

## **PLANO DE ACÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA: UMA INTERVENÇÃO IDEOLÓGICA DO BANCO MUNDIAL EM MOÇAMBIQUE**

**LEONARDO VERONEZ DE SOUSA**

**Resumo:** O combate à pobreza em África é um tema recorrente desde finais do século passado até os dias actuais. Organismos como o Banco Mundial e a Nações Unidas destacam-se no cenário internacional como importantes agentes que financiam e promovem políticas neste tema. Revela-se importante observar como o Banco Mundial concebe as suas políticas de pobreza centradas no consumo e no rendimento, bem como pelos pressupostos teóricos que baseiam esta concepção. O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, em Moçambique, constitui um exemplo de como as prerrogativas políticas do Banco Mundial alcançam domínios para além do financiamento a projectos e políticas, uma vez que a ideologia neo-liberal que as orienta e estabelece uma relação entre Estado, Mercado e sociedade parece condicionar a política de intervenção moçambicana na elevação do nível de rendimento e de consumo.

## 1. Introdução

A actuação do Banco Mundial (BM) no cenário mundial, nomeadamente após a década de 70 até os dias actuais, tem sido pautada pela criação de programas de apoio ao desenvolvimento económico e social nos países pobres. Dentre tais programas, destaca-se *The Millennium Development Goals*, derivado *The Millennium Declaration*, em 2000, cujo objectivo último é, por meio da cooperação internacional, “inspirar esforços de desenvolvimento que melhoram as vidas de centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo” (United Nations, 2010:3).

Os oito objectivos propostos desejam afectar, em sua essência, as condições de bem-estar social da população mundial. De forma resumida, os objectivos têm como meta até 2015: a) reduzir para metade a pobreza extrema e a fome; b) alcançar o ensino primário universal; c) promover a igualdade de género e empoderar as mulheres; d) reduzir em dois terços a mortalidade infantil; e) reduzir em 75% a mortalidade materna; f) combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças graves; g) garantir a sustentabilidade ambiental; h) fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento (United Nations, 2010).

O combate à pobreza extrema e à fome exprimem a intenção de garantir mais e melhor acesso das famílias aos níveis de rendimento considerados aceitáveis, bem como acesso à saúde e à alimentação. Trata-se de um objectivo pautado numa lógica que pretende actuar sobre a eliminação *armadilha da pobreza* por meio do aumento do rendimento disponível das famílias.<sup>1</sup>

Para tanto, as recomendações do Banco Mundial partem do pressuposto necessário de ajustamento estrutural das funções e intervenções do Estado e, conseqüentemente, da sua actuação estrita aos temas mais graves. O Estado assume um papel de agente que viabiliza o desenvolvimento, em parceria com o mercado, ao criar instituições que facilitem a ocorrência dos efeitos de mercado na vida dos indivíduos. Esta perspectiva reduz o papel do Estado a um agente que cria condições

---

<sup>1</sup> Esta abordagem orienta-se da seguinte maneira: o combate a pobreza está entrelaçado com outros aspectos além do rendimento e da alimentação. Assim, a *armadilha da pobreza* pode ser explicada pelos efeitos da pobreza em outros sectores para além do económico. Por exemplo, em situações de países com altos níveis de pobreza extrema, os efeitos da pobreza incidem sobre a proliferação de doenças, a acumulação de capital humano e o desinteresse pela política. Neste sentido, um programa orientado apenas para a questão alimentar não terá uma plena eficácia pela pobreza estar ligada ao acesso a saúde, educação, ao rendimento, com níveis de corrupção etc. Veja-se igualmente Easterly (2008).

para o desenvolvimento económico, intervindo apenas em casos e situações de extrema gravidade ou em grupos de indivíduos incapazes ao trabalho.<sup>2</sup>

Noutra medida, as organizações não governamentais (ONG's) também são tidas como mecanismos que viabilizam das orientações do BM. Em países cujas estruturas administrativas não são abrangentes ou quando Estado opta por uma parceria com entidades deste fim, por seu turno obtendo algum financiamento do BM, as ONG's contribuem para a propagação da perspectiva que circunda o Estado enquanto agente não directo em algumas das políticas públicas. Em outras palavras, as ONG's também demonstram as orientações do BM para a redução do papel do Estado na prestação de serviços públicos.<sup>3</sup>

Faz-se necessário, todavia, alguma explanação acerca da actuação do Banco Mundial e das Nações Unidas. Ambos, e também o Fundo Monetário Internacional, originam-se num ambiente pós-guerra como instituições internacionais de apoio à reestruturação e ao desenvolvimento de países em dificuldades económicas. É neste momento histórico que também emerge uma *política do conhecimento*, quando os países ricos unem esforços para a criação de uma rede internacional de produção de conhecimento científico. Aquelas instituições são frutos da congruência de interesses políticos e económicos em acompanhar e intervir em diversos sectores da sociedade e em Estados, de uma forma a gerar uma rede articulada que monitora sociedades.<sup>4</sup>

É neste espaço político que se observa as políticas de intervenção do BM e da ONU. Embora não exista, via de regra, um carácter complementar nas suas intervenções, estes dois organismos pactuam de um ideário liberal de livre governação de mercado ao restringir o Estado e seus mecanismos de política pública – posto que tal compactua-se com as proposições políticas e económicas dos principais países que os apoiam e financiam.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Veja-se Ugá, igualmente, 2004.

<sup>3</sup> É sabido, todavia, que em várias experiências a actuação das ONG's são as únicas viáveis e factíveis em determinados sectores sociais. Casos, por exemplo, onde não há legitimação do Estado pela sociedade ou ausência de uma máquina administrativa do Estado. Não deseja-se discutir o papel das ONG's enquanto mecanismo de política pública; deseja-se inseri-las na avaliação da pobreza proposta pelo BM como mais um actor.

<sup>4</sup> Veja-se Haas (1992) acerca do processo de formação do conhecimento científico internacional no ambiente pós-guerra e a maneira pela qual formou-se uma elite internacional de conhecimento.

<sup>5</sup> Veja-se Clair (2006) e também sobre o processo de representação dos países membros na gestão do Banco Mundial e no seu financiamento.

As proposições do Banco Mundial foram, nas suas intervenções na América Latina e em África durante as décadas de 80 e 90, de carácter económico e com o objectivo de fomentar um ajustamento estrutural das contas públicas, uma vez que esta abordagem permite que as intervenções das Nações Unidas sejam complementares àquelas medidas. Nota-se a actuação das agências temáticas da ONU, por exemplo, quando promovem, quer por intervenção directa, quer por meio de financiamento as ONG's nacionais e internacionais, a dissociação do Estado de algumas actividades públicas no âmbito da saúde.<sup>6</sup>

Isto justifica-se, em parte, por ambas as instituições partilharem uma estrutura normativa similar e por terem uma mesma visão de sociedade, ocidental e fundada sob o capitalismo, e de políticas de intervenção. Por seu turno, o BM e a ONU partilham noções comparáveis acerca da subjectividade do capital, e seus desdobramentos como o consumo, como um meio e um instrumento auferir indicadores socioeconómicos. Assim a cooperação fornecida pelo BM está intimamente ligada às concepções e às pressuposições que orientam a política internacional da ONU para o apoio ao desenvolvimento de países pobres.<sup>7</sup>

O facto das acções políticas destas duas instituições possuírem um papel de complementaridade na intervenção de países não explicita a não existência de uma controvérsia de conhecimento científico ou até mesmo restrição na abordagem do tema (Clair, 2006). Infere-se, assim, que a legitimidade das intervenções do BM está fundada na subscrição dos Estados, financiados e financiadores, e em certa hegemonia de conhecimento científico, mas sempre cunhada por interesses políticos.

A proposta deste estudo está inscrita na análise da concepção de pobreza adoptada pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas, bem como na observação das suas recomendações para a definição de políticas de combate à pobreza. Deseja-se, sobretudo, identificar tais políticas desde a sua negociação e o seu contexto, e inseri-las numa análise a que tenha três dimensões: do Estado, do mercado e das ONG's.

---

<sup>6</sup> Este tema suscita uma franca explanação histórica e contextualizada de actuação destes dois organismos e tal não é o objecto deste estudo. Nota-se, contudo, que serão devidamente abordadas no que tange a avaliação da pobreza do seu papel perante o Estado.

<sup>7</sup> Veja-se, também, Haas (1992) acerca do processo de formação de organismos de cooperação internacional.

Optou-se como objecto as políticas para Moçambique abordadas pelo Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Parpa II), pois as relações entre o Estado e o BM caracterizam um exemplo robusto da perspectiva desenvolvimentista pretendida neste estudo. Além disto, o contexto político e socioeconómico moçambicano conferem ao cenário analisado uma pluralidade de actores, como a participação das ONG's e da sociedade, e permitem uma análise com certo grau profundidade em termos da avaliação da pobreza.

## **2. A Pobreza aos olhos do Banco Mundial**

De alguma maneira, o Banco Mundial tem contribuído para o desenvolvimento de mecanismos financeiros que visam garantir estabilidade económica nos países em desenvolvimento. Ao longo das últimas décadas, quer em África, quer na América Latina é latente a presença das orientações do BM em apoios financeiros directos ao governo e às ONG's, de projectos de incentivos à cultura e ao bem-estar, e por meio de consultoria às decisões públicas em todas as esferas administrativas do Estado (Ugá, 2004; Stone, 2003).

A partir da década de 70, na actuação do BM também é possível observar o seu papel enquanto agregador e gerador de conhecimento em diversas áreas, como na economia e nas ciências sociais (Stone, 2003). Esta perspectiva abrange as directivas do BM, mas possuem como sua principal fonte de disseminação os departamentos temáticos. Tal é o caso do *Global Development Network* (GDN), que operacionaliza o discurso do BM na promoção de conhecimento e congrega diferentes pontos de vista sobre a investigação global sobre bem público.

A actuação do GDN, afora seu papel enquanto principal actor na construção desta rede de investigação, pode ser observada sob uma perspectiva de promoção de economias abertas e de livres mercados; ou seja, uma perspectiva neo-liberal de política económica (Stone, 2003). Isto também pode ser observado nos relatórios anuais da GDN, bem como na síntese das orientações formuladas pelo BM em termos de política pública.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Veja-se, também, Schlögl (2010) sobre as publicações da GDN e os perfis dos investigadores que actuam na instituição.

Assumindo-se que o BM vale-se da mesma proposição teórico-política, bem como assume algumas proposições de intervenção, da ONU, pode-se observar este posicionamento, por exemplo, no relatório anual de acompanhamento dos Objectivos do Milénio cujo BM é um forte apoiante e financiador de programas.

Mesmo numa observação sintética dos métodos de avaliação utilizados no relatório para 2010, *The Millennium Development Goals Report 2010*, nota-se uma prerrogativa orientada para a avaliação dos níveis de pobreza fundamentada numa abordagem que congrega consumo e rendimento para identificar e classificar regiões e países nesta grandeza.

Pelos indicadores utilizados para a avaliação dos índices de pobreza, nomeadamente a) proporção da população com paridade de poder de compra inferior a U\$1 por dia; b) rácio da incidência de pobreza; c) relação do *gap* pobreza; d) parte do quintil mais pobreza no consumo nacional (United Nations, 2003), nota-se a preponderância para uma avaliação em termos do rendimento auferido e do nível de consumo.

O manual metodológico daqueles indicadores, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*, traz, para além desta constatação, outras orientações acerca das questões incidem nesta avaliação, como as relacionadas com diferenças de géneros e limites metodológicos quantitativos. Todavia, o que se evidencia é uma metodologia que deseja criar um mecanismo hegemónico e homogéneo de avaliação da pobreza.

Assim, destacam-se os comentários e as limitações acerca da metodologia utilizada para o indicador do rácio de incidência de pobreza (United Nations, 2003:8-9):

A vantagem deste indicador é que ele é específico para o país no qual os dados são coletados e onde a linha de pobreza é estabelecida. *Enquanto o uso do dólar-dia como uma linha de pobreza ajuda a fazer comparações internacionais*, linhas de pobreza nacionais são usados para fazer estimativas mais precisas da pobreza de acordo com as características e nível de desenvolvimento de cada país. *A desvantagem é que não há definição universalmente acordado da linha de pobreza, mesmo em princípio, e as comparações internacionais não são viáveis. Há também problemas de comparabilidade das medidas de pobreza dentro dos países, especialmente para diferenças urbanas e rurais.* O custo de vida é normalmente mais elevado nas zonas urbanas do que nas zonas rurais, assim a linha da pobreza urbana monetária deve ser superior à linha de pobreza rural monetária. *Mas nem sempre é clara a diferença entre as duas linhas de pobreza encontradas, na prática reflecte adequadamente a diferença no custo de vida.* (Tradução livre. Grifo meu).

Na observação deste trecho do manual metodológico, além de ser possível notar uma certa contradição no discurso para a aplicabilidade do indicador enquanto mecanismo de comparação nacional e internacional, nota-se que uma data de questões intrínsecas ao tema da pobreza estão de fora. Uma vez a pobreza medida pela capacidade de consumo dos agregados familiares, o acesso aos serviços públicos básicos, a diversidade étnica e cultural latentes em algumas regiões, nomeadamente em países com um histórico colonial, ou ainda a pluralidade em que as relações sociais estão inscritas, não aparecem como temas pontos relevantes a serem considerados na análise.

A dificuldade teórica e metodológica de articulação entre aspectos quantitativos e qualitativos é sabida, porém, questiona-se o motivo pelo qual outros métodos de avaliação quantitativa, como nível de acesso à saúde pública ou o rácio da população em trabalho informal, que incidem directamente numa avaliação ampliada da pobreza não são considerados.

Pela prerrogativa da difusão de um modelo de Estado *liberal* europeu no século XX, as instituições que derivaram deste modelo, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, ainda estão imbuídas da perspectiva económica que traduz e reduz questões sociais a um mecanismo económico de acesso ou não, facilmente auferido pelos países periféricos que importaram o neo-liberalismo como modelo político, ao consumo e ao rendimento (Wallerstein, 1997).<sup>9</sup>

Cabe-nos, contudo, a problematização da avaliação dos níveis de pobreza, mesmo este não sendo nosso objecto central de estudo. Deseja-se, na medida em que forem avaliados, estruturar uma alusão à problemática que o tema sugere de acordo com o contexto em epígrafe.

### **3. O BM e o Estado Moçambicano**

A escolha de Moçambique como o país a ser analisado pelo objecto deste estudo fundamenta-se pelo interesse em apreender como as políticas de redução de pobreza do BM reagem numa sociedade de carácter plural, onde as ONG's e o Estado actuam

---

<sup>9</sup> Veja-se, de forma complementar, O'Connor (2001: 242), acerca da concepção de pobreza sob óptica neo-liberal em finais do século XX.

em conjunto na prestação de serviços à sociedade e, não menos importante, pelo processo de ajustamento estrutural, promulgado pelo BM, que Moçambique sofreu durante a década de 90 e início da década seguinte.

Moçambique guarda em seu processo de formação social uma data de elementos que dão alguma complexidade à sociedade. A colonização portuguesa por mais de 50 anos, um período pós-independência de turbulência política e económica, aliadas a uma sociedade plural em termos étnicos e culturais, deram ao país alguma especificidade para o desenvolvimento socioeconómico. A pobreza em Moçambique emerge de um cenário tão plural quanto complexo, onde discrepâncias em termos regionais, sociais e culturais são postas de maneira contraditória quando se fala num plano único para o seu combate.<sup>10</sup>

O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta para o triénio 2006-2009 é uma revisão do plano homónimo para os anos 2001-2005 cujo objectivo último é diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009 (Moçambique, 2006).

As linhas específicas de alcance temporal são: (i) o desenvolvimento económico e social equilibrado; (ii) a redução da pobreza absoluta; (iii) a consolidação da paz, unidade nacional, e democracia; (iv) a aplicação generalizada da justiça; (v) a melhoria da educação e da saúde; (vi) estímulo e prática do esforço laboral, honestidade, zelo e brio; (vii) a garantia das liberdades individuais e da harmonia social; (viii) a imposição das leis contra actos criminosos; (ix) a garantia da soberania e o reforço da cooperação internacional (Moçambique, 2006).

Já na apresentação das intenções do Plano, destaca-se a forma pela qual o governo moçambicano identifica os mecanismos pelos quais fará uso a fim de alcançar as metas estabelecidas.<sup>11</sup> O pobreza é concebida por um ausência de recursos económicos, uma vez que o Parpa II parte de três abordagens para o seu desenvolvimento (Moçambique, 2006:2):

<sup>10</sup> Abstém-se de um relato acerca dos constrangimentos históricos sofridos por Moçambique, como a colonização e seu peculiar processo de democratização durante a década de 80. No entanto, na medida em que for necessário, serão evocados os contextos socioeconómicos para avaliação dos dados.

<sup>11</sup> Veja-se no Anexo 1 a forma pela qual o Parpa II é estruturado em termos da articulação política e administrativa do Estado.

O PARPA II é apresentado através dos pilares da governação, do capital humano e do desenvolvimento económico. A abordagem por pilares permite focar a atenção nas funções da organização social através do Estado, de desenvolvimento das capacidades individuais, e de criação de riqueza para melhorar o bem-estar dos cidadãos (Conselheiros, 2003). Também permite analisar as ligações entre as três funções necessárias para atingir os objectivos centrais.

Neste trecho do Plano, o Estado aparece como um ente inscrito em *actividades individuais* e responsável por viabilizar o desenvolvimento económico da nação. Em outras palavras, o Estado é inscrito numa perspectiva liberal de regulação livre de mercado tendo seu papel reduzido a mais agente desta lógica. Nota-se, ainda, que o ajustamento estrutural promulgado pelo BM é o instrumento que fará a boa governação no combate à pobreza (Moçambique, 2006:2):

O pilar da governação tem em vista tornar o aparelho de Estado num incentivador do desenvolvimento do capital humano e da economia. O Governo vai privilegiar a melhoria da qualidade da análise e desenho de programas, com vista a otimizar os resultados esperados da sua implementação. As autoridades vão-se guiar pelos princípios e leis de um Estado de direito, assegurando a transparência, a prestação de contas, e combate ao desvio e uso indevido de fundos e recursos públicos e a aplicação activa das leis contra os actos criminosos e corruptos.

A explanação sobre os três pilares possui a mesma concepção de participação do Estado no programa de redução de pobreza em Moçambique, onde constata-se a intenção de se articular o Estado, o mercado e a sociedade civil numa equação onde a “tendência do crescimento económico dependerá cada vez mais do aumento da produtividade e da capacidade de criação, retenção e aplicação produtiva da poupança interna” (Moçambique, 2006:4)<sup>12</sup>.

Ou ainda nas suas palavras (Moçambique, 2006:4):

O crescimento da produtividade é o outro elemento de ligação e de foco entre os três pilares. O pilar da governação contribuirá para alcançar este objectivo através da melhoria da qualidade dos serviços, das análises, das suas políticas, monitoria e de efectuar reajustamentos. Este papel do Estado deverá ser assegurado pela qualidade política e de liderança bem como técnica dos seus quadros. Os efeitos benéficos sobre a economia far-se-ão sentir através do combate ao burocratismo, do incremento de investimento de qualidade e estratégico em infra-estruturas e do estímulo ao crescimento do sector privado.

Noutro ponto, de acordo com o Parpa II, a concepção de pobreza é multidimensional e de difícil conceitualização e mensuração, pois a pobreza implica imbricamentos por diversos sectores para além do económico. Porém, como

---

<sup>12</sup> Veja-se também o Anexo 1 – Sistema de Planificação Pública: Articulação de Instrumentos, onde demonstra-se a articulação entre o Parpa II e os ajustamentos estruturais a serem feitos em Moçambique.

contingência, assume-se que a pobreza é a “impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade” (Moçambique, 2006:8).

Embora o relatório aponte que esta definição carece de clarificações, percebe-se que o parâmetro de avaliação da pobreza (normas básicas da sociedade) é demasiado subjectivo, principalmente num contexto onde há uma latente desigualdade entre regiões e entre as áreas urbanas e rurais, bem como co-existe diferentes modos e hábitos sociais pela sua diversidade étnica e cultural.

Longe de apontarmos uma definição, acredita-se que identificar a pobreza apenas como um elemento que restringe acessos pode ser demasiado fraco para o seu combate, pois quando se tem em linha de conta outras de influências de graus distintos, com a composição do mercado de trabalho ou hábitos culturais contrasensuais ao conceito ocidental de relações laborais e relações sociais.

Ainda, constata-se quando Parpa II se refere o objectivo de redução da pobreza: “a meta de diminuir a incidência da pobreza de 54% em 2003 para 45% em 2009 [...] refere-se a um indicador baseado no consumo” (Moçambique, 2006:9). Este ponto exprime como a metodologia proposta pelo BM para a avaliação de pobreza reverbera-se no plano moçambicano e, mais uma vez, o incremento do consumo torna-se o foco da política de combate à pobreza.

Põe-se em debate como a aplicação de um conceito orientado para o aumento da capacidade de consumo e do rendimento disponível das famílias pode ser suficiente para fazer frente a um contexto social e económico não uníssono, onde, por exemplo, as formas de acesso ao serviço público não são garantidas pelo Estado.

Em outras palavras, centrar a luta contra a pobreza na abordagem económica pode ser não ser uma medida forte quando outros constrangimentos sociais possuem relevância ao contexto. Contudo, não defende-se que auferir rendimentos não tenha peso nesta luta; o que aponta-se é necessidade de políticas complementares e alinhavadas as necessidades e aos interesses da sociedade.

#### 4. A escolha do consumo como indicador de pobreza

Na secção anterior, procurou-se indicar em que medida as orientações do Banco Mundial estão a ser utilizadas pelo Estado moçambicano, nomeadamente por meio da sua concepção de pobreza e dos objectos utilizados na sua medição. Nota-se, no entanto, que a absorção de prerrogativas do BM vai para além de instrumentos de avaliação, pois nota-se a propagação de um consenso teórico e político de actuação periférica e complementar ao mercado, do Estado.

Nesta linha de abordagem, a escolha de indicadores que avaliam a capacidade de consumo da população como base para mensuração da pobreza, justifica-se por duas proposições (Moçambique, 2006:10):

O consumo ser o indicador ou medida mais apropriado de bem-estar realizado, enquanto que o rendimento é uma medida de bem-estar potencial, na medida em que pode ou não ser consumido, e; o consumo é o indicador de bem-estar mais exacto e mais estável, pois tem menos flutuações no decorrer do tempo.

O que se indica na citação acima corrobora com a formulação proposta pelo BM onde uma certa lógica entre rendimento, consumo e pobreza é alcançada em termos do nivelamento da pobreza pela capacidade monetária de consumir. Para tanto, o Parpa II estabelece uma metodologia que utiliza o conceito de linhas de pobreza, onde é definido um nível básico de consumo alimentar, para a construção de um indicador de pobreza. Assim, a incidência da pobreza é obtida pelos indivíduos ou agregados familiares abaixo desta medida.

O relatório, ainda, faz uso de duas derivações desta concepção metodológica: o índice de profundidade da pobreza e o índice severidade da pobreza. Ambos apontam para evoluções ou restrições quando o nível de consumo varia ainda abaixo da linha de pobreza estabelecida. Embora estes três conceitos guardem proporções entre si e sejam pautados pela mesma definição, um nível básico de consumo, é discutível dizer que o indivíduo ou agregado familiar *está menos pobre* quando sua capacidade de consumo aumentou mas ainda está aquém do patamar definido pelo próprio método.

O que se discute, em suma, é a metodologia que faz da pobreza um conceito inferido pelo consumo alimentar. Não é que tal abordagem seja indispensável para o desenvolvimento de acções de combate, mas talvez expresse apenas uma das vertentes restritivas das quais o indivíduo é sujeito enquanto pobre.

O Parpa II não se omite de temas transversais à pobreza quando discorre sobre a sua avaliação em Moçambique. Os temas centrais tratados no Plano estão intimamente ligados entre si, como a educação, a propagação do HIV/SIDA, as desigualdades de género e entre regiões urbanas e rurais etc. No entanto, uma observação crítica e aprofundada daquela abordagem trata estes temas como em órbita da pobreza, com certo grau de incidência na sua base, mas sem trata-los de forma analítica e como parte de um complexo prisma de difusão.

Veja-se como o Plano aborda a relação entre educação e pobreza, em termos incidência daquela para a sua redução (Moçambique, 2006:85):

A relação entre educação e pobreza é significativa. [...] A educação actua directamente e indirectamente para a redução da pobreza. Directamente, porque a educação é um dos direitos humanos básicos e faz parte do desenvolvimento humano. A formação dos cidadãos através de um sistema de educação de qualidade e para todos, orientado para a resolução de problemas, contribui directamente para o desenvolvimento humano, aumentando as capacidades das populações, sobretudo para as mais desfavorecidas, de encontrarem soluções para as suas principais preocupações. [...] A educação contribui indirectamente para a redução da pobreza porque é essencial para acelerar o crescimento económico, uma vez que expande a qualidade e quantidade do capital humano no processo de produção, assim como a capacidade da nação de utilizar plenamente as novas tecnologias.

Ou seja, embora o Parpa II aponte como as causas da pobreza aqueles temas e, por seu turno, destaca os resultados e as acções do Estado naqueles sentidos, não as considera dentro da sua principal avaliação e descarta o potencial de uma abordagem mais robusta da pobreza ao inserir a educação, o saneamento básico, a saúde etc., como pilares que edificam a pobreza.

A transversalidade destes temas circunda a pobreza, na visão do Parpa II, como outras forças da pobreza, e de avaliação da pobreza, de maneira como que as suas incidências, fortes ou fracas, estejam fragilmente interligadas ou não sejam mutuamente influenciadas.

Um exemplo desta perspectiva pode ser notado quando o Plano fala das causas da incidência da pobreza (Moçambique, 2006:28):

Por outro lado, as medidas da pobreza não relacionadas com o rendimento mostram um panorama contrário. Em geral, a disponibilidade dos serviços públicos é muito melhor na região sul do que noutras partes do país, e esta diferença é mostrada em vários indicadores. Os níveis de alfabetização e as taxas educacionais são mais altas na região sul, especialmente quando comparados com as províncias do norte. Isto é resultado das discrepâncias nas oportunidades educacionais entre as regiões e a tendência das pessoas com maior nível de educação migrarem para as áreas com melhores oportunidades de emprego.

Não se discute que, nesta citação, não haja certa congruência entre as proposições identificadas. Porém, ao contrapor temas como a disponibilidade do acesso aos serviços públicos, a alfabetização e o desemprego, ao tema da capacidade de consumo, não dá as causas da pobreza a complexidade necessária para o seu combate, posto que discriminar as suas causas garante aos decisores de política apenas uma melhor visão fragmentada de temáticas.

Mesmo que aceite-se que a convergência destes temas para níveis de crescimento aceitáveis, aquela formulação teórica é fraca por não exprimir a pobreza como a sobreposição de restrições interdependentes, posto que as proposições metodológicas de cada uma delas são independentes e, para que haja convergência, carecem de uma teoria que as faça convergir – em muitos casos a económica, pois a convergência dá-se pela avaliação a médio e longo prazos onde aponta-se a ocorrência tendências positivas, negativas ou inexistentes, no período avaliado.<sup>13</sup>

Talvez haja um problema na utilização de uma lógica de mercado para tratar um tema escapa ao arcabouço teórico da economia, posto que a pobreza monetária é apenas uma componente de um conceito mais abrangente e que interfere de forma diversa e cumulativa na vida dos indivíduos.<sup>14</sup> A concepção de pobreza adoptada pelo Plano parece-nos como unilateral e adaptada a realidade socioeconómica de cada uma das regiões, posto que as categorias que a enquadram não apanham as diferentes escalas de grandeza que são incidentes.

## 5. Actores e papéis

Pretende-se, nesta secção, apontar a formulação utilizada no Parpa II que identifica os agentes clamados a participar do combate à pobreza. Deseja-se salientar como o Plano, ao traçar os papéis dos actores, prediz do Estado, das ONG's e da sociedade agentes dissociados de relações complementares e retro-alimentadas, na qual estas

---

<sup>13</sup> Veja-se, de maneira complementar, a forma pela qual o Parpa II trata dos temas chamados “Assuntos Transversais” (Moçambique, 2006: 61) à pobreza e como são definidas as prioridades de actuação.

<sup>14</sup> Veja-se, de maneira complementar como Wolff e Haubrich (2009) apontam para os problemas e as limitações da abordagem económica para questões com algum grau de incomensurabilidade ou que sejam resultados de múltiplos factores em diferentes graus de influência.

relações são vistas de forma unilateral e alinhavadas pelo Estado como a entidade que promulga objectivos e os subjuga a estes objectivos.<sup>15</sup>

Não menos importante para este estudo é a observação da forma como o Parpa II identifica e defini os focos de actuação dos actores no seu plano de combate a pobreza absoluta. Os principais agentes clamados são o Estado, enquanto o principal agente organizacional da nação, a sociedade civil e suas formas associativas, por serem ao mesmo tempo afectados e potenciais agentes de difusão de políticas e os representantes da “Comunidade Internacional interessada”, onde infere-se as instituições fomentadoras de desenvolvimento económico (Moçambique, 2006:138).

A definição do papel de cada agente não escapa à prerrogativa salientada neste estudo, fundamentada pelas directrizes fornecidas pelo Banco Mundial, onde o Estado assume sua função de regulador de mercado enquanto o sector privado da economia é identificado como principal propulsor do desenvolvimento económico. Isto é (Moçambique, 2006:139):

O Sector Privado tem a função de fazer crescer a economia. [...] O sucesso do sector privado depende do funcionamento da economia de mercado. Isto é, em grande medida depende do esforço e mérito do próprio sector privado. Contudo, há falhas no sistema da economia de mercado que são universalmente reconhecidas. Para estes casos, o Estado tem a função de ajudar na afectação de recursos. Quando o Estado tem capacidade, cumpre essa função.

Quanto o Plano aponta para a participação das instituições públicas, das ONG’s e da sociedade civil, não parece-nos que haja o desenvolvimento de uma ideia forte de complementaridade entre as acções do Estado e a responsabilidade que este atribui ao sector privado da economia no combate à pobreza.

As ONG’s, que em alguns sectores da sociedade moçambicana ou em algumas regiões do país são exclusivas, são entendidas como entidades alinhadas às decisões do Estado. Ou então (Moçambique, 2006:140):

As Organizações Não Governamentais multiplicaram-se em Moçambique com a expansão da presença da comunidade dos parceiros de cooperação. Em Moçambique as ONG’s devem complementar o papel do Estado. São organizações importantes no plano de acção de redução da pobreza absoluta.

---

<sup>15</sup> Veja também Moura e Silva (2008) acerca das actuações e das relações entre sociedade e Estado.

O Plano não deixa de evidenciar a presença de ONG's, que também possuem financiamentos e representam interesses internacionais. Embora não haja no Parpa II uma longa explanação sobre o tema, é possível apontar para alguma ratificação das proposições metodológicas e ideológicas do Plano em matéria da avaliação de pobreza.

Veja-se como é defendida a posição do financiamento dos parceiros externos (Moçambique, 2006:141):

Dada a grande importância dos fundos externos para a concretização das acções previstas no PARPA, é essencial que haja uma estratégia clara e global tanto ao nível do Governo como dos parceiros de cooperação, que permita orientar, sistematizar e regularizar os fluxos da ajuda externa ao país. [...] O Governo pretende desenvolver um sistema de ajuda externa liderado pelo Estado e reflectindo as suas prioridades, numa parceria coerente e abrangente com os parceiros de cooperação. Este minimizará as distorções macro-económicas associadas às entradas consideráveis de financiamento externo.

A óptica adoptada pelo Plano parece não acreditar que as ONG's também podem ser um veículo de comunicação da sociedade em reclamar direitos e apontar para as debilidades de alguns sectores do acesso ao serviço público. São postas a cargo como entidades que partilham a mesma ideologia de intervenção do Estado que faz da economia de mercado o principal agente que fomenta o desenvolvimento económico. Aponta-se, de alguma maneira, a ausência de algum diálogo entre as ONG's e o Estado e a opinião de que são, enquanto receptoras de recursos internacionais, instituições a cargo das directrizes do Estado.<sup>16</sup>

A sociedade moçambicana aparece no relatório como uma aliada coadjuvante no combate à pobreza. Quer os indivíduos, quer suas diversas formas associativas, são vistas como um mecanismo de apoio à lógica de mercado ou são tidas apenas agentes que podem acompanhar e pontualmente actuar para o alcance dos objectivos do Estado.<sup>17</sup>

Também não é possível perceber com clareza a forma pela qual o Estado pretende incluir a sociedade neste plano de combate à pobreza, a excepção da partilha

---

<sup>16</sup> No entanto, parece-nos que faltam informações no Parpa II de maneira a explicar a real intervenção das ONG's na sociedade do país. Por si só, esta temática representaria uma longa controvérsia de intervenção, na medida em que se questiona a formulação de projectos alinhavados com um tipo de política *up-down* ou ainda por poderem assumir um papel de reprodução do discurso do Estado.

<sup>17</sup> Veja-se como o Parpa II, por exemplo, aponta para a participação de sindicatos como um agente que garante a fluidez necessária à economia de mercado e também pela forma como a sociedade é chamada a participar (Moçambique, 2006: 139-140).

de informações e resultados do Plano por meios de comunicação, como pelos Observatórios da Pobreza Provinciais.

Parece-nos que as ONG's e a sociedade, e suas formas associativas, são percebidas antes como regidas pelo Estado, que por sua vez assume uma posição ambígua entre interesses gerais e particulares, gerais na medida em que não abdica das suas funções públicas, mas também particulares, por conferir a responsabilidade do desenvolvimento económico ao sector privado.

## **6. Comentários finais**

A discussão proposta neste procurou aprofundar a problematização da política estrutural de intervenção do Banco Mundial em matéria do combate à pobreza. Salientou-se, assim, uma abordagem que faz do BM um actor internacional de promulgação da lógica de mercado neo-liberal de articulação entre Estado, mercado e sociedade.

Embora o Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta abranja um período de 3 anos, tendo sua origem no ano de 2006, torna-se possível identificar como a intervenção do BM alcança esferas para além do financiamento as políticas públicas, uma vez que a concepção ideológica e a metodologia de avaliação da pobreza estão fortemente galgadas pelo uso da capacidade de consumo do indivíduo.

Mesmo quando se observa as temáticas transversais ao tema, como os níveis de acesso ao serviço público e outras matérias como educação e emprego, e aceita-se sua complementaridade, o Parpa II parece ratificar a ideia de uma pobreza que não dá complexidade as suas causas e as suas fontes de perpetuação, ao por tais temáticas indirectamente relacionadas e não intrínsecas.

Nota-se, pelo recorte feito neste estudo, que as condições geradoras e que mantém a pobreza estão centradas no indivíduo e não ideologia política e económica do Estado para a com a sua função na sociedade. Esta ideia surge no momento em que extrapola-se as acções do Plano em resultados, uma vez que se a partir de um certo nível de acesso aos serviços públicos a responsabilidade em ser pobre escapa ao entendimento e a responsabilidade do Estado.

O que defende-se, neste sentido, é uma ideia de pobreza que orienta planos de combate e estudos de avaliação sistemática e façam uso de uma concepção que abranja de forma não cartesiana os diversos graus de influência, de elementos como a educação e saúde, que o consumo não é capaz de captar.

Reduzir a pobreza àquela abordagem económica ou tratar os ditos temas transversais de maneira segmentada e imbuída de um cariz económico de eficiência parece-nos não traduzir, em termos sociais, a identificação de causas e a proposta de acções. O que não significa desprezar os resultados económicos tangíveis que medidas económicas de combate oferecem a sociedade.

Contudo, um dos objectivos deste estudo foi contribuir para o debate que deseja ampliar as diversas abordagens que um tema multilateral e com diversas vertentes científicas como a pobreza pode ter, na medida em que até a concepção metodológica do tema suscita controvérsia.

Embora não devidamente explorado por não ser o objecto principal, destaca-se a necessidade de estudos que apontem para os interesses políticos que levam ao desenvolvimento de acções com esta, pois outros aspectos podem ser igualmente fomentadores, como intervenções sanitárias e controlos migratórios, bem como a susceptibilidade do investimento ao cenário macroeconómico.

### **Leonardo Veronez de Sousa**

Economista. Coursou Mestrado em Economia do Crescimento e das Políticas Estruturais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutorando no Programa Democracia no Século XXI no Centro de Estudos Sociais – CES.

Contato: lveronez@hotmail.com

### **Referências Bibliográficas**

- Clair, Asuncion Lera St. (2006), The World Bank as a Transnational Expertised Institution, *Global Governance*, 12.
- Easterly, William (2008), Can The West Save Africa?, *National Bureau of Economic Research, Working Paper* 14363.
- Haas, Peter M. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization, Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, 46(1), 1-35.

- Moçambique, *Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009* (Parpa II), Maio 2006, em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20195487~menuPK:421515~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>
- Moura, Joana Tereza Vaz de e Silva, Marcelo Kunrath (2008), Atores Sociais em Espaços de Ampliação da Democracia: as redes sociais em perspectiva, *Rev. Sociol. Polít.*, 16, número suplementar, 43-54.
- O'Connor, Alice (2001), *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century U.S. history*, Princeton: Princeton University Press.
- Schlögl, Matthias (2010), What is a Global Development Network?, *Comission for Development Studies at the OeAD-GmbH*, em <http://www.kef-online.at/en/download/what-is-a-global-development-network.html>
- Stone, Diane (2003), The "Knowledge Bank" and the Global Development Network, *Journal Article, Global Governance*, 9(1), 43-61.
- Ugá, Vivian Domínguez (2004), A Categoria "Pobreza" nas Formulações de Política Social do Banco Mundial, *Rev. Sociol. Polít.*, 23, 55-62.
- United Nations (2010), *The Millennium Development Goals Report 2010*, New York.
- United Nations (2003), *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*, New York.
- Wallerstein, Immanuel (1997), A Reestruturação Capitalista e o Sistema Mundial, *Perspectivas*, 20/21, 249-267.
- Wolff, Jonathan e Haubrich, Dirk, "Economism and Its Limits" in Moran, Michael, Rein, Martin and Goodin, Robert E. (orgs), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford; New York: Oxford University Press, 2009, 746-770.
- World Bank, (2008), Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper – Annual Progress Report, *International Development Association and International Monetary Fund*, Washington, D.C.