



PUC Minas

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Departamento de Relações Internacionais

**Motivações para a Cooperação Internacional:
a pobreza em Moçambique**

Isabel Rizzuti Fonseca

Belo Horizonte
2007

Isabel Rizzuti Fonseca

Motivações para a Cooperação Internacional: a pobreza em Moçambique

Monografia apresentada à disciplina de *Trabalho de Conclusão de Curso II*, do Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Matilde de Souza

Belo Horizonte
2007

À grande mestra Elaine Rizzuti, com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho foi possível devido à ajuda generosa de todas as pessoas que me acompanharam neste processo. Vale relatar meu sentimento de eterna gratidão a todos que, de alguma maneira, contribuíram para a consecução desta pesquisa. Em especial:

A Deus, pela força em todos os momentos.

Aos meus pais e irmãos, por serem a maior fonte de meu equilíbrio, pelo amor intenso, pela vibração positiva e pelo incentivo em todas as minhas escolhas.

Aos familiares do Brasil e do Peru que, ainda que de longe, sempre torceram e apoiaram minhas experiências. Em especial, à Tilane, que tantas madrugadas passamos conversando sobre temas acadêmicos.

Aos queridos colegas e amigos que alegraram meus dias durante todo o curso, dividindo comigo, principalmente neste último ano, momentos de angústia, medo, ansiedade, dúvida, mas também de força, diversão, felicidade e comemoração. Sempre ao meu lado, com carinho e compreensão, obrigada aos amigos daqui e aos de fora. À Thaís, em especial, por toda a paciência e atenção nas nossas as discussões e pelos conselhos.

À Matilde, minha orientadora, grande exemplo de nobreza, serenidade e sabedoria. Muito obrigada por compartilhar sua experiência e seus conhecimentos com tanta dedicação e respeito. Obrigada por me acalmar quando eu achava que minhas idéias eram absurdas, por se preocupar comigo. Obrigada por me guiar na conclusão da nossa monografia. Você é uma pessoa fantástica!

Aos mestres que se dedicam com tanto amor e nobreza a construir nossos futuros. Em especial, à professora Astréia, meu profundo agradecimento por ter me recebido com tamanha atenção e gentileza. Muito obrigada por me ouvir, por dividir seus conhecimentos tão valiosos não só para este trabalho, mas para a vida, pelos livros, pelas sugestões, pelas conversas, pelos emails.

Agradeço a todos vocês que, sempre ao meu lado, contribuem para a realização de meus sonhos.

"Na verdade, é mais fácil enviar um 'especialista' a um país em desenvolvimento durante alguns dias ou algumas semanas do que encontrar o modo de ajudar uma instituição nacional a enfrentar novos problemas. É mais fácil preparar um relatório sobre desenvolvimento rural quando se está confortavelmente instalado em um escritório de alta tecnologia, em um país industrializado, do que dedicar tempo a visitar comunidades rurais em zonas remotas, compreender suas necessidades e formular uma proposta de projeto para desenvolver a capacidade local. E não devemos esquecer que, às vezes, são os interesses criados, e não os objetivos estabelecidos propriamente ditos, que determinam a natureza das iniciativas de desenvolvimento." Rubens Ricupero

RESUMO

O mundo pós-Guerra Fria passa por intensas transformações estruturais, com o advento da globalização e aumento das transações internacionais, facilidade de comunicação e fluxos de pessoas, além dos avanços científicos e tecnológicos que formam um quadro de maior interdependência entre os países. Ao mesmo tempo, a desigualdade social no mundo contemporâneo aumenta, tornando cada vez mais visível o hiato entre os países ricos e os países pobres. A assimetria social e a interdependência permitem à comunidade internacional perceber os desafios globais com quais se deparam e reúne esforços para estabelecer compromissos comuns ao enfrentar tais problemas.

A pobreza mundial é o ponto central da discussão da cooperação para o desenvolvimento, configurando o primeiro objetivo da Agenda do Milênio. Este trabalho se concentra no problema da pobreza em Moçambique, país localizado na África Subsaariana, região de maior concentração da população pobre do mundo. A partir de instrumentos e modelos analíticos da Teoria dos Jogos e das motivações para a ação segundo Jon Elster, e ainda tomando como base os relatórios do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento e do Ministério de Relações Exteriores, serão analisados os esforços despendidos por dois países europeus, Holanda e Itália, para o alívio da pobreza em Moçambique, a fim de entender por que países – tendo como pressuposto a racionalidade dos atores – elaboram ações cooperativas distintas para contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população de países pobres, como Moçambique.

Palavras-chave: Cooperação internacional para o desenvolvimento; Motivações para cooperação; Pobreza; Moçambique; Holanda; Itália; Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento.

ABSTRACT

The world after Cold War is going through intense structural transformation, with the advent of the globalization and international transactions increase, easiness of communication and people's flow, plus the scientific and technological advances that shape a picture of bigger interdependence between countries. At the same time, the social inequality in the contemporary world increases, becoming the gap between rich and the poor countries each time more visible. The social asymmetry and the interdependence allow the international community to perceive the challenges and congregate efforts to establish global commitments when facing such problems.

The world poverty is the main point of the cooperation quarrel for development, configuring the first objective of the Millennium Agenda. This paper concentrates in the problem of the Mozambique's poverty, located in Sub-Saharan Africa, region of bigger concentration of world poor population. From the instruments and analytical models of the Game Theory and motivations for the action according to Jon Elster, and taking as base the reports of the Development Assistance Committee and the Ministry of Foreign Affairs, it will be analyzed the efforts expended from two European countries, Netherlands and Italy, for the relief of poverty in Mozambique in order to understand why countries - having as estimated the rationality of the actors - elaborate distinct cooperative actions to improve population life quality in poor countries, as Mozambique.

Key-words: International Cooperation for Development; Motivations for cooperation; Poverty; Mozambique; Netherlands; Italy; Development Assistance Committee.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição da população que subsistia com menos de U\$1 por dia em 1998.....	28
Gráfico 2: A distribuição de renda por percentis da população e por região.....	29
Gráfico 3: Coeficiente de Gini e desigualdade de rendimentos – países e regiões selecionados	30
Gráfico 4: Variação do número de pobres 1990-2004.....	34
Gráfico 5: Riqueza aumenta menos que a ajuda.....	38
Gráfico 6 - População e Pobreza por província – 2002-03.....	47
Gráfico 7 - Redução do número de pessoas na pobreza entre 1996 e 2003.....	48
Gráfico 8 - Índice do Compromisso com o Desenvolvimento 2007.....	57

MAPAS

Mapa 1 - Moçambique no continente africano.....	42
Mapa 2 - Divisão política de Moçambique.....	42
Mapa 3 - Incidência da pobreza com relação à população da província 2002-03.....	47

QUADROS

Quadro 1: Surgimento e Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento.....	35
Quadro 2: Holanda quanto as suas intenções e as avaliações do CAD.....	64
Quadro 3: Itália quanto as suas intenções e as avaliações do CAD.....	66
Quadro 4: As motivações para a ação, de Jon Elster, que orientam diferentes atores, no caso, países, em suas decisões para a cooperação.....	72

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Matriz de <i>payoff</i> do jogo do <i>chicken</i>	19
TABELA 2 – Moçambique num relance.....	41
TABELA 3 – Alguns dados estatísticos da AOD de Holanda e Itália.....	69

LISTA DE SIGLAS

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AOD – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento
CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DEK – Departamento de eficácia e de qualidade
DGCS – Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento
DGIS – Direção Geral da Cooperação Internacional
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPLM – Forças Populares de Libertação de Moçambique
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
GoM – Governo de Moçambique
HIPC – Redução da Dívida dos Países Muito Endividados
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IED – Investimento Estrangeiro Direto
INE – Instituto Nacional de Estatística
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NCDO – Comitê Nacional para a Cooperação internacional e o Desenvolvimento Sustentável
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ONGs – Organizações não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAP – Parceira de Ajuda ao Programa
PARPA – Programa de Ação para a Redução da Pobreza
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC – Paridade do Poder de Compra
RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique
SADCC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
UA – União Africana
UE – União Europeia

UNOMOZ – Operações das Nações Unidas em Moçambique

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA E MOTIVAÇÕES PARA A COOPERAÇÃO.....	15
2.1 Dilemas da ação coletiva.....	15
2.1.1 <i>O Jogo do Chicken</i>	18
2.2 Motivações para cooperação.....	20
3 POBREZA E MOÇAMBIQUE.....	24
3.1 Interpretações de pobreza e seu perfil no mundo a partir da década de 1990.....	25
3.1.1 <i>A Cooperação Internacional para o desenvolvimento e a redução da pobreza</i>	34
3.2 Moçambique na África e no sistema internacional.....	41
3.2.1 <i>Brevíssimas informações históricas: compondo o contexto</i>	43
3.2.2 <i>Caracterização da pobreza em Moçambique</i>	46
3.2.3 <i>Ações sociais do governo de Moçambique no combate à pobreza</i>	49
3.2.4 <i>Parceiros internacionais para o desenvolvimento de Moçambique</i>	51
4 RELAÇÕES BILATERAIS DE COOPERAÇÃO: INTERESSES E MOTIVAÇÕES.....	55
4.1 O CAD como moderador da cooperação.....	55
4.2 Holanda e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	58
4.3 Itália e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	61
4.4 As motivações do ator, segundo Elster e a cooperação holandesa e italiana para redução da pobreza em Moçambique.....	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
ANEXOS.....	85

1. INTRODUÇÃO

A pobreza global tornou-se um dos maiores desafios do mundo contemporâneo e ocupa papel central na agenda internacional, configurando um quadro de extrema precariedade de condições de vida para cerca de 985 milhões de pessoas, a maior parte delas localizada na África Subsaariana (BANCO MUNDIAL, 2007).

Em Moçambique, 54% de sua população são extremamente pobres, 16% são soro positivo, 53% são analfabetos (PARPA II, 2006). Encontra-se, entre 177 países, na 168ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o que revela a gravidade do problema da pobreza neste país. O Governo de Moçambique (GoM) dispõe de um quadro estratégico com iniciativas para mitigar a pobreza no país e conta com ajuda estrangeira para efetivar seus programas e alcançar as metas estabelecidas. As iniciativas do país contam com um planejamento transparente e objetivo orientado a resultados, o que revela maior comprometimento do governo com os doadores internacionais e indica, ao mesmo tempo, certa segurança aos países doadores quanto à efetividade dos aportes de ajuda e avaliação de resultados. Ao estabelecer esse plano de ação para reduzir a pobreza, Moçambique configura um *show case* modelo receptor de ajuda.

Uma vez percebida a urgência de solução do problema da pobreza, a comunidade internacional compromete-se em uma série de acordos a contribuir para aliviar a situação dos pobres, sendo dentre eles, o estabelecimento da agenda do milênio ocorrida durante a Cúpula do Milênio organizada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova Iorque, em 2000. Desta conferência surgiram os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), ancorados em metas e indicadores que atingem áreas como saúde, educação infantil, bem-estar materno, igualdade de gênero, parceria global para o desenvolvimento, dentre outros. Os ODM têm como primeiro objetivo e elemento central a necessidade de mitigação da pobreza ao estabelecerem a meta de reduzir pela metade o número de pobres até 2015.

O presente trabalho atenta para a discussão das motivações que levam os Estados a cooperar no cenário internacional no sentido de mitigar um problema comum e possibilitar condições para a promoção do desenvolvimento social em países menos avançados. Para tanto, pretende-se analisar, a partir dos pressupostos teóricos da Teoria dos Jogos e das motivações para a ação segundo Jon Elster (1992), além da observação das estratégias de dois Estados-membros – Holanda e Itália – pertencentes ao Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), o comportamento desses Estados frente ao problema da pobreza extrema em Moçambique. Tem-se, neste sentido, a hipótese de que Holanda e Itália são orientados por motivações distintas ao definirem suas estratégias de cooperação, pois não

se pode afirmar que ambos tenham se comportado de maneira semelhante frente ao seu comprometimento com os acordos que visam a redução da pobreza, muito embora esses Estados estejam comprometidos com o alcance dos ODM até 2015 e ainda, com a meta estabelecida em Monterrey, durante a Conferência Internacional para o Financiamento para o Desenvolvimento, em 2002, de alocar 0,7% de seu produto interno bruto (PIB) para a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD).

O trabalho desenvolve-se tendo como base teórica os instrumentos analíticos da Teoria dos Jogos, sendo o modelo do jogo do *chicken* estendido utilizado para compreensão da cooperação entre os Estados com vistas à redução da pobreza. Ainda, aborda as motivações para a ação, segundo Jon Elster (1992), uma vez que é possível pensar a ação cooperativa de um Estado orientada por diferentes motivações. Considerando essa orientação, elaborada a partir da hipótese da racionalidade dos atores, o desafio é exatamente explicar ações de cooperação: se atores racionais tendem a agir sempre em busca do auto-interesse, como explicar a cooperação para a melhoria da qualidade de vida de populações pobres? O caso a ser observado neste trabalho é o da cooperação bilateral de dois países europeus, Holanda e Itália, para a redução da pobreza em Moçambique.

A análise se fundamentará primordialmente na pesquisa documental a partir de documentos oficiais disponíveis no sítio do Ministério de Relações Exteriores (MRE) de ambos os países, bem como dos documentos do CAD sobre avaliação das estratégias dos Estados no que tange aos aportes de AOD e dos projetos desenvolvidos por cada Estado para reduzir a pobreza em Moçambique.

A primeira parte do trabalho compreende, desse modo, a apresentação dos pressupostos teóricos que serão a base para a análise do estudo de caso. Será abordado o problema diante do qual se encontram os atores para resolver uma situação dilemas de cooperação, tendo como pressuposto a racionalidade utilitária dos mesmos. Ao apresentar a Teoria dos Jogos, suas orientações e prerrogativas, compreende-se importante o estudo do modelo do jogo do *chicken* estendido para análise do objeto em foco neste trabalho. E, por meio da discussão das motivações para a ação proposta por Jon Elster, será discutida uma tipologia dos atores que não se prende ao critério da motivação puramente racional para a ação, mas alcança incorporar motivações de natureza normativa.

A etapa seguinte aborda a conceituação e a contextualização da pobreza global, compondo-se de dados numéricos e informações que permitem, por sua vez, a compreensão da intensidade e da localização geográfica da pobreza, focando sua concentração geográfica em determinadas áreas do globo, sobretudo no Continente Africano. Diante do perfil da pobreza no mundo, vale considerar a evolução do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como os compromissos acordados

entre os países para a consecução dos ODM. Em seguida, a pobreza em Moçambique será retratada através da exposição das estatísticas que comprovam a gravidade do problema para o país e também das estratégias propostas pelo GoM para redução da pobreza, bem como das iniciativas internacionais que estabelecem parceria com o país e apóiam-no em seus planejamentos.

A terceira parte expõe o estudo de caso das estratégias para a cooperação de Holanda e Itália para o alívio da pobreza em Moçambique. Serão analisados os documentos oficiais emitidos pelos MREs e pelo CAD, bem como o estudo dos projetos elaborados pelos dois países para o alívio da pobreza em Moçambique, com o intuito de entender por que dois países ricos parecem se comportar de maneira diferente ao estabelecerem ações cooperativas para melhorar a vida da população de países pobres.

2. DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA E MOTIVAÇÕES PARA A COOPERAÇÃO

Este capítulo objetiva discutir os dilemas de cooperação entre os atores no cenário internacional, a partir de uma análise da teoria dos jogos, a fim de compreender as ações voltadas para a mitigação da pobreza como um jogo de cooperação. Teoricamente, admite-se que tais ações teriam como resultado positivo a melhoria dos índices de desenvolvimento social nas áreas-alvo. Tal melhoria pode ser compreendida, para efeito dos estudos que se pretende neste trabalho, como um ganho ou *payoff* positivo. Desse modo, como prescreve a teoria dos jogos, será necessário discutir o comportamento dos atores diretamente envolvidos, bem como a estrutura de “ganhos” e “perdas” – os *payoffs* para cooperação e deserção. Essa estrutura permite compreender o comportamento dos atores relevantes, lembrando sempre que a teoria dos jogos prevê, para a maior parte dos modelos já desenvolvidos, a deserção como estratégia de equilíbrio de atores racionais.

Com base teórica na teoria dos jogos, a primeira parte deste capítulo se ocupa da identificação dos dilemas de cooperação envolvidos na solução desse problema, a partir da análise da ação dos atores. Na seguinte etapa do capítulo será abordado o jogo do *chicken* para “n” atores, modelo desenvolvido no âmbito da teoria dos jogos e que se compreende adequado para analisar o objeto deste trabalho. Posteriormente, a partir de uma orientação normativa da ação proposta por Elster, pretende-se abordar a possibilidade da convergência de interesses para o alcance do objetivo das ações de redução da pobreza que seria, ao final, a promoção de condições de mais equidade e justiça, que, em tese, possibilitariam o desenvolvimento social. O desenvolvimento social, aliado a concepções sobre estratégias para a manutenção da paz e observância de direitos básicos dos seres humanos, tem sido gradativamente compreendido como um objetivo comum, a ser coletivamente buscado, o que suporia a cooperação dos Estados para a sua obtenção.

2.1 Dilemas da ação coletiva

Com o advento recente da globalização¹ e o entendimento de que a interdependência² é inerente a esta, evidencia-se a multiplicação de acordos internacionais

¹ “Com frequência, globalização é caracterizada pela intensificação contínua de atividades financeiras e econômicas acima das fronteiras resultando em maiores graus de interdependência econômica. Interdependência e globalização seriam termos intercambiáveis”. (REINICKE, 1999, p.15). Globalização, quando aliada à idéia de governança, os quais “são conceitos cada vez mais utilizados na análise e na descrição da presente realidade mundial [...] a idéia de governança global traduz a

e princípios de política internacional – tratados, regimes, contratos, normas – afirmados pela inter-relação de diversas áreas de interesse, múltiplas atividades, caracterizados pela liberalização econômica e abertura de fronteiras e ainda crescente preocupação com temas globais tais como meio-ambiente, pobreza e segurança.

Diante da percepção da emergência de certos problemas globais, os atores se vêem frente ao desafio de evitar o acirramento de tais problemas e do compromisso com a cooperação para a resolução dos mesmos, com a manutenção da paz e segurança internacionais³. Entretanto, frente à necessidade de cooperação internacional⁴ para

exigência de uma reflexão sobre as relações de autoridade e poder, isto é, sobre as novas formas de organização e de regulação política nos planos mundial e nacional assim como reflete a necessidade de se examinar o papel das organizações e de outros atores estatais e não estatais nos mecanismos de regulação política, gerando uma reflexão mais adaptada às transformações do mundo contemporâneo”. (CAMARGO, 1999, p.9). Ainda sobre a questão da globalização, “o sistema internacional teria passado a não ser mais simplesmente um sistema de estados e sim uma estrutura plural, ou melhor, plurilateral, composta por blocos regionais, regimes regulatórios, agências internacionais e transnacionais e políticas comuns legitimadas por tratados. Ou um sistema de múltiplos níveis e formas de regulação no qual micro e macro regiões, assim como diferentes modalidades de associações, organizações e redes de cidadãos que emergem como novas unidades políticas podem contribuir para a reconstituição da política global em termos mais democráticos e socialmente menos excludentes”. (CAMARGO, 1999, p.12).

² Segundo Smouts et al (2006, p.297-298), “a interdependência descreve a natureza das relações entre países cujas economias se integram entre elas, reagem às perturbações de seus parceiros e evoluem juntamente. [...] uma palavra de ordem destinada a fazer um apelo para a solidariedade, diminuindo as divergências advindas das desigualdades e dos interesses antagônicos. [...] Depois de ter sido muito utilizada, freqüentemente sem algum discernimento, o termo foi substituído pelo da globalização e, mais recentemente, pela noção de bem público global. A cada vez, ela aborda a mesma preocupação: instaurar um mínimo de regulação nas trocas, gerir em comum as transformações estruturais que a evolução do sistema econômico impõe aos países e as suas populações em um ajuste crescente dos fluxos comerciais, monetários e culturais. [...] é um elemento, segundo o qual os estrangulamentos devem ser da melhor forma reconhecidos, aceitos e geridos”. Versão livre de: “L’interdépendance décrit la nature des relations entre pays dont les économies s’intègrent entre elles, réagissent aux perturbations de leurs partenaires et évoluent en phase. [...] un mot d’ordre destiné à faire appel à la solidarité en gommant des divergences nées des inégalités et des intérêts antagonistes. [...] Après avoir été beaucoup utilisé, souvent à tort et à travers, le terme a été remplacé par celui de mondialisation et, plus récemment, par la notion de bien public mondial. Chaque fois, il s’agit de la même préoccupation : instaurer un minimum de régulation dans les échanges, gérer en commun les transformations structurelles que l’évolution du système économique impose aux pays et à leur population dans une imbrication croissante des flux commerciaux, monétaires et culturels. [...] C’est une donnée dont il faut reconnaître, accepter et gérer au mieux les contraintes”.

³ Assim como está designado como um de seus objetivos no artigo 1 da Carta das Nações Unidas: “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

⁴ De acordo com as definições de Gillinson (2004, p.5) cooperação pode ser definida como um grupo de atores agindo juntos para um mesmo fim, não especificando – em seu termo próprio – se os mesmos o fazem voluntariamente ou através de coerção. Smouts et al (2006, p.80) destacam três elementos importantes que podem facilitar ou dificultar a cooperação – a partir da teoria dos jogos, a saber: i) as modalidades da convergência dos interesses comuns aos atores e os benefícios que os mesmos tiram de suas ações cooperativas ou não, sendo pertinente a repetição das interações estratégicas entre os atores; ii) o número de jogadores e sua influência na maneira de jogar, em particular a hegemonia de um ator impondo suas regras; e iii) mecanismos institucionais ou as características da interação estratégica – do jogo internacional – que influencia a propensão dos atores a cooperar.

promover o direito ao desenvolvimento, apontada neste trabalho, atores racionais vivem uma situação dilemática, pois, de acordo com as prescrições da teoria, preferem não participar da cooperação e que outros o façam em seu lugar.

O pressuposto da racionalidade⁵ fundamenta a teoria da escolha racional e inspira a elaboração de modelos que pretendem expressar situações nas quais os atores enfrentam problemas de ação coletiva na busca pela obtenção de objetivos comuns. A abordagem da teoria da escolha racional afirma que a “vida social deve ser explicada por meio de modelos da ação individual racional” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996) e a racionalidade utilitária⁶, neste sentido, pode ser entendida “como uma questão de maximizar a satisfação das preferências” do ator (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996). Dado isso, essa teoria propõe uma ampliação da aplicação do modelo de comportamento maximizador para diversas áreas da vida social, o que permitiria prever tendências de comportamento a partir de seus instrumentos analíticos. Em situações da vida social, o comportamento coletivo dos atores racionais determina as escolhas em situações de interação estratégica, onde cada um levará em consideração os efeitos das possíveis ações dos outros. Cabe mencionar aqui a atitude do ator aproveitador ou “carona” (*free rider*), uma estratégia de ação através da qual o ator consegue obter para si os benefícios de um objetivo coletivo sem participar dos custos da sua provisão, deixando a contribuição para os outros.

Na perspectiva da teoria da escolha racional, os atores tendem a escolher a alternativa não cooperativa, a não ser que a relação custo-benefício seja alterada por determinadas condições, acarretando alguma mudança no comportamento dos mesmos. Ou ainda “[...] a menos que o número de indivíduos seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais.” (OLSON, 1999, p. 14, grifo no original). Desse modo, caso existam atores *free riders* em grande número, o objetivo coletivo não será atingido.

Para discutir os problemas de ação coletiva que se revelam nas circunstâncias em que atores racionais buscam objetivos comuns, considera-se que a teoria dos jogos dispõe de instrumentos analíticos para a formulação de modelos teóricos que buscam compreender a lógica dos processos decisórios e explicar o comportamento racional. Desse modo, compreende-se que tal teoria fornece elementos para responder quais seriam

⁵ Elster (1992) utiliza o termo racionalidade ao se referir a uma conduta conseqüente, orientada para o futuro e instrumentalmente eficiente.

⁶ O utilitarismo é a teoria moral que julga a adequação de resultados – e portanto a propriedade de ações na medida em que elas afetem resultados – pelo grau em que eles asseguram o maior benefício para todos os envolvidos (ORENSTEIN, 1998, p. 61).

as condições necessárias e suficientes para haver colaboração entre os jogadores. Juntamente com a teoria da escolha racional, a teoria dos jogos visa estudar as interações estratégicas entre atores, analisando as decisões tomadas pelos mesmos – segundo suas preferências e a gama de escolhas – e também os resultados dessas decisões. Dessa maneira, como destaca Elster, citado por Flores (2000, p. 9):

A teoria dos jogos oferece à análise da interação social uma alternativa de explicar as complexas interdependências dos atores sociais, à luz da racionalidade estratégica que está presente na interdependência das decisões. Uma situação social pode se representar como um jogo, onde cada ator social (jogador) atua (joga) por uma razão previsível buscando a possível otimização através do desenho da estratégia maximizadora, num contexto de recompensas interativas entre os atores (ELSTER apud FLORES, 2000, p.9)⁷.

A teoria dos jogos permite analisar, a partir de um leque de alternativas propostas aos atores, os efeitos das mesmas sobre suas decisões. A estrutura de alternativas aponta as possibilidades de estratégias para os atores, bem como os riscos e resultados de cada decisão tomada. “Para especificar a estrutura de um jogo, deve-se especificar as escolhas com as quais os atores se deparam, como essas escolhas levam a resultados, e como os atores avaliam esses resultados” (MORROW, 1994, p.1)⁸. Neste sentido, um jogo compreende cinco elementos, a saber: i) os jogadores; ii) as regras do jogo – conjunto de jogadas possíveis; iii) a informação disponível; iv) a matriz de *payoffs* que descreve os resultados para cada jogador; e v) as preferências de cada jogador frente aos riscos e resultados de cada decisão.

2.1.1 O Jogo do Chicken

Segundo Orenstein (1998, p.58), o termo *chicken* foi definido a partir de um jogo que jovens californianos costumavam praticar na década de 1930: dois carros eram dirigidos na mesma direção, mas em sentido contrário. Aquele que desviasse primeiro era derrotado e considerado otário. Caso nenhum jogador desviasse o resultado seria catastrófico para

⁷ Versão livre de: “La teoría de los juegos ofrece al análisis de la interacción social una alternativa de explicar las complejas interdependencias de los actores sociales, a la luz de la racionalidad estratégica que esta presente en la interdependencia de las decisiones. Una situación social puede representarse como un juego, donde cada actor social (jugador) actúa (juega) por una razón previsible buscando la posible optimización a través de diseñar la estrategia maximizadora en un contexto de recompensas interactivas de los actores”.

⁸ Versão livre de: “To specify the structure of a game, we must specify what choices the palyers face, how those choices lead to outcomes, and how the actors evaluate those outcomes”.

ambos. Este modelo teórico tem sido adaptado para analisar problemas de cooperação que atores enfrentam nas negociações em geral e nas relações internacionais em particular.

O modelo do jogo do *chicken* retrata uma situação entre dois jogadores na qual a matriz de *payoffs* determina que a estratégia de cooperação unilateral supera a da deserção mútua, o que configura este jogo como menos perverso que o Dilema do Prisioneiro⁹. A estratégia de deserção unilateral é o melhor resultado, seguido da cooperação mútua, como demonstra a tabela 1.

Tabela 1:
Matriz de *payoff* do jogo do *Chicken*

Jogador 2	Jogador 1	
	Cooperar	Desertar
Cooperar	2 / 2 X / X	1 / 3 Z / Y
Desertar	3 / 1 Y / Z	0 / 0 W / W

Matriz de *payoff*: $Y > X > Z > W$
Fonte: Orenstein, 1998, p. 29.

No modelo acima, existem dois equilíbrios Pareto ótimo, porém assimétricos: (Y, Z) e (Z, Y), o que sugere a tentação de cada jogador, no modelo com dois jogadores, em declarar sua não cooperação. Diante da condição de que a cooperação unilateral é preferível à deserção mútua, um jogador deseja anunciar sua deserção a fim de que a cooperação fique a cargo do outro, ressaltando assim a estratégia *free rider*, na qual a vontade de agir com vista a maximizar seus interesses pode acarretar o pior resultado para ambos os jogadores, que é a deserção mútua.

⁹ O Dilema do Prisioneiro é um modelo clássico abordado pela teoria dos jogos utilizando-se uma metáfora onde dois criminosos praticam um crime juntos. São presos e interrogados separadamente. A política não dispõe de provas contra eles e a única maneira de serem condenados é um delatar o outro. Cada prisioneiro pode calar ou acusar o companheiro. Se ambos confessarem o crime ficarão presos por 1 ano, se ambos não confessarem receberão uma pena de 3 anos e se apenas um deles confessar este ficará preso por 5 anos e o outro será solto. O tamanho da pena pode variar, conforme a publicação; o importante é que a deserção unilateral é um resultado superior ao da cooperação mútua, gerando uma estratégia de equilíbrio cujo resultado é sub-ótimo: a deserção mútua. O jogo é de uma só rodada, não há comunicação entre os prisioneiros e devem tomar suas decisões simultaneamente.

A extensão deste modelo teórico para um número n de pessoas, segundo Orenstein (1998), implica a necessidade de que um número mínimo de atores coopere para que haja um resultado razoável. Teoricamente, os atores prefeririam a cooperação universal à deserção universal, porém prefeririam ainda mais a deserção unilateral a partir do alcance do valor crítico de um número mínimo de cooperadores, assegurando seu lugar como *free rider* na cooperação dos outros.

É característica do jogo de chicken o incentivo que cada jogador tem para declarar com credibilidade sua não cooperação e com isso induzir a cooperação dos demais, ou seja, para que a seleção do equilíbrio lhe seja benéfica. (ORENSTEIN, 1998, p.31).

O problema do jogo de *chicken* estendido assinala que cada ator prefere a deserção se houver um número suficiente de outros atores cooperando e prefere a cooperação caso haja um número grande de atores desertando. Sendo assim, pode-se destacar o ator *free rider* como um elemento estratégico, uma vez que tentará, a partir de sua própria escolha, capturar a estratégia dos outros jogadores. Segundo Taylor e Ward (1982), a pressa de cada indivíduo em ser o primeiro a se declarar um não cooperador – e desta maneira assegurar a estratégia *free rider* na cooperação dos outros – pode fazer com que o grupo perceba que o objetivo comum não será provido. Jogos com mais de um equilíbrio apresentam problemas de coordenação e instabilidade, uma vez que o jogador 1 escolherá a melhor estratégia de acordo com seus interesses e o jogador 2 também o fará. Dessa maneira, a escolha de uma alternativa é problemática, onde comportamentos racionais acarretariam conseqüências não intencionais de um resultado Pareto inferior.

Portanto, a partir do entendimento comum acerca da necessidade de solução do problema e, ao mesmo tempo, uma assimetria na disposição para cooperar, nenhum ator se declarará não cooperador, mas preferirá não participar, caso um número mínimo de atores o fizer. Como o jogo de *chicken* possui dois equilíbrios Pareto ótimo, não há como prever a estratégia dominante; problema que pode ser atenuado a partir da atuação de uma instituição com autoridade suficiente e legítima para orientar as escolhas dos atores.

2.2 Motivações para cooperação

Ao se afirmar que a cooperação entre os atores racionais não é uma estratégia de equilíbrio na busca pela obtenção do objetivo comum, ignoram-se aspectos fundamentais do mundo real, como as normas sociais, emoções e paixões. O pressuposto de Olson

(1999) de que os atores racionais quando calculam que podem receber algum benefício da cooperação sem arcar com os custos, eles o fazem e deixam a cooperação para os outros foi contestado por autores teóricos como Schlonzman (1995), citado por Gillinson (2004, p.8), ao sugerir que os indivíduos são freqüentemente motivados a agir coletivamente por suas emoções ou paixões por uma causa. A partir disso, é importante salientar que indivíduos agem de acordo com seus objetivos e interesses, mas também é possível identificar atores dispostos a cooperar ainda que tenham que arcar com os custos de uma ação coletiva. Esses atores, embora motivados, não se pautam pelo cálculo utilitário, mas pela defesa de valores. Como sugere Souza,

A afirmação geral de que indivíduos racionais tenderiam a não cooperar tendo em vista a obtenção de objetivos coletivos causa certo desconforto, não apenas porque no mundo real as coisas parecem não funcionar bem assim, como também porque é difícil admitir que a racionalidade humana não seja capaz de apreender que, sob determinadas circunstâncias, a cooperação é a melhor alternativa, ainda que para isso seja necessário arcar com algum ônus dela resultante (SOUZA, 2003, p.30)

Olson (1999) considera a cooperação a partir de certas condições: quando um grupo é pequeno o suficiente para que o ator *free rider* seja notado; quando há coerção ou incentivos seletivos. Gillinson (2004) propõe adicionar alguns fatores ao modelo de Olson, como a possibilidade da escolha ser orientada pela paixão por uma causa, quando se acredita que outros não irão cooperar, e quando se está mobilizado frente a um mal coletivo. Embora essas sejam hipóteses *ad hoc*, elas não comprometem a estrutura geral do modelo porque são construídas levando em conta os pressupostos da teoria.

Já que é possível pensar em atores que agem a partir do cálculo utilitário, e também em atores que agem de acordo com motivações normativas, pode-se compreender o sucesso de uma ação coletiva em virtude da interação entre atores plurais – que participam por razões e motivações diversas.

Não acredito que muitos casos de ações coletivas bem-sucedidas possam ser explicados somente pelo postulado da racionalidade egoísta. Por outro lado, jamais defenderia a tese de que esse tipo de motivação não tem qualquer papel na superação do problema do free rider. Quando se defronta com uma ação coletiva bem-sucedida, a tarefa importante é identificar precisamente a combinação de motivações – egoístas e normativas, racionais e irracionais – que a produziu. Motivações que tomadas separadamente não são capazes de produzir ação coletiva, mas que ao interagirem das mais diferentes maneiras podem fazê-lo, de forma que o todo passa a ser maior que a soma das partes (ELSTER, 1992, p. 215-216)¹⁰.

¹⁰ Versão livre de: “No creo que muchos casos de acción colectiva lograda puedan explicarse solamente por la racionalidad egoísta. Pero no sostendría yo que las motivaciones egoístas no desempeñan ningún papel en superar el problema de la prescindencia. Cuando uno se encuentra

Elster (1992) define diferentes perfis de atores no processo de interação que, com o tempo, passam a estabelecer mudanças em suas estratégias e identificam a possibilidade de cooperação, determinando assim diferentes caminhos para a realização da ação coletiva. São eles:

- i) Atores racionais e egoístas: aqueles que agem tendo em vista seu objetivo individual ao final da ação coletiva. Também são denominados *free riders*, uma vez que tomam a deserção como sua estratégia dominante.
- ii) Atores “kantianos de todo dia”: aqueles que cooperam incondicionalmente, pois consideram a cooperação universal superior à deserção universal e pode-se dizer que são insensíveis aos custos da cooperação.
- iii) Atores utilitaristas: aqueles que decidem cooperar levando em conta um número mínimo e máximo de cooperadores já existentes e cooperam quando sua contribuição produz um aumento do benefício médio grupal.
- iv) Atores colaboradores: aqueles que consideram imperativo cooperar quando um número expressivo de atores já o faz. Seu comportamento se orienta por uma norma social de adesão, baseada na obrigação coletiva.
- v) Atores elitistas: aqueles que cooperam enquanto o número de cooperadores é reduzido e decidem desertar quando esse número aumenta.
- vi) Atores coletivistas: aqueles que aderem quando há um número mínimo de cooperadores, sentem-se bem em movimentos de grande adesão.

Tem-se que os atores racionais e egoístas, os utilitaristas e os elitistas se orientam por resultados e os kantianos de todo dia, os colaboradores e os coletivistas se orientam por normas¹¹. A presença dos atores do tipo kantianos de todo dia “pode ser um indispensável agente catalisador da cooperação” (ELSTER, 1992, p. 235)¹². A discussão das normas sociais é de grande relevância na medida em que estas podem alterar o cálculo custo-benefício da cooperação, uma vez que, segundo Elster (1992), não estão orientadas para o resultado, como está a ação racional. A demanda por normas numa sociedade surge quando não há soluções do mercado para um problema de

ante una acción colectiva lograda, la tarea consiste en identificar la mezcla precisa de motivaciones – egoístas y normativas, racionales e irracionales – que la produjeron. Motivaciones que tomadas separadamente no producirían ninguna acción colectiva pueden entrar en interacción y formar unas con otras una especie de bola de nieve, de suerte que el todo sobrepasa la suma de sus partes”.

¹¹ Norma, de acordo com Elster (1992), é a propensão a sentir vergonha e a prever sanções aplicadas pelos demais ao pensamento de se comportar de certa maneira proibida. Esta propensão se converte em norma social na medida em que é compartilhada com outros atores. Elas são sustentadas não pela coerção, mas pela autoridade derivada do consenso da sociedade e da ameaça de sanções que a sociedade impõe (GILLINSON, 2004, p.24).

¹² Versão livre de: “[...] puede ser un indispensable agente catalizador de la cooperación”.

externalidade¹³, sendo criadas sanções para estabelecer o cumprimento da norma. Segundo Elster (1992), existem várias normas que podem induzir os atores a cooperar. Porém, a grande variedade de motivações e normas que estão em interação se revela como um obstáculo para a criação de teoremas de equilíbrio para a ação coletiva.

Diante dos pressupostos teóricos que orientam os argumentos de Elster (1992) sobre as motivações normativas para a ação, o problema de cooperação para a mitigação da pobreza que envolve atores com grande assimetria, como é o caso da cooperação entre países europeus e Moçambique, pode tomar uma outra dimensão, uma vez que a decisão dos Estados em participar dessa cooperação pode ser guiada por diferentes motivações. Como se admite que atores racionais possam agir orientados por normas, torna-se possível sugerir que os Estados, como atores racionais, não buscam apenas a maximização de ganhos. Neste sentido, a solução desse dilema de ação coletiva parece estar determinada pela disposição dos Estados a arcar com os custos da cooperação. Numa relação de grande assimetria na qual está envolvido um problema humanitário como é a situação de extrema pobreza em países africanos, pode-se supor que Estados com maiores recursos se disponham a cooperar no sentido da sua mitigação. Porém, mesmo considerando essa hipótese, como cooperar para mitigar a pobreza em Moçambique pode não ser a primeira preferência de um Estado, caso um número suficiente de Estados o fizer, pois o custo de realizar ações cooperativas é alto, esse dilema pode conduzir a um questionamento de cooperar por que e para quê?

Atores racionais podem escolher cooperar por motivos não utilitários, porque vivem numa sociedade dotada de elementos normativos pelos quais pautam sua ação em determinadas circunstâncias. A necessidade de solucionar o problema da pobreza pode-se orientar por questões racionais, uma vez que atores racionais se deparam com um dilema de cooperação e, na maioria dos casos, optam pela deserção, alternativa menos custosa, mesmo que com resultados sub-ótimos. Por outro lado, a decisão de cooperar para a redução da pobreza pode ser pautada por razões ligadas ao princípio de justiça distributiva e condições eqüitativas para todos os povos, ação que seria pautada pela agenda da manutenção da paz e do respeito aos direitos humanos universais. Neste sentido, alguns atores racionais escolherão cooperar na perspectiva de contribuir para a obtenção de maior grau de justiça entre os povos e condições institucionais mais igualitárias que possibilitariam maior grau de desenvolvimento social e não meramente visando seu interesse maximizador de utilidade.

¹³ Externalidades ocorrem quando ações de outro ator ou grupo de atores afetam nossa própria qualidade de vida. Elas podem ser positivas ou negativas e são as normas que tornam a demanda por ação para solucionar o problema da externalidade em realidade (GILLINSON, 2004, p.23).

3 POBREZA E MOÇAMBIQUE

As transformações estruturais que redesenham o mundo pós-Guerra Fria sugerem um contexto preocupante, na medida em que avanços científicos e tecnológicos contribuíram para tornar as relações inter e intra-estatais mais interligadas, intensificando investimentos e fluxos de trocas comerciais e financeiras e se desenvolveram juntamente à elevação dos índices de pobreza e miséria e quadros intensos de assimetria e desigualdade social no mundo. A década de 1990 pode ser caracterizada pela percepção mundial da gravidade de problemas globais que dá origem a diversos debates acerca da cooperação internacional para solucionar ou amenizar tais problemas.

Uma das conquistas foi a promessa coletiva contida nos documentos finais da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em 1995, e sobre a qual se projeta o objeto de estudo deste trabalho: a “erradicação da pobreza no mundo, por meio de ação nacional enérgica – com enfoque multidimensional e integrado, em cooperação com todos os membros da sociedade civil – e da cooperação internacional, como um imperativo ético, social, político e econômico da humanidade”. (ALVES, 2001, p.191).

Com o intuito de apresentar um conjunto de informações relevantes tendo em vista analisar a cooperação internacional para a redução da pobreza em Moçambique, este capítulo inicia-se com a identificação de diversas concepções e definições de pobreza e de desenvolvimento social, formuladas a partir da década de 90, bem como pela sistematização de um perfil da pobreza no mundo. A partir de tais conceituações faz-se uma análise da cooperação internacional para a erradicação da pobreza, com especial atenção para a consecução dos ODM, os quais retratam a preocupação global sobre o problema e a existência de um entendimento sobre a importância de mediar estratégias locais e globais para o alcance desses objetivos. Posteriormente será descrito o contexto no qual Moçambique se insere no mundo e na África, evidenciando suas heranças históricas e suas características, bem como o perfil da pobreza no país e as estratégias nacionais para a sua redução. Além disso, os parceiros internacionais de Moçambique que têm papel relevante na cooperação internacional para o desenvolvimento do país serão retratados no capítulo.

3.1 Definições do conceito de pobreza e o perfil dos pobres no mundo

Pobreza está relacionada de alguma forma à privação de bem-estar. É possível apontar inúmeras tentativas de conceituar, medir e entender a pobreza. Em um sentido monetarista, define-se “pobreza como a falta de renda”, refletindo “a idéia de que os seres humanos requerem um nível mínimo de consumo de comida, água, abrigo e vestimentas para sobreviver” (HALL, MIDGLEY, 2004, p.78-79). Esta definição tem sido amplamente utilizada em estudos sociais que revelam o número de pessoas vivendo na pobreza absoluta, a partir de uma imaginária linha de renda¹⁴.

Porém, a concepção de linha de pobreza fornece informação insuficiente no que se refere às condições sociais em que vivem os pobres, como saúde, moradia, educação, dentre outros. A pobreza decorre de diversas condições sociais e econômicas que se modificam ao longo do tempo de lugar para lugar. Essa concepção possibilitou uma definição ampliada de pobreza, que se fundamenta num conjunto de indicadores sociais que provêm informações sobre o meio social no qual vivem aqueles considerados mais pobres. As informações fornecidas pelos indicadores “são medidas de condições específicas, como saúde, habitação ou educação, mas elas também aludem, ou indicam condições sociais mais amplas [...] como a mortalidade infantil e a expectativa de vida, [...] incluindo o PIB per capita” (HALL, MIDGLEY, 2004, p.82). Dessa maneira, muitas explicações de pobreza são acompanhadas pela análise dos resultados dos indicadores sociais, tornando possível relatar quadros detalhados das condições sociais em diferentes países.

Contudo, a abordagem dos indicadores sociais está focada essencialmente em condições materiais relacionadas à pobreza. Conceituar pobreza envolve a interação de realidades multidimensionais aliadas a elementos de natureza objetiva tais como renda, consumo, por exemplo, e elementos de natureza subjetiva tais como sentimento de insegurança, medo, preconceito, dentre outros. Ao mesmo tempo em que é necessário garantir que as pessoas tenham acesso adequado à imunização, à escola, à comida e à moradia, “é igualmente importante a necessidade de se ter participação política,

¹⁴ “[...] A extensão da pobreza absoluta pode ser definida pelo número de pessoas vivendo abaixo de um nível específico mínimo de renda – uma imaginária ‘linha internacional da pobreza’ (TODARO, 1989, p.158). Versão livre de: [...] the extent of absolute poverty can be defined by the number of people living below a specified minimum level of income – an imaginary ‘international poverty line’. Como forma de mensurar a pobreza segundo o nível de renda e de consumo, a linha internacional da pobreza expressa um nível mínimo de renda e de consumo para atender as necessidades básicas, que seja comum entre todos os países. É uma medida utilizada frequentemente pelas instituições internacionais como PNUD, Banco Mundial, entre outras, em seus estudos sobre pobreza. Dessa forma, foram determinados índices de pobreza e de pobreza extrema a partir dos valores de US\$2 e US\$1 por dia respectivamente (mais precisamente, US\$ 2,15 e US\$ 1,08 em termos de preços internacionais em 1993, valores ajustados para manter a paridade do poder de compra - PPC).

oportunidade para auto-expressão e liberdade da exploração econômica” (HALL, MIDGLEY, 2004, p.83). Sendo assim, uma outra definição de pobreza revela tanto aspectos materiais quanto não-materiais. A pobreza

está associada com um conjunto de condições sociais negativas manifestadas na forma de saúde precária, habitação inadequada, má nutrição, baixo nível educacional e de alfabetização, baixa expectativa de vida [...] pessoas pobres são desproporcionalmente afetadas pela discriminação, pelo crime, pela violência e pela opressão e por outros problemas que transcendem uma estreita preocupação com a renda (HALL, MIDGLEY, 2004, p.83).

Da mesma forma, o conceito vem adquirindo novo sentido através da globalização, modernização, e ultrapassa, conseqüentemente, as fronteiras e os fluxos de valores. A nova e recente elaboração do conceito de pobreza foi essencialmente influenciada pela “economização da vida e a integração forçada das sociedades autóctones na economia mundial” (RAHNEMA, 2000, p.233).

Uma interpretação ainda mais ampla da pobreza envolve a abordagem das capacidades, uma vez que a capacidade de perceber e exercer *functionings*¹⁵ na sociedade permite aos indivíduos o acesso a condições materiais necessárias para a satisfação das suas necessidades básicas e também a segurança contra violência, riscos e medo¹⁶. De acordo com Sen (2000), a pobreza está mais relacionada à liberdade substantiva de um indivíduo de escolher um estilo de vida e de fazer coisas que aprecie do que com a falta de renda.

O conceito de functionings reflete várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio. A capacidade de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, [...] a liberdade para ter estilos de vida diversos (SEN, 2000, p.95).

¹⁵ O termo em inglês ‘*functionings*’ se refere a um estado no qual uma pessoa exerce uma função ou atividade na sociedade que considera valiosa, como por exemplo, participar da vida da comunidade. Diz-se “na terminologia obtusa de Sen [...] *functionings* refere-se a estados diferentes de existência que as pessoas podem valorizar” (HALL, MIDGLEY, 2004, p.90).

¹⁶ Neste sentido, a insegurança contra violência, riscos e medo se refere à vulnerabilidade de uma pessoa que não pode ter controle sobre isso, como, por exemplo, a localização onde está alojada, com riscos de inundações ou secas, a violência e a criminalidade em determinados bairros, a disseminação de doenças infecciosas em uma região. Tais variáveis Sen (2000) denomina privações de capacidades básicas.

Sen (2000) propõe, portanto, uma análise da pobreza em função das capacidades que uma pessoa possui e não uma interpretação concentrada instrumentalmente nos reduzidos níveis de renda. Ao mesmo tempo, não nega o vínculo destas perspectivas, pois a renda é um meio essencial para obter capacidades. Esta perspectiva da capacidade melhora “o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios para os fins [os quais] que as pessoas têm razão para buscar e para as liberdades de poder alcançar esses fins” (SEN, 2000, p.112).

Essa idéia influenciou as discussões sobre desenvolvimento, proporcionando uma base conceitual até mesmo para as Nações Unidas e pensadores do desenvolvimento social. Desse modo, houve reflexo na forma como a pobreza é conceituada nos documentos das instituições internacionais, como do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Bando Mundial.

De acordo com o Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/1, a pobreza já não é caracterizada somente como privação material – medida segundo um indicador de renda e consumo – mas também baixos níveis de educação, de nutrição e de saúde, a incapacidade de se expressar, o sentimento de falta de influência e poder, a vulnerabilidade e a exposição a riscos e o medo.

Apesar da diversidade de definições, a realidade da extrema pobreza hoje é facilmente visível e medida a partir de indicadores baseados em diversas dimensões. O presente trabalho tem como referência a interpretação de pobreza adotada pelo Banco Mundial (2001), devido ao fato desta englobar os aspectos da privação de bem-estar de uma maneira mais ampla, focando-a tanto em termos materiais como não-materiais, o que possibilita revelar um perfil mais detalhado das condições da pobreza e das pessoas pobres no mundo.

Enquanto a incidência da pobreza global ainda é medida em termos do critério de dólar por dia, esses relatos estão aumentando pelas noções de ‘oportunidades’, ‘fortalecimento’, ‘segurança’, ‘participação’ e muitos outros termos que refletem questões não-materiais de estilos de vida. (BANCO MUNDIAL, 2001)¹⁷

A partir da perspectiva da pobreza adotada pelo Banco Mundial (2001) tem-se que em 2001 a pobreza era a condição de 2,8 bilhões de pessoas – quase a metade da população mundial – cuja renda diária situava-se entre US\$2 e US\$1, sendo que desse total 1,2 bilhões viviam na pobreza absoluta, com menos de US\$1 por dia.

¹⁷ Versão livre de: While the incidence of global poverty is still ubiquitously measured in terms of the dollar per day criterion, these accounts are augmented by notions of ‘opportunities’, ‘empowerment’, ‘security’, ‘participation’ and many other terms that reflect non-material lifestyle issues.

Concernente à localização da população pobre no mundo, tem-se uma distribuição geográfica desigual, onde os países subdesenvolvidos abrigam a maior parte dela. Como se pode verificar no gráfico 1, 44% dos 1,2 bilhão de pessoas vivendo com menos de 1 dólar por dia encontravam-se no sul da Ásia, o que significava quase a metade da população sob condições de pobreza extrema no mundo, em 1998. E, juntamente com a África Subsaariana, essas regiões abarcavam dois terços de toda essa população.

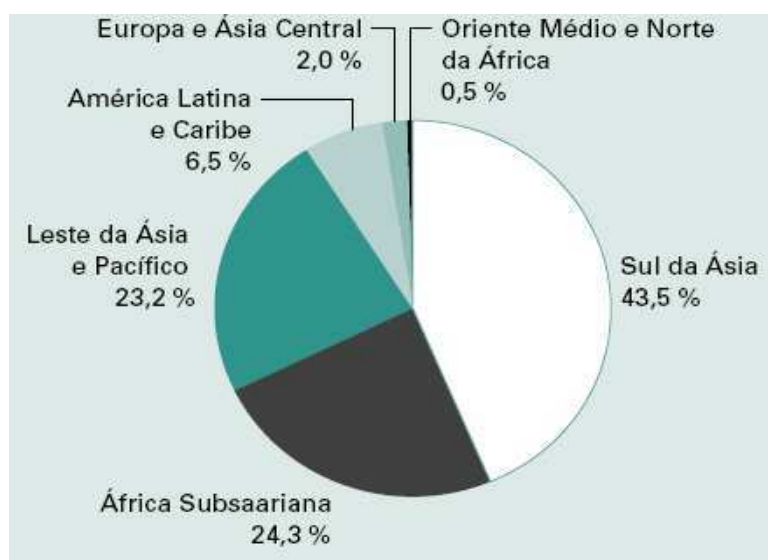


Gráfico 1: Distribuição da população que subsistia com menos de U\$1 por dia em 1998.
Fonte: BANCO MUNDIAL, 2001, p.4.

A pobreza também se revela através de indicadores de distribuição de renda global, uma vez que seu perfil está intimamente relacionado a essas dimensões. Portanto, em termos de distribuição de renda mundial, percebe-se que em regiões de alto nível de desigualdade, nem sempre o crescimento econômico é acompanhado pela redução dos níveis de pobreza. Elevados níveis de desigualdade de renda diminuem o tamanho do bolo econômico e da fatia conseguida pelos pobres (PNUD, 2005a, p.6).

A escala da distribuição da renda global pode ser comparada a uma taça de champanhe, onde a riqueza é altamente concentrada no topo dessa escala, como se verifica no gráfico 2. Como a taça é mais larga no topo, tem-se que a parcela dos 20% mais ricos da população detém $\frac{3}{4}$ da renda mundial. E na base da escala, onde a taça é mais estreita, os 40% mais pobres detêm 5% da renda mundial e os 20% mais pobres, somente 1,5%.

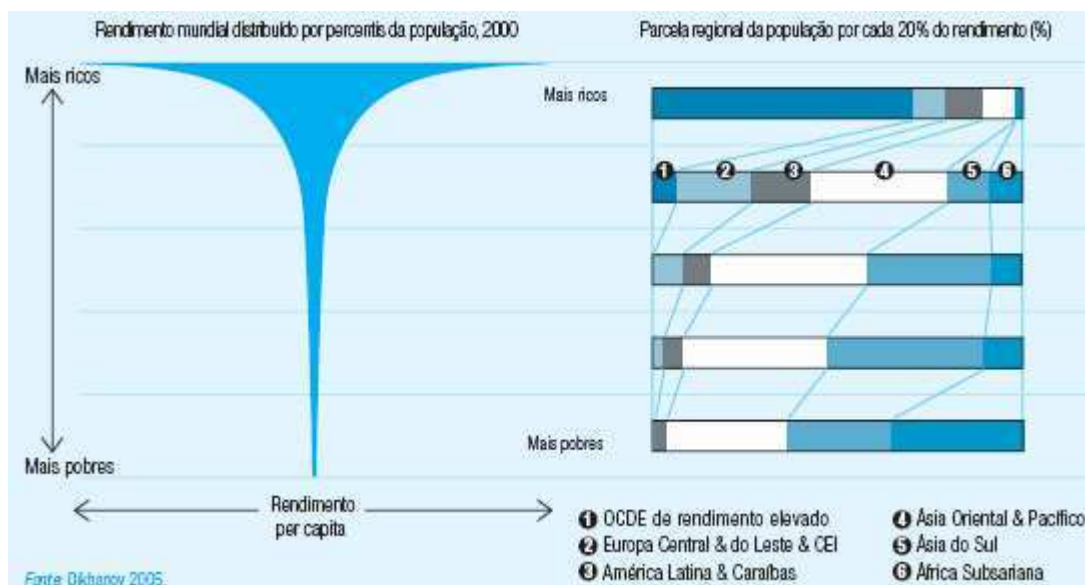


Gráfico 2: Renda mundial distribuída por percentagem da população e por região.
Fonte: PNUD, 2005a, p.36-37.

O hiato entre o topo e a base da escala é muito grande, maior até mesmo que aquele encontrado dentro dos países. Por exemplo, no Brasil a proporção entre a renda dos 10% mais pobres e a renda dos 10% mais ricos é de 1 para 94, sendo que no mundo essa proporção é de 1 para 103 (PNUD, 2005a, p.38). O indicador mais utilizado para mensurar a desigualdade na distribuição de renda é o Coeficiente de Gini. Sua escala varia de 0 a 100, onde 0 significa igualdade perfeita e 100 desigualdade máxima de distribuição de renda. O Coeficiente de Gini global, como é mostrado no gráfico 3, é de 67, evidenciando o fato de que a desigualdade de renda mundial supera aquela encontrada no interior de cada país, com exceção da Namíbia.

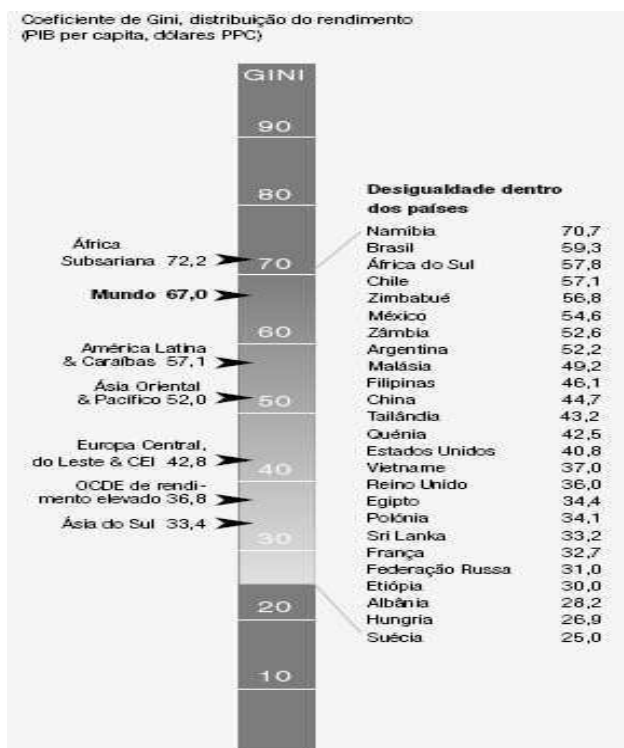


Gráfico 3: Coeficiente de Gini e desigualdade de rendimentos – países e regiões selecionados
Fonte: PNUD, 2005a, p. 24

No que tange aos indicadores sociais de qualidade de vida, é necessário considerar o IDH, medida de referência mundial que não busca representar uma imagem perfeita do desenvolvimento humano, mas considera além da dimensão econômica, outras características sociais, culturais e políticas, as quais, por sua vez, interferem no bem-estar e na qualidade da vida humana. O IDH é constituído por três componentes de mesma importância, a saber: longevidade (medida pela taxa de expectativa de vida ao nascer), educação (medida pela taxa de alfabetização e de matrícula em todos os níveis de ensino) e renda per capita (medida pelo PIB *per capita* em dólar PPC, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Variando numa escala de 0 a 1, tem-se a Noruega com o IDH de 0,965, considerado o melhor país para se viver; enquanto a Nigéria possui o pior índice, 0,311 (PNUD, 2005a).

A expectativa de vida em países pobres é expressivamente menor que em países de alta renda. Tem-se, por exemplo, que a diferença de expectativa média de vida ao nascer entre países de baixa renda e países de alta renda é de 19 anos. O indivíduo que nasce na África Subsaariana, região extremamente pobre, tem a esperança de viver 33 anos menos que um indivíduo que nasce num país rico (PNUD, 2005a, p.26).

Além disso, um forte e perturbador indicador de pobreza e desigualdade é o da mortalidade infantil, onde mais de 10 milhões de crianças morrem todos os anos antes de

completarem 5 anos de idade, sendo que “mais de 98% dessas crianças vivem em países pobres, enquanto a maioria da despesa para evitar óbitos de crianças é feita em países ricos” (PNUD, 2005a). Na África Subsaariana esse número tende a aumentar. A região representa 44% de todos os óbitos na infância. A maioria dos óbitos de crianças é evitável, visto que cerca de 3 milhões destes ocorrem devido a doenças como sarampo, tétano, difteria e pneumonia, que poderiam ser evitados por vacinas e pela prestação dos serviços de saúde mais básicos. Como evidência do hiato entre os países ricos e pobres, naqueles de alto rendimento menos de uma criança em 100 morre antes do quinto aniversário, porém, nos países de baixo rendimento essa proporção é de um quinto das crianças (BANCO MUNDIAL, 2001).

A pobreza e a alta desigualdade de renda estão estreitamente ligadas à fome, formando um círculo vicioso que expõe principalmente as crianças mal alimentadas a uma situação de vulnerabilidade e conseqüentemente sujeitas às doenças infecciosas, o que, por sua vez, agrava a desnutrição. As crianças subnutridas têm mais probabilidade de ficar doentes e menos chances de resistir às doenças infecciosas na infância. Não obstante a abundância no mundo, mais de 850 milhões de pessoas, incluindo uma em cada três crianças em idade pré-escolar, encontram-se ainda nesse círculo vicioso da fome (PNUD, 2005a, p.24).

Dentro desse quadro de privação e miséria em que vivem os pobres, essa mesma vulnerabilidade a condições precárias de saúde é agravada através do acesso inadequado à água potável e saneamento básico. Segundo os dados do PNUD (2005a), mais de 1 bilhão de pessoas no mundo não têm acesso a fontes de água potável e cerca de 2,6 bilhões (aproximadamente 40% da população mundial) não têm acesso a saneamento adequado. Nota-se que a segunda principal causa de óbitos durante a infância no mundo é representada por doenças provenientes de água não tratada (PNUD, 2005a, p.24).

A população pobre no mundo se vê diante da falta de acesso a serviços de saúde e de saneamento básico e, conseqüentemente, está em situação de grande vulnerabilidade a graves doenças e infecções, como tuberculose e malária, fato que contribui para aumentar as desigualdades de saúde globais. Em países de alta renda e com baixos riscos à saúde, como os membros da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o gasto per capita com saúde em 2002 foi, em média, de mais de 3000 dólares, enquanto que nos países com baixa renda, onde os riscos à saúde são bem mais elevados, o gasto esteve na média de 78 dólares (PNUD, 2005a, p.26). A AIDS está no cerne desse risco, sendo uma infecção que pode causar grande choque demográfico em países afetados. Estima-se que 3 milhões de pessoas morreram de AIDS em 2004, das quais 70% eram da África, e que 5 milhões foram infectadas. Hoje, cerca de 38 milhões de pessoas estão infectadas com o vírus da AIDS, das quais 25 milhões (aproximadamente 65% da

população infectada) vivem na África Subsaariana (PNUD, 2005a, p.26). Outras doenças que atacam a população africana são pneumonia, diarreia e cólera. Calcula-se que a cada dois minutos quatro pessoas morrem infectadas pela malária – das quais três são crianças – muitas vezes por falta de um simples mosquiteiro (PNUD, 2005a, p.24).

Outro indicador que mostra o hiato entre países ricos e pobres é a oportunidade de educação, visto que até o ensino primário é negado a 115 milhões de crianças. Apesar de um mundo cada vez mais dotado de altos níveis de conhecimento, o que se nota são níveis extremamente baixos de escolaridade nos países pobres, onde a maioria das crianças não matriculadas na escola é da África Subsaariana e da Ásia Austral. Estima-se que para uma criança nascida hoje em Moçambique podem-se prever quatro anos de ensino formal, enquanto que uma nascida na França receberá 15 anos e com níveis bem mais altos de preparação (PNUD, 2005a, p.24). Além disso, o acesso ao ensino superior permanece um privilégio disponível para os cidadãos de países de renda elevada, o que acarreta, portanto, um quadro de grandes desigualdades econômicas e sociais entre os países.

Como forma de retratar a realidade desigual dos pobres é importante levar em consideração questões de gênero, pois as mulheres pobres têm muito menos acesso que os homens pobres a educação e a recursos de saúde, e seus filhos têm menos chance de sobreviver ou de completar a escola. Em grande parte dos países pobres, principalmente no sul da Ásia, a população feminina pobre não tem recursos nem poder para reivindicar seu direito a melhores condições e acesso à nutrição e serviços de saúde (principalmente em período pré-natal); tal situação expõe-nas e a seus filhos a altos riscos e ameaças à sua própria sobrevivência. Como mostram os dados do PNUD (2005a), na Indonésia, as taxas de mortalidade materna são quatro vezes maiores entre as mulheres do grupo dos 20% mais pobres da população do que entre as mulheres dos 20% mais ricos. E no Peru, as mulheres que compõem os 20% mais ricos da população têm sete vezes mais probabilidades de ter um parto assistido por técnicos qualificados do que aquelas dentre os 20% mais pobres. E ainda, em termos de frequência escolar, a população feminina pobre tem a metade da escolaridade dos homens nessas regiões e a taxa de matrícula feminina em escolas de formação secundária representa apenas dois terços das taxas masculinas (BANCO MUNDIAL, 2001). Estudos em várias regiões do mundo revelam outros aspectos mais vastos da desigualdade de gênero como atitudes e práticas culturais que ofuscam o valor da educação das mulheres (PNUD, 2005a, p.44). Porém, é relevante notar a importância da educação feminina, dentre outras razões, porque pode evitar a mortalidade infantil, tendo melhores cuidados com os filhos, principalmente no período pré-natal, além de impedir a propagação de doenças e ter maior controle da fertilidade.

As normas sociais e a cultura política também influenciam a definição de oportunidades para as mulheres e, sendo assim, a representação feminina nos órgãos

legislativos, em governos e estruturas políticas locais revela o limitado progresso no sentido de maior autonomia de gênero. A Nigéria é um dos 57 países nos quais as mulheres representam menos de 10% da presença legislativa, sendo 6% na Câmara de Representantes da Nigéria, menos de 4% no Senado, e não há governadoras estaduais (PNUD, 2005a, p.45). Em países como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, nota-se a ausência da representação feminina. Essa sub-representação feminina revela um processo contínuo da desigualdade de poder da mulher em relação ao homem e impõe grave obstáculo ao progresso na saúde, educação e renda.

Desigualdades de renda e capacidades humanas refletem, muitas vezes, desigualdade de poder político (PNUD, 2005a, p.54). A situação dos pobres é agravada também por questões de legitimidade política, na medida em que têm voz política fraca e são destituídos de representação e participação em instituições públicas. A população pobre geralmente não é reconhecida pela sociedade, é desprovida de informação e, portanto, não dispõe de meios para lutar por seus direitos legais a melhores condições de vida e de acesso aos bens e serviços públicos. A deficiência, baixa qualidade e governança ineficaz de certas instituições prejudicam mais a parcela pobre da população, uma vez que dificultam a provisão de serviços públicos e de infra-estrutura. O governo de países pobres apresenta frequentemente alto índice de corrupção e de abuso de autoridade, que muitas vezes aproveitam-se da política clientelista. A partir desse quadro de privação, os pobres são impossibilitados de contribuir para o crescimento da sociedade, o que pode enfraquecer a legitimidade política e corroer as instituições do Estado e da sociedade (PNUD, 2005a, p.54).

Tal contexto no qual se insere hoje a pobreza global persiste, embora seja possível ressaltar que “a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica nunca foram maiores” (BANCO MUNDIAL, 2001, p.7). O aumento dos fluxos transnacionais devido a avanços tecnológicos e científicos e a prosperidade da economia global na última década caracterizam uma redução do hiato entre os países na medida em que os torna mais interdependentes, em termos econômicos. No entanto, ao se tratar de desenvolvimento humano, percebe-se um aumento do hiato entre os países, que se reflete num alto grau de desigualdade entre os países e nas regiões em termos de oportunidades, rendimento, acesso a bens e serviços básicos. Uma evidência dessa desigualdade e de seu agravamento pode ser vista na renda: a renda média dos 20 países mais ricos do mundo corresponde a 37 vezes a renda média dos 20 mais pobres, segundo dados do Banco Mundial (2001, p.3), valor que praticamente dobrou nos últimos 40 anos.

Seria possível notar avanços no que diz respeito à redução da pobreza em algumas regiões do mundo nos primeiros quatro anos do século XXI. De acordo com dados do Banco Mundial sobre os Indicadores do Desenvolvimento Mundial (2007), o número de

pobres nos países em desenvolvimento diminuiu 18.4% no período de 1990 a 2004, ou seja, cerca de 260 milhões de pessoas, principalmente no leste da Ásia, mas deixando ainda 985 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza. A maior parte dessa redução advém da diminuição da pobreza na China. Contudo, os indicadores apontam um notável aumento da pobreza na África Subsaariana na proporção de quase 60 milhões de pessoas, como evidencia o gráfico 4.

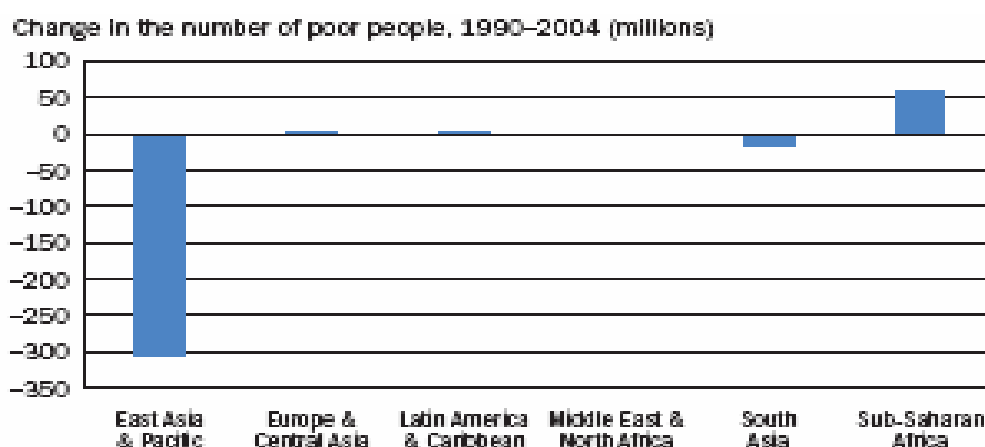


Gráfico 4: Variação do número de pobres 1990-2004.
Fonte: BANCO MUNDIAL, 2007.

A partir do acirramento da desigualdade econômica e social entre os países, revelou-se crucial o objetivo da mitigação da pobreza, o qual passou a ser gradativamente compartilhado entre atores e agências internacionais, Estados nacionais e organizações internacionais e não-governamentais, ganhando importância juntamente a outros temas de emergência na agenda internacional. Dessa forma, é relevante analisar a trajetória seguida pela temática da pobreza e do desenvolvimento para entender como esta se tornou um dos objetivos centrais da cooperação internacional para o desenvolvimento.

3.1.1 A Cooperação Internacional para o desenvolvimento e a redução da pobreza

Com o intuito de compreender o problema da pobreza como o centro das atenções internacionais, o quadro 1 apresenta a trajetória da idéia de cooperação internacional para o desenvolvimento, apontando os elementos cruciais que desencadearam novas interpretações do tema.

<p>Período pós-2ª Guerra Mundial</p>	<p>A idéia da cooperação para o desenvolvimento encontra respaldo numa época, em meio ao processo de descolonização da África e Ásia, em que o subdesenvolvimento era vinculado a uma “produtividade escassa, ausência de inovação e que impedia a modernização e transformação de determinadas sociedades” (UNCETA, s/d, p.3)¹⁸. Um momento em que os países do sul eram incapazes de financiar seu próprio desenvolvimento e dependiam, portanto, de recursos técnicos e financeiros vindos de fora (UNCETA, p.3). Nesse momento, o sistema internacional configurava, num período de Guerra Fria, a disputa entre os dois blocos (americano e soviético) pela expansão de suas esferas de influência, utilizando-se, portanto, da ajuda externa como instrumento estratégico para tal (AQUINO; FARIA, 2003). E dessa maneira ganha corpo institucional o sistema de cooperação para o desenvolvimento. O contexto aclamava por um esforço a favor do desenvolvimento econômico, possibilitando a criação de organizações multilaterais e instituições internacionais, como a ONU, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, organizações não-governamentais (ONG's) e agências bilaterais de desenvolvimento. Em 1960 foi criado o CAD¹⁹, dentro do qual se apresenta um conceito de fundamental importância, a AOD²⁰. A cooperação para o desenvolvimento baseava-se basicamente no “compromisso público com o desenvolvimento, o reflexo em escala internacional do importante papel atribuído às instituições na promoção e gestão do progresso humano” (UNCETA, p.5)²¹.</p>
<p>Anos 1980 (Cont.)</p>	<p>Nova fase do debate sobre a cooperação para o desenvolvimento, em meio à crise do Estado do Bem-Estar Social, quando foram questionadas suas bases teóricas e substituídas pelo pensamento neoliberal. A partir desta perspectiva, o “bem-estar seria a consequência da desregulamentação, da ampliação dos</p>

¹⁸ Versão livre de: “[...] escasa productividad, vinculada a la ausencia de innovación, y que impedía la modernización y transformación de determinadas sociedades”.

¹⁹ O CAD é uma instituição ligada diretamente à OCDE criada para coordenar as ações dos diferentes países desenvolvidos na área de cooperação para o desenvolvimento. Sanahuja, citado por Aquino; Faria, 2003, ressalta que a criação do CAD tem relação direta com os interesses dos EUA de que as políticas de cooperação dos países europeus e do Japão fossem funcionais aos interesses do ocidente de contenção do comunismo e de expansão do ideário capitalista. O CAD é composto por 23 dos 30 países membros (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça) e se encarrega da centralização das informações sobre a AOD. Além disso, o CAD foi responsável pela determinação dos critérios aos quais os países desenvolvidos devem se ater ao destinar a AOD, como o nível e tipo de condicionalidade de ajuda, o montante e as regras de alocação dos recursos; e também pelo monitoramento e avaliação da ajuda prestada.

²⁰ AOD é constituída de “empréstimos ou doações feitas aos países e territórios de renda frágil ou intermediária da lista dos beneficiários da ajuda [...] com o objetivo principal de facilitar o desenvolvimento econômico e de melhorar suas condições de vida” (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) *apud* MILLET; TOUSSAINT, 2005). Contribuições de organizações não-governamentais ou organismos privados e transferências para fins militares não são incluídos na AOD (bilateral ou multilateral), a qual se constitui não só de doações e empréstimos, como também de cooperação técnica, doação de produtos e redução da dívida externa. A ajuda bilateral é canalizada por meio das agências bilaterais de desenvolvimento e transferida para os governos dos países receptores e a multilateral se dá através de instituições multilaterais e o fundo provém de seus Estados membros. A ajuda pode ser baseada em condicionalidades, composta por empréstimos ou doações que devem ser utilizados na compra de bens de fornecedores pré-determinados, geralmente precedentes do país doador.

²¹ Versão livre de: “[...] compromiso público con el desarrollo, el reflejo a escala internacional del importante papel atribuido a las instituciones en la promoción y gestión del progreso humano”.

(Cont.)	mercados, ficando reduzido o papel do Estado a sua mínima expressão” (UNCETA, p.5) ²² . Nota-se a importância crescente dos atores privados, como empresas transnacionais, no processo de desenvolvimento, na medida em que países em desenvolvimento passam a abrir seus mercados ao capital estrangeiro e a privatizar suas empresas e assim, o Investimento Estrangeiro Direto (IED) passa a sobrepujar a AOD (AQUINO; FARIA, 2003). Tem-se um vínculo condicional da AOD através de políticas macroeconômicas que refletiam estratégias das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial. Nesse período foi questionada a eficácia da cooperação para o desenvolvimento, uma vez que os governos dos países receptores da ajuda eram incapazes de gerir os fundos transferidos, desviando-os para outros destinos ou fazendo corrupção.
Anos 1990 - Década das Conferências	Com o fim da Guerra Fria, ocorreram alterações importantes no sistema de cooperação para o desenvolvimento decorrentes da globalização e conseqüente interdependência global entre os atores, envolvendo além dos Estados, organizações internacionais e ONG's, as organizações da sociedade civil, e o setor privado. A partir da realização de várias conferências e debates na arena internacional sobre a discussão de temas de escopo global, tiveram lugar novas interpretações do processo de desenvolvimento, propiciando o surgimento das noções de Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Sustentável ²³ . A partir dessa nova visão, “o ser humano é colocado no centro do desenvolvimento, devendo esse processo ser mensurado através de variáveis que meçam seu impacto na vida dos indivíduos” (AQUINO; FARIA, 2003). Neste sentido, a idéia do desenvolvimento humano e sustentável propunha um vínculo dos aspectos materiais do desenvolvimento, juntamente com o fortalecimento das organizações da sociedade civil, aliado a elementos ligados a temas como boa governança, igualdade de gênero, meio-ambiente, política e cultura. A cooperação para o desenvolvimento fundamentava-se, dessa forma, no “direito e dever derivados da igualdade de direitos inerente a todos os habitantes do mundo” (UNCETA, p.9) ²⁴ , no estabelecimento de mecanismos redistributivos, de alcance global, das oportunidades, dos conhecimentos, dos recursos e do poder, e no incremento das capacidades das pessoas e das sociedades para que possam participar de maneira ativa do processo de desenvolvimento. Não obstante essa sintonia alcançada pelo sistema de cooperação, pode-se notar traços de sua ineficácia, já que “a humanidade continua diante de novos e velhos desafios, como diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento e desmobilizar as novas ameaças à segurança coletiva [...] como ameaças ambientais, pobreza, migração, problemas étnicos e religiosos” (SOARES, p. 89-90, 2006).

Quadro 1: Surgimento e Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento

Fonte: Elaborado pela autora com base em Aquino e Faria (2003); Soares (2006);e Unceta (s/d)²⁵.

²² Versão livre de: “[...] bienestar sería la consecuencia de la desregulación, la ampliación de los mercados, y el dismantelamiento de la políticas públicas, quedando reducido el papel del estado a su mínima expresión”.

²³ “O desenvolvimento de um país é sustentável se ele permite responder às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas próprias necessidades. A concepção [...] colocou novos desafios para a ajuda entre países, uma vez que a assistência técnica e a transferência de recursos financeiros deveriam passar a utilizar a sustentabilidade como critério indispensável. Segundo o Desenvolvimento Humano, [...] existe desenvolvimento somente se as pessoas se aperfeiçoam em sua capacidade, se as oportunidades às quais elas têm acesso são ampliadas, bem como sua liberdade.” (FILGUEIRAS, 2005, p.305-306).

²⁴ Versão livre de: “[...] derecho y un deber derivados de la igualdad de derechos inherente a todos los habitantes del mundo”.

²⁵ Disponível em

<<http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Cooperacion/Unceta%20Koldo.PDF>> Acesso em 20 março 2007.

Durante a Conferência Internacional para o Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, México, em 2002, a meta da AOD²⁶ foi novamente acordada entre os doadores. Na conferência foi declarado que “a AOD desempenha um papel essencial como complemento às outras fontes de financiamento para o desenvolvimento [...] e é indispensável para alcançar os objetivos da Agenda do Milênio” (SACHS, 2005, p.256), que atualizam aqueles antes propostos na estratégia do CAD. Tais objetivos ganharam corpo formal quando 189 líderes mundiais firmaram a Declaração do Milênio durante a Cúpula do Milênio, realizada na Assembléia Geral da ONU, em Nova Iorque no ano de 2000. A Declaração do Milênio²⁷ concretizou, dessa forma, a Agenda do Milênio, que unia os esforços e compromissos feitos pelos países para solucionar os maiores problemas globais discutidos em várias conferências desde o início da década de 1990. A declaração estabelece “uma série de metas quantificadas e com prazo determinado para reduzir a pobreza extrema, as doenças e a privação” (SACHS, 2005, p.249), extraindo um conjunto de oito ODM²⁸ e dezoito metas, a fim de atingir o desenvolvimento sustentável dos povos mais pobres.

A consecução e definição dos ODM marcaram um momento de reconhecimento, pelos atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, da prioridade do problema da pobreza global, bem como as iniciativas urgentes para reduzi-la. Os ODM estabelecem como prioridade e seu primeiro objetivo erradicar a pobreza extrema e a fome. Esse objetivo é orientado por duas metas: 1) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a US\$1 por dia; 2) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome. A oitava meta se concentra em compromissos globais de parceria, “um pacto entre países ricos e pobres para trabalharem juntos a fim de alcançarem as sete primeiras metas” (SACHS, 2005, p.249).

Como os ODM ressaltam a relevância internacional do problema da pobreza, a urgência da ação cooperativa internacional voltada para esses objetivos, respaldados pelas agendas da manutenção da paz e a proteção dos direitos humanos universais, evidencia uma tendência dos países em privilegiar a transferência de recursos para países em desenvolvimento, através de estratégias de combate à pobreza. “Reduzir a pobreza tornou-se o principal objetivo da ajuda, e dessa forma ela é, cada vez mais, concentrada sobre os

²⁶ A AOD estava concentrada nos objetivos definidos pela ONU, com os quais os países se comprometeram, em 1970, a destinar 0,7% de seu Produto Interno Bruto (PIB) anual para a ajuda ao desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2005, p.311).

²⁷ A Declaração do Milênio aborda mais especificamente “um levantamento das questões de guerra e paz, saúde e doença, riqueza e pobreza e compromete o mundo com um conjunto de iniciativas para melhorar a condição humana” (SACHS, 2005, p.249).

²⁸ Para os oito ODM e suas metas, ver Anexo A. Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/mifre/pdf/mdglist_f.pdf> Acesso em 15 maio 2007.

países mais pobres e canalizada para apoiar a agenda dos Objetivos do Milênio.” (FILGUEIRAS, 2005, p.9).

Ainda em Monterrey, os países acordaram em fortalecer a cooperação financeira com os países mais pobres, no âmbito da Iniciativa para a Redução da Dívida dos Países Muito Endividados (HIPC, em inglês), criada no início da década de 1990. Entretanto, em 2003, os 27 países que receberam o alívio da dívida transferiram 2,6 milhões de dólares para os credores internacionais, desviando recursos que poderiam ter sido utilizados para o desenvolvimento humano e recuperação econômica (PNUD, 2005a).

O desenvolvimento é essencial para a redução da pobreza, porém não pode ser condicionado somente pelo crescimento econômico, uma vez que este não garante a melhoria do padrão de vida e bem-estar para todos equitativamente. Isso devido ao fato de que, na maioria dos casos, a distribuição dos avanços é acentuadamente desigual²⁹ entre e dentro dos países. Tal constatação se comprova na medida em que, segundo os dados do relatório sobre Desenvolvimento Humano do PNUD (2005a), como mostrados no gráfico 5, a renda média dos países em desenvolvimento tem crescido muito rapidamente desde 1990 e, ao mesmo tempo, a generosidade do mundo desenvolvido em relação à ajuda internacional não tem sido acompanhada pelo avanço da prosperidade.

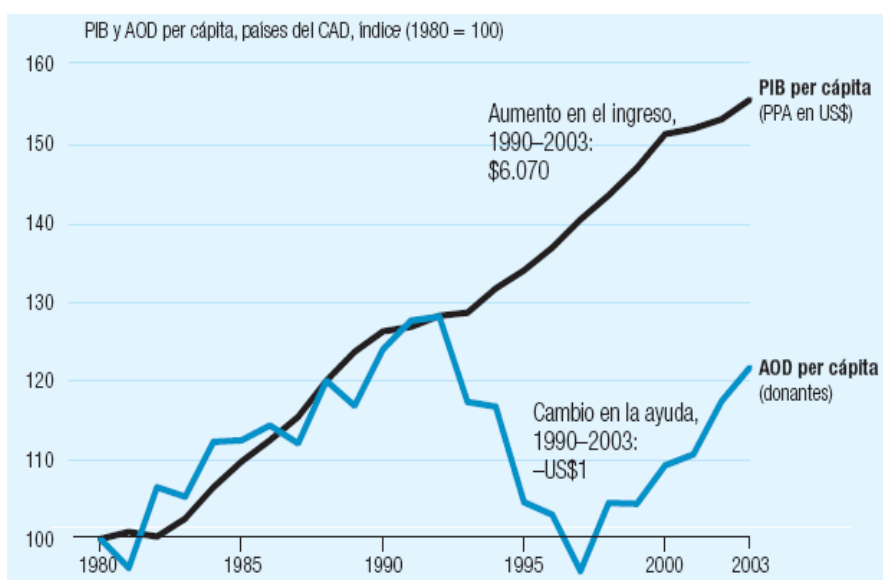


Gráfico 5: Riqueza aumenta menos que a ajuda.
Fonte: PNUD, 2005a.

²⁹ “Se as forças de mercado foram capazes de promover o crescimento econômico em alguns países, elas não reduziram, e até mesmo ampliaram, a desigualdade de acesso a recursos entre indivíduos e entre países. O aumento dos níveis de pobreza dentro e entre os países vem demonstrar o que economistas renomados, como Paul Samuelson, já reconheciam desde os anos 1950: o mercado pode promover o aumento da renda, mas é incapaz de distribuí-la entre os indivíduos” (CAMPOS, 2005, p.8).

Essa idéia está na essência da discussão sobre desenvolvimento social. Os ODM refletem o consenso internacional segundo o qual o desenvolvimento busca a redução da pobreza e a proteção dos direitos humanos. Porém, esse crescimento da renda não colocou o mundo no caminho dos ODM.

Diante dessa conjuntura, como verifica Filgueiras (2005), muitas reuniões têm sido realizadas pelos países e organismos internacionais para revisão dos avanços dos ODM e do engajamento dos países em relação à ajuda para o desenvolvimento. Em 2005, somente cinco países – Dinamarca, Noruega, Luxemburgo, Holanda e Suécia – haviam cumprido o compromisso dos 0,7% do PIB destinados para a AOD (PNUD, 2005a). Discutem-se questões relacionadas ao volume de recursos e também à eficácia e eficiência na gestão da cooperação.

Pode-se, desse modo, relatar uma série de críticas aos mecanismos de atuação do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, como a persistência da desarticulação entre as ações dos doadores que não levam em consideração as reais necessidades dos países receptores; a imprevisibilidade da ajuda, impedindo o estabelecimento de planos de desenvolvimento de longo prazo; a ajuda está limitada a inúmeras condições, atendendo a interesses políticos dos países doadores; a ajuda vinculada³⁰ condiciona-se a aquisições nos países doadores e só ocorre caso o país receptor esteja disposto a adotar as reformas econômicas, sociais e políticas determinadas pelos doadores; a falta de coordenação no processo de ajuda e na parceria entre os doadores e receptores (AQUINO; FARIA, 2003; FILGUEIRAS, 2005).

Neste sentido, as reformas³¹ na gestão desse sistema mostram-se imprescindíveis para que os recursos destinados à cooperação para o desenvolvimento possam trazer os resultados esperados. Tem-se que o crescimento econômico é crucial para a questão da redução da pobreza, assim como reformas no sistema financeiro internacional são necessárias para a mobilização de recursos para o desenvolvimento. Mas estas questões devem estar aliadas a mudanças institucionais e sociais que impulsionem o processo de desenvolvimento e a inclusão dos pobres, refletindo em preocupações com o

³⁰ Segundo as estimativas, a prática de ajuda vinculada reduziu o valor da ajuda bilateral de 5 para 7 bilhões de dólares em 2002. Os esforços empregados para desligar uma grande parte da ajuda são buscados dentro do quadro de ação da Declaração de Paris, visando melhorar a eficácia da ajuda (OCDE, 2005).

³¹ Os próprios doadores e a ONU têm sugerido propostas de reformas no sistema de ajuda como por exemplo “apoiar prioritariamente os orçamentos nacionais, fortalecer a capacidade de gestão do setor público do país receptor, privilegiar programas e compromissos plurianuais em lugar de projetos, simplificar as condições de ajuda, desenvolver iniciativas de articulação da cooperação bilateral em fundos comuns, e entregar mais poder aos governos receptores” (FILGUEIRAS, 2005, p.316).

desenvolvimento de capacidades³² dos países receptores da ajuda, aumentando sua capacidade de absorção de ajuda. Essas mudanças envolvem tanto a posição dos países pobres receptores da ajuda quanto dos países ricos doadores, voltadas para a compatibilidade e a coerência do alinhamento da agenda local com a internacional. Os países de baixa renda devem adotar uma estratégia de redução da pobreza destinada a cumprir os ODM (SACHS, 2005, p.311) e, simultaneamente, é importante que haja uma harmonia na relação entre os países doadores e os receptores. O relatório do Banco Mundial (2000/1) aponta três áreas prioritárias sobre as quais os governos dos países em desenvolvimento, em todos os níveis, os países doadores, os organismos internacionais, ONG's, a sociedade civil e as comunidades locais devem se mobilizar, a saber: oportunidade, fortalecimento e segurança³³. Cada área tem sua própria importância e seus avanços são complementares.

Neste sentido, a eficácia da ajuda para o desenvolvimento associa-se à elaboração de um plano estratégico nacional para a redução da pobreza absoluta por parte dos países receptores da ajuda, juntamente com o fortalecimento de parcerias entre países doadores e receptores, a fim de prover apropriação, harmonização, alinhamento das estratégias, gestão orientada a resultados e responsabilidade mútua (DÉCLARATION DE PARIS, 2005), condizentes com os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, advinda do Fórum de Alto Nível realizado em Paris, em 2005.

³² O desenvolvimento de capacidades retrata uma “abordagem, um processo de desenvolvimento, um meio pelo qual os indivíduos, as instituições, as sociedades se fortalecem para tomar decisões e determinar por si mesmas o curso de seu desenvolvimento. [...] envolvendo capacidades fundamentais como a capacidade para estabelecer objetivos, criar estratégias, planejar e implementar os planos. Também compreendem o estabelecimento de estruturas reguladoras, capacitação da sociedade civil, construção de alianças, gestão eficiente e monitoramento dos resultados” (LOPES;THEISOHN, 2006, p.28).

³³ Por oportunidades entende-se como “a ampliação das oportunidades econômicas para os pobres mediante estímulo ao crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e trabalhando no sentido da sua inclusão, especialmente por meio do aumento dos seus ativos, tais como terra e educação. [...] Fortalecimento como aumento das oportunidades de participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais e o desenvolvimento da capacidade dos mesmos para formularem eles próprios as decisões que afetam as suas vidas, acabando com as barreiras sociais e institucionais baseadas em gênero, raça, etnia e situação social. [...] Segurança como redução da vulnerabilidade dos pobres a doenças, choques econômicos, más colheitas, desemprego, desastres naturais e violência, ajudando-os a enfrentar esses problemas quando eles surgem” (BANCO MUNDIAL, 2000/01).

3.2 Moçambique na África e no sistema internacional

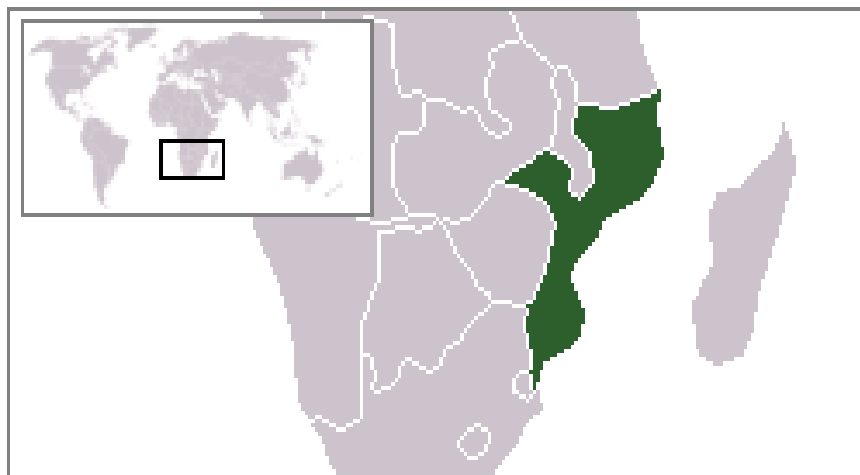
TABELA 2
Moçambique num relance

População (milhões)	20.4
Área (milhões km ²)	802
Capital	Maputo
Moeda	Metical
Taxa de câmbio (2005) (MT/US\$)	22 936.4
Produto Interno Bruto (PIB) per capita	USD\$310
Taxa de crescimento econômico em volume (2005) (%)	6.2
Taxa de crescimento da população (%)	2.4
Esperança de vida ao nascer (anos)	47.1
Taxa de analfabetismo (%)	53.6
Taxa de infecção de HIV/SIDA (%)	16
Índice de Desenvolvimento Humano	168/177
Taxa de mortalidade infantil (por 1000)	107.9

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique³⁴, 2006 e PARPA II, 2006.

Moçambique está localizado na costa oriental da África Austral, dispõe de um litoral de 2700 km e provê um acesso marítimo natural e estratégico para diversos países da África central e austral, como demonstrado no mapa 1. É subdividido em 10 províncias: Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Sofala, Inhambane, Gaza e Maputo Província e Maputo Cidade, como mostra o mapa 2.

³⁴ Instituto Nacional de Estatística de Moçambique. Disponível em: <<http://www.ine.gov.mz/>> Acesso em 15 abril 2007.



Mapa 1: Moçambique no continente africano.
Fonte: Webcarta³⁵, 2007.



Mapa 2: Divisão política de Moçambique
Fonte: University of Texas Libraries³⁶, 2007.

³⁵ Disponível em <<http://webcarta.net/carta/mapa.php?id=2898&lg=pt>> Acesso em 12 outubro 2007.

3.2.1 Brevíssimas informações históricas: compondo o contexto

Desde o século VIII até meados do século XVI, a costa oriental africana foi ocupada por comerciantes árabes, quando, em 1498, Vasco da Gama, em sua viagem a Índia, fez uma escala na região de Moçambique e, ao ver que tinha minas de ouro, informou a seu país, provocando, em 1505, a chegada de seis navios procedentes de Portugal. A partir do século XVII, Portugal obtém grandes benefícios na África advindos da sua posição dominante no tráfico de escravos que perdurou até o século XIX, quando foi abolida a escravidão em Moçambique em 1842 (GoM³⁷). No mesmo século foi criado um plano de colonização para atrair colonos por meio da concessão de terras. A ocupação colonial não ocorreu de forma pacífica e, somente em 1951, Moçambique foi declarado província exterior de Portugal.

O governo português, durante o período de colonização, exerceu uma administração territorial burocrática e extremamente centralizada, foi autocrático, impondo trabalhos forçados e tratando com opressão o povo moçambicano. Portugal “justificava esse centralismo pela necessidade de melhor controlar a sua colônia” (FAITE, 2005, p.68). A partir disso, a resistência colonial começa de forma mais organizada em 1962, quando se forma a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO)³⁸, dirigida por Eduardo Mondlane. Em 1964 iniciou-se a luta pela independência, caracterizada como uma guerra prolongada e sangrenta (1964-1974) e que destruiu o país. Como relembra Fry (2001), em meio ao contexto de Guerra Fria a luta entre o governo português e a FRELIMO representou também a luta entre o Ocidente, que apoiou Portugal, e o bloco soviético, que deu apoio militar e ideológico à FRELIMO. O objetivo da luta era promover a integração e coesão das tribos e estabelecer um modelo de sociedade que criasse uma nação.

A partir do golpe de Estado em Portugal, Moçambique adquire sua independência em 25 de junho de 1975 e passa a se denominar República Popular de Moçambique, apesar de continuar dependente de apoio financeiro e de mão-de-obra especializada de origem estrangeira. O presidente Samora Machel, membro da FRELIMO, forma o primeiro governo

³⁶ Disponível em <<http://www.lib.utexas.edu/maps/mozambique.html>> Acesso em 12 outubro 2007.

³⁷ Disponível em <<http://www.govnet.gov.mz/>> Acesso em 09 maio 2007.

³⁸ Esta organização foi fundada em 1962 através da fusão de três movimentos: UDENAMO (União Nacional Democrática de Moçambique), MANU (Mozambique African National Union) e UNAMI (União Nacional de Moçambique Independente). Dirigida por Eduardo Chivambo Mondlane, a FRELIMO iniciou com a luta de libertação Nacional a 25 de Setembro de 1964 no posto administrativo de Chai na província de Cabo Delgado.

adotando o socialismo como o caminho para o desenvolvimento do novo país, declarando-se “marxista-leninista³⁹”.

Durante a década de 1980, o contexto político regional e global se caracterizava pelo colapso do bloco soviético e pela decadência da supremacia do regime *Apartheid*⁴⁰ na África do Sul. Nesse momento, Moçambique passou a ser visto pela África do Sul como ameaça à hegemonia do capitalismo naquele país, que era uma força preponderante na região. Apesar da tentativa de manter boas relações⁴¹, o país enfrentou conflitos com seus vizinhos, África Austral e Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e também com os interesses de Portugal como ex-potência colonial, o qual receava o socialismo naquele país. Como resultado de sua política de desestabilização de Moçambique, África do Sul e Rodésia do Sul encorajaram a formação do movimento de guerrilha Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), financiado também pelos Estados Unidos e Portugal, consolidando um conflito armado contra o governo da FRELIMO, por sua vez apoiada pela União Soviética.

Diante dos impasses, o país fortaleceu as frentes Forças Populares de Libertação de Moçambique (FPLM), que adquiriram um caráter militar consolidando um exército. Tal momento evidenciou um conflito de guerra civil. Os sistemas educativo, sanitário, de produção agrícola foram destruídos, provocando descontrole e instabilidade, arrasando áreas extensas no país. Milhares de pessoas haviam sido mortas nos combates, pela fome ou doenças advindas da guerra, e estima-se que cinco milhões de pessoas se deslocaram dentro do país e um milhão fugiram para países vizinhos (HANLON *apud* JACOBSON, 2006, p.502). No final dos anos 1980, o país sofreu sucessivas secas e em 2000 e 2001 graves inundações, enfraquecendo sua atividade econômica.

Em 1987, foi assinado o primeiro acordo com o Banco Mundial e, a partir daí, o socialismo foi sendo substituído, pouco a pouco, por uma ordem política e econômica de cunho liberal, afirmada pela promulgação da nova constituição em 1990.

O fim da guerra civil se deu em 1992, através de um Acordo Geral de Paz assinado em Roma entre a FRELIMO e a RENAMO. Moçambique se viu devastado pelo conflito, com suas instituições debilitadas e seus recursos humanos e infra-estrutura afetados. No mesmo

³⁹ O primeiro governo do Moçambique independente anuncia uma série de medidas para garantir a soberania nacional, estabelecendo a socialização dos meios de produção, as indústrias e o comércio foram nacionalizados, as populações rurais saíram das suas casas rumo às aldeias comunais e às antigas fazendas coloniais, agora estatais (FRY, 2001).

⁴⁰ O *Apartheid* foi um regime de discriminação ligado à política do país que vigorou na África do Sul de 1948 até 1990. Nesse período era clara a discriminação racial entre os cidadãos, evidente até mesmo na Constituição, ainda que os negros fossem a maioria da população. A partir de 1975, muitos esforços da comunidade internacional e da ONU foram empreendidos para acabar com o regime. Só em 1991 o regime *apartheid* foi abolido. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/discriminacao/apartheid.html>> Acesso em 27 maio 2007.

⁴¹ Moçambique e África do Sul países assinaram um tratado de não agressão em 1984, e o ratificaram em 1987.

ano, a Organização das Nações Unidas criou operações em Moçambique (UNOMOZ) que, como define Carlos Lopes (2006), “abarcava quatro áreas: política, militar, eleitoral e humanitária. A criação de uma nova força de segurança pública propunha uma sucessão de etapas para despolitizar e reestruturar a instituição policial”. As forças da ONU deixaram Moçambique em 1994, quando foram realizadas as eleições presidenciais, nas quais a FRELIMO, representada por Joaquim Chissano, foi eleita como partido majoritário, num sistema representativo multipartidário, que permite a expressão de diversas posições políticas.

Após o fim do conflito em 1992, com o auxílio da comunidade internacional e com a adoção do modelo de nacionalização, liberalização econômica e democracia, Moçambique apresentou notáveis avanços na área de estabilidade e crescimento econômico, com uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 9%, colocando-se entre as taxas de crescimento mais elevadas do mundo (CAD, 2007b). Isso devido aos avanços institucionais do governo com reformas em áreas vulneráveis como a polícia e o poder judiciário, gestão das finanças públicas e a administração fiscal e aduaneira, além do combate à corrupção.

Esse avanço se deve, principalmente, à criação de mega-projetos de construção financiados por investimentos estrangeiros. Um deles é o da usina de fundição de alumínio Mozal, na província de Maputo, que recebe grandes investimentos principalmente da Austrália e África do Sul e representa a metade da produção industrial total, proporcionando ao país lugar entre os primeiros exportadores de alumínio do mundo. Outros produtos também apresentaram progresso como cimento, bebidas e tabaco. No setor das minas, evidencia-se outro mega-projeto, finalizado em 2005, o gasoduto de Sasol, que liga a província Inhambane à África do Sul. A produção de gás subiu expressivamente, assim como os investimentos estrangeiros concentrados nos metais de base e minerais industriais. Outro mega-projeto é a planta hidroelétrica Cabora Bassa, na província de Tete. Além disso, destacam-se outros projetos como o *Corridor Sands* de investimento australiano e sul africano, na província de Gaza, que possui as maiores jazidas de areia mineral do mundo, contendo titânio, e o de investimento de origem irlandesa, nesse mesmo setor, que propõe uma nova mina de titânio e uma fundição em Moma. Portanto, houve expansão do setor industrial no PIB que em 2005 representou 26%, o que favoreceu também a expansão do setor ferroviário (cresceu 13% em 2005), já que o desenvolvimento dos mega-projetos e a produção agrícola demandam boas estradas e pontes. A agricultura e a pesca representam 20% do PIB (CAD, 2007b).

No que se refere às exportações, o país apresentou um crescimento proporcionalmente mais elevado que das importações em 2004. Os mega-projetos geram aproximadamente 72% das exportações e 17% das importações do país. Os metais de base (alumínio de Mozal) constituem o principal item de exportação, representando cerca de 60%

das receitas de exportação. A segunda fonte é o gás natural (com o gasoduto de Sasol), que responde por 14,3% das exportações do país. E, em menor proporção, estão peixes e crustáceos (especialmente o camarão), algodão, tabaco e açúcar. O mercado exportador de Moçambique está concentrado na União Européia, principalmente nos Países Baixos (alumínio de Mozal) e também na África do Sul, Malawi e Zimbábue. Já o setor importador se concentra nos bens de equipamentos elétricos, máquinas, veículos e outros produtos necessários aos mega-projetos, além de cereais. O mercado importador moçambicano é principalmente a África do Sul, os Países Baixos, Portugal, Índia e EUA.

Os mega-projetos, mesmo que produzam melhorias no balanço de pagamento – com o aumento das exportações e os IED – geram pouca entrada de divisas e vantagens de emprego reduzidas, isso porque os projetos se beneficiam de exonerações fiscais, taxas preferenciais, transferências de fundos e repatriamento dos benefícios. Para tanto, as autoridades demonstraram a intenção de estabelecer uma zona franca no porto de Nacala, no norte; projetos no setor da pesca em Sofala, Zambézia e Cabo Delgado; atrair investimentos nos projetos de irrigação e de agricultura no Vale Zambeze e promover o turismo em Cabo Delgado, Niassa e Nampula (CAD, 2006b).

Em 2004, as terceiras eleições presidenciais e legislativas desde o fim da guerra civil elegeram Armando Guebuza à presidência, confirmando a dominação da FRELIMO, no poder há 30 anos. Apesar de o presidente Guebuza apresentar como objetivo chave de seu mandato o plano de estratégia de luta contra a corrupção, vários relatórios elaborados pelo poder público e doadores sobre a governança pública em 2006 revelam um nível alarmante de corrupção. O desafio do governo atual é o de melhorar a coordenação e articulação das instituições, das políticas públicas, e das estratégias, tanto no governo central quanto nos distritos e nas províncias, promover a descentralização e encorajar as instituições a desempenhar um papel mais ativo. Também deixa claro seu compromisso com as reformas necessárias para promover a boa governança e fortalecer as capacidades institucionais (CAD, 2006b).

3.2.5 Caracterização da pobreza em Moçambique

Segundo os indicadores do PARPA II (2006), quase 54% da população moçambicana vivem abaixo da linha da pobreza, essencialmente no meio rural. A população pobre está mais concentrada nas regiões norte (também a mais populosa do país) e sul, e as condições da pobreza têm maior incidência entre a população feminina. Como é possível perceber no gráfico 6 e no mapa 3, a distribuição geográfica da população moçambicana

pelas regiões destaca que cada província tem pelo menos 500 mil pessoas pobres, sendo que Nampula e Zambézia têm maior concentração de pessoas pobres. Moçambique tem um dos índices de IDH mais baixos do mundo, classificando-se no 168º lugar entre 177 países (PNUD, 2005b).

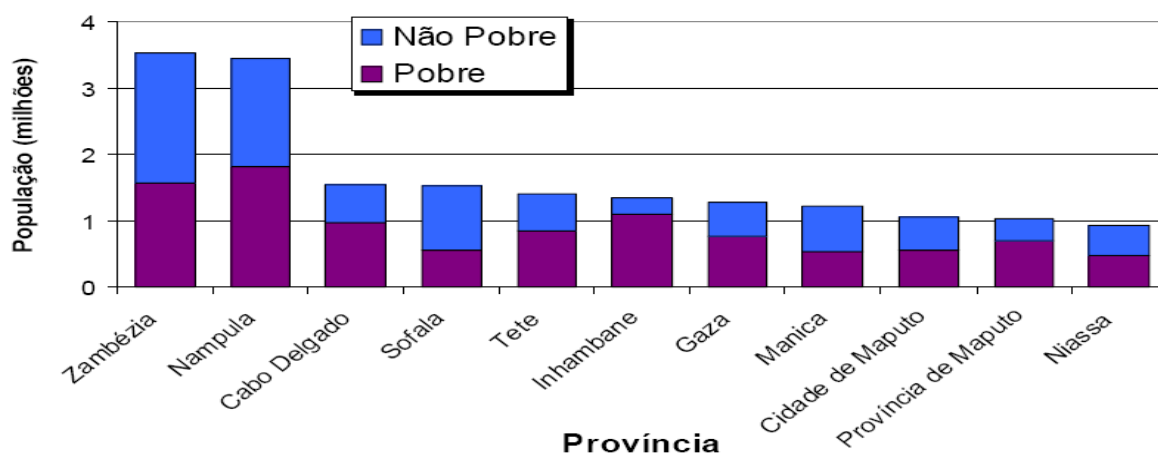
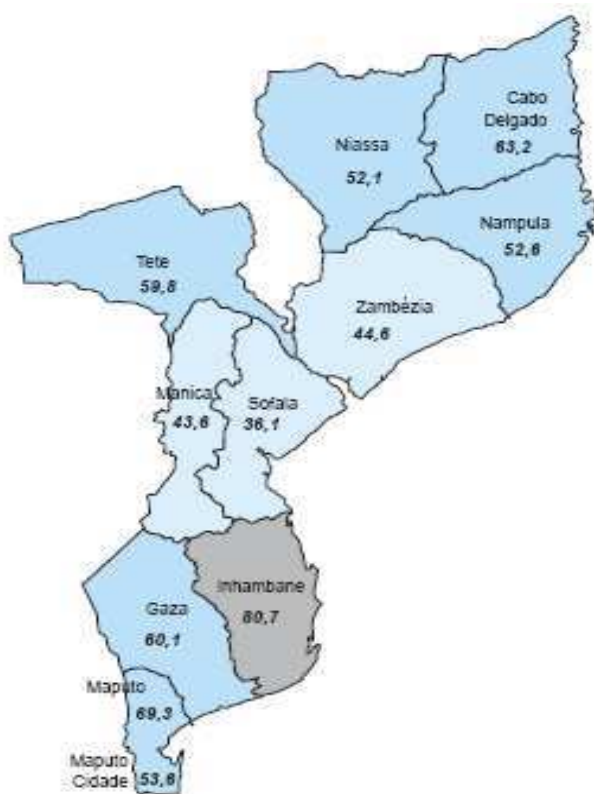


Gráfico 6: População e Pobreza por província – 2002-03
Fonte: PARPA II - 2006



Mapa 3: Incidência da pobreza com relação à população da província 2002-03
Fonte: PNUD, 2005b.

A evolução da incidência e profundidade da pobreza indica uma redução rápida dos indicadores, de 69,4% em 1996-97 para 54% em 2002-03, uma redução na ordem de 15,3% (PARPA II, 2006). Pode-se concluir que a percentagem da população que se encontra abaixo da linha da pobreza diminuiu e o consumo médio daqueles que permanecem abaixo da linha da pobreza cresceu entre os dois períodos. Em relação a indicadores de bem-estar como acesso a bens e serviços privados, como iluminação moderna, fonte de água potável, melhores sistemas de saneamento e melhores condições habitacionais, o país obteve melhoria, com destaque para as regiões Tete e Maputo. Contudo, a situação crítica da pobreza no país persiste, pois 10 milhões de moçambicanos vivem ainda num quadro de pobreza absoluta (PARPA II, 2006). Estimativas destacam um aumento na desigualdade de distribuição de renda, provocando uma deterioração do coeficiente de Gini, de 40 em 1997 para 42 em 2003 (PNUD, 2007)

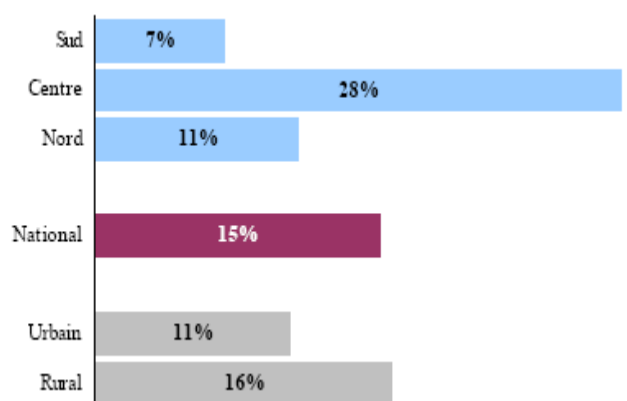


Gráfico 7: Redução do número de pessoas na pobreza entre 1996 e 2003
Fonte: BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO (BAfD), 2006.

A percentagem de redução da pobreza nacional, 15%, como demonstra o gráfico 7, expressa-se com maior impacto nas zonas rurais do que nas zonas urbanas, 16% e 11% respectivamente e, em termos regionais, apresentou maior redução na região central do país. As províncias Zambeze e Tete apresentaram redução da pobreza de mais de 22% e Sofala teve redução de mais de 50%, passando da província mais pobre para a menos pobre do país. Em Inhambane, a redução da pobreza foi marginal, de 82,6% para 80,7%, tornando-se a província mais pobre do país. Como exceções, nas províncias de Maputo e Cabo Delgado verificou-se um aumento na pobreza.

No setor da saúde, os indicadores também mostram uma melhoria das condições em geral, embora alguns indicadores ainda permaneçam elevados. A taxa de mortalidade entre

crianças menores de 5 anos reduziu de 207 por 1000 em 1997 para 153 por 1000 em 2003, impulsionada pela redução da taxa de mortalidade infantil de 149 para 101. Apesar desse avanço, a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos ainda se mantém elevada e encontra-se próxima da média dos países menos desenvolvidos, que estava em 160 em 2001 (PARPA II, 2006).

No que tange ao acesso a água potável, ao longo dos últimos 10 anos, houve um avanço, passando de 40% a 67% da população no meio urbano e de 17% a 26% no meio rural (BAfD, 2006) com abastecimento de água.

Outro indicador relevante da pobreza é a elevada incidência da AIDS. Estima-se que 1,5 milhões de moçambicanos estejam contaminados pelo vírus, o que representa 16% da população entre 15 e 49 anos (PARPA II, 2006). As estimativas por sexo indicam que 21,9% das mulheres na faixa etária entre os 20 e 24 anos estão infectadas, em comparação aos 7,2% entre os homens da mesma idade. A alta incidência da doença pode levar a uma redução do crescimento econômico *per capita* na ordem de 0,3 a 1% por ano.

A desigualdade de gênero debilita ou impede o processo de crescimento econômico do país. A pobreza atinge mais as famílias comandadas por mulheres do que aquelas comandadas por homens, na ordem de 62,5% contra 51,9%, respectivamente. A economia do país é essencialmente agrícola e as mulheres representam 55% da mão-de-obra neste setor, destas 88% são empregadas não-qualificadas (BAfD, 2006). Ou seja, para cada 100 homens que trabalham no setor agrícola, há 164 mulheres no mesmo.

A situação da pobreza em Moçambique retrata um quadro de múltiplos desafios, como os efeitos combinados da AIDS, da insegurança alimentar e da dificuldade de boa governança, compondo problemas de pobreza rural extrema, desigualdades, baixo índice de alfabetização, especialmente entre as mulheres, vulnerabilidade a desastres naturais. Tais desafios são exacerbados pela falta de capacidade técnica adequada em todos os níveis do governo e da sociedade civil. O setor privado é fraco e estrangido pela ausência de uma estrutura efetiva que promova crescimento das pequenas e médias empresas locais. Enfim, uma série de determinantes alerta o governo para a prioridade de se elaborar um plano de estratégia de redução da pobreza absoluta, envolvendo metas e prazos direcionados aos ODM.

3.2.6 Ações sociais do governo de Moçambique no combate à pobreza

Em Moçambique, a redução da pobreza é o ponto central do plano de desenvolvimento do governo. O primeiro documento do Plano de Ação para a Redução da

Pobreza Absoluta de Moçambique, o PARPA I (2001-2005), foi criado pelo governo em 2001, com o objetivo de reduzir a incidência da pobreza para 60% do total da população até 2005 e para 50% até 2010. Os resultados do PARPA I, nos primeiros cinco anos, foram melhores do que o previsto. Nas pesquisas feitas para analisar o consumo doméstico, houve uma queda de 15,3% na incidência de pobreza e o número de agregados familiares pobres reduziu de 69,4% na pesquisa de 1996-7 para 54,1% do total da população na pesquisa de 2002-3. Contudo, há muito o que fazer em Moçambique. O PARPA I apresenta uma estratégia de desenvolvimento baseada no mercado, onde o papel do governo é a promoção do investimento e produtividade, através do investimento em capital humano, desenvolvimento de infra-estruturas, programas para melhorar a qualidade das instituições públicas e políticas para uma gestão macroeconômica eficiente (GoM). Aliado à estratégia de redução da pobreza, o GoM lançou, em 2001, uma estratégia de construção de cenários para o futuro do país, chamada Agenda 2025⁴². A proposta busca formular, a partir de uma visão nacional de longo prazo, uma estratégia nacional de desenvolvimento e pretende tornar-se uma referência para governantes, profissionais, diversas organizações da sociedade civil e dos parceiros de cooperação. O objetivo da Agenda 2025 é aumentar a capacidade do governo, das instituições e da sociedade civil de definir e implementar políticas, programas e projetos econômicos nacionais e ainda permitir que o governo assuma um papel determinante na coordenação e gestão da cooperação para o desenvolvimento.

“A Agenda 2025 é um exercício que, através do diálogo amplamente inclusivo e participativo, traçará as principais linhas de força consensuais [...] representando todas as sensibilidades políticas, acadêmicas, religiosas, econômicas, sociais [...] e refletirá o pensar coletivo dos moçambicanos dos diversos quadrantes do nosso país sobre o que pretendemos ser nos próximos anos” (GoM).

Juntamente com a Agenda 2025, outro instrumento do governo e dos demais parceiros intervenientes na luta contra a pobreza é o Observatório da Pobreza⁴³, criado em 2003, com a função primordial de acompanhar e supervisionar os processos de monitoramento, avaliação e consultas no âmbito do PARPA. Tem a finalidade de dar maior transparência e visibilidade às ações do Estado e proporcionar maior interação do Governo com os parceiros econômicos e sociais na luta contra a pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável de Moçambique.

Neste contexto, o GoM busca empenhar-se em prosseguir com políticas que desenvolvam atividades que, por sua vez, promovam a diminuição da vulnerabilidade dos

⁴² O documento Agenda 2025 está disponível em: <http://www.govnet.gov.mz/docs_gov/documento/Agenda2025.ptg.pdf> Acesso em 12 agosto 2007.

⁴³ Disponível em <<http://www.op.gov.mz>> Acesso em 29 junho 2007.

mais pobres. Outros objetivos do governo concernem à prestação de serviços públicos básicos, como o aumento do número de crianças que freqüentam a escola, a redução da mortalidade materno-infantil e a diminuição da prevalência da AIDS e provisão do acesso ao tratamento. Ademais, são necessárias reformas estruturais, como reforma do setor jurídico e melhoria da gestão financeira do Estado, redução da corrupção, a fim de que o país tenha oportunidades de crescer e prosperar.

A estratégia de desenvolvimento do país é definida atualmente com base no segundo Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II 2006-2009). O plano visa reduzir para 45% em 2009 a taxa de pobreza atual que é de 54%. Para tanto, as autoridades reforçam a estabilidade macroeconômica e se comprometem a aumentar a transparência dos regimes fiscais dos mega-projetos existentes e a reduzir as exonerações de impostos. Comparando o aporte de recursos alocados nas despesas com as áreas prioritárias como saúde, agricultura, educação, infra-estrutura, entre os dois Planos, observa-se que o aporte aumentou para 66,9% em 2005 e ultrapassou os objetivos do PARPA I, que eram de 65%.

O PARPA II integra os princípios e os ODM. Seu principal alvo é reduzir a proporção da pobreza no país e também manter a taxa média de crescimento econômico anual de 8% (UNDP, 2007). O PARPA II baseia-se em três pilares: governança, desenvolvimento econômico e capital humano. Além de focar em áreas-problema como a AIDS, questões de gênero, meio ambiente, ciência e tecnologia, segurança alimentar e nutrição, e desenvolvimento rural. O PARPA II é identificado como a estrutura de referência para o desenho das estratégias, políticas e planos sócio-econômicos dos setores e das províncias, bem como para o orçamento estatal.

Os principais instrumentos de planejamento e desenvolvimento nacional como o PARPA II, a Agenda 2025 e o Observatório da Pobreza expressam a estratégia do país para atingir os ODM.

3.2.7 Parceiros internacionais para o desenvolvimento de Moçambique

Seguido o período de conflito, Moçambique, além de ser um elo essencial aos mercados globais para vários países vizinhos sem mar, apropriou-se de um papel relevante no contexto pan-africano tanto nas questões de diplomacia quanto nas de iniciativa de paz na região. Em 1996 foi um dos membros fundadores da Comunidade dos Países de Língua

Portuguesa⁴⁴ (CLPL). Em 2001, Moçambique ocupou a presidência da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral⁴⁵ (SADC, em inglês), encarregado da política, defesa e segurança da região por um ano. Ainda em 2001, o país realizou um papel crucial na Nova Parceria para o Desenvolvimento da África⁴⁶ (NEPAD, em inglês), em 2003 assumiu o cargo de presidente da União Africana⁴⁷ (UA) de 2003 a 2004, além de ser membro da ONU desde sua independência. E em 1995, o país se tornou o 53º membro da *Commonwealth*⁴⁸.

Nos últimos anos o país se esforçou para estabelecer a paz após anos de intensos conflitos e conseguiu manter o índice de crescimento econômico rápido, o que o posicionou como um tipo ideal de receptor de ajuda no sistema de cooperação internacional, ou “*show case*”⁴⁹ de desenvolvimento na África, pela ótica das agências internacionais” (SOARES, 2006, p.18). Moçambique tem sido um dos principais receptores mundiais de ajuda estrangeira para o desenvolvimento, que totalizou 1,3 bilhões de dólares em 2005. Ainda

⁴⁴ A CPLP foi criada em 1996 reunindo 8 países: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (membro a partir de 2002). Ela tem o propósito de projetar e consolidar, no plano externo, os especiais laços de amizade entre os países de língua portuguesa, dando a essas nações maior capacidade para defender seus valores e interesses, baseados na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico. Disponível em <<http://www.cplp.org/index.asp>> Acesso em 29 junho 2007.

⁴⁵ A Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral, SADCC, precursora da SADC, a Comunidade, foi criada em 1980 pelos governos de 9 países dessa região: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A transformação de Conferência para Comunidade se deu em 1992, quando os chefes de Estado e de Governo da SADCC se encontraram na Namíbia para assinar uma Declaração criando a nova Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC. O objetivo central dessa comunidade era construir uma região onde houvesse um alto nível de harmonização para permitir a união de recursos e atingir a auto-suficiência coletiva e melhorar o nível de vida da população regional. Disponível em <<http://www.sadc.int/french/community/history.php?lang=pt>> Acesso em 29 junho 2007.

⁴⁶ NEPAD é um programa sob a tutela da UA que resultou, em 2001, da fusão de dois outros programas: Plano Omega e o Millenium Africa Plan. Formulado em um quadro estratégico sócio-econômico integrado para o desenvolvimento da África, ocupa-se dos desafios atuais do continente como a pobreza, o subdesenvolvimento e a marginalização. Disponível em <<http://www.nepad.org/2005/fr/home.php>> Acesso em 29 junho 2007.

⁴⁷ Organização de Estados Africanos criada em 2000, tem como base um processo de integração política indispensável, aos olhos dos dirigentes africanos, para o crescimento econômico dos países. Tem o objetivo de promover a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento, principalmente através do aumento dos investimentos estrangeiros através da NEPAD. Hoje compõem a UA 53 estados, ou seja, todos os estados africanos, a exceção de Marrocos. Disponível em <<http://www.africa-union.org>> Acesso em 29 junho 2007.

⁴⁸ Uma associação de países representando o Império Britânico, criada em 1884, porém somente em 1949 ganhou status de moderna *Commonwealth* quando várias colônias se tornaram independentes. Hoje 53 países são membros da *Commonwealth*, sendo Moçambique o primeiro país sem laços coloniais com a Grã-Bretanha a se integrar na associação. Disponível em <<http://www.thecommonwealth.org/>> Acesso em 29 junho 2007.

⁴⁹ Além disso, como relembra Lopes (2006), a experiência de Moçambique para enfrentar as conseqüências das inundações e dos ciclones de 2000 e 2001 ressaltou o forte sentido de apropriação por parte do governo e seu compromisso com os objetivos do programa de reconstrução que havia criado. Essa iniciativa evidenciou tanto sua capacidade de liderança quanto sua habilidade para convocar a comunidade internacional e para desempenhar funções de forma efetiva e transparente. O firme compromisso do governo com os objetivos do programa foi um incentivo para que os doadores oferecessem recursos significativos e aceitassem trabalhar em grande parte por meio do sistema nacional, e inclusive do orçamento do governo.

hoje o país continua altamente dependente dessa ajuda, que é responsável anualmente por cerca de 49% do orçamento do Estado (PARPA II, 2006). Também em 2005 foi concedido um alívio da dívida externa de Moçambique, no âmbito da iniciativa HIPC, no valor referente a aproximadamente 10% do PIB, após uma conferência do G-8⁵⁰ (CAD, 2006b).

Não obstante, em 2004, um grupo de doadores (G-19⁵¹) e o GoM firmaram um Memorando de Entendimento para realizar conjuntamente uma análise dos programas públicos, a fim de estabelecer uma harmonia entre os programas dos doadores com os ciclos de realização dos programas de Moçambique, prover auxílio ao orçamento e ao Balanço de Pagamentos de Moçambique. Esse programa é chamado de Parceria de Ajuda ao Programa (PAP) e baseia-se fundamentalmente na promoção de ajuda financeira eficiente e eficaz para a evolução e implementação do PARPA, fornecendo financiamento para o setor público, garantindo a previsibilidade dos fluxos de ajuda, permitindo distribuição em gastos públicos e provendo avaliação de prestação de contas de uma eficiente administração pública que ajude e forneça efetiva liderança do país no processo de desenvolvimento. A PAP se encarrega de 27% de ajuda total e apresenta um dos maiores programas de apoio na África, tanto no que diz respeito ao volume [alcançou 297,5 milhões de dólares em 2006 (CAD, 2007b)] quanto ao número de agências doadoras envolvidas, dentre elas o Banco Mundial. Segundo a Agência de Informação de Moçambique⁵², o total de recursos a ser desembolsado pelos membros da PAP em 2008 – incluindo o apoio orçamentário e os projetos de ajuda – foi acordado numa quantia de 755.9 milhões de dólares.

O sistema de cooperação internacional em Moçambique ainda desempenha e continuará a desempenhar um papel crucial no apoio às prioridades de desenvolvimento do país, especialmente a redução da pobreza, numa configuração de insuficiente infraestrutura pública e falta de capacidade técnica básica e recursos financeiros para direcionar múltiplos e complexos desafios para o sucesso da implementação do PARPA II.

Face à assimetria das iniciativas internacionais para a cooperação visando à redução da pobreza, vale considerar o papel do GoM como facilitador da ação cooperativa, ao revelar seu interesse em mobilizar esforços internos para que a parceria com o doador

⁵⁰ O grupo do G8 compreende os seguintes países: Inglaterra, Rússia, Alemanha, Japão, Itália, Canadá, França e Estados Unidos. Disponível em: <<http://www.g8.gov.uk>>

⁵¹ O grupo dos 19 doadores é constituído pelos seguintes membros: Banco Africano de Desenvolvimento, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Comissão Europeia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido, Canadá, Espanha e o Banco Mundial; os quais juntos formam a Parceria de Ajuda ao Programa, um programa de ajuda criado em 2004 entre o governo de Moçambique e os 19 doadores, cuja ajuda compreende um quinto do orçamento do estado e um terço de toda a ajuda estrangeira, aproximadamente 250 milhões dólares por ano. Disponível em: <<http://www.pap.org.mz>> Acesso em 17 maio 2007.

⁵² Disponível em <<http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim347.html>> Acesso em 05 outubro 2007.

aufira resultados benéficos. Ações de cooperação internacional para redução da pobreza pressupõem esforços por parte do doador e também a garantia, por parte do país receptor, de que os recursos serão bem aplicados de acordo com as prioridades nacionais. Admite-se que o ator motivado por valores e normas decide participar da cooperação uma vez que a estrutura do país receptor assegura a efetividade dos benefícios advindos da ação cooperativa. Dentro desse contexto, o GoM pode ser percebido como ator relevante na ação tanto de agir para aliviar a pobreza – segundo os princípios de mais igualdade e menos injustiça – como também de estruturar melhor as condições do próprio Estado e assegurar a coordenação das ações de apoio ao desenvolvimento para que a ajuda recebida seja mais eficaz. Ao exercer a importante função de domínio sobre suas políticas e estratégias nacionais e ao estruturar o Estado para melhor alocar os recursos, o país atrai o interesse de iniciativas internacionais para a cooperação e permite um alinhamento com o plano estrutural do país, reforçando a ajuda e facilitando os processos de avaliação dos resultados.

4 RELAÇÕES BILATERAIS DE COOPERAÇÃO: INTERESSES E MOTIVAÇÕES

Posto que os Estados tenham diferentes motivações para cooperar e, portanto podem estabelecer ações cooperativas em diferentes escalas, este capítulo se dedica a discutir a configuração da cooperação internacional por parte de dois países desenvolvidos integrantes do CAD - Holanda e Itália - no que se refere à redução da pobreza em Moçambique. A partir dos instrumentos analíticos das motivações para a ação segundo Elster (1992) e do estudo das políticas para cooperação de cada país, bem como os documentos oficiais do CAD sobre as estratégias do país – suas conclusões e recomendações – pretende-se fazer uma análise do comportamento desses países, visto que os mesmos apresentam distintos cursos de ação ao colaborarem com os países menos desenvolvidos em escalas e maneiras também diferentes. Ao localizar esses países no atual sistema de cooperação, compreende-se interessante abordar como cada país aloca seus recursos para a AOD, distribuindo-os entre diversos setores como infra-estrutura e serviços sociais, meio-ambiente, serviços econômicos, produção, cooperação técnica, e também para fins como ajuda de emergência, redução da dívida externa e ajuda vinculada.

4.1 O CAD como moderador da cooperação

No contexto da cooperação para o desenvolvimento e considerando os dilemas da ação coletiva a partir do modelo do jogo do *chicken* estendido, destaca-se a importância do CAD como um ator moderador que coordena a cooperação. O CAD é um organismo interno à OCDE que não age baseado em *enforcement* e não repassa recursos, senão exerce o papel de centralizar informações e orientar os Estados a partir de um conjunto de diretrizes e critérios acerca do montante e tipo de ajuda. Além disso, ele é responsável por coordenar, monitorar e avaliar o volume e a natureza das contribuições aos programas de ajuda de cada membro dentro da estratégia de cooperação entre os países, tendo em vista os objetivos da OCDE e a concretização dos ODM. O CAD tem como missão

“Encorajar os esforços de ajuda e de aperfeiçoamento da qualidade dessa ajuda. Os relatórios de avaliação detalhada do programa de cada país doador realizados pelo CAD a cada 3 anos estimula o crescimento dos níveis de ajuda, melhor transparência, sistemas de avaliação,

*sensibilização do público para questões sobre o desenvolvimento e utilização mais eficiente dos recursos*⁵³ (CAD).

O auxílio aos membros do CAD na condução de seus programas de cooperação para o desenvolvimento está estruturado na política coerente para o desenvolvimento⁵⁴, baseada em boas práticas e harmonização para aumentar a eficácia da ajuda. Essa política pressupõe um alinhamento das estratégias, ou seja, enquanto os países receptores buscam reduzir a pobreza e alcançar boa governança, os doadores devem oferecer suporte às estratégias nacionais por meio de maiores aportes de ajuda, acesso ao mercado e alívio da dívida. O CAD atua, portanto, como mediador do compromisso entre os países doadores e beneficiários.

Neste sentido, o CAD pode ser considerado um elemento facilitador da cooperação entre os Estados numa situação de jogo do *chicken* estendido. Como dito anteriormente, esse modelo traz à reflexão um problema de coordenação pelo fato de possuir duas estratégias de equilíbrio conflitantes entre si. O modelo ainda prescreve a necessidade de um mínimo de cooperadores para que sejam alcançados resultados razoáveis. Assim, considera-se que o CAD, ao atuar como órgão coordenador, alcança assegurar que um número suficiente de Estados se comprometa com a cooperação; isto porque seus Estados membros decidiram, em comum e de forma voluntária, alcançar o crescimento do volume total de recursos à disposição dos países em desenvolvimento e de melhorar sua eficácia (CAD, 2006e). Apesar desse papel, não é possível afirmar que ele impeça a ação racional do ator *free rider*, já que alguns Estados aportam menos recursos que outros. Em relação a essa questão, os teóricos admitem que tal estratégia estará sempre disponível aos atores e que poderá ser adotada em certas circunstâncias de falhas de coordenação ou alterações de *payoffs*.

A partir da análise do documento do CAD sobre a quantidade de AOD em 2006 tem-se uma redução de 5,1% do aporte de ajuda de seus países membros em relação ao ano anterior. No que tange ao desempenho da Holanda nos aportes da ajuda, foi observado um aumento de 4,2%. Já a Itália apresentou uma diminuição de 30%, totalizando em 2006 uma quantidade de AOD de apenas 0,20% do seu PIB. (CAD, 2006d). O pequeno aumento da AOD para a África Subsariana ocorreu essencialmente em razão do alívio da dívida da Nigéria.

⁵³ Versão livre de: «d'encourager le renforcement des efforts d'aide et l'amélioration de la qualité de cette aide. Lors des examens par les pairs détaillés auxquels il procède tous les trois ans du programme de chaque donneur, il n'a de cesse de préconiser le maintien ou l'augmentation des niveaux d'aide, l'amélioration de la transparence, des systèmes d'évaluation et de la sensibilisation du public aux questions de développement, et une utilisation plus efficace de l'aide».

⁵⁴ Informações sobre a Política Coerente para o Desenvolvimento, proposta pelo CAD disponíveis em <http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html> Acesso em 12 setembro 2007.

O gráfico 8 ilustra a classificação segundo o Índice de Compromisso para o Desenvolvimento⁵⁵ para 2007, pesquisa feita pelo Centro para o Desenvolvimento Global⁵⁶ (CDG), que classifica os 21 países mais ricos do mundo – todos esses membros do CAD – de acordo com sua dedicação às políticas que beneficiam as nações pobres em matéria de fluxo de ajuda estrangeira, comércio, investimento, migração, meio-ambiente, segurança e tecnologia. Destaca-se a Holanda nessa classificação como o país que faz mais que qualquer outra nação rica para melhorar a vida dos países em desenvolvimento. A Itália ocupa a 19ª posição.

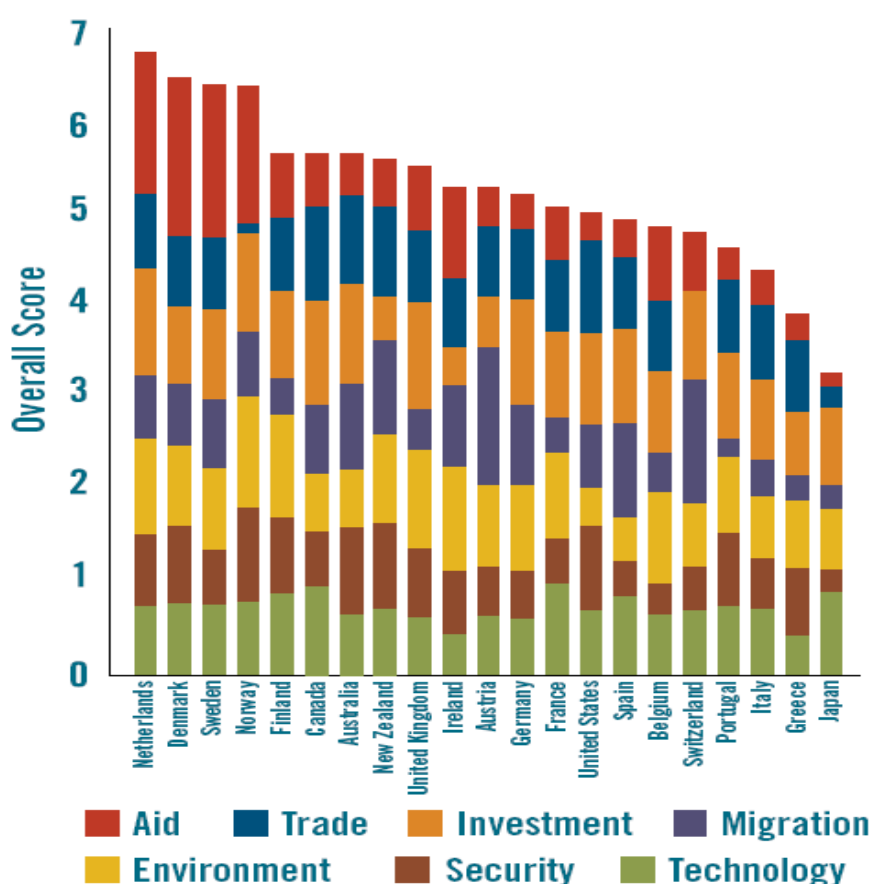


Gráfico 8: Índice do Compromisso com o Desenvolvimento 2007.
Fonte: CDG, 2007.

⁵⁵ Para ver a lista dos 21 países segundo seu compromisso com o desenvolvimento em 2007: <http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi> Acesso em 10 setembro 2007.

⁵⁶ O Centro para o Desenvolvimento Global é um *think tank* independente e sem fins lucrativos que trabalha para reduzir a pobreza global e a desigualdade ao encorajar mudanças políticas nos países ricos através de rigorosa pesquisa e engajamento ativo da comunidade política. O centro conduz hoje pesquisas e análises numa grande variedade de temas relacionados em como as políticas dos países ricos impactam na população dos países em desenvolvimento. Disponível em <<http://www.cgdev.org/>> Acesso em 06 outubro 2007.

O caso tratado aqui será o das relações bilaterais desses dois países membros do CAD – Holanda e Itália – com Moçambique, a fim de compreender as diferentes razões pelas quais um país, entendido a partir da teoria como um ator racional, decide participar de programas de cooperação – atrelando ou não essa cooperação a negócios – e aloca recursos para o alívio da pobreza e o desenvolvimento de países mais atrasados.

4.2 Holanda e a cooperação internacional para o desenvolvimento

No seio da comunidade internacional de doadores, a Holanda se configura como um forte realizador de ajuda tanto em questão do volume de recursos como no cuidado com a sua alocação. Além disso, posiciona-se como um precursor por sua aptidão a se adaptar aos novos desafios e baseia-se num forte senso de responsabilidade nacional quanto ao bem-estar dos menos favorecidos e numa boa capacidade para avaliar criticamente os resultados da ajuda. O país compõe o grupo dos *like-minded donor countries*⁵⁷ (Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia) que se denominaram países que fazem cooperação “pura” logo no período pós-Segunda Guerra Mundial. Desde o início da década de 1970, o país está entre os mais ativos e regulares promotores da luta contra a pobreza, e insiste na necessidade de melhorar a qualidade e a eficácia da ajuda através do programa de ação internacional proposto na Declaração de Paris, adotada em 2005.

A Política Holandesa de Ajuda⁵⁸ considera o compromisso com a cooperação para o desenvolvimento uma “tarefa global, [...] uma vez que a comunidade internacional se comprometeu a reduzir pela metade a pobreza global até 2015. Juntos, alcançaremos mais⁵⁹” (Ministério das Relações Exteriores – MRE – HOLANDA, 2007⁶⁰). Segundo o MRE, a Holanda está plenamente comprometida com os ODM e empenha-se para aperfeiçoar a qualidade e efetividade de seus aportes de ajuda.

“Existe um forte suporte público na Holanda para a cooperação para o desenvolvimento. Muitas pessoas contribuem de diversas formas, quer como voluntários ou doadores. Somos orgulhosos disso. Cooperação para o desenvolvimento não é somente uma questão do governo, mas da sociedade como um todo. Todos são responsáveis por assegurar que a

⁵⁷ Resumo de artigo disponível em <<http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/14/2/57>> Acesso em 02 outubro 2007.

⁵⁸ A Política Holandesa de Ajuda (no inglês, *Dutch Aid Policy*) está disponível em <<http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes>> Acesso em 14 setembro 2007.

⁵⁹ Versão livre de: “global task, [...] international community has made a commitment to halve global poverty by 2015. Together, we can achieve more”.

⁶⁰ Disponível em <<http://www.minbuza.nl/binaries/afbeeldingen-nieuw/service/results-in-development-1.pdf>> Acesso em 14 setembro 2007.

pobreza será reduzida pela metade até 2015. Temos dever recíproco e interesse mútuo, ambos dentro da Holanda e como parte da comunidade global⁶¹” (MRE HOLANDA, 2007).

O MRE ressalta ainda a influência exercida por fatores de ordem política, das oportunidades globais de mercado, da paz e segurança no alcance dos ODM. Portanto, o governo emprega esforços nessas áreas, aumentando o escopo de sua política na luta contra a pobreza e “utilizando a vantagem de seu papel de pioneiro internacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento⁶²” (MRE HOLANDA). O MRE trabalha juntamente com outros ministérios e com os *like-minded countries* em questões específicas com vistas a estabelecer altos níveis de coerência na agenda internacional.

A política externa da Holanda visa “garantir os interesses do Estado e promover a paz, a liberdade, a prosperidade e a ordem jurídica internacional. A cooperação para o desenvolvimento é parte integrante dessa política⁶³” (MRE HOLANDA). A Holanda formulou sua política de desenvolvimento exposta num *memorandum* intitulado: “*Mutual interests, mutual responsibilities: Dutch development cooperation en route to 2015*”. Esse quadro estratégico, adotado em 2003, ressalta como objetivo supremo da cooperação holandesa para o desenvolvimento a redução sustentável da pobreza, ancorando-se nos ODM e seguindo os princípios consignados na Declaração de Paris (2005). Segue também o princípio essencial da concentração geográfica e setorial da ajuda. Essa nova política sublinha uma intensificação da parceria com a sociedade civil e com o setor privado, a necessidade de um quadro estratégico e integrado, associando à cooperação para o desenvolvimento uma ação diplomática e o diálogo político. Ou seja, promove uma sinergia entre as diferentes políticas dentro dos interesses do desenvolvimento. A OCDE cita aspectos da abordagem holandesa da política coerente para o desenvolvimento⁶⁴ como “exemplos de boa prática” (MRE HOLANDA, 2006). Além disso, a Holanda ocupa o primeiro lugar no *ranking* do Índice de Compromisso para o Desenvolvimento em 2007, entre as 21 nações mais ricas do mundo segundo suas políticas de ajuda às nações mais pobres (CDG, 2007).

⁶¹ Versão livre de : “There is strong public support in the Netherlands for development cooperation. Many people contribute in some way, whether as volunteers or as donors. We take pride in this. Development cooperation is not just a matter for the government, but for society as a whole. Everybody is responsible for ensuring that global poverty is halved by 2015. We have mutual responsibilities and mutual interests, both within the Netherlands and as part of the global community”.

⁶² Versão livre de: “by using to advantage its international pioneering role”.

⁶³ Versão livre de: « garantir les intérêts de l'État néerlandais et à promouvoir la paix, la liberté, la prospérité et l'ordre juridique international. La coopération au développement fait partie intégrante de cette politique ». Disponível em <<http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement>> Acesso em 14 setembro 2007.

⁶⁴ Detalhes sobre a política coerente para o desenvolvimento: <http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes/poverty,coherence/policy_coherence_for_development.html> Acesso em 14 setembro 2007.

No que se refere ao diálogo com a sociedade civil, o MRE da Holanda criou o Comitê Nacional para a Cooperação internacional e o Desenvolvimento Sustentável⁶⁵ (NCDO, em holandês) a fim de encorajar iniciativas privadas no país que almejem impulsionar a cooperação internacional. O NCDO se tornou uma plataforma de opinião e de debate público com o objetivo principal de reforçar o apoio e informar o público acerca da cooperação internacional e do desenvolvimento sustentável como também da realização dos ODM. Dessa maneira, ele apóia, desenvolve e co-financia atividades variadas como a organização de manifestações, de campanhas, de debates, de exposições, de atividades escolares, de projetos culturais, dentre outros.

A Holanda compõe o grupo de membros do CAD cujo montante de AOD excede o objetivo de 0,7% do PIB fixado pela ONU em 1970 e restabelecido em Monterrey em 2002, com uma parcela de 0,82% de seu PIB, em 2005, alocada para essa ajuda. Segundo o CAD (2006a), o país atingiu essa meta em 1974, aportando quantidades notáveis de recursos para a cooperação para o desenvolvimento desde então. O CAD ressalta a vontade persistente do país de manter níveis elevados de seus aportes em matéria de AOD, confirmando, desse modo, seu lugar entre os doadores mais generosos no cerne do comitê. Com relação ao volume de AOD, a Holanda se classificou na sexta posição entre os membros do CAD em 2006, com a quantia líquida de 5,45 bilhões de dólares (CAD, 2007a). O MRE holandês administra 80% da AOD e conta com o recurso de diversos canais para encaminhá-la como as embaixadas, as ONGs, as organizações multilaterais e o setor empresarial. Entre os 36 países prioritários⁶⁶ que recebem ajuda, Holanda aloca 62% do montante da AOD bilateral para os países menos avançados e outros de renda baixa, sendo que a metade desses recursos é destinada à África Subsaariana. A ajuda é alocada em dois ou três setores escolhidos em cada um dos 36 países, sendo os cinco setores prioritários: educação, meio-ambiente, água, AIDS e saúde.

A Holanda está entre os principais doadores que decidiram alinhar completamente sua ajuda aos sistemas de seus países parceiros. Em sua política de alinhamento⁶⁷, como recomenda a Declaração de Paris (2005), a ajuda é coordenada segundo as estratégias de redução da pobreza dos países beneficiários. Entre os 36 países parceiros, 23 apresentam

⁶⁵ Informações mais detalhadas sobre o NCDO, ver: <<http://www.ncdo.nl>>.

⁶⁶ Os 36 países prioritários na AOD holandesa são: Afeganistão, Albânia, Armênia, Bangladesh, Benin, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Colômbia, Egito, Eritreia, Etiópia, Geórgia, Gana, Guatemala, Indonésia, Quênia, Macedônia, Mali, Moldávia, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Paquistão, Territórios da Palestina, Ruanda, Senegal, África do Sul, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Uganda, Vietnã, Iêmen e Zâmbia.

⁶⁷ A política de alinhamento pretende estabelecer um vínculo do doador com a política e estruturas do governo do país receptor. É vista como a maneira mais eficiente de prover ajuda, pois os custos de transação são minimizados e o papel do governo do país receptor na política de ajuda é maximizado, reforçando ao mesmo tempo suas capacidades de desenvolvimento, com o auxílio dos doadores (DÉCLARATION DE PARIS, 2005).

essa estratégia com qualidade suficiente para ser coordenada pela ajuda holandesa. Desses, 8 países recebem alinhamento completo da ajuda holandesa, inclusive com suporte orçamentário geral ou setorial⁶⁸, pois apresentam boas finanças públicas, procuram reduzir efetivamente a pobreza e estão engajados num diálogo político intensivo com seus doadores. É notável o sucesso da experiência do grupo de países com maior destaque, como Moçambique, Tanzânia e Zâmbia, onde a articulação das estratégias de ajuda foi bem estabelecida e torna-se, portanto, um modelo que auxilia a experiência entre outros doadores e seu país receptor (MRE HOLANDA, 2006).

O CAD (2006c) considera a Holanda como um modelo de país doador no sistema de cooperação para o desenvolvimento ao constatar que este aporta grande atenção à qualidade da ajuda e recorre a instrumentos inovadores para encontrar modos de encaminhar a ajuda de maneira que deixe aos países beneficiários o papel principal na condução do processo de desenvolvimento. O comitê felicita o país por sua dedicação indefectível no que tange à coerência das políticas a serviço do desenvolvimento.

4.3 Itália e a cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação italiana para o desenvolvimento integra a política externa do país, orientando-se por dois pilares: a necessidade de solidariedade para assegurar a todos os habitantes do planeta a proteção de suas vidas e sua dignidade humana; estabelecer, aperfeiçoar e fortalecer as relações entre as mais diversas nações e comunidades no mundo. De acordo com o principal ator público dentro do sistema italiano de cooperação para o desenvolvimento, o Ministério das Relações Exteriores⁶⁹ (MRE) da Itália, além de permitir o entendimento mútuo necessário para identificar as reais necessidades das comunidades locais, essa visão possibilita relações com propósitos econômicos, bem como social e humano, respeito ao meio-ambiente, proteção de bens como a água, alimento, energia, a fim de assegurar crescimento e bem-estar das populações e a busca pela paz entre as nações. A política italiana de cooperação para o desenvolvimento conjuga a busca por esses objetivos com a habilidade econômica e cultural, fortalecendo o papel e imagem da Itália frente ao mundo (MRE da Itália).

⁶⁸ De acordo com o Ministério holandês de relações exteriores, a análise setorial é mais um método para aumentar a eficiência da ajuda. A capacidade de analisar e monitorar um setor e suas instituições está ganhando importância como uma base para a escolha dos instrumentos e canais de ajuda e o nível de intervenção (macro, meso, micro).

⁶⁹ Disponível em <http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Cooperaz_Sviluppo/> Acesso em 13 setembro 2007.

No âmbito de seu compromisso com a política para o desenvolvimento, a avaliação da ajuda feita pelo CAD em 2000 alertava para a necessidade de reorganizar o sistema e os procedimentos da sua cooperação para o desenvolvimento. Porém, como revela o mais recente documento oficial do CAD (2004) para avaliação do desempenho da Itália em questão de desenvolvimento, o país não avançou muito nas recomendações feitas, no sentido de formular um novo quadro legal com orientações estratégicas claras. Por falta de clareza, as orientações da ajuda no plano nacional são cada vez mais influenciadas pela necessidade de reagir às crises ou por iniciativas pontuais, o que prejudica, de certa forma, sua eficácia. Há pouca coordenação e colaboração entre todos os níveis, como as relações entre as instituições públicas e não-governamentais encarregadas da ajuda para o desenvolvimento, entre os serviços centrais e os escritórios locais e entre as diversas entidades que trabalham com o tema (CAD, 2004). E o diálogo com o público acerca das questões relativas à ação governamental e aos eixos estratégicos é limitado. Se o MRE se mostra mais ativo neste ponto de vista que nos anos anteriores⁷⁰, ainda não foi constatada a adoção de uma política de informação moderna, transparente e eficaz em matéria de cooperação para o desenvolvimento, uma ação que coordene os grupos de interesse com o parlamento, um esforço de informação do público e um diálogo mais aberto com a opinião pública, aproximando-se dos outros atores estatais e instâncias não governamentais.

Neste sentido, o CAD recomenda que as autoridades italianas adotem uma atitude mais voluntarista tanto no nível político como no nível de organização da ajuda. Se a abordagem atual da estratégia de desenvolvimento dispõe de certa flexibilidade, que permite ao país se adaptar ao clima político em rápida evolução, a formulação de um quadro mais bem definido, que apresente uma estratégia operacional determinada no seio do MRE, contribuiria para reforçar a coesão e a eficácia do sistema de cooperação para o desenvolvimento da Itália. Essa estratégia determinaria como a Itália pode contribuir para a redução da pobreza e a conseqüente realização dos ODM até 2015.

O CAD constata o caráter limitado do crescimento da AOD italiana. O volume da AOD fornecido pela Itália em 2003 foi de 2,4 bilhões de dólares, o que representou 0,17% de seu PIB. Em Barcelona, em 2002, a Itália se comprometeu a aumentar seu volume de AOD para 0,33% de seu PIB até 2006. Porém, como relata o MRE, em 2006 quase a metade da ajuda comprometida pela Itália não foi depositada, deixando para 2007 uma dívida de mais de 60 milhões de euros. E ainda, uma parcela de 54% da ajuda italiana é

⁷⁰ A partir de 2000, a Itália se engajou em algumas estratégias a favor do desenvolvimento, como por exemplo, adotou uma lei em 2000 para o efeito de alívio da dívida externa dos países menos avançados e se mostra um dos países mais ativos e inovadores nessa área; em 2001 teve papel principal na criação do Fundo mundial da luta contra a AIDS, a tuberculose e a malária; em 2002 em Barcelona, se comprometeu a mais que dobrar o volume de sua AOD até 2006; participou ativamente da gestão das crises no Afeganistão e no Iraque e organizou em Roma, em 2003 o Fórum de Alto Nível sobre a Harmonização.

focada para o alívio da dívida dos países menos avançados (CAD, 2004). A maior parte de sua AOD é direcionada para a África Subsaariana, sendo que dos 20 países beneficiários considerados como prioritários pela Itália em 2000, somente 11 ainda estão na lista (CAD, 2004). Paralelamente ao continente africano, a Itália se concentra nos países com os quais tem importantes compromissos internacionais como Afeganistão e Líbano e ainda nas regiões onde o país tem raízes profundas como América Latina, Oriente Médio e o Mediterrâneo.

Em relação ao alinhamento, a Itália parece não se importar em colocar sua AOD em torno de eixos bem definidos com os planos estratégicos dos países conduzidos pelas autoridades locais. No que concerne às prioridades setoriais, o programa italiano de ajuda tende a dispersar seus investimentos, uma vez que a multiplicidade dos setores beneficiários não é acompanhada por um maior número de empregos. As questões como desigualdade de gênero, o desenvolvimento rural, a luta contra a AIDS e contra a pobreza estão inseridas em quadros de projetos ao invés de serem integradas em programas e compromissos plurianuais ligados ao orçamento nacional.

A Itália ocupa a 19ª posição entre os 21 países mais ricos segundo o índice de compromisso com o desenvolvimento do CDG. O governo italiano está abaixo da média entre os 21 países ricos no que tange a aportes de ajuda para o desenvolvimento e tem, ao invés disso, políticas para realizar financiamento italiano nos países em desenvolvimento. Segundo o relatório anual do índice italiano de compromisso com o desenvolvimento realizado pelo CDG, a média geral do país é reduzida devido a um frágil programa de ajuda estrangeira e práticas de doação pouco expressivas, além de possuir a maior parcela de ajuda ligada entre os 21 países ricos⁷¹ (CDG, 2007). O CAD ressalta também a necessidade da Itália revisar sua política no sentido de uma ajuda menos vinculada⁷² para melhorar a eficácia da mesma. Apesar dos esforços contidos na recomendação⁷³ do CAD em 2001 para desvincular a AOD o máximo possível, os dados do CDG de 2006

⁷¹ Informações mais detalhadas sobre o relatório disponíveis em <http://www.cgdev.org/doc/cdi/2007/country_reports/Italy_2007.pdf> Acesso em 10 outubro 2007.

⁷² A ajuda vinculada desvaloriza e deteriora a assistência ao desenvolvimento e contraria um compromisso sério com os ODM, uma vez que os empréstimos e as concessões de ajuda que cobrem ampla gama de atividades de apoio financeiro e apoio a projetos (como equipamento de capital, assistência setorial e apoio às importações) limitam-se aos provedores do país doador. Calcula-se que a ajuda vinculada represente um custo médio de 20 a 25% mais do que se os bens e serviços fossem procurados por meio da competência internacional. A ajuda vinculada é incompatível com os princípios de abertura, transparência e responsabilidade que os próprios doadores exigem dos receptores. Em 2001, o CAD aceitou desvincular ao máximo possível a AOD, argumentando que essa recomendação representa um sinal concreto de seu compromisso com a reforma das práticas de assistência e contribuirá para estender os esforços para aumentar a efetividade da ajuda e também fortalecer o sentido de apropriação e a responsabilidade dos países parceiros (LOPES; THEISOHN, 2006).

⁷³ Informações detalhadas sobre recomendação do CAD disponíveis em <<http://www.oecd.org/dataoecd/31/52/34239247.pdf>> Acesso em 15 junho 2007.

apresentam uma porcentagem de 92% da ajuda italiana como vinculada, o que compromete gravemente o valor da mesma. Estima-se que 14 centavos de cada dólar da ajuda da Itália à Etiópia são gastos na Itália (PNUD, 2005a).

Apesar de a Itália reconhecer formalmente a importância da apropriação pelos países beneficiários e do fato de grande parte desses países terem um quadro estratégico de redução da pobreza ou outra estratégia nacional, a Itália não apresentou avanços no sentido de descentralizar as tomadas de decisões operacionais. Como exemplo, uma delegação limitada de poder no nível dos projetos foi observada em Moçambique (CAD, 2004). E ainda que o país reconheça a importância do retorno das informações sobre os avanços na programação da ajuda e na conseqüente tomada de decisão, o CAD recomendou à Itália que melhorasse seu sistema de avaliação e destacou que ainda há muito que fazer ao constatar que a informação de retorno sobre os projetos estava orientada para o estabelecimento de rendimentos financeiros (CAD, 2004).

Diante do contexto apresentado, os quadros 2 e 3⁷⁴ sintetizam as intenções de cada um dos países no que tange à formulação de sua política de cooperação para o desenvolvimento, bem como as avaliações do CAD do comportamento de ambos quanto aos esforços empregados e avanços realizados ao seguir suas estratégias, além de fazer recomendações para melhor efetivar seu compromisso.

	Intenções expressas	Avaliações do CAD
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo supremo: redução sustentável da pobreza, ancorando-se nos ODM como responsabilidade compartilhada e obrigação moral. - Para concretizar os ODM, o governo consente em: <ul style="list-style-type: none"> i) unir todas as forças para realizá-los até 2015; ii) melhorar a qualidade e eficácia da cooperação para o desenvolvimento; iii) tornar mais visíveis os esforços e resultados obtidos pela Holanda. - Através de um quadro institucional estratégico que se dedica à coerência de políticas (<i>Mutual Interests, mutual responsibilities</i>), a política de cooperação holandesa para o desenvolvimento baseia-se nos princípios da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda, adotada em 2005 e expõe seus eixos 	<ul style="list-style-type: none"> - A Holanda adotou os princípios enunciados na Declaração de Paris, como o alinhamento e a harmonização, que aparecem claramente dentro de seu quadro estratégico. Os objetivos contidos na Declaração são levados em conta para o estabelecimento do orçamento anual, além disso, o MRE privilegia atividades elaboradas com base em programas e direcionadas aos setores desde 1999. A avaliação do CAD (2006e) revela alguns avanços da Holanda vis-à-vis seu comprometimento, a saber: <ul style="list-style-type: none"> 1) concentração geográfica: o número de países parceiros foi reduzido de 51 para 36 países (CAD, 2006e). 2) Em 2006, o MRE decidiu transferir a responsabilidade do planejamento das avaliações do departamento de avaliação de políticas para os departamentos setoriais, a fim de melhorar e acelerar o retorno das
(Cont.)		

⁷⁴ Os dados para acesso às informações são de acordo com as fontes mais recentes disponíveis pelo CAD e pelos MRE.

(Cont.)	<p>prioritários:</p> <p>1) Concentração da ajuda e suporte a iniciativas de boa governança a 36 países e concentração em 2 ou 3 setores em cada um deles (dentre eles educação, saúde, prevenção da AIDS, meio-ambiente e água);</p> <p>2) Orientação a resultados no sentido de estabelecer novos sistemas de avaliação das estratégias por país e por setor;</p> <p>3) Consolidação das parcerias e diálogo com cidadãos, empresas privadas, centros de pesquisa e conhecimento, organizações da sociedade civil e instâncias governamentais e não-governamentais;</p> <p>4) Cooperação bilateral centrada nas estratégias de luta contra a pobreza definidas pelos próprios países parceiros, apoio aos esforços nos programas, suporte orçamentário, promoção da boa governança, respeito aos direitos humanos, reforço das capacidades e instituições;</p> <p>5) A Holanda está consciente das vantagens para o desenvolvimento que representam a desvinculação da ajuda e reúne portanto, esforços para desvincular a ajuda;</p> <p>6) Política integrada entre os ministérios: aliar a cooperação para o desenvolvimento às ações diplomáticas, ao diálogo, medidas nas áreas de políticas de defesa, comércio e acesso a mercados;</p> <p>7) Manter altos níveis de AOD;</p> <p>8) Melhorar a coerência das políticas seguidas pela própria Holanda e também no contexto da União Européia (UE) e internacional;</p> <p>9) Apoio aos organismos da ONU e instituições financeiras internacionais que aportam contribuições na realização de grandes objetivos buscados pela Holanda, como realização dos ODM, melhora da qualidade e eficácia da ajuda e orientação a resultados;</p> <p>10) Planejamento estratégico plurianual, dotando de maior previsibilidade a chegada da ajuda;</p>	<p>informações.</p> <p>3) Delega a missão de mobilização e diálogo com o público ao NCDO, que concentra os esforços em matéria de comunicação e notificação sobre as questões de desenvolvimento. A opinião pública holandesa é muito favorável às políticas do país para cooperação para o desenvolvimento. A cooperação com as ONGs passa a ter maior acesso ao sistema de financiamento.</p> <p>4) Desde 1990 a Holanda adota estratégias de luta contra a pobreza que favoreçam a condução das operações pelos próprios países parceiros, que se ocupam de definir suas prioridades de desenvolvimento, contribuindo para o alinhamento da ajuda aos sistemas e escolhas desses países;</p> <p>5) O país promove diversas iniciativas no seio da OCDE e da UE, visando aumentar a eficácia da ajuda pela via do desligamento desta. Por exemplo, persuadiu os países da UE a adotarem uma postura comum quanto às mudanças na Convenção de ajuda alimentar sobre uma cláusula direcionada para o maior desligamento da ajuda;</p> <p>6) Os ministros que se sucederam durante a última década no Ministério da Cooperação para o Desenvolvimento contribuíram cada um a sua maneira, para inspirar a atual política holandesa e coerência para o desenvolvimento, elaborando estratégias de integração entre os Ministérios da Agricultura, da Economia e da Defesa, adotando posições comuns no sentido de aumentar o impacto da ajuda. Ressalta-se o vigor do comprometimento dos ministros a se adaptar à situação particular de cada país beneficiário;</p> <p>7) Demonstra vontade persistente de manter níveis elevados de ajuda, está entre os doadores mais generosos do CAD e alcançou o compromisso de 0,7% do PIB estabelecido pela ONU em Monterrey em 2002;</p> <p>8) Coerência de políticas a favor do desenvolvimento: aporta grande atenção à qualidade da ajuda. As capacidades foram reforçadas graças à criação pelo MRE de uma unidade especializada, o Serviço de Coerência de Políticas, encarregado de promover a coerência em nível da UE e estabelecimento de parcerias e sensibilização sobre a importância da</p>
---------	--	--

(Cont.)	<p>11) Melhorar a comunicação entre embaixadas e serviços centrais;</p> <p>12) Descentralização da autoridade quanto às decisões de distribuição de fundos para apoio orçamentário, delegando poder às embaixadas para a gestão da ajuda bilateral.</p>	<p>coerência em nível mundial.</p> <p>- A instância do MRE que se ocupa da cooperação para o desenvolvimento, a Direção Geral da Cooperação Internacional (DGIS, em holandês), aprovou em 2001 um aumento do orçamento atribuído ao ministério para os recursos humanos, permitindo a criação de 80 novos postos no MRE;</p> <p>9) O país aporta um suporte considerável para instituições multilaterais e contribuíram para execução de profundas reformas a fim de melhor cumprir sua missão;</p> <p>10) Elaboração de planos estratégicos plurianuais para os 36 países parceiros e a atualização das ferramentas de avaliação correspondentes, um sistema orientado a resultados;</p> <p>11) Planejamento e reforço dos sistemas de avaliações e relatórios associados à criação, em 2005 de um departamento de eficácia e de qualidade (DEK, em holandês), constituem medidas importantes que contribuíram para melhorar a comunicação, definição de papéis, repartição de tarefas entre os serviços centrais do MRE e as embaixadas;</p> <p>12) A política do país apóia-se num sistema descentralizado, com ampliação do poder financeiro das embaixadas que são encarregadas por estabelecer um diálogo sobre as políticas a serem seguidas com os governos dos países parceiros e outros doadores, além da formulação dos programas por país e por setor e avaliação e aprovação de atividades dentro do limite de fundos que lhes são confiados.</p>
---------	---	--

Quadro 2: Holanda quanto as suas intenções e as avaliações do CAD.

Elaborada pela autora, com base em CAD (2004), CAD (2006a), CAD (2006c), CAD (2006e), CDG (2007), MRE HOLANDA (2004), MRE HOLANDA (2006), MRE HOLANDA (2007).

	Intenções expressas	Avaliações do CAD
(Cont.)	<p>Itália</p> <p>- O governo consente que seu interesse nacional esteja fortemente ligado às mudanças e evolução dos países em desenvolvimento e manifesta solidariedade para assegurar proteção e dignidade humana para todos os habitantes, além de estabelecer, aperfeiçoar e fortalecer as relações entre as mais diversas nações, manter as relações com propósitos econômicos, de</p>	<p>- o CAD avalia a Itália como um dos raros membros do G8 que ainda não reconsiderou suas políticas e modalidades de direcionamento da ajuda para alinhá-los aos novos princípios da cooperação para o desenvolvimento, face à evolução das necessidades dos países beneficiários. Outros países do CAD exercem pressão para que ela reforce a coordenação de seus programas de AOD, na ótica da realização</p>

(Cont.)	<p>bem-estar social, preservação do meio-ambiente, acesso à água, alimentos e energia, crescimento e paz entre as nações. O país revela que busca com isso habilidade econômica e cultural e fortalecer o papel e imagem da Itália frente ao mundo.</p> <p>1) O programa de ajuda italiano é regido pela lei nº49 de 1987. A própria comunidade italiana está consciente das lacunas que apresenta essa lei e da necessidade de reformá-la. Desse modo, o governo criou em 1995 o Comitê Interministerial de Planejamento Econômico (CIPE) que aprovou as linhas e diretrizes para uma nova política de cooperação para o desenvolvimento, mostrando os diferentes setores de intervenção por objetivo político, econômico e humanitário. E em 1999 a instância do MRE responsável pela política de cooperação para o desenvolvimento, a Direção Geral de Cooperação para o desenvolvimento (DGCS) aprovou as linhas e diretrizes para a luta contra a pobreza, propondo refazer o sistema e seus procedimentos de cooperação para o desenvolvimento com um novo quadro legislativo propondo orientações intersetoriais e pluridimensionais claras. As linhas baseiam-se em quatro objetivos primordiais:</p> <p>1.1) promover um quadro institucional propício à luta contra a pobreza, melhorando a governança e gestão do setor público e favorecendo a democracia;</p> <p>1.2) promover a descentralização política e administrativa e o papel das comunidades locais no processo de desenvolvimento;</p> <p>1.3) associar as atividades setoriais às atividades integradas com maior previsibilidade da ajuda para o desenvolvimento local;</p> <p>1.4) trabalhar em cooperação com todas as partes do <i>Sistema Itália</i> e com outros doadores nas fases de programação, implementação e avaliação do processo.</p> <p>2) A DGCS definiu o <i>Sistema Itália</i> que compreende vários atores no sistema italiano de cooperação para o desenvolvimento como as autoridades</p>	<p>dos ODM e orientados a resultados. Será necessário demonstrar uma vontade política nessas mudanças. Apesar da vontade geral de agir em favor dos ODM, a ação da Itália nesta questão não se funda em nenhuma declaração de princípio ou quadro estratégico.</p> <p>1) a Itália não dispõe de uma estratégia coerente de integração sistemática da luta contra a pobreza face ao seu conjunto de diretrizes sobre as atividades de ajuda. Enquanto que em 1997 a luta contra a pobreza figurava o centro do relatório anual da DGCS ao Parlamento, em 2004 esse relatório não fez mais que referências pontuais à redução da pobreza. As intervenções da Itália nessa questão correm riscos de ter a forma de projetos no lugar de compor uma integração sistemática com compromissos plurianuais;</p> <p>1.1) não avançou no sentido de formulação de um novo quadro legislativo com orientações estratégicas claras;</p> <p>1.2) Não apresentou avanços no sentido de descentralizar as tomadas de decisões operacionais (Cooperação descentralizada representa uma % baixa da AOD italiana, menos de 1%);</p> <p>1.3) Não se atenta a alinhar a ajuda aos planos estratégicos dos países beneficiários, e com relação à alocação dos recursos por setor, o país tende a dispersar seus investimentos devido à multiplicidade de setores;</p> <p>1.4) Há pouca coordenação e colaboração entre todos os níveis, entre os serviços centrais e os escritórios locais que trabalham com o tema, com as ONGs e atores públicos. Não há uma ação que coordene os grupos de interesse com o parlamento. As ONGs reclamam da complexidade excessiva dos procedimentos internos à DGCS, da demora na aprovação dos projetos (36 meses no mínimo) e controle financeiro e exigências supérfluas. Não é referente só a ONGs, como também grupo de interesse e outra instâncias da sociedade civil.</p> <p>2) Pouco progresso parece ter sido realizado quanto à operacionalização do <i>Sistema Itália</i>. Essa abordagem fundada na integração e no diálogo permitiria a Itália de gerar uma visão nacional comum articulada em torno do programa de ajuda mais estratégico e mais orientado a resultados.</p>
(Cont.)		

(Cont.)	<p>italianas, as empresas, as ONGs, as universidades e centros de pesquisa.</p> <p>3) O MRE reconhece as fraquezas de sua ajuda bilateral.</p> <p>4) A DGCS reconhece a importância do retorno das informações sobre os avanços dos programas de ajuda. A unidade de avaliação da DGCS conta com cinco pessoas encarregadas de assegurar a integridade das avaliações dos programas.</p> <p>5) A DGCS manifesta sua intenção de avançar nas questões de maior diálogo e informação ao público sobre suas estratégias de ajuda ao desenvolvimento.</p> <p>6) A Itália, como membro do CAD, se compromete a angariar esforços para tornar a coerência das políticas a serviço do desenvolvimento e a dispor de meios necessários para promovê-la.</p> <p>7) O governo italiano está consciente das vantagens que apresenta a desvinculação da ajuda do ponto de vista do desenvolvimento e se aderiu à recomendação de CAD de 2001 para o desligamento da ajuda a 49 países menos avançados.</p>	<p>3) Ausência de um sistema de gestão de pessoas especializadas na DGCS. O número de pessoas especializadas foi reduzido de 467 para 413 (no período 2000 – 2004). Dispõe de técnicos e especialistas sob contrato de curta duração, configurando um obstáculo para a colaboração eficaz no plano local. A DGCS tem escassez de mão-de-obra, apesar de seu nível suficiente de recursos e há então pouca capacidade de desenvolvimento de sua programação bilateral.</p> <p>4) O CAD constatou um frágil sistema de avaliação e a informação que retorna sobre seus projetos está orientada para o estabelecimento de rendimentos financeiros.</p> <p>5) Diálogo limitado com o público sobre essas questões. Não constatou a adoção de uma política de informação moderna, transparente e eficaz. O CAD recomenda que a DGCS tenha uma iniciativa mais participativa e aberta ao público, que precise o lugar que ocupa o interesse nacional nos programas de ajuda a fim de reforçar a legitimidade dos objetivos da política de ajuda para o desenvolvimento no plano nacional e sensibilizar o público italiano sobre os objetivos do desenvolvimento.</p> <p>6) a Itália deverá vencer sérios obstáculos para reforçar a coerência de suas políticas. As questões de coerência das políticas frequentemente são influenciadas por grupos de interesse ativos e organismos públicos, cujos principais objetivos e responsabilidades nem sempre coincidem com a luta contra a pobreza no mundo.</p> <p>7) A recomendação do CAD sofreu uma resistência dentro da Itália, principalmente de parte do setor de empresas. Em 2002 o CIPE integrou a recomendação à legislação italiana, mas sem ampliar seu campo de aplicação.</p>
---------	--	--

Quadro 3: Itália quanto as suas intenções e as avaliações do CAD.

Elaborada pela autora, com base em CAD (2004), CDG (2007), MRE ITÁLIA (2007).

Uma vez apresentadas as intenções dos dois países quanto as suas políticas de cooperação para o desenvolvimento, vale relatar alguns dados sobre a quantidade da AOD de cada país bem como sua variação e distribuição em canais de ajuda, reunidos na tabela 3.

TABELA 3
Alguns dados estatísticos da AOD de Holanda e Itália

Informações gerais sobre a AOD	Holanda	Itália
Quantia da AOD em 2006 (em milhões de dólares)	5452	3672
Parcela do PIB correspondente à AOD em 2006 (%)	0,81%	0,20%
Varição da AOD 2005-2006 (%)	4,2	- 30
Parcela da AOD que é canalizada por meios multilaterais (%)	30	57,1
Quantia da AOD que corresponde ao alívio da dívida em 2006 (milhões de dólares)	294	1604
Parcela da AOD correspondente à ajuda ligada em 2006 (%)	13%	92%
Parcela da AOD bilateral para ajuda humanitária em 2005 (%)	16,3	2,6
Parcela da AOD destinada a Programas de Ajuda (%)	9,5	1,3
Quantia da AOD destinada à África Subsariana em 2005 (milhões de dólares)	1414	851
Parcela da AOD destinada a Moçambique em 2006	1,2	0,6
Total desembolsado em 2006 nos projetos de ajuda para Moçambique (milhões de euros)	66,67	28

Elaborada pela autora, com base em: CAD (2004), CAD (2006a), CAD (2006c), CAD (2007a), CDG (2006a), CDG (2006b), ODAMOZ (2007).

Uma vez apresentadas as políticas de cooperação de cada país para o desenvolvimento, serão analisadas suas estratégias para reduzir a pobreza em Moçambique, para que se possa compreender como seus comportamentos frente à cooperação podem elucidar as motivações que os orientaram nas tomadas de decisão para tal.

4.4 As motivações do ator, segundo Elster e a cooperação holandesa e italiana para redução da pobreza em Moçambique.

Visto que Moçambique é considerado um *show case* para o desenvolvimento entre os países menos avançados, pode-se perceber que tanto a Holanda como a Itália se mostram interessados em ajudar no desenvolvimento do país. As iniciativas bilaterais de cada país para o desenvolvimento de Moçambique se inserem em diversos setores e programas, sendo a ajuda canalizada tanto pelo orçamento nacional quanto pelas agências e organizações internacionais e ONGs, como mostram os quadros nos anexos B e C.

A partir da análise dos quadros das estratégias de cada país para mitigar a pobreza em Moçambique, admite-se que a Holanda dispõe de uma quantia mais elevada de recursos em relação à Itália e a maior parte de seus programas são de longo prazo.

No caso da Itália, compreende-se pertinente considerar que a atuação do país intervém em muitos setores para o desenvolvimento de Moçambique. Porém, as carências estruturais da cooperação italiana em matéria de planejamento e programação orçamentária prejudicam a eficácia da coordenação com os parceiros de Moçambique (CAD, 2004).

Ainda assim, há que se admitir a inexistência de uma estratégia oficial do país em Moçambique, como relata o CAD (2004):

“A Itália não dispõe de uma estratégia oficial no país. São enunciados de programas de 3 anos, documentos mais vagos em sua formulação e meios analíticos e que servem de referência às missões naquele país. A impressão dos parceiros para o desenvolvimento em Moçambique é que o Estado italiano não vê utilidade na elaboração de estratégias oficiais para o país nem de configurar em seus anúncios de programas de 3 anos uma verdadeira análise estratégica⁷⁵” (CAD, 2004).

Outro ponto a ser destacado é o da ausência de um sistema de avaliação de seus projetos em Moçambique, ou seja, a Itália registra um pequeno número de informações sobre a construção e justificativa de seus programas. E ainda, apesar do *Sistema Itália* representar coletivamente os interesses da comunidade italiana e uma força de apoio ao desenvolvimento dos países, ele não mostra evidência de uma colaboração inerente ao sistema.

⁷⁵ Versão livre de: «Dans ses relations avec le Mozambique, l'Italie n'a pas de stratégie officielle. Ce sont des énoncés de programme sur trois ans, documents plus vagues dans leur formulation et moins analytiques, qui servent de référence aux missions sur le terrain. L'impression générale des partenaires au développement dans le Mozambique est que l'état-major italien ne voit pas l'utilité d'élaborer des stratégies officielles pour les pays ni de faire figurer dans les énoncés de programmes sur trois ans une véritable analyse stratégique».

A Itália dispõe de uma rede bem estabelecida e ativa de ONGs em Moçambique. No entanto, no que diz respeito à atuação das ONGs italianas em Moçambique, vale considerar a postura unânime das mesmas com relação à complexidade dos procedimentos impostos pela administração italiana. Devido a demora na aprovação dos projetos e na complexidade dos procedimentos, o financiamento das ONGs provém, na maior parte das vezes, da UE. O país também dispõe de um grupo do setor privado em Moçambique, financiado pelos programas de infra-estrutura cada vez mais engajado nas relações comerciais com o mercado vizinho da África do Sul. O setor reúne 70 empresas italianas que compõem a “Associação das empresas italianas”, sob o status de uma ONG local (CAD, 2004).

Em julho de 2007 o MRE da Itália firmou um acordo de cooperação científica e de financiamento direto com o governo de Moçambique nas áreas de estudos ambientais, agrícola e da medicina. Segundo o MRE da Itália esse acordo revela o dever comum dos dois países de estender os setores de cooperação entre ambos e que essa ajuda é necessária, mas é preciso “principalmente uma ajuda no reforço da cooperação no plano econômico e de aumento do volume de trocas comerciais. O objetivo é de favorecer os investimentos das empresas italianas⁷⁶” (COOPERAÇÃO ITALIANA PARA O DESENVOLVIMENTO⁷⁷), das quais muitas delas já estão presentes em Moçambique.

Considerando-se as evidências, admite-se, neste caso, que a Itália atrela cooperação a negócios e comércio, uma vez que suas políticas estão orientadas por esses objetivos e interesses racionais, o que pressupõe um comportamento como um ator que se orienta por motivações racionais. Como sintetiza o quadro 4, considera-se pertinente apontar as motivações para a ação, segundo Elster, que orientam os atores, neste caso, Holanda e Itália, na decisão de agir para a cooperação. Há que se considerar o quadro 4 como um exercício não conclusivo de tal classificação, uma vez que outros recursos de método seriam necessários para tal. Apesar disso, admite-se que este pode ser uma primeira aproximação para tal classificação e que, como tal, e ressalvados os limites colocados, pode ser útil para compreender a dinâmica da cooperação neste caso.

⁷⁶ Versão livre de: "soprattutto del rafforzamento della cooperazione in campo economico e dell'aumento del volume dell'interscambio commerciale. L'obiettivo - ha aggiunto - e' quello di favorire gli investimenti delle imprese italiane".

⁷⁷ Disponível em <<http://cooperazione.agi.it/in-primopiano/notizie/200707112118-cro-rt11150-art.html>> Acesso em 13 setembro 2007.

Motivações para a ação, segundo Elster		
	Racionais	Normativas
Holanda		<ul style="list-style-type: none"> - Inserção muito cedo na cooperação com Moçambique: década de 1970; - Compõe o grupo dos <i>like-minded countries</i> que realizam cooperação pura; - Adoção de Política Coerente para o Desenvolvimento – exemplo de boa prática - Dispõe de um quadro estratégico: <i>Mutual interests, mutual responsibilities</i>; - Posiciona-se entre os doadores mais generosos do CAD, alto nível de aporte de AOD – configura modelo de doador; - Objetivo supremo de reduzir a pobreza e alcançar os ODM; - Concentra sua ajuda em 36 países e em dois ou três setores de cada um deles; - Ocupa o 1º lugar no ICD; - NCDO capaz de informar ao público sobre as políticas de cooperação para o desenvolvimento que o país realiza; - Alcançou já na década de 1970 o objetivo traçado pela ONU de 0,7% do PIB para AOD; - Estabelece política de alinhamento com o PARPA; - Suporte orçamentário setorial.
Itália ⁷⁸	<ul style="list-style-type: none"> - relações de cooperação com propósitos econômicos; - fortalecer papel e imagem do país frente ao mundo; - pouco avanço em relação às recomendações do CAD; - ausência de um quadro legislativo estratégico; - pouca coordenação entre os níveis e diferentes esferas nacionais, as instituições públicas, ONG's, e outras entidades; - diálogo limitado com o público; - ausência de política de informação transparente e sistema de avaliação inadequado; - autoridades são menos voluntaristas do que poderiam ser; - crescimento limitado da AOD; - longe de alcançar o objetivo de Monterrey, pois aporta somente 0,20% do seu PIB para AOD em 2006; - quase metade da AOD é direcionada para o alívio da dívida dos países menos avançados; 	<ul style="list-style-type: none"> - cooperação integra política externa (solidariedade e paz entre as nações).

⁷⁸ Segundo as motivações racionais para a cooperação neste caso, vale considerar que tal classificação exigiria ainda um exercício quanto aos ganhos secundários que a Itália teria com tais estratégias. No entanto, por falta de documentação não foi possível adquirir tal informação.

	<ul style="list-style-type: none"> - não há preocupação em alinhar sua ajuda com estratégias de redução da pobreza de países beneficiários - dispersão de investimentos em múltiplos setores; - foco em projetos e não em programas ligados ao orçamento; - ocupa a 19ª posição no ICD; - grande parcela da AOD é vinculada a apoio financeiro e apoio a projetos; - tomadas de decisões operacionais são centralizadas. 	
--	--	--

Quadro 4: Síntese: motivações para a ação, de Jon Elster, que orientam diferentes atores, no caso, países, em suas decisões para a cooperação.

Elaborado pela autora, com base em: CAD (2004), CAD (2006a), CAD (2006c), CAD (2007a), CDG (2006a), CDG (2006b), CDG (2007), MRE ITÁLIA (2007), MRE HOLANDA (2004), MRE HOLANDA (2006), MRE HOLANDA (2007), NCDO.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora a teoria dos jogos apresentada neste trabalho prescreva o comportamento de atores racionais como a preferência pela deserção, visto que o custo para cooperar é alto e eles agem conforme seus interesses próprios é possível interpretar a atuação a partir de outros modelos de dilemas de ação coletiva. O ator pode estar orientado também por elementos de natureza normativa e princípios e valores que os mobilizariam frente a um mal coletivo. O esforço deste trabalho esteve focado no estudo das estratégias de cooperação para redução da pobreza dos dois países membros do CAD – Holanda e Itália – para então discutir as motivações que podem ter um ator racional ao decidir cooperar.

A análise do comportamento desses países no contexto de cooperação do CAD – que configura um papel de moderador para garantir, de certa forma, a participação de um número mínimo de Estados – torna-se útil para perceber a assimetria entre os mesmos no que tange à intensidade e fluxos de ajuda. Essa assimetria, apresentada nos quadros comparativos dos dois países, permite compreender as diferentes motivações das quais partem um Estado na elaboração de sua estratégia em estruturas de interação que exigem soluções para os dilemas de ação cooperativa.

A interdependência característica do mundo contemporâneo revela a pobreza como um dos maiores desafios enfrentados pelos países. Visto a gravidade da incidência da pobreza no mundo, em lugares onde esse problema tem sido mais bem equacionado, existe um entendimento comum entre os países, que se acordaram no comprometimento para a solução do problema. Esses acordos de âmbito internacional buscam conjugar esforços por parte de países ricos para o alívio da situação de pobreza de países pobres, estabelecendo objetivos e metas com prazos definidos, reunidos nos ODM. No caso específico em estudo neste trabalho, vale considerar o papel do GoM como facilitador da cooperação, uma vez que o compromisso do país tanto com suas estratégias nacionais de redução da pobreza quanto com a alocação adequada dos recursos vindos do país doador incentiva a cooperação internacional, assegurando o retorno das avaliações acerca da ajuda. Para tanto, compreende-se a existência de atores que, mobilizados frente ao mal coletivo, decidem participar da cooperação sem atrelá-la a negócios ou a ganhos materiais estritos. Esses atores configurariam o comportamento de alguns Estados no sistema de cooperação internacional, os quais, provavelmente guiados por princípios éticos e fundamentados na busca por mais igualdade social, dispor-se-iam a colaborar com altos níveis de ajuda para o alívio da pobreza.

A partir das análises documentais realizadas, a política holandesa de cooperação permite atribuir ao país as características que pressupõe um ator guiado por elementos de ordem normativa e de princípios éticos, considerando que o MRE deixa claro seu compromisso com a obrigação de cooperar para aliviar a pobreza e com os ODM. Seu comportamento é evidenciado a partir do grande aporte de ajuda para redução da pobreza em Moçambique, e é assim reconhecido pelo CAD como um modelo de país doador no cenário internacional da cooperação para o desenvolvimento.

No que concerne à política italiana de cooperação esta parece não se revelar, pelo menos não no mesmo nível da política adotada pela Holanda, orientada por razões de ordem normativa, ainda que exista o comprometimento do país face aos acordos internacionais de cooperação para mitigação da pobreza. Admite-se que isso se deve principalmente ao fato da Itália apresentar uma tendência a vincular sua ajuda aos interesses por negócios e comércio de uma forma que o país possa auferir ganhos individuais ao participar da cooperação. Ao refletir sobre o comportamento italiano na cooperação para o desenvolvimento e sobre a avaliação de suas políticas para tal torna-se possível elucidar uma aproximação do país ao ator orientado por motivações racionais.

Dada a tipologia proposta por Elster (1992) e das evidências apresentadas no trabalho, pode-se classificar o comportamento dos Estados no dilema da cooperação, muito embora se deva admitir que a ação desses países na cooperação não seja estritamente caracterizada por uma orientação unicamente racional ou unicamente normativa. O comportamento apresentado pela Holanda no caso de sua cooperação para a redução da pobreza em Moçambique permite alocá-lo entre os tipos kantianos de todo dia; esse tipo de ator é aquele que coopera incondicionalmente, pois considera a cooperação universal superior à deserção universal e pode-se dizer que é insensível aos custos da cooperação. Essa cooperação se verifica principalmente pela grande quantidade de recursos direcionados para a melhoria de vida da população de países pobres. No caso específico da cooperação com Moçambique, a ajuda está associada ao PARPA, sendo que, explorando as informações do anexo B, 83% de seus programas são de longo prazo. Dessa maneira, admite-se que o país considera sua participação na cooperação como um elemento fundamental e oportuno para colaborar na redução da pobreza mundial, já que este objetivo compõe a política externa do país e o seu pioneirismo no sistema de cooperação para o desenvolvimento.

No caso da Itália, existe uma tendência que a aproxima mais do tipo do ator racional, lembrando que, segundo Elster, este ator age tendo em vista seu objetivo individual ao final da ação coletiva, e é também denominado *free rider*, uma vez que toma a deserção como estratégia dominante. Essa caracterização da Itália pode ser considerada uma vez que suas ações cooperativas estão embasadas no estabelecimento de

negociações e relações comerciais que possam auferir uma contrapartida, como evidenciado pela agência de cooperação italiana (2007). Ao mesmo tempo, o país também apresenta algumas nuances de outros tipos, como por exemplo, com os colaboradores que, segundo o mesmo autor citado, são aqueles que consideram imperativo cooperar quando um número expressivo de atores já o faz e apresentam um comportamento orientado por uma norma social de adesão, baseada na obrigação coletiva, como neste caso, os ODM. Há que se admitir que a Itália faça doações a Moçambique em projetos para reduzir a pobreza, porém esses recursos estão em um patamar inferior àquele estabelecido em acordos internacionais, além de não serem alinhados em relação ao plano estratégico do país beneficiário. Ao trazer as informações do anexo C, apenas 60% de seus projetos são de longo prazo e quanto aos projetos com prazo final para 2007, mais da metade destes são de ONGs italianas que ainda não tiveram seus fundos desembolsados para finalização dos mesmos. Esse país apresenta uma situação ambígua, na qual a direção de seu comportamento pode seguir dois tipos de orientação, segundo Elster.

Desse modo, considera-se relevante concluir, segundo a teoria dos jogos e mais especificamente, a tipologia de Elster, que os atores participantes da cooperação agem motivados por razões diversas, colaborando alguns mais outros menos. No caso estudado, os países contribuem de forma mais ou menos significativa para a cooperação para alívio da pobreza, de acordo com seus próprios interesses e com a importância que consideram a causa da ajuda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGI E LA COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO. **ITALIA-MOZAMBICO: FIRMATI ACCORDI DI COOPERAZIONE 2007**. Disponível em <<http://cooperazione.agi.it/in-primo-piano/notizie/200707112118-cro-rt11150-art.html>> Acesso em 03 setembro 2007.

AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em <<http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Portugues/Areas/cooperacion/internacional/don-antes/inicio.htm>> Acesso em 16 de abril 2006.

ALVES, J. A. L. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

AQUINO, André Rodrigues de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As Redes Globais de Política Pública e o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE: TEMAS EMERGENTES** PUC RS, 2, 2003, Porto Alegre. Anais... Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2003. p.1- 27.

BANCO MUNDIAL. **A working paper of the centre lebrer for the World development report 2000/1 of the world bank "attacking poverty" Paris, 1999**. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/02/24/000265513_20040224165447/Rendered/PDF/wdr27899.pdf> Acesso em 11 março 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza**. Panorama geral. 2001. Disponível em <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/94.html> Acesso em 11 março 2006.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT. **Mozambique. Document de stratégie par pays**. 2006-2009. Disponível em <http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/OPERATIONS_INFORMATION/MOZAMBIQUE%20-%20DSP%202006-09.PDF> Acesso em 13 abril 2007.

BBC News. **Netherlands 'does most for poor'**. 2006. Disponível em <<http://www.cgdev.org/content/article/detail/9385/>> Acesso em 03 setembro 2007.

CAMARGO, Sonia de. Governança Global: utopia, desafio ou armadilha? In: **Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n°16, 1999.

CAMPOS, Taiane Las Casas. "Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais: uma introdução ao debate". In: Taiane Las Casas CAMPOS. **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005.

CARTA DA ONU. **Nações Unidas no Brasil**. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php> Acesso em 10 maio 2006.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Commitment to development index 2006a**.
Country Report: **Italy**. Disponível em
<http://www.cgdev.org/doc/cdi/2007/country_reports/Italy_2007.pdf> Acesso em 10 outubro 2007.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Commitment to development index 2006b**.
Country Report: **Netherlands**. Disponível em
<http://www.cgdev.org/doc/cdi/2007/country_reports/Netherlands_2007.pdf> Acesso em 10 outubro 2007.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Commitment to development index 2007**.
Disponível em <<http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi>> Acesso em 10 outubro 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés. 2001**.
Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/31/52/34239247.pdf>> Acesso em 15 junho 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **Examen des politiques et programmes des Pays-Bas en matière de coopération pour le développement. 2006a**.
Disponível em
<http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr_2649_33721_37425587_1_1_1_1,00.html>
Acesso em 25 abril 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **Italie. Examen du CAD par les pairs: principales conclusions et recommandations. 2004**. Disponível em
<http://www.oecd.org/document/16/0,3343,fr_2649_33721_33741584_1_1_1_1,00.html>
Acesso em 24 abril 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **Perspectives économiques en Afrique 2005/6 Mozambique. 2006b**. Disponível em
<<http://www.oecd.org/dataoecd/16/32/36799658.pdf>> Acesso em 08 fevereiro 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **L'annexe statistique de la publication 'Coopération pour le développement, Rapport 2006' 2007a**. Disponível em

<http://www.oecd.org/document/10/0,3343,fr_2649_34447_34036298_1_1_1_1,00.html>
Acesso em 05 abril 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **L'OCDE passe en revue l'action des Pays-Bas dans le domaine de l'aide au développement.** 2006c. Disponível em <http://www.oecd.org/document/33/0,3343,fr_2649_33721_37430561_1_1_1_1,00.html>
Acesso em 20 abril 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **L'aide au développement consentie par les pays de l'OCDE affiche un recul de 5,1% en 2006.** 2006d. Disponível em <http://www.oecd.org/document/49/0,3343,fr_2649_33721_38341873_1_1_1_1,00.html>
Acesso em 15 maio 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **Pays-Bas : examen par les pairs. Rapport Complet.** 2006e. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>> Acesso em 15 maio 2007.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)/OCDE. **Perspectives économiques en Afrique 2007b Mozambique.** Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/40/43/38581924.pdf>> Acesso em 15 março 2007.

DECLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT. **Forum à Haut Niveau.** Paris, 28 février – 2 mars 2005. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>> Acesso em 28 março 2007.

DOLMAN, A. J. **The Like-Minded Countries and the New International Order: Past, Present and Future Prospects.** Abstract. In: Cooperation and Conflict. Vol. 14, N° 02, p.57-85, 1979. SAGE Publications. Disponível em <<http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/14/2/57>> Acesso em 02 outubro 2007.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 2002.

ELSTER, J. **El Cemento de la Sociedad: las paradojas del orden social.** Barcelona, Editorial Gedisa, 1992.

ELSTER, J. The market and the forum: three varieties of political theory. In: ELSTER, J; HYLLAND, A. **Foundations of social choice theory.** New York: Cambridge University Press, 1989.

FAITE, Olívia Maria. **Descentralização em Estados Federativos e Unitários: contrastando as experiências do Brasil e de Moçambique.** 2005. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FILGUEIRAS, C. "A ajuda internacional para o desenvolvimento: realidade e desafios atuais". In: Taiane Las Casas CAMPOS. **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005.

FLORES, R. P. **Teoría de los Juegos e Individualismo Metodológico de Jon Elster**: un acercamiento para el análisis de la educación. Cinta de Moebio: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, ISSN 0717-554X, N°. 8, 2000. Disponível em <<http://www.moebio.uchile.cl/08/pedroza.htm>> Acesso em 10 agosto 2007.

FRY, Peter (org.) **Moçambique**: ensaios. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GILLINSON, S. **Why Cooperate?** A Multi-Disciplinary Study of Collective Action. Working Paper 234. London: Overseas Development Institute, 2004.

HALL, Anthony; MIDGLEY, James. Pobreza, desigualdade e desenvolvimento. Política Social para o Desenvolvimento 2004. In: Taiane Las Casas CAMPOS. **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005.

JACOBSON, R. **Mozambique and the construction of gendered agency in war**. Women's Studies International Forum, p.499-509, 2006. Disponível em <www.elsevier.com/wsif> Acesso em 14 maio 2007.

LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. **Desenvolvimento para cétricos**: como melhorar o desenvolvimento de capacidades. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

LOEWENSTEIN, Irene. Moçambique: alfabetização e outras lições. In: FERES, J.B; SARAPU, V.C; LOEWENSTEIN, I. **África Atual**: três histórias várias questões. Petrópolis: Editora Vozes, 1988.

MAXWELL, Simon. **Heaven or Hubris**: Reflections on the New Poverty Agenda. Disponível em <<http://www.rawoo.nl/main-5l.html>> Acesso em 11 março 2006.

MILLET, D; TOUSSAINT, E. **O faz-de-conta da ajuda ao desenvolvimento**. Le Monde diplomatique. 2005. Artigo disponível em <<http://diplo.uol.com.br/imprima1130>> Acesso em 7 março 2007.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI. **Rapport prévisionnel et de programme sur les activités de la coopération au développement pour l'année 2007**. Disponível em <<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdqcs/italiano/Pubblicazioni/pdf/RelazionePrevisionale2007-fr.pdf>> Acesso em 13 setembro 2007.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Dutch Aid Policy**. 2007. Disponível em <<http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes>> Acesso em 14 setembro 2007.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Millennium development goal 8: developing a global partnership for development.** Progress report by the Netherlands. 2006. Disponível em <<http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/mdg-8-rapport-2006-engels.pdf>> Acesso em 14 setembro 2007.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Results in Development.** 2004. Disponível em <<http://www.minbuza.nl/binaries/afbeeldingen-nieuw/service/results-in-development-1.pdf>> Acesso em 14 setembro 2007.

MORROW, James D. **Game theory: for political scientists.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE TO MOZAMBIQUE DATABASE (ODAMOZ). **Projetos por doador.** 2007. Disponível em <http://www.odamoz.org.mz/ptreports/rpt_donor.asp> Acesso em 30 julho 2007.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva.** São Paulo: EDUSP, 1999.

ORENSTEIN, L. **A estratégia da Ação Coletiva.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). **Faire reculer la pauvreté: le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement.** 2005. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/31/4/34839888.pdf>> Acesso em 14 março 2007.

OUTHWAITE, W; BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de Normalização:** normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. Disponível em <http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_monografias.pdf>

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório Anual 2005 A Time for Bold Ambition,** p.17. Disponível em <<http://www.undp.org/annualreports/2005/english/IAR05-English.pdf>> Acesso em 11 março 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005a.** Cooperação Internacional numa encruzilhada. Ajuda, comércio e segurança num mundo desigual. Disponível em

<http://hdr.undp.org/reports/global/2005/portuguese/pdf/hdr05_po_complete.pdf> Acesso em 11 março 2006.

PROGRAMA DE AÇÃO PARA REDUÇÃO DA POBREZA (PARPA II) 2006-2009. Governo de Moçambique. Disponível em <http://www.mpd.gov.mz/documents/parpa/PARPA_II_aprovado_com_Matriz_Final.pdf> Acesso em 20 abril 2006.

RAHNEMA, M. Pobreza. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

REINICKE, Wolfgang H. Governança em um mundo pós-interdependente a caminho de uma política pública global. In: **Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação.** São Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, nº16, 1999.

RICUPERO, R. UNCTAD (2003). Prefácio. In: LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. **Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades.** São Paulo: Editora UNESP, 2006.

SACHS, J. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMOUTS, Marie-Claude et al. **Dictionnaire des relations internationales.** Paris : Dalloz, 2006. 2.ed.

SOARES, A. **Para Sueco ver: uma reflexão sobre a cooperação sueca em Moçambique (1975-2004).** 2006. 240f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SOARES, G. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão.** São Paulo: EDUSP, 1994.

SOUZA, M. Cap II – Ineficiência e males coletivos (mimeo).

SOUZA, M. **Solidariedade e Interesses na Gestão de Recursos Hídricos.** 2003. 324f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TAYLOR, M e WARD, H. **Chicken, Whales and Lumpy Goods: Alternative Models of Public Goods Provision.** In: Political Studies, 1982, v. 30, p.350-70.

TODARO, Michael P. **Economic Development in the Third World**. New York: Longman, 1989.

UNCETA, K. **El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo**, s/d. Disponível em
<<http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Cooperacion/Unceta%20Koldo.PDF>> Acesso em 10 abril 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Executive Board. **Country Programme Document for Mozambique 2007-2009**. 2007. Disponível em
<http://www.undp.org.mz/en/undp_mozambique/cpd> Acesso em 5 maio 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Mozambique**: National Human Development Report 2005b. Human Development to 2015. Reaching for the Millennium Development Goals. Disponível em
<http://origin-hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=952> Acesso em 27 fevereiro 2007.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. 2007. Disponível em
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>> Acesso em 2 maio 2007.

Sites visitados

AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO DE MOÇAMBIQUE. Disponível em
<<http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim347.html>>

BANCO MUNDIAL - MOÇAMBIQUE. Disponível em
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382138~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:382131,00.html>>

COMITÊ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO (CAD/OCDE). Disponível em
<http://www.oecd.org/departement/0,3355,fr_2649_33721_1_1_1_1_1_1,00.html>

DUTCH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. Disponível em
<<http://www.minbuza.nl/en/home>>

EMBASSY OF ITALY IN MAPUTO. Disponível em
<http://www.ambmaputo.esteri.it/Ambasciata_Maputo>

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. Disponível em <<https://www.govnet.gov.mz>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE) Moçambique. Disponível em [<http://www.ine.gov.mz/>](http://www.ine.gov.mz/)

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI. Disponível em [<http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Cooperaz_Sviluppo/>](http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Cooperaz_Sviluppo/)

OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE TO MOZAMBIQUE DATABASE (ODAMOZ). Disponível em [<http://www.odamoz.org.mz/ptreports/rpt_donor.asp>](http://www.odamoz.org.mz/ptreports/rpt_donor.asp)

PARCERIA DE APOIO AO PROGRAMA. Disponível em [<http://www.pap.org.mz>](http://www.pap.org.mz)

ROYAL NETHERLANDS EMBASSY MAPUTO. Disponível em [<http://www.mfa.nl/map-en/development>](http://www.mfa.nl/map-en/development)

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE. Disponível em [<http://www.uem.mz/grp/europa.htm>](http://www.uem.mz/grp/europa.htm)

ANEXO A – Objetivos, Metas e Indicadores de Desenvolvimento do Milênio

OBJETIVOS E METAS
Objetivo 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome
Meta 1. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população cujo rendimento é inferior a um dólar norte-americano por dia
Meta 2. Reduzir para metade entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome
Objetivo 2. Atingir o ensino primário universal
Meta 3. Garantir que, até 2005, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário
Objetivo 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomização das mulheres
Meta 4. Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015
Objetivo 4. Reduzir a mortalidade de crianças
Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças com menos de 5 anos
Objetivo 5. Melhorar a saúde materna
Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna
Objetivo 6. Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças
Meta 7. Até 2015, ter detido a propagação do HIV/SIDA e começado a inverter a tendência atual
Meta 8. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual
Objetivo 7. Garantir a sustentabilidade ambiental
Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais
Meta 10. Reduzir para metade, até 2015, a proporção da população sem um acesso permanente a água potável salubre
Meta 11. Até 2020, conseguir obter uma melhoria significativa da vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados
Objetivo 8. Criar uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento
Meta 12. Continuar a implementar um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório (Inclui um compromisso em relação à boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza – tanto em nível nacional como internacional)
Meta 13. Satisfazer as Necessidades Especiais dos Países Menos Avançados (Inclui: o acesso num regime isento de direitos e não sujeito a quotas das exportações dos países menos avançados; um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres altamente endividados e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais

generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza)
Meta 14. Satisfazer as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (mediante o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e as conclusões da 22ª sessão extraordinária da Assembleia Geral)
Meta 15. Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.
Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e por em execução estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo.
Meta 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em desenvolvimento.
Meta 18. Em cooperação com o setor privado tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial da tecnologia de informação e de comunicações.

*Os indicadores a utilizar em relação aos objetivos 7 e 8 terão ainda de ser determinados com precisão

Fonte: Banco Mundial, 2001.

ANEXO B – Os projetos da Holanda para redução da pobreza em Moçambique

Nível	Área	Fundos totais (euros)	Total desembolsado até 2007	Descrição/Pessoas atingidas	Período
Nacional	Administração governamental	4 000 000	0	Fundos arrecadados para planeamento do distrito.	1/2008 – 12/2011
Nacional	Educação superior	9 200 000	0	Programa de bolsas para ensino superior.	1/2008 – 12/2010
Nacional	Governo e sociedade civil	900 000	850 800	Executado através do PNUD. implementação do plano estratégico da terceira parte da reforma política.	7/2004 – 12/2007
Nacional	Desenvolvimento de serviços legais e jurídicos	2 050 000	1 802 211	Junto à FAO. suporte ao ambiente judiciário do país.	4/2005 - 3/2008
Nacional	Apoio ao orçamento	54 000 000	36 000 000	Suporte orçamentário 2006-2008	12/2005 – 12/2008
Nacional	Fortalecimento da sociedade civil	1 411 000	448 500	Junto com outros doadores: Inglaterra, Suécia, Suíça e Dinamarca. estabelecer fundo para o uso sustentável dos recursos naturais das comunidades.	11/2005 – 12/2009
Nacional	Combate às doenças sexualmente transmissíveis	2 065 372	1 567 000	Parcerias com o setor privado para apoiar políticas de prevenção da AIDS em pequenas e médias empresas.	12/2005 – 12/2008
Nacional	Saúde básica	11 530 000	8 187 000	Suporte ao setor de saúde	1/2006 – 12/2008
Nacional	Formação profissional	6 250 000	2 079 000	Reforma do setor de treinamento e educação técnica e profissional	5/2006 – 12/2010
Nacional	Políticas e programas em matéria de população e gestão	2 913 000	1 749 000	Por meio do UNICEF. fundos para registro de nascimento.	2/2006 – 6/2009
Nacional	Combate às doenças infecciosas	4 000 000	3 772 534	Marketing social para commodities da saúde	2/2005 – 12/2008
Nacional	Educação básica	54 000 000	21 000 000	Suporte ao fundo para o setor de educação	1/2007 – 12/2009
Nacional	Mulher e desenvolvimento	538 134	173 900	Apoio aos fundos da ONG "Woman and Law in Southern Africa" (WLSA)	7/2006 – 12/2010
Nacional	Instituições financeiras oficiais	1 000 000	500 000	Suporte para a fundação de um banco rural	9/2006 – 12/2009

Nacional	Fornecimento de água e saneamento básico	12 450 000	6 500 000	Suporte ao setor de abastecimento de água	10/2006 – 12/2008
Nacional	Política educacional	186 750	186 750	Agenda escolar 2007 para todos os professores.	11/2006 – 8/2007
Nacional	Apoio às ONGs nacionais	303 750	151 875	Apoio ao Centro de Integridade Pública	2/2007 – 12/2009
Nacional	Apoio a serviços e instituições comerciais	1 000 000	600 000	Desenvolvimento sustentável do setor privado	8/2007 – 12/2009
Nacional	Educação	257 000	150 000	Suporte ao desenvolvimento de capacidades da sociedade civil	11/2007 – 12/2008
Nacional	Desenvolvimento rural	1 075 300	105 000	Apoio à instituição de pesquisa para o alívio da pobreza. Cruzeiro do Sul, que foca tem como foco o desenvolvimento rural.	7/2007 – 6/2012
Nacional	Gestão financeira do setor público	2 000 000	600 000	Suporte ao plano estratégico do Tribunal Administrativo (co-financiado por Suécia, Alemanha, Finlândia e UE)	10/2007 – 12/2010
Nacional	Fornecimento de água e saneamento básico, grandes sistemas.	10 413 000	10 413 000	Via Banco Mundial, melhorar qualidade, confiança e sustentabilidade dos serviços de abastecimento de água.	9/1999 – 12/2007
Nacional	Proteção ambiental	1 984 000	1 984 000	Apoio ao IUCN[1] de Moçambique para a criação de capacidades em grupos ambientais da sociedade civil	8/2002 - 6/2007
Nacional	Administração governamental	4 967 000	4 967 000	Via PNUD, apoio ao Programa de Descentralização de Planejamento e Finanças.	6/2002 – 12/2007
Nacional	Desenvolvimento rural	1 015 400	1 015 400	Apoio ao Cruzeiro do Sul no monitoramento de suas atividades em Nampula	5/2002 – 4/2007
Nacional	Educação superior	1 973 600	1 400 000	Via Nuffic[2], Reforma da educação profissional e implementação e capacitação das instituições de ensino superior.	1/2007 – 9/2010
Província Nampula	Educação básica	2 075 000	1 681 770	Apoio ao Instituto Udeba	1/2005 – 12/2009
Província Gaza	Educação primária	3 380 000	2 143 680	Apoio ao Instituto Udeba em suas atividades para o desenvolvimento da educação básica.	11/2005 – 12/2010
Distritos de Inhambane: Inhambane e Maxixe, distritos de Gaza: Xai-xai e Chokwe	Fornecimento de água e saneamento básico, grandes sistemas.	1 290 000	1 219 000	Parceria pública e privada para o abastecimento de água nesses distritos.	2/2005 – 6/2008

Província Nampula	Fortalecimento da sociedade civil	1 240 000	379 627	Apoio à ORAM (associação rural de ajuda mútua) da cidade para implementar programa de participação da sociedade nas iniciativas de desenvolvimento.	1/2006 – 12/2011
Província Cabo Delgado	Água potável e saneamento básico	8 282 750	1 279 000	Apoio a iniciativas de Higiene ambiental e uso produtivo da água.	10/2006 – 12/2010
Província Nampula	Educação superior	322 500	101 600	Financiamento para bolsas de estudo.	2/2007 – 12/2010
Distrito de Sofala: Beira	Apoio a serviços e instituições comerciais	125 000	115 000	Assistência técnica à Empresa Nacional de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique.	8/2006 – 8/2008
Distritos de Tete: Tete e Moatize. Distritos de Manica: Chimoio. Gondola e Manica	Fornecimento de água e saneamento básico. grandes sistemas.	28 539 731	1 959 764	Co-financiamento para melhoria do sistema de abastecimento de água.	6/2006 – 12/2011
Províncias Cabo Delgado e Nampula	Distribuição de gás	840 250	686 150	Parceria pública e privada para distribuir gás nas áreas mais remotas do norte e melhorar a qualidade de vida.	11/2005 – 12/2009
Distritos de Tete: Cahora-bassa e Changara	Redução do impacto social da AIDS	2 955 000	594 856	Parcerias para proteção social das pessoas soro positivas.	12/2006 – 6/2010
Distritos de Nampula: Angoche. Mogincual. Mogovolas e Moma.	Governo e sociedade civil	1 250 000	241 600	Fortalecimento da comunidade para melhor funcionamento dos comitês de consultoria do governo local.	2/2007 – 12/2011
Província Nampula	Fortalecimento da sociedade civil	680 400	170 000	Provisão de fundos para o suporte da sociedade civil. doação para organizações básicas da comunidade.	4/2007 – 12/2009
Província Manica	Remoção de minas	250 000	250 000	Desminagem.via Halo Trust (ONG especializada em remoção de minas).	1/2007 – 12/2007
Cidade de Maputo	Fornecimento de água e saneamento básico. grandes sistemas.	18 600 000	1 100 000	Apoio ao sistema de abastecimento de água na cidade. co-financiado por UE e França.	1/2007 – 12/2013
Fundos Totais		261 313 937	118 125 017		

Quadro 4: Projetos da Holanda para o desenvolvimento de Moçambique.

Elaborada pela autora. com base em ODAMOZ (2007).

ANEXO C – Os projetos italianos para redução da pobreza em Moçambique

Nível	Área	Fundos Totais (euros)	Total Desembolsado até 2007	Descrição/Pessoas atingidas	Período
Nacional	Comércio	19 108 905	19 108 905	Pequenas e médias empresas e instituições do setor público	12/1996 – 12/2007
Nacional	Combate a doenças infecciosas	300 000	300 000	Ligado a OMS. programa de controle de malária na província de Sofala com colaboração do Instituto Nacional de Saúde da Itália.	2/2005 – 12/2007
Nacional	Promoção do setor agrícola	1 792 976	1 792 976	Ampliação de funções do escritório para promoção do setor comercial agrícola	9/2003 – 12/2007
Nacional	Administração governamental	1 400 000	1 120 000	Melhorar comunicação entre os ministérios e os governos locais.	1/2006 – 12/2007
Nacional	Política agrícola e gestão administrativa	2 100 000	2 100 000	Financiamento direto ao Ministério da Agricultura (junto com 9 doadores).	1/2005 – 12/2007
Nacional	Cursos sobre tecnologia de informação e comunicação	1 273 500	1 273 500	Cursos profissionalizantes para estudantes de 3 novos centros no país (Beira, Quelimane e Pemba).	1/2006 – 12/2007
Nacional	Educação Sanitária	872 150	638 000	Caravana itinerante para assimilação de informação sobre combate às doenças em todas as localidades, principalmente as rurais e as mais remotas, afastadas de todo tipo de informação.	6/2005 – 3/2008
Nacional	Transporte Terrestre (co-financiado pela UE governo sueco)	20 000 000	6 666 668	Contribuição para construção de ponte sob o rio Zambeze.	12/2005 – 12/2009
Nacional	Suporte Orçamentário	11 400 000	3 800 000		1/2007 – 12/2009
Nacional	Serviços estatísticos	890 000	737 000	Apoio ao Censo Populacional.	1/2007 – 12/2008
Nacional	Política educacional e gestão administrativa	100 000	0	Dois cursos para negociação e realização de contratos para exploração de minerais e petróleo.	7/2007 – 6/2008
Nacional	Fundos Administrativos	7 218 500	2 040 814	Assistência técnica na implementação de alguns projetos.	7/2005 – 12/2010
Província Sofala	Serviços sociais de base	200 000	200 000	Conscientização sobre desminagem.	6/2007 – 9/2007
Província Sofala	Política de saúde e gestão administrativa	2 275 501	2 275 501	Desenvolvimento do sistema saúde local	8/2005 – 7/2008

Distritos de Cabo Delgado: Mocimboa da Praia e Palma	Cuidados básicos de saúde	778 656	449 290	ONG Alisei. apoio ao sistema de saúde. assistência médica.	9/2002 – 9/2007
Províncias: Zambézia. Tete. Manica. Sofala. Inhambane. Gaza e Maputo	Apoio a serviços e instituições comerciais	5 390 000	5 390 000	Pequenas e médias empresas do setor agrícola.	8/2004 – 12/2007
Distrito de Maputo: Boane	Meio-ambiente	818 841	535 436	ONG Movimondo. reabilitação e manutenção do sistema de irrigação em Boane.	3/2002 – 12/2007
Distritos de Sofala: Beira e Dondo	Cuidados básicos de saúde	581 564	554 652	ONG CUAMM. suporte ao setor de saúde. em especial patologias pediátricas e subnutrição.	12/2003 – 12/2007
Cidade de Maputo	Cooperativas agrícolas	768 674	619 102	ONG Promond. famílias vivendo as áreas do subúrbio de Maputo.	4/2003 – 12/2007
Províncias: Manica. Sofala e Maputo	Política agrícola e gestão administrativa	9 120 000	9 120 000	Reabilitação dos sistemas de irrigação.	3/2004 – 12/2007
Cidade de Maputo	Serviços médicos	4 754 684	2 262 656	Melhorar a qualidade dos sistemas de saúde locais.	5/2005 – 4/2008
Cidade de Maputo	Formação profissional	1 149 488	983 723	ONG Re Te-Mais. treinamento para inserção no mercado de trabalho. reduzir desemprego de jovens no Bairro 25 de Junho. subúrbio de Maputo.	3/2004 – 10/2007
Distritos de Sofala: Buzi. Chibabava e Machanga	Educação	136 500	43 296	ONG Focsiv. atividades de treinamento profissional para recursos humanos locais. aproximadamente 3100 estudantes.	1/2003 – 12/2007
Cidade de Nampula	Política de Saúde e Gestão Administrativa	918 684	641 293	ONG AIFO. treinamento profissional para médicos e funcionários da administração do sistema de saúde.	11/2004 – 12/2007
Cidade de Maputo	Desenvolvimento serviços legais e jurídicos	2 004 541	1 002 270	Fortalecer o sistema jurídico para melhorar as condições de vida dos jovens em conflitos com a lei e promover seus direitos.	10/2005 – 12/2008
Distrito de Inhambane: Villankulo (ligado a FAO)	Desenvolvimento das pescas	3 158 980	0	Desenvolver o setor privado das pescarias. fortalecer as associações e aperfeiçoar técnicas de pescaria.	12/2006 – 12/2009
Distrito de Nampula: Nacala-velha	Investigação agrícola	858 310	547 358	ONG Grupo Missioni Asmara. objetivo específico: produção comercial de algas.	10/2006 – 12/2007
Distrito de Sofala: Marrromeu e Nhamatanda	Infra-estrutura destinada à saúde básica	1 178 859	865 163	ONG COOPI. reabilitação funcional dos hospitais e maternidades. treinamento e atividades de assistência técnica.	6/2005 – 8/2008
Distrito de Zambézia: Lugela	Água potável e saneamento básico – pequenos sistemas	690 011	494 828	ONG COSV. reforço do sistema de água.	9/2004 – 12/2008

Cidade de Maputo	Cultura e Lazer	652 779	374 767	ONG COSV. apoio ao Centro de Documentação e Treinamento Fotográfico.	4/2005 – 4/2008
Distrito de Nampula: Beira	Política de saúde e gestão administrativa	93 600	37 734	ONG CUAMM. suporte à Faculdade de Medicina da Universidade Católica de Moçambique	1/2004 - 12/2007
Distrito de Nampula: Namapa-erati	Saúde reprodutiva	450 401	312 937	ONG CUAMM. redução da mortalidade materna em áreas rurais. treinamento de obstetras.	9/2004 – 11/2008
Província Inhambane	Desenvolvimento rural	804 406	624 760	ONG Celim. desenvolver capacidades de associações e organizações de fazendeiros.	10/2004 – 9/2007
Província Nampula	Desenvolvimento de serviços legais e jurídicos	1 432 907	466 812	ONG MLAL e AIFO. reforma do sistema penitenciário.	1/2006 – 12/2008
Distrito de Zambézia: Gile	Desenvolvimento agrícola	771 012	0	ONG MATE. desenvolvimento do setor agrícola: acesso a água potável e serviços básicos de saúde.	9/2007 – 8/2010
Província de Maputo	Agricultura	470 627	0	ONG MAGIS. desenvolver capacidades das associações de plantação de caju.	1/2008 – 12/2010
Cidade de Maputo	Desenvolvimento agrícola	1 272 400	820 000	Suporte às atividades de produção de frango.	6/2005 – 12/2008
Províncias: Maputo. Gaza e Inhambane.	Formação profissional	5 470 000	2 233 000	Apoio ao sistema de treinamento profissional e técnico.	1/2006 – 12/2008
Distritos de Inhambane: Govuro. Mabote e Zavala	Apoio a serviços e instituições comerciais	812 380	0	ONG SVI2000 e COSPE. apoio aos empresários da indústria pesqueira.	9/2007 – 8/2010
Províncias Sofala e Maputo	Equipamento escolar e formação	838 100	670 000	Fortalecer processo educacional. treinamento de professores.	12/2005 – 6/2008
Cidade de Maputo	Serviços sociais	799 976	253 357	ONG ISCOS. aumentar o diálogo entre o governo. unidades do trabalho e trabalhadores.	6/2007 – 12/2011
Cidade de Maputo	Serviços médicos	718 168	20 203	Criação e administração de estruturas de saúde para pacientes afetados por doenças altamente transmissíveis.	1/2006 – 12/2008
Distrito de Sofala: Maringue	Cuidados básicos de saúde	1 143 247	466 222	ONG AISPO/COOPI. melhores condições de saúde para a população rural do distrito.	6/2007 – 12/2010
Cidade de Maputo	Serviços médicos	1 176 869	445 280	ONG AISPO-CESVI-UMMI. melhores condições de saúde para a comunidade de Mavalane.	6/2007 – 12/2010

Distrito de Sofala: Beira	Serviços médicos	936 684	258 228	ONG CUAMM. aumentar o nível de qualidade dos serviços do hospital central de Beira.	12/2007 – 12/2010
Província Sofala	Planejamento e política econômica e de desenvolvimento	6 237 700	1 954 150	Fortalecer a provisão de serviços públicos e promoção de desenvolvimento socioeconômico em nível distrital.	7/2007 – 6/2010
Províncias Maputo e Sofala	Fornecimento de água e saneamento básico	1 172 000	0	Eletricidade, irrigação, drenagem e intervenção sanitária.	3/2007 – 3/2012
Distrito de Maputo: Marracuene	Governo e sociedade civil	836 326	307 296	ONG CESVI. aumentar acesso aos recursos naturais principalmente pela população rural.	1/2008 – 12/2010
Cidade de Maputo	Saúde geral	746 678	249 579	ONG CIES. auxílio às pessoas com problemas mentais de saúde.	9/2007 – 8/2010
Cidade de Maputo	Ensino superior	655 519	655 519	Apoio à cooperação acadêmica com a Universidade Eduardo Mondlane.	4/2007 – 3/2008
Províncias Maputo e Sofala	Combate às doenças infecciosas	648 000	0	ONG ACAP. auxílio a qualidade dos serviços médicos em centros de saúde para controle da infecção do vírus da AIDS.	9/2007 – 8/2010
Província Sofala	Saúde reprodutiva	736 000	736 000	Melhorar a qualidade dos cuidados obstétricos, reabilitação de hospitais, equipamentos médicos.	12/2005 – 12/2007
Províncias Maputo e Sofala	Fortalecimento da sociedade civil	770 400	270 400	Auxílio ao desenvolvimento de instrumentos para monitorar para a população vulnerável, especialmente crianças de rua e meninas monitorar seu próprio desenvolvimento.	1/2008 – 12/2009
Distritos de Gaza: Chicualacuala e Massangena	Fortalecimento da sociedade civil	2 768 108	973 592	Desenvolver sentido de responsabilidade e capacidade de biodiversidade para o desenvolvimento econômico, administração dos recursos naturais.	12/2007 – 12/2010
Províncias Maputo, Sofala e Manica	Extensão agrícola	2 739 274	1 134 289	Aliado à FAO. busca aperfeiçoar a segurança alimentar.	11/2003 – 11/2008
Fundos totais		136 392 885	78 826 556		

Quadro 4: Projetos da Itália para o desenvolvimento de Moçambique.

Elaborada pela autora, com base em ODAMOZ (2007).