres, 2011).

Em qualquer dos casos, na base dos sucessos obtidos na Europa e no Japão do pós 2ª Grande Guerra, as décadas de 60 e 70 (a segunda depois de avaliado como um falhanço o processo desencadeado na

primeira) seriam considerada pelas Nações Unidas como as décadas do desenvolvimento, ficando então estabelecido a meta de transferência de cerca de 1% do Produto Nacional Bruto (PNB) dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Meta essa que veria posteriormente a ser fixada nos 0,7% do PNB e que ainda hoje não é cumprida pela esmagadora maioria dos países doadores (Manuel Lapão, 2011). Por seu turno, os países beneficiários, aplicaram nesta fase muito do investimento em projectos considerados megalómanos de retorno duvidoso (Adelino Torres, 2011).

Assim, apesar de alguns progressos na saúde e alfabetização, verificou-se um aumento significativo dos níveis de pobreza e o fosso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento continuou a aumentar. Situação que se agravou com o nível de endividamento dos segundos que em muitos casos foi considerado insustentável (Manuel Lapão, 2011).

Em resposta surgem já na década de 80 os Programas de Ajustamento Estrutural, implementados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que visavam estancar os desequilíbrios macroeconómicos dos países em desenvolvimento e a sua dívida externa. Para o efeito foram estabelecidos critérios ao nível do desempenho e reformas políticas e económicas dos países beneficiários, com consequências nos níveis de autonomia de aplicação dos fundos por estes (Manuel Lapão, 2011). Desta feita as principais críticas situaram-se na desadequação dos modelos aplicados, por se encontrarem fortemente ancorados na industrialização neoliberal, que no essencial não tinham em conta a fragilidades internas dos países alvo. Entre outras, podem-se destacar as seguintes fragilidades: i) população reduzida, com baixo poder de compra e redes de comunicação deficitária, que inviabilizava o escoamento interno de produtos resultante da introdução de um processo de industrialização; ii) fracas condições de investimento de capital próprio, que asseguraria o controlo e o crescimento orientado pelos interesses locais; iii) défice de massa crítica ao nível das competências de administração burocrática e técnico-científica, essenciais para a afirmação internacional e sustentabilidade interna dos projectos industriais. Em suma, foram modelos que pecaram pela falta de acompanhamento de índole social. Fica assim definitivamente abertas as portas para a multidisciplinaridade e até interdisciplinaridade no tratamento do problema do desenvolvimento, que até então era marcadamente visto como um problema de crescimento económico. A nova visão terá em maior linha de conta o processo histórico e as condições sociais e políticas em que cada país/região se encontra.

A década de 90, marcada em termos mundiais pelo fim da chamada Guerra Fria e a emergência de uma consciência de interdependência mutua entre as diferentes comunidades e indivíduos, no que se passou a chamar de comunidade internacional, trouxe consigo uma nova agenda para o desenvolvimento assente em dois pilares: o combate à pobreza (particularmente incidente na segurança alimentar e criação de emprego) e a boa governação (com reforço das exigências de reformas dos regimes políticos no sentido da democratização). Paralelamente são organizadas um conjunto alargado de conferências internacionais incidentes sobre as problemáticas que atingem toda a comunidade humana, como o Ambiente (Rio de Janeiro, 1992), os Direitos do Homem (Viena, 1993), a população (Cairo, 1994), Desenvolvimento Social (Copenhaga, 1995), Mulher (Pequim, 1995), Habitação (Istambul, 1996). Todas elas vieram alimentar a Cimeira do Milénio (Nova Iorque, 2000) onde ficariam estabelecidos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)³ que

³ Foram estabelecidos 8 Objectivos: Erradicar a Pobreza extrema e a fome; Atingir o ensino primário universal; Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; criar uma parceria global para o desenvolvimento.

norteiam e delimitam as políticas de cooperação para o Desenvolvimento desde então e que almejam um conjunto de metas a alcançar até 2015.

A três anos do fim do prazo estabelecido, registaram-se alguns avanços importantes, principalmente em regiões como a América do Sul (com o Brasil à cabeça) e no sudoeste asiático, onde se destaca a China. Mas fica a sensação que os principais avanços se deveram mais a políticas, medidas e aspectos particulares de alguns países e menos a impactos resultantes das políticas de cooperação. Uma das críticas apontadas aos ODM é a forma como as metas e os respectivos indicadores foram estabelecidos, que exigem uma maior mudança aos países que tem uma base de partida pior, quando são justamente esses que maiores dificuldades têm em atingir metas comuns, mesmo que o esforço exigido fosse equiparável.

Na primeira década do novo milénio continuaram a realizar-se um conjunto de conferências internacionais que aprofundaram e moldaram a forma como se faz cooperação para o desenvolvimento. Dai saíram o Consenso de Monterrey (2002), a Declaração de Roma (2003) e a Agenda de Acra (2008) que em termos gerais colocam o ênfase no cumprimento da meta dos 0,7% de APD transferida para os países em desenvolvimento, na necessidade dos países beneficiários serem os protagonistas do processo de cooperação e da ajuda fornecida ser realmente eficaz.

A primeira década do século XXI trouxe consigo também uma crescente importância da chamada cooperação sul-sul que tem sido desenvolvida em especial por países como o Brasil, a Índia e a China. É neste contexto que se realiza em 2011 a conferência de Busan, onde se assume pela primeira vez uma concertação de esforços entre doadores tradicionais e os emergentes, sendo que nesta conferência a questão dos direitos humanos ganha nova relevância.

Outra vertente de cooperação com crescente importância e cujo modelo mais aprofundado se pode encontrar na União Europeia, foi a do surgimento de comunidades de países que partilham a mesma região ou algum elemento de carácter cultural ou interesse comum, estabelecendo acordos que regulamentam as suas relações de várias ordens. Apesar dos progressos verificados nesta modalidade de cooperação a ideia generalizada é que as comunidades de que fazem parte os países em desenvolvimento ainda têm muito caminho para fazer, de forma a constituírem-se verdadeiros actores de relevo no processo de desenvolvimento dos seus membros (Adelino Torres, 2011).

A evolução e os esforços do sistema de cooperação não tem anulado, na maior parte dos casos, as circunstâncias estruturais internas e externas que condicionam o processo de desenvolvimento. Entre os quais se destacam: i) a insuficiente qualificação dos recursos humanos; ii) a incapacidade de influenciar os mercados internacionais (ex. a maior parte das matérias primas são cotadas nas bolsas dos países desenvolvidos); iii) os movimentos de carácter étnico e religioso antidesenvolvimento que ainda se sobrepõem à identidade do Estado-Nação formalmente constituído (ex. genocídio do Ruanda ou confrontos na Nigéria entre o norte muçulmano e o sul cristão); iv) as manobras de interesse instaladas nos países desenvolvidos, preconizadas por poderes públicos e privados; v) as instituições enraizadas que determinam de forma mais ou menos marcada as castas/ou classes sociais que impedem a mobilidade social (Adelino Torres, 2011). A Estas talvez se pudesse acrescentar as lógicas de poder e proveito próprio momentâneo que se reflectem em especial grau em Estados ditatoriais, muitas vezes erguidos e depostos por guerras civis e golpes de Estado, mas que se enraízam nos actos de corrupção e desvio de fundos mais ou menos fortes e mais ou menos frequentes.

Notas sobre o caso de Moçambique

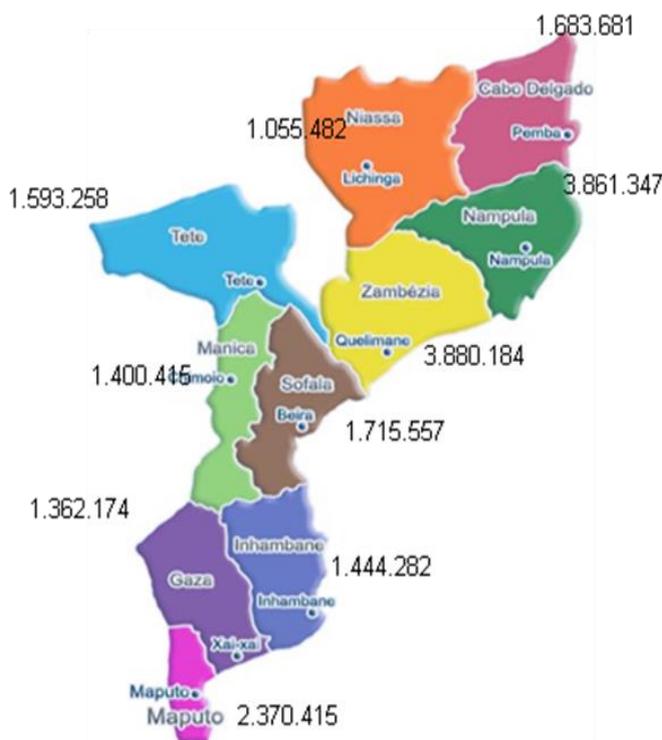
Após independência, Moçambique viveu 16 anos de guerra civil que opôs duas facções político-militares. De um lado a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e do outro a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). Os acordos de Lusaca de 1992 resultaram num sistema formalmente democrático dominado politicamente pela FRELIMO⁴.

Apesar do período prolongado de guerra civil e da baixa esperança média de vida, a taxa de fertilidade fez crescer substancialmente a população, que segundo o último censo chegou em 2007 aos 20.366.795. Destes 51,7% eram mulheres (censos 2007), 46,1% tinham 14 ou menos anos de idade e 69% viviam em zona considerada rurais (Site do INE – dados relativos a 2005). Por isso não é surpreendente que as prioridades do Plano Quinquenal do Governo 2010-2014 estejam especialmente concentradas nas camadas populacionais rurais, juvenis e femininas, até porque a taxa de fertilidade e crescimento populacional se mantêm elevada – as projecções do Governo de Moçambique apontavam para 2011 apontavam 5.1% e 2.7% respectivamente (PNUD, 2011).

A nível internacional, Moçambique integrou redes e plataformas que têm relevo no seu desenvolvimento, como seja as Nações Unidas, a União Africana, a Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, a Commonwealth, a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral) e, desde 1996, a Organização da Conferência Islâmica.

A relativa estabilidade⁵ conquistada após o período de guerra civil, tem criado o ambiente propício ao investimento privado. Este processo que se terá reforçado no princípio do Milénio – principalmente no sector agro-florestal e serviços -, tem nos últimos anos ganho novo folgo por via da descoberta de importantes reservas de recursos naturais energéticos e mineiros. Espera-se por esta via avultados investimentos nos próximos anos com especial incidência nas províncias de Tete, Niassa e Cabo Delgado, mas com repercussões em Nampula, Beira (por possuírem os portos de águas

Mapa 1: Relação de população residente em Moçambique por província em 2007



Fonte: Censos 2007

⁴Desde a independência a FRELIMO ganhou todas as eleições, com excepção das eleições autárquicas realizadas na Beira (2008) e Quelimane (2011) que ditaram a vitória do Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Movimento que nasce de cisões internas na RENAMO.

⁵A RENAMO continua a manter homens armados e esporadicamente dão-se escaramuças circunscritas e sem grandes repercussões com forças policiais e militares governamentais

profundas usados para exportação dos produtos resultados da extração) e Maputo (que por ser capital deverá merecer a instalação das sedes administrativas e registar um aumento de fluxo a vários níveis). O Impacto da instalação da indústria extractiva, terá inevitáveis consequências no aumento do volume de negócios na área da construção e serviços.

Em termos de infra-estruturas, Moçambique, não obstante as lacunas que se mantêm, tem registado um esforço grande em termos de transportes e telecomunicações. Todas as capitais de província possuem aeroportos servidos por voos diários de ligação ao resto do país⁶. Está em curso a construção de uma rede de estradas alcatroadas que neste momento já liga as principais cidades de norte a sul do país. O melhoramento de estradas e construção de pontes deverá continuar nos próximos anos, já que são muitas as capitais de distrito e principalmente comunidades que continuam a merecer um certo isolamento, principalmente na época das chuvas. A rede de transportes públicos automóvel é precário ao nível das condições de segurança, frequência e abrangência. No entanto o preço é relativamente acessível. Encontram-se em construção duas linhas férreas (Tete – Nancala e Tete-Beira) associadas a exploração de carvão da província de Tete. Destacam-se ainda a existência de 3 portos de águas profundas que têm tornado Moçambique uma referência para as operações de importação e exportação dos países da África Austral. A cobertura de rede de telemóveis, internet, televisão e radio, apesar das bolsas de falha de rede, são hoje consideradas nacionais.

Mas o crescimento consistente do PIB nos últimos 20 anos que se tem situado sempre acima dos 6%⁷, não tem sido suficiente para retirar moçambique da cauda do mundo em termos de desenvolvimento humano. De facto, em 2011 Moçambique apresentou um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,322, situando-se na 184ª posição num total de 187 países avaliados. Apesar do mau posicionamento relativo, o Relatório de 2011 salienta o aumento de 61% registado entre 1990 (0,200) e 2011 (0,322). Aumento esse, que em termos médios anuais se situou nos 2,28%, sendo por isso superior à média anual para a África Subsaariana no mesmo período (0,90%) ou dos países com baixo desenvolvimento humano (1,31%). O desempenho de Moçambique entre 2000 e 2011 está mesmo entre os 5 tope no mundo (crescimento médio anual de IDH na ordem dos 2,49%) (Thomas Kring, 2011). Esta tem sido uma das razões para Moçambique ser apresentado como um exemplo de transição pós-conflito (Cf. OCDE, 2008), facto que terá resultado no progressivo aumento da Ajuda Publica ao Desenvolvimento a Moçambique.

Os tempos de abundancia de fundos para o desenvolvimento parecem agora um pouco mais longe, e algumas das agências de cooperação bilateral estão neste momento a retirar ou a diminuir o seu apoio⁸. Assim, entre 2012 e 2013 prevê-se uma redução de cerca de 12% do total das ajudas concedidas a Moçambique (passa de 554 para 488 milhões de euros⁹) em resultado de menores contribuições bilaterais provindos de países do norte da Europa, bem como, no plano multilateral, da União Europeia.

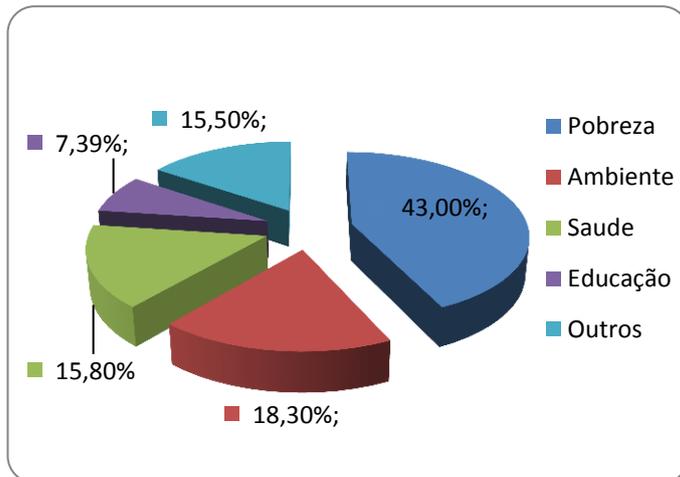
⁶Embora em situação de monopólio por parte das Linhas Aéreas de Moçambique não favoreça uma redução de preços e aumento da qualidade de serviço.

⁷As estimativa para 2012 rondam os 8%. Se forem confirmadas Moçambique encontrar-se-á entre os países com maior crescimento a nível mundial.

⁸A crise financeira mundial que se perlonga há já 4 anos pode justificar em parte esta redução, mas alguns doadores também se têm mostrado menos confiantes na capacidade de boa gestão dos fundos atribuídos

⁹Em 2004 sifrou-se em cerca de 1.200.000.000 € e em 2011 em cerca de 900.000.000 € (<http://www.odamoz.org.mz/>).

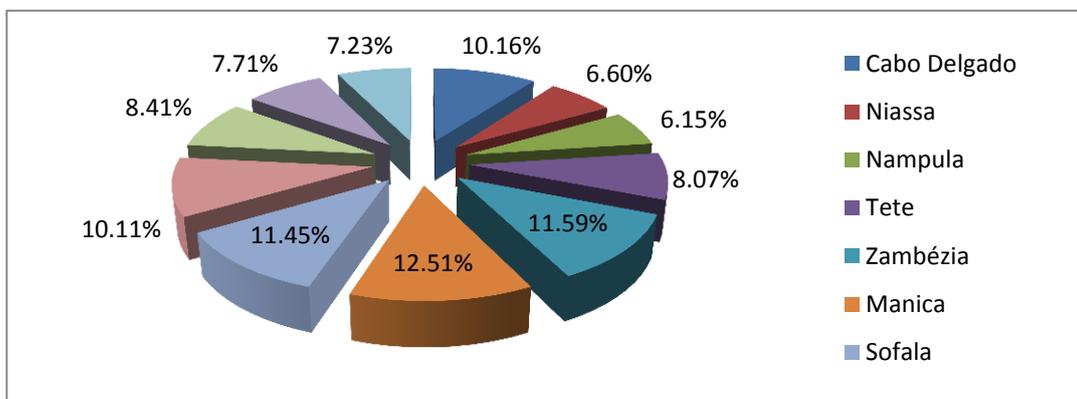
Grafico 1 – Distribuição da Ajuda Publica Oficial para o Desenvolvimento em Moçambique por sector 2009-2011 (em percentagem)



Fonte: Cálculos a partir de informação disponível em <http://www.odamoz.org.mz/> Junho 2012

percebemos que Nampula (que tem cerca de 18% da população residente) reforça a sua posição de discriminada no acesso a estes fundos. Zambézia (com cerca de 19% da população) é outra província que menos APD por habitante recebe. Usando este critério, Manica com 6,8% da população moçambicana volta a ser a que mais beneficia, seguida de Inhambane com 7,1% da população e 10,1% da APD canalizada para o país.

Grafico 2 – Distribuição da Ajuda Publica Oficial para o Desenvolvimento em Moçambique por provincia 2009-2011 (em percentagem)



Fonte: Cálculos a partir de informação disponível em <http://www.odamoz.org.mz/> Junho 2012

Observando os números apresentados pelos Planos de Acção de Redução da Pobreza II e III (PARPA II e III), as melhorias verificadas no combate à pobreza parecem ter sido mais efectivas e mais abrangentes na primeira metade de década, onde se terá registado uma redução da pobreza dos 69,4% (1996-1997) para 54% (2002-2003), mantendo-se posteriormente relativamente estável nos 54,7% (2008-2009).

As dificuldades de diminuir os níveis de pobreza ficam patentes no facto da agricultura enquadrar 79% da força do trabalho, enquanto representa somente 29% do PIB, contra os 24% da indústria (que emprega 3% da força de trabalho) e 47,1% dos serviços (que emprega 18% da força de trabalho) (PNUD, 2011).

Em termos globais, o combate à pobreza consumiu, entre 2009-2011,

43% do esforço financeiro de todos os doadores de Moçambique. Seguindo-se o ambiente (18,3%), a saúde (15,8%) e a educação (7,39%). Geograficamente foram mais beneficiadas as províncias do centro: Manica (12,51%), Zambézia (11,59%) e Sofala (11,45%). Já Nampula (6,15%) e o Niassa (6,6%), situadas no norte foram as que menos receberam de Ajuda Pública ao Desenvolvimento dos países parceiros de Moçambique.

Se ponderarmos o valor da APD com o numero de habitantes por provincia,

A pobreza a que se encontra votada a maior parte da população e o crescente fosso societal entre aqueles que conseguem beneficiar do crescimento económico verificado e aqueles que ficam à margem deste, tem tido reflexo nos níveis de criminalidade, especialmente nas zonas urbanas e terá resultado na revolta popular de Setembro de 2010 relacionada com o aumento dos preços. As tensões sociais que se tornaram então visíveis, apesar de atenuadas continuam latentes e podem repercutir-se em novos distúrbios sociais.

De resto, o Relatório sobre os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM) de 2010 reflecte o estado de arte social actual e os impactos do progresso resultante do período pós-conflito. Se a maior parte dos indicadores associados aos ODM registaram melhorias significativas comparativamente com a realidade verificada na década de 90 do século XX, a verdade é a maior parte se encontram ainda longe das metas estabelecidas para 2015. De entre os indicadores usados para medir o cumprimento das metas note-se que neste momento são considerados como prováveis de serem alcançados os relacionados com a igualdade de género e mortalidade infantil.

Tabela 1- Indicadores associados aos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM), metas para 2015 e respectivos resultados em Moçambique em 2009.

Indicador	Meta 2015	Ultimo resultado apurado
1.1 Incidência da Pobreza - % pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza	40%	54,7%
1.2 Tx de desemprego	Sd	18,7% ¹⁰
1.3.1 Má nutrição crónica	Sd	44%
1.3.2 Má nutrição aguda	Sd	4%
2.1 Tx Liquida Freq. Crianças 6-12	100%	81,3%
2.2 Tx. Conclusão do ens. Primário 1ª-5ª	100%	77,1%
2.3 Tx. Alfabetização 15-24	Sd.	52,1%
2.4 Tx. Alfabetização + 15 anos	Sd	46,9%
3.1 Rácio Raparigas por rapazes no AP1	1	0,9
3.2 Rácio mulheres por homem alfabetizados 15-24	1	0,62
3.3 Tx de Alfabetização da mulheres 15-24	Sd	64,1%
3.4 Proporção de assentos de mulheres no parlamento	50%	37,5%
3.5 Rácio de Raparigas por rapazes no ensino secundário	Sd	0,97
4.1 Tx. Mortalidade < 5 anos por 1000 NV	108	138
4.2 Tx. Mortalidade < 1 ano por 1000 NV	67	93
4.3 Proporção de crianças vacinadas contra o sarampo	95%	58%
4.4 Tx. cobertura c/ DPT3 e HB < 1 ano	Sd	71%
5.1 Rácio mortalidade materna	250	500.1
5.2 proporção de partos assistidos	66%	55,3%
5.3 Tx. prevalência contracepção	34%	16,2%
5.4 cobertura de consultas pré-natais	95%	94,4%
6.1 Prevalência do HIV/Sida entre adultos 15-49 anos	Sd	11,5%
6.2 Rácio de duplo órfão por não órfão dos 10 – 14 anos que frequentam a escola	Sd	0,89
6.3 Prevalência e Tx. de letalidade por malária	35%	47%
6.4 Tx. incidência malária < 5 anos (por 10.000)	80	94
6.5 Tx. População que usa medidas de prevenção PIDOM	60%	42%
6.6 Prevalência da fatalidade por tuberculose	6%	11%
6.7 Proporção de casos tuberculose detectados no âmbito do DOTS	80%	80%
7.1 Proporção de terras cobertas por florestas	Sd	51%
7.2 Rácio de área protegida	Sd	12,6%
7.3 Uso de energia de combustível (USD per capita)	Sd	2,8 USD
7.4 Consumo de substâncias que consomem a camada de ozono (Ton ODs)	Sd	898835 ton
7.5 Hidroclorofluor carbonetos (HCFs)	Sd	46,5 HCFs
7.6 Tx. População com acesso a água potável	70%	43%
7.7 Tx pop. Com acesso a saneamento melhorado	60%	19,3%
8.1 Ajuda Líquida de % do PIB	Sd	18,3%
8.2 Serviços da Dívida (% das exportações de Bens e Serviços)	Sd	1,87%

Fonte: Relatório Objectivos de Desenvolvimento do Milénio 2010

¹⁰ As estatísticas do emprego são muito frágeis em Moçambique. Segundo inquérito de referencia 2/3 (62,1%) do total assumidos como empregados estariam por conta própria. Esta estatística tem de ser lida, tendo em conta que a agricultura absorve mais de 79% da força do trabalho (PNUD, 2011).

Conclusões

O sistema de Cooperação para o Desenvolvimento é uma realidade dinâmica que tem feito um caminho assinalável, no confronto entre os interesses particulares dos diferentes actores envolvidos e o interesse universal de uma comunidade humana cada vez mais interdependente. Independentemente dos fracassos, limitações ou críticas, não deixa de ser notório a base de dialogo, o crescente alargamento do entendimento e o conjunto de medidas e recursos que se vão mobilizando à escala mundial e/ou regional em volta de assuntos centrais a uma existência humana partilhada. Esta constatação é ainda mais significativa se tivermos em conta os escassos períodos histórico sem que se pode verificar o mesmo tipo de dinâmica, mesmo que a nível mais restrito.

Ainda assim, não podem deixar de ser consideradas justos os problemas que têm sido identificados. Estes talvez se possam sintetizar em três tipos que se interligam: i) Falta de consonância entre os interesses particulares e os mecanismos necessários ao processo de desenvolvimento societal; ii) Marca ideológica, teórica ou técnica nem sempre ajustada ao contexto; iii) Falta de cumprimento dos compromissos assumidos por parte de doadores e beneficiários.

Cabe aqui tecer algumas considerações sobre o segundo tipo de problemas, que quanto a nós merece aprofundamento no quadro da reflexão que tem sido feita em torno da cooperação para o desenvolvimento. Parece-nos que apesar da evolução positiva registada no século XX que desembocou na formulação dos ODM e no conjunto de consensos realizados nas cimeiras que se seguiram, o sistema de cooperação continua a não ter em linha de conta a experiencia histórica do desenvolvimento das sociedades, em especial o tempo necessário para que sejam criadas as condições favoráveis numa determinada sociedade para que esta faça o movimento almejado.

Com efeito, apesar das particularidades resultantes de factores económicos, políticos e culturais, as sociedades ditas desenvolvidas, bem como aquelas onde se verificam melhores resultados na melhoria das condições de vida têm em comum, por um lado, um contacto mais ou menos longínquo com os processos de administração burocrática iniciadas com o domínio da escrita e, por outro, a introdução de sistemas de ensino com objectivos de universalidade mais antigos. O que lhes conferiu melhores condições para garantir actualmente graus de qualidade do ensino mais consistentes para a maior parte dos cidadãos.

O nível de maturidade destes dois vectores é sem dúvida essencial para catapultar as restantes condições para o desenvolvimento sustentável, tal como ele é entendido hoje. A burocratização da sociedade¹¹ é como se sabe elemento chave da boa governação dos Estados e administração das organizações. É ela que permite a emergência de sistemas optimizados e transparentes (por exemplo, como cobrar e aplicar impostos com eficiência se não existirem mecanismos de registo e regras de responsabilização claras e universais). Por seu lado, a universalidade e a qualidade de ensino permite a criação de massa crítica essencial para o domínio da ciência e da técnica. Com este domínio surge a capacidade de manipulação favorável da realidade circundante e de inovação. Sem esta última, como também é comumente aceite será muito difícil subsistir em mercados cada vez

¹¹Aqui utilizado no sentido sociológico do termo, enquanto conjunto de regras e procedimentos explícitos, divisão de responsabilidades, hierarquias e relações impessoais que marcam o funcionamento de uma determinada organização. E não no sentido negativo que tem ganhado espaço nas sociedades modernas contemporâneas, como reacção aos exageros cometidos na administração pública e na nas grandes organizações.

mais competitivos e tornar sustentáveis realidades que se caracterizam por problemas cada vez mais complexos.

Criar estas condições tem sido historicamente uma tarefa colossal para as nações. Basta revisitar rapidamente a história moderna para concluir que a universalidade do ensino em condições de garantir padrões de qualidade generalizada é normalmente um movimento secular¹². A burocratização das sociedades, por seu lado, é interdependente não só com o domínio da escrita e linguagem matemática, mas também tem subjacente uma mundividência, marcadamente urbana que rompe com o que Émile Durkheim denominou de sociedade de solidariedade mecânica. Processo esse ainda mais demorado do que o anterior.

Ora, estes dois movimentos iniciaram-se à relativamente pouco tempo na maior parte dos países da África Subsariana. Com efeito, as sociedades mantiveram – e em muitas comunidades ainda mantêm – uma tradição iminentemente oral e uma vivência comunitária rural de subsistência, onde a natureza impõe os ritmos e lógicas de compreensão da realidade.

Apesar das muitas limitações e de estarem visceralmente marcado pela exploração das riquezas locais, ao contrário do que se afirma com frequência, o período de colonização beneficiou a formação de quadros locais e a introdução da lógica da administração burocrática. Foram alias as elites formadas nas chamadas metrópoles que impulsionaram os mais variados processos de independência. Sendo também duvidoso que o continente Americano, a Austrália e a África Subsariana tivessem entrado na modernidade num período histórico tão curto se não tivessem sido colonizados¹³. Cabe aqui destacar o papel das Igrejas na formação de quadros locais, especialmente nas zonas mais isoladas.

É conhecido que as independências africanas foram seguidas, na maior parte dos casos, por instabilidades políticas e militares, que por diversas vezes ganharam contornos de guerras fratricidas. Independentemente da justa censura moral, uma vez mais, seria ingénuo ou cínico esperar que a norma fosse outra. Afinal, historicamente é usual que os processos de instalação de novas elites e institucionalização de novas ordens sociais, tenham esta mesma marca. Ainda mais num contexto de formação de Estados Nações, cujos territórios estavam unidos por lógicas de domínio colonial, em detrimento de unidade cultural e identitária. Agrava esta circunstância a envolvente internacional de guerra fria, cujos protagonistas procuraram usar as forças locais no sentido de tirarem vantagens de influência territorial, política e comercial.

Junta-se a isto, a também normal rejeição e em muitos dos casos expulsão de todos aqueles que estavam associados ao poder colonial¹⁴. Com esta opção os países emergentes perderam os quadros especializados da administração pública e privada, particularmente no ensino. Isto teve

¹²Em Portugal, país onde surgiram as primeiras universidades no mundo e onde as medidas políticas para o ensino universal surgem na segunda década do século XX com a Primeira República, ainda hoje se registam taxas de analfabetismo e abandono escolar consideradas elevadas para o padrão da OCDE. Como é sabido, os países do Norte da Europa e os Estados Unidos têm uma cultura favorável à universalização do ensino anterior aos países da Europa do Sul.

¹³ Esta afirmação não pode ser entendida como uma apologia da colonização, que é sensurável, em muitos aspectos, à luz do pensamento contemporâneo. Trata-se tão só de evidenciar o que se considera razoável aceitar, face ao que se observou em termos históricos. Da mesma forma que a romanização ou a influência árabe não teria sido tão marcante na Península Ibérica sem o período de permanência destes povos naquele território, é razoável dizer que a modernidade (conquista primeira dos povos europeus) não se tivesse expandido com a mesma insistência sem uma permanência destes nos territórios primeiramente enunciados.

¹⁴ Note-se o benefício reconhecido no processo ocorrido na África do Sul, em que a transição do regime do apartheid para a democracia, foi feita integrando na administração a elite branca que dominava a burocracia necessária ao funcionamento das sociedades modernas.

consequências inevitáveis no retrocesso da administração e ensino e na capacidade destas comunidades desenvolverem num curto espaço de tempo sistemas eficientes universais.

Repisamos estes argumentos para defender um ponto que nos parece essencial: os países da África Subariana¹⁵, grosso modo, tiveram um período muito curto de tempo para que fossem criadas condições que torna-se possível evitar as contradições e contratempos no seu processo de desenvolvimento, tais como aquelas que tem sido apontadas na literatura que se debruça sobre o tema.

Não se quer defender uma perspectiva de linearidade do processo de desenvolvimento das sociedades. Sabe-se que este também não é realista do ponto de vista histórico, ainda mais num contexto, como é o actual, de intensificação dos contactos culturais e intercâmbios sociais e económicos a vários níveis. O que se defende é que no contexto do processo histórico e social particular dos países que compõem a África Subariana, a metodologia imposta pelos ODM e que preside às logicas de cooperação para ao desenvolvimento estão fortemente desadequadas à realidade no terreno, ao imporem resultados (guiados pelos indicadores e metas definidas) que não têm em conta os processos e o tempo normal para que estes sejam alcançados. Ainda para mais quando do ponto de vista da implementação, os programas e os projectos, estão normalmente circunscritos a períodos de tempo que raramente ultrapassam a meia dúzia de anos. O que é uma clara contradição com os processos de mudança social, que tal como ensina a sociologia só pode ser medida em gerações.

Pega-se aqui no caso da educação em Moçambique como exemplo ilustrativo. O imperativo de alcançar o ensino básico universal até 2015 inscrito no ODM2, impôs políticas e práticas que passaram pela formação massificada e rápida de professores que não possuíam de base as competências mínimas para o exercício da função. Impôs ainda o aumento desmesurado do número de alunos por turma e a introdução de medidas que facilitam o aproveitamento escolar administrativo (passagem automática e outros). Todas estas medidas tiveram implicações na qualidade do processo pedagógico. Como consequência espera-se que o ensino básico universal seja notavelmente alcançado nos próximos anos. A contrapartida já se faz sentir. Os alunos que neste momento estão a entrar nas universidades estão mal preparados. Veja-se as notas de acesso nas universidades públicas que, não obstante o facto de 75% dos alunos que concorrem não serem admitidos, mantêm médias abaixo dos 10 valores na maior parte dos cursos numa escala de 0 a 20. Quer isto dizer que mais de 75% dos alunos que terminam o ensino secundário complementar tem notas inferiores a 10 pontos nas provas de aferição de português e matemática.

Em resposta à avalanche (que se espera que venha a aumentar nos próximos anos) de estudantes que terminam o ensino secundário que não conseguem entrar nas escolas de ensino superior público proliferam as universidades privadas e dá-se os primeiros passos para a massificação do sistema. Os dados já apontam para deficiências que se devem agravar nos próximos anos. A Avaliação do Plano Estratégico para a Educação e Cultura 2006-2010 – Volume Ensino Superior, identifica como um dos problemas do sistema a dificuldade de formar um corpo docente qualificado em número suficiente para responder ao aumento verificado no lado dos discentes. Assim em 2009, dos 2069 professores contabilizados no ensino público e 2638 professores do ensino privado¹⁶, somente 426 tinham

¹⁵ Trata-se a África subsariana como uma unidade histórica e social por comodidade e economia de espaço. Uma análise aprofundada evitaria esta abordagem

¹⁶ Não foi possível subtrair as duplicações, pelo que a soma destes valores não equivale ao número total dos professores universitários

mestrado e 265 doutoramento. Quer isto dizer que em 2009 contava-se 1 docente pós-graduado por cada 88 estudantes, enquanto que em 2005 seriam 1 por cada 42.

Nestas condições o futuro não se vislumbra auspicioso. Em breve, uma geração de licenciados com grande probabilidade para estarem mal preparados, irá invadir o mercado de trabalho com expectativas e ambições profissionais e remuneratórias acima da sua capacidade produtiva, num ciclo vicioso muito difícil de contrariar sem medidas drásticas.

Poderíamos reflectir sobre outros sectores da cooperação para o desenvolvimento. Mas o mote está dado. Importa redefinir a lógica segundo a qual se pensa a cooperação e o processo de desenvolvimento societal. Um dos aspectos fundamentais é generalizar a geração como unidade de medida temporal, em substituição dos anos ou das décadas como tem acontecido até agora, renunciando à perspectiva de resultados rápidos característico do pensamento contemporâneo. Aqui terá de ser estabelecida uma diferença entre a engenharia própria das ciências duras e a chamada engenharia social.

A perspectiva de se estabelecerem resultados a alcançar a 50 ou 100 anos, não invalida que se estabeleçam marcos temporais onde se avaliem os progressos realizados no curto médio prazo. Antes pelo contrário. Obriga a que isso se faça. Mas estes não podem ser tão ambiciosos como aqueles que foram definidos pelos ODM. Por outro lado também parece-se razoável que continuem a existir projectos e programas de curso prazo, especialmente aqueles que vissem minimizar a situação de exclusão dramática em que muitas pessoas se encontram¹⁷. Estes porem, devem estar enquadrados numa visão de longo prazo adequada às circunstâncias de partida de cada país. Uma palavra para a importância de serem introduzidos nas políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo, análises de risco rigorosas e planos de contingência. Estes poderiam ter evitado algumas das perversões já patentes nos ODM.

Os dados apresentados em cima revelam uma particularidade no caso de Moçambique. Até 2003 parece existir uma correlação entre o aumento do PIB e a diminuição da percentagem de pessoas a viver abaixo no nível de pobreza. Esta correlação não se verifica nos anos seguintes. Este não é o objecto deste artigo, mas parece-nos um dado que importa descortinar em estudos posteriores, particularmente num momento em se iniciam grandes investimentos que podem ser bastante significativos no desenvolvimento futuro do país.

Referencias Bibliográficas

Assembleia da Republica (2010). *Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014*. Maputo, Versão electrónica.

Conselho de Ministros (2006). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009*. Conselho de Ministros. Maputo.

Conselho de Ministros (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005*. Maputo. Conselho de Ministros.

¹⁷ Como é dito pelos teóricos, os projectos assistencialistas também têm um lugar importante no combate à exclusão social, desde que implementados perante situações concretas que exigem uma resposta rápida de minimização dos efeitos de exclusão e acompanhados de medidas que combatam as causas.

- Direcção de Coordenação do Ensino Superior (2007). *Dados Estatísticos sobre o Ensino Superior em Moçambique*. Maputo. Ministério da Educação e Cultura.
- Direcção de Planificação e Cooperação (S.d.). *Estatísticas da Educação*. Maputo. Ministério da Educação e Cultura
- Direcção de Planificação e Cooperação (Sd), *Estatística de Educação. Aproveitamento escolar 2010*. Maputo. Ministério da Educação e Cultura
- Klugman, J. (Coord.) (2011). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2011 - Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Kring, T. (2011). Moçambique e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2011. In *Sumário n 01/2011. Unidade de Análise de Políticas e Economia do PNUD Moçambique*. Versão portuguesa traduzida pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).
- Lapão, Manuel Clarote (2011). Génese da cooperação multilateral e da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. In L. C., Rodrigues, J. F. Martins & T. M. Fernandes (Org), *Manual de Cooperação para o Desenvolvimento*. Oeiras. INA Editora, pp. 69-89.
- Ministério de Educação e Cultura (2011). *Avaliação do Plano Estratégico para a Educação e Cultura 2006-2010/11 – Volume do Ensino Superior*. Maputo. Ministério da Educação e Cultura.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2010). *Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento de Milénio*. Versão electrónica.
- OCDE (2008). *African Economic Outlook*. OCDE. Versão electrónica.
- PNUD (2011), *Mozambique Quick Facts*. Economic and policy Analysis Unit UNSP Mozambique. Versão electrónica.
- Torres, A. (2011). Alguns problemas do Desenvolvimento. In L. C., Rodrigues, J. F. Martins & T. M. Fernandes (Org), *Manual de Cooperação para o Desenvolvimento*. Oeiras. INA Editora, pp. 69-89.