

---

# Suíça – Moçambique

30 ANOS DE COOPERAÇÃO BILATERAL DE 1979 A 2009

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação

Secretaria de Estado para Assuntos Económicos



**As raízes** da Cooperação Suíça com Moçambique ascendem a 1880, data em que missionários suíços fundaram a Missão Suíça. E é exactamente cem anos mais tarde, em 1979, que, com os primeiros projectos nos sectores da água e da saúde, tem início a história da cooperação estatal para o desenvolvimento.

**Hoje, 30** anos depois, olhamos para trás e vemos a história de uma parceria entre um dos Estados mais ricos do mundo e um dos Estados mais pobres do mundo. Um país que só se tornou independente em 1975 e que, num espaço de duas décadas, sofreu uma violenta guerra civil e duas mudanças radicais de sistema: do colonialismo para o socialismo e do socialismo para o capitalismo.

**Apesar desta** combinação singular em termos históricos, a cooperação com Moçambique constitui também uma parte exemplar da história da cooperação internacional para o desenvolvimento. Nos anos 70, idealistas partiram mundo fora com o intuito de ajudar as regiões mais desfavorecidas, levando a cabo um trabalho pioneiro em muitos dos projectos realizados. A pouco e pouco, a cooperação e os seus instrumentos adquiriram uma dimensão profissional e tornaram-se um sector no qual trabalham numerosas agências estatais, instituições internacionais, fornecedores privados e ONGs. A presente brochura percorre esta evolução e explica a diversidade dos actuais aspectos da cooperação.

**Uma cooperação** de 30 anos, com um volume financeiro total de cerca de 700 milhões de francos é também motivo para nos perguntarmos: e quais foram os resultados? Acontece que não é possível reduzir a um denominador comum 30 anos de desenvolvimento contraditório e inconstante num país enorme. Claro que Moçambique progrediu muito graças à ajuda internacional. Referimo-nos aqui à paz, à democracia, às melhorias a nível da saúde e do abastecimento de água, assim como à diminuição da pobreza. Mas é igualmente evidente que continuam a existir enormes desafios. Não é possível recuperar, num piscar de olhos, o desenvolvimento social e económico alcançado pelos países europeus ao longo de 200 anos. É por isso que a brochura dá respostas diferenciadas à questão da utilidade da cooperação, dando também a palavra às pessoas do Sul.

**Há um** provérbio africano que diz que a erva não cresce mais depressa só por nós a puxarmos. Por outro lado, sabemos também que, se a adubarmos e a cuidarmos, crescerá mais depressa. Face a uma cooperação com um planeamento de características a longo prazo, a Suíça faz exactamente isso. Através do seu apoio flexível, inovador e adaptado às necessidades dos mais pobres, a Suíça já por muitas vezes marcou a diferença, apesar das suas pequenas dimensões. É ainda longo o caminho que Moçambique tem a percorrer para poder alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio estabelecidos pela ONU, nomeadamente a redução para metade da pobreza mundial até 2015. Porém, já foram dados passos importantes na direcção certa.



Martin Dahinden  
Embaixador, Director da DEZA



Jean-Daniel Gerber  
Secretário Federal, Director da SECO

# Três décadas repletas de mudanças

## PERSPECTIVA

### Números e factos relativos a Moçambique

Página 4

## 1880–1975

### Sob o jugo

O seu empenho social contribuiu para uma grande credibilidade da Suíça, tendo depois sido possível edificar a partir daqui a moderna cooperação para o desenvolvimento.

Página 6

## CONTEXTO

### Apoio ao arranque das jovens democracias

Página 12

## NÚMEROS

### A cooperação em detalhe

Página 14

## LUÍSA DIOGO

### «O espírito inovador da Suíça produz enormes efeitos»

Página 16

## 1976–1986

### O recomeço e o apoio suíço

No fim dos anos 70, a DEZA iniciou oficialmente a cooperação para o desenvolvimento entre a Suíça e Moçambique.

Página 18

## ÁGUA

### Uma fonte de vida para Muamula

Página 26

## SAÚDE

### Capacitar os parceiros a ajudar-se a si próprios

Página 28

## 1987 – 1991

### A caminho da economia de mercado

Moçambique transforma-se num país-alvo para a Cooperação Suíça para o Desenvolvimento.

Página 30

## MINAS

### O terrível legado da guerra

Página 36

## MIA COUTO

### No passado, o futuro era melhor?

Página 38

## 1992–1995

### Uma transição bem sucedida para a paz

A Suíça desempenhou um papel importante no processo de paz, na medida em que efectuou trabalhos preparatórios para a desmobilização.

Página 42

## GOVERNAÇÃO

### «Um bom trabalho de governação não aparece feito de um dia para o outro»

Página 48

## PROTAGONISTAS

### Quem faz o quê no país e como?

Página 52

Independência de Portugal

Início das relações de cooperação bilateral

Início do programa de reestruturação económica

Nova Constituição

Assinatura do acordo de paz de Roma

1975

1976

1979

1985

1987

1989

1990

1991

1992

Início da guerra civil

Inauguração do gabinete de coordenação da DEZA em Maputo

Início do programa de apoio da Suíça  
Secas do século no sul da África

**1996–2000**

**Prosperidade com aspectos sombrios**

Devido à sua experiência de vários anos no país, a Suíça assume um importante papel na coordenação da ajuda internacional.

Página 54

**APOIO ORÇAMENTAL**

**«O apoio orçamental não é nenhum cheque em branco»**

Página 60

**CORRUPÇÃO**

**Um caminho acidentado para um Estado de direito**

Página 64

**2001–2009**

**Reforçar o combate contra a pobreza**

A ajuda do nosso país concentra-se hoje no desenvolvimento económico, na governação e na saúde.

Página 66

**SIDA**

**Um vírus que trouxe a destruição de volta**

Página 74

**PERSPECTIVAS**

**«Daqui a 30 anos, Moçambique ainda vai continuar a precisar de apoio»**

Página 76

**ANEXO**

**Glossário**

Página 78

**ANEXO**

**Moradas, impressão**

Página 80



# Números e factos relativos a Moçambique

## Geografia

Moçambique situa-se a sudeste de África e é banhado pelo Oceano Índico. Com uma superfície de cerca de 800 mil km<sup>2</sup>, Moçambique chega a ser quase vinte vezes maior do que a Suíça. Mas enquanto que a longitude do país é superior a 2500 kms, nos locais mais estreitos atinge latitudes inferiores a 200 kms. A vegetação predominante é a vegetação de savana e alguma floresta seca e o clima é tropical seco e subtropical.

## População

Moçambique tem actualmente cerca de 20,5 milhões de habitantes e um crescimento populacional anual de 2%. Quase metade da população tem menos de 15 anos de idade. No país existem cerca de 80 etnias e mais de 40 línguas. Apesar de ser língua oficial, o português é apenas a língua materna de cerca de 3% da população, sendo falado como língua estrangeira por outros 20%. Cerca de metade da população pratica religiões tradicionais, 35% é cristã e a restante população é muçulmana.

## Educação

Durante a guerra civil e também durante as graves inundações no início desta década foram muitas escolas destruídas e por essa razão ainda não existem escolas suficientes nas regiões rurais. Mas também há falta de professores qualificados. Mas os esforços envidados nos últimos anos permitiram que o número de crianças, que frequente a escola primária tenha aumentado entre 2000 e 2007 de 2 milhões para 4,15 milhões.

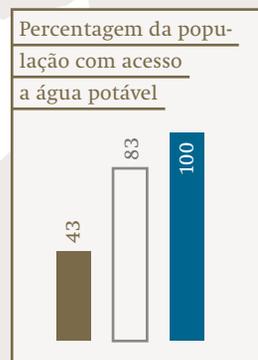
## Saúde

A actual esperança média de vida é de cerca de 40 anos. As razões para este número tão reduzido são as poucas condições de higiene da população, a assistência médica insuficiente e a epidemia do HIV/Sida, que grassa em Moçambique. Cerca de 16% dos moçambicanos estão infectados com o vírus, que mata, anualmente, 100 mil deles. Mas a malária também continua a fazer vítimas, embora se tenha registado nas últimas décadas um acentuado decréscimo da taxa de mortalidade materna e infantil.

Berna

Berna-Maputo 8 500 km

Maputo



Moçambique é um dos países mais pobres do mundo, em que o rendimento per capita médio ronda 1 USD por dia. O país só se tornou independente de Portugal em 1975 e desde essa altura que foi palco de uma experiência socialista mal sucedida, de uma violenta guerra civil, de catástrofes recorrentes e de uma grave epidemia de Sida. Este país com pouca população é, desde há décadas, extremamente dependente da ajuda internacional sendo que 50% do Orçamento de Estado advém, actualmente, de fontes externas.



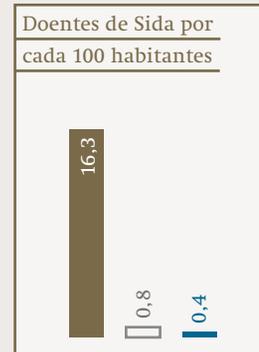
O mapa apresenta as províncias de Moçambique, sendo que o sombreado das mesmas corresponde ao estado de desenvolvimento da região em questão («Human Development Index» da ONU), mostrando assim as significativas diferenças existentes no seio do país.

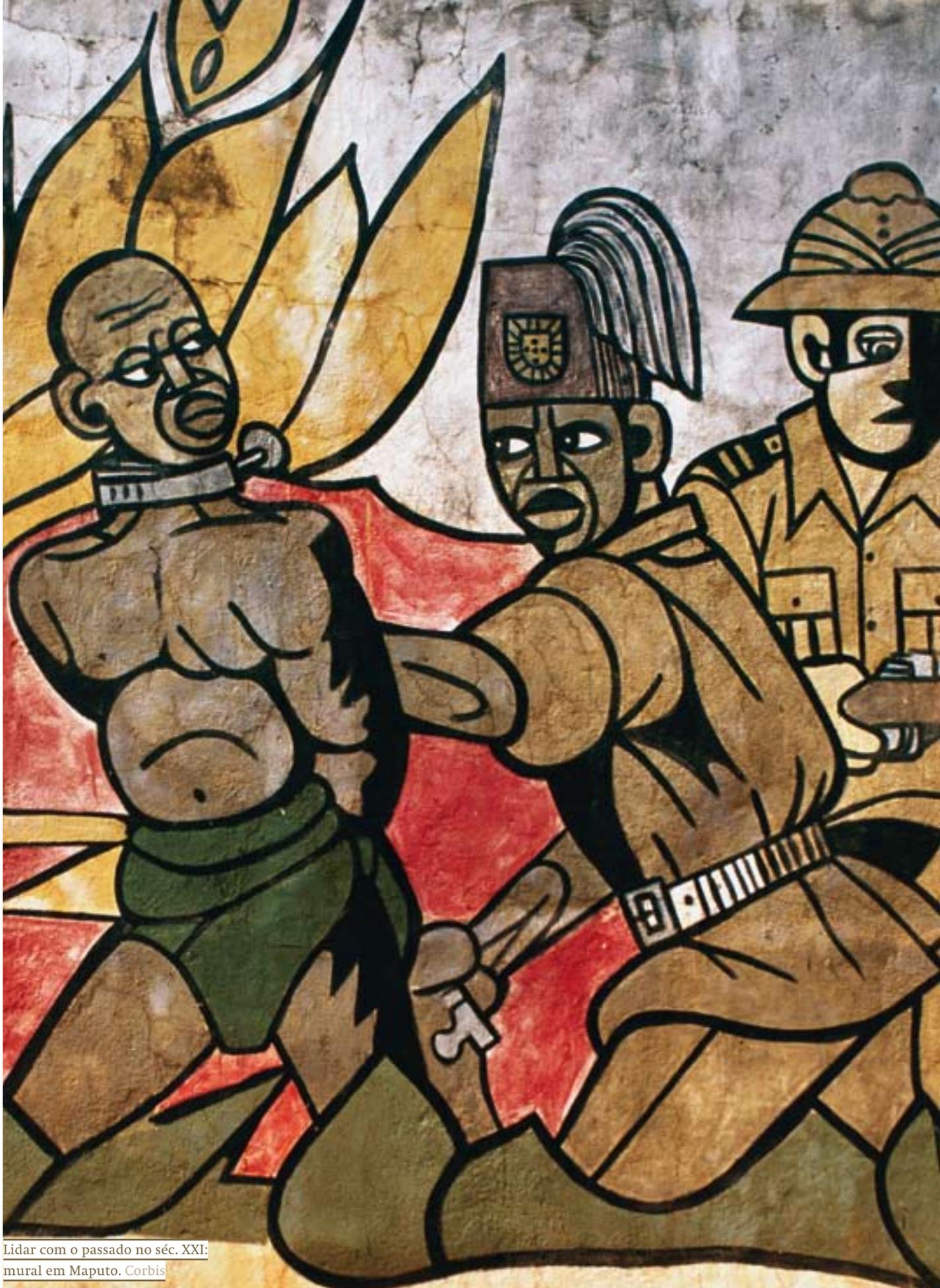
### Forma de governo

Desde a entrada em vigor da nova Constituição em 1990, que Moçambique é, oficialmente, uma democracia multipartidária com um poder executivo, legislativo e judiciário. No entanto, estando o governo, de facto, sob o domínio do partido no poder, a Frelimo, a divisão de poderes não decorre da forma ideal. Ainda que o governo funcione cada vez melhor, a implementação legislativa continua a verificar-se insuficiente e a corrupção constitui um problema cada vez mais significativo. Moçambique colabora activamente com muitas organizações internacionais, tais como a Southern African Development Community (SADC), a Commonwealth ou a ONU.

### Economia

A economia de Moçambique assenta, desde sempre, numa agricultura pouco lucrativa e dispõe de poucos recursos minerais e indústria. O insucesso da economia da era socialista e uma violenta guerra civil durante 15 anos vieram piorar ainda mais a situação. Desde o início dos anos 90, que a situação económica de Moçambique tem vindo a registar prosperidade, atingindo médias anuais de crescimento de cerca de 8%. No entanto, a maioria da população não tira proveito suficiente das elevadas taxas de crescimento, uma vez que mais de metade dos habitantes continua a viver abaixo do limiar da pobreza. De acordo com estudos efectuados, o desemprego no país atinge cerca de 50% da população. A moeda nacional é o metical.





Lidar com o passado no séc. XXI:  
mural em Maputo. Corbis

# Sob o jugo

Até à sua independência, a história de Moçambique ficou marcada pela exploração. O ouro, o marfim e os escravos atraíram ao país, primeiro os árabes e, mais tarde, os portugueses, que oprimiam brutalmente a população e se serviam da colónia como se de uma loja de self-service se tratasse. O trabalho dos missionários suíços funcionava aqui como contraponto, pois para além da acção missionária, construíam escolas e tratavam os doentes. O seu empenho social contribuiu para uma grande credibilidade da Suíça, tendo depois sido possível edificar a partir daqui a moderna cooperação para o desenvolvimento.

**V**asco da Gama foi o primeiro europeu a desembarcar na costa de Moçambique em 1498. Os seus conterrâneos em breve o seguiram, expulsando ao longo do tempo os árabes, que mantinham desde o século IX postos comerciais de apoio na costa Norte. Mas a história de Moçambique é ainda mais antiga. Cerca de 300 anos d.C., estabeleceram-se, na região hoje denominada Moçambique, povos bantus oriundos da África Central. Estes povos já trabalhavam o ferro, cultivavam as terras e criavam gado. Os bantus expulsaram ou assimilaram os bosquímanos semi-nómadas, que vagueavam pelo país em grupos de pequenas famílias e cuja presença se sabe ascender a muito antes do nascimento de Cristo.

Os portugueses imaginavam Moçambique como um lendário Eldorado e foi a procura deste Eldorado que os fez penetrar no interior do país ao longo do Zambeze. Não obstante, a maior parte dos portugueses estabeleceu-se ao longo da costa, negociando aí primeiro ouro e, a partir do final do século XVII, sobretudo marfim. Conseguiram ter acesso a estas mercadorias mediante a ajuda dos chefes das tribos, que os portugueses apelidavam de «régulos» e que ocupavam a posição mais importante no sistema feudal moçambicano. Foram também os régulos que, a partir de meados do século XVIII, ajudaram os portugueses a obter escravos. Foi assim que os negociantes portugueses de escravos traficaram mais de um milhão de pessoas para as colónias

“ O médico suíço René Gagnaux alcançou um significado quase mitológico em Moçambique. Mia Couto, escritor moçambicano ”

francesas, para o Brasil, Cuba ou para os Estados Unidos. Este cruel negócio só terminou no decorrer do século XIX, aquando da abolição mundial da escravatura. Mas, entretanto, já a exploração colonialista de Moçambique não só tinha roubado uma grande parte da população e dos seus recursos naturais, como também impelido milhares de pessoas, em fuga de caçadores de escravos, para zonas do país de difícil acesso.

O **negócio** dos escravos acabou, mas os portugueses ficaram. No entanto, até ao século XIX, o seu domínio limitava-se à costa e a algumas regiões ao longo do Zambeze, não estando os portugueses muito interessados no interior do país. Esta situação alterou-se nos finais do século XIX, quando a luta pelas colónias africanas se intensificou. Nessa altura, também os portugueses tentaram consolidar o seu domínio sobre Moçambique, perante a concorrência dos ingleses, dos alemães e dos boers. Em 1875 e após longos ajustes políticos, Portugal e Grã-Bretanha chegaram finalmente a um acordo relativamente às fronteiras nacionais actualmente existentes.

A relação de forças europeia ficou então resolvida. Contudo, a resistência da população africana não sucumbiu. A pouco e pouco os portugueses foram-no conseguindo, graças a uma técnica de armas superior, não tendo, no entan-

to, conseguido exercer um domínio forte sobre o país. Por fim, o governo português concedeu o terreno a sociedades comerciais privadas, às quais cedeu uma concessão para a exploração de certas partes de Moçambique. Naquela altura, este procedimento era comum entre as grandes potências europeias.

As sociedades comerciais, na sua maioria inglesas, obtinham os seus lucros através da cobrança de impostos e de trabalhos forçados. Estes trabalhos forçados só se distin-

---

## Frelimo

A Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) surgiu em 1962, sendo o seu primeiro presidente Eduardo Mondlane. Em 1964, a organização de libertação anti-colonialista inicia a luta armada contra o poder colonial e, quatro anos mais tarde, controla cerca de um quinto do país, sobretudo as zonas do Norte. A Frelimo torna-se um movimento socialista revolucionário, para quem a guerra de libertação é também uma luta de classes. Nas zonas libertadas constroem-se escolas, ensina-se a população a ler e organiza-se a sua assistência médica. Do ponto de vista militar, a Frelimo é apoiada pela China, pela União Soviética e, mais tarde, também por Cuba. Com a independência, a Frelimo assume o poder em Moçambique. Samora Machel, sucessor de Mondlane, morto num atentado à bomba em 1969, torna-se o primeiro presidente da República.

No contexto da guerra fria, a Frelimo torna-se cada vez mais um partido elitista marxista-leninista, reprimindo a oposição política e passando para as mãos do Estado a indústria e a agricultura. Com o seu curso reformista radical, que impõe a qualquer custo, e com o apoio de movimentos de libertação nos países vizinhos, a Frelimo ganha inimigos no país e fora dele. A partir de 1976, Moçambique afunda-se na guerra civil instigada pela Renamo (ver quadro página 21), uma organização de rebeldes apoiada pelos países vizinhos. Perante a bancarrota económica decorrente da guerra e da má gestão, a Frelimo leva a cabo uma série de reformas de economia de mercado em meados dos anos 80 e transforma-se num partido democrático. Após o acordo de paz de Roma, ganha as primeiras eleições livres em 1994. A Frelimo domina até hoje a cena política de Moçambique, sendo o presidente da República sempre uma pessoa da Frelimo.



Uma aula da Missão Suíça em Ricatla em 1908, onde Henri Alexandre Junod também exerceu funções. DM – échange et mission

guiam da escravatura pelo facto de as pessoas não serem levadas para outros continentes. Mais uma vez, eram os régulos que possibilitavam estas práticas e que lucravam com elas. Até aos anos 60, os moçambicanos eram obrigados a trabalhar em plantações ou na construção de estradas e de caminhos-de-ferro. Naturalmente, as sociedades comerciais não forneciam contrapartidas como, por exemplo, escolas ou hospitais.

**Esta parte** era deixada para as missões que, a partir de 1721, chegaram a Moçambique vindas da África do Sul. Mas o verdadeiro trabalho missionário só começou com os missionários suíços em 1887, altura em que estes abriram as primeiras escolas. No entanto, a oferta escolar dos missionários manteve-se a um nível local, limitada a algumas poucas missões, pelo que só uma pequena parte das crianças pôde tirar proveito desta. Em 1960, este valor era de 1%. Não obstante, estas escolas e outros serviços sociais levados a cabo pelos missionários constituíram o início de uma parceria proveitosa entre Moçambique e a Suíça.

Em 1926, deu-se em Portugal a queda da República, que veio a ser substituída por uma ditadura militar fascista, liderada por António Salazar. Em Moçambique, Salazar deixou as concessões das sociedades comerciais chegar ao fim e assumiu ele próprio o controle sobre o país. O regime de Salazar estabeleceu uma modalidade moçambicana do apartheid, em que uma pequena minoria de mestiços que sabia ler e escrever e aceitava a cultura portuguesa, eram considerados cidadãos «assimilados». O resto da população, a grande parte, foi violentamente reprimida, tendo

milhares de moçambicanos fugido dos trabalhos forçados e da brutalidade da polícia para os países vizinhos. Simultaneamente, o regime de Lisboa incentivava a migração para Moçambique, com o intuito de reduzir a pressão da população no próprio país. Foi assim que mais de 200.000 portugueses partiram para Moçambique nos anos 70. Embora muitos deles fossem pobres e analfabetos, isso não os impediu de, como colonos, ocuparem as posições mais importantes, tanto na indústria artesanal, como no comércio e serviços. Para impedir qualquer concorrência indesejada, os portugueses não permitiam aos moçambicanos o acesso à educação e a cargos superiores, impedindo também assim o aparecimento de uma classe média nacional.

Quando, após a segunda guerra mundial, muitas colónias africanas se tornaram independentes, também aumentou em Moçambique a resistência contra o poder colonial. Um dos acontecimentos decisivos foi o massacre de Mueda, em 1960, no qual as tropas portuguesas mataram cerca de 600 manifestantes pacíficos. Em 1964, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) (ver quadro) iniciou a luta contra o regime opressor. A Frelimo, a operar a partir da Tanzânia, ganhou rapidamente o controle sobre algumas províncias do Norte, especialmente sobre Cabo Delgado. Mas a vitória da Frelimo só se deu em 1974, quando partes do Exército se revoltaram em Portugal e puseram fim à ditadura militar, através da chamada revolução dos cravos. Os novos detentores do poder acabaram rapidamente com as guerras coloniais em Angola e em Moçambique. A 25 de Junho de 1975, Samora Machel, o líder da Frelimo, declarou a independência de Moçambique na capital Maputo.

“ Os missionários suíços ajudaram os jovens moçambicanos a reconquistar as suas raízes culturais e a sua identidade, semeando-lhes assim a autoconfiança.

Malangatana Ngwenya, conhecido pintor moçambicano e aluno dos missionários suíços ”

A Suíça reconheceu a independência de Moçambique logo no próprio dia, tendo os dois países estabelecido oficialmente relações diplomáticas em Abril de 1976. Um ano mais tarde, a Suíça abriu uma Embaixada em Maputo, a capital. Porém, a Suíça já desenvolvia actividades em Moçambique ainda antes da independência, sendo que o desenvolvimento favorável das relações comerciais já tinha levado a Suíça a abrir um consulado em Moçambique, em 1922. Há que salientar aqui o especial sucesso da empresa Boror, fundada em 1899, que, durante os anos 60, explorava a maior plantação de cocos do mundo, assim como o sucesso de uma sociedade fundada em 1922, que plantava agaves de sisal, cujas fibras processava para cordões, cordas e fios.

Contudo os primeiros suíços que vieram para Moçambique não eram homens de negócios mas sim missionários da Missão (ocidental) Suíça, conhecida em Moçambique sob o nome português de «Missão Suíça», que em 1887 abriram em Lourenço Marques, actual Maputo, uma missão\*. Os missionários suíços eram conhecidos pelo seu empenho social em várias áreas. Entre outras coisas e tal como já referido, edificaram escolas e hospitais. Os missionários ensinaram muitos moçambicanos, que vieram depois a ser pessoas influentes, tal como Eduardo Mondlane, co-funda-

dor e primeiro presidente da Frelimo (ver quadro, página 8), Malangatana Ngwenya – entretanto um pintor mundialmente famoso – assim como os presidentes da actualidade.

Mondlane, por exemplo, frequentou a escola de Henri-Alexandre Junod (1863–1934), conhecido sobretudo pelos seus estudos de etnologia. De 1889 a 1920, com algumas interrupções, Junod trabalhou para a Missão Suíça em Moçambique, tendo ajudado Mondlane e outros moçam-



Samora Machel, herói da guerra de libertação e primeiro Presidente de Moçambique. O Exército e a população comemoram a independência.

© Abbas/Magnum (sup.), © Jean Gaumy/Magnum (sup.), Corbis (inf.)



\* O livro de Adolphe Lindner, «Die Schweizer in Mosambik 1721–1990» (\* Os Suíços em Moçambique), Editora Rondebosch, Basler Bibliographien (\*Bibliografias de Basileia), 1998 dá uma perspectiva dos suíços em Moçambique.



25 de Junho de 1975:

Samora Machel proclama a independência de Moçambique. Corbis

bicanos a reconquistar as suas raízes moçambicanas. Para os portugueses, Junod era incómodo. Acusavam-no (e com razão) de, juntamente com outros missionários, ensinar as línguas autóctones e minar a autoridade do poder colonial. Nas suas obras literárias e cartas, Junod criticava os efeitos do imperialismo e do capitalismo na população, tendo por isso sido expulso temporariamente de Moçambique, em 1895.

**Tendo sido** um dos primeiros missionários, o teólogo da Suíça ocidental respeitava as origens culturais das tribos autóctones no seu trabalho. Estudou as tribos Bantu de Tonga e traduziu a Bíblia na língua destes. Os conhecimentos da língua assim adquiridos ajudaram Junod a conhecer a vida, a história, os costumes e os ritos dos Tonga. A obra principal de Junod «The Life of a South African Tribe» («A vida de uma tribo do Sul da África»), publicada no início do século XX, é hoje considerada um clássico da etnologia. Henri-Alexandre Junod morreu em 1934 em Genebra, tendo sido sepultado em Moçambique, tal como era seu desejo.

Assim como escreve o escritor Mia Couto, houve mais tarde em Moçambique um outro suíço que alcançou um significado quase mitológico. Referimo-nos ao médico René Gagnaux (1929-1990), que dedicou a sua vida ao serviço dos pobres e enfermos. Após a sua formação na Suíça, Gagnaux veio para Maputo em 1964 como colaborador médico da Missão Suíça, tendo trabalhado aí e na província vizinha em diversos hospitais. Durante a guerra civil, Gagnaux e a sua equipa operavam até 15 feridos por dia, não fazendo distinção entre soldados e rebeldes. Os feridos eram muitas vezes tratados em situações precárias, devi-

do à falta de medicamentos e de instrumentos. Em 1990, pouco antes do fim da guerra, René Gagnaux foi assassinado em circunstâncias pouco claras, a caminho do Hospital Rural de Xinavane, a Norte de Maputo. Há quem aponte a culpa aos rebeldes da Renamo (ver quadro), outros, entre eles o seu filho Pierre, pensam ter-se tratado de um assalto. Um ano após a sua morte, foi-lhe atribuída, a título póstumo, a medalha Bagamoyo, a distinção mais significativa do país, assim como o título de cidadão honorário de Moçambique.

Gagnaux, Junod e os outros missionários suíços fundaram uma tradição de empenho suíço em Moçambique. A sua presença ao longo de muitos anos, assim como a sua actuação social e honesta na área do ensino e da saúde, distinguiram-se positivamente dos comportamentos arrogantes dos colonizadores e criaram confiança junto dos parceiros moçambicanos. Foi com base na credibilidade conseguida por estes homens relativamente ao seu país natal que, anos mais tarde, foi possível desenvolver a cooperação suíça para o desenvolvimento.

# Apoio ao arranque das jovens democracias

O Sul da África é uma região que, apesar de todas as diferenças culturais, económicas e políticas, se encontra perante enormes desafios comuns: uma pobreza e desigualdade elevadas, democracias frágeis e uma epidemia de HIV/SIDA sem precedentes. A Suíça não só trabalha há 30 anos em Moçambique como também noutros países da região.

**O conceito** «cooperação para o desenvolvimento» data do início dos anos 60, aquando da fundação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A função da nova instituição, com sede em Paris, era coordenar a antigamente denominada «ajuda para o desenvolvimento». Esta ajuda assumia sobretudo a forma de créditos às colónias, sendo que muitas delas se tornaram independentes nessa altura. Tratando-se, no fundo, de um empenho humanitário – muitas vezes também entendido como uma espécie de reposição dos danos causados pelo colonialismo – este não era nem é de modo algum isento de interesses por parte dos doadores. Até finais dos anos 80, por exemplo, a cooperação foi profundamente marcada pela guerra fria. Naquela altura, a intenção

de muitos países industrializados ocidentais era impedir que os países em desenvolvimento passassem para a esfera de poder socialista. Para além deste conflito Leste - Ocidente, são também os interesses comerciais concretos que influenciam até hoje a cooperação, não esquecendo também o acesso às matérias-primas e a abertura de novos mercados. Por fim, próprio deste século, são igualmente o medo da imigração ilegal e a luta contra o terrorismo, que vêm influenciar as características da cooperação para o desenvolvimento.

**É também** neste cenário de tensão entre interesses parcialmente contraditórios que se insere a história da cooperação no Sul da África. Um papel predominante coube ao apartheid, a política da separação das raças, introduzida pelo governo

sul-africano após a segunda guerra mundial. Após a queda dos regimes minoritários de brancos em Angola e Moçambique e da mudança de poder no Zimbabué nos anos 70, passou a recorrer-se cada vez menos a uma política de desenvolvimento diferenciado. Em 1976, morreram 500 pessoas nos tumultos de Soweto em Joanesburgo. Depois deste massacre, as ONGs e as agências estatais de desenvolvimento tomaram maior consciência das suas responsabilidades e começaram a incentivar a abolição do apartheid. Porém, a princípio fizeram-no de forma hesitante, pois alguns governos ocidentais temiam que o ANC (African National Congress), apoiado pelo Bloco de Leste, pudesse assumir o poder.

**Em finais** dos anos 70, a própria DEZA (Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, anterior DEH) chega à conclusão de que a cooperação para o desenvolvimento no Sul da África deve ser reforçada. O desenvolvimento de muitos países da região está muito atrasado relativamente a outros, e os motivos para tal devem-se a condições climáticas adversas, às relações políticas conflituosas, assim como a um governo apartheid que estende o seu braço armado aos países vizinhos. A DEZA, já activa na Tanzânia desde os anos 60, inicia em 1978 um programa de desenvolvimento no Lesoto, tendo iniciado a cooperação com Moçambique um ano mais tarde. Nesta mesma altura, os vizinhos da África do Sul começam a organizar-

---

## Programa regional do Sul de África

Para apoiar a iniciativa SADC, a DEZA iniciou em 2005 o «Programa Regional do Sul de África». O programa decorre paralelamente com uma cooperação bilateral com os diferentes países e é coordenado pelo gabinete de cooperação da Suíça em Pretória. O programa regional assenta sobre três pilares:

- incentivar uma boa liderança governamental e estabilizar as jovens democracias da região. Concretamente, isto significa, por exemplo, o apoio às eleições e à educação dos cidadãos.
- luta contra o SIDA, sobretudo através do financiamento de conceitos de apoio regional e de projectos de prevenção.
- apoiar o recurso comum e justo aos recursos naturais. É por este motivo que a Suíça incentiva um projecto de sucesso da SADEC, que, com base numa cooperação regional, desenvolve e difunde além fronteiras uma semente de milho resistente à seca.



se contra o apartheid e convocam uma conferência anual de desenvolvimento, a Southern African Development Coordination Conference (SADCC). A conferência pretende ser um fórum anti-apartheid. Os membros da SADCC são Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Seicheles, Maurícias, Zimbabué e Moçambique. Tal como outras agências de desenvolvimento ocidentais, a DEZA incentiva o processo SADCC e os seus membros recebem um número cada vez maior de ajuda bilateral. Um dos motivos importantes para a acção

dos países doadores é indemnizar os países das privações económicas sofridas na luta contra o apartheid.

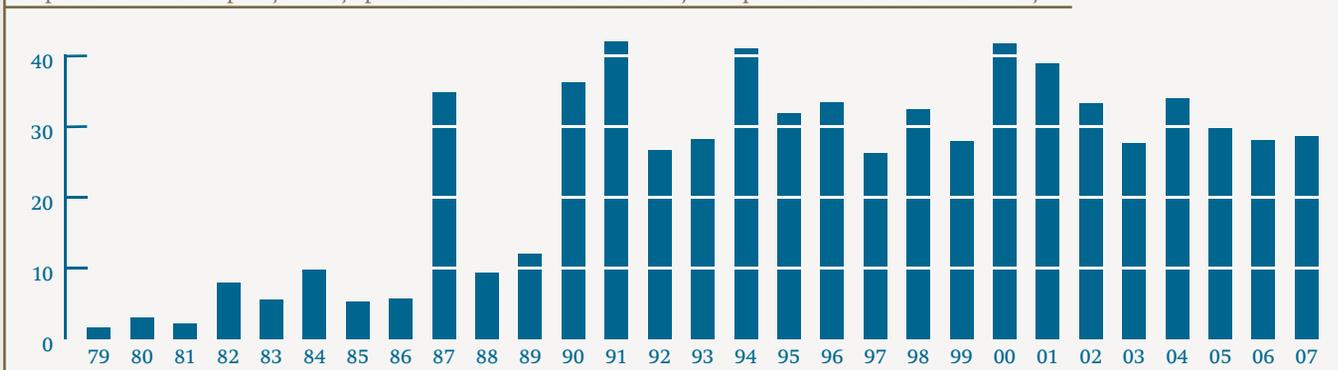
**Em 1994**, têm finalmente lugar as primeiras eleições democráticas da República Sul-africana, marcando assim o fim definitivo do apartheid. Na sua sequência, a SADCC reorganiza-se e os países existentes juntam-se a Angola e à República da África do Sul na SADC. A Southern African Development Community é uma comunidade que deseja enfrentar conjuntamente os problemas da região e melhorar a cooperação entre os países. Existem ainda esforços para constituir uma zona de comércio livre. Trata-se igualmente de regular de uma forma equilibrada o recurso aos bens públicos globais, tais como a água e o ar, e evitar os conflitos com eles relacionados.

**Na região** da SADC vivem, entretanto, um total de cerca de 200 milhões de pessoas. As democracias são jovens e frágeis. Não obstante, a região (à excepção do Zimbabué) parece ter conseguido a calma, após várias décadas de conflitos políticos e armados. O principal problema é e será a pobreza: estima-se que 70% da população tem de viver com menos de 2 USD por dia, 40% vivem mesmo em condições de pobreza extrema. Além disso, existem enormes contrastes na distribuição dos meios aos quais se vem acrescentar uma repetida escassez de alimentos, devido às secas ou inundações. Entretanto, o maior desafio para a região é o HIV/SIDA. A epidemia do SIDA propaga-se no Sul de África como em mais nenhum lugar do mundo, minando o desenvolvimento económico e social.

# A cooperação em detalhe

Com um volume financeiro anual de cerca de 30 milhões de francos suíços, Moçambique é um dos países que maior apoio recebe da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento. Embora inicialmente a Suíça tenha começado por prestar, principalmente, apoio relacionado com projectos já existentes, na década de 90 o programa de apoio foi-se adaptando, de forma contínua, às diferentes condições e expandiu-se. A Suíça apoia também desde 1986 o Orçamento de Estado. Depois da catástrofe provocada pelas cheias em 2000, a Suíça também se empenhou no apoio de emergência e de reconstrução.

Despesas totais da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento com Moçambique em milhões de francos suíços.

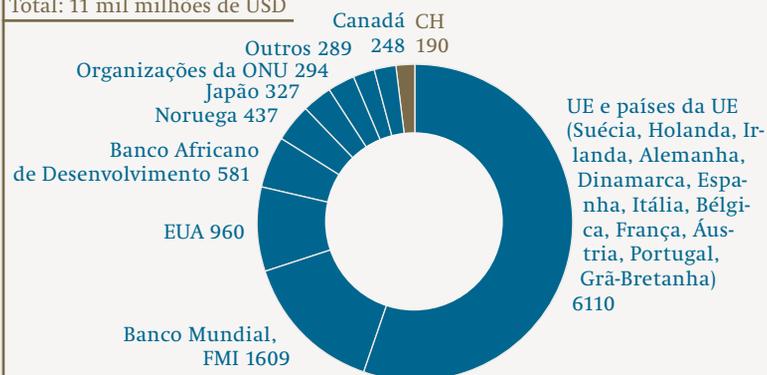


Ano	1979	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Total da cooperação pública</b>	1581	2250	7953	5556	10232	5221	5759	34897	9423	12075	36258	42015
<b>Ajuda suíça total</b>	1581	2250	7953	5556	10232	5221	5759	34897	9423	12075	36258	42015
DEZA	1581	2250	7953	5556	10232	5221	5759	24797	9423	12075	36214	26380
Cooperação para o Desenvolvimento	564	2076	7296	5178	7960	3819	3859	3619	7165	5797	19769	7628
Contribuições do programa em ONGs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ajuda financeira	0	0	0	0	0	0	0	16900	0	2000	10708	13180
Ajuda alimentar	459	147	657	328	2017	1402	1784	2139	445	1456	1176	1039
Ajuda humanitária	558	27	0	50	255	0	116	2139	1813	2822	4561	4533
SECO	0	0	0	0	0	0	0	10100	0	0	0	15605
Apoio ao Orçamento e à balança de pagamentos	0	0	0	0	0	0	0	10100	0	0	0	15605
IV Departamento Político do EDA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Promoção da paz civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaria Federal de Educação e Investigação suíça	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	30
Outros departamentos federais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cantões e municípios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ajuda privada (associações humanitárias)</b>	1517	368	154	339	775	1687	1227	2114	1627	1094	772	3653

Os valores estão indicados em milhares de francos, tendo as somas sido arredondadas.

Origem do apoio total a Moçambique em milhões de USD (2000-2007)

Total: 11 mil milhões de USD

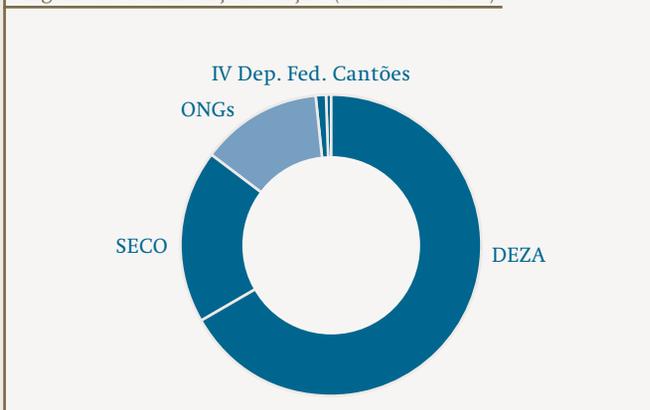


Atribuição das contribuições suíças

por sectores (2007)



Origem das contribuições suíças\* (Total 1979-2007)



\* Doadores de contribuições inferiores a 100 mil francos não foram mencionados

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
	26682	28195	41117	31949	33488	26290	32677	28082	42351	39393	33686	28130	34377	30661	28236	29072	690656
	26682	28195	41117	31949	33488	26290	32542	27959	41750	38991	33273	27687	34007	29924	28078	28662	686863
	24677	28195	38117	29949	24729	17417	23088	26459	28121	30186	20781	16853	19268	16619	16344	19196	530490
	8474	6516	13960	11650	13450	14126	21678	24076	20276	28050	19305	14828	16990	14550	13957	16353	336020
	0	0	0	0	0	0	932	1175	1461	1446	903	1791	1835	1746	1898	1864	15053
	2815	14742	17624	13895	9357	2849	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	104070
	4149	790	686	3722	1902	331	0	0	1444	0	25	0	8	0	0	500	26607
	9239	6147	5847	682	20	111	478	1208	4939	691	548	234	435	323	488	478	48741
	2000	0	3000	2000	8759	8873	8000	1500	13428	8585	10450	8878	13236	12457	11632	9466	147969
	2000	0	3000	2000	8759	8873	8000	1500	13428	8585	10450	8878	13236	12457	11632	9466	147969
	0	0	0	0	0	0	1454	0	201	219	2023	1956	1503	848	102	0	8306
	0	0	0	0	0	0	1454	0	201	219	2023	1956	1503	848	102	0	8306
	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	19
	0	0	0	0	0	0	135	123	601	403	4139	444	369	738	158	410	3793
	2688	3370	4984	2742	3490	1969	3169	3590	8980	11005	5970	7062	5292	6725	6517	10271	103492

# «O espírito inovador da Suíça produz enormes efeitos»

**Comunicação de Luísa Diogo, numa entrevista sobre a situação no país e a cooperação com a Suíça. Como membro da Frelimo entrou em 1994 para o gabinete do então presidente Chissano, tornando-se mais tarde ministra das finanças. Em Fevereiro de 2004, foi nomeada primeira-ministra, cargo ocupado pela primeira vez por uma mulher. A revista americana Time considera-a uma das cem pessoas mais influentes do mundo. Esta mulher de 51 anos tem três filhos e é oriunda da província de Tete.**

**Desde 1975 que Moçambique é independente, está satisfeita com os resultados obtidos até hoje?**

Estamos muito satisfeitos. Um dos factores mais importantes para o sucesso de Moçambique é a liderança. O segundo é o facto da população de Moçambique trabalhar de modo muito determinado. E o terceiro é a solidariedade internacional. Contamos com muitos bons amigos no mundo, entre eles também a Suíça. Já é uma amizade antiga e que ascende mesmo aos tempos anteriores à independência. Desde 1979 que a nossa cooperação é sistemática, sendo que a Suíça vai grandemente ao encontro das necessidades do nosso país.

**A Suíça conhece bem as actuais necessidades de Moçambique?**

Sim, e é precisamente isso que torna o trabalho de cooperação com a Suíça tão bem sucedido. Não é a quantidade da ajuda que faz a grande diferença, mas sim o espírito inovador, a fantasia, a iniciativa e uma forte solidariedade. Os suíços reconhecem aquilo de que os moçambicanos necessitam.

Em 1991, por exemplo, quando já estávamos próximos do Acordo Geral de Paz, tivemos reuniões com diversos parceiros sobre a desmobilização, a reintegração de combatentes e a reconstrução e nessa altura a Suíça teve a coragem de preparar

connosco, atempadamente, os preparativos. As coisas precipitaram-se logo após a celebração da paz e foi necessário tomar decisões muito rapidamente! Felizmente, já existiam planos detalhados naquela altura e estava tudo preparado para a desmobilização e para a reintegração. A Suíça não participou com uma grande soma, mas sim com um espírito inovador, com abertura e um conhecimento da realidade do nosso país, o que nos ajudou bastante.

**Referiu um certo papel de liderança da Suíça na cooperação. Pode dar-nos um exemplo?**

Em 1995 constatámos no nosso balanço que o financiamento das divisas para a importação de bens só cobria as grandes e médias empresas. As pequenas empresas, as que faziam as suas compras no Sul de África e que portanto exerciam a sua actividade no chamado sector informal, não tinham qualquer possibilidade de aceder a divisas, porque o crédito mínimo era demasiado elevado. Falámos com os nossos

parceiros, com a União Europeia, com o Banco Mundial e com todos os parceiros multilaterais. Mas a Suíça foi o único país que se propôs a disponibilizar uma quantia de 3 milhões de USD sem fixar um mínimo, mas o dinheiro gastou-se em 9 dias! Nessa altura, a Suíça disponibilizou mais 9 milhões, mas também esta tranche desapareceu em duas semanas! Todos os parceiros internacionais seguiram este gesto inovador, que representava um grande risco para a Suíça mas que foi um grande sucesso. Assim, a totalidade do sector informal já podia aceder a divisas e proceder a importações. A procura e a oferta de divisas ficaram assim equilibradas e o câmbio estabilizou em Moçambique. Isto fez com que surgisse o conceito «Swiss Model» no Banco de Moçambique. Foi um empenho excepcional que nos permitiu avançar. Poderia referir ainda exemplos e falar da solidariedade nos momentos difíceis, como por exemplo em 2000, quando precisámos de meios para financiar a reconstrução após as graves inundações. Também nessa altura,

“ Não é a quantidade da ajuda que faz a grande diferença, mas sim o espírito inovador, a fantasia, a iniciativa e uma forte solidariedade. ”



Entrevista à Primeira-Ministra de Moçambique,  
Luísa Diogo em finais de Março de 2009 em  
Maputo. Naita Ussene



“**Precisamos da flexibilidade desta ajuda, sem compromissos, para que através do Orçamento de Estado, possamos dar resposta a futuras exigências.**”

a Suíça foi dos primeiros a ajudar, o que tornou possível a criação de um modelo para apoiar o Orçamento de Estado. Quando, por fim, o Banco Mundial aprovou o apoio ao Orçamento de Estado, ficou claro que a cooperação com um país como Moçambique pode ter particular sucesso quando é inovadora, corajosa e marcada por uma grande solidariedade.

#### Quais seriam as áreas nas quais seria hoje necessária inovação?

Eu vejo a possibilidade da Suíça se empenhar nos investimentos directos em Moçambique, depois de termos alcançado conjuntamente grandes esforços na estabilização do nosso país. Precisamos cada vez mais de investimentos estrangeiros privados em Moçambique. Acreditamos que uma cooperação com a Suíça, por exemplo na área do turismo,

poderia trazer grandes benefícios a ambos os lados. A Suíça dispõe de uma grande experiência nessa área, conseguindo por isso reconhecer e aproveitar o potencial, pelo que estamos convictos que os investimentos iriam ter um retorno muito rápido.

Para além disso, gostaríamos que a Suíça se envolvesse um pouco mais nas infra-estruturas, não só nas áreas da água e da construção de estradas como também na convergência do sector público e privado e na área das parcerias público-privadas.

Esperamos também que a Suíça mantenha o seu apoio à área da saúde, apesar de ultimamente ter diminuído o seu contributo financeiro neste sector. A Suíça tem uma grande experiência a nível dos componentes básicos da nossa estratégia de desenvolvimento, ou seja, a saú-

de, a educação e o desenvolvimento rural, pelo que ainda pode exercer uma grande influência nestas áreas.

Por fim, continua a ser decisivo para nós que a Suíça continue a apoiar o nosso Orçamento de Estado através das ajudas gerais ao orçamento geral. Precisamos da flexibilidade desta ajuda, sem compromissos, para que através do Orçamento de Estado, possamos dar resposta a futuras exigências. Isto é algo que naturalmente fazemos tendo em conta os nossos objectivos de desenvolvimento e os aspectos sociais e económicos, no âmbito de uma liderança responsável por parte do Estado. A Suíça é particularmente sensível a estas questões, dispondo de toda uma experiência valiosa que partilha connosco. Isto diz respeito sobretudo à continuação da descentralização de Moçambique, na qual a Suíça e o nosso governo cooperam desde há muito, para que as comunidades locais possam participar no desenvolvimento do país.



Manifestação anti-apartheid em Maputo em Novembro de 1986. Corbis

## O recomeço e o apoio suíço

Após séculos de repressão, os moçambicanos assumiram finalmente, em 1975, o destino do seu país. Entusiasmado, o governo de Maputo iniciou uma política socialista cujo objectivo era melhorar as condições de vida. Pouco depois vieram para Moçambique as primeiras suíças e suíços para ajudar o país no seu recomeço. No fim dos anos 70, a DEZA iniciou oficialmente a cooperação para o desenvolvimento entre a Suíça e Moçambique, sendo que, no início, esta cooperação se concentrava em projectos individuais nas áreas da saúde e da água.

**E**m 1975, com a independência, mais de 200 000 portugueses deixaram o país. A maior parte saiu de livre vontade, mas alguns foram obrigados a sair. Porém, também houve portugueses que apoiaram o novo governo e que ficaram, como por exemplo o escritor Mia Couto. Ao deixarem o país, os colonizadores levaram com eles tudo aquilo que podiam carregar, destruindo uma grande parte da infra-estrutura existente. Deixaram para trás um país sem classe média, sem intelectuais, sem médicos nem arquitectos, sem quadros de empresas, sem pessoal administrativo capaz. 98 % da população não sabia ler nem escrever. O novo Moçambique começou do zero.

Mas, numa primeira fase, as enormes expectativas de uma nova sociedade não foram decepcionantes. A Frelimo, que de um dia para o outro se tinha transformado de um movimento em prol da independência num partido de governo, conseguiu organizar com poucos recursos um

sistema de saúde, num país que nunca tinha sequer tido a oportunidade de saber o que era a medicina moderna. A taxa de mortalidade infantil diminuiu um quinto e, em 1979, 90 % da população encontrava-se vacinada contra o tétano e o sarampo. A afluência às novas escolas aumentou muito e o analfabetismo começou a reduzir.

A Frelimo tentava atingir os seus elevados objectivos políticos através de uma política socialista. Expropriou bens aos portugueses, nacionalizou empresas industriais, colectivizou uma parte da agricultura e centralizou o governo. Nacionalizou também bens dos suíços em cerca de 80 milhões de francos, assim como os hospitais e as escolas da Missão Suíça. Na perspectiva actual parece compreensível que a Frelimo tenha escolhido um rumo socialista e se tenha apoiado no Bloco de Leste. Ao contrário do Ocidente, a China, a União Soviética e outros Estados socialistas tinham apoiado militarmente a Frelimo na sua luta

“ A Suíça iniciou desde cedo a cooperação com Moçambique, tendo-lhe assim sido possível criar confiança e uma parceria estável que dura até hoje. Herbert Schmid, coordenador da DEZA em Moçambique de 1985 a 1989 ”

pela libertação, estabelecendo laços políticos e ideológicos estreitos durante a guerra de libertação. Moçambique não podia praticamente contar com ajuda do Ocidente, por este ter imposto sanções aos países socialistas durante a guerra fria.

**As ainda** frágeis estruturas económicas ruíram novamente durante os 15 anos em que durou a guerra civil. A Renamo, a organização de rebeldes, (ver quadro) iniciou os primeiros assaltos em 1976. A Renamo era uma criação dos serviços secretos rodesianos. A colónia britânica sentia-se ameaçada por Moçambique, apoiante dos movimentos de independência da Rodésia (hoje Zimbabué), que tinha fechado as fronteiras à Rodésia, na sequência das sanções legitimadas pela ONU. Quando o Zimbabué se tornou independente em 1980, a Renamo parecia ter chegado ao seu fim. Mas o sonho da paz desvaneceu-se, pois a África do Sul aproveitou a oportunidade e passou a apoiar os rebeldes tanto com recursos financeiros e militares como em logística. O regime do apartheid tentava assim enfraquecer o governo do país vizinho, que era simpatizante do ANC (African National Congress) e o tinha apoiado em termos logísticos até ao chamado Acordo de «Nkomati», nomeadamente através da criação de bases de operações.

Foi assim que a Renamo pôde continuar a atacar nas estradas, destruir vias-férreas e fábricas, atacando também escolas e hospitais, pois estas instalações simbolizavam a política socialista da Frelimo. O mesmo se aplica a médicos e professores, os quais a Renamo matava, se

eles lhe viessem parar às mãos. Na verdade, a Renamo agia com a maior brutalidade. Mas a Frelimo também não ficava atrás: quando as tropas do governo suspeitavam da colaboração da população civil com os rebeldes, era a própria Frelimo que a atacava.

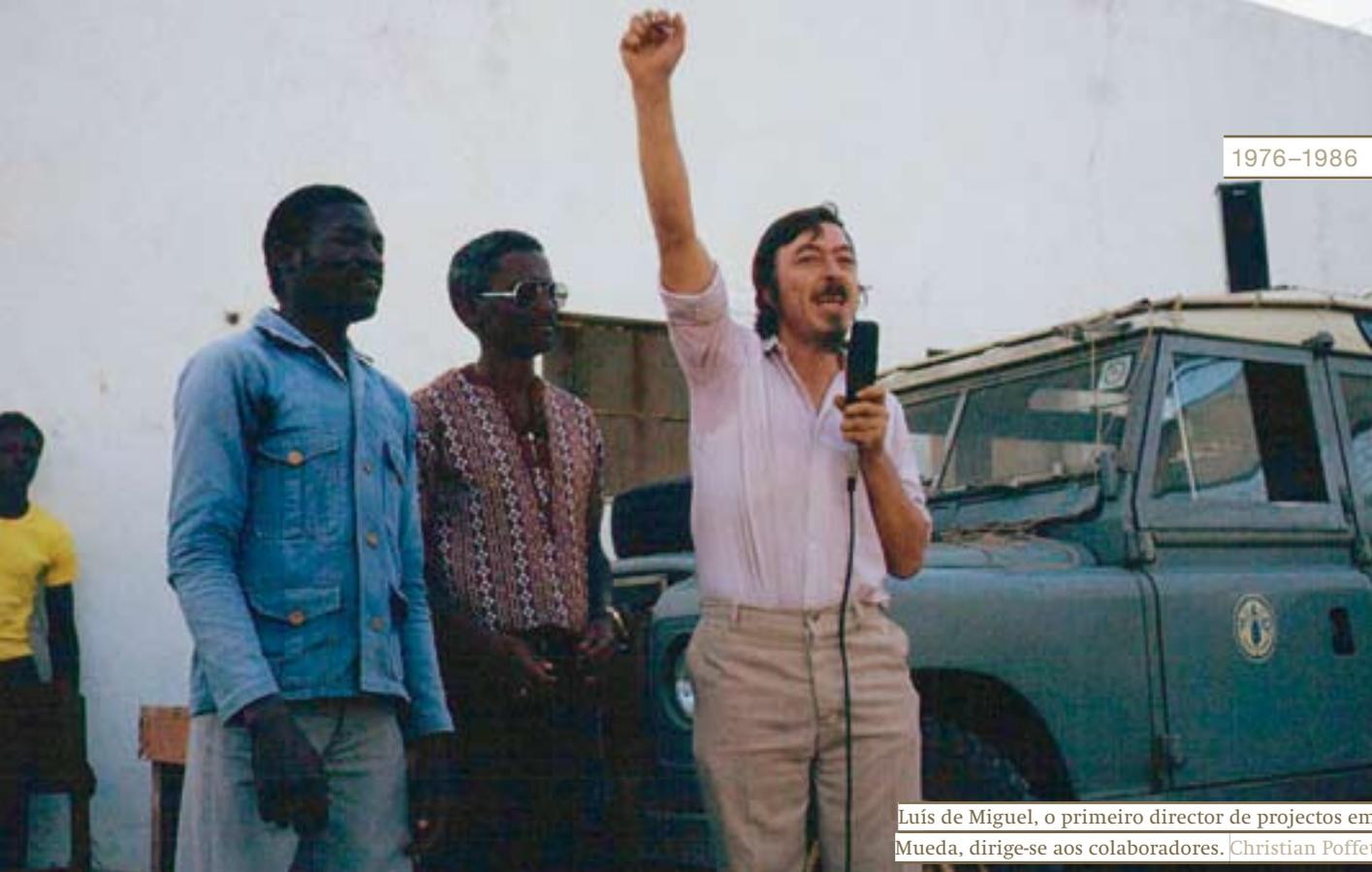
Durante a guerra fria, a Renamo era considerada pelos seus apoiantes ocidentais como o movimento de libertação anti-comunista. Na verdade, esta tinha pouco conteúdo ideológico. No entanto, podia contar com algum apoio por parte da população, sobretudo no centro de Moçambique. Isto é compreensível se considerarmos a forma radical com que a Frelimo rompeu com a forma de vida tradicional das aldeias, desempossando, por vezes de modo humilhante, as autoridades rurais, tais como os régulos e os curandeiros, que há centenas de anos se encontravam à frente dos destinos das aldeias.

**O balanço** da guerra civil é pavoroso. Segundo estimativas da ONU morreram quase um milhão de pessoas. Quase dois milhões de pessoas refugiaram-se nos países vizi-



Projecto de cooperação para o desenvolvimento em Mueda. Christian Poffet





Luís de Miguel, o primeiro director de projectos em Mueda, dirige-se aos colaboradores. Christian Poffet

nhos e quatro milhões de pessoas tornaram-se refugiados no seu próprio país. De acordo com cálculos do Ministério das Finanças de Moçambique, avalia-se em cerca de 15 mil milhões de USD os custos da destruição das infra-estruturas e do retardamento do desenvolvimento. Por todo o país foram queimados e abandonados escolas e hospitais, tendo a maior parte das instalações industriais e das vias de trânsito sido destruída.

Perante este cenário, em 1979, a Suíça e Moçambique celebraram um acordo sobre cooperação comercial e

económica. No mesmo ano, a Direcção para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária (DEH, hoje DEZA) começou a empenhar-se em Moçambique. O Governo Moçambicano pediu ajuda à Suíça e propôs vários projectos. Os colaboradores da DEZA viajaram para Maputo para seleccionar os projectos, parecendo adequada uma concentração em Maputo e seus arredores, assim como em Cabo Delgado, a província do Norte, pois eram regiões onde a Renamo ainda não tinha ganho terreno.

## RENAMO

Renamo significa Resistência Nacional Moçambicana. O nome confunde, pois a organização de rebeldes é uma invenção do país vizinho, a Rodésia (hoje Zimbabué). A constituição das tropas de resistência com recurso a armas rudes, como por exemplo o arco e flecha e as catanas, era uma contra reacção ao facto de o governo de Maputo ter fechado as fronteiras à Rodésia na sequência das sanções da ONU. O objectivo era destabilizar Moçambique. É com o mesmo objectivo que mais tarde a África do Sul apoia a Renamo. Sendo supostamente anti-comunista, o movimento goza de algum apoio junto dos governos conservadores do Ocidente. Em Moçambique este movimento apoia-se nos perdedores das reformas socialistas da Frelimo. Nos seus tempos áureos a Renamo contou com cerca de 20000 combatentes com armas, entre eles muitas crianças-soldado. Os seus combatentes são muitas vezes recrutados de forma violenta.

Em meados dos anos 80, a Renamo perde cada vez mais o apoio estrangeiro e vê-se repetidamente obrigada a contar unicamente consigo mesma. Vive de pilhagens, do comércio ilegal de marfim e de chantagens. Após o acordo de paz em 1992, e a decorrente desmobilização, a Renamo transforma-se num partido de oposição democrático. O seu chefe, Afonso Dhlakama, candidata-se três vezes às eleições presidenciais, mas perde todas as vezes para os candidatos da Frelimo. À excepção do centro de Moçambique, a Renamo continua em grande parte marginalizada, não tendo conseguido quaisquer resultados nas eleições regionais de 2008.



Construir algo juntos era a palavra de ordem após a independência. Christian Poffet

Mas ainda antes da DEZA, foram sobretudo as ONGs (Organizações Não-Governamentais) suíças e os voluntários suíços que trabalhavam para o Governo Moçambicano que se deslocaram para Moçambique. Muitos dos antigos «cooperantes» suíços nutriam simpatia pela experiência socialista da Frelimo e pela sua visão de uma sociedade não racista, que prometia melhorar a vida das pessoas após centenas de anos de repressão. Enquanto algumas empresas suíças mantinham relações com a África do Sul

e o seu regime do apartheid, havia na Suíça círculos com uma opinião crítica contrária, que apoiavam o governo negro-africano de Moçambique.

**Os voluntários** de diferentes países europeus responderam ao pedido do Governo Moçambicano. Estes não provinham só das agências oficiais de desenvolvimento, como por exemplo a DEZA, estabelecendo também a ligação entre estas agências e o país sul-africano. Foi assim que, no

---

## Projecto de Desenvolvimento Integrado Mueda

Em 1979, perto da cidade de Mueda, na província nortenha de Cabo Delgado, a DEZA iniciou um projecto de desenvolvimento rural integrado, juntamente com o Ministério da Agricultura de Moçambique e a Direcção Florestal. Foram realizadas várias medidas que tiveram como objectivo melhorar as condições de vida daquela população rural.

As condições naturais do planalto de Mueda eram bastante boas. Situado a cerca de 800 metros acima do mar, é mais fresco do que outras regiões do país, não há mosquitos, não havendo portanto malária. Mas a sobre exploração dos solos e uma avançada desflorestação levaram a uma erosão dos solos, deteriorando assim as condições para a agricultura.

Por isso, a DEZA, juntamente com os seus parceiros moçambicanos, deu início à sua reflorestação. Os técnicos suíços tentaram assim equilibrar o balanço hidrológico e tornar os solos novamente férteis, sendo que a acumulação de húmus, a utilização de sementes especiais e melhores instrumentos contribuíram para melhorar a colheita. Para além disso, mostrou-se à população como fazer carvão vegetal, para que a desflorestação deixasse de ser necessária.

Infelizmente, em 1984, a DEZA teve que abandonar o projecto que a princípio mostrava bons resultados. Por um lado, por ter subestimado a deterioração crescente das condições de enquadramento devido a uma agricultura de orientação centralista. Mas sobretudo porque, na sequência da guerra civil, o trabalho se tinha tornado demasiado perigoso.

“ Durante a guerra civil, a cooperação para o desenvolvimento só foi possível em Maputo e na província nortenha de Cabo Delgado. A distância entre as duas é de 2.000 quilómetros, que só podiam ser percorridos de avião.

Armon Hartmann, funcionário da DEZA responsável para Moçambique, Quénia e Lesoto de 1982 a 1990 ”

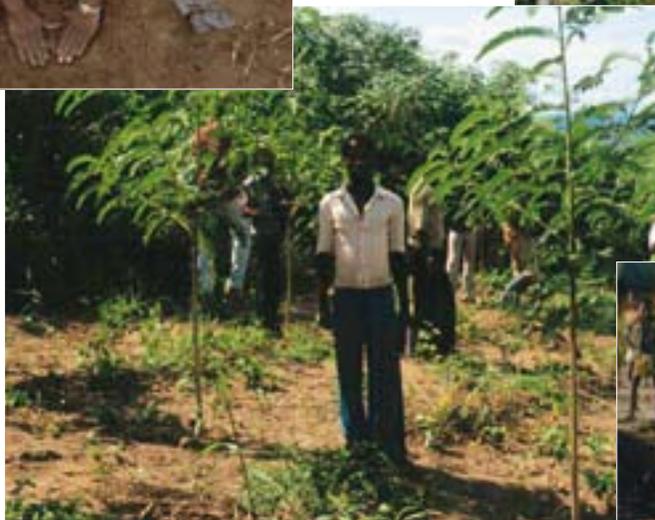
início, a DEZA se envolveu em projectos implementados por cooperantes voluntários ao serviço do Governo Moçambicano. Uma das primeiras medidas da DEZA foi complementar os salários dos voluntários suíços para fazer face à inflação. A combinação entre empenho voluntário e a cooperação

oficial para o desenvolvimento levou a que o cooperante voluntário Herbert Schmid fosse indicado para o primeiro cargo de coordenador da DEZA em Maputo.

Apesar de todo o idealismo não podemos esquecer que, ao apoiar a Frelimo, a Suíça apoiava um parceiro que não media os meios para atingir os seus objectivos de remodelação da sociedade segundo os seus ideais. A Frelimo, por exemplo, pressionava as populações a mudarem-se para aldeias comunitárias nas quais havia abastecimento de água potável e serviços de saúde, estradas e uma escola. Esta iniciativa, em princípio louvável, fazia pouco sentido se, devido a isso, as pessoas acabassem por ficar separadas das suas terras. Para além disso, as mudanças destruíam as estruturas tradicionais e provocavam danos sociais, em parte ainda hoje palpáveis. A Suíça distanciou-se de protestar contra tais práticas ou de exercer pressão política. Naquela altura, parecia mais importante apoiar o renascimento do país, algo muito positivo mas aparentemente sempre em risco, do que denunciar imperfeições.



A reflorestação desempenhava um papel central no projecto de cooperação para o desenvolvimento em Mueda. Christian Poffet





Um trabalhador de transportes apanha grãos de milho da estrada.

© Jean Gaumy/Magnum

A Suíça corria algum perigo, tendo em conta não só o início precoce da cooperação, ainda durante a guerra civil, como também o facto de ter um governo socialista como parceiro. Mas foi algo que valeu a pena, porque daqui nasceu uma relação de confiança, que acabaria por ser decisiva para o papel mediador da Suíça no processo de paz (ver quadro, página 25). A cooperação para o desenvolvimento com Moçambique era coordenada, primeiro a partir de Berna e depois de Dar-es-Salam (Tanzânia). Em 1982, a DEZA abriu um gabinete na capital, em Maputo, para apoiar administrativamente o trabalho dos projectos. Três anos mais tarde, este gabinete administrativo foi transformado num gabinete de coordenação. O coordenador da DEZA em Maputo assumiu assim a responsabilidade dos projectos suíços em Moçambique. Simultaneamente, Moçambique tornou-se num dos principais países da cooperação para a Cooperação Suíça em África.

Nos primeiros tempos da cooperação, o mais importante eram os projectos e a ajuda humanitária. O país estava em guerra e sofria de escassez de alimentos. O abastecimento de alimentos à população, espalhada pelo país era por isso a primeira prioridade, tendo a Suíça fornecido grandes quantidades de milho e de leite em pó. Do ponto de vista financeiro, o contributo suíço para a ajuda humanitária em Moçambique nos anos 80 foi de cerca de dois milhões de francos por ano. A pouco e pouco a Suíça foi organizando a sua cooperação com Moçambique. Nesta altura, ao contrário do que aconteceu mais tarde, a Suíça não seguia aqui qualquer programa coerente. Este desenvolveu-se depois a pouco e pouco a partir de projectos, sendo que nos primeiros anos os projectos incidiam sobre-

tudo no sector da água, abastecimento alimentar (Food Security), saúde e infra-estruturas.

**O apoio** nessas áreas correspondia às necessidades de Moçambique. Muitas pessoas, por exemplo, não tinham água limpa e potável. Por isso, a DEZA planificou um projecto de água na província nortenha de Cabo Delgado, implementado por uma ONG suíça - Helvetas - a partir de 1979 e no qual, se bem que de forma diferente, continua ainda a trabalhar. Técnicos de hidrologia construíram fontes, canalizações de água e outras infra-estruturas de água importantes. Graças ao planeamento em larga escala dos projectos, foi possível abastecer uma parte importante da população de Cabo Delgado com água potável. Mas o projecto Helvetas mostrou também os pontos fracos típicos dos projectos técnicos isolados: devido a défices de formação, os parceiros autóctones tinham dificuldade em assumir a responsabilidade do projecto e das infra-estruturas após a sua conclusão. Um outro projecto, implementado pela DEZA em cooperação com a Unicef, uma organização da ONU, teve como objectivo o abastecimento de água potável. Através de cinco bombas, a água da planície era bombeada para o planalto seco de Mueda (província de Cabo Delgado), sendo aí colocada em reservatórios e levada para as aldeias.

Para prover a extrema falta de técnicos, a DEZA apoiou a Direcção Nacional de Águas nos cursos de formação para os técnicos de água potável e residual. Os finalistas ficaram aptos a planear e construir instalações para o abastecimento de água e para o escoamento das águas residuais. Através de aconselhamento e de financiamento, a DEZA apoiou também um curso mais avançado para



No início a cooperação era também caracterizada por uma certa boa-fé. Iniciávamos um projecto e constatávamos depois que as condições de enquadramento, ordenadas pelo governo de Maputo, muitas vezes faziam pouco sentido. Jörg Frieden, coordenador da DEZA em Moçambique de 1989 a 1993



1976–1986

técnicos de hidráulica, disponibilizado pelo Instituto da Indústria da cidade de Maputo. Os cursos contribuíram significativamente para cobrir as necessidades do país em matéria de técnicos no sector das águas.

A Suíça começou também desde cedo a trabalhar na área da saúde, um empenho que se impunha, dada a guerra civil e devido a uma deficiente assistência médica à população. A partir de 1983, médicos suíços da Cruz Vermelha Suíça, juntamente com o Ministério da Saúde de Moçambique, organizaram serviços de doação de sangue, tendo sido aberto um banco de sangue em cada província do país. A população, e sobretudo os muitos feridos de guerra, podiam usufruir assim de uma melhor assistência. Para além disso, a Suíça apoiou a construção e o funcionamento de dois laboratórios no Ministério da Saúde: um para o controle da qualidade de medicamentos e um outro para controle da água e de alimentos.

## Primeiros projectos suíços em Moçambique

Os primeiros anos da cooperação bilateral de desenvolvimento entre a Suíça e Moçambique abrangem, entre outros, os seguintes projectos:

### *Infra-estruturas:*

- Co-financiamento de dois projectos da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação). Construção de um silo de cereais na cidade portuária da Beira, para possibilitar a armazenagem de milho e melhorar assim a segurança alimentar. Formaram-se também pessoas para que estas pudessem administrar os silos. Início: 1979.
- Melhoria da situação alimentar das mães e das crianças através da auto-produção de alimentos, construção de uma creche. Projecto da Terre des Hommes, co-financiado pela DEZA. Início: 1979.
- Projecto de desenvolvimento rural integrado em Mueda, através de desflorestação entre outras iniciativas. Início 1979. Em 1984, desistência do projecto na sequência de más condições de enquadramento e da guerra civil (ver quadro ao lado).
- Reconstrução de uma canalização de electricidade elevada e reparação de uma turbina de gás para abastecimento de electricidade a Maputo. Início: 1985.
- Bolsas para formação de pessoal de gestão e de operações para um moinho de cereais na Beira. Início: 1985.
- Reparação do moinho de cereais na Beira. Serviço atribuído pela DEZA a empresas privadas. Início: 1987.

### *Água:*

- Melhoria do abastecimento de água potável à província de Cabo Delgado. Planeamento por parte da DEZA. Implementação realizada pela ONG Helvetas suíça. Início: 1979. Apoio por parte da DEZA a partir de 1982.
- Projecto da Unicef para a melhoria do abastecimento de água potável e de irrigação do planalto de Mueda (Cabo Delgado). Co-financiamento do projecto pela DEZA. Início: 1979.
- Apoio à Direcção Nacional de Águas para formação de técnicos de água potável e residual. Início: 1985/86.
- Reestruturação da Direcção Nacional de Águas. A DEZA participa a título consultivo e financeiro. Início: 1989.

### *Saúde:*

- Construção e entrada em funcionamento, pela DEZA, de dois laboratórios do Ministério da Saúde para o controle da qualidade da água, dos alimentos e mais tarde também dos medicamentos. Início: 1980.
- Organização de um serviço de doação de sangue da Cruz Vermelha Suíça com participação da DEZA. Início: 1983.
- Cursos de formação inicial e contínua para pessoal da tipografia do Ministério da Saúde moçambicano, sob a égide do Schweizerische Arbeiterhilfswerk (Organismo Suíço de Assistência aos Trabalhadores). A DEZA apoia financeiramente o projecto. Início: 1984.

# Uma fonte de vida para Muamula

A utilização de água é um factor decisivo para o desenvolvimento de um país. Se a população não tiver acesso a água potável e viver sem condições de higiene, muitas crianças morrem, os adultos adoecem com frequência e a sociedade não se desenvolve. Em Muamula, uma aldeia isolada no norte de Moçambique, a população construiu, com o apoio da ajuda suíça, um poço que veio melhorar significativamente a sua qualidade de vida. Este exemplo demonstra que a cooperação para o desenvolvimento pode ser muito proveitosa, mesmo em pequena escala.

**Muamula** é uma aldeia no distrito de Chiúre, na província de Cabo Delgado, no extremo norte de Moçambique. A aldeia consiste em cabanas de argila com telhados de palha e está rodeada de cajueiros, mangueiras, mamoeiros e bananeiras. Os 1400 habitantes vivem do que o solo pobre tem para lhes dar: milho, mandioca, mapira e feijões. Nesta aldeia não há nem electricidade, nem carros, nem lojas. Também não há água corrente. Dos 250 mil habitantes do distrito, menos de metade tem acesso a água potável e limpa. No total, existem pouco mais de 200 poços, sendo que alguns destes ainda datam do tempo em que Moçambique ainda era uma colónia. As mulheres e as crianças, responsáveis por ir buscar água, têm muitas vezes de percorrer um longo caminho para poder trazer água às suas famílias, mas a água que transportam é retirada de poços sem qualquer tipo de protecção, e as consequências da água imprópria e da falta de higiene são as principais causas de doenças, que afectam principalmente as crianças. Em Moçambique morrem cerca de 450 crianças, diariamente, com idade inferior a 10 anos.

Foi nesta zona isolada que a organização não governamental suíça para o desenvolvimento, a Helvetas começou a desenvolver projectos de água potável em 1979, tendo esta

ONG contado sempre com o apoio constante e de longo prazo da DEZA. O director de projectos da Helvetas no sector da água, Kaspar Grossenbacher, recorda como foi: «De início, após a independência, o nível de instrução era muito reduzido, uma vez que todos os portugueses tinham deixado o país.» Na altura também era muito difícil encontrar em Moçambique o equipamento necessário. Por essa razão, foi necessário enviar peritos da Suíça e importar algum material para os projectos. Até agora, a Helvetas já construiu ou renovou mais de dois mil poços com bombas manuais ou com pequenos sistemas de abastecimento de água. Desta forma, a situação da água na província de Cabo Delgado melhorou significativamente ao longo dos últimos anos. Segundo dados da ONU, a percentagem da população que beneficia de um melhor abastecimento de água no país aumentou de 36 % para 43 % entre 1990 e 2004.

**Ao longo** destes trinta anos de cooperação foi possível verificar algumas alterações. Mas não foram apenas os conhecimentos técnicos e a experiência na planificação e construção de sistemas de água potável que aumentaram. Enquanto o início foi marcado por grupos de trabalho do Governo que construíam os poços de acordo com as instruções de especialistas estrangeiros, entre-

gando-os depois à população, hoje em dia a população participa activamente nos projectos desde o seu início. É a população que solicita a construção ou a renovação de um equipamento de água potável e que participa na tomada de decisões em todas as etapas do projecto. A aldeia apresenta propostas com base nas quais os especialistas do projecto no local devem encontrar soluções para a sua aplicação, havendo assim a garantia de que os equipamentos de água potável se adequam às necessidades e possibilidades da população. Para reforçar o sentido de responsabilidade, a população contribui com o seu trabalho e dinheiro para a construção do equipamento.

**Segundo** Grossenbacher, «a iniciativa própria e a auto-organização são a base fundamental para que o projecto decorra bem e tenha efeitos duradouros». Também Muamula teve de contribuir para a construção dos seus poços. Cada família teve de contribuir com um valor equivalente a 1,50 Francos, que, embora seja uma quantia aparentemente irrisória, nem todas as famílias conseguiram pagar. Após vários anos de preparação, em finais de 2005 chegou o momento: uma empresa privada de construção civil da região, que havia sido seleccionada pela Helvetas e pelas autoridades da província, lançou mãos ao trabalho. Fez uma



O acesso a água potável é essencial para o desenvolvimento de um país. DEZA

perfuração no solo até atingir o lençol freático e introduziu um tubo de plástico no furo. Em seguida, os trabalhadores montaram a bomba manual e instalaram uma cobertura em cimento, passando a aldeia a ter, finalmente, água potável. Desde essa altura que os casos de diarreia diminuíram significativamente, não só porque as pessoas passaram a beber água potável, mas também porque puderam melhorar os seus hábitos de higiene devido a uma maior disponibilidade de água.

**Após a** finalização das obras, a fiscalização dos poços fica entregue às respectivas populações das aldeias, tendo Muamula formado uma comissão de desenvolvimento na aldeia e nomeado responsáveis pela manutenção dos poços. A comissão é eleita pela população da aldeia e é responsável pela tomada de decisões e colocação em prática das mesmas. Nas reuniões periódicas da comissão são apresentados os problemas existentes, estabelecidas prioridades e debatidas soluções.

O objectivo da cooperação deixou de ser apenas a construção

de poços para as populações, mas também a disposição de meios para que se possam ajudar a elas mesmas, fortalecer as estruturas locais e promover as acções democráticas. O governo socialista que se seguiu à independência decidiu ignorar as opiniões da população. Porém, no decorrer dos anos noventa, o Governo foi criando cada vez mais espaço para instituições descentralizadas e para a iniciativa privada. Hoje em dia, o Governo central em Maputo delega cada vez mais competências orçamentais às instituições distritais locais. Deste modo, as populações locais têm uma maior possibilidade de participar na tomada de decisões no que diz respeito aos investimentos dos fundos e ao planeamento da aldeia. Este desenvolvimento também se deve em parte à influência suíça, que, sendo um Estado federal, defende a descentralização.

**Ao longo** dos anos, também as funções das diversas associações humanitárias suíças foram sofrendo alterações. Enquanto antigamente a DEZA desenvolvia projectos

próprios, hoje em dia confia esses projectos a ONGs especializadas, como é o caso da Helvetas. A DEZA propriamente dita concentra-se no diálogo com o Governo, com outras organizações doadoras e com as associações humanitárias, além de prestar apoio directo aos governos centrais ou a determinados Ministérios. Esta distribuição de tarefas provou ser eficaz: as ONGs trabalham com as bases, primeiramente a nível municipal nas zonas rurais. Por outro lado, a atenção do Governo central está virada para o desenvolvimento de estruturas públicas, para a criação de serviços essenciais, bem como de condições de base. Com a experiência prática que obteve em campo, a Suíça tenta influenciar positivamente a política nacional através do diálogo, mas para que tal funcione, são necessários cidadãos que saibam aproveitar as possibilidades de colaboração democrática e que possam assumir o planeamento do ambiente que os rodeia, tal como os habitantes de Muamula fizeram.

# Capacitar os parceiros a ajudar-se a si próprios

Moçambique não é apenas um dos países mais pobres do mundo, como também um dos mais afectados por problemas de saúde. Malária, HIV/SIDA, complicações no parto ou epidemias como a cólera fazem vítimas diariamente. A DEZA contribui em grande medida, juntamente com outros dadores, para que o sistema de saúde melhore lentamente e não ceda perante os enormes desafios que ainda enfrenta.

**Os números** são impressionantes. Anualmente, morrem de Sida mais de 100 mil pessoas, um quarto da população sofre de malária uma vez por ano e morrem, anualmente, 50 mil crianças com idade inferior a 5 anos de idade. A par da subnutrição, diarreia, tuberculose e doenças respiratórias, o HIV/SIDA e a malária também contribuem para uma reduzida esperança de vida e condições de vida difíceis de suportar. Os peritos classificam a actual esperança média de vida no país em 45 anos de idade. Mas verificam-se grandes discrepâncias. Nas zonas rurais, onde a pobreza é maior e a assistência médica ainda é mais escassa do que nas zonas urbanas, a esperança média de vida é, em muitos casos, inferior aos 35 anos de vida. No entanto, ser saudável não significa apenas ter uma vida longa e com qualidade. A saúde também constitui um pressuposto importante para o desenvolvimento de um país. «Só as pessoas saudáveis podem trabalhar de forma produtiva e cuidar das suas famílias, diz Jochen Ehmer, médico e director de projectos na Solidarmed, uma ONG suíça que também desenvolve projectos na área da saúde por incumbência da DEZA.

**Após o** final da guerra civil, Moçambique estava totalmente destruído. Quase não havia pessoal especializado, não havia dinheiro

e as infra-estruturas dos serviços públicos haviam sido destruídas, mas graças a um enorme esforço da comunidade internacional, foi possível melhorar claramente as infra-estruturas e reconstruir os postos de assistência médica. A pobreza absoluta foi reduzida, o que também contribuiu para uma melhoria da situação alimentar. «Além disso, as amplas campanhas de vacinação também provaram ser eficazes», declara Giorgio Dhima, responsável pela área da saúde no gabinete de Cooperação Suíça em Maputo. Hoje em dia, existe no país um elevado número de organizações humanitárias empenhadas no combate às doenças. Um exemplo do sucesso destes esforços é a redução da mortalidade materna e infantil. A disponibilidade de medicamentos também melhorou consideravelmente. À excepção do HIV/SIDA, também se registam casos de sucesso na área da prevenção, uma vez que nos países em desenvolvimento é possível evitar muitas doenças através de medidas simples.

**A Suíça** dedica-se ao sector da saúde em Moçambique desde o início dos anos noventa, tendo esta cooperação começado, na sua maioria, com projectos individuais que eram aplicados onde era mais necessário. Mas, embora este tipo de ajuda melhorasse pontualmente a situação, não contribuía muito para

o desenvolvimento das responsabilidades e capacidades locais. Com a estabilização da situação política do país, a Suíça pôde alargar a sua abordagem na área humanitária. A DEZA, juntamente com o Ministério da Saúde e outros países doadores, participou significativamente na construção do denominado Sector Wide Approach, SWAP (Abordagem Sectorial Ampla). Nesse âmbito, o trabalho da DEZA foi pioneiro, uma vez que coordenou esforços de várias instituições em actividade no país, conseguindo juntá-las num único conceito. Entretanto, as relações de cooperação tornaram-se ainda mais próximas, fazendo os países doadores também as suas contribuições em conjunto. Giorgio Dhima resume assim este desenvolvimento: «afastámo-nos das intervenções em si porque pretendíamos desempenhar mais o papel de acelerador de processos no país.» «O objectivo é proporcionar aos nossos parceiros a possibilidade de desempenharem um papel activo e de desenvolverem instituições eficazes.»

**Os estudos** realizados comprovam que a SWAP e o apoio orçamental são instrumentos eficazes, embora não resolvam todos os problemas. A pretensão de envolver o maior número possível de participantes implica muito tempo e torna a cooperação complicada, por isso, não é de admirar que o nível da



Distribuição de medicamentos no hospital de Mecuburi. Richard Gerster

assistência médica no país continue a ser tão reduzido como antes. No distrito de Chiúre, existe apenas 1 médico e 47 enfermeiros para uma população de 250 mil habitantes. Jochen Ehmer refere que «embora haja casos de sucesso significativo, Moçambique permanece um país com indicadores negativos na área da saúde». A dependência crónica da ajuda externa também representa um grande problema neste sector. Apesar das despesas de saúde serem apenas de 23 USD por habitante, um valor extremamente inferior em termos comparativos a nível internacional, cerca de dois terços desse montante vêm do estrangeiro.

Nos últimos cinco anos, o apoio anual da Suíça no sistema de saúde moçambicano foi de cerca de 6 milhões de francos, tendo a maior parte dessa ajuda sido utilizada no apoio ao orçamento do sector, mais precisamente no desenvolvimento e no reforço das instituições de saúde. «A ajuda chega às bases» diz Dhima, e é isso mesmo que os três responsáveis pelo sector da saúde do Gabinete da Cooperação Suíça em Maputo verificam nas suas visitas

frequentes às instalações de saúde, mesmo às situadas em zonas mais isoladas. Dhima explica ainda que «ao chegar lá é muito fácil perceber se estão a receber as devidas verbas, caso contrário nada funciona.» Em paralelo com o diálogo a nível político e com o desenvolvimento de instituições, a DEZA apoia ainda outros projectos implementados por ONGs como a Solidarmed, que trabalha directamente com as camadas menos favorecidas da população. «Ambas as abordagens são necessárias e complementam-se» afirma Giorgio Dhima.

**Perante a** capacidade limitada de meios financeiros disponíveis, a Cooperação Suíça concentra-se em abordagens inovadoras, que podem ser assumidas pelo Governo Moçambicano e aproveitadas de diversas maneiras. E é assim que a Suíça, um país de pequenas dimensões mas que sabe actuar de modo pragmático e flexível, consegue conferir um importante ímpeto ao desenvolvimento de um país nitidamente maior. Maya Tissafi, directora do departamento da África Oriental e

Austral da DEZA, frisa ainda o significado e a importância do empenho na área da saúde: «A saúde vai continuar a ser um dos temas mais importantes em que a DEZA se vai empenhar-se no futuro.» Os investimentos no sistema de saúde são sustentáveis, uma vez que estimulam o crescimento económico do país. «Os moçambicanos só conseguirão sair da situação de pobreza em que se encontram se tiverem acesso a um melhor sistema de saúde.»



A caminho do mercado entre Nampula e Namina. Joseph Hanlon

# A caminho da economia de mercado

A guerra, a seca e a ausência de uma política económica levaram Moçambique à ruína. Foi assim que o Governo se viu obrigado, em meados da década de 80, a desistir do modelo socialista enquanto doutrina política. Sob a orientação do Banco Mundial, o país implementou reformas de economia de mercado, beneficiando, em contrapartida, de uma maior ajuda internacional, tendo-se assim transformado num país-alvo para a Cooperação Suíça para o Desenvolvimento. As reformas levadas a cabo pelo Governo Moçambicano e a paz que trouxe consigo, criaram os pressupostos para um amplo programa de cooperação.

**A** pesar de um arranque extremamente difícil depois da independência, a Frelimo conseguiu implementar os serviços básicos públicos, incluindo escolas e hospitais. No entanto, os sucessos iniciais foram rapidamente alvo de alguns contratemplos, tendo o Governo falhado na gestão das instituições públicas por falta de recursos financeiros, de técnicos capazes e dos conhecimentos necessários por parte dos quadros. A Frelimo cometeu um grande erro na área da agricultura ao negligenciar os pequenos agricultores, que representavam cerca de 80% da população pois, em vez de incentivar a produção de produtos alimentares, tentou organizar, segundo a política socialista, grandes cooperati-

vas agrícolas e sociedades colectivas compostas por várias aldeias. Estas cooperativas e sociedades foram mal geridas, estavam mal equipadas e, no geral, não se adequavam às circunstâncias moçambicanas. Assim, as quintas estatais não conseguiram substituir a agricultura comercial, que tinha sido dominada anteriormente pelos portugueses e por empresas estrangeiras, e que depois da independência se veio a desmoronar. Em consequência disso, a produção de produtos alimentares regrediu e verificaram-se vários casos de fome.

A política governamental, que aplicava a maioria dos recursos existentes em instituições públicas e que definia todos os preços, também não desenvolvia incentivos

“ Perante os desenvolvimentos negativos, tivemos que reconhecer que o modelo financeiro do socialismo não era funcional. Abdul Magid Osman, Ministro das Finanças e Ministro dos Recursos Minerais em Moçambique nos anos 80 ”

para actividades privadas, mesmo exteriores à área agrícola. Entretanto, as instituições públicas, sem qualquer tipo de concorrência, gastavam os generosos créditos de que dispunham, tendo a falência do país sido acelerada por sanções económicas impostas pelos países ocidentais e pela África do Sul, os principais parceiros comerciais de Moçambique. A produção diminuiu cerca de 5 % por ano. Verificou-se no país uma necessidade cada vez maior de capital e de matérias-primas importantes, o que provocou a subida da inflação, a redução da actividade comercial, sendo que as lojas permaneceram vazias e o mercado negro prosperou.

**Talvez a** Frelimo tivesse sido mais bem-sucedida se a guerra civil não lhe tivesse interrompido os planos. No entanto, este conflito armado destruiu as já frágeis estruturas económicas existentes, que tinham sido desenvolvidas com esforço após a independência. Os rebeldes da Renamo destruíram todo o tipo de infra-estruturas: estradas, pontes, barragens, fábricas, escolas e hospitais. Em conse-

quência das minas e dos assaltos, o transporte terrestre de bens cessou, os agricultores foram obrigados a abandonar os seus campos e uma grande parte do gado foi abatida em tempos de fome. A situação de guerra e a inexistência de uma política económica levaram a que, em meados da década de 80, os níveis de produção industrial e agrícola fossem bastante inferiores aos existentes antes da indepen-

---

## Apoios orçamentais sectoriais no sistema de saúde

No início dos anos noventa, um projecto-piloto da DEZA no sector da saúde veio demonstrar que os apoios orçamentais sectoriais podem ter bons resultados. Em finais dos anos oitenta, os serviços de saúde em Moçambique encontravam-se numa profunda crise. A guerra e o declínio económico reduziram o valor anual, gastos por habitante em assistência médica, para cinco cêntimos! Perante esta situação, o Ministério da Saúde deixou de ter poder de decisão. Deixou de ser possível refrigerar os medicamentos em condições ideais que acabaram por se deteriorar. Nos hospitais havia falta de sacos de cadáveres e de bacias. Os médicos, as parteiras e as enfermeiras deixaram de poder transferir os seus pacientes que necessitavam de cuidados mais diferenciados em unidades sanitárias com mais recursos por falta de combustível para as ambulâncias. Neste estado de emergência, a DEZA assumiu parcialmente as despesas correntes da assistência médica, tendo a Suíça entregue ao Ministério da Saúde em Maputo e às direcções de saúde provinciais os recursos financeiros necessários para o pagamento dessas e de outras despesas correntes. Assim, foi possível voltar a prestar serviços de saúde, ainda durante a guerra civil.

Com estas medidas, a Suíça foi o primeiro país doador a apoiar o Governo Moçambicano com ajuda financeira ao orçamento sectorial. Os resultados bem sucedidos vieram contrariar a convicção de que doar fundos a governos africanos era dinheiro perdido. Uma auditoria financeira, realizada em 1999 pela DEZA, em colaboração com o Ministério das Finanças moçambicano, concluiu até que 0,25 % das doações não chegavam ao seu destino, o que, tendo em conta o volume total de doações de 24 milhões de USD, equivale a 60 mil USD. As autoridades competentes foram informadas das irregularidades detectadas e tomaram as medidas legais necessárias.

O apoio orçamental ao sector da saúde apresentava a grande vantagem de fortalecer o sistema de saúde público, em vez de o substituir por estruturas importadas do país doador. O sucesso deste apoio incentivou cada vez mais outros países a participarem, de modo que o volume de apoios financeiros que deu entrada no sistema de saúde moçambicano acabou por ultrapassar em grande medida o valor doado pela Suíça. Foi assim que surgiu um programa multilateral estruturado e um sistema de saúde funcional.



Investimento no futuro: Centro de formação em Magungo, um projecto de cooperação para o desenvolvimento em Mueda e a construção de uma nova fonte em Mocimboa do Praia. DEZA, Christian Poffet



dência. Os projectos exemplares que existiam anteriormente para as áreas da saúde e ensino também deixaram praticamente de ser implementados. A pobreza extrema atingia 90% da população e vastas áreas encontravam-se dependentes da ajuda humanitária internacional para ter acesso a produtos alimentares.

Perante estes maus augúrios, Moçambique viu-se forçado a aderir, em 1984, ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, tendo iniciado um extenso programa de reestruturação económica em 1987 sob a liderança destas organizações multilaterais. Em contrapartida, recebeu, também da Suíça, apoios reforçados para a reconstrução e um crédito do Banco Mundial superior a cem milhões de USD. O objectivo das reestruturações era fazer com que a economia, que se encontrava numa extrema recessão, apresentasse valores positivos, equilibrar o Orçamento de Estado e abrir o mercado moçambicano a investidores estrangeiros. A partir daí, Moçambique transformou-se, passo a passo, num país com uma economia de mercado.

**As reestruturações** levadas a cabo significaram a segunda grande mudança de orientação no espaço de doze anos, depois da independência e do socialismo. Esta mudança foi radical. Os preços fixos para os produtos de necessidade básica, existentes até à altura, foram abolidos. A sobrevalorizada taxa de câmbio estatal da moeda nacional, o metical, recebeu uma cotação flutuante e desvalorizou muito em relação às moedas ocidentais. Das cerca de 1200 instituições públicas, 900 foram privatizadas, sendo que as pequenas empresas foram, regra geral, adquiridas

por moçambicanos e as de maior dimensão por investidores estrangeiros. O monopólio estatal nas áreas de ensino e saúde foi dissolvido, a administração pública foi penalizada, os salários das autoridades foram reduzidos e foi instaurado um apertado controle das dívidas públicas, de modo a reduzir as despesas estatais.

Os primeiros resultados das reformas foram encorajadores. Foi possível interromper o processo de decadência da economia com a significativa ajuda internacional que entrou no país e também com a ajuda de várias actividades privadas na indústria e agricultura. O volume de exportações aumentou, no espaço de um ano, de 80 para 100 milhões de USD. No total, a economia verificou no final da década de 80 um crescimento anual médio de 6,7%. As medidas de reestruturação consequentes aumentaram a confiança dos países doadores, de modo que Moçambique pôde beneficiar da reestruturação e remissão de dívidas por parte do Clube de Paris, uma comissão que reúne as principais nações credoras. O valor da remissão de dívidas e da ajuda internacional entre 1989 e 1991 atingiu cerca de 1,35 mil milhões de USD.

No entanto, Moçambique ainda se deparava com grandes dificuldades. A guerra civil, assim como as graves secas, acabaram por reduzir, de imediato, a zero muitos dos esforços. A economia privada só conseguiu recuperar lentamente, não conseguindo, na altura, promover o desenvolvimento económico de forma decisiva. A procura interna de produtos manteve-se reduzida e o mercado permaneceu pequeno, pois a concorrência era muito reduzida e as empresas privadas eram agora vítimas, à semelhança do que acontecera antes com as instituições públicas, da

“ O apoio orçamental prestado ao sistema de saúde moçambicano foi um verdadeiro sucesso, pois este financiamento suíço garantiu o seu funcionamento, mesmo durante a guerra civil. No início dos anos noventa, este tipo de cooperação era ainda uma completa novidade. Jörg Frieden, Coordenador da DEZA em Moçambique de 1989 a 1993 ”

inexistência de gestores. As estradas em más condições e inseguras dificultavam a vida das populações e impediam o acesso dos agricultores aos mercados. A estes problemas juntava-se um ambiente político, que embora possibilitasse a economia privada, não a favorecia. O controle estatal deixou de ser onnipresente, mas uma burocracia pronunciada e frequentemente inescrutável continuava a dificultar a realização de negócios. Numa estatística sobre a atractividade empresarial de todos os países do mundo, Moçambique está classificado, ainda hoje, abaixo de muitos outros países africanos.

**Estas condições** fizeram com que Moçambique ficasse dependente em grande medida da ajuda internacional. A percentagem desta dependência atingiu os 87% no Orçamento de Estado de 1992! Além disso, a prosperidade estava longe de beneficiar todos os habitantes. Muitos agricultores que viviam no campo beneficiavam da liberalização dos preços, por exemplo os que produziam cajú para exportação, mas a maioria praticava uma agricultura que mal dava para cobrir as necessidades básicas quotidianas. Três quartos da população do país continuavam a viver em condições de extrema pobreza. Um estudo, publicado em 1988 pelo Ministério da Economia em colaboração com a Unicef, concluiu que pelo menos um terço das crianças moçambicanas sofria de subnutrição e que um terço dos recém-nascidos, cerca de 200 mil por ano, morria antes do quinto ano de vida. O aumento dos preços dos produtos alimentares representou um problema para parte da população das cidades.

O Banco Mundial tentou suavizar os impactos sociais do programa de reestruturação com o programa «Social Dimension of Adjustment (SDA)» (Dimensão Social do Ajustamento), gerido por um departamento específico no seio do Banco Mundial, à semelhança do que acontecia noutros países africanos. A SDA viu em Moçambique, por um lado, uma consolidação institucional do Ministério da Mulher e da Acção Social. Por outro lado, o programa incluía projectos concretos relativos ao combate à pobreza. A Suíça participou na SDA em Moçambique com quase cinco milhões de francos, mas o programa teve apenas um sucesso razoável, principalmente porque o departamento da SDA se encontrava muito isolado dentro do Banco Mundial.

## O programa da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento no início da década de noventa

A Cooperação Suíça para o Desenvolvimento com Moçambique concentrou-se, no início dos anos noventa, principalmente nos sectores da água, saúde e alimentação, bem como na macroeconomia. O programa incluía, entre outras, as seguintes medidas:

- Melhoria do abastecimento de água nas zonas rurais: continuação da implementação dos projectos em Cabo Delgado e o financiamento de cursos de formação para técnicos do sector da água em Maputo.
- Cuidados de saúde primários: apoios orçamentais para o Ministério da Saúde de Moçambique para cobrir despesas correntes do mesmo.
- Melhoria da situação nutricional: apoio logístico ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Apoio financeiro de ONGs que actuam nesta área.
- Apoios à balança de pagamentos para importação de bens importantes.
- Participação financeira no programa «Dimensão Social do Ajustamento» (SDA) com o objectivo de atenuar as consequências sociais causadas pelo programa de reestruturação.



Jovens compram Coca-Cola no quiosque da aldeia.

Richard Gerster

Moçambique tornou-se, em meados da década de 80, um país-alvo da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento. Se, até essa altura, a Suíça se tinha envolvido, principalmente, em projectos individuais, agora, com o programa de reestruturação e com a paz que se começava a avistar, estavam reunidas as condições para implementar um programa mais abrangente. Esse programa foi implementado pela Suíça a partir de 1989, considerando, por um lado, os apoios macroeconómicos, mas por outro continuando a apoiar diversos projectos. Um planeamento coerente garantiu que os meios suíços não se dissipassem e que fossem aplicados, de forma concentrada, nos sectores da água, alimentação e saúde.

A Autoridade Federal para a Economia Exterior (na altura denominada Bawi, mas hoje SECO) contribuiu com uma parte dos apoios macroeconómicos para Moçambique através de um apoio bilateral à balança de pagamentos. A SECO financiou os bens de importação de necessidade urgente, como por exemplo turbinas para centrais eléctricas ou componentes para moinhos de cereais. O apoio à balança de pagamentos da SECO possibilitou ao Governo Moçambicano, com o apoio de produtos e conhecimentos suíços entre outros, renovar uma central eléctrica em Maputo e outra em Nacala e reparar um moinho de cereais na Beira, que produzia farinha para as províncias do norte.

**Também a** DEZA utilizou nessa altura instrumentos macroeconómicos, ao contribuir para o crédito ao Banco Mundial relativo ao programa de reestruturação económica. Tendo em conta as reformas eficazes e a gestão séria das

dívidas, a Suíça participou, no início da década de noventa, com mais 4.3 milhões de USD no resgate de dívidas comerciais no âmbito de uma acção concertada para a redução das dívidas de Moçambique. As dívidas perante os bancos comerciais internacionais atingiam em 1989 cerca de 320 milhões de USD. Mas tendo em conta a dívida pública total, este valor nem era muito elevado. Contudo, devido aos elevados encargos de juros, as dívidas contraídas perante os credores comerciais adquiriram um peso muito elevado. No entanto, a acção para a redução das dívidas, na qual o Banco Mundial participou, a par da Suíça, Suécia e os Países Baixos, aliviou significativamente o Orçamento de Estado de Moçambique, melhorando assim a situação económica geral do país.

A par da cooperação a nível macroeconómico e de projectos, também a ajuda humanitária permaneceu no centro das atenções da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento. A guerra civil, que terminou apenas em 1992, e a devastadora seca no início dos anos noventa (ver quadro) deram origem a um estado de emergência que exigia decisões arrojadas. A fome ameaçava uma grande parte da população. Nesse âmbito, a Suíça participou no Programa de Emergência das Nações Unidas, que distribuiu produtos alimentares à população. A importação atempada de produtos alimentares evitou uma situação de fome, semelhante à que se verificou nos inícios dos anos oitenta e onde milhares de pessoas perderam a vida.

# O terrível legado da guerra

**Ainda hoje em dia existem milhares de minas à espera de provocarem mais vítimas. As minas matam e mutilam pessoas, prejudicando assim o desenvolvimento do país. A Suíça apoia as autoridades nacionais de desminagem no seu combate contra este legado da guerra.**

**Durante a** guerra de libertação e a guerra civil de Moçambique, ambas as partes envolvidas no conflito enterraram entre um a dois milhões de minas. Moçambique tornou-se assim num dos países mais minados do mundo, com uma mina por cada dez habitantes e mesmo depois de os conflitos terem terminado, as minas continuaram a fazer vítimas. Segundo relatórios oficiais datados de 1995, continuavam a registar-se mensalmente entre 50 e 80 mortos e feridos em consequência das minas. Entretanto, foi possível reduzir significativamente o número de vítimas devido à desminagem e às campanhas de sensibilização. Os milhares de minas ainda enterradas continuam, como já antes acontecia, a prejudicar o desenvolvimento do país, uma vez que há minas em todo o território nacional.

As minas colocam em perigo os agricultores nas suas terras ou as mulheres que vão buscar água aos rios, cercam os postes de electricidade e bloqueiam o acesso às pontes. As crianças são particularmente vulneráveis ao perigo das minas, uma vez que ainda não possuem um sentido de perigo tão apurado como os adultos. Mas nem o facto de as minas estarem sinalizadas ajuda a reduzir o perigo, uma vez que as chuvas as arrastam e mudam a sua localização, sendo por isso imperativo remover todas as minas, uma a uma.

Um operador de desminagem da Halo Trust descreve assim o seu trabalho: «de joelhos, com as mãos e avançando devagar e com muita cautela». Esta organização britânica de desminagem esteve, há alguns anos, ao serviço do IV Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros suíço (EDA) na província de Cabo

Delgado, no Norte do país. A Halo Trust ficou incumbida de remover todas as minas existentes na província e para levar a cabo esta perigosa, interminável e meticulosa tarefa, contratou operadores de desminagem locais que receberam uma formação intensiva sobre a delicada tarefa que tinham perante si. O EDA financiou ainda um segundo projecto no sul do país, nas proximidades de Maputo.

**Os procedimentos** dos operadores de desminagem variam consoante as condições do local onde se encontram. A desminagem pode ser manual e muito minuciosa, como a realizada pela „Halo Trust» em Cabo Delgado, ou mecânica, desde que o terreno seja suficientemente plano, como acontece no sul do país. Também é possível recorrer parcialmente à desminagem canina,

Formação de operadores de desminagem em Matalane.

Richard Gerster





Apesar da gravidade dos ferimentos, não perderam a vontade de rir: dois homens num hospital em Maputo. Corbis

bem como à desminagem com ratos, um procedimento mais recente, mais concretamente recorrendo aos ratos gigantes da Gâmbia. Tal como acontece com os cães, estes roedores conseguem detectar de forma eficaz a pólvora das minas através do faro, mas, ao contrário do que se verifica na desminagem canina, os ratos não correm perigo durante este procedimento, uma vez que são leves demais para provocar a detonação das minas.

**A Suíça** encontra-se empenhada na luta contra as minas há já bastante tempo, e não apenas em Moçambique, tendo desempenhado um importante papel na preparação da Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoais (Convenção de Otava), aprovada em 1997. A Convenção foi, entretanto, ratificada pela maioria dos países do mundo, incluindo Moçambique. O Centro Internacional de Desminagem Humanitária em Genebra, fundado pela Suíça em 1998 e responsável pelo controle e promoção da implementação da Convenção, continua a ser apoiado por somas consideráveis.

A Suíça foi o primeiro país doador a depositar confiança nas autoridades moçambicanas de desminagem e a colaborar directamente com o Instituto Nacional de Desminagem (IND). Nessa colaboração, foi dada prioridade à formação dos peritos moçambicanos. O IND dispõe actualmente da competência necessária para implementar o planeamento da desminagem, aplicando o programa nacional de detecção de minas e de alerta de minas que conta com o apoio financeiro da Suíça. O Instituto coordena o trabalho de diversas organizações de desminagem no país com o objectivo de desactivar todas as minas existentes no país até 2014. No entanto, há que ter em conta que ainda existem cerca de 450 campos de minas por desminar.

**O objectivo** da desminagem é poder, finalmente, reparar estradas, pontes e outras infra-estruturas que necessitam de intervenções urgentes e possibilitar o regresso das populações às suas terras. Mas para que a vida se torne mais segura, a desminagem também deve ser acompanhada de acções de sensibi-

lização, tendo a DEZA organizado nesse sentido, acções de formação nas aldeias para chamar a atenção para os perigos das minas, que são especialmente significativos após as cheias. «A sensibilização para as minas é uma componente bastante importante do nosso trabalho», refere Thomas Greminger, anterior director do gabinete de coordenação da DEZA em Maputo.

**As vítimas** das minas deviam receber, o mais rápido possível, assistência médica, porém a assistência médica em Moçambique é, muitas vezes, insuficiente, especialmente nas áreas rurais. Por essa razão, a Suíça, em colaboração com a ONU, o CICV e com as ONGs locais, encarrega-se do tratamento e reabilitação das vítimas. No âmbito deste empenho, a DEZA apoia a «Handicap International», uma ONG que é responsável por centros ortopédicos em todo o país, onde as vítimas são assistidas, recebem próteses para membros que tenham perdido e aprendem a viver com os seus ferimentos.

# No passado, o futuro era melhor?

Mia Couto é filho de pais portugueses e nasceu em 1955 na cidade portuária da Beira, em Moçambique. Até 1985, ocupou uma posição de chefia na área do Jornalismo, tendo depois estudado Biologia. Actualmente, lecciona na Universidade de Maputo e é director da sua própria empresa. Embora seja um autor conceituado de romances e contos, define-se como biólogo e não como escritor.\*

**Nasci e** cresci numa pequena cidade colonial, num mundo que já morreu. Desde cedo, aprendi que devia viver contra o meu próprio tempo. A realidade colonial estava ali, no quotidiano, arrumando os homens pela raça, empurrando os africanos para além dos subúrbios. Eu mesmo, privilegiado pela minha cor da pele, era tido como um «branco de segunda categoria». Todos os dias me confrontava com a humilhação dos negros descalços e obrigados a sentarem-se no banco de trás dos autocarros, no banco de trás da Vida.

No dia da Independência de Moçambique eu tinha 19 anos. Alimentava, então, a expectativa de ver subir num mastro uma bandeira para o meu país. Eu acreditava, assim, que o sonho de um povo se poderia traduzir numa simples bandeira. Eu era jornalista, o mundo era a minha igreja, os homens a minha religião. E tudo era ainda possível.

Na noite de 24 de Junho, juntei-me a milhares de outros moçambicanos no Estádio da Machava para assistir à proclamação da Independência Nacional, que seria anunciada na voz rouca de Samora Moisés Machel. O anúncio estava previsto para a meia-noite em ponto: nascia o dia, alvorecia um país. Passavam 20 minutos da meia-noite e ainda Samora não emergira no pódio. De repente, a farda guerrilheira de Samora emergiu entre os convida-

dos. Sem dar confiança ao rigor do horário, o Presidente proclamou: «às zero horas de hoje, 25 de Junho...» Um golpe de magia fez os ponteiros recuarem. A hora ficou certa, o tempo ficou nosso.

**Não esqueço** nunca os rostos iluminados por um irrepetível encantamento, não esqueço os gritos de euforia, os tiros dos guerrilheiros anunciando o fim de todas as guerras. Havia festa, a celebração de sermos gente, termos chão e merecermos céu. Mais que um país celebrávamos um outro destino para nossas vidas. Quem tinha esperado séculos não dava conta de vinte minutos a mais.

**Trinta anos** depois poderíamos ainda fazer recuar os ponteiros do tempo? A mesma crença mora ainda no cidadão moçambicano? Não, não mora. Nem podia morar. Em 1975, nós mantínhamos a convicção legítima mas ingénua de que era possível, no tempo de uma geração, mudarmos o mundo e redistri-

buirmos felicidade. Não sabíamos quanto o mundo é uma pegajosa teia onde uns são presas e outros predadores.

Trinta anos é quase nada na história de um país. Estamos já distantes da injustiça colonial. Mas estamos ainda longe de cumprir o sonho que nos fez cantar e dançar na noite de 25 de Junho. Uma parte dessa expectativa ficou por realizar. Hoje já não acorreríamos com a mesma fé para celebrar uma nova anunciação. Mas isso não quer dizer que estamos menos disponíveis para a crença. Estaremos, sim, mais conscientes que tudo pede um caminho e um tempo.

Poderemos recorrer a explicações, apontar dedos acusadores. Tudo isso será pouco produtivo. Não se pode esperar que um país saído do atraso da dominação colonial possa realizar aquilo que velhas nações independentes estão ainda construindo. Moçambique está aprendendo a ser soberano num mundo que aceita muito pouco a soberania dos outros.

“ Não esqueço nunca os rostos iluminados por um irrepetível encantamento, não esqueço os gritos de euforia, os tiros dos guerrilheiros anunciando o fim de todas as guerras. ”



Mia Couto. Laif

**Num processo** difícil e conflituoso, Moçambique criou a reputação de ser um caso de excepção em África. Esse bom-nome, devo dizer, é merecido. Fomos capazes de produzir a Paz, depois de mais de 12 anos de guerra, fomos capazes de criar democracia formal, de construir estabilidade e de garantir liberdades de expressão e de pensamento. Tenho orgulho nesse processo. Mas tenho também receio. Porque o caminho que percorremos não foi exactamente escolhido por nós, nem está sendo testado à medida da nossa vontade. O nosso êxito não pode continuar a ser medido apenas pelo sucesso da aplicação de um directório de receitas políticas e financeiras. Ao contrário, deveríamos ser valorizados pelo modo como repensamos criativamente o nosso lugar no mundo.

Nos gloriosos anos da luta de libertação nós gritávamos: «Independência ou Morte, Venceremos».

Hoje sabemos: a independência não é mais do que a possibilidade de escolhermos as nossas dependências. Na década de 70, o mundo oferecia a possibilidade de diferentes opções e alianças estratégicas. Hoje as economias nacionais perfilam-se perante um modelo sem alternativa. Escolhemos o que outros escolheram por nós. A redução da soberania não é um processo que esteja atingindo especificamente Moçambique. É um processo generalizado. Todas nações são hoje menos nacionais.

**A Suíça** já foi para muitos moçambicanos não um país mas o nome de uma missão religiosa. A Missão Suíça implantou-se no Sul de Moçambique, enfrentando terríveis suspeitas do regime colonial português. Henri Junod foi expulso de Moçambique em 1895 porque ensinava as chamadas «línguas dos nativos». O missio-

“Hoje sabemos: a independência não é mais do que a possibilidade de escolhermos as nossas dependências.”

nário ajudava moçambicanos como Eduardo Mondlane a moçambicanizarem-se enquanto, nesse processo, ele mesmo se africanizava, acabando por solicitar que fosse enterrado em terras de Moçambique.

Hoje temos da Suíça uma percepção mais moderna e designamo-la por via de um nome curioso: «país doador». O mundo está hoje dividido entre os que dão e os que recebem. Como se fosse uma condição natural, genética, perpétua. Nós, os receptores daquilo que se chama «ajuda» já tivemos outros nomes: fomos Terceiro Mundo, países em desenvolvimento, territórios do Sul, países subdesenvolvidos, nações da periferia.

**A dança** dos nomes não terminou. Agora, no quadro do politicamente corrigido, nós temos, pela primeira vez, o direito de partilhar de um mesmo nome: somos ambos, ricos e pobres, chamados de «parceiros». Este novo nome é mais simpático, mas ele colide com uma questão de princípio: não se resolve nas palavras aquilo que não está resolvido na substância.

\*Nota de rodapé: \* Mia Couto manifestou-se, em 2005, durante um evento organizado pela DEZA por ocasião dos 30 anos de independência do seu país, sobre a cooperação de Moçambique com os países ocidentais. O presente texto é um excerto bastante reduzido do seu discurso.

“ O mais grave, porém, é que aquilo que nos é dado numa mão nos é retirado pela outra mão. ”

Eu combato insistentemente a tendência de vitimização por parte dos africanos. Enquanto continuarmos culpando os europeus pelos nossos próprios falhanços não seremos capazes de olharmos para nós próprios como principal motor da mudança. Assumir a condição de sujeito histórico: esse era o maior e mais instigante desafio da Independência Nacional.

Se alguns africanos acham que a culpa é apenas dos europeus, no sentido inverso, europeus há que acreditam que a culpa cabe apenas aos africanos. Uma relação mais saudável entre uns e outros obrigaria a rupturas profundas, implicava poder começar de novo. Mas esse retorno ao grau zero não existe na História. Compete-nos questionar os pressupostos do nosso relacionamento recíproco.

**A opinião** pública na Europa e nos EUA mantém a ideia de que África pode sair da situação de crise se gerir bem os fundos doados. A ajuda apenas é insuficiente porque é mal usada. É certo que parte das doações tem sido desviada em benefício de elites minoritárias. Algumas dessas fortunas roubadas estão aqui, bem no coração da Europa, na forma de criminosas contas bancárias. Mas a grande verdade é que, mesmo bem usada, a actual ajuda não resolveria os problemas vitais das nações empobrecidas.

Afinal quase nenhuma das nações desenvolvidas cumpriu aqui-

lo que foi estipulado há trinta anos pelas Nações Unidas: destinar 0,7% do seu orçamento para a ajuda externa. Em média, esse apoio não ultrapassa hoje os 0,25%. Como se pode ver, não são apenas os países pobres que não estão cumprindo as obrigações internacionalmente assumidas.

**O mais** grave, porém, é que aquilo que nos é dado numa mão nos é retirado pela outra mão. Calcula-se que o proteccionismo e os subsídios retiram aos países pobres milhões de euros. Ou seja muitíssimo mais daquilo que é o valor da ajuda. Para além disso, os subsídios agrícolas na Europa e EUA representam um contra-senso na lógica que nos é imposta em relação aos mecanismos reguladores da economia. Numa palavra, os profetas do liberalismo de mercado não fazem em casa aquilo que propalam publicamente.

Mais grave ainda: está provado que 40% do valor que se acredita dar aos países pobres é destinado a pagar a consultores internacionais. Na realidade, há hoje mais expatriados em África do que havia no tem-

po colonial. Quer dizer: uma parte do dinheiro está sendo absorvido pelo circuito dos países ricos. Com este dado, o valor da ajuda desce de 0,25% do orçamento para menos de 0,1%. Afinal, não se está dando tanto quanto os cidadãos dos países ricos acreditam.

**Os países** africanos estão gastando e continuarão indefinidamente gastando mais a pagar o serviço da dívida do que a investir na saúde ou na educação. Alguém já chamou à dívida uma «guerra por outros meios». Esta agressão silenciosa não aparece na TV mas é responsável pela morte de meio milhão de crianças em cada ano. Os mais miseráveis do continente – a quem se supõe ser destinada a ajuda internacional - pagarão, em cada ano, mais do que aquilo que estão recebendo. Nenhum país africano poderá exercer a sua independência sem que esse fardo tenha sido eliminado. Com este passado não pode haver futuro.

Os países pobres necessitam ter espaço para realizar os seus próprios debates e ensaios, experimentarem soluções ao seu próprio ritmo. Queremos ter a liberdade de, por exemplo, poder decidir qual o melhor momento para privatizar os serviços públicos. Essa liberdade foi, afinal, conferida aos europeus.

**Parte do** que nos pedem não é historicamente realizável. Os países mais pobres devem liberalizar as

“ Os países pobres necessitam ter espaço para realizar os seus próprios debates e ensaios, experimentarem soluções ao seu próprio ritmo. ”

“ A verdadeira ajuda será não dar mais mas lutarmos juntos, europeus e africanos, para mudar esta teia de relações. ”

suas economias num período mais curto do que foi alguma vez exigido aos países desenvolvidos. Algumas vezes, coloca-se como condição de libertação dos fundos o cumprimento de metas que são impraticáveis. Espera-se que façamos em 5 anos aquilo que outros levaram séculos a alcançar. Algumas das nações europeias que nos cobram pela descentralização estão muito longe de cumprir, elas próprias, esse processo de descentralização.

**A resposta** a tudo isto, é claro, deveria vir de dentro dos países pobres. Teríamos que ter agenda, própria, uma estratégia nossa. Falamos aqui da cooperação de Moçambique com a Europa e com o Mundo. Mas a primeira grande questão seria como é que Moçambique está cooperando consigo mesmo? Como é que se promove o desenvolvimento a partir de dentro? Este debate tem que ser conduzido dentro de África. Ele já está nascendo com a emergência de jovens que não se satisfazem com o discurso saturado da culpabilização dos outros sempre que analisa a situação interna do continente.

**Trinta anos** a pedir apoio cria uma dependência mental que anula o espírito do 25 de Junho de 1975. Há toda uma geração de quadros que já raciocina em função do que e a quem se vai pedir. Estamos criando gente que se sonha doméstica e domesticada. O mais grave é que a reprodução dos Junhitos se faz den-

tro de Moçambique, de forma endógena e indígena.

É verdade que compete aos africanos reconquistarem a sua credibilidade como parceiros. Mas os africanos não poderão fazê-lo no quadro actual da governação mundial. A verdadeira ajuda será não dar mais mas lutarmos juntos, europeus e africanos, para mudar esta teia de relações. Precisamos de uma ajuda que nos torne menos dependentes da ajuda, temos que construir uma dependência progressivamente menos dependente.



Um jovem participante num programa de reabilitação para combatentes da Renamo. Laif

# Uma transição bem sucedida para a paz

O percurso para as negociações e assinatura do Acordo de Paz em 1992 foi facilitado por um grande cansaço da guerra e por uma mudança na situação política mundial. Moçambique enfrentou com coragem o difícil processo de transição para a paz. Depois de mais de 15 anos de guerra civil, a reconciliação nacional que agora começava representou uma grande vitória. A Suíça desempenhou um papel importante no processo de paz, na medida em que efectuou trabalhos preparatórios para a desmobilização.

**N**o início da década de noventa, depois de mais de 15 anos de guerra civil, soldados descalços, escondidos no mato, questionavam-se sobre o porquê de ainda combaterem. Muitos deles tinham sido forçados pelos respectivos exércitos da Frelimo e da Renamo para combaterem numa guerra que tinha sido, em parte, imposta por forças externas e que não era desejada pela maioria dos moçambicanos. O fim da guerra fria e o declínio da União Soviética no final dos anos oitenta significou um grande corte no apoio financeiro e militar ao partido do Governo, a Frelimo, e isso numa altura em que o exército e a guerra consumiam mais de metade do Orçamento de Estado deste país notoriamente subdesenvolvido. Por outro lado, a Renamo contava cada vez menos com apoios, uma vez que o regime do apartheid na África

do Sul estava a chegar ao fim. Uma seca extremamente grave no início dos anos noventa piorou em muito a situação já precária do país, de tal maneira que já quase não havia nada por que valesse a pena combater. Era tempo de alcançar a paz.

Sob a égide da Suíça, as partes envolvidas na guerra aceitaram entrar em negociações em 1990. As negociações do lado da Frelimo foram conduzidas por Joaquim Chissano, que havia sido eleito Presidente de Moçambique em 1986, tendo como opositor Afonso Dhlakama, líder da Renamo. O papel de mediador das negociações coube, entre outros, à ONU e à Itália, em cooperação com a Comunidade religiosa italiana de Sant'Egídio. O Acordo Geral de Paz foi assinado por Chissano e Dhlakama a 4 de Outubro de 1992 em Roma, e previa o desmembramento comple-



Campo de desmobilização: os rebeldes e os soldados do governo entregam as suas armas. © Jean Gaumy/Magnum

to de ambos os exércitos e a formação das novas forças armadas moçambicanas, sendo que após a desmobilização deveriam seguir-se eleições.

**Os antigos** adversários solicitaram apoio às Nações Unidas para a implementação do Acordo Geral de Paz, e foi no âmbito desse apoio que surgiu a Missão ONUMOZ (Operação das Nações Unidas em Moçambique), que controlava a desmobilização e as eleições. Nesta ocasião, a ONU teve a oportunidade de implementar os conhecimentos que adquirira pouco antes em Angola, numa missão que não foi bem sucedida. A ONU não conseguiu desarmar os partidos envolvidos na guerra em Angola devido, entre outras razões, ao envio de um número insuficiente de tropas internacionais. Mas ao contrário do que tinha acontecido em Angola, para onde a ONU enviara apenas 800 soldados, foram enviados para Moçambique 7 mil soldados e peritos civis. A ONU recolheu armas, desactivou minas, distribuiu alimentos, apoiou o regresso de refugiados ao país e possibilitou a reintegração de soldados desmobilizados no meio civil. A missão em Moçambique foi uma das missões mais bem-sucedidas na História da ONU, sendo que tal sucesso se deveu em grande medida às operações de preparação para a desmobilização, que foram previa e atempadamente apoiadas pela Suíça durante o processo do Acordo Geral de Paz (ver quadro na página 46).

Os guerrilheiros começaram a reunir-se e a entregar as armas nos campos de desmobilização em finais de 1993. Nestes campos era evidente o quanto os moçambicanos tinham desejado a paz, pois aí era possível ver os rebeldes da Renamo e os soldados do governo a jogar juntos à

bola, a trocar cigarros e a contar histórias de guerra. Ajello e outros observadores internacionais realçam sempre que o sucesso do processo de paz se deveu em grande medida ao enorme desejo que os moçambicanos tinham de paz. Com esse comportamento, os soldados, que antes eram inimigos no campo de batalha, deram um grande contributo para a paz.

**Ambos os** exércitos foram desmantelados em Agosto de 1994. Cerca de 90 mil soldados, entre eles 25 mil rebeldes da Renamo, foram dispensados, recebendo vários ordenados mensais como forma de indemnização, assim como ferramentas e sementes para um novo começo de vida, tendo a maioria regressado a casa. O cansaço da guerra por parte dos soldados era de tal forma grande, que apenas 10 mil se alistaram no novo exército denominado Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), quando estavam previstos 30 mil novos alistamentos.

No entanto, os soldados que haviam sido dispensados iriam enfrentar várias dificuldades, uma vez que muitos deles eram analfabetos e não possuíam qualquer tipo de formação profissional. O que poderiam fazer ex-soldados num país em que quase não havia postos de trabalho? Muitos encontraram trabalho na construção de estradas ou em projectos públicos de reconstrução. No entanto, para muitos deles as expectativas de futuro permaneciam lúgubres e muitos ex-soldados começaram a assaltar depósitos de bens alimentares e a assaltar camiões de transporte de mercadorias. Quando a situação ameaçava ficar fora de controle, a ONU aumentou o valor das indemnizações para acalmar os ânimos e ganhar tempo até às eleições, que decorreram em

“ Consequimos conquistar a confiança do Governo e da população por sermos um país sem interesses coloniais ou geopolíticos. Essa confiança permitiu-nos participar no processo de paz e promover a desmobilização dos soldados e a respectiva reintegração na sociedade moçambicana. Gregor Binkert, Coordenador da DEZA em Moçambique de 1993 a 1998 ”

1992–1995

Outubro de 1994. Embora os pressupostos para a realização de eleições democráticas não fossem as ideias, depois de uma longa guerra civil, também não eram maus, uma vez que Moçambique já tinha dado os primeiros passos para uma democracia parlamentar, ainda no decorrer da guerra civil. Em 1990, a Frelimo instituiu uma Constituição democrática e um sistema multipartidário, em que o Estado, os partidos políticos e o Exército foram, oficialmente, separados uns dos outros. As eleições foram preparadas e realizadas pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), constituída por membros de todos os partidos. A CNE registou quatro quintos da totalidade dos possíveis eleitores, instalou 8500 locais de voto e destacou 50 mil colaboradores para o dia das eleições.

**Enquanto a** Frelimo já contava com uma longa experiência como partido de governo, a Renamo via-se agora perante o desafio de ter de transformar o seu grupo de guerrilha num partido democrático. Nesse processo, a Renamo contou com o apoio da ONU, que disponibilizou para a construção de estruturas partidárias um fundo de 17 milhões de USD, para o qual a Suíça também contribuiu com um valor considerável. Embora muitos dos líderes da Renamo tenham investido parte das verbas na melhoria do seu próprio estilo de vida, o fundo acabou por provar ser um bom investimento, uma vez que impediu que a Renamo bloqueasse o processo de paz.

De acordo com a opinião dos 3 mil observadores internacionais presentes, 11 deles suíços, a realização das eleições foi livre e justa. O Presidente de Moçambique da altura, Joaquim Chissano, contou com 53% dos votos, obtendo assim uma clara vitória sobre o líder da Renamo, Afonso Dhlakama. A Renamo obteve melhores resultados nas eleições parlamentares, tendo obtido a maioria em cinco províncias no centro de Moçambique. Contudo, fora da sua anterior área de refúgio e influência, a Renamo não obteve praticamente quaisquer votos.

**As eleições** marcaram o fim do mandato da ONU, durante o qual se calcula que aproximadamente 1,7 milhões de refugiados, vindos dos países vizinhos e quatro milhões de deslocados internos conseguiram regressar a casa. Centenas de milhares conseguiram-no com as suas próprias forças e principalmente a pé. Outros puderam beneficiar do programa de repatriamento da ONU, que investiu mais de 200 milhões de USD na organização de meios de transporte, instalação de pontos de abastecimento e na entrega de alimentos, água, medicamentos e sementes. Esta ajuda

## A seca incrementou a paz

No início dos anos noventa, o sul da África foi alvo da pior seca desde o início do século XX. Em 1992, a seca ressequiu as colheitas em Moçambique quase na sua totalidade, deixando de haver água em muitas províncias. O gado morria, as pessoas fugiam e a população das áreas centrais de Moçambique, controladas pela Renamo, abandonaram as suas aldeias, o que veio a enfraquecer os rebeldes, que se encontravam dependentes das provisões que as populações locais lhes davam. Mas a seca veio intensificar, principalmente, o cansaço de guerra de ambas as partes. Centenas de milhares juntaram-se em campos onde recebiam bens de primeira necessidade por parte da comunidade internacional. Devido à importação atempada de produtos alimentares, foi possível evitar uma catástrofe, como a que se verificou em 1984/1985, durante a qual morreram provavelmente centenas de milhares de pessoas. Nesta altura, a Suíça intensificou a sua ajuda humanitária e apoiou diversas ONGs, como os Médicos Sem Fronteiras e o Programa Alimentar Mundial (PAM) no abastecimento de bens de primeira necessidade aos refugiados da seca. Também o Corpo Suíço de Ajuda Humanitária (SKH) foi activado para construir captações de água e cavar poços.

“ O único caminho seguro para a democracia e o desenvolvimento foram as negociações. Só assim foi possível eliminar as causas da guerra e encontrar soluções. Sem negociações nunca teríamos atingido os nossos objectivos, mesmo se tivéssemos ganho. O nosso opositor teria certamente se escondido no mato e a guerra teria continuado.

Raúl Domingos, representante da Renamo nas negociações de paz ”

inicial era urgentemente necessária, uma vez que a maioria voltava para o seu país sem qualquer tipo de bens em sua posse. Muitos dos regressados nem roupa tinham, tendo que se socorrer de cascas de árvores. Um outro grande problema para os regressados eram as minas, cujo número no fim da guerra rondava, segundo cálculos da ONU, os dois milhões.

Mas a paz trouxe melhores dias. Os agricultores voltaram às suas terras e tiveram sorte, pois no Outono de 1992 voltaram finalmente as tão aguardadas chuvas que vieram colocar um fim à grande seca. Perante estas condições, a produção agrícola aumentou um pouco acima dos 20% durante o primeiro ano de paz. Seguiram-se outros anos produtivos e, em 1996, foram registadas as melhores colheitas dos vinte anos anteriores. Assim, o número de famílias que dependia de apoio alimentar regrediu de mais de um milhão em 1994 para 95 mil. No entanto, não foi só na agricultura que se registaram progressos. A economia registou um aumento anual de 8%, sendo assim possível travar a inflação.

**Nos primeiros** anos após a guerra, foi possível reconstruir algumas infra-estruturas e os soldados da ONU voltaram a estabelecer a segurança interna. No interior e exterior do Parlamento foi-se desenvolvendo, lentamente, uma cul-

---

## Planos suíços de desmobilização

Quando o fim da guerra civil se começou a avistar, Magid Osman, o Ministro das Finanças de Moçambique na altura, solicitou ajuda à Suíça para a desmobilização do exército do governo, o que exigia o investimento de uma parte (demasiado) grande do seu orçamento. Foi assim que a Suíça começou a planear uma transição coordenada para uma situação de paz, de que fazia parte, principalmente, a desmobilização e a reintegração dos soldados. O Conselho Federal Suíço disponibilizou um crédito especial de dez milhões de francos para os preparativos necessários, levados a cabo pela DEZA. Esta soma foi utilizada, entre outros, num questionário sobre as intenções e necessidades dos soldados perante uma eventual desmobilização, tendo envolvido mais de 20 mil soldados da Frelimo. Através desse questionário tornou-se óbvio que o que os soldados mais queriam era regressar a casa. Ao se ter tomado conhecimento do desejo de paz, da saudade da família e do lar por parte dos soldados, estavam criados os pressupostos necessários para a ONU poder implementar com sucesso a desmobilização.

A comunidade internacional tinha tomado medidas para que o regresso dos soldados decorresse sem percalços, tendo também tido em consideração as questões culturais. Uma etnóloga tinha ensinado aos peritos da DEZA que se os soldados regressassem às suas aldeias de mãos vazias, seriam humilhados e perderiam o respeito. Perante esse dado, a ONU decidiu distribuir um pacote aos soldados, ao longo do percurso, com produtos alimentares, roupas, sapatos, ferramentas, sementes e prendas para as suas mulheres. Além disso, a ONU disponibilizou verbas para prestar apoio financeiro aos ex-soldados. Os soldados recebiam parte da verba em dinheiro na altura, recebendo o restante apenas no regresso ao distrito de origem. Assim era possível garantir com alguma segurança que os soldados regressavam, de facto, a casa.

A Suíça desempenhou um papel decisivo no processo de paz moçambicano devido ao seu planeamento criterioso, que incluía pormenores decisivos como este, o conhecimento do que ia na alma dos soldados e o que pretendiam, bem como um certo risco.



Apelo ao voto numa casa em ruínas.

Richard Gerster

tura política que se reflectiu na participação de mais de doze partidos nas eleições. A liberdade de imprensa tornou-se numa realidade e a sociedade civil também se foi desenvolvendo, tornando-se mais multifacetada com o surgimento de ONGs, grupos eclesiais, organizações de comércio e grupos de artistas. A cena cultural começou a desenvolver-se timidamente, com maior incidência em Maputo. Mas a situação da segurança não apresentou assim tantos progressos, uma vez que, depois das tropas da ONU se terem retirado do território, o número de assaltos voltou a aumentar. As viagens pelo país tornaram-se extremamente perigosas, impedindo assim o transporte de mercadorias e actividades de reconstrução.

O IV Departamento Político do EDA (ver também a perspectiva sobre os protagonistas na página 52) apoiou o processo de reconciliação e reconstrução em Moçambique entre 1990 e 1993, com cerca de 32 milhões de francos anualmente. A Suíça foi objecto de admiração internacional devido ao papel que desempenhou durante a desmobilização dos exércitos e a reintegração dos ex-soldados. A Suíça desenvolveu medidas para a transformação da Renamo de uma guerrilha num partido político, nomeadamente através de cursos de contabilidade para os anteriores guerrilheiros e a admissão de colaboradores da área de influência da Renamo no sistema de saúde do país. Deste modo, a Suíça deu um contributo importante para uma paz duradoura (ver quadro). Além disso, a Suíça estava representada na Comissão de Reintegração da ONU e também participava no programa de repatriamento desta organização.

A par do seu contributo para a paz, a Suíça continuava a levar a cabo o seu programa, que se concentrava tradicionalmente nos sectores da macroeconomia (participação em programas do Banco Mundial, assim como em apoios à balança de pagamentos bilaterais), saúde, abastecimento de água, reparação de infra-estruturas e desenvolvimento rural. A isso vieram juntar-se novas iniciativas no âmbito da governação, abrangendo diversos aspectos da liderança governamental. Deste modo, a Suíça apoiou a reforma administrativa que pretendia, principalmente, a descentralização das estruturas anteriormente central-socialistas.

Também muitas das ONGs suíças co-financiadas pela DEZA se empenharam no processo de paz e construção nacional, sendo que a maioria já se encontrava há bastante tempo em Moçambique. A Helvetas estava encarregue do abastecimento de água nos campos de regressados e actuava no âmbito do desenvolvimento (infra-estruturas, escolas, água), enquanto a Caritas apoiava vários projectos relacionados com a sensibilização e a reconciliação. A Terre des Hommes Suíça construiu escolas e a Obra Suíça de Ajuda Operária (OSEO) colaborou na preparação das eleições. Por fim, a secção suíça dos Médicos Sem Fronteiras promoveu programas para uma melhor percepção dos perigos das minas, sendo que a Cruz Vermelha (CICV) também actuava nesta área e a Agência de Assistência das Igrejas Protestantes da Suíça (HEKS) dedicou-se aos primeiros socorros aos regressados e deslocados internos, enquanto o Departamento Missionário (assim como a Igreja Evangélica suíça) se dedicou a melhorar a assistência médica no país.

# «Um bom trabalho de governação não aparece feito de um dia para o outro»

Numa entrevista, Marc de Tollenaere fala sobre questões relacionadas com o exercício da governação. Originário da Bélgica, Marc de Tollenaere é historiador e trabalha desde há quatro anos para o Gabinete da Cooperação Suíça em Maputo, como especialista em governação. O conceito de governação, surgido no final dos anos 80, não se encontra exactamente definido. O exercício de uma boa governação é uma idealização da organização do Estado, que abrange as instituições em funcionamento, o respeito pelos direitos do homem, o Estado de Direito, a razoabilidade económica, a participação de todas as camadas, o equilíbrio social e a paz.

**Senhor De Tollenaere, qual o lugar de Moçambique no que respeita ao exercício de uma boa governação? Onde é que o país alcançou sucesso nos últimos anos?**

Nos anos 90 e após a sangrenta guerra civil e a experiência socialista, o país teve de se erguer e reconstruir as suas instituições, necessárias para que um Estado possa funcionar. Isto foi algo que o Governo Moçambicano entretanto já conseguiu, mesmo que esta reconstrução não esteja ainda totalmente finalizada. Para além disso, Moçambique desenvolveu um sistema jurídico e centenas de leis e regulamentos que, de certa maneira, constituem a coluna vertebral do Estado. Em terceiro lugar e devido em parte à ajuda da Suíça e de outros países doadores, o Estado desenvolveu diversas estratégias e políticas, que definem os objectivos e os futuros desenvolvimentos de questões importantes do país. Entretanto, quase não existem sectores que não disponham de uma estratégia. Actualmente, em algumas áreas até quase que existem demasiadas estratégias que, eventualmente, nem sequer se harmonizam especialmente bem. Nos últimos anos o Estado tem portanto dispensado muita atenção à organização do

Estado, tendo também alcançado aqui reconhecidos sucessos.

**Onde é que continuam a existir os desafios da actualidade?**

Nos últimos tempos despertou em Moçambique a consciência de que não é somente necessário um aparelho de Estado que funcione e disponha de recursos suficientes, mas também um sistema de controlo mútuo. Caso contrário, o Estado torna-se demasiado dominante. São necessários mecanismos de controlo internos e externos que controlem o exercício das actividades do Estado e que possam reagir, caso seja necessário. Nos últimos anos o Estado moçambicano e os países doadores têm valorizado mais as auditorias internas e as inspecções. Mas também reforçam as organizações externas, que não pertencem ao executivo, por exemplo os tribu-

nais administrativos, o que levou a uma melhoria palpável da actividade administrativa. Em especial, a Suíça passou a apoiar a sociedade civil, que constitui um contrapeso ao governo e que pode equilibrar melhor a balança entre o Estado e a sociedade. Um dos grandes problemas é o facto de a população continuar a fazer poucas exigências ao governo. Um inquérito em Moçambique e nos países limítrofes mostrou que os moçambicanos, ao contrário dos seus vizinhos, praticamente não exigem que o seu governo preste contas. É necessário criar uma cultura na qual as pessoas exigem saber o que o seu Estado faz, o que este não faz e porquê, e assim criar uma tensão permanente que melhore o exercício da governação. A este respeito o país ainda está muito no princípio.

“ São necessários mecanismo de controlo internos e externos que controlem o exercício das actividades do Estado e que possam reagir, caso seja necessário. ”



Com o apoio da Suíça, Moçambique pôde implementar o IVA, mas para tal foi necessário construir um sistema informático para a administração pública. Richard Gerster

“ Um inquérito em Moçambique e nos países limítrofes mostrou que os moçambicanos, ao contrário dos seus vizinhos, praticamente não exigem que o seu governo preste contas. ”

**O que se passa com o poder judicial, que deveria constituir o contrapeso do executivo e do legislativo como terceiro poder do Estado?**

Antigamente a jurisprudência tinha pouco significado em Moçambique. O primeiro governo após a independência, que surgiu sem eleições directas do movimento de libertação, não considerava prioritária a jurisprudência. Até à nova constituição de 1990 também não havia qualquer separação formal de poderes no Estado. Nos anos 90, Moçambique começou lentamente a organizar a justiça. Até hoje mantém-se a necessidade de melhoria da justiça, não somente na perspectiva dos direitos humanos mas também relativamente a aspectos económicos. Por exemplo, continua a ser

extremamente difícil impor acordos contratuais em caso de disputa. Estas condições não promovem propriamente um comportamento negocial exemplar e assustam os investidores.

**Como é que a cooperação pública para o desenvolvimento adaptou os seus instrumentos de modo a incentivar uma boa liderança governamental?**

Os instrumentos de cooperação mudaram muito nas últimas duas décadas, não simplesmente para exercerem uma influência no exercício da governação, mas também para melhorar, de um modo geral, a eficiência da cooperação para o desenvolvimento. O que se alterou de modo decisivo foi o facto de hoje

em dia a cooperação pública não implementar ela mesma nenhum projecto e só apoiar na sua implementação os parceiros no local, sejam estes serviços do governo ou uma ONG. Antigamente, a DEZA empregava directores de projecto, que, por sua vez, empregavam o pessoal, adquiriam o material e por aí adiante. Hoje é elaborado um projecto juntamente com o parceiro e é este depois que o implementa. A DEZA ajuda através do seu know-how e do financiamento. Este modo de procedimento promete melhores resultados, porque as pessoas no local reconhecem o projecto como sendo seu e assumem uma maior responsabilidade. Por outro lado, previne-se assim que sejam criadas estruturas paralelas, o que contribui para uma melhor eficiência e uma mais elevada sustentabilidade.

**Ou seja, a «governação» por parte dos doadores também melhorou?**

Sim, sem dúvida. Antigamente, as organizações estrangeiras para o desenvolvimento decidiam, muitas vezes arbitrariamente, o que faziam no país parceiro, quando e como.

“ A Suíça, com base na sua própria experiência, pode ser um exemplo para uma maior descentralização do país. ”

Acontece que, por sorte, a Suíça não é o único país a empenhar-se em Moçambique. Mas o problema era que os vários doadores não comunicavam entre si. Hoje a ajuda é muito mais bem coordenada. Em vez de muitas iniciativas individuais, existem hoje programas. Reunimo-nos

com os nossos parceiros no governo e na sociedade civil e também com outros doadores, e decidimos juntos o que há a fazer. Entretanto, já praticamente não há programas financiados unicamente pela Suíça, o que leva a uma maior coerência da ajuda e, para além disso, a uma

redução dos chamados custos de transacção, ou seja, dos esforços de planificação, administração e controlo do projecto. Para nós, peritos estrangeiros, o nosso trabalho quotidiano já não incide só sobre a gestão de projectos, mas também muitas vezes sobre o diálogo.

**As posições dos diferentes doadores são acordadas entre eles e estas são depois comunicadas conjuntamente ao Governo Moçambicano?**

Em 2004, os 15 doadores em Moçambique daquela altura juntaram-se num fórum permanente, o chamado G15, para harmonizarem



Em resposta à situação precária da segurança no país nos anos 90, a Suíça investiu na formação de agentes da polícia. As fotos pertencem à Academia de Polícia ACIPOL. Richard Gerster



as suas actividades, sobretudo as relativas às abrangentes ajudas orçamentais, e para falarem ao governo a uma só voz. Neste fórum existem três grupos de trabalho no sector da governação: um para a descentralização, um para a justiça e um terceiro para a reforma do sector público. A Suíça trabalha activamente com vários colaboradores do Gabinete de Coordenação no grupo da descentralização. Os três grupos de trabalho são representados junto do governo por uma única pessoa. Até hoje e à excepção de uma única vez, foi sempre a Suíça que ocupou todos os anos o cargo de presidente, sendo este quem conduz o diálogo da governação em nome de todos os doadores. Este lugar privilegiado dá à Suíça algum peso para influenciar as prioridades do Governo de Moçambique. Apesar das suas modestas possibilidades económicas comparativamente com outros doadores, tais como a Alemanha ou a Grã-Bretanha, o nosso país pode, deste modo, utilizar o seu know-how em primeira mão e contribuir com as suas ideias relativamente a um bom trabalho de cooperação.

#### **Quais as qualidades especiais com as quais a Suíça pode contribuir para a cooperação?**

Eu penso que a Suíça, com base na sua própria experiência, pode ser um exemplo para uma maior descentralização do país. Em Moçambique, um Estado muito centralizado, muitos políticos da capital temem que o país possa desmoronar-se se for organizado de modo descentralizado. A Suíça dá o exemplo de que esse medo é infundado. Mostra, pelo contrário, que uma estrutura federalista pode funcionar bem e trazer muitas vantagens. Para além disso, a Suíça é, de um modo geral, um parceiro no qual se pode confiar. Ao

**“ Apesar das suas modestas possibilidades económicas comparativamente com outros doadores, a Suíça pode, deste modo, utilizar o seu know-how em primeira mão e contribuir com as suas ideias relativamente a um bom trabalho de cooperação. ”**

contrário de outros doadores, compromete-se numa cooperação a longo prazo e os seus parceiros sabem-no. Além disso, a cooperação suíça é também sempre muito aberta a inovações. A Suíça aceita assumir um risco calculado para experimentar novas ideias de cooperação promissoras, na maior parte das vezes com bons resultados. Deste modo, a Suíça impulsiona a cooperação internacional para o desenvolvimento. A Suíça, por exemplo, encontrava-se entre os primeiros doadores bilaterais que trabalharam directamente com as organizações da sociedade civil. Muitos foram os que seguiram este exemplo.

#### **Mas também há vozes que basicamente duvidam que o nosso conceito da organização de Estado se possa aplicar a um país africano. O que pensa desta crítica?**

Claro que não podemos deixar de contemplar a História e a dinâmica de um país parceiro. No entanto, existem valores, como por exemplo os direitos do homem, que deveriam ser mundialmente válidos. Para além disso, muitos dos nossos ideais relacionados com o exercício do Estado, como por exemplo a responsabilidade e a liderança, também ocupam um lugar importante nas sociedades africanas tradicionais. Não se trata, portanto, de impor simplesmente os nossos conceitos ocidentais aos países parceiros.

Observei as eleições municipais de Novembro passado e tocou-me muito ver como até mesmo pessoas de regiões distantes, sem qualquer tipo de educação, se interessavam seriamente pelo seu Estado e participavam em processos democráticos. Estou convencido de que este é o caminho a seguir. Além disso, os princípios do exercício do Estado não são objectivos próprios. Na verdade, trata-se de zelar por uma melhoria da vida da população. Claro que a organização de um bom exercício de governação é um processo a longo prazo. Não podemos esperar que as coisas mudem de um dia para o outro. Temos de continuar o diálogo sobre o bom exercício de governação, de modo firme e dentro de um respeito mútuo. O confronto não é produtivo.

# Quem faz o quê no país e como?

O principal responsável pela cooperação bilateral da Suíça com Moçambique é o Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros suíço (EDA), cuja actividade assenta em cinco objectivos de política externa, definidos pela Constituição Federal suíça, sendo eles a conviência pacífica entre os povos, o respeito pelos direitos humanos e promoção da democracia, a defesa dos interesses económicos suíços no exterior, a mitigação da miséria e pobreza no mundo e a salvaguarda das condições básicas de vida.



A Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação é a agência para a cooperação internacional no EDA. A DEZA é responsável pela coordenação geral com outros departamentos federais relativamente à cooperação para o desenvolvimento e a cooperação com países de Leste, assim como a nível da ajuda humanitária do país.

No desempenho das suas funções, a DEZA conta com o apoio de cerca de 600 colaboradores dentro e fora do país, assim como com 1000 colaboradores locais e um orçamento anual de 1,4 mil milhões de francos suíços (2008). Esta instituição participa em acções directas, apoia programas de organizações multilaterais e financia programas humanitários suíços e internacionais, concretamente no âmbito da cooperação para o desenvolvimento regional e global, ajuda humanitária e cooperação com a Europa de Leste. Nesse sentido, a DEZA apoia doze países, denominados países-alvo, sendo Moçambique um deles.

O objectivo da cooperação para o desenvolvimento é reduzir a pobreza através da capacitação dos países parceiros a ajudarem-se a si próprios. A DEZA fomenta, especialmente, a autonomia económica e governamental, contribui para a melhoria das condições de produção, ajuda a combater os problemas ambientais e cria as condições necessárias para um melhor acesso ao ensino e aos cuidados básicos de saúde das camadas mais desfavorecidas da população.



O II Departamento Político do EDA para a África/Médio Oriente é responsável pelas relações bilaterais entre a Suíça e os 66 países existentes nestas duas áreas geográficas e a sua principal competência é defender os interesses nacionais da Suíça. Nesse sentido, coordena as actividades de relações de política externa dos diferentes Departamentos federais.

Este Departamento está permanentemente em contacto com Embaixadas, Consulados Gerais, Consulados, agências consulares e Gabinetes de Ligação suíços em áreas da sua competência. O Departamento desempenha um papel activo na definição e implementação da política externa suíça, acompanhando e analisando de forma contínua os acontecimentos diários e o desenvolvimento da situação política, económica e humanitária em África e no Médio Oriente.

As actividades de maior relevância do II DP incluem, por exemplo, o desenvolvimento, a nível bilateral, de posições políticas relacionadas com as relações externas da Suíça, a manutenção do diálogo com representações oficiais de outros países na Suíça, bem como a organização de viagens ao exterior da Directora do EDA, bem como do Presidente da Suíça.



O IV Departamento Político do EDA para a Segurança Humana é responsável pela implementação das medidas de promoção da paz civil e consolidação dos direitos humanos. O conceito de segurança humana centra-se na segurança dos indivíduos e na sua protecção contra a violência política, a guerra e a arbitrariedade, tendo em conta o facto de a política de paz, a política de direitos humanos e a política humanitária estarem intimamente interligadas.

Nos últimos anos, a política humanitária, de paz e de direitos humanos da Suíça tem vindo a obter um maior prestígio e influência no meio internacional, uma vez que conseguiu desenvolver os seus instrumentos e obter resultados visíveis, embora dispusesse apenas de meios limitados. A implementação do Índice dos Direitos Humanos (IDH) da ONU, a Iniciativa de Genebra para a paz no Médio Oriente e o seu contributo para os processos de paz na Colômbia, Sri Lanca, Nepal, Sul do Sudão e Uganda são exemplos evidentes desse sucesso.

Com vista a cumprir os fins a que se propõe, o IV DP dispõe de uma linha de crédito que depende da aprovação do Parlamento de quatro em quatro anos. Em 2008, esta linha de crédito ascendeu a cerca de 70 milhões de francos no âmbito da promoção da paz e dos direitos humanos, assim como no âmbito do apoio aos Centros de Genebra.

## SECO

A Secretaria de Estado para Assuntos Económicos, denominada SECO, integrada no Departamento Federal de Economia suíço, é a autoridade nacional que se dedica a todas as questões primordiais no âmbito da política económica. O seu objectivo é promover um crescimento económico estável, sendo que, para tal, institui as condições básicas necessárias nos campos regulamentar, político e económico.

Na SECO, a área «Cooperação e desenvolvimento económicos» é responsável pela concepção e implementação das medidas económicas e comerciais em conjunto com os países em desenvolvimento, países da Europa Oriental e Ásia Central, bem como com os novos membros da União Europeia. Além disso, a SECO é a entidade competente pela coordenação das relações entre a Suíça e o grupo do Banco Mundial, os bancos de desenvolvimento regionais e com as organizações económicas das Nações Unidas.

Os principais objectivos da SECO são o envolvimento dos países parceiros na economia mundial e na promoção do crescimento económico estável dos mesmos, contribuindo assim para a mitigação da pobreza. As prioridades da SECO são a promoção de condições económicas mais estáveis, o fortalecimento da competitividade e da diversificação do comércio, a mobilização de investimentos internos e externos, assim como a melhoria das infra-estruturas de base. As questões relacionadas com a energia, meio ambiente e clima são de importância capital para a SECO.

Anualmente, a SECO investe cerca de 220 milhões de francos na cooperação com países em desenvolvimento e em transição (excluindo as medidas de redução das dívidas e as contribuições para o alargamento da UE). Esta soma representa mais de 10% da ajuda pública para o desenvolvimento da Suíça.

## Tornar a cooperação para o desenvolvimento internacional mais eficiente

Os exigentes Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ver quadro na pág. 71) reclamam um maior desenvolvimento da cooperação para o desenvolvimento, prescrevendo a evolução de projectos individuais para programas mais abrangentes. Os acordos internacionais são imprescindíveis para a concretização eficaz desta forma complexa de cooperação. Nesse sentido, no ano de 2005 mais de 90 países doadores e países em desenvolvimento, bem como organizações multilaterais chegaram a acordo sobre um documento que define os princípios básicos para uma cooperação eficaz: a Declaração de Paris. Segundo esta Declaração, os países doadores comprometem-se a coordenar as suas actividades no sentido de simplificar e uniformizar o seu decurso (harmonização), comprometendo-se a orientarem-se de acordo com as necessidades dos países receptores (ajuste). O aspecto fundamental consiste no princípio da «Country Ownership» (apropriação do país): os países doadores reconhecem que o apoio só pode ser eficaz se os países receptores puderem decidir por si mesmos sobre o seu processo de desenvolvimento.

Três anos mais tarde, numa conferência em Acra (Gana), os representantes dos Governos dos países doadores e dos países receptores fizeram um primeiro balanço intercalar e constataram que os países em desenvolvimento poderiam aumentar a sua influência na configuração da cooperação internacional. Além disso, a sociedade civil foi incluída no processo de preparação. A Agenda de Acção de Acra, aprovada na conferência ministerial, ainda vai mais longe: ela prevê, por um lado, que, no futuro, metade da ajuda ao desenvolvimento dos países industrializados seja feita sob a forma de contribuições para o Orçamento de Estado. Por outro lado, a sociedade civil deverá ser incluída de forma mais relevante na cooperação para o desenvolvimento.

A Suíça participa activamente nos processos de harmonização e de ajuste, que foram postos em marcha em Paris e Acra, e pretende implementar a Declaração de Paris e a Agenda de Acção de Acra. «Assim, colaboramos para um melhor funcionamento do sistema de apoio e aumentamos a eficácia da cooperação» comenta Edita Vokral, vice-directora da DEZA. «Desta forma, não perdemos de vista os nossos próprios princípios e objectivos fundamentais, que consistem em que os países parceiros vejam a sua pobreza reduzida e as suas condições de vida melhoradas de forma duradoura» salienta Vokral, que dirige o departamento de «Cooperação regional».

Em Moçambique a Suíça desempenha, já antes do ano 2000, um papel central no reforço da coordenação dos doadores e na organização de programas de orçamento e de apoio. Hoje em dia, a Suíça está empenhada, por exemplo, em salvaguardar os cuidados básicos de saúde, procurando para isso abranger os grupos populacionais locais. Com a descentralização, a Suíça promove igualmente a inclusão da sociedade civil e reforça em simultâneo a economia privada, para que o seu potencial produtivo possa ser desenvolvido.



Sinais de prosperidade: edifícios são pintados de novo em Maputo. DEZA

# Prosperidade com aspectos sombrios

A estabilidade, as reformas e a ajuda externa possibilitaram a Moçambique um forte crescimento económico no decorrer dos anos noventa. A nível político, Moçambique continuou a seguir uma orientação democrática, no entanto, a corrupção e a criminalidade prejudicavam o desenvolvimento do país. Moçambique sofreu um forte atraso no seu progresso em consequência das cheias ocorridas no início deste século. Devido à sua experiência de vários anos no país, a Suíça assumiu um importante papel na coordenação da ajuda internacional.

**M**oçambique assistiu, no decurso dos anos noventa, a três importantes transformações, em que passou de uma situação de guerra para uma de paz, do socialismo para uma economia de mercado e de um sistema de partido único para uma democracia. A essas transformações veio juntar-se a reintegração de quatro a seis milhões de refugiados, o que representa quase um terço da população. Estes esforços, cujo valor não pode ser suficientemente destacado, possibilitaram uma recuperação económica eficaz e taxas de crescimento de dois dígitos. O rendimento per capita anual aumentou para cerca de 240 USD até ao ano de 2000, e as importações registaram um enorme crescimento. Entre 1994 e 1998, a inflação baixou de 70 para 4 % e, apesar das cheias e dos elevados preços do petróleo, conseguiu manter-se baixa.

Graças à determinação com que o governo implementou as reformas económicas, Moçambique teve a oportunidade de ser um dos primeiros países a participar numa

iniciativa de credores, cujo objectivo era a redução das dívidas dos países em desenvolvimento. Em 1995, a dívida de Moçambique atingia os 5,3 mil milhões de USD, sendo que os respectivos juros consumiam 16 % das despesas do Estado. No final da década de noventa, os credores perdoaram uma dívida de 4,3 mil milhões de USD a Moçambique, reduzindo assim a dívida pública em cerca de 70 %.

Contudo, Moçambique continuou a ser um dos países mais dependentes do mundo. As causas desta dependência foram, por um lado, uma balança de pagamentos extremamente negativa (volume de importações superior ao de exportações) e, por outro, o facto de 97 % da população não pagar impostos por ser auto-suficiente ou por exercer actividades no sector informal, não recebendo assim nenhum salário oficial. Esta situação impedia que o governo pudesse financiar serviços básicos, como a assistência médica ou a construção de estradas, sem ajuda externa. Por este motivo, o governo implementou com o apoio da Suíça uma reforma fiscal absolutamente necessária (ver quadro).

“ Através da sua abordagem pragmática, a Suíça contribuiu de modo substancial para a cooperação com outros parceiros, de modo a impulsionar a economia e repor a prestação de serviços.

Gregor Binkert, Coordenador da DEZA em Moçambique de 1993 a 1998 ”

A Suíça contribuiu para a revitalização da situação económica do país ao ter encontrado um processo mais eficaz para conceder créditos ao sector privado. Até esta altura, os processos de atribuição de créditos eram complicados e lentos, uma vez que os investidores que necessitavam de fundos, solicitavam um crédito ao banco estatal, que era maioritariamente financiado com fundos do Banco Mundial. Por conseguinte, os investidores também tinham de cumprir os regulamentos do Banco Mundial, que impunha por exemplo a obrigatoriedade de contratos de importação de bens. Podiam chegar a passar-se anos entre a solicitação de crédito e a sua atribuição. A Suíça acelerou todo este processo ao dotar o Banco Central de divisas, que, por sua vez, foram vendidas aos bancos comerciais moçambicanos que tinham a responsabilidade própria de conceder ou não os empréstimos requeridos e decidir a quem os conceder. Deste modo, os apoios suíços entraram em circulação no espaço de poucos dias.

A Lei de Terras, implementada em 1997 pelo governo, foi essencial para a maioria da população, uma vez que, perante esta Lei, os pequenos agricultores podiam reclamar a propriedade das terras mesmo sem terem a respectiva escritura, desde que conseguissem provar que as tinham explorado durante um determinado período de tempo. Este instrumento legal foi muito significativo, uma vez que muitos habitantes se haviam estabelecido, depois da guerra, em terras que eram propriedade do Estado e que foram assim privatizadas. Esta Lei impediu também que a reforma agrária

## Reforma fiscal para obtenção de mais receitas públicas

Já há bastante tempo que a questão fiscal em Moçambique constitui uma das principais prioridades da Suíça. Nesse sentido, o país tem vindo a apoiar desde 1996 as reformas fiscais do Governo Moçambicano com vários milhões de francos. O objectivo destas reformas é aumentar as receitas públicas, que são extremamente reduzidas. A implementação da reforma fiscal foi um dos pressupostos apresentados pela Suíça para continuar a contribuir com um apoio orçamental, uma vez que não é aceitável que Moçambique fique eternamente dependente do apoio dos países doadores.

Mas afinal, por que é que os impostos são tão importantes? Na Suíça, a maioria dos cidadãos consideram-nos uma obrigação incómoda. Quase ninguém se lembra que todos os serviços públicos e progressos sociais existentes só são possíveis com um sistema fiscal funcional, sejam eles educação, infra-estruturas, saúde ou segurança social. Não há nenhum país no mundo que consiga oferecer tais serviços sem receitas fiscais.

Os especialistas em matéria fiscal confirmam que o actual sistema fiscal em Moçambique corresponde às normas internacionais. Em virtude das reformas, o governo reviu a tributação individual e das empresas e introduziu um Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Deste modo foi possível aumentar as receitas. A contribuição dos impostos e dos direitos aduaneiros para o Produto Interno Bruto (PIB) em 1996 foi de 10,8 %, tendo esse valor já atingido os 16,4 % em 2008. Este aumento relativo não exprime o aumento efectivo, uma vez que as contribuições internacionais, e com isto o Orçamento de Estado, também aumentaram significativamente. Há outro valor que ilustra estes factos. Com o aumento das receitas fiscais, a percentagem de ajuda internacional desceu, desde aquela altura até hoje, de 87 % para 50 %.

Perante estes dados, torna-se claro que Moçambique se encontra no bom caminho e tenciona ainda aumentar as suas receitas fiscais anuais em 0,5 % até 2015, pretensão essa considerada realista pelos especialistas, uma vez que Moçambique apenas aproveita cerca de dois terços do seu potencial fiscal. Um outro passo importante será o estabelecimento da obrigação fiscal geral. Prevê-se que esta medida venha a contribuir para que as pessoas ganhem consciência dos seus direitos e deveres e para que se sintam ainda mais parte do país. Mas nos termos do dar e receber, é de uma importância vital que o Estado Moçambicano também cumpra os seus deveres e desenvolva os serviços oferecidos à população.



Com a prosperidade económica, acentuaram-se também as diferenças entre os pobres e os ricos. Richard Gerster

se tornasse num motivo de conflito sobre as terras, como sucedeu noutros países africanos ou na América Latina.

A nível político, Moçambique conseguiu manter-se fiel à orientação democrática. Contudo, com a Frelimo à frente dos destinos do país, aliando uma maioria parlamentar ao presidente em funções, não se verificaram quaisquer mudanças, representando esta concentração de poderes um problema para a democracia em Moçambique. Por este motivo, a Cooperação Suíça empenha-se bastante no fortalecimento da sociedade civil e na descentralização das estruturas políticas do país.

**Para isso**, a Cooperação Suíça contribuiu, em grande medida, para a introdução de eleições autárquicas em Moçambique, que se realizaram pela primeira vez em 1998. Há já algum tempo que o governo central vinha a promover cidades com determinadas dimensões e estrutura económica a municípios com responsabilidades próprias, como por exemplo o planeamento de infra-estruturas. Em consequência das eleições autárquicas, estas cidades passaram a ter um presidente de câmara e uma assembleia municipal. Nos anos seguintes houve outras cidades que conseguiram obter uma maior autonomia, actualmente ascendendo este número a 43. A autonomia municipal em Moçambique não é, no entanto, comparável à existente na Suíça, uma vez que estes municípios continuam dependentes financeiramente de Maputo devido às suas receitas insuficientes.

A corrupção representa, de facto, um obstáculo ao desenvolvimento do país e a gravidade desta situação tornou-se evidente com o escândalo que envolveu o banco estatal da altura, que efectuou um desfalque de milhões. Só

a intervenção do Estado evitou que esta fraude, que envolveu altos funcionários do Governo, levasse o banco à falência. Os países doadores temiam que os apoios orçamentais pudessem ser, indirectamente, investidos na recuperação do banco, tendo alguns ameaçado até cancelar as actividades de cooperação com Moçambique, caso tal se verificasse. A intervenção da Suíça possibilitou a resolução desta questão. Perante este cenário, o banco foi nacionalizado e recuperado a curto prazo, tendo assim Moçambique melhorado o controle bancário a longo prazo. A Suíça fez depender da tomada destas medidas a continuação do pagamento de parte do apoio orçamental. Ao demitir pouco depois os governadores suspeitos, o Presidente Joaquim Chissano demonstrou estar muito empenhado num Estado de direito. No entanto, a corrupção continua a ser um dos principais obstáculos ao desenvolvimento de Moçambique.

**A revelação** deste escândalo bancário deve-se, entre outros, ao jornalista Carlos Cardoso, assassinado a tiro em 2000. Este homicídio constituiu um ataque violento contra a liberdade de imprensa, que aparentava, até esse momento, ser uma realidade. Durante a década de noventa, a imprensa conquistou um estatuto independente tornando-se num importante contrapeso ao poder instituído. Contudo, a influência da imprensa (escrita) era algo limitada devido ao elevado grau de analfabetismo da população. Apesar disso, a imprensa contribuía para criar uma opinião pública crítica e prova disso foi a transmissão televisiva em directo do processo judicial relacionado com o homicídio de Carlos Cardoso, que sensibilizou a população para os temas da corrupção e crimes políticos.



Formação para técnicos de água; hospital em Mecuburi; ajuda orçamental: a cooperação para o desenvolvimento está presente em todas as áreas. Richard Gerster

O homicídio deste jornalista ocorreu numa altura em que se pensava estar ultrapassada a criminalidade violenta, que aterrou o país em meados dos anos noventa. Nessa altura, a situação da segurança tornou-se de tal modo crítica, que era impensável considerar a hipótese da cooperação para o desenvolvimento. Em 1996, Nicole Bezençon, uma colaboradora suíça da DEZA, foi vítima de roubo e assassinio em Maputo. Este trágico acontecimento fez com que a Suíça participasse na reforma da polícia, instaurada pelo governo, sob a orientação da ONU, em resposta à crescente criminalidade. A reforma do sistema policial contou com a contribuição da especialização suíça e teve como objectivo melhorar a formação dos agentes da polícia, aumetando o número de agentes num curto espaço de tempo ao reduzir o tempo de formação. Além disso, foi construída uma Academia de Polícia que, pela primeira vez após a independência, começou a formar oficiais. Estes esforços contribuíram de forma notória para melhorar a situação da segurança no final dos anos noventa.

**Moçambique sofreu** um grande revés no seu desenvolvimento com as graves cheias que afectaram o país nos anos 2000 e 2001, sendo que em 2001 choveu cinco semanas seguidas. Nesse período, os caudais dos rios subiram, os diques, que se encontravam em mau estado de conservação, cederam e os terrenos planos ficaram inundados numa dimensão de 20 quilómetros. As consequências

foram devastadoras: 700 pessoas perderam a vida e meio milhão de pessoas ficou desalojada. A fúria das águas destruiu escolas, estradas e hospitais e as cheias arrastaram consigo colheitas e afogaram 20 mil cabeças de gado. Centenas de milhares ficaram dependentes de ajuda alimentar e Maputo ficou isolado do resto do país durante vários meses. A má gestão da água dos rios Limpopo e Incomati, assim como a montante do rio Zambeze veio piorar ainda mais a situação. Aí existem várias barragens, entre elas a barragem de Cahora Bassa, uma das maiores do mundo, tendo as descargas destas barragens sido accionadas de forma descoordenada e sem qualquer tipo de aviso, apanhando completamente desprevenidas as pessoas que se encontravam a jusante.

Recorrendo à experiência que já possuía no país, a Suíça ajudou a canalizar a ajuda internacional, que foi accionada perante as terríveis imagens da catástrofe. A atenção dos média mobilizou a ajuda internacional, que contribuiu com cerca de 450 milhões de dólares. A Suíça estabeleceu prioridades e entrou em contacto com os responsáveis políticos locais. Os especialistas suíços também colaboraram directamente nas acções de prevenção de epidemias e na instalação de sistemas de tratamento de água. Além disso, a Suíça participou na detecção de minas que haviam sido arrastadas pelas cheias e apoiou uma campanha para sensibilizar a população para a existência deste perigo.



A Suíça desempenhou muitas vezes o papel de «corretor honesto», o mediador sincero que intervém entre o governo e o país doador. Desta forma foi possível obter respostas a muitas questões delicadas em encontros informais que decorreram na residência suíça.

Thomas Greminger, coordenador da DEZA e encarregado de negócios em Moçambique de 1999 a 2001



**Depois das** cheias, veio a ajuda à reconstrução, pois 70% das infra-estruturas na área da saúde, assim como centenas de poços da rede de distribuição de água haviam sido destruídos nas regiões afectadas. Uma vez que existiam meios suficientes para a reconstrução, a Suíça concentrou-se em fortalecer as capacidades de gestão nas instituições-chave, nomeadamente a Direcção Nacional de Águas e o Ministério da Saúde. Para proteger a população de futuras cheias, a DEZA participou no realojamento de várias centenas de famílias. Foram construídas de raiz e em locais seguros, aldeias inteiras com escolas. A Suíça ajudou também o Instituto Nacional de Gestão de Catástrofes (INGC) a

implementar um sistema de alerta. Devido à rápida implementação dos sistemas de alerta e dos planos de evacuação, o número de vítimas das cheias de 2001 foi bastante inferior às do ano anterior. No ano seguinte, registou-se um número reduzido de vítimas, embora os níveis de água tenham sido parcialmente tão elevados como em 2000.

**Sem ter** em conta esta situação de excepção, a Cooperação Suíça com Moçambique, que existe desde o início dos anos noventa, seguiu um programa definido a longo prazo, que constituía a base de todas as actividades suíças em Moçambique. Os principais objectivos do programa para 1998-2002 incluíam o combate à pobreza, a promoção da justiça social, a consolidação da paz e a democratização. De modo a alcançar estes objectivos, a Suíça concentrou-se no fortalecimento das instituições moçambicanas nos sectores da saúde, água e governação. Desde meados dos anos noventa que foi possível activar um maior apoio orçamental directo como instrumento da cooperação, em que os apoios orçamentais eram investidos directamente no Orçamento de Estado (ver entrevista na página 60) e que permitiam fortalecer as instituições e promover as capacidades do pessoal administrativo.

## Programa da cooperação para o desenvolvimento por volta de 2000

Com este programa, a Suíça concentrou-se no final dos anos noventa nos sectores da governação, saúde, água e sociedade civil.

### Governação

- Promoção da democracia e criação de capacidades de administração a diferentes níveis (capacitação)
- Promoção da descentralização através de apoio profissional por parte de municípios auto-suficientes
- Apoio à reforma fiscal moçambicana para a promoção do aumento das receitas públicas
- Apoio da reforma da polícia em reacção à grave situação de segurança
- Apoio orçamental geral orientado para o desempenho associado ao diálogo intersectorial de desenvolvimento entre o governo e a comunidade de doadores.

### Saúde

- Apoio de programas de saúde a desenvolver em zonas rurais, em cooperação com ONGs
- Apoio do sistema nacional de saúde através do apoio orçamental sectorial

### Água e águas residuais

- Empenho num melhor abastecimento de água nas zonas rurais
- Formação de técnicos na área da água em cooperação com o Instituto Industrial de Maputo e outras instituições
- Apoio das autoridades do sector da água a diferentes níveis

### Sociedade civil

- Cooperação para a auto-ajuda da população rural desfavorecida
- Fortalecimento estratégico da sociedade civil como contraponto do Governo central
- Apoio às organizações de defesa dos direitos humanos em articulação com a reforma da polícia
- Cursos de formação para as ONGs
- Realojamento de 400 famílias após a catástrofe das cheias em 2000

# «O apoio orçamental não é nenhum cheque em branco»

**Entrevista com Lukas Schneller da Secretaria Federal de Economia suíça (SECO). O economista de 32 anos é responsável pelos instrumentos macroeconómicos, um recurso da cooperação com o objectivo de estabilizar a longo prazo as economias nacionais dos países parceiros e estimular o seu crescimento sustentável. Moçambique é considerado um país modelo para a aplicação dos instrumentos macroeconómicos, que surgiram nos anos noventa.**

## **Em que consiste um instrumento macroeconómico, Sr. Schneller?**

Falando em termos gerais, existem actualmente dois tipos de apoios financeiros no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Por um lado, existem as medidas de redução das dívidas, limitadas a um determinado período de tempo. Por outro, existe, desde 1996, o apoio orçamental. O país parceiro recebe anualmente apoios que são canalizados directamente para o Orçamento Geral do Estado. O responsável pela aplicação específica dos apoios não é o doador, mas sim o governo em causa. No entanto, o aspecto financeiro do apoio orçamental é apenas uma parte do todo. De igual importância é um diálogo político constante com o governo, por exemplo sobre a utilização do Orçamento de Estado. Além disso, o país parceiro recebe apoio técnico, como por exemplo aconselhamento na aplicação de uma reforma fiscal. A diferença entre o denominado apoio à balança de pagamentos, o antecessor do apoio orçamental, é que este último visa o apoio a longo prazo do país parceiro na implementação de uma estratégia de combate contra a pobreza.

## **Por que é que o apoio orçamental surgiu nos últimos anos?**

No final dos anos oitenta, tornou-se cada vez mais evidente que o trabalho de projecto tradicional enfraquece as capacidades locais

durante a sua implementação, nem sempre é muito duradouro e afasta as autoridades competentes das responsabilidades. Além disso, os projectos dos últimos 50 anos foram, individualmente, bem sucedidos. A nível macro, porventura nos sistemas nacionais de saúde, as melhorias notadas são de alguma maneira limitadas. Em contrapartida, com a adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ver quadro na página 71) a pressão para obter resultados aumentou muito. O apoio orçamental pode equilibrar este défice, no sentido em que fortalece as estruturas do país parceiro e que obriga o governo a apresentar resultados e a prestar satisfações. Existe uma expressão francesa óptima para descrever esta situação: *résponsabilisation* (responsabilização). Este instrumento fortalece, de forma sustentável, a eficiência da prestação de serviços públicos fundamentais como o ensino, a saúde e a segurança. Além disso, o apoio orçamental cria as condições necessárias para um crescimento a longo prazo. Finalmente, o apoio orçamental complementa ainda a assistência

de projectos de modo ideal: os projectos facultam novas abordagens que o Estado pode implementar a nível nacional com apoio do Orçamento de Estado.

## **Qual é a importância, hoje em dia, dos instrumentos macroeconómicos na cooperação suíça?**

A Suíça apoia o orçamento em outros países, para além de Moçambique, nomeadamente na República do Benim, Burquina Faso, Gana e Tanzânia. O apoio orçamental desvia a responsabilidade para a obtenção dos objectivos de desenvolvimento do país doador para o governo do país parceiro, representando assim um determinado risco para o país doador. Para nós é decisivo o modo como um governo aplica uma reforma - mas através de actos e não apenas de palavras. Para que tal aconteça, é necessária uma certa dose de confiança para que os desafios difíceis possam ser vencidos. Consistindo em pagamentos anuais de cerca de 40 milhões de francos, a percentagem do apoio orçamental atinge 2% da totalidade da Cooperação Suíça a nível mundial. A esma-

“ O apoio orçamental pode equilibrar este défice, no sentido em que fortalece as estruturas do país parceiro e que obriga o governo a apresentar resultados e a prestar satisfações. ”

gadora maioria dos apoios orçamentais é investida em projectos, como já acontecia anteriormente. Em países onde o apoio orçamental está activo, o Programa Geral Suíço desempenha uma função importante. Como já se referiu anteriormente, o apoio orçamental não consiste apenas na disponibilização de fundos monetários, mas sim num diálogo intenso com o governo. Estas conversações estruturadas a diferen-

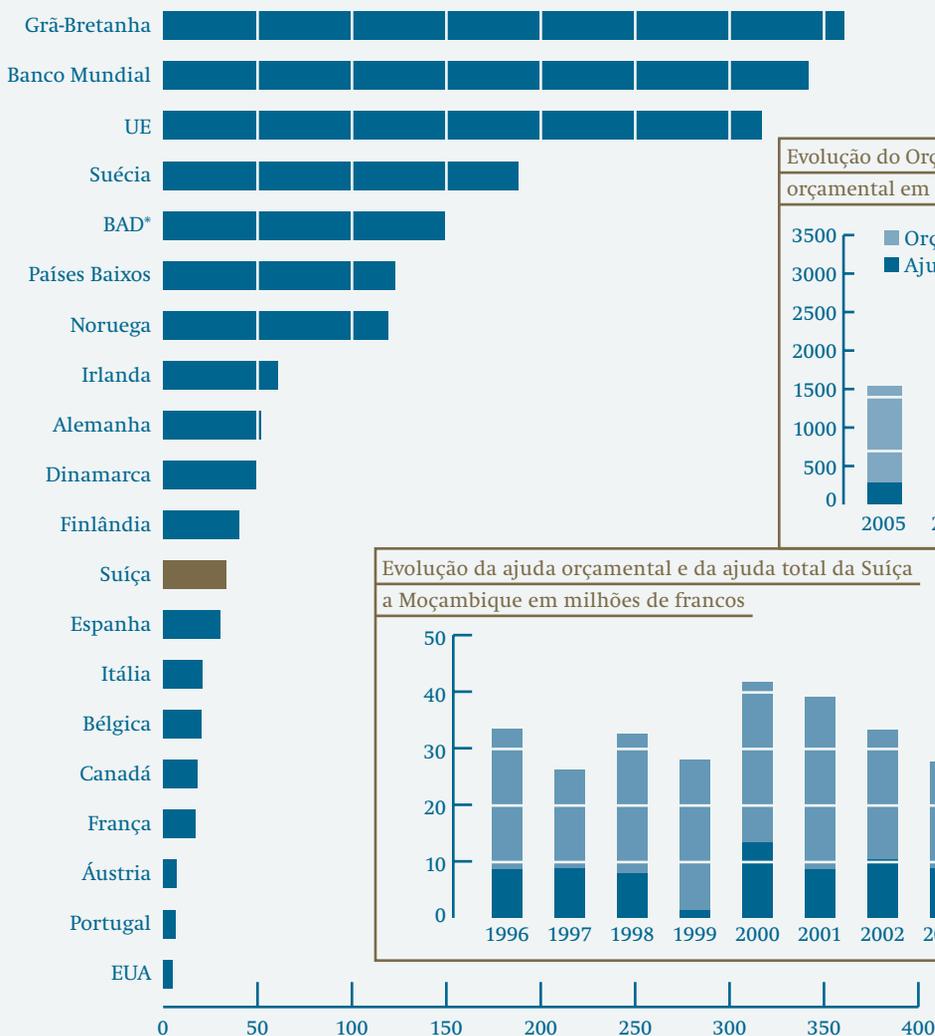
tes níveis e coordenadas com outros doadores têm uma influência significativa nas prioridades de um país, sendo por isso importante para o nosso país participar neste diálogo.

**Que obrigações é que um país terá de assumir de forma a poder receber o apoio orçamental?**

As reformas só são eficazes quando são assumidas em pleno pelo respectivo governo e população. A

experiência já veio mostrar que as medidas impostas externamente não são tão bem sucedidas como se verificou no âmbito dos programas de reestruturação económica. No entanto, o apoio orçamental não é nenhum cheque em branco. As condições são definidas em parceria com o governo em causa. As medidas políticas e os indicadores de sucesso são definidos, em conjunto, no denominado «Performance Asses-

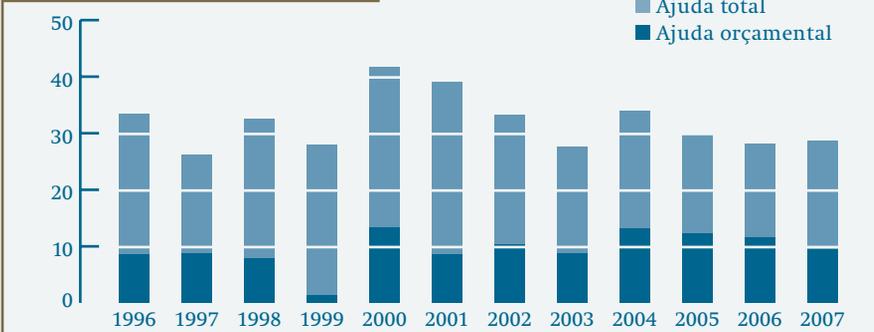
Ajuda orçamental segundo o país doador, total dos anos 2005–2009 em milhões de USD



Evolução do Orçamento de Estado e da ajuda orçamental em Moçambique em milhões de USD



Evolução da ajuda orçamental e da ajuda total da Suíça a Moçambique em milhões de francos



\* Banco Africano de Desenvolvimento

“ Neste sentido, seria imprudente afirmar que os sucessos do país se devem apenas ao apoio orçamental. ”

sment Framework PAF» (Quadro de Avaliação do Desempenho -PAF), ou seja, um documento que consolida em pormenor como o desempenho do governo deve ser avaliado. Naturalmente que o doador tem influência nos objectivos do país parceiro. Foi assim que a Suíça, depois da guerra civil, aliou o apoio orçamental a Moçambique entre 1996 e 2001 directamente à redução das despesas militares.

#### **E que consequências se verificam no caso do incumprimento dos objectivos impostos por parte de um governo?**

Se um país infringir os princípios de boa governação definidos por escrito, como por exemplo a violação maciça dos direitos humanos, a Suíça cancela os pagamentos

pois regra geral, os pagamentos dependem do desempenho. Nos últimos anos, a Suíça transferiu apoios orçamentais no valor de cerca de 9 milhões de francos para Moçambique. Uma fracção fixa de 60 % da totalidade da soma prometida só é entregue quando se verificam progressos satisfatórios da reforma, de acordo com o PAF, estando os restantes 40 % dependentes do cumprimento dos objectivos definidos. No caso de Moçambique, tratam-se de objectivos quantificáveis, como por exemplo a relação das receitas fiscais com o Produto Interno Bruto ou melhorias concretas, como a elaboração de uma nova lei comercial.

**Já houve casos no passado em que a Suíça tenha cancelado pagamen-**

#### **tos a Moçambique por incumprimento dos objectivos?**

Sim, negócios são negócios. Em 2004, o governo não conseguiu aumentar as receitas fiscais na extensão previamente acordada e, perante isso, não efectuámos o pagamento do respectivo pagamento. Em 2009, a Suíça também não vai pagar a totalidade do apoio orçamental atribuído, uma vez que durante a avaliação anual, se verificou que Moçambique poderia ter realizado bastante mais no que diz respeito aos objectivos no âmbito da governação. Aqui estamos a falar de uma quantia na ordem do meio milhão de francos que, em comparação com a totalidade do Orçamento de Estado, teria um significado mais simbólico. No entanto, esta medida tomada pela Suíça causou alguma polémica na imprensa moçambicana e nos meios governamentais. Geralmente, o apoio orçamental é vigiado continuamente, para permitir a tomada de medidas preventivas e evitar assim proble-

---

## **Uma acção de redução de dívidas bem sucedida**

Em 2001, Moçambique foi um dos primeiros países a beneficiar da remissão de dívidas, promulgada no âmbito da denominada Iniciativa HIPC, desenvolvida conjuntamente pelo Banco Mundial e pelo FMI para fazer face ao problema da dívida extrema de certos países pobres. A abreviatura HIPC significa «heavily indebted poor countries» (países pobres altamente endividados - PPAE) e no total, foram perdoados a Moçambique 2,3 mil milhões de USD em dívidas externas. Deste modo, verificou-se uma redução extrema da percentagem da gestão da dívida nas receitas do Estado. Em 2000, apenas 3,8 % das receitas das exportações foram investidas na gestão da dívida. A Suíça também anulou por completo as dívidas bilaterais de Moçambique no valor de 3,9 milhões de francos. Devido aos pagamentos reduzidos para a gestão de dívida, as contribuições para a segurança social registaram um aumento acentuado nos últimos anos.

Por fim, o Fundo Monetário Internacional concedeu a Moçambique, em Janeiro de 2006 e no âmbito da iniciativa a favor dos países pobres altamente endividados (HIPC), o perdão total das dívidas no valor de 119 milhões de USD. A iniciativa HIPC foi deliberada pelos ministros das Finanças dos países do G8 em Junho de 2005. Esta iniciativa une os mecanismos da Iniciativa HIPC e concede aos países que tenham alcançado o cumprimento no âmbito da Iniciativa HIPC um perdão completo das suas dívidas no Fundo Monetário Internacional, na componente do Banco Mundial IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento) e no Fundo Africano de Desenvolvimento (AfDF).

mas que possam dar origem a sanções fulcrais.

**Que experiências já houve com o apoio orçamental até agora? O instrumento ou a sua aplicação sofreram alterações ao longo dos anos?**

Hoje em dia, o apoio orçamental e as responsabilidades do Estado são observados mais atentamente em todos os aspectos do contexto social do país parceiro. Neste sentido, actualmente tomamos mais em consideração o modo como o governo presta contas ao Parlamento e à sociedade civil, pois o facto de ser a própria população a observar atentamente o modo como o Ministério aplica o dinheiro dos impostos é mais eficaz do que a intervenção externa.

**Olhando para trás, que resultados concretos obteve o apoio orçamental em Moçambique?**

Moçambique já passou por muitas vicissitudes desde a guerra civil até à actualidade. O país encontra-se num «estado de reformas constante» há mais de vinte anos. Veja, por exemplo, o sistema fiscal que foi apoiado pela SECO através da assistência técnica e do diálogo político do apoio orçamental. O sistema fiscal tem vindo a ser completamente renovado desde 1996, a tributação individual e de empresas foi revista, foi introduzido o Imposto de Valor Acrescentado, liberalizado o comércio e reduzidos os direitos aduaneiros, bem como criados fundamentos institucionais completamente novos

para a administração fiscal. Com estas medidas, o país conseguiu aumentar continuamente as receitas fiscais. Mas manter um ritmo de renovação deste nível é muito difícil, até para países desenvolvidos. Neste sentido, seria imprudente afirmar que os sucessos do país se devem apenas ao apoio orçamental, e por isso é preciso dizer que o apoio orçamental não é um remédio universal. Não é assim tão simples quando se trata do desenvolvimento para a cooperação mas feitas as contas, o apoio orçamental prestou, sem sombra de dúvida, um contributo notório em Moçambique. Contudo, ainda há muito por fazer. Por exemplo, as reformas governamentais não conseguiram acompanhar o ritmo das mudanças económicas. Também há que dar continuação às reformas no sector público. A lista seria infindável. Perante este cenário, e tendo em conta a situação da pobreza no país, o caminho a percorrer ainda só vai a meio.

**Os críticos dizem que os apoios não vinculativos do apoio orçamental incrementam o nepotismo e a corrupção. Qual é a sua opinião sobre esta acusação?**

A OCDE efectuou uma avaliação fundamental da eficácia da cooperação na sua generalidade em relação ao apoio orçamental. Esta avaliação concluiu que o apoio orçamental não é mais susceptível de ser alvo de abuso indevido do que outras formas de cooperação. Pelo contrário, o apoio orçamental é o único

instrumento que oferece a possibilidade de conduzir um diálogo sobre o combate à corrupção e também acordar as medidas que o governo deve tomar nesse contexto. Os sistemas públicos de gestão financeira e de controle são sistematicamente reforçados e informatizados, o que reduz o espaço de manobra da corrupção. Nesse processo, não se trata apenas de implementar os processos orçamentais de acordo com a lei, mas também de promover a transparência e a apresentação das contas à população. Estas melhorias sistemáticas só são possíveis com este instrumento.

**Todavia, como é que a SECO se certifica, efectivamente, que os apoios são correctamente investidos?**

Introduzindo diversos instrumentos de controle. Primeiro um diagnóstico preliminar, depois um controle contínuo e, ainda em terceiro, uma verificação de contas e uma avaliação. O diagnóstico preliminar é de uma importância fundamental para a SECO. Só consideramos a hipótese de assumir um compromisso em forma de apoio orçamental quando o risco existente é aceitável. Além disso, o apoio requerido terá de reforçar, efectivamente, o orçamento do país parceiro. Por fim, só prestamos apoio orçamental quando as instituições multilaterais, como o Banco Mundial, também colaboram. Os diagnósticos realizados anteriormente foram, regra geral, realizados por instituições externas e independentes a pedido do país doador e aqui volta a ser essencial a prontidão do parceiro em implementar reformas profundas, para que o saldo entre os ganhos de desenvolvimento esperados e os riscos incorridos seja equilibrado.

“ O apoio orçamental não consiste apenas na disponibilização de fundos monetários, mas sim num diálogo intenso com o governo. ”

# Um caminho acidentado para um Estado de direito

Actualmente, existem em Moçambique muitas e boas leis, mas estas não são aplicadas. O sistema judicial é deficiente e está sobrecarregado. Os infractores de leis raramente são chamados à responsabilidade, principalmente quando se trata de alguém com dinheiro ou influências. A corrupção está presente em todo o país e é parte integrante do quotidiano. Devido à pressão internacional, o governo tem vindo a tomar medidas nos últimos anos para melhorar a situação. No entanto, vários retrocessos mancham este balanço.

**Até ao** final da década de 70, Moçambique era considerado um caso exemplar de integridade: a administração pública era praticamente incorrupta. Ainda em 1980, um alto funcionário público cometeu suicídio por não suportar a humilhação de ter sido apanhado em flagrante a desviar dinheiro para proveito próprio. No entanto, isto são águas passadas. Um inquérito feito em 2001 a mais de mil de moçambicanos, concluiu que 45% dos inquiridos tinha estado em contacto com situações de corrupção nos seis meses anteriores ao inquérito e que em muitos desses episódios, tinham estado envolvidas pequenas somas. De facto, 22% dos inquiridos assumiu ter pago entre 60 a 600 USD de suborno, um valor significativo se pensarmos que o rendimento médio anual é inferior a 400 dólares. De acordo com este inquérito, os subornos foram principalmente oferecidos em hospitais, escolas e até na polícia.

Uma razão para o desabrochar da corrupção naquela altura foi a diminuição dos salários, prevista no programa de reestruturação económica para reduzir as despesas públicas. Em consequência dessa medida, os funcionários públicos tentaram melhorar os seus ordenados por outros meios. De acordo com os números mais recentes da ONG Transparency International de

2008, Moçambique situa-se em 126º lugar no índice de corrupção, que conta com 180 países, estando assim na parte inferior da lista. Moçambique obteve a classificação 2,6 numa escala de 0 (elevado grau de corrupção) a 10 (reduzida corrupção). Na classificação mundial de corrupção, o país encontra-se entre a Líbia e o Uganda.

**O termo** corrupção implica o uso indevido de um cargo na administração pública, justiça, economia, política ou em organizações sem fins lucrativos para obter vantagens materiais ou imateriais, como acontece quando desaparecem provas incriminatórias da polícia, os políticos exigem subornos para a atribuição de concursos públicos e o réu suborna o juiz. Num discurso parlamentar há alguns anos, o procurador-geral Joaquim Madeira referiu-se à «crescente tendência para a utilização de meios ilegais, domínio sobre o Direito e má-fé sobre a honestidade.» Esta crítica surgiu no âmbito de uma investigação relacionada com acusações de corrupção, em que Joaquim Madeira solicitou informações a quatro ministros, tendo apenas obtido resposta de um dos ministros, que lhe telefonou para dizer que não ia responder às questões colocadas. Os restantes dois ministros nem sequer reagiram.

**O delito** preferido é o incumprimento generalizado das leis, uma vez que os criminosos não temem ser chamados à responsabilidade, devido às reduzidas capacidades da polícia, que, para piorar a situação, perde anualmente várias centenas de agentes devido ao HIV/SIDA. Segundo a Amnistia Internacional, esta situação é agravada pela irremediável escassez de pessoal nos órgãos de jurisdição do país. De acordo com esta ONG, o sistema judicial dispõe de mil funcionários, 184 deles juizes, o que significa que não há sequer um juiz para cada um dos 128 distritos nacionais. Consequentemente, mais de metade da população de Moçambique não tem nem acesso aos tribunais e juristas, nem a informações sobre a legislação nacional. Embora exista um Instituto para o Apoio Judicial, que se encontra à disposição dos cidadãos desprovidos de recursos, apenas uma pequena camada da população possui conhecimentos sobre a legislação, direitos e deveres dos cidadãos.

**A prova** de fogo para o sistema judicial foi o chamado processo «Cardoso», que sensibilizou a opinião pública durante mais de uma década. Em 1996, durante o processo de privatização do maior banco do país, o Banco Comercial de Moçambique, desapareceram vários



Uma criança observa os posters no local de homenagem ao jornalista Carlos Cardoso em Maputo. O processo judicial contra o seu homicida foi um ponto de viragem para a justiça moçambicana. Laif

milhões de dólares aparentemente nos bolsos de altos funcionários administrativos. Carlos Cardoso, um conhecido jornalista moçambicano que se encontrava a investigar o caso, foi vítima de homicídio em plena rua em 2000. Apesar dos preparativos se terem arrastado no tempo, o processo contra os assassinos do jornalista foi um sucesso da Justiça moçambicana. Porém, esse sucesso foi um caso único. Condenado a trinta anos de prisão, o assassino profissional conseguiu escapar várias vezes da prisão de alta segurança, encontrando-se a monte desde Dezembro de 2008.

Muitos doadores consideram o insuficiente Estado de direito em Moçambique como a pior armadilha na cooperação, perante a manifesta escassez de meios e os retrocessos no combate à criminalidade. Com efeito, o instrumento do apoio orçamental possibilita enfrentar os obstáculos e exigir que o governo assuma as suas responsabilidades, tendo o Governo Moçambicano, em colaboração com os países doadores, definido os objectivos concretos que pretende alcançar. Cinco dos

40 indicadores de desenvolvimento abrangem o Direito e a ordem pública, assim como o número de condenações e o número de casos de corrupção concluídos. No âmbito do apoio orçamental, os doadores verificam com frequência se os indicadores estão a ser cumpridos e discutem o tema com o governo.

**O governo** começou a reagir mais rigorosamente há alguns anos às actividades ilegais no sector público, em consequência da pressão internacional. Em 2005, revalorizou e apetrechou com melhores recursos a Unidade Anti-Corrupção, tendo em 2006 aprovado uma estratégia anti-corrupção, com o intuito de garantir uma governação responsável, de tornar os processos de decisão das hierarquias administrativas superiores transparentes e de garantir a segurança pública. Contudo, as opiniões quanto aos efeitos destas medidas são diversas e a maioria continua a argumentar que não são suficientes. No ano de 2007, Moçambique só cumpriu dois dos cinco objectivos a que se tinha proposto no âmbito do Direito e,

consequentemente, a Suíça (bem como a Suécia) reduziu o seu apoio orçamental. De facto, o governo parece estar a proceder de modo mais decidido nos últimos meses, sendo que a polícia deteve recentemente várias personalidades de alto nível. O governo aprovou ainda uma estratégia abrangente e plurianual (2009-2014) para todo o sistema judicial e pretende colocar um juiz em todos os distritos até final de 2009. Todos os sinais apontam para que tenha começado uma nova etapa para a implementação da legislação.



Fontes de água potável perto do centro de saúde em Nachere. Richard Gerster

# Reforçar o combate contra a pobreza

Na passagem de século e apesar do contínuo crescimento económico, uma grande parte da população moçambicana continuava a viver na pobreza. Para a combater, o governo aprovou em 2001 um plano de acção abrangente. A comunidade internacional de doadores apoiou estes esforços através de uma ajuda orçamental massiva. Para se conseguir uma colaboração mais eficiente dos actores, reforçou-se a coordenação entre os doadores e o país parceiro, tendo a Suíça assumido aqui um papel importante. A ajuda do nosso país concentra-se hoje no desenvolvimento económico, na governação e na saúde. A evolução política dos últimos tempos é motivo de preocupação, pois o governo da Frelimo assume para si cada vez mais poder.

**A** pesar de duas décadas de reformas de economia de mercado e um crescimento económico anual de cerca de 8%, no início desta década 70% da população de Moçambique continua a viver em condições de pobreza extrema. Num inquérito realizado em 2003, 38% dos inquiridos declararam que viviam hoje pior do que antigamente. O crescente bem-estar não chegou às camadas mais desfavorecidas e a criação de valor teve lugar sobretudo em Maputo e nos distritos vizinhos, para onde vai a maior parte dos investimentos nacionais e internacionais por aí existir uma rede de comunicações, uma infra-estrutura em funcionamento e pessoas com uma formação comparativamente melhor. Para além disso, o governo sediou grandes projectos de prestígio nos arredores de Maputo, tais como a fundição de alumínio MOZAL. Estas empresas obtêm lucros, mas o comércio local e a população não retiram daqui pratica-

mente nenhum benefício. O efeito «trickle-down», ambicionado pelos doadores multilaterais, ou seja, que as grandes empresas viessem a influenciar positivamente a economia regional e a incentivassem, não se constatou.

Esta concentração na capital fez com que aumentasse aí o rendimento per capita, enquanto nas regiões rurais se constata a sua parcial diminuição. Por exemplo, na Zambézia, província central de Moçambique, as pessoas ganham hoje em média catorze vezes menos do que em Maputo. Foi sobretudo uma elite urbana que, devido às suas relações e formação, pôde beneficiar da liberalização da economia e ocupar posições económicas relevantes. A produtividade da agricultura, com a qual 80% dos moçambicanos ganham a sua vida, vem agravar a situação, por ser extremamente baixa e praticamente não crescer. Esta situação resulta também de motivos naturais, pois na maior parte do ano é a seca que determina a vida e, quando cho-

“ A situação política actual é estável. Mas seria imprudente pensar que vivemos numa paz segura. Existem sempre factores que podem colocar em risco a paz: exclusão política e social, intolerância, falta de diálogo, pobreza, criminalidade e desemprego. Todos estes são problemas que temos de enfrentar para conseguir uma paz duradoura.

Raúl Domingos, representante da Renamo nas negociações de paz ”

ve, chove torrencialmente. A seca e as inundações já por muitas vezes tornaram Moçambique dependente de ajudas alimentares, a última das vezes por ocasião das inundações no início de 2008.

**Por altura** da transição de século, a comunidade internacional fez uma nova tentativa de resposta aos constantes problemas de desenvolvimento. Em Nova Iorque, na Cimeira do Milénio, a ONU aprovou os chamados «Millenium Development Goals» (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio/ODM, ver quadro), pelos quais desde então as agências de desenvolvimento estatais, como por exemplo a DEZA, se devem reger. A principal meta dos ODM é reduzir para metade, até 2015, o número de pessoas que vivem em condições de pobreza extrema. Muitos países do Sul e do Leste elaboraram os chamados «Poverty Reduction Strategy Papers (Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza – PRSP), considerados um instrumento central para o alcance deste objectivo. Entretanto, cada Estado, apoiado por doadores multilaterais como por exemplo o Banco Mundial, elaborou um destes planos de acção abrangentes com uma descrição detalhada das medidas para a redução da pobreza no país. Muitos dos instrumentos de cooperação, inclusive o apoio orçamental, apoiam-se nos PRSP, esperando-se que estes venham a ajudar o país a alcançar os seus objectivos ali definidos.

Em Moçambique o PRSP chama-se «Plano de Acção para a Redução da Pobreza» (PARPA). O objectivo do PAR-

PA, aprovado em 2001 e revisto desde então, é reduzir para metade a taxa de pobreza, de acordo com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Numa primeira etapa, até 2010, a pobreza deverá ser reduzida de mais de 70% para 50%, embora atingir este objectivo seja extremamente exigente por ser necessário abordar uma vasta série de problemas profundos, como por exemplo a falta de formação, as más infra-estruturas e o abastecimento insuficiente de medicamentos, água potável e electricidade. Mas, com a sua orientação a longo prazo, o PARPA é uma abordagem muito mais promissora. Para prevenir objectivos de carácter meramente generalista, o PARPA inclui valores concretos para os

## Empenho cultural para uma compreensão mútua

Em 2000 surgiu «Karimbo», o primeiro álbum do grupo moçambicano «Mabulu». Quem gravou este primeiro CD de música, todo ele produzido em Moçambique, foi o berlinense Roland Hohberg, que tem em Maputo um estúdio de som cofinanciado pela DEZA. Hohberg e a DEZA tinham os mesmos objectivos: fomentar a tolerância, o respeito e a compreensão entre as culturas. Foi assim que a DEZA, juntamente com a Helvetas, assumiu dois terços da tournée suíça dos Mabulu, tournée que no Outono de 2000 levou o grupo a diversas cidades suíças. Os Mabulu, cujo nome significa algo como procura de diálogo ou busca de consenso, actuaram também na conferência anual da DEZA em Biel. Para além disso, os músicos moçambicanos cultivaram o diálogo intercultural em vários workshops que frequentaram com diversos grupos de alunos suíços.

Os Mabulu merecem a atenção da qual foram alvo na Suíça por contribuírem de modo significativo para a manutenção do património cultural de Moçambique. O chefe do grupo, Lisboa Matavel, de 62 anos, é considerado, juntamente com Dillon Djindji, o melhor dos antigos homens dos Marrabenta. Marrabenta é o som moçambicano clássico, que, na verdade é uma música de dança tradicional e que os Mabulu combinam com elementos do Hip-Hop. Nos seus textos, os Mabulu tematizam problemas com os quais as pessoas de Moçambique se confrontam: o fosso entre pobres e ricos, a violência e a Sida. Partindo do sector cultural, Mabulu foca assim a sociedade civil moçambicana, cujo incentivo é um dos principais objectivos da cooperação suíça para o desenvolvimento.



Apresentação de um projecto em Namitil.

Richard Gerster

objectivos nos diferentes sectores, como por exemplo uma determinada relação aluno/professor no sector da educação ou um determinado número de estradas a construir no sector das infra-estruturas. O controle do desempenho do governo deverá monitorar se os objectivos traçados no plano estão a ser atingidos.

A acção coordenada do governo no âmbito dos PARPA já começou a dar os seus frutos. Referimo-nos sobretudo ao sector da educação, onde a evolução da taxa de escolarização das crianças de seis anos de idade apresenta valores muito satisfatórios: entre 2000 e 2007, o aumento aqui registado foi de 30% para 70%. Os esforços empreendidos nos últimos anos fizeram com que entre 2000 e 2007 o número de crianças que frequentam uma escola primária aumentasse de 2 para 4,15 milhões.

**Apesar destes** progressos, durante os próximos anos Moçambique manter-se-á dependente de ajuda estrangeira. O Banco Mundial e os países doadores, como por exemplo a Suíça, continuam a apoiar Moçambique através do perdão das dívidas e de ajudas orçamentais excepcionalmente elevadas (ver página 60). Em 2000, 30% do Orçamento de Estado era composto por receitas próprias e 70% por contribuições internacionais. O objectivo do Governo Moçambicano é inverter esta relação até 2015 e está no bom caminho, pois actualmente os fundos internacionais perfazem apenas pouco mais de 50% do Orçamento de Estado.

Para uma melhor articulação entre a cooperação e o governo, os doadores das ajudas orçamentais juntaram-se no chamado G-19, um grupo formado por 16 países, entre eles a Suíça, e três organizações multilaterais: a UE, o Ban-

co Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento. O G-19 está em permanente diálogo com o governo em relação aos objectivos de desenvolvimento definidos no PARPA e no plano quinquenal do governo. Os representantes do G-19 e do governo encontram-se duas vezes por ano para fazerem um balanço, discutirem os objectivos e definirem as atribuições orçamentais. Em Moçambique, um dos particulares factores de sucesso da coordenação dos doadores resulta da inclusão do Banco Mundial, que anteriormente, agia sobretudo de modo individual. É por isso que, a nível internacional, a coordenação dos diferentes doadores em Moçambique é considerada um exemplo a seguir.

O G-19 implementa a Declaração de Paris (Paris Declaration on Aid Effectiveness), na qual em 2005 vários países doadores e parceiros, assim como diversas organizações multilaterais, definiram como objectivo uma organização mais eficiente da Cooperação para o Desenvolvimento (ver também quadro da página 53). Assim, os doadores deveriam concertar melhor as suas actividades e simplificar os processos. A Declaração de Paris exige também que os esforços se baseiem cada vez mais nas necessidades dos países em desenvolvimento. Os países doadores devem portanto orientar-se pelas prioridades colocadas pelos países parceiros a si próprios, no âmbito das suas estratégias de combate à pobreza. Respondendo a uma obrigação mútua de prestação de contas, os países doadores e os países parceiros informam-se mutuamente sobre o balanço das suas actividades, procedendo igualmente a avaliações mútuas.

Ainda que com um modesto peso a nível da política mundial e também das suas possibilidades financeiras, a

“ A Suíça empenha-se decisivamente no sentido de uma melhor coordenação dos doadores e um diálogo político profícuo com o governo, o que vem completar eficazmente os programas bilaterais na implementação dos objectivos de desenvolvimento do milénio.

Adrian Hadorn, antigo embaixador e director do Gabinete da Cooperação Suíça em Moçambique de 2002 a 2006 ”

Suíça assumiu uma parte importante do trabalho no seio do G-19 devido à sua longa experiência com Moçambique. Entre outras situações, o facto de entre 2004 e 2006 a Suíça ter feito parte da presidência (troika) composta por três países mais a UE e o Banco Mundial e de em 2005 ter presidido à comunidade dos doadores, expressa a consideração atribuída à Suíça enquanto parceiro. Graças à coordenação dos doadores, hoje em dia a Suíça pode implementar de modo mais eficiente a sua estratégia de cooperação com Moçambique. O programa actual da Suíça, que investe anualmente cerca de 30 milhões de francos em Moçambique, coloca o seu principal foco em três temas: o desenvolvimento económico, a governação (sobretudo o reforço dos governos locais) e a saúde. A Suíça trabalha juntamente com o governo central em cada uma destas áreas, cooperando simultaneamente com os poderes públicos a nível das províncias, dos distritos e das comunidades e também com a sociedade civil e as ONGs. Através deste trabalho efectuado a diferentes níveis, a Suíça contribui significativamente para a descentralização do país.

Para o combate à pobreza em Moçambique é decisivo que cheguem mais recursos da capital às províncias, pois só assim é possível reduzir o desequilíbrio entre Maputo e o resto do país. Dois terços dos habitantes vivem fora das

cidades, trabalhando a terra com meios muito rudimentares. É por isso que, no sector da governação, o programa suíço incentiva em primeira linha a descentralização administrativa. Esse é, por exemplo, o motivo do apoio de projectos no sector da governação, do incentivo dado aos projectos participativos a nível da utilização da água nas aldeias e do reforço das estruturas descentrais dos distritos. No que respeita a reformas fiscais, nas quais a Suíça se continua a empenhar, também era importante conferir uma maior importância à descentralização, para ajudar as autoridades dos distritos e das comunidades a conseguir mais rendi-



O aumento da frequência escolar, a formação de pessoal médico bem como a construção de estruturas básicas em zonas rurais são alguns dos contributos mais importantes na actualidade.

DEZA (sup., esq.), Richard Gerster (dir.)

mentos. Os outros projectos têm como objectivo o reforço da sociedade civil, para que a população consiga, cada vez mais, fazer ouvir a sua voz junto do governo.

No que respeita a ajuda orçamental, a Suíça contribui neste momento com um valor de cerca de oito milhões de francos por ano para o Orçamento de Estado de Moçambique. Mas os projectos isolados, implementados pelas ONGs locais e suíças, continuam também a ser um instrumento importante da cooperação. A nível local, por exemplo, a Suíça apoia os serviços de saúde que permitem fazer chegar os cuidados médicos às aldeias mais afastadas ou os projectos de microcrédito que ajudam as pessoas a construir a sua própria existência. Um bom exemplo da articulação entre ajudas orçamentais, programas sectoriais e projectos locais é o sector da saúde: a cooperação com o Ministério da Saúde moçambicano já tem tradição e continua a desenvolver-se com base numa longa cooperação caracterizada por grande confiança mútua. A crise financeira poderá colocar em perigo a prestação de cuidados de saúde, prejudi-

cando assim os países pobres como Moçambique, o que, por seu lado, levaria a um aumento da mortalidade infantil.

**A cultura** foi um sector no qual a Suíça se empenhou intensamente, continuando a longa tradição iniciada pelos missionários suíços no século XIX. A DEZA, por exemplo, possibilitou uma exposição de artistas macondes oriundos da província de Cabo Delgado. Até aquela altura, em Maputo, cidade situada a 3000 quilómetros e onde teve lugar a exposição, esta rica tradição em escultura só era conhecida como artesanato para o mercado turístico. Tendo como objectivo a promoção de um intercâmbio cultural dentro do país, a DEZA financiou também a publicação de diversos estudos científicos sobre a cultura e a História de Moçambique. A publicação destas obras na série «Colecção Identidades» contribui para um fortalecimento da identidade cultural de Moçambique. E foi visando também o intercâmbio cultural que a DEZA financiou igualmente a exposição de jovens fotógrafos moçambicanos exposta em várias cida-

---

## Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Em Setembro de 2000 os chefes de Estado e de governo de 189 países juntaram-se em Nova Iorque na maior cimeira de sempre das Nações Unidas. Este encontro resultou na aprovação da chamada Declaração do Milénio, na qual no início do novo século a comunidade de Estados apresenta o modo como pretende enfrentar o subdesenvolvimento e a pobreza. Da Declaração resultaram oito objectivos gerais de desenvolvimento, os chamados «Objectivos de Desenvolvimento do Milénio» (ODM), que a comunidade internacional pretende alcançar conjuntamente até 2015. Estes foram acrescidos de mais de 40 indicadores de desenvolvimento e objectivos claros, de modo a poder avaliar-se se os ODM serão realmente alcançados.

Os ODM prevêem

- reduzir para metade a parte da população mundial que sofre de pobreza e fome extremas;
- possibilitar a todas as crianças uma formação a nível de educação primária;
- promover a igualdade dos sexos e reforçar os direitos das mulheres;
- diminuir a mortalidade infantil;
- melhorar a saúde das mães;
- combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças contagiosas;
- melhorar a protecção ambiental;
- construir uma parceria de desenvolvimento mundial.

Os primeiros sete objectivos do Milénio contêm condições liminares que os países em desenvolvimento devem implementar com ajuda dos doadores. O oitavo objectivo do Milénio direcciona-se aos países industrializados, solicitando-lhes que criem condições de enquadramento que permitam aos países em desenvolvimento cumprir as suas obrigações. Na melhoria das condições de enquadramento para o desenvolvimento insere-se o aumento do montante destinado à cooperação pública, mais acções de desendividamento e a coordenação internacional da cooperação para o desenvolvimento. A comunidade internacional e o Governo Moçambicano encontram-se num bom caminho para alcançar estes objectivos, sendo que os sucessos dependerão das dimensões do objectivo.



No âmbito de um projecto artístico a nível nacional, este artista solda esculturas feitas com armas entregues após a guerra civil em Maputo. Até ao momento, mais de meio milhão de armas já foram destruídas ou transformadas em objectos artísticos. Laif

des suíças, assim como a tournée suíça do grupo musical «Mabulu» (ver quadro da página 68).

**Enquanto nos** últimos anos, na sequência de um vasto empenho dos doadores estrangeiros e da disponibilidade para reformas por parte do Governo de Moçambique, o Estado se tornou cada vez mais eficiente e o desenvolvimento, constante apesar de lento, aumentou, a evolução a nível político estagnou. Joaquim Chissano, a garantia da reconciliação nacional e presidente desde 1986, não se recandidatou às últimas eleições presidenciais em 2004. Armando Guebuza, seu sucessor como presidente e chefe do partido, procedeu a remodelações na organização do partido, dispensando muitos políticos moderados da Frelimo. Actualmente, o gabinete é constituído sobretudo por membros fiéis à linha do partido, que vêem na Renamo um antigo inimigo muito mais do que um adversário político. Nas eleições parlamentares realizadas nesse mesmo ano, a Frelimo reforçou a sua posição de primeiro partido. Nestas eleições, contestadas pelos observadores, a participação da população foi de apenas 43%, o que permite supor um certo cansaço político.

**Esta evolução** já preocupa muitos observadores, pois com base na distribuição dos poderes no governo e no parlamento e apesar de ser formalmente uma democracia, Moçambique está hoje, de facto, a caminho de se tornar um Estado de partido único; um Estado no qual é muito difícil distinguir entre o Estado e o partido no governo. Esta situação deve-se também ao facto de os eleitores só se poderem decidir por um partido e não por candidatos iso-

lados. A lealdade dos deputados é, portanto, face ao seu partido e não face aos seus eleitores. Por isso, não admira que os detentores do poder interpretem generosamente os seus próprios poderes. Já no tempo de Chissano, o governo negava à Renamo, a única oposição no país, o direito de escolher os governadores para as províncias nas quais tinha ganho eleições. As cidades governadas por presidentes da Câmara da Renamo não podiam contar com qualquer apoio por parte de Maputo, e os apoiantes da Renamo não tinham acesso à administração pública. Esta situação desvantajosa para a Renamo criou várias vezes tensões políticas e levou a manifestações e acções exageradas por parte da polícia. No seguimento das contestadas eleições de 1999, que originaram distúrbios em várias partes do país, mais de 80 apoiantes da oposição morreram asfixiados numa cela sobrelotada. Assim, o IV Departamento Político estabeleceu um programa visando a prevenção de conflitos, tendo em vista as eleições de 2004. Com a sua ajuda, uma ampla rede de organizações locais não só observou este acto eleitoral, como também levou a cabo uma contagem paralela dos resultados. Graças a estes esforços, foi ainda possível dar a conhecer as carências a nível da organização das eleições.

Claro que a tarefa dos doadores não consiste em interferir na política de um país parceiro ou em fortalecer a oposição. No entanto, a comunidade doadora tem-se empenhado bastante no sentido de um maior equilíbrio e controle mútuo no seio do aparelho de Estado, sobretudo face aos recentes acontecimentos políticos. Foi por este motivo que se investiu na separação de poderes, no sistema judicial, numa melhoria da prestação de contas e em mecanismos de controle internos e externos. O objectivo era também,

## “ A Suíça participa activamente nos processos de harmonização e de ajuste para melhorar a eficácia da parceria.

Edita Vokral, vice-directora da DEZA ”

através do reforço da sociedade civil, criar um contrapeso ao crescente poder do Estado. No âmbito da ajuda orçamental, a Suíça exigiu a integração da população civil no diálogo político e apoiou uma série de ONGs locais, que auxiliam a população civil a fazer valer as suas reivindicações e a observar de perto as atitudes do governo.

Após os acontecimentos de 2004, eram grandes os receios de que se pudessem observar novamente irregularidades nas eleições municipais de Novembro de 2008. Foi portanto motivo de contentamento o país ter passado no teste da democracia. Tanto os observadores internacionais como os observadores nacionais consideraram que as eleições tinham sido livres e correctas. Verificou-se assim que o governo seguira as recomendações internacionais. É igual-

mente positivo o facto de a participação eleitoral ter aumentado ligeiramente, o que permite esperar que futuramente as pessoas possam cada vez mais recorrer aos seus direitos democráticos. Para a Renamo, no entanto, o resultado das eleições foi um desastre, pois esta perdeu todos os cinco cargos de presidente de Câmara que até então detinha, enquanto a Frelimo conseguiu a maioria absoluta em 42 das 43 cidades. Há que aguardar o modo como a Frelimo lidará com mais este acréscimo de poder e quais as conclusões que a Renamo daqui retirará.

Talvez um novo partido, o Movimento Democrático de Moçambique MDM, fundado em Março de 2009, possa trazer um maior equilíbrio. Existe a hipótese do partido, constituído em torno do popular presidente da Câmara da Beira, Deviz Simango, ganhar assento no Parlamento nas próximas eleições em Outubro de 2009. Se o MDM veio para ficar, só o futuro o dirá.

## O actual programa da Cooperação Suíça com Moçambique

O programa actual da Cooperação Suíça com Moçambique (2007 – 2011) concentra-se nos sectores da governação, saúde e desenvolvimento económico.

### Governança

- Incentivo das competências das comunidades urbanas (municípios) para a melhoria dos serviços básicos e reforço da sua autonomia
- Reforço da comunidade civil e do seu papel como «órgão supervisor» do poder público local
- Incentivo dos poderes locais distritais e de grupos populacionais locais para a melhoria do abastecimento de água e higiene dos aglomerados populacionais (juntamente com a ONG suíça Helvetas, entre outros)
- Apoio de um programa nacional para a descentralização do planeamento e das finanças
- Apoio aos poderes públicos das águas no âmbito dos fundos para abastecimento rural de água e para higiene dos aglomerados populacionais

### Saúde

- Incentivo de uma consciencialização da saúde a nível das aldeias e incentivo à melhoria dos serviços de saúde a nível local (com a ONG suíça Solidarmed)
- Apoio do sistema de saúde moçambicano através da ajuda orçamental sectorial. Acção coordenada e global

(SWAP) com um total de 25 países doadores e o Ministério da Saúde moçambicano

- Cooperação activa num grande projecto de melhoria dos serviços básicos a nível local com a participação da população local (Banco Mundial juntamente com o Ministério da Saúde)

### Desenvolvimento económico

- Ajuda orçamental de orientação generalista, articuladas com um diálogo entre o governo e a comunidade dos doadores sobre o desenvolvimento político transversal a diferentes sectores
- Apoio técnico e financeiro à reforma fiscal para uma cobrança mais eficiente dos impostos e uma redução das dependências do apoio internacional
- Formação e apoio técnico dos escritórios do governo responsáveis pela política económica
- Reforço de um instituto independente de investigação e análise para incentivo de debates públicos e críticos sobre o desenvolvimento socioeconómico
- Criação de uma rede de caixas rurais de poupança e empréstimos para estímulo da economia local
- Reforço das capacidades nacionais para análise da qualidade dos alimentos
- Apoio de iniciativas para certificação e melhoria dos padrões de qualidade de produtos seleccionados e passíveis de serem exportados.

# Um vírus que trouxe a destruição de volta

A força devastadora com que o HIV/SIDA actua na África Austral é um caso único. Em Moçambique é rara a família que não é afectada pela doença, sendo que mais de 16% dos moçambicanos são seropositivos. Cerca de 400 mil crianças ficaram órfãs de um dos pais ou de ambos devido ao HIV/ SIDA. A epidemia está quase a conseguir destruir por completo os tímidos avanços que o país alcançou. A Suíça investe no sistema de saúde de Moçambique com o objectivo de restringir a doença e aliviar as consequências que ela acarreta.

**A jovem** Prudência de 13 anos, natural de Manica, na parte ocidental de Moçambique, foi violada e infectada com o vírus HIV aos 9 anos de idade. Depois disso, perdeu ambos os pais com HIV/SIDA. Mas por mais trágico que o destino da Prudência pareça, não é um caso isolado. A dimensão da devastação da epidemia do HIV/SIDA na África Austral é única no mundo. De acordo com dados do UNAIDS, vivem em Moçambique actualmente 1,5 milhões de pessoas infectadas com o HIV/SIDA, sendo que a doença também afecta as crianças. Mais de 160 mil crianças são portadoras do vírus, sendo que a maioria foi contagiada pelas mães, portadoras do vírus HIV, na altura do parto ou ainda durante a gravidez. Estas crianças, que não têm o acompanhamento devido e sofrem de subnutrição, têm poucas hipóteses de sobrevivência, sendo que mais de metade morre durante o primeiro ano de vida e poucas vivem até aos cinco anos de idade.

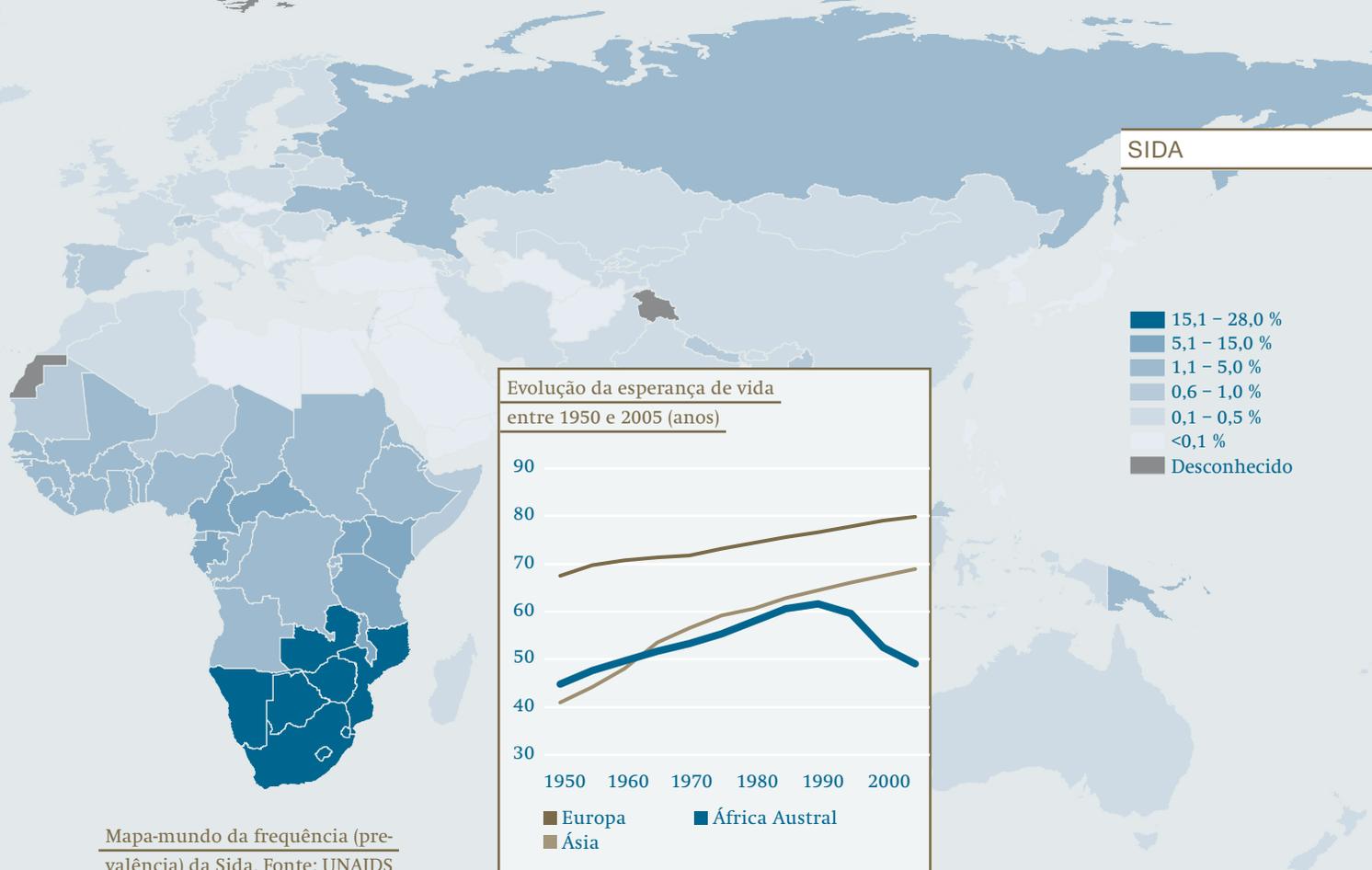
**Devido ao** elevado número de doentes e mortes, a tradicional coesão desapareceu em muitas aldeias e quem mais sofre com isso são, mais uma vez, as crianças. As estimativas apontam para a existência de 400 mil órfãos em Moçambique, com idade inferior a 20 anos de idade. É frequente os familiares não terem

condições para acolher os órfãos, uma vez que eles próprios mal têm para viver», refere a especialista em HIV/SIDA da DEZA, Nathalie Vesco Ghélew. «Além disso, as crianças têm de assumir muito cedo o papel dos pais.» Sem falar do imenso sofrimento que o HIV/SIDA causa a milhares de pessoas na sociedade moçambicana, o síndrome da imunodeficiência está também a ameaçar, de modo muito concreto, o avanço do país e a destruir os progressos alcançados até ao presente. Por exemplo, hoje em dia já há falta de professores e, devido a esta epidemia, a situação tende a piorar, uma vez que muitos professores morrem bastante cedo.

**Enquanto nos** países industrializados existem novas terapias e campanhas de prevenção da doença que desdramatizam a doença, na África Austral o HIV/SIDA continua a avançar, sendo que dois terços da população mundial infectada com HIV/SIDA vivem na região sub-Saariana. A comunidade internacional viu-se obrigada a reagir perante esta enorme ameaça, sendo que todas as grandes organizações e agências internacionais como o UNAIDS, juntamente com os seus parceiros como o ACNUR, a UNICEF, o PAM, o PNUD ou a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, estão empe-

nhadas na prevenção, tratamento e apoio aos doentes e seus familiares. As despesas anuais a nível mundial na luta contra o HIV/SIDA aumentaram entre os anos 2000 e 2007 de 1,5 para 10 mil milhões de USD.

**A Organização** Não Governamental ANDA (Associação Nacional para o Desenvolvimento Auto-Sustentado) construiu um centro para crianças órfãs em Manica, local onde Prudência mora, junto à fronteira com o Zimbabué. A principal ligação rodoviária entre o Zimbabué e a cidade portuária da Beira traz muitos condutores de camiões para esta área, trazendo consigo também o vírus HIV. Um em cada cinco habitantes da região está infectado com o vírus, que já roubou os pais a inúmeras crianças. A ANDA cuida dessas crianças, assim como de Prudência, que mora com a avó, acolhendo no total mais de 400 crianças. Depois da escola, as crianças recebem uma refeição no centro e ajuda para fazer os trabalhos de casa. Têm ainda a possibilidade de aprender a trabalhar com as ferramentas na marcenaria ou a fazer pão na padaria, na sala de costura aprendem a coser uniformes escolares e outras peças e tratam ainda da criação de galinhas no estábulo ou ajudam na cozinha. Estas são experiências práticas, que as ajudam a preparar-se melhor para a vida.



Mapa-mundo da frequência (prevalência) da Sida. Fonte: UNAIDS

**A Suíça** também está empenhada em aplicar uma estratégia abrangente no âmbito do HIV/SIDA. «Tentamos fortalecer as capacidades próprias do país em vez de criar sistemas paralelos», declara Nathalie Vesco. O objectivo principal é facultar os serviços sociais e de saúde para estes poderem prestar serviços de prevenção, tratamento, assistência e apoio, assim como para aliviar as consequências da epidemia. Nesse sentido, a Suíça optou por não desenvolver nenhum projecto próprio no âmbito do HIV/SIDA em Moçambique, mas sim por apoiar o programa nacional de luta contra o HIV/SIDA que o Ministério da Saúde iniciou em 2000. Por outro lado, a Suíça participa ainda em actividades das organizações internacionais que também actuam em outras áreas para além do sector da saúde.

**Apesar do** grande apoio internacional, o Governo de Moçambique continua sobrecarregado com a problemática do HIV/SIDA. Embora exista falta de muitos meios a todos

os níveis, a que mais se destaca é a falta de pessoal especializado com capacidades em gestão e coordenação. Desde que existem genéricos com preços acessíveis, o tratamento do HIV/SIDA também está à disposição dos países pobres. Por essa razão, as instalações de saúde moçambicanas têm a possibilidade de distribuir, gratuitamente, medicamentos que podem salvar vidas. Porém, tratar os doentes apenas com comprimidos não chega, uma vez que o HIV/SIDA não se trata apenas de um problema de saúde. É necessário promover uma assistência abrangente ao ambiente que rodeia os doentes, bem como tomar medidas de apoio social e de educação social que incluam também a questão da igualdade de direitos.

**Apesar de** ser possível registar alguns progressos em relação ao tratamento do HIV/SIDA, em Moçambique, existe ainda um aspecto muito importante relacionado com o vírus HIV que permanece estagnado: a prevenção. «O tema do HIV/SIDA

continua a ser um tabu e não é um tema abordado com facilidade» diz Nathalie Vesco. Os problemas não são discutidos abertamente e as relações paralelas, facilitam ainda mais a propagação da doença. Os esforços de comunicação envidados até ao momento em Moçambique permanecem incompletos. É necessário promover uma campanha nacional que seja abrangente e eficaz. Muitos moçambicanos continuam sem conhecer as medidas de prevenção, e as mulheres jovens, que representam o triplo dos casos verificados em homens da mesma faixa etária, não conseguem impôr a utilização do preservativo, dando assim origem a 500 novos casos diários de infecção em Moçambique. Por outras palavras, por cada duas pessoas que recebem terapia, surgem cinco novos casos de infecção.

# «Daqui a 30 anos, Moçambique ainda vai continuar a precisar de apoio»

**Thomas Litscher, Embaixador e director do Gabinete da Cooperação Suíça em Maputo desde 2006, faz um balanço e arrisca uma perspectiva do futuro próximo da cooperação com Moçambique. Com 55 anos, formado em Agronomia pela Escola Politécnica Federal, trabalha há mais de 20 anos para o serviço diplomático do nosso país.**

**Muito se conseguiu nos 30 anos de cooperação com Moçambique: paz, democracia, recuperação económica. Mas ainda há muito a fazer. Qual é o seu balanço pessoal da cooperação?**

Quando, na sequência da minha tomada de posse, fui apresentar credenciais à primeira-ministra Luísa Diogo, esta, para meu espanto, fez-me uma exposição de cerca de 20 minutos sobre o sucesso da história da cooperação suíça com Moçambique. Realçou o nosso papel pioneiro na desmobilização das partes envolvidas na guerra civil, que revestiu uma importância decisiva na transição e na garantia da paz nos inícios dos anos 90. Salientou como a Suíça, mais uma vez em meados dos anos 90, contribuiu decisivamente para que fosse superado o conflito entre Moçambique e as Instituições de Bretton Woods relativamente à política macroeconómica e fiscal. E, finalmente, atribuiu também um papel central à Suíça no reforço da coordenação dos doadores e na organização de modalidades orçamentais e de programa. Ao que parece, a cooperação suíça conseguiu deixar marcas sustentáveis.

De um modo geral, Moçambique é considerado um caso de sucesso e penso que há muitos elementos que contribuem para uma classificação como esta. Não é, de modo algum, uma evidência, o facto de, após 15 anos de guerra e de um sistema partidário de partido único, se ter conseguido a transição para

uma ordem, em grande parte estável, democrática e de economia de mercado. Tanto a estabilidade político-fiscal e macroeconómica como o crescimento económico observado ao longo dos últimos anos são dignos de admiração. E os valores relativos à redução da pobreza e ao alargamento dos serviços sociais elementares apresentam um balanço positivo apesar de, perante as condições de vida indignas do ser humano ainda hoje existentes em muitos lados, haver o desejo de progressos mais rápidos. O que também me parece importante no balanço é que, na minha opinião, através da ajuda orçamental foi possível organizar uma parceria coordenada entre os doadores e com o governo, que possibilita um espaço de interacção e de diálogo, ou seja, um espaço que permite resolver muitas vezes as questões mais delicadas.

**Na sua opinião qual foi o maior sucesso da cooperação suíça com Moçambique?**

Eu penso que os aspectos que a primeira-ministra referiu são aqueles nos quais a Suíça conseguiu um efeito maior e mais sustentado. De um modo geral, acho notável a posição que a cooperação suíça para o desenvolvimento ainda hoje tem em Moçambique. Apesar da nossa con-

tribuição relativamente modesta, de apenas cerca de 1,5% do volume total da ajuda, somos considerados um dos doadores mais influentes, o qual, graças a ideias inovadoras, uma certa disponibilidade para assumir riscos e à sua fiabilidade e forte presença pessoal consegue sempre influenciar de modo sustentado e positivo os desenvolvimentos. Deveríamos manter esta orientação.

A colaboração para o desenvolvimento com Moçambique, iniciada em 1979, é um bom exemplo do empenho a longo prazo, característico da Suíça nos seus programas bilaterais.

**Será que a Suíça ainda apoiará Moçambique em 2039?**

O que me parece claro é que daqui a 30 anos Moçambique ainda precisará de apoio de cooperação. O país tem um enorme potencial e os avanços dos últimos 15 anos são consideráveis. Mas o nível de desenvolvimento de Moçambique hoje ainda é extremamente baixo. O «Human Development Index» da ONU coloca Moçambique como quinto último de 179 países. É um país no qual, tal como antigamente, mais de metade da população vive numa pobreza absoluta, não tendo acesso a serviços públicos de saúde ou a água potável e existem menos

“ Ao que parece, a cooperação suíça conseguiu deixar marcas sustentáveis. ”

de mil médicos para mais de vinte milhões de habitantes. Para as 14 milhões de pessoas que, essencialmente, têm de assegurar a sua existência com a agricultura, praticada com um mínimo de meios tradicionais, existem no país apenas cerca de 600 consultores agrícolas. O rendimento per capita é inferior a 400 USD por mês. Mesmo supondo que se possa manter o impressionante crescimento económico dos últimos dez anos, só em 30 anos é que o rendimento per capita alcançará um valor que muitos dos países parceiros da cooperação internacional para o desenvolvimento, inclusive o suíço, já hoje ultrapassaram. O mesmo se aplica à cobertura dos serviços sociais básicos. E os enormes desafios ainda nem sequer foram falados, resultando estes da distribuição do crescimento ou dos problemas com os quais Moçambique se deparará na sequência da epidemia de Sida ou devido à sua enorme fragilidade perante as alterações climáticas.

Se nessa altura a Suíça ainda será um parceiro? A profundidade histórica e a especial qualidade das relações bilaterais, assim como o contributo muito positivo que a Suíça até hoje prestou ao desenvolvimento de Moçambique, na verdade, apontariam nesse sentido. Mas 30 anos são uma perspectiva muito longa e associada a demasiadas incógnitas para que eu arrisque um prognóstico.

### **Qual o papel que a Suíça poderá desempenhar em Moçambique nos próximos anos?**

Numa perspectiva de médio prazo, a nossa estratégia de cooperação actual parece-me também da maior relevância. Empenhamo-nos concretamente na cobertura básica da saúde, integrando as comunidades

“**Dispomos para tal de um programa equilibrado, claramente focalizado, com componentes sociais, de governação e produtivos.**”

locais de habitantes, para que esta consiga o lugar que lhe deve caber na política nacional. No sector da governação promovemos, em especial, a descentralização através de ideias inovadoras e, por fim, prestamos também apoio para que, através da economia privada, Moçambique possa aproveitar melhor o seu enorme potencial produtivo. Dispomos para tal de um programa equilibrado, claramente focalizado, com componentes sociais, de governação e produtivos. O contributo geral para o Orçamento de Estado, a ajuda orçamental, permite-nos desempenhar um papel activo no diálogo político entre os dadores e com o governo, possibilitando-nos também contribuirmos para a política nacional com as nossas experiências do trabalho dos projectos.

### **Como classifica os efeitos da crise financeira global para o desenvolvimento futuro de Moçambique?**

Moçambique está comparativamente bem preparado. Graças a uma longa política de estabilidade, o país dispõe de um certo espaço de manobra, com o qual é possível atenuar choques externos. O sector financeiro de Moçambique ainda está tão pouco desenvolvido e a ligação internacional em rede é tão diminuta que os institutos financeiros locais quase não são afectados pela situação internacional. Os efeitos negativos poderão resultar em especial da redução e/ou atraso dos investimentos planeados para grandes projectos nas explorações

mineiras ou no sector da energia. Também existe alguma incerteza relativamente à evolução futura dos próximos fundos de ajuda. Praticamente metade do orçamento de Moçambique é financiado através de fundos de desenvolvimento. Uma redução substancial destes meios teria efeitos drásticos, pois cerca de 65% do orçamento é aplicado directamente em sectores relevantes em termos de pobreza. Hoje, mais do que nunca, a solução terá que passar pela eficiência da utilização dos meios, para que a eficácia das ajudas possa continuar a aumentar.

# Glossário

## Pobreza

A pobreza é um fenómeno multilateral, que abrange várias dimensões da vida, incluindo também a imaterial, minando e paralisando a dignidade das pessoas. A pobreza não significa uma mera falta de rendimentos. O limite de pobreza amplamente reconhecido equivale ao rendimento de 1 USD por dia. De forma muito geral, a pobreza equivale à falta e à privação de bem-estar. Onde quer que a pobreza não seja a consequência da produção insuficiente de bens, ela é sempre relacionada com o seu pólo oposto, a riqueza. Ambas são produto do mesmo processo: a divisão injusta devido ao poder e violência. Sem o apoio exterior, dificilmente haverá uma possibilidade de escape do círculo vicioso da pobreza.

## Cooperação bilateral

Cooperação directa entre dois Estados.

## Instituições Bretton Woods

Incluem o Fundo Monetário Internacional e o grupo do Banco Mundial.

## DAC

Development Assistance Committee (Comité de Apoio ao Desenvolvimento). O DAC ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)) supervisiona, como órgão membro da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), os esforços de desenvolvimento dos países industrializados, investe na coordenação e nos procedimentos conjuntos e esforça-se por capitalizar e difundir as suas experiências de aprendizagem e conhecimentos.

## Descentralização

A descentralização é sinónimo de transferência de competências e responsabilidades, com vista à realização de tarefas públicas, do governo central para autoridades que não sejam centrais (subordinadas ou independentes) ou para o sector privado.

## Bancos de desenvolvimento

O grupo do Banco Mundial e os quatro bancos de desenvolvimento re-

gional, a saber, o africano ([www.afdb.org](http://www.afdb.org)), o asiático ([www.adb.org](http://www.adb.org)), o europeu ([www.ebrd.org](http://www.ebrd.org)) e o interamericano ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)), consistem em importantes bancos de desenvolvimento multilaterais. Um pouco menos significativos são os designados bancos de desenvolvimento sub-regionais na África Central, Ocidental, Oriental, etc.

## Política de desenvolvimento

Totalidade de meios e medidas políticos, económicos, sociais e ecológicos que servem para estabelecer o desenvolvimento no sentido em que as condições de vida e a assistência social, tanto nos países em desenvolvimento como nos países em transição, sejam melhoradas de forma duradoura

## Cooperação financeira

A cooperação financeira abrange subsídios financeiros, garantias de crédito, assistência macrofinanceira e medidas para o desendividamento e a promoção de actividades comerciais e de investimentos.

## Coordenação dos países doadores

O papel que a coordenação dos países doadores desempenha no trabalho de cooperação para o desenvolvimento já é um tema há bastante tempo. Até ao momento, a cooperação é coordenada com outros doadores bilaterais e multilaterais, no sentido em que os protagonistas se reúnem e debatem as decisões a tomar. Tais decisões são tomadas, especialmente, consoante o país em causa e são organizadas com grémios de coordenação como o Banco Mundial ou o Programa de Desenvolvimento da ONU, o UNDP. No entanto, a coordenação por si não é suficiente. De maneira a tornar a ajuda prestada mais eficaz, é necessário aumentar as iniciativas de desenvolvimento em si, assim como simplificar e adaptar os processos de implementação e os requisitos administrativos. Por essa razão, hoje em dia já não é possível desassociar a coordenação dos países doadores dos termos harmo-

nização entre os doadores, Alignment (alinhamento) ou Simplification (simplificação).

## Ajuda vinculada/ não vinculada

Fala-se de ajuda vinculada no contexto da cooperação para o desenvolvimento, quando a entrega de bens e a prestação de serviços, financiados por apoios públicos ao desenvolvimento, está restrita a empresas nacionais. Por outro lado, trata-se de ajuda não vinculada quando bens e prestações de serviços podem ser obtidos no mercado internacional. Em 2001, o DAC aprovou uma recomendação, de acordo com a qual se previa que os apoios aos países menos desenvolvidos deveriam ser dissociados de vínculos de entrega. Esta dissociação, que já tem vindo a ser cumprida pelos apoios suíços para o desenvolvimento há bastante tempo, é um passo concreto no sentido da realização de um desenvolvimento, que se ergue a partir da verdadeira parceria entre os países doadores e receptores.

## Bens públicos mundiais

Os bens públicos mundiais (em inglês: Global Public Goods) são bens públicos que não se restringem às fronteiras nacionais, mas que são válidos a nível mundial. Deste modo, um bem público adquire um valor global assim que atinja vários grupos populacionais e é a partir daí que se distinguem entre si os bens nacionais dos mundiais. Assim, tanto a utilidade como os efeitos externos dos bens públicos mundiais são globais e, por conseguinte, não se limitam a Estados em particular. Por exemplo, um meio ambiente intacto e despoluído, estabilidade climática, mercados financeiros estáveis, paz, segurança, justiça, saúde, controlo de doenças contagiosas, património cultural.

## Boa governação

O termo Governance (governança) surgiu pela primeira vez na política aplicado ao desenvolvimento no âmbito dos acontecimentos da queda do Muro de

Berlim e no final da Guerra Fria, no início da década de 90. Nessa altura, chegou-se à conclusão de que a cooperação para o desenvolvimento só se desenvolveria eficazmente se os governos procedessem de forma transparente e confiável. O Banco Mundial foi então o primeiro a utilizar o termo «Good Governance», com o objectivo de aumentar a eficácia da utilização dos meios públicos. Uma vez que a expressão inglesa não se limita ao governo do Estado, mas também inclui a administração tanto de instituições públicas como de não estatais, a DEZA prefere a expressão alemã «Gute Regierungsführung» (boa governação). Estamos perante uma boa governação quando as relações entre Estados, sociedade civil e economia privada se regem sobre princípios fundamentais próprios: participação, transparência, não discriminação, eficácia e fiabilidade das questões públicas.

### Gabinetes de cooperação

Representações estabelecidas pela DEZA sobretudo em países-alvo do «Sul» (com excepção a nível da ajuda humanitária), bem como em países do «Leste» de relevância programática. Estes gabinetes, estabelecidos no local, são responsáveis pela totalidade da gestão do respectivo programa para o país com o qual a Suíça coopera.

### Instituições (de desenvolvimento) multilaterais

Todas as formas institucionalizadas de cooperação internacional que abrangem actores estatais e, em casos excepcionais, não estatais de diversos países (mais do que países doadores ou receptores). Nesta categoria estão incluídas todas as organizações internacionais que se dedicam a actividades de desenvolvimento. ONGs, iniciativas e redes operacionais estão frequentemente em contacto com instituições multilaterais regulamentadas. Um dos campos de acção das instituições (de desenvolvimento) multilaterais consiste na participação em grandes conferências, na sua maioria organiza-

das pela ONU, e na organização das actividades consequentes.

### Ajuda multilateral

Geral e não vinculada a contribuições de determinados projectos do programa central do desenvolvimento internacional e de instituições humanitárias, cujos membros são exclusivamente Estados. A esta pertencem os montantes dos membros estatutários, participações de capital nos bancos para o desenvolvimento e participações nos fundos de desenvolvimento, bem como contribuições anuais gerais e não vinculativas nos programas e nos fundos da ONU.

### ONGs

Existem Organizações Não Governamentais em todos os países, que não têm fins lucrativos e têm como objectivo a luta contra a pobreza, que é por sua vez financiada com donativos próprios ou através de recursos estatais (na maioria dos casos de países doadores). Em contextos multilaterais, empenham-se no âmbito de campanhas de sensibilização frequentemente a nível mundial por determinados problemas sociais, económicos, ambientais ou de direitos humanos ou então, por vezes, representam directamente os seus interesses.

### NEPAD

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África ou NEPAD (New Partnership for Africa's Development) é um programa para o desenvolvimento económico da União Africana, que foi iniciado em 2001. As tarefas do NEPAD consistem em supervisionar o desenvolvimento de valores e a sua implementação no âmbito da União Africana. A Suíça partilha e apoia os objectivos do NEPAD. Os principais programas de desenvolvimento e cooperação suíços estão de acordo com os objectivos do NEPAD. A sede do seu secretariado encontra-se na África do Sul.

### Estado de Direito

O Estado de Direito está intimamente relacionado com o conceito do Estado moderno, que oferece condições básicas estáveis e favoráveis à expansão e desenvolvimento de todos os cidadãos no seu território. O conceito do Estado de Direito assegura as funções estatais e impede o abuso do monopólio estatal do uso da força, por exemplo para a defesa dos interesses das elites. Na comunidade internacional não existe uma definição homogénea para este conceito, no entanto existem alguns elementos comuns como a importância de um sistema judicial autónomo, a igualdade de todos os cidadãos perante a legislação e a sua aplicação, a primazia da Constituição, a divisão de poderes estatais, bem como o respeito pelos direitos humanos civis e políticos.

### Sector-Wide Approach (SWAP)

Forma da cooperação para o desenvolvimento em que os doadores mais relevantes de um determinado sector se orientam pelas estratégias definidas pelo receptor. Regra geral, são uma variedade do apoio orçamental que é parte integrante da abordagem do SWAP.

### Sociedade civil

Não existe uma definição precisa de sociedade civil. Esta abrange em geral todas as organizações não estatais, bem como os próprios cidadãos. Nas cooperações para o desenvolvimento distinguem-se três actores principais, que se sobrepõem: as instituições estatais, o sector económico (sector privado) e por fim a sociedade civil. Em último lugar, também nela se incluem as ONGs, tal como outras associações sem fins lucrativos como, por exemplo, a defesa do consumidor, sindicatos, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos pelos direitos fundamentais, meios de comunicação não estatais e organizações ambientais. A força da sociedade civil vale desde então como um meio próprio para exigir a democracia em Estados governados de forma autoritária ou oligárquica.

# Moradas, impressão

Agência Suíça para o Desenvolvimento  
e Cooperação DEZA  
Freiburgstrasse 130  
CH-3003 Bern  
[www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)

Secretaria de Estado para Assuntos  
Económicos na Suíça SECO  
Effingerstrasse 31  
CH-3003 Bern  
[www.seco-cooperation.ch](http://www.seco-cooperation.ch)

II Departamento Político  
África/Médio Oriente  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

IV Departamento Político  
Segurança Humana  
Bundesgasse 32  
CH-3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Gabinete da Cooperação Suíça  
em Maputo  
Av. Ahmed Sekou Touré, 637 - R/C  
P.O. Box 135 Maputo, Mozambique  
[www.swisscooperation.org.mz](http://www.swisscooperation.org.mz)

[www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz)  
(Banco de dados da cooperação  
para o desenvolvimento público em  
Moçambique)

[www.poptel.org.uk/mozambique-news](http://www.poptel.org.uk/mozambique-news)  
(Agência de informação de  
Moçambique)

[www.mozambique.mz](http://www.mozambique.mz)  
(Website oficial de Moçambique)

Publicação:  
Agência Suíça para o Desenvolvimento  
e Cooperação DEZA; Secretaria de  
Estado para Assuntos Económicos na  
Suíça SECO.

Textos e redacção,  
administração e produção:  
Locher, Schmill, Van Wezemaal &  
Partner AG, Basel, [www.comm-care.ch](http://www.comm-care.ch)

Coordenação: DEZA, Departamento  
África Oriental e Austral

Edições em outras línguas: a presente  
brochura também está disponível em  
alemão e em francês.

Aquisição: [http://www.deza.admin.ch/  
de/Home/Dokumentation/Publikatio-  
nen\\_Neuerscheinungen\\_und\\_Archiv](http://www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Publikationen_Neuerscheinungen_und_Archiv)  
[info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)

Berna, Maio de 2009



Desde 1979, que a Suíça tem vindo a cooperar com Moçambique, um dos países mais pobres do mundo. A presente brochura conta a história desta cooperação e apresenta, através de vários exemplos, testemunhos e números, o que foi possível alcançar nestes 30 anos de cooperação e quais são as necessidades actuais. Aqui não encontrará apenas informações sobre os diversos aspectos desta especial parceria com este país na África Austral, como também sobre as várias alterações na política de desenvolvimento suíça ao longo dos anos.

