

João Oppenheimer
Joel Raposo

Qui do Trabalho de M. Zambede de
Departamento de Cooperação - Lisboa 2002

A COOPERAÇÃO DIRECCIONADA PARA OS GRUPOS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA CONCENTRAÇÃO URBANA ACELERADA

a pobreza
em maputo

43

No contexto da revisão dos Programas de Ajustamento Estrutural a análise da pobreza tem estado, nos últimos anos, na mira das organizações internacionais vocacionadas para o desenvolvimento. Assim, o Relatório do Banco Mundial de 2000/01 é dedicado a esta temática. Um conjunto de documentos preparatórios deste Relatório está disponível na Internet (www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicou, em 2000, o documento *Overcoming Human Poverty, UNDP Report 2000* (www.undp.org/povertyreport). Simultaneamente, um debate sobre esta temática está igualmente em curso no DAC Informal Network on Poverty Reduction (www.oecd.org/dac). Em Portugal, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade (Departamento de Cooperação) e o Instituto da Cooperação Portuguesa participam nesta Rede Informal, entre outros, através da publicação regular de um boletim informativo e de relatórios de investigação. Baseados neste debate (em particular Booth e Konings 1999), apresentamos a seguir uma revisão sucinta da evolução recente das teorias e conceitos da pobreza. Esta abordagem servirá para enquadrar a evolução e os resultados dos trabalhos científicos e técnicos sobre a pobreza em Moçambique.

2.1 Abordagens e conceitos numa óptica de políticas de combate à pobreza

No seu Relatório sobre o Desenvolvimento de 1990, dedicado à pobreza, o Banco Mundial definiu este fenómeno social como a “incapacidade de atingir um nível de vida mínimo” (1990: 26). Se bem que, na óptica do Banco Mundial, o “nível de vida mínimo” incluía, para além do consumo privado, o acesso aos bens públicos e até “os custos de participação na vida quotidiana da sociedade”, a implicação operacional mais importante para a identificação da pobreza, que se retira desta definição, continuava a ser a *abordagem de linha de pobreza em termos de despesa/consumo*. Esta linha de pobreza é estabelecida através dos inquéritos ao rendimento/consumo dos agregados familiares. Esta abordagem leva à definição de uma linha de despesa (por exemplo o conhecido 1 USD/pessoa/dia) ou de consumo (quantidade de Kcal/pessoa/dia) para quem uma pessoa⁽¹⁾ é considerada pobre.⁽²⁾

Uma vez “identificados” os pobres como aqueles que se situam abaixo desta linha, as políticas de combate à pobreza seguiram a agenda já convencional:

- promoção do crescimento económico intensivo no uso do “factor” trabalho,
- melhoria dos sectores sociais e do capital humano com vista a melhorar a “empregabilidade” e o rendimento dos pobres,
- e, no contexto dos Programas de Ajustamento Estrutural dos anos 80/90, promoção de redes de segurança (*safety nets*) destinados aos mais pobres (vulneráveis),

em particular os mais prejudicados pelas próprias medidas de estabilização financeira/ajustamento estrutural (despedimentos, eliminação dos subsídios aos bens alimentares de base, aumento dos preços do transporte, etc.) e menos aptos a aproveitar as oportunidades esperadas das políticas macro-económicas.

Dez anos mais tarde e depois de muitas críticas e debates (com relevo para o contributo de Amartya Sen e do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD), o Banco Mundial avançou para uma definição mais abrangente de pobreza que ultrapassa “o nível de vida inadequado”:

“...a pobreza é um fenómeno multidimensional que inclui a incapacidade de satisfazer as necessidades básicas, a falta de controlo de recursos, a falta de educação e de conhecimentos (“*skills*”), a falta de saúde, a má alimentação, a falta de abrigo, o acesso deficiente à água e ao saneamento, a vulnerabilidade aos choques, à violência e ao crime, a falta de liberdade política e de participação (“*voice*”) (Banco Mundial 1999, citado por Booth e Konings 1999: 6, destaque nosso).

Este alargamento do entendimento da pobreza não só como resultado (*outcome*), mas também como processo determinado pelas capacidades das pessoas de funcionar em sociedade (as *capabilities* e *functionings* de Sen 1981)⁽³⁾ teve um conjunto de consequências.

Permitiu, em primeiro lugar, salientar as limitações das abordagens de tipo “*money metrics*”, de definição/medição da pobreza por via do

⁽¹⁾ A passagem do rendimento/do consumo do agregado familiar para as respectivas quantidades per capita por via da simples divisão pelo número dos membros do agregado não deixa de ser problemática, uma vez que existe, em geral, uma distribuição desigual no interior do agregado, segundo linhas de género e idade (mulheres, velhos e jovens). Para além disso, o levantamento ao nível do agregado familiar, definido pela coabitância a e a partilha orçamental (“*panela comum*”), não dá plenamente conta dos efeitos das redes e estratégias de sobrevivência dos “agregados” que, em contextos societais africanos, são frequentemente inseridos em fluxos intertemporais e espaciais geridos pelo parentesco alargado (Polly Hill 1986, Mahieu 1989).

⁽²⁾ Para a discussão destas quantidades em Moçambique, veja-se I. Fortes 1995:3 e Tovela 1997: 42-43

⁽³⁾ A abordagem da pobreza pelas *capacidades* de atingir as necessidades básicas foi operacionalizada pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD através dos instrumentos de “desenvolvimento humano” e “índice de desenvolvimento humano”. Ver, por exemplo, o 1.º capítulo “Quadro conceptual e operacional para o desenvolvimento humano” do Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano de Moçambique de 1998.

rendimento/consumo per capita com base nos respectivos inquéritos aos agregados familiares, como se torna evidente na base do esquema seguinte.

dinamizar a visão estática⁽⁴⁾ das linhas de pobreza, dando conta da “mobilidade” dos pobres no interior da zona de pobreza (isto é debaixo da linha de pobreza de consumo) e

22

pirâmide dos conceitos de pobreza

CP
 CP + RPC
 CP + RPC + BDE
 CP + RPC + BDE + activos
 CP + RPC + BDE + activos + dignidade
 CP + RPC + BDE + activos + dignidade + autonomia

Fonte: Baulch 1996

Esta pirâmide representa, de cima para baixo, as definições da pobreza, indo da mais estreita para a mais abrangente, englobando tanto as dimensões da pobreza consideradas pelos observadores externos como as percebidas pelos próprios pobres nos seus contextos socioculturais. Assim, quanto mais nos aproximamos da base do triângulo, tanto mais a definição reflecte o carácter multidimensional da pobreza. Nesta representação CP significa consumo privado, RPC corresponde aos recursos provenientes da propriedade comum e BDE simboliza os bens disponibilizados pelo Estado. A abordagem conceptual tradicional da pobreza, baseada nos inquéritos acima mencionados, situa-se ao nível 3 desta pirâmide (CP+RPC+BDE). No entanto, muitas vezes esta abordagem não ultrapassa o nível 1 (CP=consumo privado) por causa da dificuldade de medição do acesso das famílias aos recursos de propriedade comum costumeiras (rios, lagos, florestas, matas) e do consumo de bens fornecidos pelo Estado. A linha 4 corresponde a uma definição mais alargada da pobreza que visa dar conta da vulnerabilidade dos pobres através da inclusão dos seus activos (capital físico, humano e social, estoques e direitos). Estes activos em sentido lato (Moser 1998 fala até da gestão de um portfólio de activos) servem como amortecedores no sentido em que podem ser mobilizados em tempos de falta de rendimento/capacidade de assegurar o consumo por recursos correntes. Assim, quanto mais activos estão ao dispor das famílias, tanto menor a sua vulnerabilidade e tanto maior a sua capacidade de resistência face aos choques “externos”. A inclusão dos activos (*assets*) na definição da pobreza permite

para fora dela. Por sua vez, a inclusão da dignidade e da autonomia, nas linhas 5 e 6 leva a um entendimento ainda mais lato da pobreza incluindo dimensões essenciais e culturalmente específicas, muito presentes nas representações locais da pobreza, como por exemplo (Booth e Konings 1999:13):

- A incapacidade de fazer ou dizer o que se pretende, a vergonha de não poder responder às obrigações costumeiras (por exemplo na ocasião das cerimónias funerárias, de iniciação e de casamento);
- A perda de autonomia por via da aceitação de relações de trabalho de subordinação;
- A necessidade de praticar actividades imorais, ilegais e desprestigiadas (roubo, prostituição, trabalhos perigosos e degradantes) (ver ponto 2.3).

Em segundo lugar este alargamento, o aprofundamento e a dinamização do entendimento da pobreza criaram a necessidade de complementar a metodologia quantitativa de medição da pobreza por via dos inquéritos ao consumo das famílias, elaborados de cima para baixo (*top down*), por metodologias qualitativas e participativas de levantamento da percepção/vivência da pobreza pelas próprias populações ao nível local (Chambers 1983, 1995). Esta evolução do entendimento da pobreza e a diversificação metodológica da sua abordagem levou ao aparecimento de um *trade-off* entre a comparabilidade intra e internacional dos resultados dos levantamentos quantitativos da pobreza (linhas de pobreza) fundamentando estratégias e políticas (predominantemente públicas) de intervenção nestes níveis, e representações mais

(4) Melhor, de estática comparada, uma vez que os inquéritos ao rendimento/consumo dos agregados familiares podem ser/são repetidos por intervalos mais ou menos regulares (em função dos recursos disponíveis).

adequadas/pertinentes/complexas da pobreza visando medidas e práticas de combate à pobreza mais localizadas e participadas. É hoje largamente aceite que os levantamentos nacionais da pobreza (*country poverty assessments*) assentem na “complementaridade” entre estas metodologias, embora não haja dúvida que *money metrics* continua a dominar estes levantamentos.

Sendo assim, e uma vez que os imbricados encadeamentos causais da pobreza e as estratégias de sobrevivência dos pobres são ausentes nas abordagens quantitativas da pobreza ao nível dos resultados (*outcomes*), as políticas globais e sectoriais neles baseadas não logram chegar à raiz deste flagelo social, arriscando-se, a provocar efeitos perversos (aumentar assimetrias sociais e regionais, faltar no direccionamento das medidas visando o alívio da pobreza dos mais necessitados, fragilizar ainda mais as estratégias de sobrevivência das populações, etc.).

Finalmente, não podemos esquecer as múltiplas críticas feitas ao próprio método de medição da pobreza na base dos inquéritos ao rendimento/consumo dos agregados familiares⁽⁵⁾. Algumas destas críticas serão concretizadas mais abaixo acerca da discussão dos estudos recentes sobre a pobreza em Moçambique.

2.2 A pesquisa sobre a pobreza em Moçambique

A pobreza tornou-se objecto particular de preocupação a partir de 1989, no segundo ano do Programa de Reabilitação Económica (PRE), no contexto da iniciativa dos doadores – *Social Dimensions of Adjustment* (SDA) – que levaria posteriormente à transformação do PRE em Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES). Na conjuntura de guerra generalizada, da substituição progressiva do Novo Sistema de Abastecimento (NSA) pela liberalização dos mercados dos produtos alimentares de base, e do agravamento da situação social em geral e das populações urbanas em particular, apareceram os primeiros estudos que se dedicaram expressamente à pobreza em Moçambique. O relatório pioneiro do Prof. Reginald Green do Institute of Development

Studies (IDS de Sussex) – conselheiro principal da Comissão Interministerial para os Aspectos Sociais do Ajustamento, de Fevereiro de 1989 (Estudo SIDA: *Social Dimensions of Adjustment*, vulgo “Relatório Green”) – tornou-se o ponto de referência de todas as tentativas de quantificação da pobreza em Moçambique, ao longo dos anos noventa.

Neste relatório, o Prof. Green estimou que 60% da população vivia em condições de “pobreza absoluta”, sendo esta definida como uma situação em que a família gasta acima de 60% da sua despesa na compra de bens alimentares. No seu relatório de 1991 (*A luta contra a pobreza absoluta em Moçambique*, DNP), em que integra as despesas para a saúde e educação, Green alterou a sua estimativa para 65%.⁽⁶⁾

Daí resultou, como complemento social do programa de ajustamento económico-financeiro, a proposta de introdução de uma “rede de segurança” (*safety net*), para a população urbana,⁽⁷⁾ composta pelos seguintes elementos:

- Fornecimento de milho amarelo subsidiado através do sistema de racionamento (o NSA). Sendo um alimento considerado inferior em Moçambique, pressupunha-se que este produto seria consumido essencialmente pelos mais pobres (“*self-targeting*”) que não suportam o preço do milho branco, mesmo sendo subsidiado pelo NSA.
- Fornecimento de um complemento de rendimento destinado à compra de alimentos. Este complemento destina-se às famílias com mais de seis membros dispondo de um só salário, que não ultrapasse uma vez e meia o salário mínimo, e sem mais nenhuma outra fonte significativa de rendimento.
- Fornecimento de uma pensão garantindo um mínimo de segurança alimentar. Esta pensão alimentar, em dinheiro, destinaria-se às famílias sem rendimento salarial, cujo chefe fosse mulher, idoso ou deficiente, assim como às famílias compostas por uma ou duas pessoas idosas ou deficientes (Green 1989-a, citado pelo Banco Mundial 1989: 237).

Desta “rede de segurança” só se manteve esta última vertente, isto é o subsídio alimentar do Gabinete de Apoio aos Grupos Vulneráveis (GAPVU), expressamente fundado para o efeito, e cuja evolução abordaremos mais adiante.

⁽⁵⁾ Para uma apresentação mais completa ver por exemplo Greeley 1994 e Booth e Konings 1999.

⁽⁶⁾ Não deixa de ser revelador, sete anos depois da publicação das estimativas de Green e da sua transformação em “dado adquirido” em variados estudos, ler o seguinte:

“Os leitores notarão que o estudo sobre a pobreza de Green (1991), tão citado em Moçambique, nem foi mencionado. Isto deve-se às suposições altamente subjectivas deste estudo. E às extrapolações a partir de uma base de dados empíricos extremamente limitada (...). A metodologia utilizada neste estudo é de tal maneira especulativa que nenhuma comparação útil é possível” (IAF 1998: 9).

⁽⁷⁾ Sendo a população rural alvo da ajuda alimentar distribuída pelo DPCCN (Departamento de Prevenção e Combate às Catástrofes Naturais), ver Oppenheimer (1996-a). Actualmente a instituição sucessora do DPCCN chama-se Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC).