

**Combate Folclórico da Pobreza: uma nota ao
discurso de desenvolvimento em Moçambique**

Raúl Meneses Chambote

Conference Paper N°17

II Conferência IESE

**“Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica
em Moçambique”**

**Combate Folclórico da Pobreza: uma nota ao discurso de
desenvolvimento em Moçambique**

Raúl Meneses Chambote

II Conferência do IESE, “ Dinamicas da Pobreza e Padrões
de Acumulação em Moçambique”, Maputo 22 a 23 de
Abril de 2009.

Resumo

Quatro palavras: **redução da pobreza, participação, empoderamento e ownership**, associadas a **boa-governança**, recentemente, ganharam considerável aceitação no discurso sobre desenvolvimento em Moçambique. Carregando o fascínio de optimismo e determinação, empregnadas de poder normativo, essas palavras ainda permanecem vazias de significância prática no esteio de implementação de políticas de desenvolvimento em três níveis, nomeadamente, a nível político, com dupla dimensão: externa e interna. Tanto os Parceiros de Cooperação (PdCs) como o Estado Moçambicano (EM) assumem uma atitude da ética de conveniência que de convicção, sobre o significado de metas apregoadas para o combate à pobreza; a nível institucional: o discurso e a dinâmica de implementação de objectivos de desenvolvimento no quadro institucional do EM ignoram o contexto estrutural político-social e económico que difere da do quadro institucional dos PdCs, ONGs, OSCs; a nível dos pobres, a razão normativa de desenvolvimento, o discurso pro-pobres convida-nos ao escrutínio intelectual: discurso versus prática.

Apresentação

Raul Chambote is a Ford Foundation International Fellow studying at the University of Birmingham (MSc. International Development), School of Government and Society, International Development Department – UK. He holds *Licenciatura* Degree in International Relations and Diplomacy by Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI); Certificate in Philosophy and Religious Studies by Saint Bonaventure College, Lusaka and, International Diploma in Modern Management and Human Resources by Cambridge International College-UK. He is a reader of African Politics (governance-corruption issues) and public policies (PRSPs, MDGs, NEPAD, RISDP, SIPO, SWAPs and others).

Chambote is a Desk Officer at the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, SADC Department, in Maputo. He has two years well-rooted experience in rural development work, advocacy initiatives and budget monitoring with Faith-Bases Organizations in Mozambique: Catholic Church, Christian Council of Mozambique and Islamic Council of Mozambique. Well over eight years of acquired professional skills and experience, such as (i) project management for development, either with national and international NGOs. Work experience with UN agencies: Mozambique and East Timor – volunteer management (Southern African Student Volunteers), emergency operations and electoral processes; (ii) training and capacity building to strengthen civil society organizations, community based organizations and ; (iii) consultancy/ research activities, with some publications.

1. Introdução

O presente trabalho tenta oferecer uma leitura crítica do que se diz e se faz em relação ao desenvolvimento e reformas de políticas públicas no contexto da redução da pobreza e boa governação nos Países em vias de Desenvolvimento (PvDs, particularmente Moçambique. Dada a pertinência e relevância do debate na indústria de desenvolvimento¹ no Século XXI, trazemos para análise três instrumentos de políticas de desenvolvimento, nomeadamente Metas de Desenvolvimento do Milénio (ODMs)², Nova Parceria para Desenvolvimento de África (NEPAD)³, Estratégias de Redução de Pobreza (ERPs) o que em Moçambique se denomina de Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)⁴.

Desde os primórdios do Século XXI, esses instrumentos tem sido extensivamente divulgados por diversas instituições a nível nacional, regional e internacional. Todavia, parece haver pouco domínio sobre a filosofia discursiva que empregna essas políticas globais. Temos conhecimento profícuo sobre as teorias que enformam e conformam essas políticas? Oual é o nível de entendimento entre os especialistas que dominam a matéria, os decisores políticos que, devido à pressões de vária ordem, nem sempre tem acesso à veracidade do conteúdo da informação que recebem? O que resta nesse discurso à aqueles que são implementadores, reformadores e beneficiários dessas políticas?

Duas visões contrárias permeiam nesses instrumentos: primeira, a das intenções por detrás desses instrumentos e, segundo, a das implicações das linhas neles traçadas para alcançar os objectivos definidos. Onde e como é que esses objectivos são alcançados? Uma outra forma de olharmos para o assunto é interrogarmos, qual tem sido a relação entre os objectivos alcançados nas cimeiras ou *workshops* e dos alcançados no campo de implementação? Tentar entender essas questões é o desafio que nos propusemos como contributo para o debate sobre políticas de desenvolvimento em Moçambique.

O presente trabalho está dividido em sete partes. A primeira parte compreende a introdução que aborda o enquadramento e relevância do tema, descrição da metodologia, quadro conceptual e sua relevância neste texto. A segunda parte apresenta o quadro conceptual e a contextualização das três políticas de desenvolvimento que servem como referência para a análise de discursos e dissonâncias na terceira parte. Uma tentativa de operacionalização do discurso de desenvolvimento será discutido na quarta parte, seguida de uma reflexão sobre a agenda de boa governação, assunto sempre actual desde o surgimento dos Estados Independentes em África em 1957. Na sexta parte, tentamos revisitar as declarações das intenções que determinam o discurso nas políticas de desenvolvimento. Uma nota conclusiva fecha o texto esperando que a discussão nos revele como podemos melhor usar o discurso de desenvolvimento.

¹ Por Indústria de desenvolvimento, se refere à todo um sistema de financiamento para recuperação económica de países devastadas pela guerra que inicia com Plano Marshal após II Guerra Mundial.

² Versão inglesa, na terminologia das Nações Unidas é *Millennium Development Goals*. Em Moçambique usa-se varialmente ou Metas do Desenvolvimento do Milénio ou Objectivos do Desenvolvimento do Milénio com único acronímio (ODMs) para referir os MDGs.

³ Versão inglesa é *New Partnership for Development of Africa*

⁴ PARPA é a versão Moçambicana, quer dizer tradução, do *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*.

Metodologia e Perspectiva de Análise

O trabalho prossegue três níveis de análise: primeiro, investiga-se a forma e funções do discurso sobre políticas de desenvolvimento, explorando seus efeitos actantes e qualidades semânticas. Segundo, procura-se situar o seu uso, dando enfoque em três quadros de referência: ODMs, ERPs/PARPA e NEPAD. Nesses documentos, redução da pobreza e participação vêm juntos, com empoderamento e *ownership* como adjuntos implícitos para consubstanciar agenda de boa governação. Terceiro, faz-se uma tentativa de situar a mudança de configurações dos quatro termos contra as generalizadas reflexões na implementação de políticas de desenvolvimento. Acresce-se ao quadro metodológico o uso de análise interpretativa e crítica (*Interpretive Social Science*) e assenta extensivamente nas fontes secundárias. Fazemos o recurso a correlação de quadro metodológico e teórico na contextualização do método socrático, teorias do discurso e neoliberalismo. A reflexão é essencialmente eclética.

Quadro Conceptual

O neo-liberalismo económico é o referencial teórico fundamental, a partir do qual e para o qual todas as pressuposições, constatações e reflexões derivam e conformam neste trabalho. Far-se-á recurso ao liberalismo económico, a teoria do discurso, como correntes teóricas que auxiliam na percepção e interpretação das políticas de desenvolvimento que formatam o discurso político dos actores de desenvolvimento.

Desde a década de 1980, o uso da palavra neoliberalismo, quer para significar liberalização do mercado, ou como sinónimo do capitalismo e, ou ainda, para significar políticas de comércio livre, ganhou invulgar ímpeto. O termo “neoliberalismo” é extensivamente usado nos PVDs, e as vezes se confunde com globalização. No entanto, mercados livres e, ou comércio livre global, não são assuntos novos. A Guerra de Peloponeso que envolve Atenas e Esparta (Thucydides, ca.460-ca.400BC)⁵, já nos oferece matéria para analisarmos a dimensão política da economia, pois o bloqueio sobre livre comercialização de trigo por parte da Esparta tornou péssimas as relações das duas cidades-estado na Grécia antiga. Algo semelhante se pode dizer das chamadas Guerra do Ópio⁶ que opõem a Grã-Bretanha e China no primeiro quarto do Século XIX.

O uso arbitrário da palavra neoliberalismo, geralmente fora de circuito académico, induz pessoas a ignorar correntes teóricas e processos de desenvolvimento que ocorreram nos Estados dos Parceiros de Cooperação (PdCs). Quando analisado e comparado o neoliberalismo com o seu histórico predecessor, o liberalismo, verifica-se que neoliberalismo não é apenas negócio económico. Neoliberalismo pode sim ser considerada uma filosofia social e moral, e, em alguns aspectos se apresenta qualitativamente diferente do liberalismo. Então, como se pode definir e entender o neoliberalismo? Qual é a sua origem? Como teoria, em que medida explica a questão em análise neste trabalho sobre o novo discurso de desenvolvimento para Moçambique, no

⁵ Thucydides (ca.460-ca.400BC); War and Power. The Athenians to the Melians, In *The Peloponnesian War*. Classic and Contemporary Readings.

⁶ Guerra do Ópio: a primeira ocorre de 1839-1842. Termina com a assinatura do Tratado de Naquim, o primeiro dos chamados tratados desiguais; a Segunda ocorre de 1856-1860. Termina quando China aceitou assinar o Tratado de Tianjin.

inevitável contexto do “*one-size-fits-all recipe*” (Stiglitz, 2002; Santiso, 2004; Marangos, 2009)? Mas antes de avançarmos procuramos em nota de rodapé clarificar alguns aspectos conceptuais⁷.

Relevância do Quadro Conceptual

O quadro conceptual escolhido ajuda compreender melhor o poder do discurso na dinâmica actual de implementação de políticas de desenvolvimento, na medida em que os Estados, tanto dos PdCs e dos PvDs, as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), as Organizações Não-Governamentais (ONGs) ou Organizações da Sociedade Civil (OSCs) encontram outras formas de adaptar o liberalismo e o neoliberalismo num quadro que oferece uma pedagogia de vida diferente no arena política e económica.

Tome-se por exemplo a relação entre os Estados Implementadores (EIs) de ODMs, ERPs e NEPAD e os PdCs. Os EIs e os PdCs assinam contratos que muitas das vezes aparecem deluidos em linguagem afável como Memorando de Entendimento ou outras formas; os EIs recipientes de ajuda externa ou firmas com contratos com os PdCs, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) ou outras IFIs, até as ONGs, OSCs, estão crescentemente sujeitos a procedimentos de contínua avaliação, tornada possível pela tecnologia de informação. Se nos Países em vias de Desenvolvimento (PvDs) não podemos falar ou compreender isso, bastar-nos-á olhar para a dinâmica contratual entre os EIs e as IFIs ou PdCs quanto a concessão de ajuda financeira desde os Programas de Ajustamento Estrutural (PAEs) até aos actuais processos de monitoria das Estratégias de Redução da Pobreza (ERPs) ou combate a corrupção, no âmbito de quadros de desempenho (*Performance Assessment Framework* (PAF/ QUAD) e NEPAD no quadro do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP).

Poderíamos também mencionar o sector privado e a questão de maximização de contratos, cujo expoente máximo se situa nos anos de 1980 empregnadas nas políticas de Margareth Thatcher, Primeira Ministra Britânica e Ronald Reagan, Presidente dos Estados Unidos da América (Chhotray and Hulme, 2009). A rede de caminhos de ferro da Grã Bretanha, anteriormente gerida por uma empresa estatal, conduziu a 30.000 novos contratos e postos de emprego nos anos de 1980. Juristas encontraram emprego para lavrar contratos. Assessores e conselheiros maximizaram competição nas avaliações, que aumenta a medida que a intensidade das transações crescem. Olhemos para o caso de Águas de Moçambique e o processo de privatização desses serviços no país.

Um outro exemplo seria o período de contrato laboral. Um contrato de serviço, por exemplo para limpeza de escritórios, pode ser reduzido de contrato de um ano para um

⁷ O presente trabalho distancia-se da perspectiva de Elizabeth Martinez e Arnold Garcia (2001), que define “Neoliberalismo é um pacote de políticas económicas que tornaram largamente divulgadas durante os últimos 25 anos ou mais. Embora a palavra é raramente ouvida nos EUA, você pode ver claramente os efeitos do neoliberalismo aqui visto que os ricos se tornam cada vez mais ricos e os pobres se empobrecem cada vez mais... No mundo, o neoliberalismo tem sido imposto pelas poderosas instituições financeiras como o FMI, o BM e o Banco de Desenvolvimento Inter- Americano....a crise capitalista nos últimos 25 anos, com suas taxas de lucros a decrescer, inspirou a elite corporativa para fazer renascer o liberalismo económico. É o que torna isso “neo” ou novo”.

contrato de três meses, e até para um contrato de um mês. Os contratos de emprego estão-se tornando cada vez mais de curto período de tempo, e de facto forçando assim o empregado a recandidatar-se para o emprego. A nova Lei Laboral de Moçambique responde aos ditâmes do neoliberalismo quanto a esse aspecto. A flexibilização de processos de contratação significa para os empregados empregáveis uma vida de trabalho qualitativamente diferente. Quer dizer, muitas cartas de candidatura e CVs para o emprego espalhados quase em toda vida activa. Essa era historicamente a norma na agricultura quando o liberalismo emergiu – contrato para trabalho laboral agrícola era curto e durava um dia - mas contrato laboral de longo termo tornou-se padrão depois da industrialização. Hoje deparamo-nos com o regresso às origens.

Combate à Pobreza: ponto de partida

Reza a história de filosofia que na Grécia Antiga, Sócrates, apesar de ter sido rotulado como aquele que corrompia a juventude, detinha alta reputação e era muito estimado pelo seu elevado conhecimento. Um dia, um conhecido do grande filósofo aproximou-se dele e disse: "Sócrates, sabes o que eu acabei de ouvir acerca de um amigo teu?" "Espera um minuto", retorquiu Sócrates, "antes que me digas alguma coisa, gostaria de te fazer um teste. Chama-se o teste do Filtro Triplo." "Filtro Triplo?", perguntou o interlocutor do filósofo. "Sim", continuou Sócrates. "Antes que me fales do meu amigo talvez fosse boa ideia parar um momento e filtrar aquilo que me vais dizer. Por isso é que chamo o teste de Filtro Triplo." Sócrates continuou: "o primeiro filtro é verdade. Tens a certeza absoluta de que aquilo que me vais dizer é perfeitamente verdadeiro?" "Ah, não," disse o homem. "O que acontece é que eu ouvi dizer que..." "Então," diz Sócrates, "não sabes se é verdade. Passemos ao segundo filtro, que é bondade. "O que me vais dizer sobre o meu amigo é bom?" "Oh, também não, muito pelo contrário..." "Então," continuou Sócrates, "queres dizer-me algo mau sobre ele e ainda por cima nem sabes se é ou não verdadeiro. Mas, bem, pode ser que ainda passes o terceiro filtro. O último filtro é utilidade. O que me vais dizer sobre o meu amigo será útil para mim?" "Não, acho que não..." "Bem," concluiu Sócrates, "se o que me vais dizer, nem sabes se é verdadeiro, nem bom, e muito menos útil, para quê dizeres-me?"

A referência a Sócrates, homem que viveu há longínquos séculos na Grécia, não aparece ao acaso nesta reflexão. Precisamos contribuir para uma sadia percepção dos conteúdos das informações que consumimos nos nossos dias através de diversos canais, sejam eles oficiais, isto é de governos, Organizações Internacionais, não oficiais, tais como, ONGs nacionais e internacionais, OSCs, os media, académicos, pesquisadores e outros.

Recontextualizando o método socrático ao discurso de desenvolvimento em Moçambique, diria que precisamos de recuperar o filtro socrático e usarmo-lo. Verdade! Até que ponto é verdadeiro o que se diz sobre combate ou redução da pobreza, participação, empoderamento⁸ e *ownership*, e o que se entender nesta reflexão? Tome-se por exemplo os dados do IAF 2002/3, avaliação do PARPA I, Batley et al. (2006) quando referem que "...desde o acordo de paz em 1992, o país passou por um período de crescimento ininterrupto de cerca de 8% ao ano. Isto reduziu o nível de pobreza absoluta

⁸ Com o uso de neologismos, muitas ONGs e OSCs socorrem-se da palavra brasileira empoderamento para significar *empowerment*.

de 69% da população em 1996-97 para 54% em 2002-03; os dados que indicam que a pobreza rural em Moçambique diminuiu comparativamente à pobreza urbana; Maputo-cidade e província ficaram mais pobres enquanto Zambézia, Sofala ficaram menos pobres. Mas em quê? As desigualdes e o nível de insatisfação de necessidades básicas da população torna difícil, tanto para os PdCs como o exército de consultores e as ONGs, convencerem-nos que os números significam mudanças positivas na vida real dos Moçambicanos. Temos imensas dúvidas se o Estado Moçambicano, de que todos somos parte, estamos convictos que a pobreza diminuiu nos moldes apresentados nas avaliações. E o “sismo social” (Serra, 2008) no dia 5 de Fevereiro de 2008 algo que existe para além do discurso.

Bondade! É bom que continuemos a defender algo que sabemos que não está bom? Será que isso nos auxilia no combate, ou na redução da pobreza? Vejamos um exemplo que coloca determinadas afirmações numa situação contraditória quando se afirma que esta ou aquela situação está bem enquanto torna-se evidente a incredulidade do discursante sobre o balanço ou os resultados positivos alcançados. Num *workshop* organizado pelo UNICEF em Maputo, em 2003, no Hotel Hoyo-Hoyo, quando apresentávamos os resultados do estudo sobre assiduidade de alunos e professores nas escolas afectadas pelas calamidades naturais, fomos instados por um funcionário sénior do Ministério de Educação e Cultura (MEC) a pronunciar-se sobre o Novo *Curriculum*. Respondemos, na altura, que o *Curriculum* introduzido não era bom, contrariando assim a posição oficial do MEC que defendia que aquele *Curriculum* era o melhor. Recorremo-nos da economia familiar para sustentar a nossa posição e dissemos que um pai de família trabalha e faz tudo para dar o bom e do melhor à sua família, portanto melhor educação a seus filhos/as. Excluindo toda justificação sobre atitude neoliberal do MEC na altura e considerando que um ministro de educação daria o melhor para a educação de moçambicanos, não se justifica que os filhos/as deste não estudem no melhor *curriculum* por ele aprovado, mas num país estrangeiro. Não encontramos bondade semelhante nessa terra onde um pai deixa de dar o melhor a seus filhos/as e vá fazer isso aos filhos do vizinho. Eis que questionamos: é bom que se fale, se questione ou melhor, partilhe-se opiniões em relação ao assunto em torno do combate e/ou redução da pobreza afluídas nos três documentos acima mencionados?

Utilidade⁹! Utilidade do acórdão musical produzido nos discursos a partir dos termos combate ou redução da pobreza, participação, empoderamento e *ownership*. Qual é a

⁹ Podemos assumir que os critérios pelos quais se há-de aferir da regularidade no uso desses termos sejam variáveis. Dependerá do entendimento do uso benéfico dos termos para alcançarmos as metas, a esse entendimento se opõem duas concepções fundamentais: a utilitarista e a outra assente nos imperativos de justiça. Quanto a primeira não faltará quem reconheça as condições indispensáveis na utilidade dos termos, usados no discurso de desenvolvimento no Sec. XXI, no sentido de que é necessário, útil para Estados que implementam agenda neoliberal situar-se no contexto e exigências dos PdCs. Nessa base utilitariasta se admitirá o consenso por conveniência embora possa-se esquecer que os critérios utilitaristas, as vezes, se apresentam bastante exigentes, como por exemplo, para além de mero uso dos termos em cimeiras, conferências ou *workshops*, os utilitaristas exigem que se tenha realizado empreendimentos úteis para a sociedade, implementar políticas de desenvolvimento consentâneas com a realidade, combatendo duma forma convincente a pobreza, estabelecendo metas para tirar as pessoas da pobreza oferecendo-lhes outras alternativas de vida, aumentando assim o bem-estar das pessoas. Em termos pragmáticos a utilidade de uso desses termos pode ser decisivo se as coisas não se limitam no combate folclórico da pobreza. Todavia, a

utilidade do discurso nas políticas de desenvolvimento se as mudanças na redução da pobreza ocorrem nos documentos e papéis, nos consensos produzidos nos *workshops* nas salas de conferências e nunca onde os pobres existem? Vê-se nessa reflexão, desviada do posicionamento comum sobre o discurso do combate e/ou redução da pobreza, alguma utilidade em abordar-se publicamente questões de pobreza, sem incorrer na “cultura de intriga e simplificação do outro”¹⁰, como apontou o sociólogo Luís Cezerilo? Doravante, não se pretende, nesta reflexão, trazer verdades absolutas, nem soluções, mas sim expôr um contra-ponto, não olvidando de maneira nenhuma a validade da opinião alheia, seja ela proveniente dos académicos, políticos, jornalistas, estudantes, religiosos, consultores das ONGs internacionais e nacionais e outros segmentos das OSCs em Moçambique.

2. Políticas de Desenvolvimento: ODMs, NEPAD, ERP/PARPA.

“...todas as coisas são sujeitas à interpretações; qualquer que seja a interpretação que prevalece num dado período de tempo está em função do poder e não da verdade” (Friedrich Nietzsche)

Nos anos de 1990, o contexto de redimensionamento das reformas políticas a nível mundial, quer sobre o comércio quer sobre ajuda ao desenvolvimento, forjou-se numa abordagem linguística própria. Os escultores linguísticos do discurso de desenvolvimento jogaram um papel importante no desenho das soluções para os “outros distantes” (Easterly, 2002). Porém tais soluções muitas das vezes situam-se a nível de interesses nacionais dos Estados ou conveniências institucionais, que podem ser, materialização da política externa, segurança, comércio e/ ou reforçar mudanças políticas (Dreher, 2009, p. 2; Morgenthau, 1962, p. 302; Ruttan, 1996). Três exemplos ilustrativos. Primeiro, tome-se a atitude duma instituição da África do Sul em 2007 que decidiu galardoar¹¹ o Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o G20, a plataforma das OSCs, como instituições que se evidenciaram no combate e redução da pobreza em Moçambique. Segundo, analise-se os clamores patentes nos relatórios anuais da Transparência Internacional de 2006 e 2007, do *Freedom House*, Indicadores de Governação do Instituto do BM (Thomas, 2007, p. 16; Ardnt and Oman, 2006, p. 65; Kaufmann, et al., 2002, p. 2-5) sobre corrupção rampante na África Sub-Sahariana. Terceiro, olhemos para a proposta da construção das denominadas Aldeias do Milénio (*Millennium Village*), cuja experiência Moçambicana está instalada no Distrito de Chibuto e Chokwe, Província de Gaza.

utilidade de um momento histórico, seja ele qual for, constitui, muitas vezes, a inutilidade ou mesmo obstáculo, num outro momento histórico. Não há critérios permanentes de utilidade, daí o carácter frágil das tentativas de defender-se a utilidade de discursos no combate à pobreza absoluta. Os que advogam a base imperativos de justiça, procuram fazer uma distinção entre o bem e mal que os utilitaristas defendem ao limitarem-se a obter resultados imediatos que parecem satisfatórios fazendo correr a sociedade o risco inerente a um processo involutivo caracterizado pelo ceptecismo relativista, pelo amoralismo que não contribui para o aperfeiçoamento integral das pessoas. Essa concepção situa os indivíduos, ou exigem dos defensores duma certa agenda a conformarem-se com os princípios de justiça, senão o que se faz não passa mais que uma acção para entreter aos menos incáutos e perpetuar a pobreza no mundo.

¹⁰ Cezerilo, Luis Abel (2007); *A Política é Incongruente*. Zambeze, Ano V, número 226, pp 31 – de Quinta-feira, 18 de Janeiro de 2007.

¹¹ Em Novembro de 2007, uma instituição Sul Africana galardou MPD e G20 com o prémio Drivers for Change.

Desses exemplos podemos colocar várias questões: precisamos mesmo que uma instituição, por cima de fora, que se informa sobre pobreza de Moçambique dos *media*, pesquisas quantitativas e subjectivas, dizer que a pobreza está sendo combatida por essa ou aquela instituição? Ou ainda que a corrupção se situa a níveis x e z, porque económica e quantitativamente parece correcto assim dizer? Não é menos problemático, quando individualidades internacionalmente respeitadas como Prof. Jeffrey Sachs, que nunca soube o que significa uma aldeia no contexto Moçambicano ou Africano, tenha a arrogância de querer ensinar aos Moçambicanos como se organiza uma aldeia (*Millennium Village*/Aldeia do Milênio) nos distritos em Moçambique. Estão já instaladas 79 aldeias nos países da África Sub-Sahariana e nalguns destes países será implementado o projecto do *Millennium Towns* (Cidades do Milênio). Os resultados dessas *Millennium Villages* de Sachs se configuram desastrosos nos países onde estão a serem implementados, como foram desastrosas os PAEs, conhecidas por PRE(S) em Moçambique, religiosamente defenidas por ele. Pode-se suavizar o conceito e operacionalizar o termo, mas a questão de alguém propor mais aldeias e não urbanização, situa-se distante da noção de “boa vida” que se usufrui nas cidades. No Século XXI Moçambique deve precisar mais de ambientes urbanos que ser remetido à aldeias, locais que não só caracterizam a aversão dos graduados universitários, como também já foram documentadas evidências no quadro da resistência às aldeias comunais que o Prof. Sachs não tem em conta no seu projecto alinhado com os ODMs.

Porque os Moçambicanos¹² não galardoaram MPD ou G20 por essas acções que as instituições sul africanas consideram de nobres? O ISCTEM, o ISPU (Universidade Politécnica) já galardoaram Moçambicanos por mérito próprio, por acções nobres que certas pessoas realizaram por Moçambique, cuja legitimidade é inquestionável. Porque a corrupção é só abordada no Sector Público e não em todas as esferas da sociedade? Precisa-se mesmo alguém como Sachs com seu Projecto do Milênio/ODMs venha da Europa ou EUA ensinar aos Moçambicanos como se organiza uma aldeia? Não se trata aqui de procurar discutir quem tem a legitimidade de falar sobre ou, que a pobreza reduziu ou, a corrupção tem sido combatida; se seriam os Moçambicanos ou os Sul-Africanos, ou se deveriam ser as instituições externas, os ricos ou os pobres; ou se seria Jeffrey Sachs a fazer para os Moçambicanos aquilo que melhor saboream fazer: viver nas zonas rurais, mais de 60% da população de Moçambique vive nas zonas rurais. O ponto é que as accções discursivas constituem ultraje à Moçambique como sociedade política quando tem de se conformar e aceitar verdades de conveniência, ou discursos institucionais bajuladores, enquanto sabe-se que a pobreza e os pobres no mundo, Moçambique inclusive, situam-se bastante distantes dos discursos de políticas de desenvolvimento que proclamam “histórias de sucesso” e/ ou “corrupção galopante” (Evans, 1989; Hanlon, 2004; Spektor, 2005; Hanlon e Smart, 2008). Que valor acrescentado isso tem na compreensão profunda do problema e na busca de soluções práticas de

¹² Reagindo a este trabalho, particularmente sobre o galardão recebido pelo MPD e G20, Ilídio Nhantumbo em 2008 diz que teoricamente as duas instituições galardoadas estão ao serviço do Povo Moçambicano e que devia ser esse Povo a reconhecer o tal mérito. E avança que se não houve tal manifestação por parte do povo, três cenários são possíveis: (i) que o Povo Moçambicano está tão satisfeito e que se esqueceu de o fazer; (ii) que o Povo ainda não percebeu o papel dessas instituições e, por isso, não tem opinião formada; e, (iii) pouco está sendo feito por essas instituições e o Povo não tem nada que galardoar-las.

desenvolvimento de Moçambique e o combate a corrupção? Dos exemplos acima procuramos apontar o poder do discurso nos três instrumentos globais de políticas de desenvolvimento e como as instituições e os agentes reformadores estão armadilhados conscientes ou não, incoerentes ou não, e consistentes com a agenda de reformas ou não. Reitera-se nesta análise que procuramos oferecer um olhar diferente para que os utilizadores do discurso de desenvolvimento não usem tal linguagem sem o mínimo de senso crítico. O enunciado de Nietzsche acima sobre o poder ainda se nos apresenta como realidade instrutiva.

Objectivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)

Os ODMs resultam duma série de iniciativas da ONU que culminam com a adopção da Declaração do Milênio, em Setembro de 2000, durante a realização da Cimeira do Milênio na sede da ONU em Nova Iorque. A Declaração foi adoptada por todos os 189 Estados Membros (EMs) da ONU, 147 dos quais representados pelos respectivos Chefes de Estado e Governo. Posteriormente, a totalidade dos 191 EMs da ONU adoptaram a Declaração. Alcançado esse feito, seguiu-se a adopção dos ODMs estruturados em 8 objectivos, 18 metas e 48 indicadores. Os ODMs pretensamente oferecem uma visão global comum, aspiração comum, de um mundo em que o direito de todos os povos ao desenvolvimento seria alcançável. Os ODMs devem ser alcançados num período de 15 anos, e tem o ano de 2000 como o marco de início de implementação e 2015 ano do almejado desenvolvimento para todos.

No que concerne a natureza e importância dos ODMs analisados neste trabalho importa referir que a percepção generalizada de diversos actores envolvidos no processo de reformas de políticas globais sobre comércio, segurança e desenvolvimento tem como pilar base a parceria assente na harmonização de interesses entre os PDs e PvDs. Várias concepções de estratégias para o desenvolvimento nos PvDs tem sido objecto de reflexões desde os anos de 1979 (Pearson, 1969), umas profundas e outras superficiais sugerindo diversas formas de intervenção, tais como a abordagem do BM/FMI denominada “redistribuição com crescimento” (Chenery et al, 1974), ou da Organização Internacional do Trabalho (ILO) conhecida como abordagem de “necessidades básicas para o desenvolvimento” (Ghai et al, 1980), ou análises ainda assentes na “democracia e boa governação como condição necessária para crescimento económico e desenvolvimento” (Diamond, 2003, p. 2), ou as propostas de primazia do poder político para conduzir o desenvolvimento que configura o apelo à “política no comando” (Leftwich, 1995, 2005, 2008). Finalmente, existem duas visões contrárias, uma advogada pelos EUA inserida na iniciativa do *Millennium Challenge Corporation* donde deriva o *Millennium Challenge Account* (MCA) e outra da do Reino Unido, inserida no *Drivers of Change* (DOC) (Chhotray and Hulme, 2009). Apesar dessas e outras posições defendidas reflectirem visões e pontos de vista diferentes, parece ser consenso o argumento de que não “há único caminho que conduza ao desenvolvimento” (Dollar, 1998, p. 4; Moore, 2001; Chhotray, 2009, p. 41; Unsworth, 2005, p. 15; Rodrik, 2002, p. 1; Marangos, 2009, p. 205) e outros. Também, a chave de sucesso de qualquer que seja a estratégia de reformas de políticas de comércio ou desenvolvimento não reside na força do “comando externo” (Fritz, 2007, p. 535; Evans 1995, p. 12) argumento que embora o contexto da política internacional e a engrenagem de interesses diplomático-políticos, comerciais e

económicos (Woo-Cummings, 1992, p. 1-2) assentem em grande medida na parceria entre os próprios PvDs, por um lado, e entre estes e os PDs por outro, revelam que há conflitos de interesses em jogo dificilmente identificáveis no discurso.

Estratégias de Redução da Pobreza (ERPs)

Nos anos de 1960 a convicção de que o desenvolvimento poderia ser alcançado através do crescimento económico e percorrer os efeitos deste crescimento em todos os aspectos de desenvolvimento dominaram as políticas do BM e FMI. Com Robert McNamara, Presidente do BM de 1968 a 1981, as políticas do BM já sugeriam a redução da pobreza na perspectiva de “necessidades básicas” (Ridell, 1999, p. 29). Todavia, nos anos de 1980 a ideia de desenvolvimento através do crescimento económico reganha importância e dois relatórios importantes dominam o pensamento da época: Relatórios de Brandt¹³ de 1980 intitulado *Norte-Sul: Um Programa para Sobrevivência* e o de 1983 com o título *Crise Comum*. Os PAEs foram introduzidos nesse período. A visão de ambas instituições de Bretton Woods foi organizada em volta do denominado Consenso de Washington (Williamson, 2000, p. 254; Marangos, 2009, p. 198), o qual enfatizava a importância de formulação de políticas macro-económicas apropriadas e livre mercados. Os criticismos contra os PAEs aumentaram nos anos de 1990, tanto a nível externo, pelas ONGs e algumas agências das Nações Unidas, por exemplo, UNICEF, como também dentro do próprio BM¹⁴, por causa dos efeitos negativos na vida da população nos PvDs.

Para além críticas aos PAEs, dois outros aspectos podem ser considerados responsáveis para a mudança das políticas de austeridade do BM para a redução da pobreza. Primeiro, foi a reavaliação do papel do BM, o qual concluiu que os programas do Banco deveriam dar maior peso a redução da pobreza. Segundo, foi a nova visão de desenvolvimento apresentada pelo Banco no seu relatório de 2000/1 intitulado *Attacking Poverty* (WB, 2000). Nesse relatório o BM coloca a pobreza no centro das atenções em todas as esferas de suas actividades relacionadas com desenvolvimento, destacando a natureza complexa da pobreza e apregoando uma abordagem abrangente para responder aos desafios da pobreza integrada aos contextos nacionais e global. De acordo com o Banco as três principais forças motrizes de desenvolvimento são “expandir oportunidades económicas, facilitar capacitação e promover segurança” (Ridell, 1999, p. 40). Portanto, desde os anos de 1990 ocorre uma mudança de percepção do conceito de desenvolvimento dentro da comunidade do desenvolvimento internacional. Essa mudança teria sido marcada por uma série de eventos, tais como, a introdução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) em 1990; a decisão da ONU em chamar o ano de 1992, como “Ano Internacional para Erradicação da Pobreza”; a “Cimeira Mundial para Desenvolvimento Social”, em Copenhaga, em 1995; e a formulação dos ODMs em 2000, assim como, a iniciativa de alívio de dívida externa aos Países Pobres Altamente Indevitados (HIPC), em 1996.

¹³ Willy Brandt de seu nome completo, antigo Chancelor Alemão, foi presidente da Comissão Independente em Assuntos de Desenvolvimento Internacional da ONU.

¹⁴ Um relatório interno produzido em 1992 afirma que mais de um terço dos projectos do BM redundaram num fracasso. Outros relatórios do Banco demonstravam que pouco ou nada de redução de pobreza estava acontecer em Africa. Cfr. Wapenhans Report: <http://www.whireledbank.org/ourwords/wapenhans.html>

Num contexto desses eventos globais, a pobreza já não aparece apenas mensurável em termos nos seus aspectos monetários, mas também, incorpora a dimensão social e política. Por sua vez, desenvolvimento, já não é vista puramente como um processo técnico de acumulação de capital no contexto de políticas macro-económicas apropriadas, mas também, como uma mudança que afecta toda a sociedade. O entendimento que pareceu evidente sugeria que essa mudança significaria que as políticas de desenvolvimento dos países pobres já não podiam ser definidos por doadores apenas, mas por um diversificado número de actores, ideias essas e iniciativas apresentadas na publicação da OECD/DAC de 1996 com o título *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (OECD, 1996). Desta feita colocava-se como um dado adquirido que as ideias e políticas de desenvolvimento tinham de emergir a partir dos países e sociedades afectados, ou melhor, deveria ser um processo endógeno. Essas configurações de mudanças conduziram a introdução do conceito da Estratégia da Redução da Pobreza em 1999, cujo poder normativo tem sido reforçado pelo discurso.

As ERPs tornaram-se documentos chave para a provisão de assistência ao desenvolvimento, tanto, em forma de doações ou em empréstimos aos EIs se estes últimos alinharem as suas prioridades aos ODMs. Temos dessa feita dois aspectos a não perder de vista na discussão nas secções seguintes, pois os juramentos e compromissos políticos assumidos sobre as metas dos ODMs se materializam observando os ditâmes económicos das IFIs e também dos interesses políticos dos PdCs: liberalismo político e económico. Nada de errado nisso, mas um escrutínio sobre o assunto é necessário para entendermos a evolução do discurso de desenvolvimento. A ideia de ligar o fluxo de ajuda ao desenvolvimento por uma estratégia abrangente de redução da pobreza num Estado recipiente de ajuda externa teve sua origem nas discussões que conduziram a formulação e a aprovação dos arranjos da iniciativa HIPC II em 1999. A ideia de ERPs, uma vez adoptada como um quadro para HIPC, foi rapidamente vista, pelo Conselho de Directores do FMI e BM, como tendo o potencial de ser um arcabouço fundamental de políticas de desenvolvimento a nível nacional, servindo-se como um quadro para guiar todas os fluxos de concessões de empréstimos e doações. Tal decisão foi tomada para substituir o Quadro de Políticas Estratégicas, documento tripartido do FMI, do BM e do governo dum país¹⁵, mas geralmente elaborado e escrito quase na totalidade pelo FMI, com requisitos que os países em questão preparem uma ERP. Isso resultou na decisão do FMI de mudar seu quadro de assistência aos países pobres ou de baixo rendimento com concessão de empréstimos, do *Emergency Structural Adjustment Facility* (ESAF) para *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Num movimento similar, o BM desenvolveu o *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) para apoiar a implementação do PRSP (Craig and Porter, 2006).

De acordo com o BM a abordagem da ERP preve uma aprendizagem a partir das avaliações anteriores sobre os fracassos e limitações das abordagens tradicionais sobre assistência ao desenvolvimento. Os pontos levantados nessas avaliações incluem preocupações sobre a tendência da ajuda minar a capacidade nacional por criar sistemas paralelos (Moss, 2006, p. 5; Green, 2008, p. 365; Hameiri, 2008; Mkandawire, 2004;

¹⁵ Fez-se uma tradução livre do *Policy Framework Paper*

Easterly, 2002). No caso de Moçambique, na hierarquia de planificação nacional pode-se notar uma sobreposição de estratégias¹⁶, assim como criação de sistemas paralelos de projectos entre 1994-2005 nos ministérios de Saúde, Educação ou Agricultura; o fracasso da política de condicionalidade em conduzir ao uso efectivo e eficaz de recursos pelos governos recipients (Tavares, 2002); a questão dos desembolsos e encargos bancários (Knack, 2001; Remmer, 2004) e a necessidade de redireccionar assistência internacional numa forma firme em torno da redução da pobreza (Harrison, 2004; Grindle, 1997; Elges, 2004; Ashraf, 2005), Knack, 2004).

Na óptica do BM e FMI (Bräutigam, 2004) a abordagem da ERP deve basear-se em seis princípios: (i) orientado-para-resultados, com metas para redução da pobreza que sejam tangíveis e monitoráveis; (ii) abrangente, integrando elementos macro-económicos, estruturais, sectoriais e sociais; (iii) centrado nas prioridades do país, representando uma visão consensual de que tipo de acções devem ser tomadas; (iv) participativo, com todas as partes relevantes interessadas a participar na formulação e implementação; (v) baseada em parcerias, entre governos e outros actores; (vi) longo prazo, dando maior enfoque na reforma institucional e reforço de capacitação, assim como, metas de curto prazo. Adicionalmente, o BM sustenta que uma ERP/ PRSP deve conter: (i) uma análise de pobreza, incluindo uma análise institucionais correntes e suas relações com as políticas do governo. O Banco se auxilia usando o *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIAS) desde 1970 para esse efeito (Ardnt and Oman, 2006); (ii) priorização de programas com vista a alcançar os objectivos de desenvolvimento nacional; (iii) metas e indicadores; (iv) um plano de monitoria e avaliação de implementação de programas e progressos alcançados sobre as metas definidas; e (v) uma descrição do processo participativo na preparação da estratégia.

Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD)

NEPAD¹⁷ tem sido considerado pelos Chefes de Estados e governos em África, como um programa de desenvolvimento económico da União Africana (UA). Com Secretariado em Midrand, na África do Sul, representando desta forma o papel dominante de Thabo Mbeki, então Presidente da África do Sul na criação deste programa. NEPAD foi adoptada na 37ª Sessão da Assembleia de Chefes de Estado e Governos em Julho de 2001, em Lusaka na Zâmbia.

No que concerne a sua origem, NEPAD é resultado da fusão de dois planos que tinham sido elaborados para a regeneração económica da África, nomeadamente (i) Parceria do Milénio para o Programa de Recuperação Africana (MAP)¹⁸, liderado pelo Thabo Mbeki, e em conjunto com o Presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo e Presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika; e (ii) Plano OMEGA para África desenhado pelo Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade. Em Março de 2001, numa Cimeira Extra-ordinária em Sirte, Líbia, a Organização da Unidade Africana (OUA) chega a conclusão de que os dois

¹⁶ PQG, ODMs, Agenda 2025, PARPA + CFMP, PES+ OE. Existe extensiva literatura e análises detalhadas sobre sobreposição na planificação pública em Moçambique.

¹⁷ NEPAD official website: http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Special_programs/nepad.html

¹⁸ A tradução portuguesa no texto deriva do expresso em ingles: Millennium Partnership for the African Recovery.

planos, MAP e OMEGA, deviam ser transformados num único plano. A Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA) desenvolveu um documento compacto intitulado Recuperação de África assente nesses dois planos e nas Resoluções sobre África adoptadas pela Cimeira do Milénio da ONU em Setembro de 2000. A UNECA submeteu um documento já compacto para a Conferência dos Ministros das Finanças e Ministros de Planificação e Desenvolvimento dos Estados Africanos, reunidos em Algéria(Algiers), em Maio de 2001. Em Julho de 2001, a Assembleia de Chefes de Estado e Governos da OUA reunidos em Lusaka, na Zâmbia, adoptaram esse documento sob o nome de Nova Iniciativa Africana (NAI)¹⁹. Os líderes dos países do G7+1, hoje G8 endossaram o plano no dia 20 de Julho de 2001. O Comité de Implementação de Chefe de Estado e Governo (HSGIC) para o programa teve o ensejo de finalizar o quadro estratégico de políticas e atribuiu o nome de Nova Parceria para o Desenvolvimento de África no dia 23 de Outubro de 2001.

Vários documentos apontam que são quatro os objectivos primordiais da NEPAD, a saber: (i) erradicar a pobreza; (ii) promover crescimento económico e desenvolvimento sustentáveis; (iii) integrar África no sistema económico mundial; e (iv) acelerar o empoderamento das mulheres. Para além desses objectivos NEPAD é forjado no contexto de “aceitação de princípios neoliberais” (Owusu, 2003, p. 1664), numa tentativa de afirmação de compromisso por parte dos líderes Africanos em assuntos relacionadas com a boa governação, democracia, direitos humanos e resolução de conflitos. Nesse contexto político ideológico está subjacente o reconhecimento de que a manutenção desses princípios figura-se fundamental para a criação dum bom ambiente para investimento externo e crescimento económico a longo prazo. Nessa linha, NEPAD tem em vista atrair muitos investimentos, fluxo de capital e financiamentos, para tornar essa iniciativa africana fundamento sólido para parcerias a níveis regional e internacional (NEPAD, 2001a, p.1) .

Importa salientar que em Julho de 2002 a Cimeira da AU em Durban suplementaram NEPAD com uma Declaração sobre Democracia, Política, Economia e Governação Corporativa. De acordo com a Declaração, os Estados que tomam parte na NEPAD “acreditam numa governação justa, honesta, transparente, de prestação de contas e participatória, e integridade na vida pública. Em conformidade com esses pressupostos, os líderes africanos decidem trabalhar com afinco e renovada determinação para reforçar, entre outras coisas, a supremacia da lei, igualdade de todos os cidadãos perante a lei, liberdades individual e colectiva, direito de participar em processos políticos livres, credíveis e democráticos, e também predispõem-se a aderir aos princípios de separação de poderes incluindo a independência do sistema judiciário e a existência efectiva de parlamentos. A Declaração referida faz com que os Estados membros se comprometam a estabelecer um Mecanismo Africano para a Revisão de Pares (MARP)²⁰, que na altura da aprovação em 2002, Botswana é apontado como não tendo adoptado e nem ratificado (DevNews, 2002b; Owusu, 2003, p. 1668).

¹⁹ A tradução portuguesa no texto deriva do expresso em ingles: New African Initiative (NAI)

²⁰ A tradução exposta no texto provem do corresponde em ingles: African Peer Review Mechanism (APRM)

NEPAD está estruturada de seguinte forma. Tem no topo o Comité de Implementação de Chefes de Estado e Governo (CICEG), composta por três Estados para cada região da UA, e tinha na altura (2002) o Presidente da Nigéria Olusegun Obasanjo como o presidente do comité e os Presidentes Bouteflika da Argélia e Wade de Senegal como vice-presidentes. Esse comité e vários outros subsequentes preve que se reúna várias vezes durante o ano e preste contas à Assembleia de Chefes de Estado e Governo da UA. A seguir tem-se o Secretariado da NEPAD, que presta contas ao CICEG. Por último tem-se o Comité de Coordenação, que é composto de 20 Estados membros da UA, para acompanhar a implementação de projectos e programas de desenvolvimento.

Nos três documentos há uma interligação normativa, ideológica e teórica. Enquanto que a dimensão social é normativamente persuasiva nos ODMs; politicamente defendidas na NEPAD; considerações de carácter político aparecem afastados pelas prescrições economicistas e tecnocráticas dos ERPs. NEPAD é simplesmente conveniência política da aceitação das políticas neoliberais das IFIs empregadas nos ODMs. Esse é mais um quadro ideológico-político do que económico-desenvolvimentista que numa análise retrospectiva pode parecer algo que surpreende quando até os princípios de 1970 o discurso sobre ajuda externa e desenvolvimento não faziam referência explícita sobre a pobreza (Riddell, 1999, p. 31)

3. Discursos e Dissonâncias.

“Ninguém que tenta ser influente pode ser negligente à fina arte do modismo linguístico... imagens comunicadas em termos simples são recebidas como uma realidade, e as palavras são crescentemente carregadas de simbolismo ideológico e rectidão política. Pode parecer inócuo. Certamente, não é. Porque fazer barulho? É porque os termos que usamos ajudam a dar configuração a agenda política...A crise linguística é real e não vai desaparecer tão já.” (Standing, 2001, p. 13).

O discurso de desenvolvimento nos nossos dias está em contradição com as linhas dominantes do pensamento de desenvolvimento. Muitos dos termos com os quais somos familiares evocam uma mutualidade de conformação, um caloroso e garantido consenso, soando com a satisfação de que “estamos-todos-juntos”²¹ para prosseguir um conjunto de objectivos e metas comuns para o bem-estar de todos.

Precisamos analisar os termos que usamos no contexto neoliberal, âmbito de reformas políticas globais e até o quadro do projecto de criação de ONGs como veículos eficientes e eficazes para o desenvolvimento transterritorial localizável, particularmente, nos denominados Estados incapazes com contextos políticos frágeis, onde a presença efectiva do Estado é, ou duvidosa ou limitada por constrangimentos orçamentais, conflitos armados ou étnicos ou ainda, crise de legitimidade. Nesse quadro, as técnicas do *Participatory Poverty Assessment*²² envolvendo as ONGs levou o acasalamento destas, às técnicas de avaliação participativa conhecidas por *Participatory Rapid/Rural Appraisal* (Graig and Porter, 2006). Uma coisa interessante nisso é que essas técnicas prometem dar voz aos pobres. Portanto, surge como urgente aprender tais técnicas de

²¹ Slogan da Moçambique Celular (Mcel), empresa moçambicana de telefonia móvel.

²² Segundo Graig (2006, p. 79), nos meados da década de 1990 mais de 25 avaliações de pobreza foram feitas nos países da África Austral.

linguagem apropriada no contexto de vulnerabilidade dos pobres em vez de termos econômicos, ficando assim a romantização das comunidades rurais e os pobres como campo de responsabilidade moral para o desenvolvimento, como que a parafrasear Blair em 1998, citado por Graig and Porter(2006, p. 78), quando refere “...os direitos que usufruímos reflectem deveres que temos: direitos e oportunidades sem responsabilidade são motores de egoísmo e ganância”. Esse discurso parece insinuar uma operação de adição: oportunidade + responsabilidade = comunidade. O que Blair denomina de comunidade não fica claro mas que a agenda neoliberal fica bem encaixada no discurso de desenvolvimento ao fazer uso dessa linguagem.

Redução da pobreza, participação, empoderamento e *ownership* epitomiza esse carácter de “sinta-se-numa-boia”, pois essas palavras conotam coisas boas e calorosas, conferindo aos seus utilizadores aquele bem-estar, bondade e rectidão que os discursantes sobre políticas de desenvolvimento necessitam para afirmar a legitimidade de “boas intenções” para intervir na vida dos outros (Easterly, 2002). As quatro palavras tem uma história distinta (Escobar, 1995); e cada uma delas tem sido, numa forma mais ou menos extensiva, veiculada no discurso de desenvolvimento por actores internacionais, nacionais, representantes de Estado e governos.

Dentro do quadro institucional e entre as agências de desenvolvimento o confronto de teorias coexistem dentro do mesmo discurso. Apesar da aparente uniformidade do consenso sobre desenvolvimento nos nossos dias, diferentes actores investem termos chave como redução da pobreza, alívio à pobreza, combate à pobreza, erradicação da pobreza, participação, boa governação, empoderamento, *ownership* e tantos outros com uma gama de significados diferentes. Os casos dos EUA em relação ao MCA e Reino Unido em relação a DOC (Chhotray and Hulme, 2009) espelham essa configuração e utilização preferencial do discurso. “Discursos estruturam certos problemas” por distinguir “alguns aspectos numa situação em detrimento de outros” (Hajer, 1993, p. 45). Assim fazendo, definem caminhos de acção, contendo nas suas declarações de problemas identificadas certas formas de soluções. Analisemos, a seguir, como alguns termos são usados ao serviço de reformas de políticas económicas e não necessariamente na redução da pobreza.

3.1. Redução da pobreza; alívio à...; combate à pobreza; e erradicação da pobreza

Pobreza é, talvez, a palavra mais compelidora no seu apelo normativo no discurso sobre o desenvolvimento. Cornwall (2007, p. 427) afirma que a ideia de redução de pobreza em si mesma oferece óbvia luminosidade ao problema, desafiando aos mero mortais para que enfrente o *status* do imperativo moral da pobreza. Aqui reside o não ataque moral e frontal contra o discurso de desenvolvimento pois este encontra seu escudo de protecção nos pobres e marginalizados e vítimas de HIV-SIDA em África (Cornwall and Brock, 2005; Cornwall, 2007, p. 472), em copiosas premissas nebulosas e emotivas propondo “recta virtude” (Harrison, 2004) ou qualidades persuasivas confortantes para comunidades (Williams, 1976). É extremamente difícil discordar com palavras que sugerem boas-coisas ou o que é virtualmente moral para orientar acções assentes nos direitos dos pobres e que visem erradicar a pobreza.

Redução da pobreza poder ser o eufemismo do consenso contemporâneo de desenvolvimento, mas o termo pobreza está ligado a própria noção de desenvolvimento e tem uma longa história (Rist, 1997; Escobar 1995). Veicular significados do discurso de desenvolvimento acasala redução da pobreza às causas do crescimento económico. As prescrições técnicas para alcançar esse crescimento, tais como, estabilidade macro-económica, privatização e liberalização são assunções nas quais o consenso encontra seu fundamento. O termo redução da pobreza, por exemplo, soa como algo mensurável, e faz com que as pessoas prestem atenção a racionalidade numérica de políticas de desenvolvimento que podem-nos trazer o assunto da pobreza à verificação e solução, quantitativamente. À luz do quadro conceptual deste trabalho, torna-se óbvia a discrepância das análises quantitativas e estatísticas onde “os indicadores sócio-económicos mostram uma redução da pobreza não relacionada com o rendimento” em Moçambique e na Africa Sub-Saharian (Bräutigam, 2004), que influenciada pela perspectiva de crescimento económico, mantém o desparate ao referir que a “redução da pobreza tem sido maior nas áreas rurais que nas áreas urbanas”. A caixa abaixo ilustra uma piada desse tipo de constatações recolhida num seminário em Outubro de 2006, em Quelimane.

Caixa 1.

Um dos oradores do seminário tomou fôlego e explicou aos representantes de associações provinciais e autoridades religiosas, reunidas em Quelimane, dizendo: “a tal redução da pobreza que dizem sobre as zonas rurais é porque nos últimos anos comprou-se mais bicicletas em Quelimane, mais chinelos-bata no Chimoio e mais rádios no Inchope. As pessoas que vivem nas cidades do Maputo e Beira não necessitam de bicicletas, porque há transportes públicos e privados (os Chapa 100). Porque as pessoas que vivem nessas cidades não compraram bicicletas, então a pobreza não reduziu...é isso o que querem dizer....os números não nos espelham a nossa realidade”... Houve silêncio seguido de murmúrios.

Alívio a pobreza já encera um pacote diferente de significados, um sentido de fazer-melhor que o de fazer-pouco ou, um sentido de tornar as coisas suaves numa alusão de poder-se suportar o fardo da pobreza. Combate à pobreza absoluta nos oferece “visão negativa de desenvolvimento” (Hanlon e Smart, 2008, p. 441). E falar da erradicação da pobreza, como a ONU, exageradamente o fez alguns anos atrás, antes, mais uma vez, de serem aliciados no discurso de redução da pobreza, é para evocar a necessidade de termos um outro mundo melhor para todos, (Øyen, 1999, p. 459-465). As palavras no discurso de desenvolvimento são, nesse sentido, o que William em 1976, chamou de “palavras-chave”: palavras que evocam, e vem tomar os valores culturais e políticos do nosso tempo num consenso irrefutável.

3.2. Participação e Suas Implicações

Há vários séculos que participação está associada com movimentos sociais e, com a luta dos povos pelos direitos fundamentais e voz da cidadania (Ralm, 1995, p. 6). Politicamente ambivalente e vago em termos de definição, o termo “participação” tem sido, historicamente usado, tanto para “reabilitar anti-colonialistas para que fossem cidadãos responsáveis nos anos de 1950 (Presley, 1988); permitir/capacitar as massas, “o povo” ganhar consciência política e, também, como um meio para manter as relações de dominação (Cohen, 1980, p. 221) para neutralizar oposição política (Vengroff, 1974, p. 317) e, até, para cobrar impostos aos mais pobres (Salole, 1991) – fins que foram

experimentados e testados na era colonial muito antes de serem “empregues ao serviço do neo-liberalismo” (Rist, 1997; Ribot, 1996). Nos nossos dias está na moda o termo participação comunitária, discurso em voga nos anos de 1970 e recuperado nos anos de 1980 no quadro das políticas neo-liberais quando se incentivava as pessoas anotando “faça as coisas para si mesmo” ou “faça você mesmo” (Leal, 2007, p. 540), ou ainda “dai-lhes vós mesmos de comer” (Mt 14, 15-16)²³, como Jesus Cristo há 2009 anos disse ao seus discípulos quando esses lhe informaram-no que a multidão estava com fome.

Ideias sobre os benefícios da “participação” tem sido parte da essência do discurso de desenvolvimento desde os primórdios dos anos de 1970, embora nas duas décadas (1980 e 1990) foram tidas numa forma mais ampla na tentativa de dar forma a maneira no qual as políticas de desenvolvimento são propostas. Essas correntes em competição continuam a ser dominantes nos nossos dias através de representações discursivas e práticas de participação (Cormwall, 2000, p. 12). Um dos aspectos mais visíveis de participação nos nossos dias apreende-se numa miríade de reuniões (seminários/ *workshops*), donde os apelos à participação são irresistíveis sob o risco das pessoas que não engrenam no processo ficarem ultrapassados, quando na verdade, se trata de legitimação de processos de implementação de agenda neoliberal.

Em Moçambique, a dinâmica de participação popular nos comícios no período que vai de 1975 à finais de 1989 assim como o período que vai de 1990 à 2008, nem sempre significou participação efectiva. Em inúmeras situações, ou tratava-se de legitimar processos políticos na promoção do nacionalismo Moçambicano, ou legitimação do consenso do discurso de desenvolvimento. Todavia, esses aspectos, não significam que não houvesse ou não haja abertura legal e institucional para as pessoas participarem. A revisão constitucional de 1990 e a Constituição em vigor, a Lei 8/2003, Decreto 11/2005, Decreto 15/2000 e outras oferecem essa abertura. Talvez, melhorar o espaço de debate sobre a participação se apresente como fundamental para se alcançar participação efectiva que possa ajudar a equilibrar entre os riscos e os benefícios numa efectiva participação dos cidadãos.

Hoje como no passado, vários são os interesses que fazem com que as pessoas legitimem processos através do discurso de desenvolvimento. A implicação é óbvia, quanto mais se torna assistente-participante nalguns processos onde o discurso de desenvolvimento impera, tem-se pouco tempo para reflexão sobre o discurso dominante, significado dos termos que usamos e o que acontece em volta de nós mesmos. Daí, não constituir surpresa quando toda África, de repente adere, ou a projectos de revolução verde, ou a projectos de mudanças climáticas, ou de combate à HIV-SIDA ou a corrupção, quando, de facto juras políticas pela causa comum, amor aos pobres foram inúmeras vezes feitos em *fora* internacionais e estão referenciados tanto nos ODMs, ERPs, NEPAD, e outros.

Seria preverso falar de participação, apelar a transformação da sociedade rumo a igualdade de todos, como Lênin acenava, quando as relações de poder são ignoradas pelos proponentes do pacote: participação. A revolução pretendida por Lênin assentava na ditadura do proletariado, quer dizer, dos indivíduos que estavam engajados nas agruras

²³ Cfr. Bíblia Sagrada: Mc, 6, 31-44; Lc 9, 10-17

diárias da vida laboral urbana para usufruírem de seus direitos. Não se crê que Lênin considerasse os camponeses como indivíduos à margem dos problemas da Rússia. Era uma questão de prioridades, pois para “tomar o poder” precisava dum segmento social específico que entendia as injustiças sociais perpetradas pela monarquia e autocracia no sector laboral. Não se tratava de exclusão na participação, mas de coerência do método para alcançar os objectivos pretendidos. A linha de orientação para o sucesso da tal ditadura estava clara. A história de Moçambique nos ensina que a luta de libertação e particularmente as pre-condições que a Frelimo avançou para a negociação nos acordos de Lusaka em 1974, que Portugal reconhecesse a Frelimo como “único e legítimo representante do povo Moçambicano”. Esse tipo de clareza não tinha a ver com exclusão política embora pessoas possam a interpretar como tal. Acrescenta-se que o carácter e valor da participação dos antigos trabalhadores Moçambicanos na ex-RDAs nas manifestações-marcha nas sextas-feiras nas avenidas da cidade de Maputo são significativamente diferentes das “marchas financiadas”, coloridas com bonés e camisetes, e regadas de lanches suculentos, das ONGs, OSCs sobre prevenção de doenças ou participação em Observatórios de Pobreza nacional, provinciais e até nos denominados “Conselhos Consultivos Distritais”, termo que não encontramos na Lei 8/2003 e nem no Decreto 11/2005. Embora os contextos sejam diferentes o quadro discursivo é problemático nisso.

A referência em vários estudos da fraca sociedade civil em Moçambique (FDC/CIVICUS, 2007; Christian Aid/Trocaire, 2003) levanta dúvidas sobre os participantes assíduos de *workshops*, a clareza no tipo e natureza de participação que enveredam para o almejado desenvolvimento. De 1990-2009, 18 anos depois da aprovação da Constituição de 1990 que abre espaço para livre associação, ainda precisamos de introspectivamente nos questionar como entendemos a linguagem que usamos para o almejado desenvolvimento. Que tempo um indivíduo pode ter para recollecção e ruminar o que aprendeu no seminário e contribuir para o desenvolvimento, se este mesmo indivíduo gasta, num mês, mais de 70% de seu tempo de trabalho participando em *workshops*? Não se pode esperar que um PvD possa sair da pobreza quando a camada populacional activa, com conhecimentos técnicos profissionais ou que tenha viajado, perca tempo em intermináveis seminários a discutir, sem fundamento académico e nem utilidade social e económica, neoliberalismo acusando BM, FMI, IFIs e/ ou os chamados Parceiros de Cooperação (PdCs), em vez de entregarem-se ao trabalho com afinco. Em Moçambique pelo menos, avultadas somas de dinheiro tem sido gastos em seminários que em trabalho concreto de desenvolvimento, pois é nesses lugares onde o discurso é predominantemente determinante. Os *workshops* tornaram-se numa doença infecciosa da indústria de desenvolvimento, da qual nenhum sector da sociedade escapa. Os sectores público, privado, as ONGs internacionais e nacionais e as OSCs estão todos infectados pela workshopite (doença de workshop), combatendo a pobreza nos hotéis. À isso chamamos de combate folclórico da pobreza. É convicção nossa que as instituições de ensino ou academias poderiam devotar mais tempo para reflexões e debates que uma mistura leviana de intenções que não levam Moçambique a lado nenhum.

Colocamos um desafio aos economistas investigar o que não conseguimos provar neste trabalho quantitativamente – recolher e analisar, as despesas globais feitas nos hotéis nas

10 capitais provinciais de Moçambique, só e somente num semestre, no que refere a realização de *workshops* e depois comparar com os orçamentos provinciais. Prevejo, que os resultados seriam escandalosos, sentido que dispensamos de comentar quando tentamos perceber o tipo e a qualidade de participação de todos nós no combate à pobreza.

3.3. *Empowerment*²⁴ e Suas Implicações

Ideologicamente empoderamento visa alterar relações de poder. Mas que poder? O discurso de desenvolvimento aqui não apresenta respostas plausíveis. Será que está-se a fazer apelo às ideias radicais de transformação social propostas por Karl Marx? Como é que, em Moçambique actualmente, encara-se o pensamento de Marx sem incorrer no recuo histórico? Quando alguém diz temos que empoderar o pobres e mulheres, o que isso significa numa sociedade determinada por relações de poder e patriarcal? Queremos implementar ideias de Marx, mas porque não investigar e re-contextualiza ideias de Marx e suas implicações disso? Responder essas questões não cabem nessa análise, mas revelam possíveis dificuldades no uso do termo empoderamento para a finalidade que se pretende no actual discurso nas políticas de desenvolvimento.

Empoderamento tem uma história mais curiosa, tendo ganho o mais extensivo alcance semântico de todos, com uma chuva de significados na área de desenvolvimento a partir de uma enorme diversidade de fontes, incluindo académicos feministas, direitos cristãos, e até nos manuais de empreendedorismo para a nova geração de gestores de negócios. O termo retem um lugar proeminente no discurso de desenvolvimento no concernente a questão de género, mas muitas das vezes aparece numa forma deluída, neutralizando seu ênfase original na construção dum poder pessoal e colectivo na luta para “um mundo mais justo” onde todos tem oportunidades iguais (Rowlands, 1997). Seu recente surgimento no BM é uma história encaixada num arreio de uma variedade de relações de modismos linguísticos por uma rede particular dum actor para criar espaço político e burocrático (Bebbington et al, 2004, p. 36), e, de facto, executar um acorde positivo com aqueles grupos “progressivos”, nos quais, (Moore, 2001, p. 322-323), do qual a própria existência do discurso de agências internacionais de ajuda e os programas, crescentemente dependem. Mas que empoderamento se trata? A retórica dos actores de desenvolvimento responderá: empoderar os pobres para que suas necessidades e direitos sejam respeitados. Esse discurso gracioso assenta numa posição moral elevada nas políticas de desenvolvimento, embora ambíguo e sem significado prático, mas entretem os actores nas suas preocupações quando conversam entre eles nas conferências e não com os pobres. Um aspecto a notar é que quase todas as sedes das ONGs, OSCs, agências de desenvolvimento estabelecem-se nas capitais provinciais e não onde os pobres, que clamam empoderar se encontram. Em Moçambique, não há lei que proíba que as sedes de ONGs, OSCs e agências internacionais de desenvolvimento não possam abrir sedes nos distritos. Há uma excepção que conhecemos: sede de missões diplomáticas. A Convenção de Viena de 1961 sobre relações diplomáticas estabelece que aquelas estejam estabelecidas na capital ou lugar onde o governo central dum Estado esteja estabelecido (Magalhães, 2005, p. 52). Porque aqueles outras entidades não podem trabalhar com os pobres nos distritos? Nos parece óbvio que uma coisa é discurso e outra, são os

²⁴ Usamos a tradução corrente “empoderamento”

objectivos que se pretende muito para além do discurso. Daí, a necessidade de aprofundarmos a nossa compreensão sobre o discurso de desenvolvimento.

3.4. *Ownership* e Suas Implicações

No que concerne a *ownership*, precisamos perceber o campo contextual em que se devia aplicar o termo. Elegemos, neste trabalho o campo nacional no contexto de políticas de desenvolvimento. Desse campo deriva a convicção dos proponentes das abordagens dos ODMs, ERPs e NEPAD, ao acreditarem que “os processos de políticas de condicionalismos, dos quais os EIs são recomendados a seguir certos passos procedimentais, em vez de seleccionar específicas políticas, poderia resultar num sucesso que geraria compromisso para a redução da pobreza. Há alguma ruptura na maneira de conduzir o negócio de políticas globais? Parece, mas formas de condicionalismo à ajuda para o desenvolvimento continuam e continuarão enquanto os nacionais não definirem com clarividência objectivos coerentes para desenvolvimento.

Visto que tal *ownership* incide sobre o campo nacional, importa trazer algumas definições avançadas sobre níveis de *ownership* nacional, embora todos os sectores económicos, seja público, privado, NGOs e OSCs se juntaram ao coro. Booth (2003, p. 45) citando Killick (1998, p. 86-8), apresenta cinco níveis de *ownership*: (i) o *locus* da origem do programa (exógeno - agência externa ou, endógeno – governo recepiente?); (ii) convicção política dos decisores políticos chave ou ministérios (dimensão tecnocrata); (iii) apoio da liderança política, demonstrada como agentes de acção prática a favor de mudanças (dimensão política); (iv) apoio alargado entre e para além do governo, que deriva duma campanha ou estratégia alargada de comunicação para assegurar o apoio; e (v) institucionalização de medidas no quadro do sistema de políticas (estabilizando expectativas em volta do novo pacote de incentivos e convencendo agentes económicos que elas, as medidas, não podem ser reversíveis com facilidade). Todavia, Morrissey (2001) citado por Booth (2003, p. 45) aponta que o enfoque a *ownership* é deslocado e problemático, pois não se traduz fielmente, nem para Francês e nem Português. Para este autor, a atenção deve ser dada aos níveis de compromisso, entendido como agregando preferências e capacidade política para articula-las. O argumento parece não ser suficientemente forte para descartar o conceito de *ownership* e substituí-lo por compromisso.

Das análises persuasivas sobre a retrospectiva dos PAEs, a crise financeira de 1997, reiteram que o sucesso da reforma depende de *ownership* dos EIs. O desgaste político a partir dessa crise tornou claro que obter sentido de posse (*ownership*) de políticas públicas a nível nacional e um compromisso à longo termo para um processo de reformas necessitava de ser extensivo para além do circuito de tecnocratas que negociaram os condicionalismos dos proformas dos PAEs. Portanto, o que emerge nos finais dos anos de 1990 como processo do ERP/PARPA, era mais ambicioso, algo “que não devia circunscrever-se ao governo apenas, mas devia envolver um consenso mais alargado, incluindo, sector privado (gestores de grandes, médias e pequenas empresas), OSCs, ONGs e outros (Marangos, 2009), Santiso, 2004; Fritz and Menocal, 2007; Craig and Porter, 2006). Nos aparece que é sobre “consenso alargado”, algo na onda de democratização que encontramos as armadilhas que nos impede de contradizer. No

entando, sabe-se que estratégias coerentes, decisões chave que envolve riscos e oportunidades são discutidas por um grupo restrito. Não são referendos, nem eleições e muito menos a produção de instrumentos legais que determinam o *ownership* nacional, mas a convicção de que as coisas funcionariam melhor dessa que daquela forma. Entre a convicção e o discurso nas políticas de desenvolvimento existe um vazio de bocejar.

Desse entendimento os EIs ou prováveis beneficiários do alívio a dívida, no quadro da iniciativa HIPC, foram rapidamente treinados sobre os pacotes de processos técnicos de consultação, mas isso produziu efeitos psicológicos para se assimilar o sentido de posse das políticas apregoadas. Uma vez que os técnicos seriam responsáveis por iniciar as reformas era preciso aprender técnicas necessárias para ganhar convicção intelectual, apoio político alargado e institucional de tal forma a estabilizar as expectativas a volta de pacote de incentivos e convencer as pessoas que o processo seria irreversível. Adiciona-se à isso dois aspectos que foram postos de lado: (i) o conteúdo global de instrumentos e processos de políticas para o desenvolvimento ou redução de pobreza; e (ii) a duplicidade de chamar essas abordagens de *ownership* e PPA de “processo endógeno de cada país”, o que é conhecido de “*country driven processes*”. Isso não constitui verdade porque “...a iniciativa dos ODMs, das ERPs/ PARPAs veiram de Washington” (Stiglitz, 1998, p. 3; Williamson, 2000, p. 254; Booth, 2003, p. 46) para os PvDs. Não seria errôneo afirmar que as prescrições sobre boa governação, combate à corrupção contidas na NEPAD (Owusu, 2003, p. 1668; Marangos, 2009, p. 199) reflectem interesses político-ideológico neoliberal no contexto global do sistema de reformas de políticas de comércio e desenvolvimento. Fica claro que para além do discurso estão os interesses comerciais.

As palavras que aqui debatemos e que constituem o mantra folclórico sobre combate à pobreza espelham uma parte sempre presente dos mundos que são feitos e sustentados pelas agências especializadas de desenvolvimento, PdCs, EIs, BM, IFIs, ONGs e OSCs. Elas facilitam uma multiplicidade de significados contingentes, situacionais e relacionais, as quais continuam a ser contestadas quando são usadas (Cormwall and Pratt, 2004, p. 7). Elas são, como diz Gallie (1956, p. 167-169), “conceitos essencialmente contestados”. Fazer sentido, como elas fazem para o desenvolvimento requer prestar bem atenção aos discursos dos quais fazem parte e onde a contestação sobre significados tem lugar. Por discurso, argumenta Hajer (1993, p. 45) significar “o conjunto de ideias, conceitos e categorias através do qual o significado é dado ao fenómeno. O termo “discurso” tornou-se muito super-usado em estudos de desenvolvimento, que muitas vezes é tido “como monolítico, totalizante e impossível de mudar”, por causa de consensos (Sanveca, 2007). Isto, sugere-se nessa reflexão, está longe do caso – certamente não no trabalho de Foucault (1976, p. 102), cujo argumento para reversibilidade estratégica do discurso é central a este aqui:

Não há, por um lado, um discurso de poder e oposto a este, um outro discurso que vá contra aquele. Discursos são elementos táticos ou blocos que operam no campo de relações de forças; pode haver discursos diferentes e até mesmo contraditórios no quadro da mesma estratégia; eles podem, pelo contrário, circular numa estratégia para a outra sem mudar suas formas, opondo a estratégia.

O que é crucial na praxe discursiva sobre políticas de desenvolvimento, Gasper and Apthorpe (1996, p. 6) “é conceber quem e, o quê está de facto incluído, e quem e o quê

está ignorado ou excluído”. Goodman (1978, p. 132) diz que a maneira como interpretamos o mundo depende do quadro de referência que usamos. Formas diferentes de conceber o mundo, usam diferentes quadros de referências, e pode produzir diferentes pontos de vistas do que é verdadeiro ou correcto. “ Uma afirmação é verdadeira logo uma descrição ou representação é correcta para o mundo a que serve”. Aplicar a reflexão de Goodman à questões de discurso de desenvolvimento pode ajudar-nos a compreender o discurso. Políticas, discursos e declarações de missões criam versões do mundo que servem específicos quadros de referências. Mas esses quadros de referências podem revelarem-se tão diferentes, que uma afirmação que é verdadeira para uma maneira de conceber as coisas, pode não fazer nenhum sentido para a outra. Tome-se, por exemplo, os slogans “Por um Mundo livre de Pobreza” o qual é partilhado pela *ActionAid*, Banco Mundial e *War on Want*; “Por um Mundo Mais Justo” da *Trôcaire*; “Acreditamos na Vida Antes da Morte” da *Christian Aid*. Visto através dos respectivos quadros de referências que são as suas abordagens, cada uma dessas organizações levam para a arena de desenvolvimento, distintivamente diferentes possíveis mundos interpretativos que correlacionam qualidades de acções interventivas com forte crença nos efeitos apelativos da noção, mesmo com ausência duma definição clara como os resultados pretendidos podem ser alcançados.

Como formas de conceber o mundo, discurso de políticas de desenvolvimento esculpe palavras a combinar naquilo que Laclau (1996, p. 210) chama de “ correntes de equivalências”: acordes de palavras que funcionam perfeitamente juntas para evocar um específico pacote de significados. Quando os significados das palavras se revelam consistentes com as outras, estas são incluídas na corrente de equivalências, uma vez que tomam precedência sobre os outros significados, mais dissonantes que aqueles. As palavras, quanto mais se tornam parte da corrente, maior são as conexões entrem elas donde reside o significado.

As correntes de equivalências, na qual tem sido veiculadas os termos participação, redução da pobreza, tem sido incluídas numa variedade de modismos linguísticos, tais como, parceria, prestação de contas, governação, cidadania, *ownership*, empoderamento, transparência e por aí fora. Configurar participação e empoderamento com “governação”, por exemplo, produz um pacote diferente de possibilidades que, por exemplo, se fosse o caso, se a governação fosse substituída por “protecção social”. Submetendo uma análise esmiuçada aos elementos que permitiriam coerência, os termos que formam o vocábulo dos nossos dias sobre o desenvolvimento são reduzidos ao monocrómio. Enquanto podem ser preenchidos por outros significados quando empregues em outros contextos, por outros actores, sua aparência como consenso neutraliza elementos dissonantes. Associemos, por exemplo, empoderamento ao mercado de consumo. Anúncios publicitários para empoderar aos consumidores “voce merece...o poder da moda...” onde as pessoas são compelidas a comprar o último modelo de óculos, celulares, produto da Gringo, Arroz Ngonhama e outros. Alinham no mesmo diapasão o quadro das celebridades no combate ao HIV-SIDA, como é o caso dos concertos do *Road Show* em 2007 em Moçambique; “*in your hands*” (Mandela, 2008 aniversário em Londres; Bono and Sachs (Lisa and Stefano, 2008). O mundo que é visto através das lentes do consenso internacional consiste de objectos similares das versões anteriores; é

produzido de tal forma que se torne suficientemente familiar para que as pessoas se sintam confortáveis com os elementos que funcionam para abrigar²⁵, assim como para suavizar problemas (Roe, 1991, p. 290).

O quadro que forma os ODMs, ERPs e NEPAD como linhas principais do discurso de desenvolvimento faz precisamente o que se afirma. Nelas os quatro termos aparecem como gêmeos inseparáveis ao serviço do consenso, e que a acrescida retórica e coerência operacional entre os actores do discurso de desenvolvimento são evidentes. Ocupando posições centrais no discurso da governação supranacional sobre o que precisa ser feito, e como fazê-lo, os ODMs, ERPs, e NEPAD inseram um código do consenso declarado numa lógica linear: redução da pobreza, participação, cidadania, boa governação, *ownership* e empoderamento, invocadas para a definição, ambos, de meios e fins.

O discurso linguístico associado a diferentes áreas de políticas, como boa governação, parceira, aumento de intervenção, multidimensionalidade, tem preenchido as correntes de equivalências que envolvem participação e redução da pobreza. Uma das consequências de tornar a participação o baluarte para a redução da pobreza é a emergência de soluções nos discursos de desenvolvimento numa forma de modelos universalizantes os quais providenciam esquemas para uma participação convidada, que no entender de Franciso (2007), “se tornou num exercício fatigante por causa da manipulação e efeito de terapia” que são elementos intrínsecos a este processo. Esses modelos são agora firmes e explicitamente inseridos nas linhas mestras das práticas de desenvolvimento. A construção do problema e da solução tornaram-se inextricavelmente ligadas. Tome-se, por exemplo, o excerto que se segue dum discurso proferido, na sessão plenária do primeiro encontro organizado pela ONU sobre Finanças para o Desenvolvimento, na Conferência de Monterrey em 2002, por James Wolfensohn, um mestre de arte da retórica do “sinta-se-numa-boa”.

O que é esta nova parceria? É um entendimento que os líderes dos países em vias de desenvolvimento e dos países desenvolvidos estão unidos por uma responsabilidade global baseada na ética, experiência e próprio-interesse. É reconhecimento que oportunidade e empoderamento – não caridade – podem beneficiar a todos nós. É um reconhecimento que nós não criaremos paz a longo termo e estabilidade até que reconheçamos que somos uma humanidade comum com um destino comum. Nosso futuro é indivisível. E nós temos os desafios da tal nova parceria a nossa frente. A nova geração de líderes está assumindo essa responsabilidade nos países em vias de desenvolvimento. Muitos desses líderes estão a estirpar a corrupção, colocando no lugar daquela a boa governação, dando prioridade para investir no seu povo, e estabelecendo um ambiente favorável ao investimento para atrair capital privado. Eles já estão a fazer isso no sector privado, na sociedade civil, no governo e nas comunidades rurais. Eles estão a fazer isso não porque foram ditos para o fazer. Mas, porque eles sabem que é correcto²⁶. (lê-se também na NEPAD, parágrafo 1.)

Perfumado com determinação, esse discurso acasala termos como “entendimento”; “tomar consciência”; e “reconhecimento” com palavras que sugerem juntos-está-se-bem,

²⁵ Moscovici, S. (1984); *The Phenomenon of Social Representations*; in, Farr, R.M., & Moscovici, S. (eds); *Social Representations*; Cambridge University Press, Cambridge.

²⁶ Wolfensohn, J.D. (2002); Remarks to the Plenary Meeting; speech at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. available at www.worldbank.org, accessed 30 February 2007.

tais como “unidos”; “todos nós”; “humanidade comum com destino comum”, “nosso futuro”, para reclamar com vigilância uma posição normativa aparelhada ideologicamente num irresistível consenso.

Os ODMs, ERPs e NEPAD são exemplos dessa construção. Mas enquanto as narrativas da redução da pobreza, combate à pobreza, empoderamento, *ownership* e participação, avançadas nos três documentos são complementares, como que para enquadrar seu papel fulcral no consenso narrativo, verifica-se também contrastes essenciais entre elas. As iniciativas da Administração Bush sobre o *Millennium Challenge Account* e do Governo de Sua Majestade sobre *Drivers of Change* são exemplos mais recentes. Todavia, antes disso Vandermoor-tele (2002?, p. 2) anotava:

A parceria entre os países ricos e pobres tomam diferentes formas...Na essência, existem duas maiores dimensões à tal parceria: uma está relacionada com “mãos de troca de favores”, a outra com “ mentes para mudar ideias”

Enquanto as ERPs/PARPAs e NEPAD são apresentados como instrumentos de desenvolvimento, forjados num estilo de pragmatismo neoliberal e ancorados com poder económico, os ODMs são um quadro normativo ancorados num imperativo moral, como que a recuperar o pensamento de Kant “...faça com que tua acção se torne um acto universal...”. Os três documentos são apregoados no discurso de desenvolvimento usado pelas instituições e agências internacionais, mas essas instituições se contrastam (USA, UK, ONGs da UK, Alemanha, Nordicos...) significativamente em termos de financiamento e funcionamento, modos de intervenção e táticas em assuntos de desenvolvimento nos PvDs (Danielson, 2005, p. 270; Grindle, 2007, p. 555, 561). Diferentes quanto a forma, esses três quadros, dois instrumentos e uma declaração de aspirações, são objectos da mesma família na miragem do desenvolvimento, a qual sempre assentou de alguma forma na combinação dos três. Os contrastes entre eles são ecos da dissonância submergidas pelo consenso. Estão centradas com as configurações dos actores associados à cada um dos discursos, seus imperativos e agência, e os elementos operacionais dos instrumentos de políticas económicas associadas com os ODMs, ERPs, NEPAD. Pelo menos desde o ano de 2000 não há governo, agências de negócios e de desenvolvimento que não invocam pobreza, empoderamento, parceria, boa governação ou corrupção nos seus discursos mascarando interesses económicos ou estruturas desiguais de relações de poder (Green, 2008, p. 301).

Apesar de haver diferenças, o uso de vocábulo similar no discurso artisticamente trabalhado significa que a narrativa da retórica do consenso dos ERPs/ PARPAs e NEPAD – que a redução da pobreza apenas pode ser alcançada através de estratégias nacionais, combate ao afro-pessimismo, posição defendida apaixonadamente por Mucavele em 2002²⁷, parceria e estratégia orientada para resultados, maior profundidade de análise e compreensão dos processos, estratégias de longo prazo – estão em harmonia com a narrativa do consenso dos ODMs. Essa narrativa advoga que o desenvolvimento internacional é uma meta moral mensurável que os governos de todos os países devem

²⁷ Essa posição é contrária a objectividade de análise apresentada pelo Patrick Bond sobre NEPAD em 2002; apresentação do Trevor Ngwane em 2002 no Seminário do Forum Social Africano, aquando da realização do Forum Mundial, em Fevereiro, Porto Alegre; Brazil com o título: Should African Social movements be part of the “New Partnership for Africa’s Development?”.

envidar esforços nesse âmbito. Os actores envolvidos num espectro mais amplo foram capazes de dar como mais-valia seu próprio entendimento, quer seja da necessidade para uma perspectiva multidimensional em relação a pobreza, ajuda externa, reformas financeiras estruturais, alívio a dívida ou participação dos cidadãos, no quadro da linha discursiva. A retórica nas políticas de desenvolvimento se auto-denuncia quando todos os actores falam entre eles, usam a linguagem que eles próprios assumem entender e raramente se escutam entre eles no que toca a identificação de problemas e busca de soluções. Eles não precisam de se escutar, porque as narrativas já oferecem as respostas para uma aceitação política e moral incontestáveis. Desta feita, os ODMs, ERPs/ PARPAs e NEPAD, se tornam o veículo através do qual diversos entendimentos ideológicos sobre desenvolvimento são traduzidos em planos, instrumentos, objectivos e metas.

4. Operacionalização do Discurso de Desenvolvimento

Os primórdios dos anos de 2000, palavras como **redução da pobreza, participação, empoderamento, ownership**, consubstanciadas na agenda de boa governação, ganharam considerável aceitação na nova linguagem de desenvolvimento. Carregando o fascínio de optimismo e determinação, impregnadas de considerável poder normativo, essas palavras ainda permanecem vazias de significância prática no esteio de implementação de políticas de desenvolvimento em três níveis. Primeiro, a nível político, com dupla dimensão: externa e interna. Tanto os Parceiros de Cooperação (PdCs) como proponentes da agenda, como os Estados Implementadores (EIs) dessa agenda, assumem uma atitude da ética de conveniência que de convicção, sobre as metas que são apregoadas para o combate à pobreza e corrupção, e instauração de boa governação. Há excepções, como tem sido o caso do Presidente de Uganda Yoweri Museveni que abertamente disse em 2005 numa conferência em Washington:

“Decidi fazer a colecta de impostos como linha de orientação institucional porque é ela que nos permitirá emancipar-se da mendicidade e incómodo aos nossos amigos...se conseguirmos colectar cerca de 22% do PIB (anote-se não taxa actual) não precisaríamos de importunar a ninguém pedindo ajuda financeira externa...em vez de vir aqui para vos incomodar, dê-me isso, daí-me aquilo, deverei vir aqui para vos saudar e fazer comércio convosco”. (Moss, et al, 2006; Green, 2008, p. 368; Owusu, 2003, p. 1668)

Dependência a fundos externos para a gestão dum Estado, pode estar no centro dessa atitude por parte dos EIs. Poderia-se colocar uma questão nestes termos: há alternativas para os EIs deixarem de ser implementadores de agendas num quadro político-económico característico pela dinâmica do Século XXI, sem correr o risco de exclusão seja ela política, diplomática ou económica? Assumamos que não, que alternativas se oferece a Moçambique para se beneficiar pro-activamente dessas agendas, enquanto que garante do bem-estar dos cidadãos e sobrevivência do Estado Moçambicano? Admitamos que sim, que opções político-económicas e/ou limite temporal está previsto a redução da participação dos PdCs no apoio ao Orçamento Geral do Estado (OGE) de mais de 50% que é a situação actual (2008) para, por exemplo 20%, 10%, até 0%?

Se tivermos que excluir o Zimbabwe de 2000-2009, precisamos instrutivamente reler a história. Assim como o contexto das independências Africanas não era favorável para iniciativas de emancipação económica, dado ao contexto geo-estratégico e ideológico da

Guerra Fria (GF), calamidades naturais, fome, guerras de baixa intensidade nos anos de 1980, há outras formas nos nossos dias de manter a lógica de não emancipação económica. É o discurso de desenvolvimento, pois, a retórica ideológica neoliberal serve esses interesses. Há quem diga que corrupção é o ponto nevrálgico. Irrefutável. Todavia, Moçambique de 1975 a 1986 teve uma liderança nacionalista legítima e incorruptível e não há referência que o executivo do primeiro presidente da República de Moçambique tinha empresas ou que Samora favorecera familiares seus com fundos do Estado (Hanlon and Smart, 2008, p. 228; Spector, et al, 2005; Brennan, 1985). O ponto aqui é que o contexto e o ambiente no qual as lideranças políticas operam determinam como moldar suas acções de emancipação económica. O caso dos países Asiáticos é *sui generis* no que toca ao desenvolvimento. Se factores, sejam globais, regionais ou mesmo domésticos não favorecem a afirmação coerente sobre problemas, mesmo um bom líder não irá para frente, pois remar contra estruturas de consensos pode custar muito caro como foi o caso de Obote no Uganda ou Lumumba in Zaire (Fritz and Menocal, 2007, p. 535).

No quadro de reformas de políticas globais de comércio e/ ou desenvolvimento a liderança política que é dura ou firme nas suas decisões políticas ou económicas, as vezes, fracassa em reconhecer interesses de outras lideranças que sustentam outras posições ideológicas. A história de Moçambique, de 1975 a princípios da década de 1980, também serve de exemplo aqui. Embora a política do Estado seguira a orientação socialista não aceitara adoptar o modelo Soviético na totalidade e nem aceitou o modelo liberal capitalista. Como consequência Moçambique nem poderia obter financiamento para o PPI da ex-União Soviética através de seu braço económico CAME²⁸ e nem poderia aproximar-se do BM/FMI sem aderir ao quadro ideológico liberal capitalista (Castel-Branco, 1995, p. 598-612). Última nota nisso seria o actual contexto de vantagens competitivas a nível global e regional para o comércio, parcerias e desenvolvimento cujo os iluminados da globalização, blocos políticos e económicos regionais tais como SADC, EU, ASEAN e outros precisam dum eco discursivo que conforma com a retórica global nas organizações intergovernamentais como EU, OECD, UA ou IFIs como BAD, BM/FMI. Blocos regionais e instituições são o pilar do novo discurso de desenvolvimento, donde “o consenso é sustentado convenientemente” (Gu, et al, 2008, p. 278).

A nível institucional: a dinâmica do discurso na implementação dessa agenda no quadro institucional ignora o contexto estrutural político-social que de longe difere da do quadro institucional dos PdCs e o exército das ONGs que pugnam pelo denominado desenvolvimento sustentável, empoderamento e/ou o reforço às instituições locais a ter o *ownership*. A questão que urge reflectir reside nas regras de jogo que estabelecem as relações entre PdCs e IFIs, que na terminologia dos académicos de desenvolvimento tem sido referido como “*backstage negotiations*”²⁹ (Green, 2008, p. 367; Diamond and Lin, 2005) . Que haja interesses, sejam políticos, diplomáticos, económicos e outros entre as partes, disso temos certeza; que haja vontade política de entre as partes existe documentação oficial suficiente registada e disso ouvimos dizer de discursos oficiais de governos, IFIs, ONGs e outras instituições envolvidas no combate à pobreza e corrupção

²⁸ Comunidade de Ajuda Mútua Económica.

²⁹ Numa tradução livre significaria negociação à porta de cavalo.

e reformas para boa governação. Mas será que o discurso narrativo esculpido nos ODMs, ERP/ PARPA e NEPAD nos revelam o lado prático dessa vontade oficial para combater a pobreza e corrupção, e reformar o Estado, mercado e sociedade na senda de boa governação?

A nível dos pobres, onde a redução da pobreza ou os efeitos de boa governação devem ocorrer, ou por outra, a razão oficial da existência dessa agenda de reformas sustentada desde os anos de 1950 entre os PdCs e EIs, com o coro das ONGs, nos convenceram a acreditar, por óbvias razões, da ineficiência do Estado em providenciar serviços sociais básicos tais como, saúde, educação, água e saneamento, infra-estruturas, justiça e segurança como bem-público; fraco mercado ou a propalada ou questionável corrupção no sector público nos EIs. Tudo isso nos leva a colocar a seguinte pergunta sobre o discurso de desenvolvimento: será que a agenda pro-pobres é deveras pro-pobres ou é agenda dos PdCs e EIs, com o coro de algumas ONGs e OSCs?

Enquanto palavras que indicam certa responsabilidade social por parte da acção humana, a sua presença no discurso da maioria das proeminentes agências de desenvolvimento, ONGs internacionais e nacionais, PdCs, EIs e até algumas instituições de pesquisa aparece, à primeira vista, representar uma viragem na abordagem. Que diferença isso faz? Conduziu à alguma mudança significativa em termos de políticas advogadas para combater a pobreza e corrupção e incrementar o desenvolvimento desde o ano de 2000/2001 que Moçambique implementa os PARPAs? Porque insistir em questionar algo que quase reúne consenso generalizado no seio da comunidade de desenvolvimento, quer dizer entre os PdCs e EIs e as ONGs e OSCs? É tempo de colocar à limpo o que os EIs recebem dos PdCs em termos do discurso de redução da pobreza, combate à corrupção e boa governação e o que isso significa para na vida das populações desses Estados quando as intervenções de desenvolvimento nos EIs em África conforma-se simplesmente com o que está postulado nas narrativas dos ODMs, ERP/PARPAs e NEPAD. É tempo para rever a coerência do discurso.

4.1. ODMs: metas na retórica de desenvolvimento

A adopção da Declaração do Milénio pela Assembleia Geral da ONU em Setembro de 2000, e a reformulação das Metas Internacionais de Desenvolvimento (IDTs) (OECD, 1996) para os ODMs, podem ser vistas como um consenso mais alargado com uma extraordinária diversidade de produto social a abastecer o mercado onde a agenda neoliberal é implementada. Os ODMs providenciaram uma resposta à diversos debates em curso na área de reformas de políticas de desenvolvimento. Forjadas não apenas para responder aos desafios sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento e a agenda neoliberal para uma maior coerência entre as IFIs e doadores, os ODMs foram também desenhados para responder a autoridade moral e a eficácia da Campanha do Jubileo 2000, a qual assustou mais as pessoas em relação a dívida externa, acusando os chamados novos imperialistas em vez de esclarecer as pessoas o que de facto teria acontecido sobre a dívida e o que está a acontecer sobre as novas formas de endividamento no âmbito de financiamento dos ODMs, ERPs/PARPAs, e NEPAD. O que o discurso de desenvolvimento melhor fez foi produzir “especialistas” de *workshops*. Esses sabem com mestria dizer que “a dívida envolve questões bastante técnicas; que são processos

complexos; e que constituem grandes desafios, se tiver que parafrasear o humor de Sucá”³⁰. Por exemplo, a intervenção dum membro sénior de Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) sobre o esclarecimento, por parte dum técnico do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), sobre procedimento de monitoria financeira no âmbito do SISTAFE, é sintomático dessa atitude de não querer chamar as coisas pelos seus nomes, como ilustra a caixa 2.

Caixa 2.

Essa constatação ocorreu num encontro organizado pelo GMD e apresentado pelo pessoal técnico do MPD, que decorreu nos finais de Novembro de 2006 no salão do GMD. O tema central era “Operacionalização do PARPA II”. Após a apresentação, seguiu-se uma sessão de perguntas e esclarecimentos. Muitas das questões cingiram-se a aspectos relacionados com orçamentos e o SISTAFE. Depois de muito divagar em termos de respostas por parte dos apresentadores, um deles, que trabalha directamente com questões de orçamento, ganhou a coragem e disse: “...meus/minhas compatriotas a questão não é tão complicada de entender. O que se passa na estrutura de prossecução financeira de que tenho experiência é o seguinte. Quando tiverdes um orçamento nas mãos precisarão de verificar antes demais que o orçamento tem duas componentes: uma, que é componente de funcionamento, e outra que é a do investimento. Portanto, se quiserdes fazer a monitoria do orçamento ide para aquele componente que prevê mudanças no âmbito de financiamento. Esta será logicamente a componente de investimento e não de funcionamento. Um dos presentes quis saber os porquês, uma vez que precisa-se monitorar todo o dinheiro recebido. Ele, o técnico, esclareceu nesses termos: “...não será nos custos das viagens, encontros de planificação, e gastos correntes que se deve monitorar, mas sim no investimento. Se isso não se verificar, contraria-se a estrutura orçamental, porque estará-se a procura duma coisa num lugar incerto. A este esclarecimento uma funcionária sénior do GMD reagiu nos seguintes termos: que não se devia deixar a componente de funcionamento sem ser monitorada, porque promoveria a corrupção e que não era bom falar daquela forma num encontro como aquele e a sair da boca dum funcionário público, porque se os doadores ouvem, isso não ficava bem para a imagem na situação em que o país se encontra. O funcionário, explicou que a intenção dele era tornar as coisas claras e não defender que se gaste dinheiro (componente de funcionamento sem justificativos.

Embora os progressos no âmbito dos ODMs podem ser monitorados aos diferentes níveis e escalas, Vandemoortele (2002, p. 10) diz que sua natureza primordial é aquela de mensurabilidade múltiplas; e sua narrativa é aquela que sugere medição da mudança já em monção, e não aquela que sugere análise das forças que produzem pobreza³¹. Assim sendo, os ODMs estimulam novas conversas sobre os porquês eles não podem ser alcançados, e o que pode ser feito. Como um quadro do espaço-tempo bem delimitado, metas numéricas, os ODMs implicam, mais que duma forma directa, uma necessária mudança de políticas públicas. Num sentido, eles são o último estágio no compromisso, o menor denominador comum da legítima mudança, o preço da coerência internacional na parceria para o desenvolvimento.

Num outro sentido, eles podem ser usados como instrumentos para mudar as mentalidades, e para pressionar os governos a prestar contas com quem se relacionam no

³⁰ Amade Sucá é membro do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD) em Maputo e trabalha para Keppa em Maputo. Nesse dia ele era moderador do workshop.

³¹ Asia Pacific Civil Society Forum; (2003); *The Millennium Development Goals and the eradication of extreme poverty and hunger*; in Focus on the Global South (ed.); Anti-poverty or Anti-poor? The Millennium Development Goals and the Eradication of Extreme Poverty and Hunger; Bangkok. Available at <http://www.focusweb.org/pdf/MDG-2003.pdf>, accessed August 2006

negócio político. Essa situação não acontece do lado dos PdCs em relação aos cidadãos que clamam capacitar. Há evidências³² que os PdCs não prestam contas nem aos cidadãos dos EIs a quem clamam financiar para tira-los da lama da pobreza e nem cidadãos de seus próprios países. Uma questão fica no ar, se prestam as contas porque não publicam os acordos de financiamentos que fazem com os países em vias de desenvolvimento? Por exemplo, Thomas (2006); Arndt and Oman (2006) apontam que o CPIAs do BM existe como instrumento de avaliação que influencia condições de financiamento desde 1970, só em 2006 é que começam a publicar a fonte das avaliações. Portanto, fora do discurso não há transparência no que se pretende. Os discursos apontam que publicar ou não faz parte da esfera de responsabilidades de cada Estado. Eis que questionamos o conteúdo da chamada transparência. Quando se trata de questões relacionadas com corrupção tem-se publicações de todo o tipo. Esse tem sido o caso do *Freedom House*, *Transparência Internacional*, *Afrobarometer* e outros nos medias nacionais e internacionais que publicam os *rankings* sobre a corrupção.

Também, em 2008 o representante dos PAPs em Moçambique convidou a imprensa para informar que irá diminuir ajuda ao OGE porque o Governo de Moçambique (GoM) não honrou com seus compromissos sobre boa governação e corrupção (Hanlon, 2008). Legítima preocupação, mas o embaixador, representante dos PAPs omitiu de esclarecer aos Moçambicanos como é que foi estabelecido o acordo de financiamento com o GoM. Assinaram acordo à margem do Parlamento Moçambicano, dos representantes eleitos do povo Moçambicano. Quando se presume que as coisas não aconteceram como acordadas vêm ao publico queixarem-se do governo. Se tivessem discutido as modalidades de financiamento com o Assembleia da República e também publicassem os tais acordos antes de assinaturas, teria-se uma situação de transparência desejada que exigir unilateralmente que o Governo de Moçambique, por exemplo seja *accountable* aos doadores e moçambicanos. Esses últimos, nada sabem como foram estabelecidos os mecanismos de cooperação ou parceria para financiamento e quais foram as regras e procedimentos que vinculam os contratos entre os PdCs e EIs. Mais uma vez o poder de discurso de desenvolvimento nos leva a tentar estabelecer a ponto entre o que se diz e o que faz.

A configuração do discurso de desenvolvimento auxilia aos actores externos defenderem-se de ataques sobre a interferência de assuntos internos de seus parceiros estatais. A questão levantada no parágrafo anterior facilmente pode se ouvir quando os PdCs se justificam: temos que privilegiar a soberania (princípio Westfaliano de não interferência/ingerência em assuntos internos) do Estado Moçambicano, invocando procedimentos contratuais, acordos bilaterais ou multilaterais, aparelhados no princípio jurídico *pacta sunt servanda*. No entanto, o embaixador, representante dos PAPs se esquecera que a Convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961 não o aconselha a cometer gafes diplomáticos num Estado que hospeda a missão diplomática da qual é responsável. No discurso imaculado dos PAPs está escondida a violação da Constituição de Moçambique

³² Os debates que opõem John O'Shea e Hans Zomer em 2008, num debate na internet intitulado "*Is aid channelled through African governments a waste of money?*"; Joseph Hanlon e Channing Arndt em 2007, "*Is Poverty Decreasing in Mozambique?*", ilustram a quantas o discurso tem sido o estandarte para a redução da pobreza que acções práticas.

quando os PAPs se colocam acima da AR e também da Convenção de Viena de 1961. Essa é dupla violação de leis e regras diplomáticas.

Os PdCs do GoM, por exemplo, Booth (2003, p. 210), não prestam atenção ao papel da Assembleia da República (AR) quanto a questões de financiamento. Sumich (2007, p. 5) diz que na era do neoliberalismo democrático as principais organizações internacionais, denominadas por comunidade internacional, tais como ONU, BM e FMI, agências governamentais como USAID, DFID, ONGs poderosas como Save the Children e Oxfam, não tem voz única (posicionamento), mas tendem a apoiar programas de liberalização política e económica à vários níveis. Todavia, sabe-se de antemão que os PdCs dependem necessariamente da aprovação, pelos respectivos Paramentos de seus países, dos orçamentos alocados para ajuda externa ao desenvolvimento. Talvez haja ignorância da nossa parte, não vemos nenhuma outra forma fácil e aceitável que os governos dos PdCs, seja ela dos EUA, Reino Unido, Noruega ou Alemão, retire avultadas somas de dinheiro para financiar o desenvolvimento nos EIs sem ter sido discutivo e aprovado pelo respectivo parlamento.

Qualquer acto governamental de financiamento dum Estado fora do seu território nacional é matéria da alçada de política externa. Portanto, os representantes do povo devem saber, discutir e aprovar. Contra todas essas observações que são próprias da natureza política no campo de desenvolvimento, nos nossos dias, os PdCs sabem falar e mobilizar a chamada OSCs e as populações para monitorar as actividades do governo. Em que contexto sócio-político o fazem? Quem elegeu as OSCs? Quem legitimidade tem? Quando isso é feito que lugar é dado ao contexto histórico, político, económico de Moçambique se tivermos em conta que a maioria da população não conhece a lei e seus direitos? Não seriam a AR e os deputados bem vindos a estes debates que os doadores promovem. Porque são evitados? O discurso de desenvolvimento patente nos três documentos é tão escorregadio que permitem tantas inferências de significados. Do discurso de desenvolvimento tudo nos parece moral e legalmente aceitável. Prestando um pouco de atenção nessa matéria verificaremos que os PdCs (PAPs) podem não estar a respeitar a Constituição ao tentarem substituir AR e/ ou violar a Convenção de Viena de 1961, quando os embaixadores se esquecem o espírito das relações diplomáticas. Para além do discurso inserido nas políticas globais de desenvolvimento há interesses económicos e não favores, porque na ajuda financeira tanto os PdCs como EIs pagam. Os primeiros pagam antes e os últimos pagam depois.

Os ODMs, como produtos de discurso do mercado que emergem no contexto do desenvolvimento, representam uma forma de conceber o mundo que carece de qualquer sentido de localização geográfica. Uma vez que participação e empoderamento tem sido normatizadas e burocratizadas através de exercícios de linhas mestras de execução de programas, as metas e objectivos a nível global representam o próximo passo de deslocação de especificidade de cada contexto. Com o manto da credibilidade moral que os ODMs se revestem, eles são simultaneamente símbolo e produto do novo consenso.

Enquanto a referência à ODMs em muitos documentos de políticas públicas tende a ser decorativo, em certos manuais ou projectos de advocacia para boa governação e

desenvolvimento são usadas para sugerir caminhos de mudança. Duma forma geral, advocacia dá maior ênfase no comportamento dos governos, tanto dos EIs e dos PdCs que continuam atados através de redes político-diplomáticas bem estabelecidas e, também socorrendo-se de actividades de *lobby*, nos círculos específicos e através do sistema da ONU em si. A Pesquisa do Jubileu, por exemplo, usa os ODMs para advogar o cancelamento da dívida, anotando que uma acrescida ajuda em termos de fundos provar-se-á ineficaz nos países pobres altamente indevidados (HIPCS), a não ser que haja 100% do cancelamento da dívida (Sachs, 2005; Greenhill, 2002). Por outro lado, caminhos de advocacia sobre os ODMs para as OSCs dos EIs são menos claros. Enquanto isso o PNUD procura reforçar a capacidade das OSCs para monitoria dos ODMs no âmbito da implementação do PARPA, participar no MARP, no âmbito da NEPAD, com esperança de se evitar a “pseudo-participação” (Francisco, 2007).

Académicos e actores das OSCs não estão sozinhos no questionamento sobre porque o progresso dos ODMs, enquanto se apresenta aparentemente alcançável, não está no ritmo desejado. Há uma tensão entre mudar a mentalidade e conquistar os corações com trabalhos de advocacia e *lobby*, e a realidade de mudança de práticas de financiamentos e relacionamento, tanto dos governos dos EIs ou PdCs, assente na noção de que “está-se-na-linha-correcta”, ou melhor, que os progressos estão sendo alcançados e já ha sinais positivos, como *soi* dizer. Uma justaposição de duas análises de diferentes fontes revelam como algumas das assumpções implícitas da narrativa dos ODMs funcionam. A primeira, proveniente dentro da própria ONU, que sugere uma marcha para frente, incluindo forte parceria e profunda participação³³.

“Porque as promessas não são cumpridas? Porque centenas de milhares de povos estão lutando para vencer o efeito roedor diário da fome, doenças e ignorância quando a economia global está experimentando prosperidade sem precedentes?...Duas razões se apresentam virtualmente para todos os países: (i) sub-investimento em serviços sociais básicos, e (ii) acção pública que frequentemente falha em considerar as vantagens das sinergias transversais a nível de sectores...Enquanto os ODMs permanecem sem cumprimento, eles também permanecem exequíveis e com possibilidades de ser alcançados. Liderança comprometida, parceria forte, fundos adicionais e profunda participação dos pobres pode fazer com que o mundo se coloque com determinação para OMDs (Vandemoortele, 2002?).

Que significado tais recomendações tem quando são aplicados num lugar particular e contexto específico? Este é o sujeito do segundo extracto, dum estudo empírico da política doméstica da ERP na Tanzania, o qual aborda a questão de significados que emergem quando a linguagem de desenvolvimento como parceria e participação são aplicados a uma realidade existencial dum contexto.

A estratégia privilegia alocações de fundos às despesas do sector social sacrificando as questões estruturais de longo-prazo tais como os factores de produtividade, o emprego, a viabilidade de agricultura de pequena escala e a sua interligação com a agro-indústria. A responsabilidade do Governo para promover a transformação económica está bastante restrita aos instrumentos de orçamentação por causa da gestão da despesa pública assente na ajuda financeira...A corrente de coordenação e harmonização cimentam os laços entre as partes da parceria e contribui para reduzir os custos das transações da gestão da ajuda. Ao mesmo tempo, esses arranjos também assentam na linha de negociações e desembolso de novos empréstimos nas IFIs. Visto que não existe virtualmente uma supervisão pública democrática de empréstimos externos, existe um sério risco

³³ Vide NEPAD no numero 1. Os parágrafos nesse documento são apresentados em termos de estrutura em numeração

que as linhas de concessão de novos créditos podem conduzir para a rápida acumulação de uma nova dívida para investimentos no sector social... Em suma, a falta duma estratégia para a transformação económica numa concertação com a remoção de obstáculos burocráticos para concessão de novos créditos é mais provável que venha aumentar o fosso da já deficiente dependência da Tanzania à ajuda a longo prazo (Gould and Ojanen, 2003, p. 8; Harrison, 2003, p. 7-8).

Lidas lado a lado, esses dois extratos mostram um preocupante quadro de consequências que não são partes de intenções explícitas da narrativa dos ODMs e ERPs. Apresentando-se ambos os documentos como um produto e instrumento da arena global, os ODMs encapsulam consideráveis suposições sobre como mudanças ocorrem em diferentes campos. Portanto a ideia de uma parceria forte para colocar o mundo “nos devidos carris concernente aos ODMs”, traduz-se num processo que pode reduzir os custos de transações, mas também facilita que novas dívidas sejam contraídas. Suposições acerca de benígnas intenções (Easterly, 2002) das IFIs para criar mudanças equitativas, implícitas nos ODMs, podem ser desafiadas, tanto, por este processo, anota Alexander e Kessler (2003), assim como, pelos processos da eficácia da implementação das ERPs e NEPAD como principais canais para que os ODMs sejam alcançados. As diferenças de abordagens institucionais tem muito peso na configuração de problemas a resolver ao promoverem iniciativas de desenvolvimento nos EIs. Por exemplo a ONU, através da PNUD promove os ODMs enquanto o BM e FMI promovem as ERPs no quadro do *Poverty Reduction Credit Support* (PRCS) e *Poverty Reduction Growth Facility* (PRGF) respectivamente. Mas em termos de discurso nada indica que haja discordâncias porque a linguagem está tão bem esculpida que exige um exercício de introspecção para compreendermos o que se pretende comunicar.

As metas dos ODMs são globais e quantitativas e foram estabelecidas em linha com a corrente global, e não na base de correntes históricas para qualquer região ou país específico. Será erróneo, por exemplo, lamentar que a Africa Sub-Sahariana ou Moçambique não vão atingir os ODMs. Esses objetivos e metas não foram estabelecidos especificamente para cada região ou país. O espírito da DM não era para impor o denominado padrão para todos para apreciação e comparar o desempenho de cada país, independentemente de diferenças de antecedentes históricos, disponibilidade de recursos naturais e desafios particulares. Todavia, tem sido comum interpretar os ODMs como um critério uniforme para o desenvolvimento humano. Declarações, como, “55 países estão fora dos carris para atingir esta meta” ou “Africa Sub-Sahariana atingirá aquela meta em 2070” exemplifica esta má interpretação dos ODMs. Interpretar os ODMs como um critério uniforme condenará inevitavelmente mais que metade de países à categoria de “pobres implementadores”, desta forma minando o apoio para as metas globais entre políticos e o público em geral (Vandemoortele, 2002; Owusu, 2006).

Um dos grandes problemas no discurso sobre os ODMs é a pretensão intenção de não querer-se reconhecer que as metas globais devem ser configuradas de tal forma que: (i) reflectam a sensibilidade do contexto nacional – essencial para gerar o sentido de posse nacional, o denominado *ownership*. Se os ODMs visam encorajar os PvDs a envidar esforços para um progresso acelerado, sua aplicabilidade somente pode ser testada ou julgada de acordo com o que é realisticamente alcançável, no contexto específico de cada

país, dada as circunstâncias em que se encontra. Não seria coerente classificar as metas nacionais como não sendo ambiciosas só para agradar correntes globais ilusórias. Desenvolvimento económico é resultado de trabalho, realismo, audácia política e outros factores, tudo menos milagres; (ii) considerem fases intermédias (não fases de Rostow) de implementação para manter e animar a determinação política e garantir a prestação de contas em tempo realisticamente útil. Os ODMs não ligam a agenda política do governo do dia. Os objectivos de longo-prazo, por si só, quase que não poderão ajudar a dar forma a reforma de políticas em curso e planos de acção porque as datas limites estão bastante longe, num futuro que podem não influenciar a agenda política dum governo no poder que tem um mandato de apenas cinco (5) anos a renovar em duas legislaturas, excluindo Omar Bongo no Gabão e Denis Sassou Nguesso no Togo que estão no poder há mais de dois mandatos. Os proponentes de ODMs em Washington se esqueceram-se que os mandatos de maioria dos governos em África, sob a corrente de democratização é apenas de 2 mandatos (10 anos). Uma iniciativa que vá para além de 20 anos pode, até certo ponto não inspirar interesse dos decisores políticos no poder. Poderíamos até considerar outros aspectos como proposições de acções limitados ao tempo útil, consistente com alocação de recursos que assegure o mínimo de certeza de execução. No contexto internacional metas globais tem seu lugar, mas devem ser colocadas e interpretadas realisticamente para que não observemos silêncio no ano de 2015.

4.2. ERPs: práticas de redução da pobreza

As ERPs representam um modelo de políticas que tem suas origens nos espaços de políticas supranacionais, mas que são projectadas para os processos de políticas públicas nacionais existentes. Elas envolvem uma diversidade de actores, alguns a nível supranacional, mas também agentes de governos nacionais, OSCs, ONGs internacionais e PdCs. Uma situação inquietadora se apresenta. Como é que as ONGs, que são instituições não governamentais sentem-se no direito de fiscalizar as atividades dum Estado, controlar ou monitorar um orçamento que não sabe qual foi a fonte? O consenso apregoado inamente na linguagem de desenvolvimento explica essa forma de fazer o negócio político, assente no discurso do mercado neoliberal, no contexto de reformas de políticas nas áreas de comércio e desenvolvimento. O que falta em muitos sectores das ONGs nacionais, OSCs nacionais é a noção clara de que BM, FMI, IFIs são instituições financeiras e fazer *business* é sua função primordial e nada de encantamentos sobre propalados “muito dinheiro doado” e que os governos não fazem nada. O que significa “não fazer nada”, com “muito dinheiro doado” como muitas ONGs, OSCs clamam saber? Ninguém sabe convencer a ninguém. Como o negócio é conduzido entre os governos dos PdCs e dos EIs, melhor regra insera-se na máxima popular do povo Gitonga: “*negócio nha parte, família nha parte*”.

O modelo é também projectado envolvendo agentes para governação descentralizada, OSCs para prestação de serviço, cidadãos e os pobres, estes, últimos, ostensivamente ocupando o último lugar. Os discursos de desenvolvimento são transformados pelos actores em rede de alianças os quais contrariam esses domínios de diferenças. Os sanitizados significados de consenso a partir do fulcro do discurso são continuamente refratados. Os termos redução da pobreza e participação são refratados pelos modelos das ERPs, ODMs e NEPAD a níveis nacionais dos EIs no âmbito de *ownership*,

empoderamento e parceira, sejam elas parcerias inteligentes ou oportunas. Nesta instância, os pares são completamente co-dependentes. O estudo feito por Gould e Ojanen (2003, p. 30) sobre a ERP na Tanzania discute profundamente os significados de *ownership* e parceria que emergem da implementação:

As agências internacionais de ajuda convenceram os representantes dos Estados para refazer suas relações de ajuda multilateral para que se enquadre na nova geração de “parceira”. Sob os termos dessa parceria, a comunidade de doadores promete aos governos dos Estados em África maior sentido de pertença (*ownership*) das suas políticas sociais. Para a liderança eleita, o principal incentivo foi o aumento do espaço para manobras políticas que o “parcial” alívio da dívida externa pode providenciar. Como retorno, os governos recipientes ou parceiros são exigidos a comprometerem-se a um programa de condicionalismos-múltiplos da reforma do Estado³⁴.

Examinados no contexto, que no deslocado mundo de consensos, os significados de *ownership* de políticas, parceria e harmonização circunscrevem o legítimo terreno dos actores de desenvolvimento para um raio de acção de outros actores nos governos. A natureza de *ownership*, actualmente criada através da parceria dos ODMs, ERPs e NEPAD é associada, a um pequeno grupo de actores (Eyben, 2004; Owusu, 2006), de tal sorte que, “eles já não são mais capazes de imaginar outras possíveis formas de perspectivas de formulação de políticas públicas”. Para o caso de Moçambique a atitude de um oficial sénior da NEPAD em 2002, descrita na caixa abaixo sugere essa constatação.

Caixa 3.

No ano de 2002, quando eu era estudante do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), fomos dados a tarefa de fazer uma leitura analítica de documentos de políticas públicas. Eu e mais três colegas, por causa da pertinência na altura dos discursos sobre NEPAD, optamos em fazer leitura analítica desse documento. Para tal, foi-nos indicado o Dr. Firmino, professor na UEM que estava envolvido no processo. Como é de costume neste país usar credenciais para obter qualquer tipo de informação, o ISRI facultou ao grupo de uma credencial para as entrevistas. Qual não foi nosso espanto? Ele recebera a credencial e disse que estava bastante ocupado e que só poderia dispensar parte do seu tempo se nós tivéssemos que mobilizar nossos colegas de turma para uma palestra alargada no ISRI sobre o tema. Queríamos informação e não tivemos outra alternativa senão negociarmos com o regente da Cadeira de Relações Económicas Internacionais, a ajudarmos a convencer nossos colegas, que também tinham, seus trabalhos para a tal palestra. Finalmente a palestra fora marcada para sábado as 8:30am, mas o palestrante só chegou depois da 10:00am, e encontrou pouca gente no local.

Porque meu grupo é que estava mais interessado teve de esperar. A apresentação foi rápida e com recursos a vocábulos próprios de político que de técnico. Seguiu-se a sessão de perguntas e esclarecimentos. O que eu estava a procura na apresentação dele sobre o NEPAD, estava muito a quem da minha pobre percepção dum estudante de segundo ano. Pedi a palavra e expus a minha questão nos seguintes termos: Dr, no NEPAD fala-se de combate ao afro-pessimismo, estancar a fuga de cérebros da África para países desenvolvidos. Como é que será resolvido se a implementação de NEPAD depende de financiamento externo? Parece-me que as questões internas de cada país de África estão negligenciadas no documento. Como vai-se pagar os salários de intelectuais nacionais na diáspora queiram regressar e trabalhar no país? As lideranças africanas estão preparadas para aceitar ideias que essa gente possa trazer? Até que ponto essa parceira é sustentável na sua óptica como académico? E...logo ele me interrompeu para dizer literalmente: “olha que os doutores já sentaram e discutiram há muito tempo sobre essas questões. Os doutores africanos já pensaram sobre isso. O importante é esse processo de formação que estamos a fazer para que vocês percebam o que deve ser feito e se juntem a causa. Fique descansado e que já pensamos sobre isso. Quem tem mais perguntas?, solicitava ele.

³⁴ Informação adicional sobre o assunto vide DFID (2006); *Eliminating World Poverty. Making Governance Work for the Poor*. UK. Este é o documento conhecido por *White Paper*.

O discurso de desenvolvimento apresentado na Caixa 3, pode reforçar o *status* e aumentar o fosso entre os especialistas e principiantes, criando um círculo fechado de pessoas que partilham por conveniência linguagem comum. As palavras mestras que formam a narrativa dos ODMs, ERPs e NEPAD, tais como redução da pobreza, participação, *ownership*, empoderamento, parceria e outras, podem criar uma espécie padrões de exclusão, implicitamente sugerido pelo palestrante quando disse que “os doutores já pensaram”. Curiosamente, em 2002 a maioria dos Parlamentares Moçambicanos negaram ser entrevistados sobre a matéria porque não sabiam o que era NEPAD. Era óbvio, os doutores já tinham pensado e os MPs não precisavam de se preocupar em saber ou discutir a natureza do assunto sobre desenvolvimento abordado na NEPAD.

Referimos algures neste texto que a retórica discursiva política sobre o desenvolvimento pode estabelecer significados que elucidam e animem conversas, mas não reunirão consensos dos utilizadores de tal discurso pois vai requerer certa negociação, mesmo que seja académica. A dinâmica de quem é permitido participar nessa negociação determina como o modelo discursivo é transformado e traduzido em prática. Brock e Cornwall (2005) anotam que, as dinâmicas de *ownership* de políticas nesse círculo fechado estão em contrariedades com a própria narrativa dos ODMs, ERPs e NEPAD, as quais sugerem, que uma alargada posse social de políticas públicas deveria ser criada através de participação. Todavia, na implementação dos ODMs, ERPs/PARPA ou NEPAD, os desenhados processos consultivos para criar a *ownership* nacional de políticas públicas, descritos neste trabalho, “conceptualizaram participação duma forma limitada” (Graig and Porter, 2006).

Após aprovação do PARPA em 2006, previa-se a divulgação do mesmo inserido na Estratégia de Comunicação. Nem uma e nem outra coisa chegou a ser divulgado como se esperava. Num projecto da Christian Aid e Trocaire e num trabalho conjunto realizado pelas Organizações Religiosas de Moçambique, nomeadamente Conselho Islâmico de Moçambique, Conselho Cristão de Moçambique e Igreja Católica (Arquidiocese de Maputo, Dioceses de Quelimane e Pemba), cobrindo as províncias de Maputo (5 distritos), Zambézia (todos os distritos) e Cabo Delgado (todos distritos), de Fevereiro de 2006 a Março de 2008, constatou-se que PARPA I e II não tinham sido divulgados. Os próprios Administradores Distritais tinham vaga ideia sobre a natureza dos documentos. O que sabiam era o quadro do discurso político sobre o combate à pobreza. Esse tipo de posicionamento discursivo, muitas das vezes marcha contra o planificado que desrespeita o ritmo do processo doméstico de políticas (Knoke & Morazan, 2002). Essa limitação pode induzir à descoordenação de acções por parte do implementadores e até a exclusão de certas camadas sociais, por exemplo os portadores de deficiência auditiva, visual e outros. Os ODMs, ERPs/ PARPAs e NEPAD oferecem silêncio absoluto nessas questões.

Anote-se que o MARP, cujo entendimento actual (2007/08) se distancia do que foi propalado em 2002, teve aderência do GoM só em 2007. Para além de nível de educação e acesso à informações chaves, os acordos de financiamentos, e outras informações relevantes, ainda se circunscrevem ao circuito de matérias restritas, que nem o *forum*

denominado de Observatório da Pobreza (OP) tem acesso. Não se pode estranhar os questionamentos do Centro de Integridade Pública (CIP) em Dezembro de 2008 através de seu director sobre a transparência da preparação do OGE, embora nem o OP ou CIP tem competência legal para o efeito. Ademais, o OP ainda (2008) não está legalmente instituído. Nesses casos o que pode acontecer, é convidar pessoas a participar em *fora* cujas regras e procedimentos, ideologia e processo não são conhecidas, o que torna oneroso conceber a finalidade e as oportunidades que tal participação insira.

Não somos apologistas e legalistas no sentido de que tudo e mais alguma coisa tem de ser legalizado para ser operacional em Moçambique, pois de nada serve a lei se apenas for letra morta. A questão que frisamos aqui aponta para a eficiência e eficácia desses *fora* para debate aberto e responsável dos intervenientes chave no processo de combate a pobreza. É preciso acautelar com sagacidade a interacção entre representantes de PdCs, GdM, OSCs e outros intervenientes, donde esperamos que qualquer acto resultante dessa interacção não seja mais um encontro de cavalheiros, mas acto que vincule reciprocamente os que reduzem ou combatem a pobreza em nome dos pobres. De referir que, os únicos *fora* legalmente estabelecidos são as Instituições de Participação de Consulta Comunitária, regidos pela Lei 8/2003; Decreto 11/2005. Geralmente, esses modelos oferecem espaços limitados para o engajamento das OSCs convidadas, cujos pontos de vistas, para além do consenso, se são alguma vez expressos, raras vezes são encaminhados para os documentos finais, devido a pressão de tempo por parte dos participantes que são informados sobre os eventos à última hora e sem agenda de trabalho em mãos. Craig e Porter (2003, p. 53-69) rotulam esse fenómeno de “participação política de substituição”. O papel participativo das OSCs no processo dos ODMs, ERPs/PARPA, NEPAD e até o MARP, não é necessariamente congruente com a sua forma de existir e funcionamento e apresentam consideráveis contradições entre o discurso e a prática (Lister and Nyamugasira, 2003, p. 93).

No mesmo diapasão, no quadro burocrático e na organização política, o processo de implementação dos ODMs, ERPs e NEPAD inspirou a sociedade ao significado binário de participação e *ownership*. Incrível que pareça, esse processo psicológico demonstrou o que a participação, *ownership* e empoderamento sobre políticas públicas e até redução da pobreza não significam. *Ownership* de políticas públicas num Estado, por exemplo, raramente significou a participação dos actores eleitos democraticamente no processo dos ODMs, ERPs, NEPAD³⁵ e MARP. As análises sobre a pobreza apresentada nos ERPs/PARPA e NEPAD não são estruturais, mas conjunturais após a crise de 1997-1998, quando paradigmas do “Estado-capaz, redução da pobreza e neoliberalismo inclusivo emergiu” (Craig and Porter, 2006, p. 63). Nem a nível internacional nem a nível nacional, a distribuição de recursos, rendimentos, capital humano e poder é analisada e compreendida com profundidade (Whitehead, 2003). Fala-se da falta de capital humano em África, mas tem-se escassas e profundas reflexões sobre a fuga de cérebros e o papel de intelectuais Africanos na diáspora. Muitos comentadores anotam que as ERPs/PARPA raramente variam, usualmente prescrevem os três ou quatro instrumentos

³⁵ Em 2002/03 era bastante constrangedor ver a maioria de parlamentares moçambicanos sentirem-se embaraçados quando entrevistado por órgãos de comunicação social (TVM, RM) para emitir opiniões sobre NEPAD.

básicos que espelham o quadro do Relatório Mundial de Desenvolvimento (WDR/RMD) de 2000/1. Craig and Porter (2003, p. 53-69), anotam:

O silêncio dos PRSP na presença de crescente preocupações levantadas sobre o pervassividade do poder desigual no mercado, consolidação do poder corporativo, migração restrita e acesso à economias fortes, e realidades políticas locais...têm alimentado críticas. Promover a integração global de metas universais, enquanto premanecem em silêncio sobre questões de poder, os PRSPs acentuam o receio dos críticos, que eles servem como um instrumento de interesses económicos hegemónicos.

As ERPs estão também notavelmente em silêncio na questão da implementação a nível da governação descentralizada. Aqui, onde a ERP é mais ou menos outra política de um governo central distante, os significados existentes de participação e redução de pobreza foram construídos, não apenas na base da exposição aos discursos de desenvolvimento internacional, mas através de experiências vividas de planificação local e estruturas dos Estados noutros cantos do mundo. Essas experiências estão muitas das vezes em contradição, não apenas com a visão da ERP nacional, mas também com visões positivas sobre *ownership*, parceria, participação e empoderamento postuladas pela narrativa do consenso supranacional. Uma imagem de um encontro de planificação num sub-Concelho Distrital em Uganda, baseada em notas de campo produzidas por Brock (2005), ilustra algumas das disjunções de significados a qual a desconexão entre mundos se apresenta.

Caixa 4.

A administração do Sub-Conselho distrital organiza um encontro para quatro dias como parte intrínseco ao processo de planificação em curso no país. Orgulhosamente, o planificador distrital diz-nos que este é um processo “participativo, de base para o topo”. Tem em vista contribuir para um plano de desenvolvimento localmente assumido, o qual ditará como os recursos provenientes de alívio da dívida, garantidos pelo governo através da elaboração do PRSP, serão gastos na redução da pobreza. Conselheiros eleitos dos diversos segmentos a partir das aldeias, paróquias e noutras áreas da administração do distrito, em conjunto com representantes das OSCs, foram convidados para tomar parte no encontro.

Um dos facilitadores do encontro diz-nos que o objectivo do encontro é para “dizer aos representantes dos sub-concelhos do distrito quais são as estratégias políticas do governo para que estes corrijam seus planos a vários níveis no distrito em conformidade com as directrizes emanadas do governo”. Entre os participantes contam-se 120 pessoas, dos quais 10 são mulheres. Sentam-se em linha numa sala de aulas, onde todos se viram para uma plataforma, no qual vários oficiais, todos homens, estão sentados. “Análise da situação” dos sectores de água e saúde são feitas a partir da plataforma. Para cada sector, o funcionário público responsável do distrito levanta-se da plataforma e dirige-se a audiência, escreve pontos chave no *flipchart* em letras tão pequenas e não podem possivelmente ser legíveis a partir da segunda linha da audiência, mesmo se a audiência fosse constituída de gente somente letrada. A apresentação é dificilmente audível a partir da primeira fila da frente, e os da trás ficam à sua sorte; e é em Inglês, não a língua local. Durante a apresentação, um dos funcionários públicos salienta que “existe nesse processo um papel reservado à responsabilidade da comunidade – mobilizar a participação da comunidade – contribuindo com mão-de-obra e material aos programas do governo”. Ele observa que “a comunidade tem de apresentar suas exigências fazendo contribuições realísticas”.

No fim da apresentação sobre o sector de águas, há um convite para que questões sejam apresentadas, e um homem levanta-se e questiona sobre a situação de dois poços na sua aldeia que se encontram numa situação de desespero e o que o sub-Conselho poderia fazer para inverter a situação. Como resposta é respondido abrupta e agressivamente, “qual foi a sua contribuição para inverter a situação? Voce quer mesmo água daqueles poços?” Ele é incapaz de responder à essas perguntas, e derrotado, senta-se. Da audiência, uma outra pessoa faz outra tentativa, mas é ignorado pelos os que estão na plataforma.

No fim do encontro os organizadores dirigem-se a audiência. “O principal objectivo de termo-nos reunido aqui é para termos consciência e assumirmos esses nossos problemas. Depois de assumi-los como nossos,

pergunte-se cada um de vós, porque. Como podemos partilhar as responsabilidades? Quem deve resolver o problema? Como pode-se encontrar essa pessoa para resolver o problema? Expondo-nos a nós mesmos surgem as nossas respostas”.

Semanas depois do encontro encontramos-nos com o funcionário público do sub-Conselho a espera de autocarro para ir a Sede do Distrito. Ele vai apresentar o plano de desenvolvimento do sub-Concelho, que é produto do encontro de planificação que assistimos. Este plano escrito a mão é organizado por sector – saúde, produção, educação, administração, e por aí fora. Cada plano sectorial está na forma do *flipchart*, com colunas para problemas, objectivos, estratégia, actividade e fonte de financiamento. O objectivo do sector de produção é “alívio a pobreza e melhoria das condições de vidas da população local”. Somente o plano do sector da saúde tem alguma coisa escrita na coluna de “fonte de financiamento”. O funcionário público nos diz que nada lhe foi dito no distrito sobre qualquer fonte de financiamento, ou sobre quanto dinheiro está disponível. ‘Nem todos segredos podem ser revelados para nós, ao nosso nível’.

Enquanto que uma amostra como esta obscurece a complexidade da dinâmica política local, serve para ilustrar as refracções de significados abordadas acima. Processo participativo orientado pela demanda da acção do cidadão; alívio a pobreza e *ownership* são termos, todos eles investidos de significados que radicalmente diferem do imaginado mundo descontextualizado da narrativa do consenso. Um processo participativo, como a Caixa 3 e Caixa 4 ilustram, é aquele no qual os participantes não fazem perguntas, e são ditos o que fazer. As exigências que orientam o desenvolvimento local são feitas de tal forma que configuram contribuições de matérias fictícias. O tal *ownership* de políticas é fabricado através dum testemunho inaudível de rendição face aos problemas e uma ilegível rendição de soluções.

O discurso sobre ODMs, as ERPs e NEPAD representa narrativas sedutivas, persuasivas e com poder normativo difícil de questionar. Mas são também profundamente descontextualizadas vistas do tipo do cenários descritos neste texto. Elas dão maior foco a contemplação da audiência cívica de desenvolvimento no centro do Estado, onde o círculo da consultação tem sido emanado ao serviço de um benigno pacote de metas, objectivos e visões estruturados com determinação, numa forma assimilada da linguagem do imperativo moral, todavia estranha a realidade que se apresenta. O discurso de desenvolvimento ajuda -nos a esquecer problemas reais sobre pobreza, e ficamos como que espectadores extasiados às cenas num palco de teatro que nos faz momentaneamente esquecer os buracos da estrada que nos leva a casa.

Podemos anotar algumas implicações nisso. Primeiro, desvia as atenções das pessoas do discurso político e as direcciona para dentro dum único país, distante não apenas dos espaços da governação descentralizado, mas também dos espaços não-consultivos, centros de poder, onde decisões e negociações importantes ocorrem. Segundo, para além das fronteiras nacionais omissas nos três documentos, o modismo linguístico inserido nessa situação desvia a atenção de pessoas dos países e regiões do mundo que são menos dependentes da indústria da ajuda externa, como Singapura, Vietnam, Korea do Sul ou China, mas onde a massa da pobreza e desigualdade são assuntos com uma ressonância política diferente. Por exemplo, enquanto combatia-se a venda de bens nas bermas das estradas nas cidades de Moçambique, Maputo particularmente entre 2005/6, em visita a Londres, na Inglaterra em 2006, observamos que se organiza a venda nas bermas das estradas.

3.3. NEPAD: panaceia ao desenvolvimento em África?

Bastante inquieto questiona Ngwane (2002) em Porto Alegre:

“Até quando a África deve sofrer? Depois de séculos de exploração, escravatura, colonização, destruição, neo-colonialismo, apartheid, África enfrenta actualmente as devastadoras políticas neo-liberais. África continua sofrendo de doenças, fome, pobreza e é impotente de controlar os seus recursos e o seu destino. Como e quando isso terá seu fim?”

Três Chefes de Estado, nomeadamente Thabo Mbeki de África do Sul, Abdelaziz Bouteflika de Argélia e Olusegun Obasanjo da Nigéria, surgem a oferecer uma solução para os problemas de África, denominada de NEPAD que “é um programa de UA que materializa a visão holística desenvolvida por estes e outros líderes Africanos numa moldura de parceria entre os países africanos com o objectivo de promover o crescimento económico e desenvolvimento sustentável de África” (Mucavele, 2002)³⁶.

Diversas opiniões foram levantadas em *fora* internacionais sobre NEPAD. Os defensores de NEPAD advogam que embora tenha já havido documentos com boas e desafiadoras declarações públicas da liderança em África, como Plano de Acção de Lagos, em 1980; *African Priority Programme for Economic Recovery* 1986-1990 (APPER) e o *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation* (AAF-SAP) in 1989, a NEPAD representa a primeira vez que os líderes africanos têm procurado colectivamente influir na natureza e no conteúdo das relações entre os governos dos PdCs e dos EIs sobre ajuda externa; que a ambição deles é de afastar a África e os africanos da sua posição actual de suplicantes internacionais de ajuda externa; e, que desejam construir relações baseadas em obrigações mútuas entre os governos dos PdCs e EIs. Dois extratos do texto da NEPAD ilustram e lê-se nos seguintes parágrafos:

5. “...os Africanos não estão apelando nem para uma mais acentuada dependência através da ajuda, nem para concessões marginais.” E, parágrafo 6. “...parceria global baseada numa responsabilidade partilhada e interesse mútuo.”³⁷

A linguagem que condimenta NEPAD comove e induz as pessoas sentirem-se que uma verdadeira oportunidade para a mudança na África surgiu e que não devemos perde-la. Todavia, África encontra-se imobilizada por inúmeros factores, desde a armadilha da dívida externa, acordos desiguais de comércio, condicionalismos de ajuda, resultante dos PAEs impostos a África pelas instituições financeiras internacionais, questões político-militares e até a capacidade de utilização eficiente do capital humano existente em África. O discurso sobre afro-pessimismo, evitar a fuga de cérebros ou atrair intelectuais na diáspora tem sido desafiada pela incapacidade dos Estados em África em absorver os recém graduados das universidades nacionais e estrangeiras, assim como a atitude perante o trabalho. Nesse envólucro linguístico não é difícil de perceber que a preocupação dos líderes africanos se centra mais em atrair investimentos e qualificar para empréstimos, que conduzir um processo de sobrevivência dos Estados na base das suas

³⁶ A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África. O que é? Como participar? Documento apresentado numa palestra organizada pela AMECON para debate do dia 27 de Novembro de 2002, Maputo, por Dr. Firmino Gabriel Mucavele.

³⁷ NEPAD, Números “5 *African are not appealing neither for the further entrenchment of dependency through aid, nor for marginal concessions.*” e “6...*global partnership based on shared responsibility and mutual interest.*”

próprias capacidades. Poderíamos colocar as questões desta maneira: será que o Mobuto com os recursos minerais que o Zaire (Congo RDC) possui precisava de ajuda externa ou de comércio transparente? O que impede Dennis Sassou Nguesso, Omar Bongo de tornar seus países em desenvolvidos? Ou o que faz com que a elite política ou económica em Africa durante os mandatos não consigam elevar níveis de desenvolvimento? Oportuno seria recuperar os ensinamentos da história, arregaçar as mangas e conduzir as economias dos Estados Africanos com autonomia como defendeu Keynes, quando disse:

“Me simpatizo mais com aqueles que minimizariam, que com aqueles que maximizariam constrangimento económico entre as nações. Ideias, conhecimento, ciência, hospitalidade, viagem/turismo, essas são as coisas que por sua natureza sejam internacionais. Mas deixe-se que bens sejam produzidos a nível doméstico sempre que for razoável e convenientemente possível, e acima de tudo, deixe que as finanças sejam primariamente questão nacional”
Keynes (1933, p. 76).

Oportuno seria também reflectir objectivamente sobre como que os discursos sobre desenvolvimento são conduzidos nos últimos anos. Cremos que perpétua acusação à aqueles que conduziram África para os níveis de desenvolvimento a que está actualmente tem de ser vista num prisma de partilha de responsabilidades com as elites africanas, quer políticas, quer económicas. Pode-se acusar o vizinho por não ter sido solidário, quando uma família, recém instalada na povoação, passa fome. Mas depois de mais de três décadas é inconcebível que o vizinho vá publicamente dizer que a causa da sua pobreza hoje reside na falta da solidariedade dos seus vizinhos. Todavia, reconheça-se que determinados actores políticos agiram em conformidade com a situação em que viviam e os meios a seu dispor. Acredita-se que muitos líderes nacionalistas Africanos teriam dado o seu melhor para o efeito. Não se vai procurar glorificar o que os actores da NEPAD prometem cumprir em termos de discurso. O discurso da NEPAD sugere que os líderes nacionalistas Africanos, seus programas e suas iniciativas de desenvolvimento falharam, apontando que a solução agora está na NEPAD. Mas se prestarmos atenção e fazermos uma análise cuidada do que a linguagem da NEPAD advoga para mudar a situação actual de África, verificaremos que precisamos de um pouco mais de coerência discursiva.

Analistas como Owusu (2003), Easterly (2006); Mackenzie (1992); Ihonvbere (1996); Bond (2000), apontam que a maioria dos problemas de África permanecem os mesmos, exceptuando os referentes às independências. Solucioná-los não passa apenas por uma simples elaboração de um programa condimentado com musicalidade sonora do discurso. Como é que a NEPAD vai erradicar a pobreza em África? Como é que ela aborda a questão da dívida externa, ajuda externa, financiamento, relações de poder e muitas outras questões que estão implícitas no documento de Abudja, mas que ficam diluídas na nova linguagem de desenvolvimento? Para além de boas coisas que se dizem que serão alcançadas NEPAD enfrentou muita oposição em África, pois era visto como um instrumento para reforçar a dominação Ocidental sobre África³⁸. Dentre as várias críticas divulgadas em 2002, por membros de 40 movimentos de OSCs em Africa, é de referência

³⁸ <http://en.wikipedia.org/wiki/NEPAD>

a Declaração da Sociedade Civil Africana sobre NEPAD³⁹. Podemos sumariza-las de seguinte forma: (i) que NEPAD está mais preocupado em angariar e mobilizar recursos financeiros externos, constituindo-se dessa forma um programa de cima para baixo dependente de governos dos PdCs, elites africanas e corporações multinacionais, em vez de começar a partir dos povos de África e sendo apropriado pelos Africanos; (ii) que NEPAD é assente numa herança neoliberal dos programas de ajustamento estrutural que minaram a democracia e abriram o foço de crises em África; (iii) que as promessas de boa governação e democracia servem apenas para satisfazer aos governos dos Parceiros de Cooperação (PdCs); (iv) que a referência à direitos humanos e HIV-SIDA são superficiais e condimentadas de retórica para que o assunto se torne agenda de importância real; (v) que NEPAD apoia e promove privatizações, os quais são hostis ao princípio de posse sobre os recursos Africanos que os povos Africanos tem privilegiado direito; (vi) que NEPAD mobilizará recursos naturais de África para exploração estrangeira e saque; (vii) que NEPAD não - como eles acreditam que deve - apoia cancelamento total da dívida externa; (ix) eles rejeitam o modelo de crescimento de exportações orientado, do qual NEPAD se encobre como se fosse algo prejudicial para África; (x) que NEPAD ao promover profunda integração no sistema da económica global serve os interesses dos Estados economicamente mais ricos.

Dado ao contexto em as preocupações são levantadas e o consenso sobre o discurso de desenvolvimento o cepticismo é deluído e mesmo aqueles que rejeitam o discurso se conformam com ele porque as estruturas que esculpem as palavras e as promovem prosseguem objectivos ideológicos que não pode ser limitado por opiniões de instituições que no fim do dia precisam de financiamento para poder discordar. O discurso de desenvolvimento absorve a todos e até precisamos de usar os mesmos termos para manifestar as nossas dúvidas sobre a coerência e convicção dos discursantes.

5. Reformas e Agenda de Boa Governação

Desde os primórdios dos anos de 1980 o termo “governação tem sido extensivamente usado pelas IFIs, PdC bilaterais e multilaterais, Chefes de Estado e Governo, ONGs e OSCs e outras entidades quando abordam questões relacionadas com desenvolvimento. O uso generalizado desse termo nos últimos anos leva-nos a fazer as seguintes perguntas: Primeiro, o que significa governação para investidores externos, PdCs, doadores, decisores políticos, formuladores de políticas públicas e aqueles com responsabilidades de implementar essas políticas com fim ultimo de alcançar desenvolvimento nos PvDs? Será que governação acrescenta algo de novo ao processo de desenvolvimento ou é apenas mais uma palavra com musicalidade sonora agradável? Esses são alguns aspectos que precisamos de considerar quando usamos o conceito de governação na perspectiva de desenvolvimento.

Governação Significa Desenvolvimento? O que é Governação?

Considerável número de académicos providenciam-nos um manacial de tentativas de definição do termo “governação” que tem sido usado quer para propósitos de financiamento ao desenvolvimento nos PvDs. Para além das definições no Anexo 1,

³⁹ *African Civil Society Declaration on NEPAD*. 40 African NGOs Denouncing NEPAD, July 2002; (<http://www.urfig.org/news-africa-nepad-civil-society-declaration-pt.htm>)

retenhamo-nos as definições de três autores, nomeiadamente, Stocker (1998), Alcántara (1998) and Krahman (2003). O primeiro usa uma abordagem dos sistema institucional; o segundo, uma perspectiva desenvolvimentista; e terceiro, faz uma análise sistémica-unitária.

Outros académicos investigaram também sobre esse assunto. Craig and Porter (2006, p. 70-73) entendem governação como conceito político que foi artisticamente operacionalizado pelo BM com o propósito de separar a esfera política do campo técnico, no entanto permitindo que os governos, o BM e todos ponham-se mãos à obra no negócio de desenvolvimento. Dois documentos do BM são de suma importância: um entitulado *Governance and Development*, e o outro *Governance: The World Bank Experience*, publicados em 1992 e 1994 respectivamente. Foram identificados três distintos aspectos que caracterizam governação: “ a forma de regime político; o processo através do qual autoridade é exercida na gestão da economia e recursos sociais do país; e a capacidade do governo em desenhar, formular e implementar políticas públicas e, em geral, efectivo desempenho de funções governamentais” (Graig and Porter 2006, p. 71). Toda a questão sobre governação, como esses autores percebem, na abordagem do BM, centra-se em estirpar a corrupção. Essa interpretação está em consonância com o chamado *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIAs) um dos compactos do BM, que contem 16 critérios de avaliação, divididos em quartos grupos, dos quais o quarto é o critério principal, denominado por “factor de governação”, (Arndt and Oman, 2006, p. 27).

Um outro autor usando também a visão do BM, Hydén (1999, p. 70), refere “governação” como sendo o “uso da reforma política para reforçar prospectivamente a implementação efectiva de políticas”. Acrescenta dizendo que os doadores usam o termo quando referem ao processo de democratização no sentido “múltiplos centros de processos decisórios, quer na formulação de políticas públicas ou jurisdição territorial”, Hill (2003, p. 1). Todavia, o BM foi repreendido pelo Hydén (1999) por ter “inventado o conceito de governação”, que recai fora da alçada do seu mandato, reflectido nos Artigos do Acordo do Conselho Geral, que proíbe o BM de interferir em assuntos políticos dos Estados Membros. No artigo IV, Secção 10 do acordo mencionado, Graig and Porter (2006, p. 71) le-se que “o BM e seus oficiais não interferirão em assuntos políticos de nenhum membro nem deverão ser influenciados nas suas decisões pelo carácter político dos membros ou membros preocupados com esses assuntos”. Outros académicos, tais como Bardham (2002), Sulton (1999), Arndt e Oman (2006), ao definirem governação, também usaram a perspectiva do BM acima citada.

Retornando aos três académicos mencionados no início desta sub-secção, Stocker (1998, p. 2), define governação usando cinco proposições fundamentais ao considera-la como complexo quadro institucional e actores cujas preocupações para resolver questões política, social e económicas, num mundo em constante mudança, não reconhecem limites de interdependência na partilha de responsabilidades. Ele sugere que a complexidade de instituições e actores a níveis local, nacional, regional e supranacional diluem as fronteiras de responsabilidades devido a dependência de poder intrínseca à natureza de suas relações numa acção colectiva, tais como, processos organizacionais, negociação de um objectivo comum a ser alcançado, a troca de recursos, bens e serviços

e o estabelecimento de regras de jogo dos participantes. Sua visão de fazer recuar o Estado parece ser uma etapa necessária para insuflar auto-regulação de redes de interacção entre instituições e actores e ao mesmo tempo possibilitando o Estado usar novos instrumentos e técnicas para providenciar orientação apropriada.

As cinco proposições que Stocker (1998, pp. 2-3) avançou referem: (i) governação, como sendo “um pacote de instituições e actores que derivam do governo mas também para além do governo”, donde sistemas governamentais constitucionalmente estabelecidos são desafiados pelas dinâmicas sociais e políticas de mudanças no mundo contemporâneo; (ii) como reconhecimento de fronteiras deluidas de responsabilidades entre instituições e actores que possam concorrer quer em confundir os formuladores de políticas públicas os quais incorrem em atribuir responsabilidades do Estado à sectores diferentes; (iii) como dependência de poder no âmbito das relações entre as instituições durante acção colectiva, e ao mesmo tempo reconhecendo o potencial de oportunidades que possam surgir entre os actores durante a interacção; (iv) como “uma autónoma auto-regulação da interacção de actores”, embora, ele advirta sobre as dificuldades em gerir jogos de poder ao lidar-se informalmente com governos; e (v) governação é entendido como habilidade e capacidade em ter as coisas feitas, incluindo governos quando são capazes de usar “novos instrumentos e técnicas” para orientar os processos.

De acordo com Alcántara (1998, pp. 1-5), governação é um instrumento para criar um sistema mais efectivo de autoridade e regulação no quadro da economia global o qual sugere ser a precondição para a sobrevivência da democracia nos PvDs. Ela entende governação como a re-interpretação da agenda neo-liberal para as IFIs, PdCs bilaterais e multilaterais, pesquisadores, OSCs, os media e outras entidades para apoiar investimento public-privado nos PvDs. No contexto de democratização, globalização e organização supranacional, Alcántara (1998, p. 8) afirma que o discurso de governação visa resolver não apenas os problemas dos PvDs, mas a crise internacional sobre bem-estar e governação no mundo. Essa abordagem centra-se sobre questões actuais de desenvolvimento, tais como processos de financiamento, observância da lei, democratização, participação de cidadãos na formulação de políticas e outros.

Na sua análise de unidade-sistema, Krahman (2003, p. 1), anota que “governação pode ser universalmente definido como fragmentação de autoridade política em sete formas: geografia, funções, recursos, interesses, normas, tomada de decisões e implementação de políticas”. Esta definição, ele argumenta “ajuda a distinguir governação do governo como conceitos idealizados duma autoridade política fragmentada e centralizada”.

A definição apresentada por Krahman oferece profundo entendimento porque ajuda a compreender governação como um fenómeno geral que como um conceito para um exercício intelectual de abstracção. O quadro analítico por ele construído ajuda a observar e comparar os arranjos sobre governação a vários níveis de análise providenciando informação específica sobre problemas e fracassos de governação a níveis nacional, regional e internacional, se soluções a um determinado nível são aplicáveis ao outro. Por exemplo, como a autoridade do Estado é percebida ao nível nacional, regional e internacional quando aborda questões de desenvolvimento, ou a nível sectorial como

educação ou saúde. Finalmente, é sua tentativa em chamar atenção “para que se determine factores que promovem governação e como normas de governação e modos de formulação de políticas tem sido transferidas dum nível para o outro” que é muitas das vezes desrespeitado por muitos actores chaves nas políticas de desenvolvimento.

Nessa breve reflexão, tentamos mostrar como o termo governação tem sido re-interpretado e usado no discurso de desenvolvimento, analisando diversas definições, identificando alguns aspectos influentes e também factores contribuintes que tornaram o termo governação extensivamente usado por diversos actores embora tenham diferentes entendimentos sobre o assunto.

6. Revisitando as Declarações de Intenções

Argumenta-se nesta reflexão que participação e *empowerment*, palavras que falam do laudável objectivo de capacitar as pessoas pobres a ter voz e escolha, surgem nos nossos dias para simbolizar a legitimidade de prosseguir as marcas de desenvolvimento da geração dos nossos dias, sob auspícios da rubrica da redução da pobreza. Nos três documentos que referimos, essa tríade de “boas coisas” é usada para prover um seriado de histórias que colocam os discursantes como guardiões de moral e bons costumes, assim como campeões do progresso. Sorel diz que a engrenagem do discurso de “histórias de sucesso” sobre desenvolvimento, mais que uma utopia, reveste-se de mitos poderosos sobre os carecidos desejos da coordenação dos doadores, coerência de políticas e uma série de assumpções assentes nos pressupostos de como conduzir o desenvolvimento que coloque ideias e práticas firmes aos objectivos. Contesta Sorel:

...mitos não são descrições de coisas, mas expressões de determinação para agir...Um mito não pode ser refutado visto que, no fundo, se identifica com as convicções de um grupo.⁵⁶

Mitos perservam utopias, argumenta Sorel. As declarações de intenções que constituem o fulcro do discurso sobre políticas de desenvolvimento ganham as qualidades de mitos precisamente porque elas são produto de convicções. Elas procuram convidarem-nos a acção, chamar pelos nomes o que devemos fazer e transformarmo-nos em agentes do possível (Bauer, 1984, p. 41). Como todas ideologias bem sucedidas, as declarações de intenções funcionam porque elas fazem mais que simplesmente fazer passar um bom argumento. Elas, Althusser (1971), compelem as pessoas a escutarem porquês elas mesmas são as principais protagonistas da história. Mitos de desenvolvimento funcionam através de identificação emocional, não através da racionalidade. Elas constroem e sustentam o sentimento de convicção que as pessoas necessitam para que sejam capazes para agir. Bom argumento tem seu lugar aqui, mas é secundário a alguma coisa que é de uma ordem bastante diferente: um sentimento de rectidão, sustentado pela criação de instrumentos normativos, como os ODMs, que quase servem uma função cerimonial em reforçar o sentimento de estar-se-juntos/unidos e determinação, de uma meta visionária a qual deve-se envidar esforços para a alcançar.

As utopias que são reforçadas pelos mitos de desenvolvimento e estimuladas pelos discursos de desenvolvimento são profundamente construções ideológicas. Organizações de desenvolvimento podem parecer ter conceitos apropriados uma vez utilizadas pelos movimentos radicais alternativos, mas isso não significa que os tenha necessariamente

digeridos todos. Esforços para promover específicos conceitos nas instituições tem produzido ganhos parciais. Redes de actores ligados a uma vasta engrenagem de redes dos que advogam esta causa e activistas nas ONGs, OSCs tem procurado ganhar espaço de manobra dentro das suas próprias instituições, dos quais a maioria destas permanecem completamente sem compreensão dessas novas ideias. Falar de termos a ser co-optados é assumir que o discurso de desenvolvimento tem significados peculiares e é preciso usá-los para se estar actualizado. Portanto, o discurso de desenvolvimento precisa de usar linguagem artisticamente esculpida porque é fundamental na declaração de políticas: é linguagem incontornável. Sua propensão de acomodar uma multiplicidade de significados fazem do discurso de desenvolvimento um expediente político, escudando de ataques aqueles que as usam ao emprestar a possibilidade dum significado comum à actores completamente díspares.

A parte sombria disso tudo é o encerramento do discurso: torna-se mais difícil discordar com o uso de palavras como gênero ou empoderamento que a forma de conceber o próprio discurso sobre políticas de desenvolvimento. Palavras com boa musicalidade sonora estão, em última instância, lá para serem consumidas, e quanto maior é a musicalidade sonora, mais úteis elas se tornam para aqueles que procuram estabelecer sua autoridade moral. Como Sen (2004) argumenta, o que faz o conceito viável é precisamente aquilo que dá um apelo emotivo generalizado. Para ter tal apelo, é preciso falar com aqueles que trabalham na área de desenvolvimento e falar sobre suas preocupações, suas esperanças, seus valores. Para se tornar hegemónico, na terminologia de Gramsci⁴⁰, é deslocar-se para além do âmbito de disputas sobre significados para uma aceitação inquestionável. O que talvez é mais interessante acerca de “crise linguística” é que as pessoas cada vez mais encaram as palavras que antes eram usadas levemente como algo acerca do qual seja um pouco circunspecto. Hegemonia está-se dissolvendo em mera ideologia, e com esta as diferentes engrenagens de ideologias que constituem diferentes formas de conceber o mundo emergem como uma miragem mais próxima.

Considerações Finais

Quais são as implicações disso tudo para os desafios reais do mundo para abordar a questão da pobreza? O que o discurso e a língua tem a ver com o desenvolvimento? O argumento aqui tem sido que os termos que usamos não são nunca neutros. Eles adquirem significados na medida que são aplicados nos instrumentos de políticas. E essas políticas, por sua vez, influenciam o modo de pensar e agir daqueles que trabalham na área de desenvolvimento sobre o que estão fazendo. A forma como as palavras são combinadas permitem que certos significados floresçam e os outros se tornam escassamente possíveis para estruturar um pensamento. Em última instância permite levantar a consciência das pessoas de que o discurso, mais que retórica requer coerência e acção do discursante e do ouvinte.

Tendo em conta o paradoxo que o discurso de desenvolvimento tem operado nos ouvintes, é aquela concepção do mundo onde as palavras se emprestam significados a si próprias para serem preenchidas por uma multiplicidade de significados. O exercício para

⁴⁰ Gramsci, A. (1971); *Selections from the Prisons Notebooks*; Lawrence and Wishart, London

esculpir tais termos deve ter precisado tempo maior que o tempo que devotamos para prestar atenção a linguagem do desenvolvimento. Se as palavras fabricam mundos, desentendimentos sobre significados dos discursos assim como sobre semântica das palavras empregues existirão, pois cada uma delas empregue na corrente de equivalências pode ganhar uma dimensão material real. Mas se, como alguns atacariam, as quatro palavras do discurso de desenvolvimento tornaram-se implacavelmente vazios de significado, o que pode ser feito? Uma das opções seria inventar novas palavras, or surruiar significados de outros vocábulos. Participação e empoderamento podem ser abandonados ao pó da história, deixados para os antigos radicais reminescer e substituídos por novos termos mais atraentes e urgentes. Mas o que vai travar as novas palavras que partilhariam a sorte do modismo linguístico no discurso de desenvolvimento? As instituições interessadas com o neoliberalismo e com poder financeiro e político tem tal propensidade de apropriar e retrabalhar os termos que é possível imaginar mesmo velhas e inflexíveis palavras tais como “classe”, a ser preenchidos com nova musicalidade, auto-referência de significados, colocados na corrente de equivalências com capital social e oportunidade, e postas ao trabalho. Parece que estamos impossibilitados de contrariar esse cenário. O que resta, então, para ser feito?

Redução da pobreza, participação, empoderamento e outros termos surgem em conjunto no principal discurso de desenvolvimento numa corrente de equivalências com *ownership*, prestação de contas, governação e parceria para mostrar ao mundo que o modelo neoliberal ter-nos-á todos a viver dele. Significados dessidentes são imediatamente despidos e afastados para garantir a coerência. Mas alguns desses significados podem ser recuperados através duma estratégia similar de usar correntes de equivalência que ligam esses termos com outras palavras para re-afirmar os significados que passaram em desuso. Na configuração de palavras como justiça social, redistribuição, solidariedade, há pouco espaço para discutir sobre participação envolvendo utilizadores como consumidores, nem sobre pessoas pobres a ser empoderadas.

Enquanto o discurso se manter como está não existe espaço para soluções de desenvolvimento, pois o discurso falha em reconhecer as relações de poder, interesses económicos ou políticos, e a desigualdades de fortuna ancorados nos que detem poder sobre os outros. Reconhecer a irreversibilidade estratégica do discurso é importante, visto que ajuda-nos a reconhecer que formas alternativas de conceber o mundo pode mostrar outra dimensão, mesmo dos mais aparentemente fechados espaços de discursos. Em vez de desfalecermos no discurso, re-olhemos aos ODMs, ERPs e NEPAD e procuremos com coerência e convicção tirar as alternativas de desenvolvimento que elas oferecem para Moçambique.

Referência

- **Agg**, Catherine (2006); *Trends in Government Support for Non-Government Organizations: Is the “Golden Age” of the NGO Behind Us?*; Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 23; UNRISD, Switzerland.
- **Arndt**, Christine and Oman, Charles (2006), Uses and Abuses of Governance Indicators. *Development Centre Studies*, OECD.
- **Batley**, Richard. Et all (2006); *Relatório de Moçambique. Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994-2004* (Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda, Vietname). IDD, University of Birmingham. Abril, 2006. (Cfr. www.mpd.gov.mz)
- **Bauer**, P.T (1984); *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*. Havard University Press: Cambridge, Massachusetts, London and England.
- **Bebbington**, A; Guggenheim, S; Olson, E & Woolcock M. (2004); *Exploring Social Capital Debates at the World Bank*; Jornal of Development Studies, 40(5), pp: 33 – 64
- **Bernstein**, H. (2006), Studying development/development studies. *African Studies*. Volume 65 Issue 1, pp. 45-62.
- **Cammack**. P (2004), What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why it Matters. *New Political Economy*. Volume 9, Issue 2, pp. 189-211.
- **Castel-Branco**, Carlos N. (1995); Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, lições e ideias alternativas. In Mazula, Brazão (ed); *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*; STAE/CNE, Maputo
- **Cezerilo**, Luis Abel (2007); *A Política é Incongruente*. Zambeze, Ano V, número 226, pp 31 – de Quinta-feira, 18 de Janiero de 2007.
- **Cohen**, J & Uphoff, N (1980); *Participation’s Place in Rural Development: seeking clarity through specificity*; World Development, 8, pp: 213 – 235
- **Cornwall**, A & Pratt, G. (2004); *Ideals in Practice: An Enquiry into Participation in Sida*; Lessons for Change Series 12; Institute of Development Studies; Brighton
- **Cornwall**, A. (2000); *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*; Sida Studies 2, Sida, Stockholm.
- **Cornwall**, Andrea and Brock, Karen (2005), What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at “Participation”, “ Empowerment” and “Poverty Reduction”. *Third World Quarterly*. Volume 26, Number 7/October, pp. 1043-1060.
- **Craig**, David and Porter, Doug. (2006), *Development Beyond Neoliberalism? Governance, poverty reduction and political economy*. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group. Pp. 97-105.
- **DAC/OECD** (1996); *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Mimeo.
- **Diamond**, Larry (2003); *Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development and International Policies*; Center for Study of Democracy. University of California: Irvine. Paper 03-05. Accessed on 14th November 2008 at <http://www.democ.uci.edu/>.
- **Dreher**, Axel; Sturm, Jan-Egbert and Vreeland, James Raymond (2009); *Development Aid and International Politics: Does Membership to the UN Security*

Council Influence World Bank Decisions?; *World Development*; Volume 37, Issue 1, pp. 1-18.

- **Easterly**, Willim (2002); The Cartel of Good Intentions: The problem of bureaucracy in foreign aid; *Policy Reform*, 2002; Volume 5, Issue 4, pp. 223-250.
- **Easterly**, William (2006), *The White Man's Burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good.* Oxford University Press. UK. Pp. 300-318.
- **Escobar**, A. (1995); *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*; Princeton University Press, Princeton, NJ.
- **Eyden**, Rosalind (2007), Harmonisation: how is the orchestra conducted? *Development in Practice*. Volume 17, Issue 4&5 August 2007, pp. 640-664.
- **Foucault**, M (1979); *The History of Sexuality: Part I*; Penguin, London, pp:101-102
- **Francisco**, A. (2007): *Alianças e Parcerias no Combate à Pobreza em Moçambique: Cidadãos como Parceiros do Governo?* FDC/ Debates e Seminários. Apresentação do dia 13 de Março de 2007. Maputo. Mimeo.
- **Freedom House** (2007); Countries at Crossroads Annual Survey. Country-Report Mozambique. Available at <http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country7.html>.
- **Gaventa**, J. (2002); *Introduction: exploring citizenship, participation and accountability*; IDS Bulletin, 33 (2); pp 1-11.
- **Ghani**, Ashraf, et al. (2005); *Closing the Sovereignty Gap: an approach to state-building*; Overseas Development Institute 2005 Working Paper 253. London.
- **Gould**, J. & Ojanen (2003); *Merging in the Circle: The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy*; IDS Policy Paper 2003/2, University of Helsinki; pp 7-8
- **Green**, Duncan (2008); *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States can Change the World.* Oxfam, London
- **Greenhill**, R. (2002); *What are the Chances of Meeting the Millennium Development Goals?* Jubilee Research available at <http://www.jubilee2000uk.org>.
- **Harris**, J (2005); "Great Promise, Hubris and Recovery: A Participant's History of Development Studies", In Kothari, U (ed); *A Radical History of Development Studies: individuals, institutions and ideologies.* Cape Town and London: David Philip and Zed Books. Pp. 17-39
- **Hydén**, G□ran (1999); "The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Cooperation." In Forster, Jacques and Stokke, Olav (eds), *Policy Coherence in Development Cooperation*. EADI Book Series 22. London: Frank Cass Publishers. Pp. 58-76.
- **H. de Alcántara**, Cynthia, (1998), Uses and abuses of the concept of governance. *International Social Science Journal*. Volume 50 Issue 150, pp 105-113. Unesco. New York.
- **ILO** (1978); *Structure and Function of Rural Workers' Organisation: Participation of the Rural Poor in Development*; ILO, Geneva.
- **Kaufman**, Daniel et al (2002); *Governance Indicators, Aid Allocation and Millennium Challenge Account*; World Bank Institute, December, 2002.
- **Kaufman**, Daniel et al (2008); *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*; The World Bank Development Research Group and The World Bank Institute. Policy Research Working Paper 4654, June 2008

- **Keynes**, John M. (1933); National Self-Sufficiency; *Yale Review*, Volume 22, Issue 4, p. 76
- **Lau**, Richard R. et al (1991); Politics of Beliefs, Policy Interpretations and Political Persuasion. *The Journal of Politics*. Volume 53, Issue 3, p. 644.
- **Leal**, Pablo (2007); Participation: the ascendance of a buzzword in the neoliberal era. *Development in Practice*. Volume 17, Issue 4&5, August 2007, pp. 539-548.
- **Leftwich**, Adrian (2002); Debate: Democracy and Development. A Contradiction in the Politics of Economy; *New Political Economy*. Volume 7, Issue 2, pp. 269-281.
- **List**, Friedrich 1885(1966); *The National System of Political Economy*; Augustus Kelly, New York.
- **Magalhães**, José Calvet (2005); *Manual Diplomático. Direito Diplomático. Prática Diplomática*. 5ª Edição, Editorial Bizâncio, Lisboa
- **Mkandawire**, Thandika (2007); “Good Governance”: itinerary of an idea. *Development in Practice*. Volume 17, Issue 4&5, August 2007, pp. 679-681.
- **Minogue**, M (2002); Power to the People? Good Governance and the Reshaping of the State. In, Kothari and Minogue (eds); *Development Theory and Practice. Critical Perspective*, London: Palgrave Macmillan Publishers. Pp. 117-135.
- **Moore**, M. (2001); *Empowerment at last?*; *Jornal of International Development*, 13(3), pp: 321 – 329; and, Henkel, H. & Stirrat, R. (2001); *Participation as Spiritual Duty; empowerment as secular subjection*, in Cooke, B and Kothari, U. (eds) (2001); *The Tyranny of Participation*; Zed Books, London
- **Nanz**, Patricia A. and Steffek, Jens (2004); Global Governance, Participation and Public Sphere. *Governance and Opportunity Ltd*. Volume 39, Issue 2, p. 314.
- **PNUD** (2006); *Moçambique: Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2005*; Centro de Documentação e Pesquisa para Africa Austral (SARDC). Moçambique
- **Rahm**. M.A, (1995); *People’s Self-Development: Perspective on Participatory Action Research*; Zed Books, London.
- **Remmer**, Karen L. (2004); Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government? *American Journal of Political Science*; Volume 48, Number 1 (January 2004), pp. 77-92
- **Riddell**, Roger C. (2007); *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press. New York.
- **Ribot**, J. (1996); *Participation without Representation: chiefs, councils and forestry law in the West African Sahel*; *cultural survival Quarterly*, 20(3), pp: 40 – 44.
- **Rist**. G, (1997); *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*; Zed Books, London
- **Rowlands**, J. (1997); *Questioning Empowerment: Working with women in Honduras*; Oxfam; Oxford
- **Sachs**, Jeffrey (2005); *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*; <http://www.millenniumvillages.org/>
- **Salole**, G. (1991); *Participatory Development: the taxation of the beneficiary?*; *Jornal of social Development in Africa*, 6(2), pp: 449 – 461
- **Sanveca**, Leonilde (2007); *O Discurso dos Telejornais de Moçambique: Jornal Nacional e Jornal da Note*; Tese de Mestrado em andamento; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

- **Standing**, G (2001); *Globalisation: the eight crises of social protection*; ILO, Geneva.
- **Tavares**, José (2002); Does Foreign Aid Corrupt?; *Economic Letters*, Elsevier Science BV, Volume 79 (2003), pp. 99-106.
- **Thomas**, M. A. (2007); *What do the Worldwide Governance Measure?* The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies. The Johns Hopkins University. Draft of August 2007.
- **Thucydides** (ca.460-ca.400BC); The Athenians to the Milenias: War and Power. The Poleponnesian War; In Reichberg, Gregory M., Sise Henrik and Begby, Endre (eds) (2006); *The Ethics of War. Classic and Contemporary Readings*. Blacwell Publishing: UK, USA and Australia
- **Vandemoortelle**, J. (2002?); *Are the Millennium Goals Feasible?*; in, Black, R. & White, H. (eds.); *Targeting Development*; Routledge, London; p 2
- **Vengroff**, R (1974); *Popular Participation and the administration of Rural Development: the case of Botswana*; Human Organisation, 33(3), pp: 303 – 309
- **Waisbord**, Silvio (2008); The Institutional Challenges of Participatory Communication in International Aid. *Social Identities*. Volume 14, Issue 4/July 2008, pp. 505-522.
- **Waterloos**, Evert (2007); *Mozambique's PRSP Process. Explorations in Participatory Monitoring*. Cfr. www.iss.nl/devissues/articles/mozambique.
- **World Bank** (2007); *Beating the Odds: Sustaining Inclusion In a Growing Economy. A Mozambique poverty, gender and social assessment*; World Bank, African Region, June 29, 2007.
- **Zulu**, Jack Jones, (2003); *PRSP – A Critique and Commentary of the PRSP as a Panacea to Poverty Alleviation and Development Crisis in Zambia*. Paper presented at the ZCTU/FES Workshop on General Orientation to the PRSP and the Zambian PRSP Process, March, 23. Mimeo

Legislação Moçambicana e Documentos Oficiais

- **Boletim da República** (1990); *Constituição da República de Moçambique*, de 2 de Novembro de 1990. I Série, n.º 44. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo.
- **Boletim da República** (2003); *Lei n.º 8/2003, sobre os Órgãos Locais do Estado (LOLE)*, de 19 de Maio de 2003. I Série, n.º 20. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo.
- **Boletim da República** (2005); *Decreto 11/2005*, de 2 de Novembro de 1990. I Série, n.º 44. Publicação Oficial da República de Moçambique. Maputo.
- **Governo de Moçambique** (2001); *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA 2001-2005)*. Maputo.
- **Governo de Moçambique** (2006); *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA 2006-2009)*. Maputo.
- **MAE/MPF** (1998); *Plano Distrital de Desenvolvimento: Orientações para Elaboração e Implementação*. Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo.

- **MAE/MPF (2003)**; Guião de Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. Maputo.



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894
Fax + 258 21 328895
www.iese.ac.mz