

PARA QUE O PARPA RESULTE!

(reflexão epistemológica sobre um processo candente)

José Negrão¹
Maputo, Maio de 2002

O QUE É O PARPA

O PARPA é o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta em Moçambique. Considera o Governo que até ao ano 2005 é possível manter uma taxa de crescimento na ordem de 8% ao ano², tal como aconteceu entre 1997 e 2001, e consequentemente reduzir a incidência da pobreza absoluta do nível de 70% por cento em 1997 para menos de 60% em 2005, e menos de 50% por volta de 2010³.

A pobreza foi definida oficialmente como sendo a “*incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições básicas mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade*”⁴. A linha de pobreza absoluta foi estimada com base no consumo de 2.150 kilocalorias por pessoa por dia, acrescida de uma porção determinada de despesa não alimentar. Em termos monetários é sensivelmente US\$ 1,00 (um dólar americano) por dia por pessoa.

Levantamentos empíricos realizados entre 2000 e 2002 pelo Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento na Província de Nampula mostram que, em média, os rendimentos brutos per capita por dia estão abaixo dos US\$ 0,50, variando entre US\$ 0,18 e US\$ 0,47 entre os mais pobres. De acordo com o PARPA é possível, dentro de cinco anos, para pelo menos 20% destes cidadãos aumentarem o seu rendimento para o triplo.

Para o efeito o PARPA apresenta uma “*estratégia de desenvolvimento baseada no mercado [onde] o papel principal do governo [é] a promoção do investimento e produtividade, [...] através do investimento em capital humano, desenvolvimento de infra-estruturas, programas para melhorar a qualidade das instituições públicas e políticas para uma gestão macroeconómica financeira eficiente*”⁵. Em paralelo com

¹ Professor de Economia de Desenvolvimento na Universidade Eduardo Mondlane em Maputo, Moçambique. j.negrao@tvcabo.co.mz

² Para uma taxa de crescimento de 8% ao ano é necessário que a taxa de investimento ronde os 25% do PIB. Entre 1990 e 1996, Moçambique teve uma taxa de investimento média de 49,5%, dos quais 30,8% de investimento privado, todavia, em igual período a taxa de poupança doméstica esteve somente a 9,6% do PIB, ou seja, muito do investimento privado foi externo. Não há nenhuma garantia de que a formação do capital nacional nos próximos dez anos venha a cobrir os índices de investimento privado externo nem que estes continuem a fluir ao mesmo ritmo.

³ GoM. 2001. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA), p. 3

⁴ *ibid.* p.11

⁵ *ibid.* p.5

esta estratégia é ainda declarado o empenhamento do Governo em prosseguir políticas e desenvolver actividades que conduzam à diminuição da vulnerabilidade e *empowerment* dos mais pobres entre os pobres⁶.

O PARPA E O HIPC2⁷

A implementação do PARPA exige porém um novo endividamento do País. As implicações orçamentais do PARPA são na ordem dos 1,8 biliões de dólares americanos, sendo 34% para a educação, 32% para infra-estruturas, 25% para a saúde e os restantes 8% para o sector da agricultura. Destes montantes, mais de 55% são para funcionamento e cerca de 36% para construções. Acontece porém que o PARPA é condição para o perdão final da dívida externa, o chamado HIPC2, que no caso de Moçambique se encontra na ordem dos 2 biliões de dólares americanos. Em poucas palavras, o perdão da dívida exige a contracção de nova dívida externa. E como se isso não bastasse, a maioria dos encargos previstos são para cobrir despesas com sectores em que, quando da adopção do reajustamento estrutural no final da década de 1980, o País foi obrigado a reduzir substancialmente os gastos públicos.

Em suma, para ser perdoada a dívida é-se obrigado a contrair uma nova dívida para investir em sectores onde os fazedores do perdão obrigaram a reduzir as despesas quando foi contraída a dívida primária.

Que se passa afinal? Em nome do controlo da inflação e em defesa do livre funcionamento do mercado, durante a década 1990 o País adoptou as medidas preconizadas pelo reajustamento estrutural. Gozava-se então de uma conjuntura peculiar devido ao fim da guerra entre o Governo e a RENAMO e o fim do regime do apartheid na vizinha República da África do Sul. A despesa pública foi drasticamente reduzida em relação às receitas (o fim da guerra em muito contribuiu para tal, mas os cortes realizados nos sectores da educação, saúde e obras públicas foram significativos⁸), as empresas estatais foram privatizadas e a moeda desvalorizada para se alcançar a paridade internacional e atrair investimentos externos. Sem dúvida que houve crescimento económico, sem dúvida também que se verificaram melhorias significativas nas condições de vida do cidadão, incluindo do cidadão rural⁹.

Contudo, a taxa de crescimento dos pobres rurais não se manteve nem acompanhou a crescente taxa de crescimento económico do País. Consequentemente, a pobreza surgiu como uma preocupação real para a qual não se conseguia prever quando seria ultrapassada. Receava-se assim que a pobreza gerasse instabilidade, que esta aumentasse o risco do investimento e este, por sua vez, provocasse a consequente

⁶ Sobre a evolução do Governo e dos doadores na conceptualização da pobreza ver Oppenheimer, J. & I. Raposo. 2002. *A pobreza em Maputo*; MTS/Depart. Cooperação; Lisboa

⁷ HIPC – Heavily Indebted Poor Countries Initiative, trata-se do segundo pacote para o perdão da dívida

⁸ Os gastos com a Educação e a Saúde caíram de 21,9% em 1985 para 13,8% em 1990, in: PNUD, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano de Moçambique, Maputo, 1998. Ver igualmente, Van de Walle, N. 2001. *Reforma Económica em África, 1980-2000: padrões e condicionalismos*; Dom Quixote, onde se refere à similitude de resultados em muitos outros países africanos.

⁹ Há quem tente argumentar que o ajustamento estrutural provocou o empobrecimento real das famílias rurais, todavia as estatísticas não deixam margem para dúvidas sobre a melhoria dos rendimentos ao nível do campo quando se compara com o período do antes da guerra. Se é certo que o fim da guerra em muito contribuiu para tal não é menos certo que a perspectiva do fim de uma economia centralizada também contribuiu para o fim da guerra.

fuga de capitais. A problemática da pobreza passou a estar na ordem do dia. O reajustamento estrutural, por si só, não tinha conseguido perspectivar o fim da pobreza absoluta. E por que não?

Numa outra ocasião tive a oportunidade de dizer que entre as principais dificuldades na implementação dos modelos neo-liberais há a registar: (i) ao contrário do pressuposto teórico, no *mundo real* os mercados são imperfeitos, incipientes ou simplesmente inexistentes; (ii) a “*mão invisível do mercado*” só por si acarreta externalidades, em particular contra a mulher (devido ao custo de oportunidade do tempo de trabalho) e o meio ambiente (por efeitos das deseconomias de escala); (iii) verifica-se a tendência para a poupança ser transformada em capital mercantil, externalizando-se, em lugar do investimento produtivo ao nível nacional; (iv) as famílias rurais não têm acesso a poupança suficiente para tomarem opções de acordo com a racionalidade económica dos sinais do mercado¹⁰.

NA ESFERA DA ECONOMIA POLÍTICA

A intervenção baseada na análise agregada na economia não foi suficiente para gerar efeitos multiplicadores que garantissem um crescimento económico socialmente justo. Embora ainda tenha surgido quem quisesse defender que a questão seria resolvida na sequência do crescimento económico¹¹, o facto é que a pobreza passou a estar na ordem do dia e programas especiais tiveram de ser concebidos. Houve necessidade de desagregar a análise e os países que queriam ver as suas dívidas totalmente perdoadas foram condicionados à elaboração do Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP¹². Foi neste contexto que surgiu o PARPA em Moçambique.

De repente, desde John Stuart Mill, a “economia pura”, a “economia matemática analítica”, num esforço normativo sem precedentes, torna a juntar-se à economia política dos iconoclastas como Marx, Veblen e Galbraith, para analisar o capital como relação social. Contudo, esta ruptura teórica mais ao menos inconsciente, mais ao menos forçada pelos resultados práticos na aplicação dos modelos neo-liberais, e talvez por causa disso mesmo, não está assente nem está a ser acompanhada por uma elaboração teórica coerente e consistente. Consequentemente há inúmeras imperfeições e múltiplos empirismos que dificultam a actuação dos governos dos países mais pobres do mundo.

¹⁰ Negrão, José. 2001. Como induzir o desenvolvimento em África. CEsA/ISEG, Col. Doc. Trab. No.61; Lisboa

¹¹ O artigo de Bloom & Sachs, *Geography, Demography and Economic Growth in Africa*; Brookings Papers on Economic Activity 2, é um claro exemplo da utopia neo-liberal ao sugerir a urbanização costeira em todo o Continente, a especialização nos serviços de transportes e a negação da diversidade cultural africana como solução para o desenvolvimento em África. David Dollar, *Ajuda ao Desenvolvimento, Reformas e Redução da Pobreza em África*; Dom Quixote, argumentou ainda que o crescimento é bom para os pobres, mas evitou referir que só por si não é suficiente e por essa razão as instituições de Bretton Woods passaram a exigir os PRSPs.

¹² Wolfensohn, J. 2000. Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Poverty Reduction Strategy Papers; Memorandum to Members of the IMF and WB, September 7.

CONDICIONALISMOS

Uma das inconsistências mais notórias reside no sentido de propriedade na elaboração do PARPA ou dos PRSPs. De acordo com as instituições do sistema de Bretton Woods as estratégias são definidas pelos governos sem condições impostas pelos doadores. É um facto que a experiência de Moçambique na elaboração do PARPA demonstrou não terem sido impostas condições para a sua elaboração. O Governo desencadeou o processo, fez os estudos que foi possível fazer e apresentou ao FMI e ao Banco Mundial o seu Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta. É verdade que não há condições, mas há condicionalismos¹³. Wolfensohn referia-se a eles como “*a tensão entre o sentido de propriedade do processo por parte do País e os requisitos do IDA e do FMI ao terem de verificar se o conteúdo das estratégias desenhadas pelo País constituem uma base válida para os empréstimos concessionais destas instituições e para o perdão da dívida*”¹⁴.

Primeiro condicionalismo

O primeiro condicionalismo que é imposto refere-se à leitura *sui generis* do Banco e do FMI sobre o que são governos *maus* e governos *bons*, os classificados como países *qualificáveis* para o perdão total da dívida. Se os senhores do perdão da dívida consideram que um país tem um governo mau a dívida não é perdoada, conseqüentemente, o apoio necessário para a redução da pobreza não é disponibilizado. Mas o que é um governo mau? Obviamente que é um governo onde haja corrupção e drenagem de capital pelas elites governantes para consumo supérfluo em qualquer canto do mundo, ou seja governos que actuam contra os seus próprios constituintes. Mas, para as instituições de Bretton Woods também é considerado mau governo, todo aquele que não liberalizar os preços agrícolas, não aceitar a livre circulação de capitais ou não ter como dado adquirido que os mercados tendem para a perfeição e se auto-regulam. Conclusão, governo que apesar de não ser corrupto cometa o pecado de não aceitar as normas neo-liberais é considerado um mau governo e a sua dívida externa não lhe é perdoada¹⁵.

É na aplicação do juízo de valor sobre o desempenho do país que surge o modelo do Banco Mundial para o desenvolvimento rural. O modelo foi dado à estampa em 1997 e tem servido de guia para os PRSPs dos países onde a população pobre é, basicamente, agrária¹⁶. Ele é composto pelos seguintes elementos:

- agricultura privada forte e competitiva, mostrando-se uma certa simpatia pela agricultura familiar e tendo implícita a necessidade de desenvolvimento tecnológico;
- garantias de que não há distorções nos mercados de produtos, insumos e financeiros, deixando-se estes operar livremente e não se discriminando a agricultura na política fiscal;
- investimento público em infra-estruturas económicas e sociais, na saúde, nutrição, educação e planeamento familiar;

¹³ IMF&IDA. 2000. Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation. mimeo.

¹⁴ *ibid.* p. 5

¹⁵ Veja-se a propósito o artigo de David Dollar acima citado.

¹⁶ World Bank. 1997. Rural Development: from vision to action. Washington

- o adoção de métodos descentralizados, participativos e não discriminatórios da mulher.

Independentemente da maior ou menor validade de cada uma das suas componentes nos contextos particulares de cada País, o problema com este modelo é o estipular o que não se deve fazer (distorções do mercado), que métodos se devem seguir (participativos e não discriminatórios), onde se devem investir os fundos que irão disponibilizar (infra-estruturas e capital humano) e o actor onde se deve apostar (empresa privada agrária), mas não diz como!

É evidente que a não menção não foi por esquecimento, mas deriva do postulado neo-liberal que o mercado (se perfeito) irá colocar o capital onde os retornos estiverem assegurados e tenderem a aumentar, não sendo necessário adoptarem-se quaisquer outras medidas senão deixar o mercado operar sem distorções.

Segundo condicionalismo

O segundo grande condicionalismo está relacionado com a insistência de que os mercados estão isentos das relações sociais que se estabelecem através do capital. As consequências na aplicação deste pressuposto teórico quando da formulação dos PRSPs, são três. Primeiro, partir-se do princípio que o investimento seja em que sector for, terá efeitos multiplicadores que irão contribuir para a redução da pobreza absoluta. Segundo que há uma perfeita mobilidade inter-sectorial dos capitais que irá, mais tarde ou mais cedo, beneficiar os pobres, desde que as oportunidades surjam e haja *bons projects*. Terceiro, que o mercado financeiro assenta exclusivamente na perfeita convertibilidade entre activos e capitais, sejam eles dos pobres ou dos ricos.

A prática porém demonstra que nenhuma destas premissas normativas se coaduna com a realidade. O caso de Moçambique é exemplar nesse domínio. O País tem sido hábil em atrair investimentos em particular para o sector dos recursos energéticos. Os empreendimentos relacionados com a produção de alumínio, ferro e aço com aproveitamento do gás natural e da barata energia hidroeléctrica, adicionados ao acordo recentemente assinado no domínio do titânio, são exemplos evidentes da falta dos tais efeitos multiplicadores sobre os pobres a curto e médio prazos. As condições especiais requeridas pelos investidores em relação às isenções de pagamento de direitos, às facilidades fiscais e aduaneiras e à exportação de capitais, aliado ao reduzido número de postos de trabalho criados, faz prever que os efeitos multiplicadores ainda irão demorar muitos anos a chegar aos 70% dos cidadãos que vivem em condições de pobreza absoluta. Moçambique não é um caso excepcional, já por várias vezes se verificou existir um “*time lag*” entre o investimento e os resultados bastante prolongado e por essa razão nas décadas de 1970 e 1980 falava-se de “*safety nets*” para minimizarem os efeitos negativos sobre as camadas mais desfavorecidas da população. Porém, na década de 1990 tudo isto foi abolido, passando a ser tabu a sua menção quando da preparação dos PRSPs¹⁷.

¹⁷ Kanbur, R. 2001. Economic Policy, Distribution and Poverty: the nature of disagreements. Cornell University.

Aquando da formação do capital à escala nacional este orienta-se para o sector onde o lucro é maior e a mais curto prazo, sendo, portanto, pouco provável que tenha influência directa sobre os pobres. Ou seja, a desejável mobilidade entre o sector energético e o sector agrário, onde se encontram e donde dependem os pobres, está fora de hipótese. Por seu turno, no sector agrário moçambicano, os poucos investimentos de que há conhecimento estão relacionados com o abate e comercialização das florestas indígenas, sem serem acompanhados de processamento industrial nem de iniciativas no domínio da silvicultura. Na área agrícola, com a louvável excepção da cultura e indústria açucareira, que usufrui de medidas de protecção, nenhum outro investimento de vulto se fez sentir até hoje. Foi preciso haver protecção para que o sector atraísse investimento. Onde havia boas ideias mas não havia qualquer forma de protecção, como foi o caso do caju, não houve investimentos.

A contradizer o terceiro pressuposto da elaboração dos PRSPs, está a enorme dificuldade em se estabelecer a ligação entre a poupança dos pobres e os investimentos dos ricos. Ao contrário dos ricos, nem sempre os activos dos pobres são plenamente convertíveis em capital, há um conjunto de activos que são indispensáveis para garantir a reprodução social e, como tal, são retidos como reserva¹⁸. Trata-se da casa, da terra, dos instrumentos de trabalho, da bicicleta e de outros que, pela sua natureza, são indispensáveis à actividade produtiva da família rural, não podendo constituir, portanto, colateral ou garantia na obtenção de crédito. Face a isto e perante as limitações advenientes do pressuposto da perfeita convertibilidade entre activos e capitais, dificilmente os pobres têm acesso à poupança dos ricos e estes à dos primeiros. Conclusão desenvolve-se um sistema financeiro dual sobre o qual se torna impossível passar-se à formação de capital à escala nacional e se aumenta a dependência, senão mesmo à exclusividade, do investimento em capital estrangeiro em detrimento do nacional.

Terceiro condicionalismo

O terceiro grande condicionalismo prende-se com o pressuposto de que o desenvolvimento conduz, obrigatoriamente, à nuclearização da família e à mercantilização das relações individuais. Por que nos países do Norte o padrão de assentamento foi o da urbanização e da crescente mercantilização das relações interpessoais e, por vezes, até no seio da família, não se pode ter como dado adquirido que o mesmo venha a acontecer nos países em vias de desenvolvimento. As dinâmicas sociais e as elevadas taxas de crescimento populacional não acompanhadas pela oferta de postos de trabalho, as limitações ao transito de pessoas entre países africanos e a ausência de concentração de terras (pelo menos por ora), as experiências negativas da hiper-urbanização no Norte e a relação funcional das sociedades africanas com a terra, são factores que, possivelmente, irão influenciar a adopção de um padrão de assentamento menos concentrado e, portanto, mais interdependente das relações sociais.

Por outro lado, o surgimento de uma classe capitalista baseada nas relações de parentesco via Estado que hoje se verifica em todo o continente, faz crer que o

¹⁸ Negrão, José. 2000. *Cem Anos de Economia da Família Rural Africana*; Promédia.

desenvolvimento irá conduzir ao reforço das interdependências familiares e de grupo em lugar da nuclearização da família. Tal como aconteceu no Japão, as relações no interior das famílias alargadas das elites africanas saem reforçadas pela acção do Estado na formação de uma classe capitalista, processo este que se intensifica à medida que a globalização aumenta. Trata-se de um fenómeno de defesa de grupo perante um desafio comum com o qual o cidadão se identifica¹⁹.

Uma das mais importantes implicações teóricas do questionar deste pressuposto é aceitar-se a existência de racionalidades colectivas em paralelo com a racionalidade individual. Não se trata, a meu ver, de se opor uma racionalidade a outra ou de se estabelecer uma hierarquia de tipo sucessivo ou ainda de se questionar a incrustação ou não da economia na sociedade, como o fez Polanyi, mas sim de elaborar sobre esta outra racionalidade e as interacções que se estabelecem entre elas com o desenrolar do processo de desenvolvimento.

No contexto normativo as implicações práticas foram evidentes durante a década de 1990 no domínio da terra. O reajustamento estrutural baseou a sua política de terra na teoria evolucionária dos direitos de propriedade da terra. Esta teoria suporta que sempre que, simultaneamente, a população e as actividades do mercado aumentam a disponibilidade da terra diminui, aumentando os conflitos e, conseqüentemente, é exigida uma melhor definição dos direitos de propriedade. Na sua componente normativa estipula que os direitos de propriedade devem ser garantidos pelo Estado através da titulação individual. Uma vez titulada individualmente a terra, os custos de transacção diminuem e aumenta a eficiência económica das empresas, assim o mercado de terras desenvolve-se o que irá ter como consequência a convertibilidade entre a terra e o capital e, como tal, a melhoria do mercado financeiro²⁰.

A evidência empírica recolhida durante a década 1990, veio a demonstrar que a aplicação desta teoria no continente africano, teve contornos não previstos e, acima de tudo, pôs em causa os próprios pressupostos teóricos. A racionalidade individual não apenas não é exclusiva como também acarreta desvantagens para os mais pobres e para as mulheres chefes de família. Verificou-se ainda que não existe uma correlação positiva entre a terra titulada e o desembolso do crédito e que o mercado de terras que floresceu, estava de tal forma distorcido pela intervenção do Estado que chegou-se a por em causa a própria segurança alimentar dos pobres e a tão desejada estabilidade política e social²¹. O mercado não passa, exclusivamente, pela convertibilidade dos activos com o capital, mas também pela convertibilidade destes com as redes de obrigações sociais. Mas nem por isso porém, o Banco Mundial deixou de insistir na titulação individual como condição para a erradicação pobreza absoluta²².

¹⁹ Veja-se a propósito a consciência social perante o “*affirmative action*” na África do Sul e a tolerância social face ao capitalismo negro. A projecção social sobre determinados indivíduos é patente em expressões quotidianas como, “é um dos nossos” ou “conseguimos chegar lá”.

²⁰ Platteau, Jean-Philippe. 1996. *The Evolutionary Theory of Land Rights*; Development and Change; Oxford.

²¹ Negrão, José. 2002. *Political Economy of Land & Resources*; Pan-African Programme on Land and Resources Rights; CASS & American University of Egypt. Pela primeira vez na História de África surgiram “*absentee landlords*” africanos, devido à desastrosa intervenção do Banco Mundial no domínio fundiário durante a década 1990.

²² Deininger, Klaus e Feder, Gershon. 2002. *Land Institutions and Policy: Key messages of the Policy Research Report*; preliminary version presented in Kampala.

Quarto condicionalismo

O quarto e último grande condicionalismo quando da elaboração dos PRSPs prende-se com a imposição do positivismo estruturalista à escala global, fenómeno que usualmente é apelidado por globalização. Mas não só se é obrigado a seguir uma lógica positivista, como também se exige o que Pascal chamou de “*esprit géométrique*”, referindo-se à necessidade dos economistas de usar apenas um número reduzido de variáveis, de criar hipóteses com base em correlações repetitivas e de ter como dado adquirido que os seres humanos agem segundo programas precisos e repetitivos²³.

Quando hoje nas universidades discutimos com os nossos estudantes toda a problemática da análise pós-estruturalista, da necessidade da incorporação da mudança nos modelos normativos, da inclusão das explicações culturais nos modelos analíticos e da integração do imprevisível ou do *caos* pela inter-acção dos efeitos nos postulados, surge-nos na parte subdesenvolvida do globo a coacção dos quadros lógicos, das árvores dos problemas e das metodologias dedutivas participativas.

Voltando a Pascal o desejado “*esprit de finesse*”, definido como “*a capacidade de se aperceber da presença e da importância de um número infinito de variáveis, muitas das quais não podem ser nem medidas nem definidas; (...) [a capacidade] que sabe reconhecer a elevada frequência de associações de tipo não linear, (...) que exclui relações rigorosas de causalidade e (...) que se apercebe e sabe ter em conta (...) o irracional na aventura humana*”²⁴, é negado tanto aos governos como aos intelectuais, tanto aos profissionais como aos cidadãos que participam na elaboração dos PRSPs.

Esta cruzada pela hegemonização de uma única forma de pensar, de elaborar e de agir está intimamente relacionada com o chamado processo de consulta da sociedade civil e o modelo universal de democracia que acompanha os PRSPs. Dizem as instituições do sistema de Bretton Woods que o PRSP ou o PARPA deve ser acompanhado de um processo de consultas tão amplo quanto possível²⁵. Os doadores da União Europeia mandam os seus funcionários para ver se realmente as consultas estão e como estão a ter lugar, a sociedade civil²⁶ internacional faz seminários e encomenda estudos para debater o que se deve dizer nas consultas e para garantir que os pobres, os verdadeiros pobres, estão a ser consultados²⁷.

²³ Cipolla, Carlo. 1993. Introdução ao Estudo da História Económica; Edições 70.

²⁴ *ibid.* p. 22

²⁵ *Pessoas, grupos ou instituições que têm um interesse, responsabilidade, compromisso sobre um determinado assunto ou programa de acções, como intervenientes, implementadores, beneficiários / afectados, financiadores ou simples auscultadores.* in: GoM. 2001, p.93

²⁶ Entende-se por sociedade civil, toda a forma organizacional de cidadãos, sujeita a uma estrutura comumente reconhecida pelos mesmos e cuja adesão se caracteriza por ser de livre e espontânea vontade. Esta definição procura capturar o sentido de Gramsci da Sociedade Civil, ao incorporar o associativismo de classe ou de grupos profissionais como sejam, por exemplo os sindicatos e as lideranças do cooperativismo.

²⁷ Palha de Sousa, César. 2002. *PARPA / PRSP process and civil society involvement in Mozambique.* Cruzeiro do Sul.

Sobre quatro pontos há divergências metodológicas. Primeiro sobre a natureza das consultas. A insistência nas consultas surge na sequência das críticas à exclusividade das metodologias quantitativas de medição monetária da pobreza. Para contrabalançar foram adoptadas metodologias qualitativas que permitissem capturar a percepção e a vivência da pobreza pelas próprias populações ao nível local²⁸. A nossa crítica vai em direcção aos binómios criados entre métodos quantitativos – medição monetária e métodos qualitativos – abordagens participativas dedutivas. Há métodos quantitativos que também permitem mensurar-se a vivência dos pobres pelos próprios pobres que não têm, obrigatoriamente, de tudo reduzir à quantificação monetária, da mesma forma que há métodos qualitativos que não são tão dependentes do discurso ideológico do entrevistado quanto os participativos²⁹. A rigor o que está em causa é a não aceitação do raciocínio teórico *a-lógico* na formulação dos problemas e a tentativa de encontrar metodologias que possam, mais facilmente, integrar a opinião dos pobres na estrutura do *sacrossanto* pensamento lógico-dedutivo da filosofia da ciência ocidental.

Segundo, nada obsta que o Banco Mundial ou qualquer outra instituição façam as consultas que acharem necessárias³⁰, contudo as consultas não podem legitimar nem substituir os processos de negociações com os governos e destes com a sociedade civil e o sector privado dentro do País. Estar a querer substituir a negociação ao nível nacional e internacional por um exercício de reflexão conjunta é manifestação da arrogância positivista sobre as opções a tomar.

Terceiro, as consultas não pode ser o argumento para que os PRSPs não tenham de ser aprovados pelos respectivos parlamentos nacionais. Dizer que o PARPA é matéria do executivo e não do legislativo, ainda que tenha algum tipo de enquadramento legal, é coarctar os direitos de uma instituição democrática de soberania nacional. Tal é demonstrativo do “*esprit géométrique*”, onde a dívida é tratada como um problema meramente contabilístico excluindo-se a sua dimensão política no momento presente e social para as gerações futuras.

Por último, as consultas estão sendo impostas como paliativo para a discussão de um problema de fundo relacionado com a governação e com o sistema democrático. O Banco Mundial insiste que a questão da governação se limita à descentralização, transparência e ausência de corrupção em nome da eficiência económica e da redução dos custos de transacção. Contudo o problema da governação, em países onde os partidos políticos estão longe de serem o veículo por excelência da intervenção política dos cidadãos, é bem mais complexa do que uma leitura menos atenta pode dar a entender. Nestes países a governação está intimamente relacionada com o exercício do direito sem ser exclusivamente através do Estado, com a corporização da

²⁸ ver Oppenheimer, J. & I. Raposo. 2002. *A pobreza em Maputo*; MTS/Depart. Cooperação; Lisboa

²⁹ Entre os métodos quantitativos fora do *money metrics*, destacam-se as metodologias relacionadas com *network analysis*, e entre os métodos qualitativos baseados em corpos teóricos analíticos, são de mencionar, por exemplo, os seguidos pela antropologia económica.

³⁰ “*Lutamos durante anos para, pelo menos, nos ouvirem e agora vamos recusar ser ouvidos?!*” comentava-se em Kampala quando da semana de consultas do Banco Mundial com o Continente Africano, a propósito de se sabotar ou não esta iniciativa. Por seu turno, argumentou-se contra a indispensabilidade de o Banco ter de consultar os pobres e os sem-terra, pois tal significaria reconhecê-lo como um governo-global e eximiria os governos da sua função de negociadores à escala nacional.

sociedade civil, em suma, com os papéis relativos das democracias participativa e representativa.

ASSIM, NÃO VAI RESULTAR!

Porquê não vai resultar? Não vai resultar simplesmente porque o PARPA não é uma estratégia, mas um conjunto de acções ditadas pelo senso comum e pelo implícito modelo de desenvolvimento rural do Banco Mundial, cujos custos de nova dívida externa recairão sobre a futura geração. Devido aos condicionalismos acima referidos o PARPA, como muitos outros PRSPs, caracteriza-se por se basear em pressupostos erróneos, nomeadamente: (i) o mercado tenderá a cobrir os custos do dinheiro, não sendo necessária a intervenção do Estado; (ii) as consultas orientadas pelas metodologias dedutivas são suficientes, não sendo necessário desenvolver o quadro teórico; (iii) a elasticidade da procura nos mercados dos produtos agrários é perfeita; (iv) as instituições são tidas como o quadro legal aprovado nos parlamentos nacionais e o funcionamento dos ministérios; (v) e a legitimação da dívida é feita pela aprovação de um único produto, o documento do PARPA ou PRSP.

Consequentemente, não há uma estratégia, há quando muito uma tática. Uma tática que tem como meios a descentralização, a participação e a democracia. Tem como condições o bom funcionamento do aparelho, a melhoria das condições de saúde e do nível educacional. Tem como instrumentos uma política macroeconómica que tende para a estabilidade da moeda e uma rede de estradas melhorada. Uma tática onde as opções estratégicas para a maximização dos rendimentos são deixadas ao discricionário critério do mercado. Mas não tem estratégia.

Ter uma estratégia é imprescindível. Porquê? Porque reduzir a pobreza não é um objectivo em si, mas sim um resultado. O objectivo é aumentar a riqueza e distribuí-la, noutras palavras, o objectivo é a formação do capital nacional e sua distribuição. Para que tal aconteça é indispensável que seja formulada uma estratégia que identifique as forças sobre as quais o investimento irá desencadear efeitos multiplicadores que permitirão sair-se do ciclo da pobreza.

GRANDES OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Há alguns elementos para a elaboração de uma estratégia que desde já podem ser tomados em consideração com base na experiência adquirida e sistematizada pela pesquisa em Moçambique. Entre esses elementos constam as grandes opções de carácter estratégico que o País tem de tomar.

Poder-se-ia afirmar que o mercado por si só se encarregaria dessas opções, mas infelizmente o mercado ou os mercados em Moçambique não são perfeitos, na maioria dos casos são incipientes e noutros ainda nem existem. Assim, há que estabelecer um balanço entre o que é viável esperar-se do mercado e o que é possível desde já fazer-se em matéria normativa.

Primeira opção estratégica

Deve a estratégia de redução da pobreza do País ser diferente ou mesma que a estratégia de crescimento económico? À primeira vista pode parecer óbvio que a redução da pobreza decorre do crescimento económico, mas a história económica já por várias vezes o demonstrou que, embora se encontre uma correlação positiva entre eles, o período de tempo que medeia entre ambos é muito mais longo do que se supõem.

Perante o imprevisível nada mais há a fazer do que adoptar mecanismos que permitam que os resultados interajam com os postulados. Assim, nada impede que se adopte uma estratégia multifacetada onde, por um lado se ataque a questão do crescimento económico e por outro o da pobreza. Por exemplo, o País pode definir que o crescimento económico acelerado pode depender da exploração dos recursos energéticos através do investimento externo e a redução da pobreza pela atracção do investimento nacional para o sector agrário.

Segunda opção estratégica

Se se optar pela redução da pobreza via atracção do investimento nacional, deve o Estado criar mecanismos financeiros que reduzam o risco do capital investido ou deve-se esperar que o mercado o venha a fazer por si só?

Mesmo onde dizem que os mercados tendem para a perfeição, como seja a União Europeia e os Estados Unidos, a questão dos subsídios à agricultura continua na ordem do dia dos fóruns internacionais³¹. Como se pode esperar que mercados incipientes e estruturalmente distorcidos pela conjuntura internacional venham a auto-regular-se em matéria de investimento no sector agrário?

A questão porém surge com a natureza do subsídio à agricultura. A experiência já demonstrou que produtos subsidiados ou agentes privilegiados nem sempre contribuem para a diminuição das assimetrias sociais e aumenta a tendência para a fuga de capitais. Que tipo de subsídio então pode minimizar o risco? Estudos têm ainda que ser feitos neste sentido, mas desde já se pode dizer com segurança, que os custos de investigação, de pesquisa do mercado e de informação podem perfeitamente ser cobertos pelo Estado sem se correr o risco de distorção. Mais ainda, fundos de compensação podem ser criados e as taxas de juro e períodos de retorno podem ser revistas em função do ciclo produtivo e dos comportamentos do mercado internacional com menores riscos. Para além da já aceite participação do Estado nos custos de investimento iniciais através da construção de infra-estruturas e fornecimento de serviços como energia e redes de assistência técnica ao preço dos custos de exploração e manutenção.

³¹ Em 1999 os países da OCDE gastaram USD 360 biliões em subsídios à sua agricultura, ou seja cerca de 1 bilião de dólares por dia em subsídios [in: OECD.2001. Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation].

Terceira opção estratégica

No caso da redução da pobreza via sector agrário, deve o País optar pela agricultura de escala com uso intensivo de força de trabalho ou por uma agricultura familiar altamente produtiva?

Há muito que a relação entre a dimensão da área da exploração agrícola e eficiência económica tem sido objecto de estudo e de debate no domínio da economia agrária. Sabe-se hoje que a multiplicidade de factores que influem na eficiência económica é tal que não se pode ter uma dimensão única como sendo a área ideal. Factores como a produtividade dos solos, os sistemas de armazenagem, as vias de acesso ao mercado, os custos dos insumos, o surgimento de nichos e o desaparecimento de outros no mercado, as imprevisíveis alterações atmosféricas e muitos outros, são responsáveis pelo imprevisível neste domínio. Todavia, o não se poder saber qual a dimensão ideal não implica que não se saiba a medida do não desejável, e essa é a do não aproveitável, é a da terra não utilizada para fins especulativos. Uma das razões da crise de terras no Zimbabwe, advêm do facto de haver grande percentagem de terra produtiva de boa qualidade abandonada lado a lado com a imensa procura de terra pelos pobres. Sem dúvida que o Estado tem um papel a desempenhar e a legislação de terra em Moçambique tem mecanismos para evitar que tal aconteça.

Uma outra abordagem ao problema da dimensão da exploração agrícola e sua eficiência é a do trabalho. Ao dar-se prioridade a uma agricultura de escala significa optar-se pela transformação do campesinato em trabalhador rural ou, como diria Samir Amin, pela proletarização do campesinato. Tal implicaria uma profunda revisão do nível do salário do trabalhador rural e garantir-se que a oferta de emprego nas grandes explorações correspondesse ao número de postos de auto-emprego garantidos pela agricultura familiar. É pouco verosímil que tal seja possível fazer.

A terceira vertente desta opção está relacionada com o planeamento físico dos núcleos populacionais rurais. Se se optar pela agricultura de escala, inquestionavelmente se terá de rever o padrão de assentamento predominante em Moçambique. Não é por acaso que na região Moçambique é o único País que tem, na maior parte das zonas rurais, um padrão de assentamento disperso, tal deriva da predominância da agricultura familiar em relação à agricultura de escala empresarial. Se a última passar a ser a predominante será necessário concentrar os cidadãos em função da racionalidade económica das empresas onde irão ser empregados, a opção entre os chamados pólos de desenvolvimento ou redes de serviços onde o cidadão reside, está dependente da opção que o País tomar em relação ao tipo de exploração agrícola que se irá apoiar.

Quarta opção estratégica

Uma vez mais no caso da redução da pobreza via sector agrário, o País vai exportar matéria-prima ou vai acrescentar valor via transformação industrial?

Sabendo-se que cerca de um terço da dívida externa que ora se vai contrair é para a área das infra-estruturas, é pertinente que se tenha uma opção clara sobre a estratégia de acesso ao mercado para os produtos agrários. Se a opção é pela exportação, então as estradas a construir são as que fazem a ligação entre o interior e a costa, a potência da energia eléctrica a distribuir pelos distritos é menor e o abastecimento de água é, exclusivamente, para o consumo humano. Pelo contrário se a opção pende para o lado da transformação dos produtos então as estradas terão de ser pensadas em rede, a energia dimensionada de acordo com os potenciais aproveitamentos industriais e a quantidade e qualidade da água depende do tipo de empreendimento que se prevê que venha a acontecer.

Para além da questão do tipo e da dimensão das infra-estruturas, colocam-se a da sustentabilidade a longo prazo do aproveitamento dos recursos naturais e a da dependência das monoculturas de exportação dos caprichos dos mercados internacionais.

Quinta opção estratégica

A última opção estratégica que gostaria de chamar a atenção está relacionada com a execução financeira dos fundos a serem disponibilizados pelo PARPA. A execução deve ser feita em exclusivo pelo Estado ou pode-se aceitar a comparticipação do sector privado e da sociedade civil?

Até à presente data toda a responsabilidade pela execução financeira é do Estado muito embora se saiba que há domínios onde o sector privado tem maiores capacidades e noutros onde a sociedade civil tem maior agilidade. Já que a dívida terá de ser paga por todos os parceiros, nada obsta que se questione, porque razão somente um dos parceiros do desenvolvimento é responsável pela sua execução.

A concentração no Estado, mais propriamente no executivo, não só pode agravar os custos de gestão como também desresponsabiliza os outros do processo no qual são tidos como elementos integrantes e indispensáveis. O banco central ou um banco de desenvolvimento poderiam perfeitamente ser o ponto de encontro dos vários parceiros na execução dos financiamentos do PARPA em lugar do Ministério das Finanças³². É evidente que a partir do momento em que os acordos estejam assinados não haverá maneira de se retroceder, mesmo que seja em nome da eficiência.

OUTRAS INICIATIVAS

O inconformismo com o “*laissez faire, laissez passer*” sente-se um pouco por toda a parte, não apenas no Continente Africano mas também por outras regiões do mundo e entre organismos da cooperação internacional. Várias iniciativas paralelas estão em curso, sendo de mencionar o MAP, a Agenda 2020 ou 2025, a *New Partnership USA-Africa*, a Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento e o NEPAD.

³² “*Seja qual for a forma a gestão deve ser profissional, transparente e orientada pelos resultados*”, comentário de Prakash Ratilal.

O MAP, *Millennium Partnership for the African Recovery Programme*, é mais uma declaração da intenção dos países africanos em cumprir com as regras do mercado internacional num quadro democrático do que um programa estratégico para a reconstrução do Continente. O mérito do MAP é ter por objectivo forçar os doadores a se comprometerem com um apoio duradouro e sustentável a África³³.

A Agenda 2020, em alguns países 2025, é da iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e tem por objectivo operativo a construção de consensos duradouros ao nível nacional em matéria de políticas de desenvolvimento, independentemente, do partido político que se encontra no poder. A procura de uma estabilidade duradoura, tanto na área económica como na arena política, é a principal preocupação das Agendas para o ano 2020 ou 2025.

A *New Partnership USA-Africa* está relacionada com o facto da Administração Bush, ao contrário da Administração Clinton, colocar fortes reservas à adopção da chamada “*jump strategy*”, durante muito tempo suportada pelos neo-clássicos desenvolvimentistas. De acordo com a *estratégia do salto em frente*, face ao declínio natural da agricultura, o investimento deve ser orientado para a industrialização e não para a modernização da agricultura. A administração Bush considera que o desenvolvimento da agricultura é indispensável para, entre outros, se conseguir a estabilidade necessária aos presentes e potenciais investimentos norte-americanos no continente africano.

A Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento que teve lugar em Monterrey, no México, produziu o Consenso de Monterrey, onde houve o reconhecimento oficial por parte dos Chefes de Estado e de Governo presentes, incluindo dos países doadores, que é necessário “*explorar fontes inovativas de financiamento que não sobrecarreguem os países em desenvolvimento*”³⁴. Foi ainda afirmado ter-se acordado em estudar a questão fazendo referência ao uso do “*special drawing rights*”, recentemente defendido por Soros³⁵.

A NEPAD, *New Partnership for Africa's Development*, é a mais recente iniciativa do Continente. Ao contrário dos PRSPs, o NEPAD toma uma posição clara em relação à indispensabilidade de se considerar o sector agrário e o desenvolvimento rural como condições para a erradicação da pobreza. Não avança, contudo, com uma estratégia clara de como se poderá alcançar esse objectivo, embora deixe antever que vá na direcção do modelo da industrialização da agricultura com base nas grandes propriedades agrícolas.

PARA RESULTAR

³³ Num documento interno do MAP datado de Abril de 2001 pode ler-se, “*ensuring full commitment and support by the following leaders: President of the United States, Prime Minister of United Kingdom, President of France and Prime Minister of Japan*” como factor crucial para o sucesso da iniciativa.

³⁴ United Nations, General Assembly 2002. A/AC.257/L.13; p. 10

³⁵ Soros, G. 2002. On Globalization

Dizia Cipolla que para a economia o problema surge quando se passa da análise do período de curta duração para a do período de longa duração onde se enquadra a problemática do desenvolvimento económico dos “subdesenvolvidos”. Concluía então que “*a teoria do desenvolvimento foi e continuará a ser um falhanço total*”³⁶, não havendo outra alternativa senão a resignação e o deleite analítico da História Económica. Mas também dizia Galbraith que na medida em que percebemos as raízes históricas da economia podemos compreender o presente e a sua projecção.

Tendo a dupla formação em História Económica e Economia do Desenvolvimento ousou discordar de Cipolla. É possível, *tem de ser possível!*, teorizar com alguma acuidade de projecção no domínio do como e o que fazer, onde e quando investir, com que mecanismos de auto-regulação teórica e quais os instrumentos de interacção analítica com o processo do desenvolvimento.

No domínio teórico

Ao longo do texto fomos construindo algumas afirmações baseadas na evidência empírica, nomeadamente:

- o retorno à prática teórica da economia política, ou seja, a recorrência ao raciocínio teórico não-lógico para uma posterior conceptualização numa estrutura lógico-dedutiva;
- o assumir uma postura filosófica face à ciência que tenha a mudança como uma constante, a cultura como dado e a inter-acção dos efeitos nos postulados como forma de se integrar o imprevisível;
- a não teorização em torno de juízos de valor de carácter normativo;
- a aceitação, como ponto de partida e não como adicional, de que os mercados incorporam relações sociais que se estabelecem através do capital;
- a aceitação de racionalidades colectivas em paralelo com as individuais;
- a construção uma estratégia que identifique as forças sobre as quais o investimento irá desencadear efeitos multiplicadores que permitirão sair-se do ciclo da pobreza.

Foi, igualmente, mencionado que reduzir a pobreza não se pode constituir num objectivo em si, mas num resultado. O objectivo é aumentar a riqueza, ou seja a formação do capital e sua distribuição, sendo para tal imprescindível a existência de uma estratégia que, obviamente, terá de assentar num corpo teórico.

Até aos nossos dias várias foram as tentativas teóricas para se explicar o crescimento e se projectar o desenvolvimento. Adam Smith falava na divisão do trabalho, David Ricardo no reinvestimento produtivo dos excedentes, Karl Marx na acumulação do capital e Schumpeter no papel do “*entrepreneur*” na inovação. Depois de Keynes, Harrod e Domar concluíram que a taxa de crescimento é função da relação entre a taxa de poupança e a taxa de investimento, Solow defendeu que o progresso técnico é exógeno às dinâmicas locais enquanto que Romer, Barro e Lucas avançavam com as teorias do crescimento endógeno. Nos anos 1950 e 1960 a economia do desenvolvimento defendia os modelos dualistas ao que mais tarde foram contrapostos

³⁶ Cipolla. 1993. p. 23

os modelos produtivistas da Revolução Verde, argumentando que os pobres também podiam fazer o desenvolvimento. Os modelos proteccionistas surgiram com a substituição das importações e restrições severas ao mercado internacional, para na década 1980 os modelos neo-liberais dizerem exactamente o contrário.

Obviamente que as teorias não são boas ou más por si sós, tão somente o seu poder explicativo é maior ou menor e a sua capacidade de previsão e projecção é mais ou menos acertada em função da multiplicidade de variáveis que o mundo real apresenta ao exercício de abstracção. Há momentos na história da ciência porém, em que simples alterações não dão mais resultados e é preciso pensar tudo de novo questionando o próprio corpo conceptual. Tudo leva a crer que esta é situação em que nos encontramos. A produção teórica entrou em ruptura e quando tal acontece nada mais há a fazer do que retornar à evidência empírica, quer seja para o enriquecimento dos pressupostos quer para a construção de um novo corpo teórico.

No domínio analítico

É nesta direcção que, com as limitações que temos e com os meios e colaboração de que dispomos, tentamos desenvolver as nossas actividades de investigação. Mas porque o processo é extremamente rápido e as tomadas de posição dos governos de hoje podem, seriamente, comprometer o amanhã, fomos forçados a elaborar sobre uma alternativa válida para o PARPA em Moçambique.

Falámos anteriormente sobre opções estratégicas que urge tomar. As nossas opções vão para:

- a adopção de uma estratégia desenvolvimento multifacetada, onde se ataque a questão do crescimento económico pela exploração dos recursos energéticos através do investimento externo, e o da pobreza pela atracção do investimento nacional para o sector agrário;
- o Estado deve criar mecanismos financeiros que reduzam o risco do capital investido, incluindo a revisão das taxas de juro e dos períodos de retorno em função do ciclo produtivo e dos comportamentos do mercado internacional. De imediato deve: compartilhar nos custos de investigação, de pesquisa do mercado e de informação; contribuir para a criação de fundos de compensação, para além do que já consta no PARPA;
- uma agricultura familiar altamente produtiva;
- acrescentar-se valor aos produtos agrários via transformação industrial;
- participação do sector privado e da sociedade civil na execução financeira dos fundos do PARPA via Banca Central.

No domínio normativo

Assim, com base nos trabalhos até hoje realizados foram identificados alguns elementos para que o PARPA dê resultados³⁷:

³⁷ Cruzeiro do Sul. 2001. *Relatório Final do Projecto de Seguimento do Programa de Desenvolvimento de Nampula*, Cruzeiro do Sul e José Negrão. 2001. Como induzir o desenvolvimento em África. CEsA/ISEG, Col. Doc. Trab. No.61; Lisboa.

- Ter por estratégia – o desenvolvimento da agro-indústria pelo sector empresarial com a dupla finalidade de se aumentar e assegurar a procura junto das famílias rurais e se acrescentar valor ao produto nacional a colocar nos mercados e seus nichos.
- Para que tal estratégia dê resultado é necessário:
 1. o estabelecimento de *parcerias de tipo empresarial* entre os sectores empresarial e o sector familiar, tendo este por capital os recursos naturais da zona que ocupa e o primeiro a tecnologia e o *know how* de gestão e de acesso aos mercados;
 2. a disponibilização de *dinheiro barato* ao sector empresarial nacional;
 3. a reconstituição do *tecido institucional*, tendo por objectivos a institucionalização dos processos de negociação entre os vários *stakeholders*, o balanço nas relações de género e a incorporação das instituições endógenas e transversais nas dinâmicas da governação.
- E são condições:
 1. o desenvolvimento do *capital humano*, em particular através da educação básica, da melhoria da qualidade da água para consumo e das condições gerais de saneamento;
 2. a diminuição das *distâncias relativas* aos serviços, mercados e recursos através da construção de infra-estruturas, da disponibilização de meios de transporte de baixo custo e da progressiva substituição dos combustíveis lenhosos por eléctricos e fósseis.