



**CENTRO UNIVERSITÁRIO EURO AMERICANO –  
UNIEURO**

**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E  
EXTENSÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS  
HUMANOS, CIDADANIA E ESTUDOS SOBRE VIOLÊNCIA**

**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JAIME VICTOR NICOL'S**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À  
POBREZA E À MISÉRIA:  
promovem mudança social para o fortalecimento da democracia  
no Brasil e em Moçambique?**

**BRASÍLIA/DF — 2016**

**JAIME VICTOR NICOLS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À  
POBREZA E À MISÉRIA:**  
promovem mudança social para o fortalecimento da democracia  
no Brasil e em Moçambique?

Dissertação apresentada ao Centro  
Universitário Euro-Americano (UNIEURO) de  
Brasília, para obtenção do título de Mestre

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Doutora Iolanda  
Bezerra dos Santos Brandão

Área de Concentração: **Direitos  
Humanos, Cidadania e Violência.**

Linha de Pesquisa: **Estado, Políticas  
Públicas e Cidadania.**

**BRASÍLIA/DF**

**2016**

N652p Nicol's, Jaime Victor

Políticas Públicas De Combate À Fome, À Pobreza  
E À Miséria: promovem mudança social para o  
fortalecimento da democracia no Brasil e em  
Moçambique? / Jaime Victor Nicol's – Brasília : Centro  
Universitário UNIEURO, 2016.

211f : il ; color.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciência Política.  
Centro Universitário UNIEURO.

1. Ciência Política 2. Pobreza 3. Políticas públicas 4.  
Brasil 5. Moçambique I. BRANDÃO, Iolanda Bezerra dos  
Santos (Orientadora) III. Título.

CDU: 32:612.391(043)

Jaime Victor Nicol's

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À  
POBREZA E À MISÉRIA:**  
promovem mudança social para o fortalecimento da democracia  
no Brasil e em Moçambique?

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Doutora Iolanda Bezerra dos Santos Brandão

---

Prof. Doutor Henry Ani Kifordu

---

Prof. Doutor José Rossini Campos do Couto Corrêa

**BRASÍLIA/JULHO/2016**

## AGRADECIMENTOS

A realização desta Dissertação de Mestrado contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais o meu propósito não se teria tornado realidade, e aos quais estarei eternamente grato.

À minha orientadora e amiga, Prof.<sup>a</sup> Iolanda Bezerra dos Santos Brandão, por acreditar em mim, me mostrar o caminho da ciência, fazer parte da minha vida nos momentos bons e maus, e por ser um exemplo de profissionalismo que sempre fará parte da minha vida.

À minha família, especialmente a minha esposa e incondicional companheira Sandra, meus filhos Surik e Jaime Jr., pelo carinho, paciência e incentivo.

Ao Prof., Doutor José Rossini Campos do Couto Corrêa, por sua ajuda nos momentos mais críticos, por acreditar no futuro deste projeto, contribuir para o meu crescimento profissional e por ser também um exemplo a ser seguido. Sua participação foi fundamental para a realização deste trabalho.

Ao Embaixador da República de Moçambique no Brasil, Manuel Tomás Lubisse, pelo estímulo, mesmo quando o cansaço parecia me abater, e principalmente pela confiança e pelo carinho de sempre.

Aos meus colegas de trabalho que participaram direta ou indiretamente deste trabalho e me ajudaram em todos os momentos.

À Coordenação do Mestrado do UNIEURO, pela orientação, competência, carinho e apoio.

A todos os professores do curso de Mestrado em Ciência Política, pelo convívio e aprendizado.

Com vocês, meus queridos, divido a alegria desta experiência acadêmica.

“Quando não souberes para onde ir, olha para trás e sabe pelo menos de onde vens.” (Provérbio africano)

“Não cabe às ONGs produzir para o conjunto da sociedade os bens e serviços que o mercado não é capaz de produzir, mas propor uma nova forma de produzir e distribuir que supere os limites da lógica do capital.”

“A tecnologia moderna é capaz de realizar a produção sem emprego. O diabo é que a economia moderna não consegue inventar o consumo sem salário.”

Herbert José de Sousa “BETINHO”

## **RESUMO**

A presente Dissertação de Mestrado objetiva estudar políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria, sob a ótica dos direitos humanos, relacionando Estado e Cidadania, em uma aproximação das experiências do Brasil e de Moçambique. Pretende destacar as manifestações das políticas públicas referentes às reivindicadas ascensões sociais, hipoteticamente resultantes do combate à fome, à pobreza e à miséria. Examina – da perspectiva da democracia social – a consistência dos mecanismos das políticas públicas de retirada da fome, da pobreza e da miséria. Confronta, na sua síntese, as ideias de dependência, subordinação e manipulação, com as expectativas de emancipação, autonomia e cidadania ativa, ao discutir as dinâmicas dos interesses da Cidadania, com as respostas do Poder do Estado, no tocante à mudança social e à afirmação do argumento democrático.

Palavras-Chave: Ciência Política, Pobreza, Políticas Públicas, Brasil e Moçambique.

## **ABSTRACT**

The present Master degree dissertation have as main objective the study of public policies related of fighting the hunger, poverty and misery, from human right perspective, the relation between state and citizenship, and approximation of Brasil and Mozambique experiences.

Thus, aim to highlights the manifestation of public policies regarding highly social reevindication, from societies, as result from hunger, poverty and misery. Examines from the perspective of social democracy, the consistency of the mechanisms of public policies of extinguishhunger, poverty and misery. Confronts in its synthesis, the idea of dependence of, subordination and manipulation, with the emancipation of expectation, autonomy and active citizenship, to discuss the dynamics of the interest of citizenship, with the state power answers, regarding to social change and the affirmation of democracy argument.

**Keywords:** Political Science, Poverty, Public Policy, Brazil and Mozambique

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADVZ – Agência do Desenvolvimento do Vale do Zambeze

AGP – Acordo Geral de Paz

ANC – Congresso Nacional Africano

AP – Assembleia Popular

APIE – Administração do Parque Imobiliário do Estado

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BPD – Banco Popular de Desenvolvimento

BR – Boletim da República

CadÚnico – Cadastro Único

CAIL – Complexo Agroindustrial do Limpopo

CEF – Caixa Econômica Federal

CS – Convida Solitário

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CUT – Conta Única do Tesouro

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

ENACOMO – Empresa Nacional de Comércio S/A

ENSAN – Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição

FAO – Programa das Nações Unidas para Agricultura

FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

GAPI – Gabinete de Apoio à Indústria

GPZ – Agência de Planejamento do Zambeze

HIV-SIDA – Vírus da Imunodeficiência Humana/AIDS

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFOCS – Instituto Federal de Obras Contra as Secas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MANU – União Nacional Africana de Moçambique

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MEDIMOC – Empresa Estatal de Importação e Exportação de Medicamentos

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

MISAU – Ministério da Saúde, da Estratégia Nacional de Nutrição

NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África

ODM – Organização Democrática de Massas

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUMOZ-ONU – Moçambique

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PARPA – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta

PBF – Programa Bolsa Família

PEDSA – Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrário

PDR – Programas de Distribuição de Renda

PESCOM – Empresa Nacional de Comercialização de Produtos Pesqueiros

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S/A

PIB – Produto Interno Bruto

PMA – Programa Mundial de Alimentação

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPI – Plano Prospectivo Indicativo

PQG – Programas Quinquenais do Governo

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROUNI-FIES – Programa Universidade para Todos e Fundo de Financiamento Estudantil

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique

RV – Revolução Verde

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SETSAN – Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição

SPI – Serviço de Proteção ao Índio

TV – Televisão

UDENAMO – União Democrática Nacional de Moçambique

UNAMI – União Nacional Africana para Moçambique Independente

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Famílias beneficiárias e valor .....	82
GRÁFICO 2: Impactos .....	86
GRÁFICO 3: Pobreza multidimensional por raça.....	96
GRÁFICO 4: Subalimentação – Brasil, 1990-2013 .....	101
GRÁFICO 5: Subalimentação – Brasil, 1990-2012 .....	104
GRÁFICO 6: Total sectores prioritários.....	123
GRÁFICO 7: Outros sectores prioritários .....	124
GRÁFICO 8: Agricultura e desenvolvimento rural.....	124
GRÁFICO 9: Saúde .....	125
GRÁFICO 10: Infraestruturas .....	125
GRÁFICO 11: Educação .....	126
GRÁFICO 12: Metas e dotação orçamental dos programas (2010-2016) .....	128
GRÁFICO 13: Indicadores macroeconômicos .....	133
GRÁFICO 14: População que vive abaixo da linha da pobreza.....	136
GRÁFICO 15: População e pobreza por província, 2002-03.....	12
GRÁFICO 16: População abaixo da linha da pobreza, 1997-2003.....	137
GRÁFICO 17: Taxa de conclusão do ensino primário (1997-2015).....	137
GRÁFICO 18: Taxa de mortalidade de <5 anos (por 1000 nados) .....	138
GRÁFICO 19: Taxa de mortalidade (por cada 1000 nados) – abaixo dos 5 anos.....	138
GRÁFICO 20: População com acesso a fontes de água melhoradas .....	139
GRÁFICO 21: Esperança de vida a nascença .....	139
GRÁFICO 22: Taxa líquida de matrícula no EP1 (%) .....	140
GRÁFICO 23: População com acesso a saneamento melhorado (%).....	140
GRÁFICO 24: Mapa da Incidência da Pobreza em Moçambique (%), 2003 .....	141
GRÁFICO 25: Incidência da Pobreza por província (%).....	142

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Orçamento para o Combate à Pobreza, 2008-2016 .....	122
TABELA 2: Metas e dotação orçamental dos programas (2010-2016) .....	127
TABELA 3: Diagnóstico .....	131
TABELA 4: Indicadores macroeconômicos.....	132
TABELA 5: Indicadores de metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio- ODM (1997-2015).....	133
TABELA 6: Objetivo- Erradicar a pobreza e a fome .....	141

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Pirâmide social.....	86
FIGURA 2: Mapa da pobreza em Moçambique, 2003 em % .....	134
FIGURA 3: Fatores da pobreza .....	188

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>24</b>
<b>1 REFLEXÃO SOBRE O ESTADO: DAS ORIGENS À ERA CONTEMPORÂNEA, TENDO A DEMOCRACIA COMO QUESTÃO FUNDAMENTAL</b> .....	<b>29</b>
1.1 Quando havia sociedade e não havia estado.....	30
1.2 Sinais da emergência do Estado Antigo .....	32
1.3 Do Feudalismo para os Reinos Cristãos .....	36
1.4 Marcha conjunta: o rei encontra o mercador .....	39
1.5 O que significou a vigência do Estado absoluto.....	41
1.6 Estado Constitucional Moderno: do Liberal ao Social.....	45
1.7 A busca pelos direitos fundamentais no Estado Democrático .....	47
<b>2 DE COMO DOIS PAÍSES COM PASSADO COLONIAL CHEGARAM EM TEMPOS E POR CAMINHOS DISTINTOS A SER ESTADOS NACIONAIS</b> .....	<b>54</b>
2.1 Crônica da Descoberta do Brasil: na América Portuguesa.....	55
2.2 Necessidade do advento do Estado Colonial-Metropolitano .....	57
2.3 A descolonização sem mudança sob o Estado Imperial.....	59
2.4 Militares e oligarquias: a República nada republicana.....	60
2.5 Sementes de 1930, frutos de 1964, Poder Civil e Novo Pacto Constitucional .....	61
2.6 Breve balanço comparativo: Brasil e Moçambique.....	63
2.7 Da Segunda Guerra Mundial à Descolonização do Mundo .....	65
2.8 Peculiaridade do Colonial-Fascismo Português .....	67
2.8.1 Unificação dos Movimentos de Libertação: FRELIMO .....	68
2.8.2 Da Revolução dos Cravos à Libertação de Moçambique.....	68
2.8.3 Samora Machel: Primeiro Presidente de Moçambique Autónomo .....	69
2.8.4 Samora Machel: O Projeto da Mudança na Mudança e a Insurgência da RENAMO.....	71
2.8.5 Do Estado para o Mercado: do Modelo Socialista ao Modelo Capitalista.....	73
2.8.6 Joaquim Chissano: Conquista da Paz e Busca do Desenvolvimento.....	74
2.8.7 Balanço conclusivo: Estado Brasileiro e Estado Moçambicano .....	75

### **3 COMO E POR QUE O ESTADO BRASILEIRO REALIZA PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA? AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL NO COMBATE A POBREZA, MISÉRIA E FOME ..... 80**

3.1	Governo FHC: Resposta institucional ao problema da fome .....	81
3.2	Necessidade do exame crítico das políticas do combate à fome .....	83
3.3	Programa Bolsa Família: caminho para a mudança? .....	84
3.4	O processo à luz da Ciência Política e dos Direitos Humanos.....	87
3.5	Uma aproximação crescente ao problema em debate.....	89
3.6	O lugar do Estado na formulação destas políticas públicas .....	90
3.7	Polêmica em torno do sentido das compensações financeiras .....	91
3.8	Barack Obama: O Presidente dos Estados Unidos e o problema da fome, da pobreza e da miséria .....	93
3.9	Concepção sistêmica do Programa Bolsa Família.....	94
3.9.1	Critérios preliminares de elegibilidade para a participação.....	97
3.9.2	Bolsa família e condicionamentos políticos .....	98
3.9.3	Três faces do Bolsa Família.....	99
3.9.4	Impacto na redução da pobreza no Brasil.....	100

### **4 COMO E POR QUE O ESTADO MOÇAMBICANO REALIZA PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA? AS EXPERIÊNCIAS DE MOÇAMBIQUE NO COMBATE À POBREZA, À MISÉRIA E À FOME 109**

4.1	A construção nacional e a guerra de desestabilização .....	109
4.2	Fundamentos da República Popular de Moçambique .....	110
4.3	O Testemunho de Mário da Graça Machungo .....	112
4.4	Samora Machel: ponto de unidade e de inspiração .....	113
4.5	Advento do PPI – Plano Prospectivo Indicativo .....	114
4.6	Samora Machel começou a transição do Estado para o Mercado .....	117
4.7	Joaquim Chissano e a paz como condição da nova etapa da construção nacional.....	119
4.8	Moçambique rompe o cerco e busca o avanço econômico e político.....	120
4.9	Balanço da obra administrativa de Joaquim Chissano e seu reflexo no combate à fome, à pobreza e à miséria .....	129
4.9.1	Da NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África à era Armando Guebuza .....	143

## **5 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À POBREZA E À MISÉRIA NO BRASIL .... 146**

5.1	Introdução .....	146
5.2	ANF: O sindicalista Lula e o cepalino FHC panfletavam juntos nas portas de fábrica do abc paulista.....	146
5.3	JCO: 2003 – Uma vontade política expressa de retirar 40 milhões de pessoas da extrema pobreza .....	150
5.4	OONS: Grande ou pequena, tudo é corrupção, mas a sociedade quer que os problemas sejam resolvidos, doa a quem doer .....	154
5.5	DSB: Vale leite, Vale gás, Vale isto, Vale aquilo são coisas que não são estruturantes, no país do pior congresso de todos os tempos .....	157
5.5	PAA: O sistema político contra a expansão dos programas sociais – O Brasil vai ter um retrocesso de décadas .....	160
5.6	TJ: Não houve a criação de uma nova classe média por meio de políticas sociais compensatórias, mas a pobreza diminuiu.....	163
5.7	RR: Fatos são fatos – a estabilidade econômica de FHC e a sensibilidade social de Ruth Cardoso mudaram as políticas públicas no Brasil .....	165
5.8	JHF: A luta política contra a fome começou em 1913, mas exige sempre redistribuição de renda e de poder, para a democracia ser genuína .....	167
	BREVES CONSIDERAÇÕES .....	172

## **6 ANÁLISES DAS PERCEPÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À POBREZA E À MISÉRIA EM MOÇAMBIQUE..... 175**

6.1.	Introdução .....	175
6.2	RS: O coletivismo com Samora, a transição com Chissano e o dinheiro com Guebuza.....	175
6.3.	SM: Das raízes com Mondlane e Samora à construção da paz com Chissano, para Guebuza contrair dívidas sem precedentes .....	181
6.4.	LM: Se a economia cresce e a pobreza não diminui é porque a riqueza está a concentrar-se fortemente.....	185
6.5.	SV: Emergiu uma classe média em Moçambique, com viaturas, apartamentos e outros sinais de bem-estar que não eram socialmente possíveis ....	186
6.6.	FM: O problema social da pobreza exige mais sensíveis remédios sociais do que dogmatismos econômicos e diretrizes políticas .....	188
6.7.	JM: Enquanto a população cresce, a pobreza não diminui e aumenta a fome que é a face mais dramática e desumana de todos os problemas sociais .....	190

6.8. JAM: Com Guebuza, os distritos passaram a ter previsibilidade de recursos, cabendo preservar o embrulho e controlar o conteúdo do presente, sua aplicação e seu destino.....	192
BREVES CONSIDERAÇÕES .....	196
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>199</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>204</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>211</b>

## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado está vinculada à Linha de Pesquisa II: Estado, Políticas Públicas e Cidadania, como instrumento de reflexão crítica sobre as políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria, envolvendo países que aspiram a uma maior integração econômica e política – Brasil e Moçambique – por meio, respectivamente, do PBF – Programa Bolsa Família e do FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital.

O recorte temporal para a análise da problemática em questão compreendeu, no mínimo, os Governos, no Brasil, de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), e em Moçambique, de Armando Emílio Guebuza (2004-2014). As políticas públicas examinadas foram desenvolvidas, respectivamente, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO.

A escolha dessa linha de pesquisa, quanto ao desenvolvimento da presente Dissertação de Mestrado, teve em consideração que esta temática é de expressiva atualidade e de profunda relevância, porque o problema da fome, da pobreza e da miséria se encontra na pauta política do mundo pós-moderno. Talvez, não sem certo exagero, se pudesse argumentar que em países centrais, como os da Europa, a ameaça reinante é a do declínio social, em razão da crise econômica e da ampliação do desemprego. Nos países periféricos, ao contrário, mesmo havendo crise econômica e ameaça de desemprego, sobretudo onde há bolsões de miséria e de pobreza, as temáticas políticas não são agendadas à revelia das promessas de sua solução postulada por meio do desenvolvimento de políticas públicas de natureza social.

Nesse sentido, o presente estudo, em uma perspectiva contextual, compreendeu as diferenças existentes entre os mundos desenvolvidos e periféricos e, partindo do geral e chegando ao particular, pôde realizar a delimitação temática do problema da fome no Brasil e em Moçambique. Essa carência do elementar em matéria nutricional foi compreendida em sua singularidade, nascida de circunstâncias históricas e sociais específicas, a reclamar a intervenção reparadora de políticas públicas em pleno século XXI, na periferia do mundo, quando povos e blocos superdesenvolvidos estão avançando na construção da agenda da sociedade do conhecimento, estratégica para a sua política de dominação.

Os discursos e projetos políticos, de uma forma ou de outra, terminam por ser referenciados por esta questão: que tratamento vai-se dar à superação da fome, da pobreza e da miséria? Desde quando o Papa João XXIII pronunciou a célebre frase “PAZ, o teu nome é

Desenvolvimento”, o que se compreendeu foi que o desenvolvimento não deve ser apenas econômico, mas também social. E o desenvolvimento social significa a retirada da pobreza, o distanciamento da miséria e a promoção social do homem, com a vitória sobre a fome. Este desafio é de extrema atualidade no mundo assimétrico, de desigualdades econômicas, de nações marcadas por uma concentração do bem-estar de um lado, em torno de uma elite que, às vezes, representa um percentual mínimo da população e que, entretanto, detém grande parte da riqueza nacional, enquanto os segmentos majoritários, as grandes massas, os contingentes superiores da sociedade estão ao desabrigo do bem-estar, da integração social, da qualidade de vida, da partilha dos frutos desenvolvidos da cidadania, afinal, naquilo que a literatura sociológica clássica denominou de marginalidade social

Portanto, a questão da retirada das pessoas da fome, da pobreza e da miséria, não só é uma temática da atualidade e de profunda relevância, na medida em que nos países de passado colonial, na sua maioria, agora periféricos, esses bolsões de pobreza e de miséria têm merecido contemplação nos discursos políticos e nas atividades de Estado, chegando, de uma forma mais direta ou mais oblíqua, a se transformar em políticas públicas.

O que se discute em Ciência Política é se essas políticas públicas são de natureza voltada para a manipulação ou de natureza dirigida para a emancipação. Se elas promovem uma efetiva retirada da pobreza e da miséria, com a superação da fome, ou se são soluções cosméticas, que visam, sobretudo, perpetuar blocos de poder no controle do Estado, por meio da geração de bolsões de dependentes crônicos, beneficiários de programas sociais que não objetivam, realmente, a erradicação, quer da miséria, quer da pobreza, mas a sua alimentação, segundo uma política de dependência social com resultados eleitorais.

A hipótese, no extremo, isto é, no limite da argumentação, coloca em xeque, por meio da verificação crítica da sua consistência, esse discurso da mudança social, da retirada da miséria, da exclusão da pobreza, e instaura no debate se o processo é de fortalecimento da democracia ou se é, por via da manipulação, a institucionalização da demagogia, com a recorrência ao populismo revigorado pela geração de legiões de dependentes sociais que, através do seu pronunciamento eleitoral, vão terminar por reforçar a manutenção dos detentores do poder.

Efetivamente, uma democracia pós-moderna não pode ser pensada à margem da sua condição de democracia social, que promova o homem, aprofunde a sua cidadania, lhe dê

condição de participação na geração, no controle e no direcionamento das políticas públicas, nas quais ele se torne co-promotor e beneficiário, ao mesmo tempo. Este é o modelo de efetiva valorização da democracia, na medida em que conquiste legitimidade, não somente pela vigência da forma, mas, sobretudo, pela realização de um conteúdo social alargado e compartilhado.

Quem se debruçar sobre a temática do combate à fome, à pobreza e à miséria há de reconhecer que a aspiração é expressiva, haja vista que as sociedades periféricas, tomando consciência de sua realidade, passaram a aspirar à sua transformação pelo desenvolvimento, exigindo, contudo, a reflexão sobre as circunstâncias vivenciadas por países como o Brasil e Moçambique.

O problema, efetivamente, é saber se os referidos programas públicos estão sendo conduzidos, realmente, nessa perspectiva ou se eles estão carregados de interesses políticos que levam, na verdade, a um tratamento que seja muito mais de serviço à demagogia e ao populismo do que de afirmação da democracia, fazendo com que essas cosméticas mudanças sejam fictícias, sob a retórica da retirada da pobreza. Haja vista que a manutenção da miséria e a continuidade da dependência, através de programas de alimentação da subordinação social, terminam por ter um efeito político que precisa ser objeto de debate e de crítica, para os quais essa de Dissertação de Mestrado em Ciência Política pretende contribuir.

Colocar em causa, no Brasil e em Moçambique, a natureza, os propósitos, a implementação e os resultados das referidas políticas públicas, abordando-as criticamente, é a tarefa que está a ser cumprida. Trata-se, portanto, de uma Dissertação de Mestrado com recorte claro do seu objeto, e a clareza reside em precisar, de maneira focal, a proposição, a formulação, a implementação, os resultados efetivos, do ponto de vista dos objetivos sociais e os resultados presumíveis, sob o contraste da dimensão política implícita e explícita, os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, pois a primeira constitui a face evidente de ambas.

Em resumo: devem ser destacados, de maneira ordenada e sequencial, os seguintes e relevantes aspectos estruturantes do presente trabalho, reveladores da estrutura metodológica e desafios de pesquisa e de reflexão a serem vencidos:

**Problema:** discutir se os referidos programas públicos estão sendo conduzidos, realmente, nessa perspectiva ou se estão irrigados por interesses políticos que levam, na

verdade, a um tratamento que seja muito mais de serviço à demagogia e ao populismo, do que de afirmação da democracia.

**Relevância:** a relevância da escolha temática da fome, como teste das políticas públicas de distribuição de renda, se encontra no fato de que elas têm um sujeito oculto – que é, na verdade, a maturidade da democracia –, qual seja, saber se os programas de combate à fome, à miséria e à pobreza estão ou não vencendo um drama da humanidade. Eles prometem, não em segundo plano, um processo de intervenção na exclusão social, retirando-a desse lugar, para trazê-la para novo espaço, o da inclusão social, situação que sugere mexer, intervir, alterar as hierarquias sociais, o que resvala no discurso de uma nova classe média.

**Quadro teórico:** a realização do percurso exigiu diálogo com fontes clássicas: reflexão sobre o Estado: contribuições de Platão, Aristóteles, Maquiavel, Rousseau, Sieyès, Engels e Durkheim. O pensamento crítico posterior referente à esfera pública, também participou da intertextualidade: Corrêa, Creveld, Bonavides, Bobbio, Sen, Ikeda, Milliband, Athayde e Rawls. A aproximação: formação dos estados brasileiro e moçambicano reclamou um suporte bibliográfico vasto, autores clássicos e modernos: quanto ao Brasil – Buarque de Hollanda, Freyre, Faoro, Rangel, Fernandes e Cardoso, entre outros. Já o exame de Moçambique exigiu diálogos com Serra, Newitt, Fage, Tordoff, Hedges, Chabal, Corrêa e Homem.

**Metodologia:** foi sustentada no método dialético, combinado com o método histórico e o método analítico, e com pesquisa, tanto de dados secundários quanto de primários. Recorreu ao tecido da história, com operações tanto dedutivas quanto indutivas, para compreender a problemática dos países propostos – Brasil e Moçambique. A pesquisa de campo foi realizada de acordo com o roteiro e aprovada pelo Comitê de Ética, aplicado tanto Brasil quanto em Moçambique, de cuja leitura analítica nasceu a síntese da presente Dissertação de Mestrado.

**Hipóteses:**

**Central:** existe maior consistência efetiva dos resultados das políticas públicas desenvolvidas em Moçambique do que no Brasil: em Moçambique, as circunstâncias fizeram com que os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, incluindo o Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, se tornassem mais de Estado do que de Governo. No Brasil, os programas de combate à fome, pobreza e à miséria, incluindo o Programa Bolsa Família – PBF, têm recorte mais de Governo do que de Estado, contaminando as referidas

políticas públicas por disputas entre Administrações, Partidos, Eleições e Políticas Econômicas.

Secundária: a fome termina por ser um critério sensível para mensurar a consistência das políticas públicas, pois nela múltiplos apelos são cabíveis, tanto de autêntica afirmação democrática, quanto de manipulação de dependentes sociais.

A estrutura física do trabalho, unificada pelo tratamento técnico e metodológico de natureza histórica, crítica e dialética, recorre desde o reexame bibliográfico até a formulação de questionários e à aplicação de entrevistas e envolve a sua organização a partir de uma reflexão sobre a origem do Estado e o problema da democracia, no perpassar da experiência histórica e no seu desaguar nos casos brasileiro e moçambicano. Em seguida, há o específico enfrentamento dos caminhos pelos quais Brasil e Moçambique, em tempos e por caminhos distintos, chegaram a ser Estados Nacionais. Depois, reserva-se espaço específico para o tratamento dos programas de transferência de renda, geradores das políticas de combate à pobreza, miséria e fome, ora no Brasil, ora em Moçambique. Caminhando para a sua síntese, os capítulos finais ficam reservados ao exame crítico das avaliações dos programas de transferência de renda nos dois países, a partir das representações de seus promotores políticos, agentes de gestão administrativa e críticos sociais, os quais são personificados pelo pronunciamento de intelectuais dos dois países.

# **1 REFLEXÃO SOBRE O ESTADO: DAS ORIGENS À ERA CONTEMPORÂNEA, TENDO A DEMOCRACIA COMO QUESTÃO FUNDAMENTAL**

O propósito norteador da presente reflexão é a de estabelecer um fio condutor de natureza institucional que permita a compreensão de como o Estado Moderno realizou a sua emergência histórica, desde a Baixa Idade Média até o Renascimento, para cumprir um papel central na constituição, no estabelecimento e na reprodução complexa das sociedades urbano-industriais. Trata-se, portanto, da necessidade de elaboração de uma visão mínima do significado jurídico e político do Estado, no sentido laico e civil, o qual passaria a desfrutar de uma centralidade singular, como força catalisadora das dinâmicas sociais, com uma capacidade difícil de questionar, quanto a seu poder de indução de tendências, quer econômica, quer política, na vida de uma sociedade. Aquilo a que se denominaria mais tarde de a Era das Nações não pode ser esquecido, na verdade tem como significado a Era dos Estados Nacionais, que definiram o sentido maior do que se compreendeu como tempos modernos, divididos entre o Mercado e o Estado. A prevalência do mercado aconteceu no período do Liberalismo Clássico, mas a permanência do Estado perpassou todos os momentos, dos Liberais aos Sociais, e destes, aos Democráticos.

Em qualquer hipótese, esta primeira aproximação do objeto do presente estudo não estaria completa, se não fosse trilhado o caminho de uma visão comparada do advento dos Estados Nacionais no Brasil e em Moçambique. Ainda mais em se percebendo que nas sociedades de passado colonial – realidades acontecidas nos dois países em questão, que integraram as Colônias d'Além Mar, do Império da Colonial Português –, as tentativas de redenção econômica, social e política sempre encontraram no Estado o seu desaguadouro de expectativas, na esperança de que, por mais diferentes que fossem os projetos políticos, ele cumprisse um papel proativo, de condução das sociedades ora para a afirmação nacional, ora para o crescimento econômico, ora para o desenvolvimento social.

Tamanha foi a expectativa em torno do Estado e de suas possibilidades de intervenção histórica transformadora, que até mesmo o sonho, mais recente, de saída do chamado Terceiro Mundo, com as aspirações de ingresso nos clubes fechados do Primeiro Mundo, em que não se chega fácil, sempre passaram na reserva de um papel central para este ente singular: o Estado. Nesse particular, espera-se que, na síntese deste primeiro momento de construção de uma narrativa, se possa ter uma perspectiva comparada da emergência e da construção dos

Estados Nacionais, seja ela no Brasil, seja ela em Moçambique, pois em ambos os países os caminhos da história foram definidos, em certo sentido, pela presença considerável da Esfera Pública, ou estatal, na construção de tendências econômicas, sociais, jurídicas, políticas e ideológicas. Onde a sociedade pareceu ‘fraca’, logo nasceu a esperança no Estado ‘forte’.

### **1.1 Quando havia sociedade e não havia estado**

A primeira das providências preliminares a ser enfrentada é a de que o Estado não existe desde sempre, e talvez, em tese e hipoteticamente, não exista para sempre. O fato é que a sua emergência é uma construção social e histórica, que retira a Esfera Pública, em definitivo, do mundo dos acontecimentos naturais. O Estado é uma construção humana e artificial, que transferiu um poder que um dia foi da sociedade para uma dimensão institucional que tivesse, por papel, a coordenação jurídica e política da vida social, pacificando-a e estabelecendo a presença da ordem e da normalidade no convívio entre os homens, seus grupos e suas castas e, mais tarde, seus estamentos e suas classes.

O fato concreto a ser considerado é que o Estado emergiu na história social da humanidade quando as sociedades primitivas se diferenciaram, perdendo a unidade que tornou possível ao Grupo ser o gestor da vida em sociedade, e exercendo ele mesmo o poder e a autoridade (DURKHEIM, 1984, 484 p). Em termos gerais, pode-se dizer que a sociedade primitiva foi uma sociedade sem Estado, porque o poder e a autoridade eram de naturezas sociais, numa ordem em que não havia propriedade, donatários, desigualdades sociais, nem noção de riqueza e de pobreza.

Trata-se de um tempo em que o homem era coletador das dádivas naturais, delas retirando água, frutos, arbustos, caça e pesca para sobreviver, dentro de um espírito de fidelidade ao Grupo, que era o autêntico provedor de todos. O que era coletado não pertencia ao coletador, mas ao coletivo, responsável pela prevalência da regra da posse comum das coisas, fora da qual, na noite dos tempos, ninguém individualmente tinha capacidade para sobreviver. Se o coletador de hoje amanhã nada coletasse, estaria seguro e provido, uma vez que o Grupo era responsável por si e por todos, em um sistema de solidariedade orgânica, sem o qual a espécie não teria sobrevivido. Eis um retrato necessário:

O controle grupal era desenrolado segundo a gramática da consciência coletiva, na qual as formas elementares da vida religiosa, articuladas com o inveterado uso que é o costume, geravam normas, cobradas por autoridades sociais, ou gestores embrionários, senão políticos, que regulavam o cotidiano. Os anciãos, os sacerdotes e o chefe tribal eram sociedade, não eram Estado, em um sistema de

autogestão no qual, não havendo escrita, marcava a coletividade no corpo dos jovens, em dolorosos ritos, a memorável lei e a inesquecível lição, de que deviam fidelidade às diretrizes da consciência grupal, que, por tê-la em si mesma, repudiava qualquer outra força de intervenção na vida social. (CORRÊA, 2014, p. 62)

Portanto, a sociedade primitiva era uma sociedade da coleta de frutos e de arbustos, da caça e da pesca, sob a posse comum das coisas, ou seja, de tudo que fosse necessário a sobrevivência dos seus integrantes. Ela – a sociedade primitiva – não se reproduziu para sempre e um dia se desintegrou, pelo motivo de que, quando os bandos e as hordas se encontraram pela primeira vez, descobrindo cada um deles que não estavam sós no mundo, passaram a disputar o mesmo espaço ecológico de vida e, concorrendo entre si, estavam competindo pela posse grupal do bem mais precioso, o qual tornava possível viver e reproduzir a própria vida, no sentido coletivo: água, frutos, arbustos, caça e pesca.

E como os bandos não se conheciam mutuamente, não tinham nenhum sentimento de solidariedade externa, pois toda a vivência até então acumulada, sem dúvida, recomendava que a trama da vida social fosse centrada no Grupo, pois dele provinha a certeza da continuidade da espécie, em função da partilha dos chamados bens soberanos da vida. Era a força determinante da posse comum das coisas, posto que, quando um caçava, caçava para a comunidade, quando alguém pescava, pescava para o coletivo.

O caçador bem-sucedido de hoje amanhã não morreria de fome se não tivesse caçado e outro companheiro não tivesse pescado, porque ambos estariam amparados pelo sentimento grupal, o gestor dessa solidariedade interna muito poderosa. Mas, do ponto de vista externo, os bandos, aquelas hordas que não se conheciam, quando se defrontaram face a face, uma contra o outra, disputando o mesmo espaço ecológico de vida, fizeram nascer dali o fenômeno que marcaria para sempre a humanidade: a guerra, forma máxima de conflito, responsável pela derrocada talvez da mais harmônica vida social já conhecida pela humanidade.

Foi a guerra pela água, pelos frutos, pelos arbustos, pela caça e pela pesca responsável pelo sentimento novo de pertença para dentro, acumulado com a exclusão para fora, a determinar o caminho para a exacerbação dos conflitos. E da guerra sucedeu a escravidão, pois aquele que não era morto, vencido em combate, a princípio passou a ser morto fora dele, na condição de prisioneiro de guerra; mais tarde, o seu destino foi ser mutilado; e, finalmente, passou a ser reduzido à escravidão. Convém recordar:

Dividiu-se o trabalho (tribos pastoris e tribos agrícolas, bem como atividades artesanais), emergiu a propriedade (que transitou do geral – o grupo, a família – para o particular – o chefe, o indivíduo) e manifestaram-se as trocas (como

evidência do nascimento do excedente na história social da humanidade). Nasceram as desigualdades sociais. A família, escudada em uma pretensão aristocrática, organizou expedientes de concentração da riqueza (gado, instrumentos produtivos e terra) e de controle do poder (patrimônio exclusivo dos eleitos dos deuses ou do destino). As cidades, como segunda natureza, só que artificial, foram edificadas e passaram a ser, também, o cenário da primeira consolidação mercantil, reguladas a dinheiro. (CORRÊA, 2014, p. 62)

O simples caminhou para o complexo: foi como se, de um processo unicelular, decorressem fissuras do átomo capazes de provocar o advento de múltiplas esferas pluricelulares, cada unidade com forma e com fundo diferenciados, capazes de evidenciar a existência de natureza e de interesses distintos na vida social, recortada agora pela propriedade privada, divisão social do trabalho e complexas possibilidades tanto de produção da riqueza quanto da evidência da pobreza, com os conflitos inusitados decorrentes de uma realidade transfigurada e transfiguradora, a reclamar o advento de um Ente Público que regulasse a vida social.

## **1.2 Sinais da emergência do Estado Antigo**

Em última instância, a escravidão foi uma alternativa à morte sumária como prisioneiro de guerra. Desse modo, quando surge a figura de escravo pela primeira vez na história social da humanidade, a sociedade primitiva começa a se desintegrar, porque só há escravo onde há senhor. E na vida de senhores e escravos já começa a ruptura de tudo aquilo que determinava a existência da sociedade primitiva, porque o senhor e o escravo vão constituir uma relação social nova, em um tempo em que os homens deixaram de ser nômades e passaram a ser sedentários.

O escravo tornou-se um instrumento do senhor para estacionar sobre a terra, lavrá-la e realizar, pelo começo da história da produção, a revolução agrícola: a terra passou a ser fonte da extração de frutos, com uma determinação de vontade de produzir, bem como de domesticação de animais selvagens, cuja força era necessária para lavar a terra e para o sistema de transporte. Tudo se tornara mais complexo: a revolução agrícola, o desenvolvimento da pecuária, o fabrico de instrumentos artesanais, a produção de excedentes, o advento do comércio, a consumação, enfim, do começo da história da riqueza e da pobreza entre os homens. Quem controla a produção tem excedente e vai buscar quem queira comprar, quem queira trocar, e aí começa a história da riqueza, confirmada pelo comércio, ou seja, pelas trocas, venda e compra de bens e serviços na história social da humanidade, exatamente com o advento do escravo, porque ele foi instrumento do outro e este outro sujeito colocou-o para ser seu agente da produção, e como agente da produção ele foi criar riqueza e o mundo

passou a ser de proprietários e de não proprietários, de senhores e de escravos, aqueles com a riqueza e estes com a pobreza; aqueles, como pessoas, e estes, como coisas.

Nesse mundo diferenciado, de proprietários e de não proprietários, divisão de trabalho, desigualdade social, enfim, de senhores e de escravos, daqueles que produziam como se fossem coisas e daqueles que se beneficiavam, sem o mínimo de esforço, porque eram os únicos reconhecidos como pessoas, desse produto, isto é, a riqueza. Daí surgiu a necessidade de um ente para disciplinar a vida, para conter a rebelião, para embargar a violência, para refrear a reação daqueles que foram transformados em coisas ou escravos e tiveram, passando da coleta para a produção, de realizar o duríssimo aprendizado da disciplina do trabalho, até então desconhecida pela humanidade.

Porque esses conheceram uma outra vida – a da sociedade primitiva – onde nenhum constrangimento havia, senão a autoridade do Grupo sobre cada um dos indivíduos, e, sobretudo, sobre a coletividade, quando não existia um ente destacado do tecido social, chamado Estado, a coagir, intervir e direcionar todos para este ou aquele cenário, em um mundo já diferenciado, onde seria sempre desafiante postular a existência de alguma neutralidade. (ENGELS, 1984, 215 p.)

Este ente surge quando emerge a propriedade, dela resultando a desigualdade (ROUSSEAU, 1958, 435 p.). Que propriedade é essa? A propriedade privada, que é do senhor. E que desigualdade é essa? Porque é a propriedade privada que corresponde à existência e emergência daqueles que não são proprietários e, em consequência, são subordinados como escravos à autoridade do senhor. Então, com a rebelião de escravos nessa transição, o Estado surge para disciplinar o outro, para garantir a afirmação da propriedade privada, legalizando-a, sob a proteção da Esfera Pública, no intuito da construção da normalidade do novo mundo da diferenciação social. Portanto, o Estado é um espaço de exercício de hierarquia e de autoridade, que a ambas condensa, para consumir o poder em certo território, frente à determinada população, a qual, enquanto nação, existe sob o seu comando e direção.

Enquanto houve uma simplicidade fundamental, no mundo da coleta e na sociedade primitiva, o poder e a autoridade pertenceram ao Grupo, sob a posse comum das coisas, que eram dadas da natureza; mas quando começou a transição para uma realidade complexa, por que artificial, e não natural, na sociedade escravista, de estacionamento e produção sobre a

terra, com propriedade privada e diferenciação social entre senhores e escravos, em meio a conflitos abertos, divisão do trabalho, resistência à mudança, etc. Assim, houve a necessidade de que o poder e a autoridade se deslocassem do Grupo para o Estado, deixando de ser difusos e passando a ser concentrados, sob a garantia de que os comandos da Esfera Pública, uma vez exigidos, deveriam ser cumpridos, pois essa dispunha de um braço armado para garantir, se necessário, pela coação, a efetivação de suas normas, diretrizes e estabelecimentos.

Essa foi a primeira emergência do Estado, para consolidar o advento da sociedade escravagista, permitindo a sua afirmação, continuidade e desenvolvimento, porque o Estado surgiu como consequência do advento da propriedade privada. O processo foi de tal maneira complexo e intercalado, que não escapou à Ordem Pública o compromisso não apenas da garantia imediata da propriedade privada, porém, como também de disciplinar o seu destino imediato, por meio de um sistema de sucessão hereditária, a exigir o controle sobre a forma oficial e conveniente de família.

Quando o Estado surgiu e se consolidou como centro de poder e de autoridade, chamou para si o dever de definir a forma prioritária de família adequada à definição do destino da propriedade. A alternativa de família monogâmica, por exemplo, foi uma das mais poderosas características do escravismo na Grécia e em Roma, berços de onde emergiram aquelas que seriam, muito mais tarde, as grandes sociedades de natureza urbano-industrial, portadoras de uma vontade de difusão universal de seu modo de vida. Passou o proprietário a se casar de maneira monogâmica, ter filhos e, através da família oficial, sob as bênçãos do Estado e do seu Direito, a ter previamente decidido o destino da propriedade, através do sistema de herança. E quem vai criar o sistema de herança, o sistema sucessório, é exatamente o Estado, que já garantira a propriedade e já reformara a família, adequando ambas à necessidade de garantia de um mundo novo e escravista, com capacidade invulgar de gestação de uma ordem jurídica e de uma ordem política, consolidadas na afirmação histórica da Cidade-Estado. Compreenda-se:

Definidos com economia de meios, as Pessoas são sujeitos de direito capazes de, segundo o ordenamento jurídico, adquirirem direitos e contraírem obrigações. O homem é pessoa física e o ente moral pessoa jurídica. As Coisas são os objetos de direito capazes de, em razão da sua significação como entidades patrimoniais e extra patrimoniais, bem como corpóreas e incorpóreas, ensejarem relações jurídicas. As Obrigações são liames garantidos pelo direito, exigentes de liquidação necessária, entre o sujeito ativo (credor, com direito a receber alguma coisa) e o sujeito passivo (devedor, com a imposição de satisfazer a prestação). Os Contratos são convenções celebradas entre as partes, segundo a livre manifestação da vontade, geradoras de nexos obrigacionais juridicamente protegidos. A Família?

A instituição senhorial cujos servos, ou membros, representados pela mãe, pelos filhos e filhas (bem como adotados), seus consortes e descendentes, pelos clientes e pelos escravos, eram objetos do exercício de autoridade do Chefe da unidade doméstica, na qual conviviam com a sua supremacia patriarcal nas instâncias econômica (gestor), jurídico-política (magistrado) e religiosa (sacerdote). As Sucessões, em síntese, constituem formas segundo as quais, por derivação, realiza-se a aquisição da propriedade, podendo ser ainda compreendidas como atos de transmissão decerto bem ou do conjunto das relações jurídicas de um morto para uma pessoa viva. (CORRÊA, 2014, p. 67)

Essas realidades todas, que estão articuladas entre si e engendradas reciprocamente, vão indicar o sentido profundo do advento do Estado, que se dá na desagregação da sociedade primitiva e no nascimento da sociedade escravagista. A afirmação histórica da Cidade-Estado na sociedade escravagista, em um mundo de concorrência, logo colocará em pauta os conflitos entre Cidades e entre Estados, demandando entre si por razões econômicas e políticas, com o ânimo de estabelecimento de uma vontade hegemônica sobre o mundo conhecido, que constitui o capítulo da formação e da expansão dos grandes impérios do mundo antigo, na chamada sociedade clássica, a que vai ter no Império Romano o seu apogeu. Entretanto, as raízes dessa disposição imperial nasceram da afirmação urbana, desde os Impérios Babilônico, Persa, Caldeu, Assírio, Egípcio, Grego e Macedônico. Essa sociedade escravista perpassou milênios e se notabilizou por ser a primeira organização social a registrar o advento e a afirmação do Estado. Foi então que surgiu a Cidade-Estado, organizada jurídica e politicamente.

Afirmou-se o Estado como a forma, por excelência, de disciplina da Cidade, porque Aristóteles vai chegar a esse debate e vai observar que, na verdade, há uma lógica orgânica em tudo isso, que a autoridade e a hierarquia sempre existiram, pois, a sua primeira manifestação já estava presente no Pai de Família.

Quando numerosas famílias se sentiram ameaçadas, porque viviam em unidades domésticas, autônomas e distantes, elas se uniram na vila, surgindo a segunda forma de autoridade e de hierarquia, na figura do Vilão-Mor, que era o pai de família mais forte entre todos, que passou a ter a competência reconhecida pelos demais, para defender a comunidade, resolver os seus problemas de abastecimento e de segurança, bem como promover a paz frente aos litígios do cotidiano. Quando as vilas distantes, isoladas e dispersas, se sentiram ameaçadas pelas ondas de violência que perpassavam o mundo, elas se reuniram, assim como as unidades domésticas haviam-se congregados no passado, e, ao se condensarem, formaram a Cidade pela primeira vez, a qual, em função da sua complexidade, não podendo ser gerida pelo Pai de Família e pelo Vilão-Mor, reclamou o advento do Estado, solucionando uma

demanda. Qual? Dessa nova síntese surgiu a questão de quem seria a hierarquia e a autoridade na Cidade, esse tecido social complexo, estranho tanto ao Pai de Família quanto ao Vilão-Mor.

Chegou-se à evidência da necessidade do advento, na Cidade, de um ente para discipliná-la, quanto ao exercício da hierarquia e da autoridade, para fazer a sua regência, o gerenciamento da vida de todos, tratar de garantir a defesa, providenciar o sistema de abastecimento, realizar a difícil gestão do cotidiano, estabelecer as normas de convivência, etc. Esse ente, fora e acima das partes, destacado da sociedade, foi o Estado. Institucionalizou-se a Cidade-Estado, como a nova fonte do poder, da hierarquia e da autoridade: local, agente e instrumento a desfrutar de centralidade, de regência da vida social (ARISTÓTELES, 1973, 317 p.), cujo advento demarcou uma transposição, do pessoal para o institucional, da capacidade de imposição disciplinada de vontade sobre outrem, coberta pelo manto da legalidade, pois o Estado chamou para si o direito de definir a ordem vigente, revestindo-a com a sua juridicidade.

### **1.3 Do Feudalismo para os Reinos Cristãos**

Esse Estado que perdurou milênios vai chegar à sua crise maior com a Queda de Roma, que se manifestou já no século V da cristandade, quando, em 476 d.C, forças hostis, egressas do extremo norte da Europa, personificadas por tribos chamadas bárbaras – godos ostrogodos, visigodos, dentre outros – chegaram ao coração do Império e o derrubaram, cindindo as bandas oriental e ocidental do Império. A questão fundamental foi a seguinte: quando os chamados bárbaros – palavra que significa aqueles que não sabem falar (grego, latim) – derrubaram o Império Romano no século V da cristandade, eles levaram suas instituições sociais rústicas do extremo norte para o centro da Europa, formado pelos Países Alpinos e pelo Grupo de Visegrád. E essas instituições peculiares, girando em torno do colonato, vão disseminar os feudos – de onde feudalismo – como o novo modo de produção, com uma organização social característica, em toda a Europa, desmontando a tradição da sociedade escravocrata, fundada na grande propriedade latifundiária, associada ao comércio transcontinental, pois gregos e romanos chegaram tanto à África quanto à Ásia, enquanto o feudalismo foi alicerçado na propriedade da terra pelo barão, mas facultando ele a sua posse ao servo e ao camponês, transformando o latifúndio em minifúndio, para dele auferir o pagamento de diferentes rendas da terra: renda trabalho, renda produto e renda dinheiro.

Chegaram para o centro da história Instituição até então periférica: o colonato partilhou o latifúndio privado e as terras estatais, permitindo a multiplicação da posse (camponeses) e a manutenção da propriedade (Barão, Rei e Igreja). Desenvolveram-se a pecuária, a agricultura e o artesanato, reconhecida a possibilidade de servos e de camponeses, dotados de instrumentos de trabalho, laborarem para si durante o tempo suplementar, reservando o amplo tempo principal para o senhor. Três formas clássicas de renda daí decorreram:

A renda-trabalho (pagamento pela utilização da terra do baronato com atividade produtiva nos domínios do senhor, sob a vigilância dos seus capatazes), a renda-produto (pagamento em itens agrícolas e pecuários pela utilização da terra do baronato, em periodicidade rigorosa, que permitia ao camponês, todavia, ser mais senhor, ao menos, do seu tempo) e renda dinheiro (pagamento em tributos ao senhor feudal, ao Estado e à Igreja, pela utilização da terra, dos moinhos e das fundições, o que obrigava o campesinato à ruptura da lógica natural da economia, afirmando a troca e recorrendo à moeda). A lei básica da economia feudal manifestou a sua presença sob a seguinte lógica: “produção do produto suplementar para os senhores feudais, sob a forma de renda feudal da terra, através da exploração dos camponeses dependentes”. As revoluções rústicas no campo e a organização de guildas e corporações nas cidades, somadas, demonstraram a eclosão, ora vulcânica, ora corporativa, dos interesses materiais contrariados, ou em afirmação, na sociedade feudalista. (CORRÊA, 2014, p. 79)

Sim, porque o barão da terra, que a conquistava por meio de sua guarda privada, guerreando contra o mundo e reivindicando para si o direito do primeiro ocupante, vivia de sua renda, não da condição de produtor, como o senhor romano. O barão da terra era um rentista, e quanto mais servos, vassalos e camponeses ele tivesse, quanto mais ele parcelasse a terra, melhor seria para ele, pois mais renda ele auferiria. Ele, que vinha da sociedade germânica, onde o centro era a família, e não o Estado, como na sociedade romana, vai personificar o exercício da autoridade familiar sobre a sua parentela e demais dependentes, organizando a comunidade dentro do feudo e, da comunidade feudal, ele será, simbolicamente, pai, guia e protetor, chamando para si o centro e o controle da autoridade e da hierarquia. Esta foi uma forma de dissolução pela raiz do dividido e decadente Estado Romano.

Tratou-se da crise de derrocada e desaparecimento histórico do Estado Romano, para que, na base da sociedade nova, isto é, o feudalismo, se estabelecesse a autoridade central do barão da terra, detentor do poder local, porque o feudalismo é vida territorial e autárquica, com predomínio do campo sobre a cidade e dispersão da vida social em infinitos e fragmentados feudos.

O feudalismo desurbanizou a história, amputando o Estado, para girar, imediatamente, à volta da autoridade pessoal do barão da terra. Só que esse barão da terra, que conquistou o mundo ao derrubar o Império Romano, terminaria cristianizado, e a Igreja, cristianizando o barão da terra, começaria a trilhar o caminho que a levaria, no futuro, como se fosse uma supersenhora feudal, a organizar os chamados Reinos Cristãos, que foram a condição prévia da existência do Estado Moderno.

Nos Reinos Cristãos, um Rei governaria para o Papa e para a Igreja. Rei que passaria ao exercício de autoridade sobre todos os barões da terra, concentrando-a, condensando-a preliminarmente, por meio da afirmação da sua superior hierarquia, beneficiada pela origem divina do seu poder, delegado pelo Papa e pela Igreja, dos quais era o primeiro vassalo. Os Reis Cristãos que estiveram vinculados à expansão da Europa e sua projeção oceânica, com as navegações e as descobertas, a exemplo dos portugueses, que encontraram e colonizaram tanto o Brasil quanto Moçambique, eram tributários do Papa e da Igreja. Fernando de Aragão e Isabel, de Castela, Reis Cristãos da Espanha, que financiaram a expedição de Cristóvão Colombo, foram príncipes dessa natureza especial: vão reinar em Reinos Cristãos, exercendo autoridade sobre os barões da terra e sobre os emergentes mercadores e condensando de maneira central a forma hierárquica de gestão, mas ao serviço do Papa e da Igreja, de que eram vassalos de alto coturno, mas vassalos, uma vez que de ambos receberam a investidura como Reis Cristãos.

O problema, mais tarde, seria o do Rei Cristão carregar consigo o sentimento frustrado de que talvez pudesse reinar por si mesmo, sozinho, sem ser sócio menor de si mesmo, do Papa e da Igreja. Compreender que o principal era aquele para quem ele reinava, fosse o Papa, fosse a Igreja, e não ele, detentor de um significativo, mas delegado e dependente poder, até que conseguisse, um dia, efetivar a sua aspiração de ser detentor de toda a hierarquia e de toda a autoridade, sem o Papa e sem a Igreja, em um Estado laico e civil. O problema era que a única base material de que o Rei Cristão dispunha para existir, sem dúvida, estava enraizada no poder da Igreja, forte economicamente, pela doação de terras que recebia dos senhores feudais; forte juridicamente, com o seu direito canônico a disciplinar o mundo; forte politicamente, com a gestão dos Reinos Cristãos; e forte ideologicamente, por um certo tempo, como a única religião ascendente e de circulação universal.

Quando da Queda de Roma não existia o islamismo – só o cristianismo católico – e o judaísmo estava fragmentado e perseguido na diáspora. A Igreja existia sozinha e sozinha ela

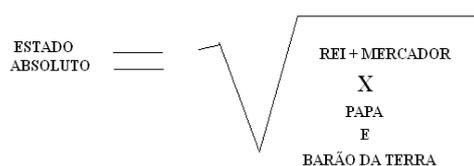
organizava os Reinos Cristãos, nos quais residia a compreensão de que o Rei era grande, mas ele não era soberano; soberana era a Igreja; soberano era o Papa.

#### **1.4 Marcha conjunta: o rei encontra o mercador**

O Rei sonha com o mundo em que ele possa reinar de maneira absoluta, mas ele precisa de uma base material, porque o poder se sustenta apenas por via desse suporte concreto, que não possui, para ser autônomo. O problema é que, entre os séculos X e XII, sobretudo, o mundo vai voltar ao comércio e a circulação desembaraçada pelo Mar Mediterrâneo, logo retomada, vai ampliar seu horizonte. Por mar e por terra, essas caravanas de comércio retornam à história, passando a renascer Cidades, porque o comércio está sediado na vida urbana, determinando o advento mais remoto do homem burguês ou homem do burgo, que é o Mercador.

Esse novo ator é o agente mercantil entre povos e continentes, pelas águas e por terra. Trabalha circulando da cidade para o campo, batendo à porta de cada feudo; e o problema do mercador é que há uma dispersão territorial tão profunda, que cada feudo tem sua autonomia, é uma autarquia, levando-o pagar tributo sobre tributo, para ingressar nos domínios do Barão da Terra. Ao bater na porta no feudo A, paga tributo; ao bater na porta do feudo B, paga novo tributo; e assim sucessivamente. O que acontece? Ele acumula mais lentamente o capital primitivo, mas isso seria diferente, em termos de custo-benefício, isto é, ele conseguiria maior acumulação se existisse uma unidade territorial e uma só autoridade, o que pressupõe a existência de um Estado em que reinasse o Rei Absoluto, que seria para si o melhor dos mundos: o Mercador pagaria um só tributo para a Coroa, e nada mais, libertando-se dos tributos feudais e canônicos:

Quando, contra todas as evidências e por imposição dos fatos da vida, os burgueses sobreviveram a tudo – taxas, sobretaxas, extorsões, assaltos, perseguições, etc. – tornando irrefreável e incoercível a sua presença na vida social do feudalismo, a condenação do Poder, da Hierarquia e da Autoridade realizou a sua admissão espúria, no intuito de que o Barão da Terra, como terceiro incluído, enfrentasse e, se possível ainda, esmagasse o Mercador, reconhecido enquanto o quarto elemento indesejável. Sucedeu que chegou o momento em que o Rei, cansado de ser sócio menor do Papa e de si mesmo, perpassado por uma profunda vontade de poder, até então irrealizada sob o Estado Religioso, vislumbrou a conjuntura e a estrutura históricas plausíveis, para que passasse a avocar para si o exercício de uma nova, solitária e absoluta administração da sociedade. É que, transfigurado o cenário, julgava agora o Rei que sofrera a parceria com o Papa, não mais devendo suportá-la, ao reconfigurar a ordem jurídica e política, desequilibrando-a em proveito de uma nova tendência histórica:



(CORRÊA, 2011, p. 555)

Mas onde é que está esse mundo dos sonhos do Mercador, se o Rei Cristão se encontra vinculado ao Papa e a Igreja? Se o Barão da Terra é o algoz mais imediato do Mercador, taxando-o e sobretaxando-o e mandando, muitas vezes, assaltá-lo na estrada? Se a tensão estabelecida se encontra expressa na fórmula do Estado Absoluto estampada em epígrafe? O nascimento dos bancos no mundo feudal, que configurou uma autêntica revolução, vinculada ao negociante judeu, para o Mercador será uma bênção, pois vai permitir entregar seus capitais nos lugares distantes e recebê-los intocáveis no local desejado.

Ainda assim, o burguês, mesmo ganhando menos do que seria possível, acumulou capital e foi em busca da nova riqueza, financiando investimentos em ciência e tecnologia, desejoso da capacidade de navegar a longa distância, o que mais tarde resultaria nas chamadas descobertas, com as quais o mundo se dividiria entre Nações e Colônias, acelerando o processo de circulação de riquezas em proporção jamais vista na história da humanidade.

Nesse contexto nasceu a possibilidade, e se efetivou concretamente, da aliança do Mercador com o Rei, que passou a ter mais próximo de si, por encontrar no burguês a sua base material, o sonho de reinar sozinho, de maneira absoluta. E que o Mercador tivesse o domínio da nova riqueza e controlasse a base material em que o Rei, dissociado do Papa e da Igreja, pudesse se sustentar. Era o cenário da conquista da autonomia pelo Rei, se, apoiado na nova riqueza do Mercador, conseguisse um lugar distinto do Reino Cristão, onde pudesse, à margem da riqueza do Papa e da Igreja, passar ao exercício de sua hierarquia e de sua autoridade, afirmadas de maneira absoluta.

Firmada essa aliança do Rei com o Mercador, os seus antagonistas passam a ser o Papa e o Barão da Terra. O Mercador apostou todas as suas expectativas no Rei, e este, por sua vez, terminaria por responder positivamente, ao fundarem juntos o Estado Moderno, segundo o Absolutismo Real, com o que começou o declínio vagaroso, mas inevitável, dos Reinos Cristãos e dos Barões da Terra.

## 1.5 O que significou a vigência do Estado absoluto

A aproximação consolidada em aliança, do Rei com o Mercador, comprovou que tinha o potencial necessário para resolver os problemas dos dois: o Mercador vislumbrou no Rei a porta histórica do cenário em que ele conseguisse acelerar o seu processo de acumulação de capital, segundo a racionalidade com que ele ficasse obrigado ao pagamento de um só tributo; e o Rei vislumbrou no Mercador aquele parceiro ágil em conquistar riquezas, no qual conseguisse ele encontrar um novo sustentáculo material para chegar ao poder, de maneira autônoma.

Evidentemente, esse embate do Rei e do Mercador contra o Papa e os Barões da Terra se resolveu por meio da produção da violência, no ciclo das guerras renascentistas, de transformação das relações econômicas no campo feudal, invadido pelo capitalismo nascente, ao qual correspondeu o processo de transformação dos Reinos Cristãos em Estados Nacionais. Eis o Príncipe:

Sabe-se que existem dois modos de combater: um com as leis, outro com a força. O primeiro é próprio do homem, o segundo, dos animais. Não sendo, porém, muitas vezes suficiente o primeiro, convém recorrer ao segundo. Por conseguinte, a um príncipe é importante saber comportar-se como homem e como animal. [...]. Tendo, portanto, necessidade de proceder como animal, deve um príncipe adotar a índole ao mesmo tempo do leão e da raposa; porque o leão não sabe fugir das armadilhas e a raposa não sabe defender-se dos lobos. Assim cumpre ser raposa para conhecer as armadilhas e leão para amedrontar os lobos. (MAQUIAVEL, 2010 p. 105)

A proposição de Nicolau Maquiavel sumariou os dois polos extremos que unificaram o direito (Leis) e a política (Força) da modernidade. Quando o pensador florentino recomendou ao Príncipe que se comportasse como homem e como animal, uma das interpretações possíveis é a de que à condição humana correspondesse viver e conviver sob as Leis, enquanto que, à dimensão animal, fosse adequada a conduta da Força, para resolver as contendas segundo as imposições da beligerância.

De qualquer maneira, o Príncipe, em Maquiavel, talvez seja menos uma pessoa física e mais um ente jurídico. Se isto for procedente, o Príncipe é o Estado, ou, quando menos, é o Príncipe do Estado, a manejar a sua capacidade de driblar as armadilhas, como as raposas mais sorradeiras e de afugentar os lobos, como os leões mais ferozes. Significa dizer, em última instância, que Maquiavel, nesse sentido, anunciou que a política moderna seria desenvolvida com um braço armado, segundo o qual os Estados Nacionais Soberanos

concorreriam entre si, para definir quem seria a Força Hegemônica em um mundo de Impérios. (RIDOLFI, 1999, 480 p.)

Esclareça-se que Estado-Nação significa, literalmente: Estado (situação); Nação (nascente). Uma nova Situação Nascente: eis o Estado-Nação. Nessa perspectiva de resolução dupla dos interesses, se colocou em marcha acelerada o processo de unificação do exercício do poder, superando a dispersão feudal e acentuando a vigência histórica de um Rei de tal maneira Absoluto, que não devesse vassalagem nem ao Papa nem a Igreja; um Rei Absoluto que reinasse por si mesmo, autonomamente, exercendo de maneira completa e integral a sua autoridade, isto é, com poderes de exercício da soberania, cujo significado original era o da competência para dizer o direito, chamando para si a jurisdição.

Nasceu da referida simbologia a legenda personalista, que terminou por se transformar no símbolo jurídico do Estado Absoluto: onde está o Rei está a Lei. Tal absorvente reivindicação, fundada na força de que dispõe, é que vai permitir ao Rei declarar como único tributo legal o devido à Coroa, em uma vontade declarada de esvaziar as regras estabelecidas que favoreciam os Barões da Terra, o Papa e a Igreja.

Tratou-se de um golpe agudo, econômico e financeiro, em desfavor da Igreja e do Barão da Terra. O Rei estava a dizer, noutras palavras, que os tributos canônicos e das baronias eram ilegais e que o único tributo legal era o que se pagava à Coroa. Quanto mais forte estava a se tornar o Estado Absoluto, maior, em paralelo, era a capacidade de acumulação de capital por parte do Mercador. O exercício da Autoridade Absoluta, neste sistema binário, reciprocamente interessante ao Rei e ao Mercador, vai resultar neste fato institucional revolucionário: os dois, juntos, vão promover a criação da primeira forma de Estado Moderno, que foi o Estado Absoluto, nascido sem nenhum compromisso com o espírito constitucional, submisso ao poder e insubmisso à norma.

Era o poder total do Rei, a permitir, absolutamente, o estabelecimento de políticas favoráveis ao Mercador. Esse, em consequência, conquistou um cenário facilitador do seu propósito de, em associação com o Rei Absoluto, expandir o seu interesse econômico na esfera do Estado Nacional Soberano, para, singrando os mares, buscar conquistar Colônias no mundo avançado pelas Nações, permitindo o advento do Mundo Moderno.

A aliança do Rei com o Mercador projetou economicamente a Europa, a qual, em razão do portentoso fenômeno do mercantilismo, pôde sucessivamente ser o teatro da

afirmação histórica do capitalismo comercial, fonte do posterior capitalismo industrial, desaguado, por fim, no capitalismo financeiro. De qualquer maneira, a floresta um dia foi simples semente, que vingou em meio a desafios econômicos, políticos e militares:

Isso é outro modo de dizer que, dos mais ou menos quinhentos adversários que se apresentaram na linha de largada e participaram da luta, alguns tiveram mais êxito do que os outros na criação de instituições, na mobilização dos recursos econômicos e na tradução desses recursos em poder civil e militar. Por conseguinte, terminaram por dominar os que se submeteram e derrotar (matando, se necessário) os que não se submeteram. (CREVELD, 2004, p. 167)

O traço descrito por Nicolau Maquiavel, ao mencionar a dominação (sobre os que se submeteram) e a vitória (sobre os que preferiram morrer), ficou evidente como expressão do caminho de criação do Estado Moderno, emergente como resultado da afirmação histórica do Monarca Absoluto, cuja luta de estabelecimento da sua preponderância sobre os concorrentes – do Papa ao Barão da Terra, passando pelos Imperadores laicos ou cristãos – passou, necessariamente, pelo recurso à Força, para que pudesse reinar, em certo sentido, sem Leis.

O Monarca Absoluto, uma vez recuperada a metáfora de Maquiavel, com certeza terminou por ser aquele ser sutil como as raposas e feroz como os leões, sem nenhum limite quanto a recorrer ou não recorrer à guerra, para realizar a imposição de sua vontade sobre a dos demais concorrentes. No ciclo de ascensão do Estado Moderno, a condição da transformação da possibilidade de Poder em realidade efetiva decorreu do manejo da Força, com a qual os vetores civis e militares se conjugaram para transformar a economia, modelar instituições e reinventar a política.

O Estado Absoluto, que existirá do Renascimento até a Revolução Francesa, começou a ser formado entre os séculos XIII e XIV e, quando chegou o Renascimento, ele estava maduro para a sua vigência institucional, desdobrada nos séculos XVI, XVII e XVIII, quando a sua missão começou a ser contestada, ensejando a Revolução Francesa, armada contra si. O Mercador já estava transformado no Grande Burguês, com interesses internacionais, no comércio, na agricultura, na indústria e nas finanças.

Chegara o contexto histórico em que, ao antigo Mercador, agora Grande Burguês, compete reivindicar o exercício, por si e para si, do poder político, se necessário, dispensado o concurso do Rei. Era o embate da Burguesia com a Realeza, que conduziria à Revolução Francesa. Ela, a Grande Burguesia, pela voz de Joseph Sieyès, estabelecerá a regra da oportunidade, de que não há falta maior do que a falta de poder. (SIEYÈS, 1997, 132 p.)

Compreenda-se que toda a narrativa ora desenvolvida encontra o seu sentido na medida em que, da sociedade primitiva para a sociedade capitalista, foi operada uma transição da unidade para a diversidade, a qual representou a desagregação de uma sociedade de indiferenciação social, sem Estado, sem riqueza e sem pobreza e com posse comum das coisas, para diferentes sociedades com diferenciação social, Estado, riqueza contraposta à pobreza, e com propriedade privada.

Desta segunda espécie de sociedade resultaram o escravismo, o feudalismo e o capitalismo, com a formação de complexos sociais de dominados, de que foram exemplos os escravos, pertencentes aos Senhores como se fossem coisas; os servos da gleba submissos aos Barões da Terra, em razão de sua falta de autonomia; e, ainda, os proletários, já homens juridicamente livres, mas vendendo ou alugando a sua força de trabalho para os Burgueses.

Do exposto, resultaram os pares antagônicos de escravos e Senhores; servos e Barões da Terra; e proletários e Burgueses, repetindo a sua relação com a pobreza (escravos, servos e proletários) e com a riqueza (Senhores, Barões da Terra e Burgueses), em evidência histórica de que a exclusão é ancestral, bem como de que as massas famélicas, atingidas pela miséria, constituem uma constante na história da humanidade, depois da desagregação da sociedade primitiva, fato da vida que não torna, em absoluto, seja por sua durabilidade, seja por sua permanência, a marginalidade social, isto é, estar à margem das conquistas civilizatórias, uma situação óbvia, inevitável ou legítima.

A aspiração universal dos povos ao bem-estar e ao desenvolvimento, na era dos transportes e das comunicações, sem dúvida, é que constitui a única realidade legítima a desafiar a sociedade e o Estado, na busca de caminhos eficazes e equitativos, para a promoção social de grupos, povos, nações, blocos e, até mesmo, continentes.

E o Estado, nesse particular, de maneira inevitável, tem uma responsabilidade social a cumprir, de natureza reformista e justicialista, corretiva e equitativa, para produzir um equilíbrio social novo, na medida em que for reconhecido como razoável, sobretudo em passado colonial e inserção ainda periférica no mundo pretensamente globalizado, que caminhou para a abertura universal do mercado, sem que a ela correspondesse, minimamente, uma difusão universal do bem-estar.

## 1.6 Estado Constitucional Moderno: do Liberal ao Social

O Estado Moderno, que é o resultado de longo processo histórico de mudanças, com efeito, é herdeiro de formas pretéritas de exercício de poder, as quais, ora pela afirmativa, ora pela negativa, propiciaram o seu advento, com as características que o tornaram singular. Aquele Estado Antigo, objeto da preocupação com a forma ideal de organização das instituições públicas (PLATÃO, 1987, 517 p.) e com a melhor maneira de manejá-las em busca de finalidades éticas (ARISTÓTELES, 1988, 317 p.), passara por profundas transformações até chegar ao dia 14 de julho de 1789 em França, com a Queda da Bastilha, que significará a conquista do poder do Estado pela Burguesia, a qual levará a Realeza para a guilhotina, porque, então, a Burguesia unificará o mundo econômico e político em torno de si mesma, sem Rei, Barão da Terra, Papa e Igreja.

Depois de profundos conflitos que marcarão os períodos sucessivos ao 14 de julho de 1789, com o discurso de que o Absolutismo dos Reis precisava ser contido, a Burguesia vitoriosa declamará os preceitos do Estado Liberal, em oposição à tradição do Estado Absoluto, sob cuja bandeira reivindicou a Grande Revolução. Chegara o contexto de reivindicação da emergência e da consolidação do chamado Estado Constitucional, sob o argumento de que, com a sua criação, tirava do centro da história o caráter Absoluto que o Rei lhe emprestara, para estabelecer regras jurídicas e políticas liberais, de respeito ao indivíduo e de proteção ao cidadão, que não existiam quando da absorvente vigência do Rei Absoluto. (BONAVIDES, 2012, 558 p.)

Com a criação do chamado Estado Liberal, sob o signo da Constituição, a Burguesia reconfigurará a concepção de Estado, porque, se ao Rei Absoluto interessava o poder, e não a norma, ao Estado Liberal vai interessar, sobretudo, a norma, renascida para que limitasse e controlasse o poder do Estado. A Constituição passou a ser o símbolo da nova ordem e, não por acaso, ela ganhou, entre as designações possíveis, a de Estado Constitucional Moderno, com a promessa de que submeteria ao poder da norma a todos, inclusive, o Monarca. Em outras palavras, o suposto era de que, assim, de Absoluto, o Estado estava a passar a ser liberal, por ser organizado pela e comprometido com a Constituição. (BONAVIDES, 2013, 230 p.)

Foi este Estado Liberal que, da segunda metade do século XIX à primeira metade do século XX, enfrentou a grande demanda política, para que se transformasse em Estado Social, dentro da sociedade de massas. Tratava-se de responder aos desafios complexos das

sociedades urbanas e industriais, com os custos sociais tanto do crescimento quanto do desenvolvimento econômico. As grandes massas quererão cobertura social e previdenciária, direitos e garantias, e baterão à porta do Estado, para que esse tutelasse não somente os diretos individuais do burguês e capitalista, mas que dispusesse de agenda social de integração e de promoção das classes populares, fato que exigia que o Estado Liberal se transformasse em Estado Social.

Nesse processo de transformação do Estado Liberal em Estado Social, sem dúvida, o que se esperava era menos Mercado e mais Estado; menos autorregulação e mais intervenção; menos ausência de políticas sociais e mais implementação de políticas públicas. Era o contexto que legitimaria as políticas públicas em favor dos pobres, dos excluídos, enfim, dos desfavorecidos, mesmo por que se estará lidando com um mundo bipolar, em que as sociedades capitalistas terão que espantar a tentação das até então abandonadas classes populares de aderirem aos ideais socialistas. Em consequência, as competências negativas do Estado (não deixar fazer) exigirão o advento das competências positivas (ter que fazer). Norberto Bobbio, com a fineza de análise que lhe era peculiar, exprimiu as referidas expectativas da seguinte maneira:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado. (BOBBIO, 1992, p. 33)

Em relação ao Estado, aquela liberdade de contenção do Absolutismo, ao permitir a indivíduos e grupos privados a ampliação da sua esfera de direitos, até então retida pela absorvente autoridade do Monarca, cujo poder não tinha freios ou limites, sufocando qualquer hipótese de afirmação da sociedade civil. No Estado, aquela liberdade negativa e positiva, conquistada por grupos, agora sem impedimento e com autonomia, para a reivindicação comunitária de interesses dentro de uma agenda política cada vez mais complexa e mais exigente.

Através ou por meio do Estado, aquela liberdade madura em torno dos direitos sociais, revestida de novos valores, segundo os quais o papel do poder público passou a consistir na

criação disseminada do bem-estar, para que a promessa da igualdade legal chegasse a ser a maior evidência das novas igualdades econômicas e sociais, ou, ao menos, menores desigualdades econômicas e sociais.

O Estado Social, como antevéspera do Estado Democrático, será aquele obrigado a adquirir uma natureza provedora, responsável por políticas promocionais das classes populares, da esfera econômica (proteção do trabalho, promoção do emprego e distribuição de renda) à dimensão social (políticas habitacionais, qualidade dos transportes e serviços públicos de toda natureza, especialmente de saúde, alimentação e educação). Todas as agendas em questão, sem dúvida, passarão a permear o mundo dos direitos, formulando crescentes reivindicações, que deixarão de ser préstimos e favores e passarão a ser direitos do Cidadão e deveres do Estado. Ralph Miliband descreveu com muita propriedade esta característica do Estado Moderno, porta contra a qual foram bater todas as ondas dos conflitos sociais, em busca de solução para as suas múltiplas, constantes e crescentes reivindicações, das econômicas e políticas, às sociais e culturais, bem como ambientais. (MILIBAND, 1972, 335 p.)

### **1.7 A busca pelos direitos fundamentais no Estado Democrático**

Assim como o Estado Liberal se transformou em Estado Social, a reivindicação seguinte passou a ser a de que o Estado Social se transfigurasse em Estado Democrático. Entretanto, a história social da humanidade não é uma estrada de linha reta e ascendente, em curso necessariamente evolutivo: há curvas e percalços no caminho, a exemplo do ciclo histórico recente, do Estado Mínimo advogado pela globalização neoliberal, que passou a desconstruir, em escala planetária, direitos e garantias, individuais e coletivos. A retomada de uma agenda social de direitos está em trânsito, confrontando com o desafio das sociedades de garantirem a legitimidade das reivindicações de promoção social e de partilha mais equitativa da qualidade de vida, o que constitui uma agenda básica para a humanidade.

As sociedades civis mais ou menos organizadas, quer no centro quer na periferia do mundo, em combate às políticas neoliberais, reconstruíram as suas agendas, renovando a sua consciência social, fora dos marcos tradicionais de capitalismo ou socialismo, em afirmação da reivindicação por um Estado Democrático. Trata-se da busca de um processo de construção de uma ordem social inclusiva, exigente de certo grau de intervenção do Estado e da formulação de políticas públicas estratégicas e continuadas, cujo signo revele a natureza, o papel e o compromisso visceral do Estado com a Democracia, compreendida esta como a

única revolução necessária e possível, centrada na melhor atenção à pessoa humana, com a tutela efetivadora dos seus direitos e garantias fundamentais. Uma das perspectivas possíveis é aquela centrada na construção de um novo sentido de liberdade:

É uma característica da liberdade possuir aspectos diversos que se relacionam a uma variedade de atividades e instituições. A liberdade não pode produzir uma visão do desenvolvimento que se traduza prontamente em alguma “fórmula” simples de acumulação de capital, abertura de mercados, planejamento econômico eficiente (embora cada uma dessas características específicas se insira no quadro mais amplo). O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação como o processo do aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize. Essa unidade é importante, mas ao mesmo tempo não podemos perder de vista o fato de que a liberdade é um conceito inerentemente multiforme, que envolve – como foi profundamente exposto – considerações sobre processos e oportunidades substantivas. (SEN, 2010, p. 378)

Representa a consciente complexificação do pensamento, com a multiforme tomada da liberdade como centro indissociável da justiça, para superar os antagonismos passados, em que a afirmação de uma constituiu o sepultamento da outra, como se o referido divórcio fosse eterno e intransponível. O desafio está contido na demonstração de que não o é, de que liberdade e justiça não só podem – como devem – caminhar juntas, quais pernas direita e esquerda, ambas essenciais para a marcha ereta do ser humano.

Qual era o problema do Estado Liberal? Afirmar-se como força histórica de superação do Estado Absolutista, para garantir, quando menos, os direitos individuais na economia, com a legitimação do mercado e da livre empresa; e na política, com a instituição da democracia representativa, por meio de partidos e eleições. Esta foi a virtude histórica do Estado Liberal, porque superou o Estado Absolutista, esbarrando, porém, na desigualdade de interesses reinantes na vida social, em que as expectativas das classes populares não tinham espaço nas agendas burguesas estabelecidas, à volta das querelas individualistas.

Qual foi o problema do Estado Social? O de corrigir aquilo que foi chamado de absenteísmo, ou seja, ausência ou renúncia, do Estado Liberal, desocupado de todo ou qualquer compromisso de correção e de reequilíbrio sociais, por considerar que não era competência estratégica do Estado formular e implementar legislações e políticas para os pobres. O Estado Social reclamou para si o reconhecimento dos direitos sociais, dos direitos da comunidade, enfim, dos direitos do homem-massa, e não apenas do indivíduo, legitimando os clamores da coletividade, nas esferas institucionais do direito e da política.

Qual o problema do Estado Democrático? O de ser o agente de coordenação de um pacto constitutivo de direitos nas esferas econômica, social, jurídica, política e ideológica, que reconheça como centro de interesse da ordem social a pessoa humana e seus direitos fundamentais, que necessitam ser proclamados e efetivados com o concurso e a participação da sociedade civil organizada.

Trata-se da compreensão de que a democracia é a conquista e a conferência de direitos sociais, com compromissos compartilhados pelo Estado e pela Sociedade, em recíproco empoderamento, que devolva competências e responsabilidades aos que, no passado, simplesmente sofriam o poder, dele passando agora a ser agentes. O sentido finalístico do Estado Democrático é o estabelecimento de conquistas sociais, a partilha da qualidade de vida e a criação de cenários de emancipação coletiva.

Eis por que, quando das reivindicações por um Estado Democrático de Direito, sempre ressurge a tentação de voltar a Aristóteles, com a ideia do Estado Eudemonista, isto é, voltado para a criação da felicidade coletiva. Só se reclama o Estado Democrático, porque vai se compreendendo que a democracia é relevante no plano político, mas que ela só se realizará e será substantiva e verdadeira se for democracia social, como expressão maior e sempre inacabada, posto que aberta às novas e crescentes reivindicações, típicas do Estado Democrático, acrescido da compreensão de que o seu papel é o de conferir, efetivando direitos.

A peculiaridade do Estado Democrático consiste em ter ultrapassado a visão tradicional do processo democrático, que no passado foi demandado de maneira alternativa, ou como conquista econômica (motivação da luta sindical) ou como reivindicação política (razão de ser da luta partidária). A referida superação representa a compreensão de que a democracia não pode ser reduzida, seja à economia, seja à política, com suas demandas extrapolando tanto a sindicatos quanto a partidos, em conquistas que demandam a presença de ambos, mas envolvem a sociedade em geral, com as suas novas instâncias de luta, a exemplo das organizações não-governamentais e das organizações da sociedade civil. É amplo o horizonte:

A corrente em prol dos direitos humanos, passando pela revolução burguesa, atingiu o seu primeiro estágio quando conquistou os direitos e liberdades básicos como os relativos à propriedade, escolha de profissão, pensamento, consciência, expressão, associação, etc. Depois, seguiu para o estabelecimento do segundo estágio em que se refere aos direitos básicos de sobrevivência como o de assegurar uma vida

digna ao ser humano: O direito à existência bradado por todos expressava o direito dos povos do mundo de viver em paz. (IKEDA, 2000, p. 195)

O pedagogo Toda foi o mestre de Ikeda. No pensamento de ambos a convergente compreensão de que só do consórcio de liberdade e de justiça pode nascer a paz, destino maior da condição humana. A tomada da pessoa humana, como centro de interesse do Estado Democrático, sem dúvida, tem necessária conexão com a promoção dos direitos fundamentais, exigindo a satisfação das reclamações favoráveis ao avanço dos direitos humanos, pois se compreende que há um casamento íntimo da seguinte natureza: quanto mais ele efetivarem os direitos humanos, tanto mais o Estado será Democrático, respondendo aos desafios de sua natureza social, exigente da concretização dos valores, normas e princípios constitucionais.

Em síntese: não há problema do Estado que não seja desafio da Sociedade. Nenhuma ordem será democrática se os seus valores não perpassarem e comprometerem Sociedade e Estado: Sociedade a controlar e a direcionar o Estado; e Estado a servir e a redirecionar a Sociedade, sob a ética do consentimento. Trata-se de almejar que a pessoa humana, em processo de efetivação de seus direitos fundamentais, coexista dentro da comunidade de homens livres, nos sentidos plurais presentes nos mundos econômico, social, jurídico, político e ideológico. Esse é o grande desafio do Estado Democrático de Direito, na passagem do século XX para o século XXI, ao perseguir um equilíbrio novo, que o distancie razoavelmente seja do Estado Mínimo, com sua agenda neoliberal de mercado, seja do Estado Máximo, com sua condução burocrática de partido único.

É a compreensão de que o empreendedorismo com agenda social constitui um caminho de conjugação de Mercado e de Estado, como mecanismo de crescente aproximação, desafiada a ser o mais concomitante possível, do desenvolvimento com a justiça social. Talvez este seja o principal espírito da ordem democrática, sob a percepção de que, em um mundo de empreendedores e na sociedade de conhecimento, o Estado tem que ter agenda social de efetivação da democracia, com todos os seus problemas, os quais, como se costuma argumentar, só se resolvem com mais democracia, porque não se descobriu um caminho mais razoável de convivência coletiva.

Já foi superado o cenário redutor da democracia ao enunciado puramente jurídico de que todos são iguais perante a Lei, o qual é relevante, mais exige a transposição do mundo das formas abstratas, para desembarcar na realidade concreta, das demandas por desenvolvimento

econômico com conquistas sociais, tornando a Lei realmente portadora de uma mensagem equitativa e verossímil. A sociedade será verdadeiramente democrática, suplantando as tentações da demagogia, do populismo e da manipulação sociais, de interesse de grupos ou blocos encastelados no poder do Estado, se o seu conjunto em expansão inclusiva tiver cobertura social, promoção social e compromisso social de proteção da pessoa humana, cercanda-a, individual e coletivamente, de efetivação continuada dos exigentes e crescentes direitos fundamentais, de tal sorte que, democraticamente promovida, a sociedade em geral passe a ser o melhor espelho daquilo que é reconhecido como o compromisso central do Estado Democrático de Direito: a proteção do cidadão e a emancipação da cidadania.

Neste sentido, o problema que envolve o Estado é complexo, de natureza econômica, social, jurídica, política e ideológica. Talvez possa se refletir segundo a ideia geral de que uma definição primária a ser resolvida, neste poder de intervenção estatal, seja a da Justiça, que se constitui de um problema longamente discutido na Filosofia do Direito, mas que continua aberto a novas percepções, por ocasião da passagem do mundo moderno para a ordem pós-moderna. Uma contribuição que não pode ser esquecida, em razão da sua relevância, partiu do estudioso estadunidense John Rawls, o qual concebeu a Justiça como equidade a partir das pessoas, envolvendo-as em uma situação imaginária, desde onde construíram um novo contrato social, no qual, razoavelmente, buscaram equacionar o problema da distribuição de bens e serviços entre si. Assim se pronunciou o filósofo:

Uma vez que todos estão numa situação semelhante e ninguém pode designar princípios para favorecer sua condição particular, os princípios da justiça são o resultado de um consenso ou ajuste equitativo. [...] A essa maneira de considerar os princípios da justiça eu chamarei de justiça como equidade. (RAWLS, 1981, p.33)

Este esforço no discurso de Rawls desembocou em pactos cooperativos nos quais os cidadãos resolveram quais os critérios norteadores dos processos distributivos que deveria vigor na sociedade, tornando melhor a convivência entre as pessoas, mas de acordo com um princípio equitativo que passasse a ser, de maneira consensual, validado por todos. A renda e a riqueza, nesta perspectiva, não poderiam se submeter à lógica utilitária, na qual cada um procura retirar a maior vantagem para si, em detrimento dos demais, só cabendo, de outra maneira, tratá-las segundo a ótica contratual, em que todas as pessoas envolvidas, negociando e ponderando, pudessem chegar a um resultado que fosse a expressão do princípio equitativo em que um, mesmo na melhor condição econômica, pudesse compreender que deveria estar também a serviço da menor situação social do outro, na criação de um equilíbrio novo entre o

igual e o diferente, sob o signo da liberdade, mas com a presença, mínima que fosse, porém necessária, da ordem jurídico-política, ou seja, do Estado. Haja vista que os dois princípios da Justiça – liberdades públicas e direitos fundamentais – dele necessitam como regente razoável de uma ordem social movida por valores constitucionais comprometidos com as mais justas proporcionalidades sociais.

Em resumo: o propósito de estabelecimento de um fio condutor referente ao Estado, seu advento, natureza e responsabilidades, altamente desafiantes, possui como justificativa a constatação de que nasceu de conflitos e desigualdades sociais, para resolver conflitos e desigualdades sociais. Logo, refletir sobre a questão social e os modelos de intervenção em busca do seu razoável equacionamento, significa ter, em sentido prévio, que compreender o Estado e seu papel quanto ao estabelecimento de políticas públicas que almejem a produção de um equilíbrio social novo, com sua natureza promocional e corretiva, voltado para um sentido justicialista de vida maior, capacitado à ampliação das possibilidades da paz no convívio em sociedade. Portanto, a presente argumentação encontrou a sua finalidade em torno dos conflitos sociais e do advento e mutações do Estado, agora, ao que parece, de maneira inexorável, comprometido com o seu enfrentamento, à luz de políticas públicas que sinalizem para perspectivas construtivas de engenharia social.

Não se pode perder de vista que os dois países analisados neste estudo tiveram um só colonizador, emergindo para a história escrita como consequências da expansão marítima lusitana. A título de uma noção preliminar, convém registrar que as formações sociais periféricas do Brasil e de Moçambique são herdeiras, de maneira específica, de todo o passado em questão, em especial, aquele vinculado ao Renascimento e à conquista dos mares por Portugal, nação colonizadora tanto de um, quanto de outro, por várias centenas de séculos, somando mais de 800 anos de dominação. Estes dois países – um da América e do Oceano Atlântico e outro de África, e do Oceano Indico – têm um passado comum, de Colônias d'Além Mar da Nação Portuguesa, experimentando a sua libertação: o Brasil, nos primórdios do século XIX (1822), e Moçambique, nos finais do século XX (1975).

Se a autonomia brasileira foi tardia, a independência moçambicana foi hipertardia, se confrontados com o processo de formações das Nações no continente europeu. Ambos os países, ao conquistarem o estatuto nacional, não transitaram por uma posição diferente que os tornasse prósperos e desenvolvidos e, assim, permanecessem desafiados à construção de sociedades mais abertas e receptivas ao consórcio da liberdade e da justiça, para a paz. Uma

diferença a ser considerada é a de que o Brasil conquistou a sua independência pela conciliação imperial e Moçambique construiu a sua autonomia por meio da guerra colonial. Em todos os casos, contudo, seja no Brasil, seja em Moçambique, que acumulam distintos graus de crescimento econômico capitalista, ambos os países possuem uma grave questão social a resolver, e nenhum dos dois, com certeza, pretende enfrentar o problema sem o considerável concurso do poder do Estado.

## **2 DE COMO DOIS PAÍSES COM PASSADO COLONIAL CHEGARAM EM TEMPOS E POR CAMINHOS DISTINTOS A SER ESTADOS NACIONAIS**

O objetivo do presente momento da narrativa é o de refletir sobre a formação do Estado Nacional no Brasil e em Moçambique, destacando o processo de construção de políticas públicas em ambas as ordens jurídicas e políticas, para refinar o procedimento e contemplar àquelas de natureza social que passaram a eleger a fome como expressão de uma sensível preocupação institucional e burocrática, com a qual as elites políticas, quer contra, quer a favor, definitivamente se envolveram. No cumprimento do referido propósito, buscar-se-á estabelecer os lineamentos fundamentais da elaboração da Esfera Pública tanto no Brasil quanto em Moçambique, de maneira a permitir, ao final, o estabelecimento de um quadro comparativo que reflita, minimamente, as diferenças e as semelhanças entre as duas realidades, no pressuposto de que, assim, melhor se compreenderá como construíram ou deixaram de construir políticas públicas e como promoveram ou deixaram de promover a fome como preocupação efetiva ou retórica das elites no poder ou das intervenções de Estado.

O Brasil emergiu para a história escrita da humanidade por meio da expansão colonial da Europa, no período do Renascimento, capitaneada por Portugal. O centro reivindicou para si as descobertas de periferias na Ásia, na África e nas Américas, as quais, na verdade, já existiam como realidades autônomas e isoladas, que eram centros de si mesmas, mas que passaram a integrar um sistema mundial que conduziu os referidos povos autóctones à condição subalterna de satélites, em um universo econômico, político e administrativo tipicamente europeu. Era a formação do chamado Pacto Colonial, com a divisão integrada ou a unidade assimétrica, entre colonizadores europeus e colonizados periféricos, vinculados desigualmente no processo de formação do modo de produção capitalista, a exigir a construção de uma divisão internacional de trabalho e a ativação de um portentoso comércio mundial. (CARDOSO et FALETTO, 1981, p.10 e ss)

A formação do referido sistema econômico com vocação universalista foi a grande resultante da civilização material do Renascimento, que unificou, por meio da projeção oceânica da Europa, Nações e Colônias, na desigualdade do centro e da periferia, cristalizadas no lugar de cada um na divisão internacional de trabalho. Brasil e Moçambique nasceram para a história escrita no espaço colonial e periférico, carregando consigo o peso e as marcas desse passado, mas ambicionando a conquista de caminhos de emancipação que talvez ainda não

tenham chegado de todo, haja vista a luta comum contra o subdesenvolvimento, a favor do desenvolvimento com feição social, e a colocação de ambos os países no rol dos blocos globalizados, e não globalizantes, do poder mundial.

## **2.1 Crônica da Descoberta do Brasil: na América Portuguesa**

O Brasil foi oficialmente ‘descoberto’ no dia 21 de abril de 1500, por Pedro Álvares Cabral, que estava a realizar a fundação da América Portuguesa, ao sul do continente, desde que as Américas são três: do Norte, Central e do Sul. Neste último, a única possessão portuguesa foi exatamente o Brasil, posto que os demais espaços sul-americanos – Vice-Reinado do Prata, Vice-Reinado do Peru, Grã-Colômbia, etc. – foram submetidos ao domínio da Espanha. O Brasil, ainda no século XVI, depois de dúvidas preliminares a respeito de como a sua colonização começou efetivamente a ser construída, mas no espírito da feitoria colonial, com o assentamento de vilas e cidades, especialmente marítimas e portuárias, por onde a riqueza pudesse ser escoada. (HOLLANDA, 2000, p. 1002 e ss)

Este capítulo significou a penetração preliminar na terra, para a retirada de pau-brasil, também chamado de pau de tinta, transportado para a Europa, onde revolucionou o ciclo dos tecidos, permitindo a sua coloração. Foi o extrativismo, realizado dentro do violento processo de enfrentamento e de resistência por parte dos indígenas, os senhores naturais da terra, cuja luta de sobrevivência os impulsionou a pretender não a perder, para que não se desfigurassem como escravos, quando eram livres e coletadores, e não se perdessem enquanto identidade de uma gente vinculada a uma forma de organização social que desconhecia as noções de riqueza e de pobreza. O embate foi desigual e significou a derrota do arco e da flecha dos indígenas pela capacidade de produzir violência dos europeus, que eram homens a cavalo e portando armas de fogo. Os europeus desalojaram os indígenas e tornaram-se senhores da terra. (HOLLANDA, 2000, p. 1002 e ss)

Já a empresa de expansão marítima, por sua vez, era exatamente movida pelo domínio das noções de riqueza e de pobreza, pretendendo expandir para si a primeira e conviver como legado para outrem, a segunda. O espírito do capitalismo avançava no Além-Mar e, com o colonialismo, buscava retirar para si as riquezas do Novo Mundo, acelerando e ampliando o processo de acumulação de capital na Europa, chamada de Velho Mundo. Esta circunstância configurou o espírito da empresa colonial, fosse qual fosse o colonizador, regra geral, marcado pela condição de saqueador, porém, dotada de uma justificativa para a sua ação, que permitia, simbolicamente, fazer-se sentir como o elemento que impulsionava para frente a

história da humanidade, especialmente na Europa, onde uma ordem econômica com vocação mundial nascia, sob o capitalismo, para integrar terras e gentes primitivas, na ótica ideológica do colonizador, nas eras, hipoteticamente, avançadas da modernidade em construção. Mais tarde, os discursos em que o suposto civilizado justificava a sua dominação sobre aqueles a quem tinha com bárbaros, com a ideologia científica positivista, chegou à anticiência da formulação ideológica da retórica das raças superiores e das raças inferiores, isto é, europeias e colonizadoras, aquelas; do Novo Mundo e colonizadas, estas. (CORRÊA, 2014, p. 30)

A grande variante à regra geral, que tornou mais ou menos indiferentes os colonizadores portugueses, espanhóis, franceses, italianos, ingleses, belgas, dentre outros, aconteceu nos Estados Unidos, onde aqueles que fugiram da perseguição religiosa, sem espírito de saque, se estabeleceram em 13 colônias de povoamento, para nelas fundar, como terra da liberdade inexistente na Inglaterra, a sua livre Nova Inglaterra, em que a experiência da fé fosse possível, sem constrangimentos, imposições e banhos de sangue consentidos ou promovidos pelo Poder Público. Era o homem deslocado para ficar, criar raízes e colher os frutos da árvore da liberdade, enquanto o colonizador português, com um espírito improvisado de quem estava de passagem, tinha pressa em angariar e em transportar o mais rápido possível, o máximo de riqueza para a Europa. (MOOG, 2014, p.50)

Dessa maneira, à experiência extrativista do pau-brasil, logo mais a empresa colonial passou à produção de cana-de-açúcar, provavelmente vinda de Cabo Verde, organizando os primeiros engenhos de açúcar no Brasil (FREYRE, 2000, p. 397). As tentativas de tornar o indígena escravo e produtor fracassaram, pois o seu estágio social era de livre coletador dos frutos da natureza, determinando o recurso à transposição de massas humanas vindas de África, em comércio negreiro permitido pelas guerras tribais e dominado pelos capitais de ingleses e de judeus.

Os africanos (de onde?) desembarcados no Brasil eram o testemunho de sociedades que já haviam dominado o fogo e o ferro e dispunham de uma tradição de produção agrícola e pecuária, sem sombras, portanto, de qualquer império sobre si do puro ato de coleta dos frutos da natureza. Foi possível, em consequência, lançar mão, por meio deste movimento de transposição humana, da força de trabalho efetivamente construtora da civilização material brasileira: o africano. Deve o Brasil ao elemento humano vindo de África os fundamentos e a construção de sua sociedade agrícola e pastoril, para a qual concorreu com a sua força de trabalho, usos e costumes, e capacidades artesanais testadas e consolidadas.

Ao acréscimo do açúcar e do gado à tradição do pau-brasil, aconteceu a emergência da exploração de pedras e de metais preciosos, obrigando o colonizador a enfrentar uma interiorização maior no território da América Portuguesa, sem que deixasse, jamais, a perspectiva de que tudo estava vinculado, por meio das cidades portuárias e mercantis – São Luís, Belém, Olinda, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Vicente, dentre outras –, à transposição da riqueza para a Europa. Sucede que a formação deste complexo de interesses nascido com o pau-brasil e tornado, seguidamente, mais complexo no tempo, com a cultura da cana-de-açúcar, a construção de engenhos, a extração de pedras e metais preciosos, o fabrico de peles e couros, a exploração de drogas do sertão e o estabelecimento, entre outros aspectos, dos cultivos de algodão e do arroz, não podia caminhar sozinho, estando totalmente articulado com uma ordem jurídica e política de onde derivasse a autoridade e a autorização para a exploração da terra e suas riquezas. (CORRÊA, 2014, p. 110)

## **2.2 Necessidade do advento do Estado Colonial-Metropolitano**

Trata-se da construção de um Estado Colonial que foi resultado da transposição do Estado Metropolitano, o qual, ao desembarcar no Brasil, entregou a seus agentes Cartas de Forais que instituíram Capitanias Hereditárias e Sistemas de Sesmarias, por meio do que na terra foi constituída privilégio, de maneira a permitir a seus detentores a condição de fiéis representantes do Rei. Estes, os sesmeiros e capitães hereditários, enquanto detentores do monopólio da terra, representando o Estado Metropolitano, logo projetaram o seu poder nas Câmaras Municipais, nos processos eleitorais, na gestão do quotidiano, no controle de pessoas e grupos, na força do compadrio, nas culturas da proteção e da dominação e nos órgãos judicantes, onde as Ordenações do Reino eram aplicadas. O senhor de terras, enquanto personificação do Estado Metropolitano, reinava sobre padres, delegados e juizes, tratando-os como instrumentos de sua dominação desorganizadora das comunidades, pois preferia tratar individualmente as questões, distribuindo, segundo a sua vontade, tudo para os amigos e os rigores da lei para os desafetos.

Ora, a tradição portuguesa se reconstruía no Brasil, com a formação colonial de um Estado Patrimonialista (FAORO, 2002, p. 400), no qual a burocracia em expansão, de natureza fiscal, militar, judicante, embora fosse parte necessária da ordem pública, terminava por cumprir um papel, de imediato, eminentemente privado, ao se submeter aos poderes dos senhores de terra. Significa dizer: o monopólio da terra permitiu aos grandes senhores o controle privado do Estado, cuja burocracia, ao cobrar tributos, empunhar armas e distribuir o

direito, o fazia segundo os interesses dos donatários da terra e do poder. Entretanto, estes grandes proprietários rurais detinham possessões territoriais fundadas por atos administrativos do Reino, fonte, portanto, de toda propriedade, o que os levava a responder positivamente, como portugueses nos trópicos, ao papel de delegados ou procuradores do Estado Metropolitano, que chegou a ser dividido em dois no Brasil – Brasil e Estado do Maranhão –, para depois se reunificar e prosseguir a sua caminhada, definida por caracteres como a prepotência, o mandonismo, a corrupção, o jeitinho, o familismo, dentre outros expedientes de exercício privado do poder público. (CORRÊA, 1993, p.200)

Os espíritos domésticos e familistas projetaram a sua sombra sobre a máquina do Estado, tornando-a sua, desde os momentos nascentes do Brasil, com a extração de pau de tinta, até as décadas quase finais do Brasil Colônia, na era do Marquês de Pombal. Este foi o reformista autoritário de uma época singular, quando foram organizadas as grandes Companhias de Comércio, beneficiárias de monopólios, nas suas relações com o resto do mundo. Talvez a maior das peculiaridades do Brasil Colônia tenha residido na vinda da Família Real para a América Portuguesa, em 1808, fuga de Napoleão Bonaparte, sob a proteção da Inglaterra, que subordinara Portugal a seus interesses econômicos e políticos.

O desembarque de Dom João VI e de sua Corte no Brasil determinou a sua elevação a Vice-Reino de Portugal, com profundas repercussões econômicas, jurídicas e administrativas, que conduziram à expansão burocrática do Estado, com a fundação de empresas e instituições, de que foram exemplos o Banco do Brasil, o Jardim Botânico e a Imprensa Nacional. A singularidade maior residiu no fato de que se estava a criar um Estado Nacional sem que houvesse Nação, quando a tradição europeia em desenvolvimento sempre consistiu na afirmação de espírito nacional prévio, de onde nasceu a reivindicação da afirmação de um Estado que a organizasse e a exprimissem jurídica e politicamente. No Brasil houve o movimento inverso: primeiro adveio o Estado Nacional; depois emergiu o sentimento de Nação Autônoma.

As ideias iluministas estavam em ascensão no mundo, sobretudo depois da Revolução Francesa, chegando a inspirar movimentos de descolonização, muito embora muitos pensadores dessa escola defendessem o colonialismo, funcionando a sua filosofia como a consciência legitimadora da projeção oceânica da Europa. Na América do Sul fervilhavam guerras nativistas, em que se destacaram personagens como Simon Bolívar, General Abreu e Lima e San Martín, as quais foram fundando, por meio de embates diretos, Estados Nacionais.

As condições políticas de Portugal terminaram por exigir o retorno de Dom João VI, acelerando, sem guerra, a Independência do Brasil em 1822, logo transformado em Império, aqui reinando o Príncipe Herdeiro Dom Pedro I, da dinastia dos Orleans e Bragança. Tratou-se de uma mudança de poder, ou seja, a passagem do Estatuto Colonial para o Estado Nacional, para que tudo continuasse o mesmo, isto é, permanecesse a dominação portuguesa, que atravessou do Primeiro Reinado ao Segundo Reinado, já com Dom Pedro II, o largo período de 1822 a 1889. (HOLLANDA, 1972, p 152)

### **2.3 A descolonização sem mudança sob o Estado Imperial**

O Estado Imperial prosseguiu em sua expansão burocrática, sem que fugisse do espírito do centralismo, também chamado de Poder Pessoal do Imperante, que dispunha do controle direto do Poder Executivo, do Poder Moderador e do Conselho de Estado e do controle indireto do Poder Judiciário, com a nomeação de juízes, promotores e desembargadores e do Poder Legislativo, com a dissolução das Câmaras, a nomeação de senadores vitalícios, a convocação de eleições e o chamamento, por meio dos partidos liberal ou conservador, de um novo Governo de Gabinete. As províncias dependiam em tudo e por tudo do Poder Central, podendo-se dizer que, de sua perspectiva, governar nada mais era do que ter êxito, de pires na mão, em conseguir os favores da Corte, cujo símbolo maior estava no Poder Pessoal do Imperante.

O Segundo Reinado foi o período em que o Estado Nacional em expansão, herdeiro do espírito de abertura dos portos às nações amigas, logo começou a política pública de melhoramentos, com a contratação de empréstimos junto à Banca da Inglaterra, para depois financiar empresas inglesas privadas, sobretudo para que assumissem, no Brasil, a concessão de serviços públicos de água, luz, esgotos, telefones, bondes, trens, etc. Era a chamada modernização conservadora, erguida sobre o poder latifundiário da terra, alimentado pela sobrevivência da escravidão e resguardado por instituições como a Igreja e a Armada, ambas igualmente integrantes do Estado.

Quando os ventos da expansão capitalista comandada pela Inglaterra passaram a exigir a formação de um mercado consumidor nas periferias do mundo, os ingleses se transformaram logo em forças de repressão ao tráfico negreiro, desejosos de que o braço escravo se transformasse em trabalho assalariado e integrasse novos e crescentes mercados consumidores de seus produtos. Quando em 13 de maio de 1888 a Princesa Isabel assinou a Lei da Libertação dos Escravos, mais que tardia no Brasil, o último país a assim agir, o Trono

perdeu o apoio da Terra, que queria ser indenizada, e não foi, e terminou por encontrar a sua queda, em 15 de novembro de 1889, com a proclamação da República. (RANGEL, 2005, vol. I, p. 300)

O Segundo Reinado, que já havia perdido apoio da Igreja e da Armada, com a questão religiosa e a questão militar, chegou ao fim e levou consigo a experiência parlamentarista. A República foi fundada por um golpe militar e seus primeiros Presidentes foram provenientes não do consentimento popular, mas da vontade dos quartéis: foi a era dos marechais. As instituições jurídicas e políticas dos Estados Unidos foram copiadas e transplantadas para o Brasil, sem que jamais funcionassem a contento, do federalismo ao presidencialismo.

O que efetivamente funcionava no País era o poder militar e o poder da terra, mais do que todas as formas jurídicas e políticas escritas na Constituição. As eleições continuaram falsas e os partidos, artificiais, e um fato novo aconteceu com a reorganização do poder sob a economia do café (agricultura) com leite (pecuária), quando o governo civil de Campos Salles instituiu a política dos governadores, consentindo que as oligarquias mandassem e desmandassem nas províncias, desde que fossem totalmente fiéis ao Poder Central na política nacional, respaldando-o em qualquer circunstância.

#### **2.4 Militares e oligarquias: a República nada republicana**

É de se registrar também que a força econômica nova que impulsionou o Brasil na direção da renovação da economia e do espírito capitalista, sem dúvida, foi a dos imigrantes europeus que, a partir do oeste paulista, com a nova economia do café, criou a conexão entre terra, comércio, indústria e finanças, acelerando a passagem da paisagem rural para o cenário urbano no País, que se evidenciaria na década de 30 do século XX (FERNANDES, 2005, p. 1507 e ss). A chamada República Velha apresentou uma aparente contradição dentro de si, pois foi fundada por militares, que reservaram para a força castrense o poder de intervenção, garantindo a ordem oligárquica.

Quando começou a haver mais densa contestação da política dos governadores e pacto do café com leite, pela corrupção endêmica que reinava sob o discurso moralista, associado ao advento da classe média, foi personificado pelos jovens militares, que entre a revolta do Forte de Copacabana e a emergente Aliança Liberal, lutaram por um Brasil livre do domínio oligárquico. (CORRÊA, 2004, p. 383)

Chegou-se à chamada Revolução de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Nada se tornou mais livre; ao contrário, o Governo Provisório (1930-1934) e o Estado Novo (1937-1945) conferiram contornos totalitários à tradição autoritária brasileira: reinavam no mundo o nazismo e o fascismo. A economia foi renovada, com a formação de uma burguesia de Estado, resultado da intervenção deste no mercado, multiplicando organismos burocráticos e buscando a afirmação de políticas nacionais. Acentuava-se a ideia de planejamento de Estado e passava-se a aspirar uma constância de seu papel como indutor de novos tempos. Em busca de um Estado burocrático, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, para organizar uma tradição reafirmada no passado recente com a criação de organismos como o Serviço de Proteção ao Índio – SPI e o Instituto Federal de Obras contra as Secas – IFOCS. (RANGEL, 2005, p.200).

O poder da terra permaneceu intocado, apesar das mudanças no Brasil urbano. Daí criou-se uma questão social no campo e na cidade. O Estado preservou o latifúndio e fomentou a indústria e tornou, mais uma vez, o seu poder o grande árbitro da construção nacional, sem maior inclusão social das classes populares. O resumo desse processo de modernização conservadora foi a confirmação do País de contrastes, no qual o espírito da concorrência perdeu sempre para a tradição patrimonial, apesar da crescente complexidade da sociedade e do estabelecimento de políticas nacionais de águas, estradas, portos, energia, aeroportos e petróleo, que invadiram as décadas de 30 e de 50 do século XX. O espírito oligárquico sobreviveu a tudo e a todos e se reinventou em organismos modernos e ultramodernos, a exemplo da empresa Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS, e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. (RANGEL, 1985, p.60)

## **2.5 Sementes de 1930, frutos de 1964, Poder Civil e Novo Pacto Constitucional**

O Golpe Militar de 1964 foi uma contrarrevolução preventiva, com a qual os fundadores da República em 1889 voltaram diretamente ao poder, do qual nunca saíram até então, para preservar o latifúndio, promover a indústria, expandir as classes médias, domesticar as classes populares do campo e da cidade e realizar a política do capital multinacional, por meio da expansão tecnológica e burocrática do Estado.

O planejamento público voltou a ser supervalorizado, até mesmo como mecanismo de desautorização dos políticos, levando o poder civil a se dividir em dois: o campo majoritário, formado por servidores disciplinados da ditadura militar; e a frente da resistência democrática, constituída por minorias comprometidas com as liberdades públicas. O centralismo reinou

soberano e os governadores dos Estados eram, em última instância, delegados do Sistema, autorizados a agir pelo General-Presidente. Foram cinco: Marechal Castelo Branco, Marechal Costa e Silva, General Garrastazu Médici, General Ernesto Geisel e General João Figueiredo, os quais mantiveram o poder militar por 21 anos. (COSTA COUTO, 1998, p. 15 e ss)

A redemocratização de 1985, que representou a passagem dos Governos Militares para o Poder Civil foi um parto difícil, resultado de décadas de resistência democrática, conservadorismo político nos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, crise das ditaduras no mundo e desgaste deslegitimador do exercício castrense ou militar do poder. Os militares não tinham mais os argumentos do passado para se manterem no comando do País: corruptos para prender, guerrilhas para dismantelar, Brasil Potência para construir e milagre brasileiro para garantir o crescimento econômico. Ficou o saldo positivo ou negativo de investimentos nas estruturas básicas do País, a exemplo de estradas, portos, hidroelétricas, energia, aeroportos, etc., e o amplo passivo de um crescimento econômico instável, que não se transformou em desenvolvimento social constante. Multiplicaram-se as empresas estatais com os militares no poder.

O Poder Civil, para o qual se transitou em 1985, com a chamada Nova República, está associado à Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, comprometida com a organização de um Estado Democrático de Direito segundo os valores dos direitos sociais e individuais, da liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça, para o estabelecimento de uma sociedade fraterna, pluralista, sem preconceitos e fundada na harmonia social. (BONAVIDES e PAES DE ANDRADE, 1988, p. 20 e ss)

Os fundamentos constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, os objetivos da promoção do bem de todos e os princípios da prevalência dos direitos humanos, nunca fixados com tamanha clareza, por expressarem ambições sociais legítimas dos brasileiros, mudaram o norte das políticas públicas no Brasil, entre blocos de poder e políticas de Estado, sob o desafio da ampliação da agenda social nas políticas públicas, para que o País, ainda faminto, tentasse esquecer que em 1930 havia certo consenso político conservador a declarar que a questão social era um caso de polícia.

## 2.6 Breve balanço comparativo: Brasil e Moçambique

Em termos históricos, o território atualmente designado como República de Moçambique, com apenas quatro décadas como País independente, iniciou os seus primeiros contatos com povos não africanos provenientes de outros continentes, nos primórdios do século XI, com a forte penetração dos árabes ao norte de Moçambique. Os árabes vinham negociar com Moçambique desde a península arábica e tinham entrepostos comerciais ao longo da costa Oriental africana: Mombassa, Melinde, Quiloa, Ilha de Moçambique, Quelimane e Sofala. Eles não negociavam apenas minérios, marfim e madeiras preciosas, como também transacionavam escravos com chefes tribais, vitoriosos na guerra, que vendiam os vencidos, os quais eram enviados para a península arábica e para a Índia. (NEWITT, 1995, p. 23 e ss)

Convém ressaltar que não se tem por propósito exaurir a complexa formação histórica moçambicana, com as suas determinações geográficas e circunstâncias econômicas e políticas, devendo-se, entretanto, considerar necessário, senão indispensável, destacar os condicionamentos estruturais e conjunturais que conduziram ao processo de formação do Estado em Moçambique. Trata-se, portanto, de uma narrativa que veio elucidar qual foi o fio condutor que permitiu o advento do Poder Público autônomo, com suas características peculiares, que diferem da realidade brasileira, acima discutida.

Nesse sentido, antes do desembarque e da penetração dos portugueses, o período pré-colonial foi marcado, essencialmente, pela migração dos povos *bantu* e o desenvolvimento de relações comerciais entre os árabes e os mais diferentes povos africanos. Pode-se afirmar que, provavelmente, o evento mais relevante dessa pré-história terá sido a fixação, nesta região que inclui Moçambique, dos povos *bantu*, que não só eram agricultores, mas também introduziram ali a metalurgia do ferro, que já dominavam, entre os séculos I a IV da Cristandade. (SERRA e outros, 2000, v.I, p.11 e ss)

A penetração portuguesa em Moçambique, iniciada nos primórdios do século XVI, só em 1885, com a partilha de África pelas potências europeias durante a Conferência de Berlim, se transformou numa ocupação militar, ou seja, na submissão total dos Estados tribais ali existentes, que terminou por ser configurada, nos começos do século XX, como uma verdadeira e sistemática administração colonial. (SERRA e outros, 2000, v.I, p.129 e ss)

A chegada dos portugueses na região, em 1498, destruiu as relações comerciais que os africanos tinham com os árabes e, na sequência, a partir do século XVII, Moçambique passou a ser o fornecedor de escravos para as colônias europeias na América, principalmente para o Brasil. Embora a chegada dos portugueses se tenha verificado com a passagem de Vasco da Gama na procura do Caminho Marítimo para as Índias, apenas no século XIX, quando o continente africano foi dividido e apoderado pelas grandes potências estrangeiras, foi que Portugal chamou para si, como uma presença administrativa orgânica, o domínio do território, que até então funcionava como um espaço do colonialismo de saque, em favor dos lusitanos. (NEWITT, 1995, p. 91 e ss)

Com duas características marcantes – a debilidade econômica e a fraca capacidade administrativa –, Portugal enfrentou uma forte resistência por parte dos donos da terra, os quais terminaram dominados mediante permanentes campanhas militares levadas a cabo, em nome da pacificação, que nada mais era do que uma estratégia de dominação. Foi assim que até finais do século XIX, do ponto de vista político, a presença portuguesa em Moçambique se resumiu numa condução fraca e fragmentada, porém proveitosa, que tinha como principal característica a baixa ocupação do território e como fator econômico de base o sistema de prazos, o tráfico de escravos e o trabalho missionário.

Vale ressaltar que os prazos, que muitos estudiosos tomam como a primeira forma de colonização portuguesa em Moçambique, principalmente no Vale do Zambeze, ao norte do país, não eram nada mais que bolsas de escoamento de mercadorias (ouro e marfim, no primeiro momento, e escravos, no segundo estágio), usando o rio Zambeze. Era o aproveitamento de uma estrada natural, sem nenhum esforço de construção e de desenvolvimento, para o escoamento exploratório dos interesses lusitanos. (NEWITT, 1995, p. 122 e ss)

Os prazeiros – que arrendavam os seus domínios –, nas suas terras eram senhores absolutos, à semelhança dos senhores feudais europeus. Estes recebiam, pela concessão do uso do solo, dos seus súditos, em produtos como marfim, gêneros agrícolas e escravos. Nas suas terras, a sua vontade e capricho eram a lei, sem nenhum traço de direito e cidadania para as comunidades sobre as quais reinavam. Eles tinham um exército formado por escravos, o que lhes permitia alargar a seu bel prazer os limites das terras que lhes tinham sido concedidas pelos chefes nativos. (NEWITT, 1995, p. 203 e ss)

Com o objetivo de ter um maior controle sobre o país, o Governo Português, no princípio do século XIX, decide arrendar enormes porções de terra a companhias majestáticas que, na região do vale do Zambeze, implantaram o cultivo de chá, copra, girassol e sisal, entre outros produtos, que tinham como mercado consumidor as necessidades da Europa. (NEWITT, 1995, p. 247 e ss)

Descobertas as minas de ouro e diamante em Transvaal, província sul-africana, e movidos os colonizadores pela necessidade do seu escoamento pelo porto de Lourenço Marques, construiu-se a primeira linha férrea para ligar os dois polos: África do Sul e Moçambique. Confrontado com a falta de divisas, Portugal assinou um Acordo de Cooperação com o governo sul-africano para o uso da mão de obra do Sul de Moçambique, nas minas sul-africanas. Mas, com o processo de desapropriação de terras aráveis ao Norte de Moçambique, e consequente imposição do trabalho forçado nas plantações, associado à migração compulsória para as minas sul-africanas, a resistência à colonização se intensificou, com a implantação do repressivo Estado Novo em Portugal. (NEWITT, 1995, p. 347 e ss)

## **2.7 Da Segunda Guerra Mundial à Descolonização do Mundo**

É de se registrar que, no decurso da Segunda Guerra Mundial, não se encontram evidências de intenções declaradas das potências europeias estabilizadas, detentoras de colônias, de perder o seu domínio metropolitano. Porém, depois do término da guerra, a Inglaterra, até então a força econômica hegemônica, foi forçada a se dar conta da evolução da situação mundial, restando o seu ânimo de continuidade do Pacto Colonial e procurando uma retirada gradual das colônias, em busca do neocolonialismo, outros países, mais renitentes, a exemplo da França, da Itália, da Holanda e da Bélgica, também tiveram que ceder às evidências, depois de longos e tardios enfrentamentos, ferozes e sanguinários, como os registrados na Argélia e denunciados ao mundo.

Fato que veio a consolidar-se, isto é, o da descolonização do mundo, quando a Organização das Nações Unidas decidiu por uma retirada dos mandatos coloniais, o que deu lugar à Declaração de 1960, como o ano de África. É de se destacar que fortes lideranças e movimentos anticoloniais surgiram, já década de 1950, quando a figura do general egípcio Nasser se tornou um símbolo colonial. (HEDGES e outros, 2000, v.II, p.197 e ss)

O que significou, neste particular, a Declaração de 1960, que levou aquele ano a ser conhecido como o ano de África na História contemporânea? Basta recordar que, entre 1.º de

janeiro e 28 de novembro desse ano, 17 territórios africanos proclamaram a sua Soberania Política. Considera-se este o maior processo de independências da História em um só ano. Atualmente, a população dos 17 novos Estados Soberanos ultrapassa os 400 milhões de habitantes, ou seja, cerca de 39% da população total do continente africano. Dos países que proclamaram as suas independências, 13 eram colônias francesas (Togo, Senegal, Madagascar, Benin, Níger, Burquina Faso, Costa do Marfim, Chade, Congo, Gabão, Mali e Mauritânia, entre outras), uma belga (República Democrática do Congo), uma inglesa (Nigéria), uma anglo-italiana (Somália) e outra anglo-francesa (Camarões). (FAGE, 2002, p.509 e ss)

Antes de se produzir o *boom* autonomista de 31 de dezembro de 1959, havia em África apenas dez países soberanos, quatro dos quais na África Subsaariana: Libéria (desde 1847), África do Sul (desde 1910, com o nome de União Sul-Africana), Gana (desde 1957) e Guiné (desde 1958). Em 31 de dezembro de 1960, havia já 27 países soberanos. Entre 1961 e 1970, proclamaram a sua soberania outros 15 países, mais nove, entre 1971 e 1980, incluindo Moçambique, um entre 1981 e 1990 (Namíbia) e outro entre 1991 e 2003 (Eritreia), em nítida demonstração de que a marcha estabelecida ampliou o seu espaço, tornando irreversível o caminho para formação dos Estados Nacionais.

Não pode ser esquecido o contexto internacional em que esses acontecimentos tiveram lugar, determinando o seu envolvimento com a geopolítica mundial: no período se estava em plena Guerra Fria, com dois blocos – o capitalista e o socialista – se enfrentando à escala planetária: a União Soviética, liderando o Leste Europeu e outros espaços, e um Ocidente conduzido pelos Estados Unidos. A aproximação de alguns chefes africanos com a União Soviética obedecia mais a estratégias de poder do que a afinidades ideológicas reais. Como os Estados Unidos liderava o sistema de poder euro-americano e as potências europeias perdiam espaço em África, não foram eles os mais hábeis na condução de sua presença política no continente. Na realidade, os países colonizadores que concederam as 17 soberanias em 1960 levaram a cabo uma política de continuidade e de intensificação dos laços econômicos e políticos, em busca da reconstrução de sua autoridade em África.

Efetivamente, não houve em nenhum desses países lutas anticoloniais extremas, semelhantes às acontecidas entre a Argélia e a França. Os processos de autonomia, primeiro, e de independência, depois, foram razoavelmente negociados e administrados, ainda que em alguns casos, como no Congo Belga, tivessem levado a semente da desagregação: faltando 11

dias para a Proclamação da Independência, surgiu a divisão de Katanga, dirigida por Moïse Tshombé, impulsionada, contudo, pela companhia belga União Mineira do Alto Katanga. (FAGE, 2002, p. 609 e ss)

## **2.8 Peculiaridade do Colonial-Fascismo Português**

Acontece que, como Portugal não participou ativamente da Segunda Guerra Mundial, esteve à margem do processo impositivo de descolonização sofrido pelas potências europeias que combateram a Alemanha em nome da liberdade e não tinham como resistir ao cerceamento do direito à autonomia dos povos. Portugal, particularmente, estava na periferia da Europa, não era potência econômica ou política e mantivera simpatia ideológica com o nazismo e com o fascismo, por meio do ditador António de Oliveira Salazar (RIBEIRO, 2013, p.10 e ss). Havia Portugal, por via disso, se distanciando do desafio de revisar e reformar as suas políticas africanas, de que dependia grandemente para sobreviver. Na aparência, a situação interna de Portugal parecia estável no período pós-guerra, pois não tinham acontecido manifestações autonomistas de vulto nas suas colônias, aliado ao fato de que, muitas delas, por sorte para os lusitanos, faziam fronteira com territórios que haviam pertencido a países aliados, como a Inglaterra, a França e a Bélgica.

Com o início da descolonização em África, Portugal decidiu manter as suas colônias com o pretexto de que estava a oferecer à população uma vida idêntica à dos europeus, o que constituía a própria essência do discurso de António Salazar, a argumentar em nome da tradição e da civilização, pela hipotética unidade D'Aquém e D'Além Mar. Tratava-se, evidentemente, de um discurso enganoso e ideológico, cujo único propósito era a manutenção do colonial-fascismo português em África, vantajoso exclusivamente para Portugal e suas antigas elites colonial-fascistas.

Em razão da resistência do regime colonial em conceder a Independência pela via pacífica, a guerra de libertação nacional iniciou-se em 25 de setembro de 1964 e interiorizou uma ruptura violenta, de natureza econômica, política e cultural com o Sistema Colonial. Entre 1960-1961, formaram-se três movimentos formais de resistência à dominação portuguesa em Moçambique, nomeadamente: UDENAMO – União Democrática Nacional de Moçambique (1960); MANU – União Nacional Africana de Moçambique (1961) e UNAMI – União Nacional Africana para Moçambique Independente (1961). (HEDGES e outros, 1999, v.2, p. 246 e ss)

### **2.8.1 Unificação dos Movimentos de Libertação: FRELIMO**

Estes três movimentos tinham as sedes em diferentes países, quais sejam, Tanzânia, Rodésia do Sul, Quênia e Malawi, e uma base social e étnica também diferente, mas, em 1962, sob a liderança de Eduardo Mondlane, os três movimentos se uniram para dar origem à FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique, oficialmente fundada em 25 de junho de 1962. Após o fracasso de várias tentativas de se conseguir um entendimento pela via pacífica, ainda que sem recursos para um maior desenvolvimento da luta armada, visando alcance da soberania nacional, A FRELIMO decidiu enveredar pela guerrilha como forma de conduzir o Governo Português a não mais poder resistir à Independência das Colônias D’Além Mar. A luta armada teve seu início a 25 de setembro de 1964, com um ataque ao Posto Administrativo de Chai, Distrito de Macomia, Província de Cabo Delgado. (CORRÊA e HOMEM, 1977, p. 242 e ss)

A Guerra de Libertação durou cerca de 10 anos. Ao longo desse período, foram organizadas várias áreas livres, onde a Administração Colonial já não tinha controle, as chamadas Zonas Libertadas, nas quais a FRELIMO sabiamente estabeleceu um sistema de governo movido pela necessidade de ter bases seguras de convívio com as comunidades, logística de alimentos e vias de comunicação com as várias frentes de combate e retaguardas na diáspora. Após muito sofrimento e sangue derramado, finalmente a guerra terminou com a assinatura dos Acordos de Lusaka, a 7 de setembro de 1974, entre o Governo Português e a FRELIMO, na sequência da Revolução dos Cravos. Ao abrigo desse Acordo, foi formado um Governo de Transição, chefiado por Alberto Joaquim Chissano, que incluía ministros nomeados pelo Governo Português e outros nomeados pela FRELIMO. A Soberania Portuguesa era representada por um Alto Comissário, Victor Crespo. (CORRÊA e HOMEM, 1977, p. 246)

### **2.8.2 Da Revolução dos Cravos à Libertação de Moçambique**

Chegara o ponto de inflexão: depois de uma década de guerra de guerrilha e com o retorno de Portugal à democracia, isto é, por mudança política na Metrópole, com um golpe militar de esquerda em Lisboa conduzido pela jovem oficialidade, que substituiu o regime do Estado Novo em Portugal por uma Junta Militar, consumou-se a Revolução dos Cravos, de abril de 1974. Tudo o mais mudaria e na sequência dos Acordos de Lusaka, a FRELIMO assumiu o controle do território moçambicano. Afinal, Moçambique tornou-se independente de Portugal em 25 de junho de 1975 e, após a conquista da Soberania Nacional, cerca da

maioria dos 250 mil portugueses que viviam em Moçambique partiu do país autônomo: alguns, expulsos pelo governo, outros, fugindo com medo, sem o esquecimento daqueles que saíram por fidelidade ao regime colonial-fascista deposto. (CORRÊA e HOMEM, 1977, p. 249)

Está configurado o novo Moçambique, oficialmente República de Moçambique, que é um país localizado no sudeste da África, banhado pelo Oceano Índico a leste e que faz fronteira com a Tanzânia ao norte; Malawi e Zâmbia a noroeste; Zimbabwe a oeste e Suazilândia e África do Sul a sudoeste. A capital e a maior cidade do país é Maputo (chamada de Lourenço Marques, durante o domínio português).

Recorde-se que, entre o primeiro e o quinto século d.C., povos *bantus* migraram de regiões do norte e oeste para essa região. Fortalezas e portos comerciais suaílis e, mais tarde, árabes, existiram no litoral moçambicano até a chegada dos europeus, que estabeleceram uma nova hegemonia militar e comercial na região, integrando-a aos seus interesses mercantis. Enfim, a área foi reconhecida por Vasco da Gama em 1498 e em 1505 foi anexada pelo Império Português, para garantir a sua política oriental. Agora tudo mudara: após apenas dois anos de Independência, o país mergulhou em uma Guerra Civil intensa e prolongada, que durou de 1977 a 1992. Em 1994, o país realizou as suas primeiras eleições multipartidárias e manteve-se como uma República Presidencial relativamente estável desde então, podendo ensaiar caminhos de estabelecimento de políticas públicas visando à construção nacional.

### **2.8.3 Samora Machel: Primeiro Presidente de Moçambique Autônomo**

Com a Independência Nacional plena, o primeiro Governo Autônomo, dirigido por Samora Moisés Machel, foi formado pela FRELIMO, aquela organização política de síntese, que dirigiu a luta armada para libertar a terra e os homens e que negociou o processo de libertação do país com Portugal, ele mesmo objeto de uma revolução. O primeiro Governo Independente de Moçambique tinha como missão fundamental a restituição ao povo moçambicano dos direitos que a ele haviam sido recusados pelas Autoridades Coloniais. Com esse propósito, em 24 de julho de 1975 decretou as nacionalizações dos setores da Saúde, Educação e da Justiça. No ano seguinte, foram nacionalizados casas e prédios de rendimentos e o Estado assumiu a gestão do parque imobiliário, criando para o efeito, uma empresa denominada APIE – Administração do Parque Imobiliário do Estado.

O processo de nacionalizações não foi pacífico e levou a que muitos proprietários destituídos de sua massa patrimonial abandonassem o país, praticando várias ações de sabotagens, pois estavam eles habituados a uma situação de tratamento exclusivo e privilegiado. Como esses indivíduos, majoritariamente portugueses, eram igualmente proprietários de fábricas, empresas navais, complexos agroindustriais e outros meios de produção, o Governo Autônomo, ainda muito jovem e sem pessoal qualificado, viu-se obrigado a assumir a gestão dessas unidades de produção, com todos os riscos daí decorrentes, pois o sucesso passou a ser integrante da contabilidade governamental e o fracasso não deixou de ser tributado ao modelo vigente de desenvolvimento, de natureza socialista.

No período seguinte, movido pela limitada capacidade técnica, a herança dos 500 anos de colonização e das dificuldades de natureza financeira, o Governo Autônomo decidiu, numa primeira fase, aglomerar pequenas unidades de produção do mesmo ramo, em Unidades de Direção e, mais tarde, em Empresas Estatais. (NEWITT, 1995, p. 472)

As primeiras Empresas Estatais – EEs foram criadas ainda dentro do mesmo espírito de que o Estado deveria assegurar ao Povo os bens de primeira necessidade a preços justos, isto é, livre de qualquer exploração de natureza mercantil. Foram criadas as Lojas do Povo, que eram grandes cadeias de supermercados com esse objetivo. No ramo comercial foram criadas outras empresas como a PESCOM – Empresa Nacional de Comercialização de Produtos Pesqueiros, que assegurava a sua importação e exportação; ENACOMO – Empresa Nacional de Comércio S/A, que era uma importadora e exportadora de produtos, principalmente do ramo agrícola; e a MEDIMOC – Empresa Estatal de Importação e Exportação de Medicamentos, ainda hoje existente, que assegurava, assim como continua a fazer, a importação de medicamentos e material hospitalar. (NEWITT, 1995, p. 474)

Na estratégia de desenvolvimento desenhada pela FRELIMO, nos primeiros anos a seguir à Independência Nacional, um dos pilares foi a socialização do campo, porque reconhecia, com base na experiência das Zonas Libertadas, que mais de 80% da população vivia nas zonas rurais e tinha na agricultura a sua fonte de sustento. Com essa política, o objetivo era promover o aumento agrícola, melhoria das condições de vida das populações e, por via disso, a sua fixação no campo. (NEWITT, 1995, p. 469 e ss)

No entanto, o Governo Colonial tinha aproveitado as excelentes condições naturais de Moçambique, em termos de clima, solos e água, para fomentar culturas de rendimento, como o algodão, o caju, o chá, o sisal e outras, com recursos entregues às empresas privadas, baseadas em sistemas de concessão de vastas áreas, onde exerciam o monopólio da venda de insumos e da compra dos produtos, ou de instituições estatais, a exemplo do Instituto do Algodão, que apoiavam os agricultores nesses serviços, mas dando prioridade aos colonos portugueses agregados nos colonatos.

Mas o Governo Autônomo de Moçambique decidiu que o desenvolvimento agrícola deveria ter como base as cooperativas agrícolas, às quais o Estado deveria assegurar o aprovisionamento em sementes e outros insumos e a compra dos excedentes, com os camponeses organizados em aldeias comunais, que eram aglomerados populacionais, onde o Poder Público tinha por propósito apoiar a implantação de infraestruturas sociais, como escolas, centros de saúde e rede viária, água e energia. (CORRÊA e HOMEM, 1977, p.465)

O processo de organização das cooperativas, e mesmo das aldeias comunais, não enfrentou qualquer dificuldade, dado o clima de euforia e de organização que se vivia naqueles primeiros anos da Independência, mas, infelizmente, a ação do Estado, em termos de resposta no aprovisionamento e compra dos excedentes da produção, e mesmo da organização das infraestruturas sociais, não conseguiu acompanhar o esforço dos camponeses.

#### **2.8.4 Samora Machel: O Projeto da Mudança na Mudança e a Insurgência da RENAMO**

Como forma de resposta a este resultado não satisfatório, o então Presidente Samora Moisés Machel decretou a década de 1980-1990 como a “década da vitória contra o subdesenvolvimento”. O Estado havia mudado a sua estratégia para a organização de grandes empresas estatais no campo, mudando agora para o modelo das Machambas Estatais. Era objetivo dessa nova estratégia que os camponeses continuassem a produzir a sua base alimentar, enquanto as terras dos antigos colonatos passavam a ser geridas centralmente e a sua produção assegurada com base na mão de obra local. Estava-se em presença de um embrião da reforma agrária, marcado por uma democratização da propriedade da terra e por uma estatização dos meios de produção, sem que o homem do campo dispusesse de ciência, tecnologia e assistência técnica suficientes ao desafio de produzir em um País Autônomo em formação, cercado de desafios nacionais e dificuldades internacionais. (CORRÊA e HOMEM, 1977, p. 491)

Apesar da transição para a Independência Nacional ter sido pacífica, Moçambique, infelizmente, não viveu a Paz que tanto almejou durante muitos anos. Logo a seguir à Independência, iniciou-se a Guerra de Desestabilização liderada pela RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique, movimento apoiado pelo regime de Ian Smith, da Rodésia e, mais tarde, pelo regime do Apartheid, da África do Sul e seus aliados.

Até a data da independência do Zimbabwe, em 1980, a RENAMO continuou os seus ataques às aldeias e infraestruturas sociais em Moçambique, plantando minas terrestres em várias estradas estratégicas para o desenvolvimento do país. Estas ações desestabilizadoras tiveram um forte impacto na economia, uma vez que não só obrigaram o Governo Autônomo a concentrar importantes recursos para a área militar, em defesa da Soberania e dos seus cidadãos, mas, principalmente, porque levaram ao êxodo de muitos milhares de pessoas do campo para as cidades e para os países vizinhos, diminuindo assim a produção agrícola e todo esforço de socialização do campo, que estava a ser construído. (NEWITT, 1995, p. 482)

Com a Independência do Zimbabwe, a RENAMO foi obrigada a mudar a sua base de apoio para a África do Sul, tendo tido forte sustentação das forças armadas sul-africanas. No entanto, o Governo de Moçambique entrou em negociações com o Governo Sul-Africano e, em 1983, assinou um Acordo de Não Agressão e Boa Vizinhança, que foi batizado pelo nome de Acordo de Nkomati, segundo o qual o então regime racista da África do Sul se comprometia a abandonar o apoio militar à RENAMO, enquanto que o Governo Moçambicano se dispunha a deixar de apoiar os militantes do ANC – Congresso Nacional Africano, que se encontravam baseadas em Moçambique.

Em 1986, a RENAMO estabeleceu a sua base central em Gorongosa, na região central de Moçambique e, a partir de lá, expandiu as suas ações de desestabilização para as restantes regiões do país, contando, com apoio do Malawi, cujo Governo tinha relações estreitas com o regime do Apartheid. Essa guerra de desestabilização movida pela RENAMO impossibilitou o Governo Autônomo de Moçambique em continuar com a sua política de socialização do campo que, por via de aldeias comunais e machambas estatais, procurava desenvolver. De qualquer maneira, é conveniente registrar que a RENAMO reivindica para si o mérito de haver lutado pela democracia, obrigando a FRELIMO a se realinhar, transitando do modelo socialista de Estado para capitalismo de mercado. A ponderação necessária é de que a RENAMO era aliada dos regimes opressores da Rodésia e da África do Sul, esta, presa ao

apartheid, bem como dos Estados Unidos da Era Reagan, com sua geopolítica belicista. (NEWITT, 1995, p. 486)

### **2.8.5 Do Estado para o Mercado: do Modelo Socialista ao Modelo Capitalista**

Com o realinhamento de Moçambique, na essência, devido ao processo de crise do modelo socialista de Estado, em meio ao crescimento da onda neoliberal no mundo, novas políticas públicas passaram a ser formuladas e implementadas. Se a RENAMO tivesse força para realizar o que reivindicou para si, ela simplesmente seria a FRELIMO. Entre as novas políticas públicas em questão, um destaque especial é cabível para o PRE – Programa de Reabilitação Econômica, cujo objetivo era o de proteger o poder de compra maioria da população, pois o Estado tinha fixado os preços dos produtos da primeira necessidade e as taxas de câmbio. Como os termos de troca se foram deteriorando com o peso da guerra de desestabilização, o país viu-se sem divisas para importar os bens de consumo e as matérias primas essenciais para o funcionamento da economia, e o mercado negro foi-se instalando como alternativa socialmente danosa. (NEWITT, 1995, p. 484)

Confrontado com esses problemas, o Governo Constitucional viu-se obrigado a negociar e assinar Acordos com o Banco Mundial – BM, e FMI – Fundo Monetário Internacional, promovendo uma guinada, com o lançamento, em 1987, do Programa de Reabilitação Econômica – PRE, que deveria, portanto, modificar a política econômica de Moçambique e relançar a direção da sua economia, adiando-se o sonho da socialização do campo, erradamente entendido como política de orientação estatal, em que os pesos da comunidade e do mercado não foram ponderados com a adequada suficiência, inclusive porque, retórica à parte, os países capitalistas a desenvolvem com simples forma de integração social.

Houve a desvalorização da moeda nacional – o metical –, seguida da desindexação dos preços dos bens de consumo e um programa de privatização das empresas estatais e de economia mista.

Houve a transformação de bancos e empresas estatais em sociedades anônimas, como forma de garantia social dos moçambicanos contra a pobreza e com atribuição de quotas a gestores e funcionários. Esta ressalva foi politicamente conquistada junto às regras do Banco Mundial, que concebeu e acompanhou o modelo de privatização em Moçambique, cujas

linhas eram nitidamente neoliberais, com baixo índice de preocupação social. (NEWITT, 1995, p. 491)

### **2.8.6 Joaquim Chissano: Conquista da Paz e Busca do Desenvolvimento**

A pacificação do país foi difícil e demorada, chegando a se tornar realidade somente em 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em Roma, em 4 de outubro, pelo então Presidente da República Joaquim Alberto Chissano e pelo Líder da RENAMO, Afonso M. Dhlakama, depois de cerca de dois anos de conversações mediadas pela Comunidade de Santo Egídio, uma organização da Igreja Católica, com apoio e participação do Governo da Itália.

A Organização das Nações Unidas – ONU participou no processo de pacificação, demandada pelo Governo de Moçambique, para que se envolvesse com o desarmamento das tropas beligerantes. A ONUMOZ-ONU-Moçambique foi a força internacional que respaldou este esforço que demorou cerca de dois anos e que culminou com a formação de um Exército Unificado e com a organização das primeiras eleições gerais multipartidárias, em 1994. De toda sorte, a RENAMO não entregou todas as armas e sobreviveu como força bélica ainda hoje existente, que tem ameaçado a paz e a ordem constitucional no país. A FRELIMO, desde então, foi o partido mais votado, passando a ter maioria no Parlamento e a constituir os cinco Governos: de Joaquim Chissano (2), Armando Guebuza (2) Filipe Jacinto Nhussi (1).

O desafio da construção do Estado Pós-Colonial, tanto em Moçambique quanto na África em geral, continua a ser de alta complexidade, no qual dois fatores se conjugam de maneira tensa: a reafirmação do ânimo de construção de uma africanidade política, combinada com a convivência quanto aos apelos das ondas cosmopolitas, de que o socialismo de Estado e as tendências neoliberais foram exemplos acabados. De qualquer maneira, os elos entre Sociedade e Estado contemplam relações singulares com a ordem política, que nunca deixou de estar sitiada por vontades neo-patrimonialistas. (CHABAL, 2002, p. 39)

Três são as tendências reconhecidas com predominantes nos modelos de Estados Pós-Coloniais em África: a desenvolvimentista (Estado e Governo tendem a ser coincidentes e possuem um lugar central no sistema político); a marxista (o Estado é o ator principal em meio à luta de classes, condicionada pelo sistema capitalista unipolar); e a do Estado forte (herdeiro central do espaço de autoridade única advinda do passado colonial), nos termos presentes e na reflexão sobre discursos e práticas políticas. (CHABAL, 2002, p. 68 e ss)

A rigor, a peculiaridade do Estado Nacional em Moçambique reside no fato de, em quatro décadas de existência e em pouco mais de duas décadas de paz, ter passado pelas três vertentes que configuram os modelos de autoridade pós-colonial em África: a desenvolvimentista, a marxista e a do Estado forte. Trata-se de um riquíssimo processo, em si mesmo, capacitado a evidenciar atores políticos como Samora Moisés Machel, que unificou as três características, em busca de uma perspectiva singular de desenvolvimento, dentro de uma visão marxista do mundo, em que o paradigma da autoridade central era vigente. Em um balanço histórico preliminar, pode-se dizer que a realidade moçambicana é singular, quando contraposta a outras autoridades estabelecidas nos demais países, por permitir a identificação de uma autoridade não marxista e menos forte, com um traço nitidamente desenvolvimentista.

Neste desenvolvimentismo dentro da paz (OLIVEIRA, *apud* FAGE, 2012, p. 613 e ss), com um funcionamento constitucional regular, saído da guerra, Moçambique realizou cinco eleições gerais sucessivas, permitindo que o país trilhasse caminhos permissivos do estabelecimento estável de políticas públicas, de são exemplos aquelas vinculadas à educação, que é obrigatória e gratuita até a 8.<sup>a</sup> série; à saúde, que é gratuita para todos; à ruralização, objeto de um fundo de fomento; à realidade agrária, vinculada ao princípio do direito à terra para todos; e, entre outras, à eletrificação rural, que busca a fixação do homem e o desenvolvimento no campo, e à política de abastecimento de água potável e gratuita no meio rural. Em resumo: Moçambique é um país em marcha, repleto de desafios, mas definido por uma expressa vontade de perseguir caminhos que o conduzam a uma realidade melhor na esfera econômica e na dimensão social, diante de si mesmo, da África e do mundo.

### **2.8.7 Balanço conclusivo: Estado Brasileiro e Estado Moçambicano**

Em um esforço comparativo, que permita evidenciar as características distintivas entre os dois Estados – Brasil e Moçambique –, é mais que razoável considerar que ambos passaram a integrar a história europeia escrita dentro do mesmo processo de expansão marítima portuguesa, que os colocou na periferia colonial do mundo moderno. O Brasil pré-Pedro Álvares Cabral não tinha conexão com o comércio mundial; Moçambique pré-Vasco da Gama tinha conexão com o comércio Árabe, podendo-se dizer que este se encontrava em um estágio mais avançado do que aquele, em termos de complexidade econômica.

Entretanto, a forma de vivência do colonialismo foi diferente no Brasil e em Moçambique. No Brasil, perdurou, em números redondos, três séculos, e em Moçambique, em números fechados, cinco séculos. A descolonização do Brasil se integrou ao ciclo

iluminista, decorrente da vontade nacional oriunda da Revolução Francesa, que desembarcou na América do Sul, para desconstituir os impérios coloniais da Espanha e de Portugal, sobretudo. Já a Independência de Moçambique foi um produto hipertardio da década de setenta do século XX, mas conectado ao processo anticolonial a que o colonial-fascismo de Portugal não pôde resistir, com conexão maior com o segundo pós-guerra mundial, referenciado ideologicamente pela Revolução Russa, origem do Estado Soviético.

Uma diferença a considerar quanto à descolonização dos dois países é a de que a solução brasileira foi conservadora, conciliatória e com indenização, ficando a reinar no Brasil a família Orleans e Bragança, com Dom Pedro I e Dom Pedro II, que nada mais eram do que descendentes diretos do colonialismo ancestral, transformado em Estado Nacional Independente, a partir de 7 de setembro de 1822. Já Moçambique chegou tardiamente à Independência Nacional, em 25 de junho de 1975, mas chegou com uma vontade de mudança, adequada ou inadequada, pode-se discutir, jamais vista no Brasil, posto que ambicionou, depois da Guerra de Libertação e durante a Guerra de Desestabilização, realizar um salto do tribalismo para o socialismo.

Esses fatos demarcam, sem dúvida, diferenças profundas entre os dois países e a formação dos seus Estados Nacionais, os quais têm em comum, contudo, apesar dos seus estágios materiais peculiares, o desafio de vencer o subdesenvolvimento, a desigualdade social, a pobreza e a miséria, cujo retrato mais perverso atende pelo nome hediondo de fome, que não é um fato natural, mas uma realidade política a ser combatida, como o maior sinal de que não existe um determinismo que condene os povos, brasileiro e moçambicano, a viverem na periferia da história, a experimentar fragilidades econômicas e dívidas sociais eternas.

Como preliminar de mérito, de maneira transparente, fome fica definida como a situação de escassez de alimentos, em que os atores sociais vulneráveis não dispõem de terra e rendimentos para a sua aquisição, levando-os a uma situação de marginalidade social no campo e na cidade, caracterizada como de deficiência alimentar continuada, que independe de calamidades naturais para acontecer. (GEORGE, Susan e PAIGE, Nigel, 1983, p.102 e ss)

Já a pobreza é definida nos seguintes termos: “Situação em que o nível de vida de uma pessoa ou família, ou de um grupo, se encontra abaixo do nível de vida da comunidade que se toma como ponto de referência.” (ELIOT, Thomas Dewis, 1961, p. 264). Quanto ao nível de pobreza, é reconhecida como a: “Situação socialmente condicionada, em que

indivíduos ou famílias não podem prover os meios de subsistência estritamente necessários à sobrevivência biológica.” (WILLEMS, Emílio, 1961, p. 241)

Miséria, por sua vez, é conceituada como o extremo de escassez disto ou daquilo, especialmente de alimentos, que pode se revelar como expressivo ou numeroso, em determinadas sociedades, as quais registram bolsões ou grupos sociais que vivem abaixo da linha da pobreza. (BABER, Ray E., 1949, p. 188)

De toda maneira, o que existe em comum nas situações de fome, pobreza e miséria, sem dúvida, é a constante ameaça da transformação da vulnerabilidade em extinção física. O conjunto de expectativas de superação da fome, da pobreza e da miséria tem reclamado uma solução democrática, compreendida na tradição Aristotélica como: “Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania” (BOBBIO, Norberto, 1986, p. 319), matriz de onde foi possível uma ampliação conceitual em seguida exposta: “por Democracia se entende toda a forma de Governo oposta a toda a forma de despotismo”. (BOBBIO, Norberto, 1986, p. 323). Entre as espécies de democracia estão a social e a participativa. Um governo pode estar a serviço da democracia social, sem maior mobilização da sociedade para a participação, agindo por meio da efetivação de políticas públicas, assim como pode fazê-lo associando as duas, buscando a ampliação da democracia social, segundo a organização e a mobilização da sociedade civil.

Em complemento, por democracia social se compreende a ultrapassagem do seu significado puramente formal, para abraçar aspectos substantivos que a comprometem com “um certo conjunto de fins, entre as quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar”. (BOBBIO, Norberto, 1986, p. 329). Quanto à democracia participativa, ao buscar a contestação ou a ampliação da democracia representativa, carrega consigo a “solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até a empresa, da sociedade política à sociedade civil”. (BOBBIO, Norberto, 1986, p. 324)

Convém registrar que o assistencialismo constitui uma manifestação da demagogia, que é “uma praxe política que se apoia na base das massas, secundando e estimulando suas aspirações irracionais e elementares, desviando-a da sua real e consciente participação ativa na vida política” (ZUCCHINI, Giampaolo, 1986, p. 318). O assistencialismo é uma deformação manipuladora das massas, para a sua exploração política, pois promete, tanto na

esfera pública quanto no ambiente privado, “aliviar as necessidades e elevar o nível de vida” (GLOBO, E. 1961, p. 34) dos setores excluídos da sociedade, e não cumpre, impedindo a sua emancipação. Ou seja, o assistencialismo é uma forma de demagogia, que embarga a libertação social do excluído quanto à reconstrução do seu destino por meio da democracia ativa, não permitindo que ele “realiza a própria natureza se for deixado livre para escolher por si mesmo”. (OPPENHEIM, Felix E., 1986, p. 712)

A ideia de políticas públicas, por sua vez, compreende a eleição de finalidades referentes a uma ordem justa, que devem ser socialmente perseguidas e compartilhadas em suas conquistas, a partir do direcionamento da ação do Estado na sociedade, no tocante às suas necessidades materiais e simbólicas: o desenvolvimento em forma de trabalho, renda, saúde, educação, habitação, transporte, lazer, cultura, liberdades e esperança de um amanhã melhor. As políticas públicas pressupõem, portanto, um compromisso social a ser buscado pela intervenção positiva do Estado, assim definido: “em tempos de paz interna e externa, será o bem-estar, a prosperidade ou a potência” (BOBBIO, Norberto, 1986, p. 957). Logo, as políticas públicas objetivam a efetivação da democracia em seu sentido social de satisfação das necessidades materiais e simbólicas, compartilhando as suas conquistas, por meio da inclusão nos benefícios acumulados e conquistados pela sociedade.

Acrescente-se que constitui um debate constante dos tempos modernos, o saber-se se estes propósitos socialmente democráticos vão ser alcançados com ou sem o poder do Estado, com ou sem o funcionamento espontâneo do Mercado. Ressalte-se que, por poder do Estado, se compreende na sua capacidade de intervenção na vida social, quer de maneira regulatória, quer de maneira indutora, levando-o a chamar para si a capacidade central de gestão da vida em sociedade. Nisso reside o grande debate sobre o lugar e o limite da autoridade pública contraposta à liberdade privada (SIQUEIRA, 2009, p. 17 e ss). O que se entende por pós-moderno é um cenário presumivelmente novo, decorrente da crise do Estado-Nação e do advento do mundo dos blocos, no qual a crise de paradigmas sugere, desde o estabelecimento de um desenvolvimento sustentável, até a redefinição do papel do Estado, com certo consenso quanto à vigência do Mercado, presente no capitalismo imperante (Estados Unidos) e no socialismo residual (China). (SIQUEIRA, 2009, p. 105 e ss)

Finalmente, convém destacar que este patrimônio conceitual não ficaria razoavelmente articulado entre si, com a ausência do conceito de mobilidade social, que constitui a grande promessa, às vezes subjacente, às vezes explícita, na formulação das

políticas públicas. A ideia é a de que todos os conceitos e todas as políticas precedentes possuem um desaguadouro comum: a conquista da mobilidade social, expressa nas mudanças experimentadas pela classe C, em especial. Por mobilidade social se compreende o processo de deslocamento no espaço social, que tanto pode ser ascendente como descendente. No caso, as expectativas são referentes à mobilidade ascendente. Trata-se de um processo aquisitivo, novo e de acessibilidade, resultando no deslocamento na estratificação social, de maneira a confirmar o deslocamento para cima, garantidor de conquistas materiais (casa, emprego, renda, consumo, etc.) e espirituais (educação, espetáculos, lazer, livros, etc.), antes desconhecidas. (ÁVILA, 1967, p. 328)

### **3 COMO E POR QUE O ESTADO BRASILEIRO REALIZA PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA? AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL NO COMBATE A POBREZA, MISÉRIA E FOME**

O objetivo deste capítulo é realizar a discussão do Programa Bolsa Família, cuja instituição, em 2003, resultou da Medida Provisória n.º 132, que recebeu sanção da Lei n.º 10.836/2004 e que foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.209/2004, com o qual a União Federal passou a desenvolver política de transferência de renda, no propósito de unificar os procedimentos administrativos e executivos, de maneira a permitir a superação, por meio da condensação, dos dispersos a) Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003; b) Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; c) Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002; e d) Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001. (AGATTE, ANTUNES, 2015, p. 36)

Desde os anos 80 do século XX já havia um debate sobre como prover a assistência às famílias pobres e miseráveis do País, sem o esquecimento de que, com repercussão internacional, o cientista e político pernambucano Josué de Castro tornara a fome um problema teórico, político e geopolítico, com a publicação de obras como *Geografia da fome e Geopolítica da fome*, em busca de caminhos morais e administrativos para combatê-la. Outros personagens de ampla significação, a exemplo de Dom Hélder Câmara, então vivendo e trabalhando no Rio de Janeiro, colocaram o grave problema da fome na agenda da intervenção social, no caso, da Igreja, mas sempre com a pretensão de que fosse tornada uma preocupação constante do Estado, por meio de estáveis e continuadas políticas públicas.

Nos anos 80 do século XX, a concessão de benefícios e a ajuda pública eram, então, feitos pontualmente e de forma indireta, no geral, com a distribuição de cestas básicas em áreas carentes, principalmente do Norte e Nordeste do Brasil, algumas vezes, seguida de denúncias de corrupção, devido à centralização das compras em Brasília, além do desvio de mercadorias pela falta de controle logístico. O idealizador do projeto de ajuda direta foi Herbert José de Sousa, o Betinho, sociólogo e respeitado ativista dos direitos humanos brasileiro, seguidor de antiga aspiração e prática de intervenção de Dom Hélder Câmara, que seria, a partir de 12 de março de 1964, Arcebispo de Olinda e Recife.

### 3.1 Governo FHC: Resposta institucional ao problema da fome

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, finalmente, os chamados Programas de Distribuição de Renda – PDRs foram efetivamente implantados no país, alguns em parceria com Organizações Não-Governamentais – ONGs, com a intervenção orgânica da Comunidade Solidária, gerenciada pela Primeira Dama Ruth Cardoso. Todos esses programas estavam agrupados na chamada Rede de Proteção Social, de abrangência nacional.

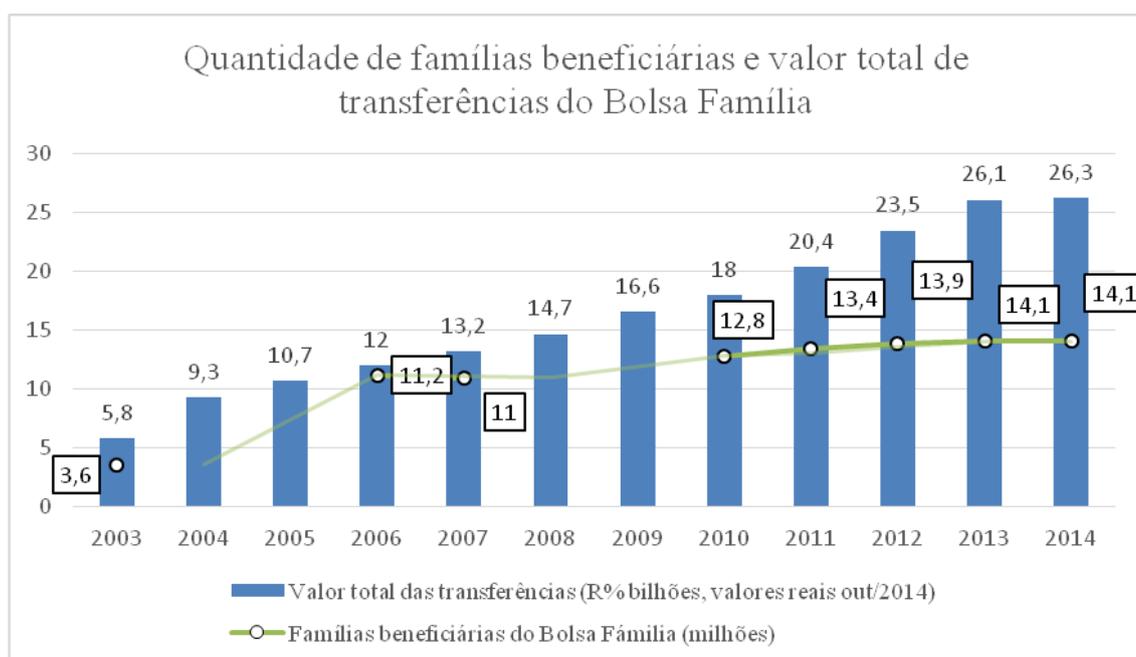
Em 2002 já havia no Brasil uma diversidade de Programas Sociais que beneficiavam cerca de cinco milhões de famílias, através de, entre outros, programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Auxílio, vinculados ao Ministério da Educação, e o Cartão Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde, cada um desses geridos por administrações burocráticas diferentes (MINADEO, 2012, pp. 101 e 102). O Programa Bolsa Família consistiu na unificação e ampliação desses esforços dispersos em um único Programa Social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que, de certa maneira, facilitaria sua eficiência administrativa e a consequente fiscalização. (MINADEO, 2012, p.102)

Programas de transferências condicionadas contra a pobreza são políticas sociais correntemente empregadas em várias partes do mundo, para combater e reduzir a pobreza e a miséria, do que foram ou são exemplos o *WelfareState*, nos Estados Unidos, o Renda Mínima de Inserção, na França, e o Chile Solidário, no Chile (MINADEO, 2012, p.100). No curto prazo objetivam aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e de miséria e, no longo prazo, investir no capital humano, interrompendo o ciclo intergeracional da exclusão e da penúria.

A ideia dos programas de transferências condicionadas começou a ganhar força, especialmente, em 1997, quando só havia três países no mundo com essa experiência: Bangladesh, México e Brasil. Em 2007, quase todos os países da América Latina passaram a ter programas similares, e houve interesse também de países africanos, como África do Sul, Quênia e Etiópia. Existem atualmente programas similares na Turquia, no Camboja, no Paquistão e no Sul da Ásia. É de se recordar que a própria municipalidade de Nova York inaugurou, em 2007, um programa de transferência de renda com condicionalidades, o *Opportunity NYC*, que se inspirou nos programas brasileiro e mexicano. (*Jornal do Commercio Online*, 07/10/2007)

Em 2006, mais de 11,2 milhões de famílias de todo o Brasil – ou seja, cerca de 45 milhões de pessoas – receberam 8,2 bilhões de reais, o que correspondia a 0,4% do PIB – Produto Interno Bruto brasileiro (MINADEO,2012, p.104). O programa Bolsa Família é citado por alguns analistas mais entusiasmados como sendo um dos responsáveis pela redução do índice de pobreza e de miséria no Brasil, que teria caído 27,7% entre 2002 e 2006. Entretanto, agora, os indicadores sociais, à luz de dados divulgados pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – indicam que, entre 2012 e 2013, registrou-se o aumento do quantitativo de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza no País, com o aumento da ordem de 0,4 pontos porcentuais, passando de 3,6% para 4% da população (SPITZ, 2014), o que minimiza a euforia da criação de uma suposta nova classe média, reivindicada pelo ciclo político aberto em 2002 no Brasil.

GRÁFICO 1: Famílias beneficiárias e valor



Fonte: Senarc/MDS. (BRASIL 2014)

Elaboração do autor

O gráfico acima indica a evolução ascendente do número de famílias que ingressaram no programa Bolsa Família, partindo de 3,6 milhões em 2003 para cerca de 11,2 milhões em 2006, chegando a 14,1 milhões em 2014. Para acompanhar essa tendência ascendente registrou-se um aumento no orçamento de beneficiários do Programa que partiu de 5,8 em 2003 para 12,0 em 2006, atingindo 26,3 milhões em 2014, conservando o tamanho relativo do

programa em 0,5% do Produto Interno Bruto – PIB – e uma boa relação custo-benefício de acordo com micro dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2002-2012). Segundo a mesma fonte, com base na folha de pagamento de outubro de 2014, há uma relação direta para cada real adicional gasto com o Programa Bolsa Família – PBF, pois este recurso impacta diretamente a desigualdade em 369% mais que Previdência Social – PS – no geral e 86% que no Benefício de Prestação Continuada – BPC. (BRASIL SEM MISÉRIA, 2014, p. 727 e ss)

### **3.2 Necessidade do exame crítico das políticas do combate à fome**

Nada mais oportuno, em consequência, do que rediscutir tudo, o que prometeu ser e o que é; o que emancipa e o que escraviza; o que é, enfim, discurso ideológico ou conquista social, no tocante ao Programa Bolsa Família. Nesse sentido, o que se pretende é enfrentar o seguinte problema: será que o Programa Bolsa Família realmente promove a verticalização da cidadania e fortifica a democracia social?

Descobrir a formulação das políticas e como estas chegam a se transformar em preocupação do Governo (ou do Estado?), os seus desdobramentos e, sobretudo, como se efetivam ou não se efetivam, e como terminam por ser serviços para a verticalização da cidadania ou para a manipulação política da subcidadania, sem dúvida, constitui a própria narrativa da presente Dissertação de Mestrado, no intuito de ser revelador, ao trabalhar analítica e comparativamente com a melhor massa documental das políticas sociais brasileiras.

A relevância da escolha temática da fome, como teste das políticas públicas de distribuição de renda, se encontra no fato de que elas têm um sujeito oculto – que é, na verdade, a maturidade da democracia –, qual seja, saber se os programas de combate à fome, à miséria e à pobreza estão ou não vencendo um drama da humanidade. Eles prometem, não em segundo plano, um processo de intervenção na exclusão social, retirando-a desse lugar, para trazê-la para novo espaço, o da inclusão social, situação que sugere mexer, intervir, alterar as hierarquias sociais, o que resvala no discurso de uma nova classe média.

O que se tem, portanto, é uma questão relevante, quanto a um drama moral de fome: uma questão de um aceno de natureza social, que é mudança do lugar social das pessoas pela inclusão. Mas, no fundo, essas duas questões escudam a terceira, que é a seguinte: tornar democráticas as sociedades, porque democracia hoje não pode ser democracia meramente

formal, de cunho apenas jurídico, tem que ser uma democracia social, com uma dimensão substantiva (CARDOSO, 2015, p. 12). A dimensão substantiva da democracia significa devolver poderes aos geradores de poder, contemplar expectativas sociais, transformar as sociedades em um todo de todos: isso passa necessariamente pelo combate à fome, pela promoção e inclusão social; e, no seu conjunto, significa a ampliação da experiência democrática.

Eis as palavras de Fernando Henrique Cardoso, antecedidas pela reclamação em favor da autenticidade da representação, reconhecimento da interação com informação entre a cidadania e o Estado e o significado da conectividade interpessoal que a internet garante e permite: “Além disso, existe o anseio crescente por mais democracia substantiva, ou seja, políticas que ofereçam melhor educação, segurança, saúde, transporte e mais e melhores empregos” (CARDOSO, 2015, p. 12), porque se vive tradicionalmente em sociedades de privilégios, de concentração de resultados, de elitismo de benefícios, com um grande abismo social, que para o outro apontava somente um destino: o da exclusão.

### **3.3 Programa Bolsa Família: caminho para a mudança?**

Esses programas postos à mesa, no Brasil, especialmente o Bolsa Família, significaram um convite à mudança, e que a sociedade abrisse o caminho da marcha democrática, pela inclusão social, pela superação de um drama, qual seja, o da pobreza extrema, expressão da desigualdade aguda, que verticalizaria a cidadania, para demandar e para conquistar muito mais, distanciando-se do peso esmagador da miséria.

O que se tem em perspectiva é que, se os Programas forem de Estado, comprometidos com a superação da miséria e da pobreza, erradicação da fome, diminuição das diferenças sociais, eles serão efetivamente de verticalização da cidadania e de maturidade democrática.

Por quê? Porque qualquer que seja o Governo, os Programas permanecerão inteiramente comprometidos com a sua manutenção e seu desenvolvimento, e ninguém poderá considerar-se senhor das estratégias de promoção social, para retirar vantagens políticas, com ânimo de permanecer indefinidamente no poder do Estado, ancorado nos bolsões eleitorais dependentes dos favores governamentais.

Mas se os Programas forem puramente governamentais, não se transformarem em política de Estado, com uma base legal sólida, e dependerem da vontade do grupo no poder,

este, ao desenvolvê-lo, poderá daí retirar benefícios eleitorais, que resultarão, em médio prazo, na afirmação de sua vontade de nele permanecer, contando com o apoio eleitoral desses bolsões de exclusão, para os quais não se terá apontado o caminho da superação efetiva, quer da fome, quer da miséria, quer da pobreza.

O estreito caminho será, sim, da manutenção pela assistência, desses grupos dependentes, para que, na verdade, se possa colher um apoio eleitoral permanente, que permita ao grupo no poder, com discurso de combate à fome, à miséria e à pobreza, satisfazer uma ambição que é a de no poder permanecer, se comportando como senhor do Estado.

Por via disso, não se terá avanço democrático, ter-se-á, sim, retórica política; não haverá a verticalização da cidadania, mas instrumentos para a manutenção e reprodução da permanência de grupos no poder.

Os grupos políticos no poder, nas sociedades de frágeis instituições jurídicas e políticas – qualquer que seja a sua coloração ideológica –, têm esse sentimento de que o Estado lhes pertence, o que pressupõe a frustração da democracia e evidencia que não se terá um processo de seu desenvolvimento social e de sua maturação política: se estará, na verdade, perante um processo de manipulação social e de retórica política, o qual permite aos grupos no poder o sentimento de que são proprietários do Estado.

A ideia de formação de um complexo nacional alimentar pode ser o indicador de critérios com os quais as políticas de combate à pobreza, à miséria e à fome possam ser, minimamente, avaliadas: suficiência (a disponibilidade de meios agregados para responder à demanda dos grupos sociais excluídos); estabilidade (garantia de suficiência de disponibilidades para as políticas serem contínuas, vencendo as variações determinadas por circunstâncias naturais e/ou políticas); autonomia (capacidade de controle dos níveis de vulnerabilidade exteriores ao complexo alimentar, buscando um modelo nacional de suficiência); sustentabilidade (inclusão da referida política dentro de um compromisso nacional responsável e preservacionista dos recursos naturais, renováveis ou não-renováveis); e equidade (reconhecimento do direito de todo e qualquer cidadão à obtenção de meios nutricionais mínimos, consagrados como condicionantes preliminares da afirmação da cidadania). (MULLER, 1986, p. 36)

## Alteração da Pirâmide Social

FIGURA 1: Pirâmide social

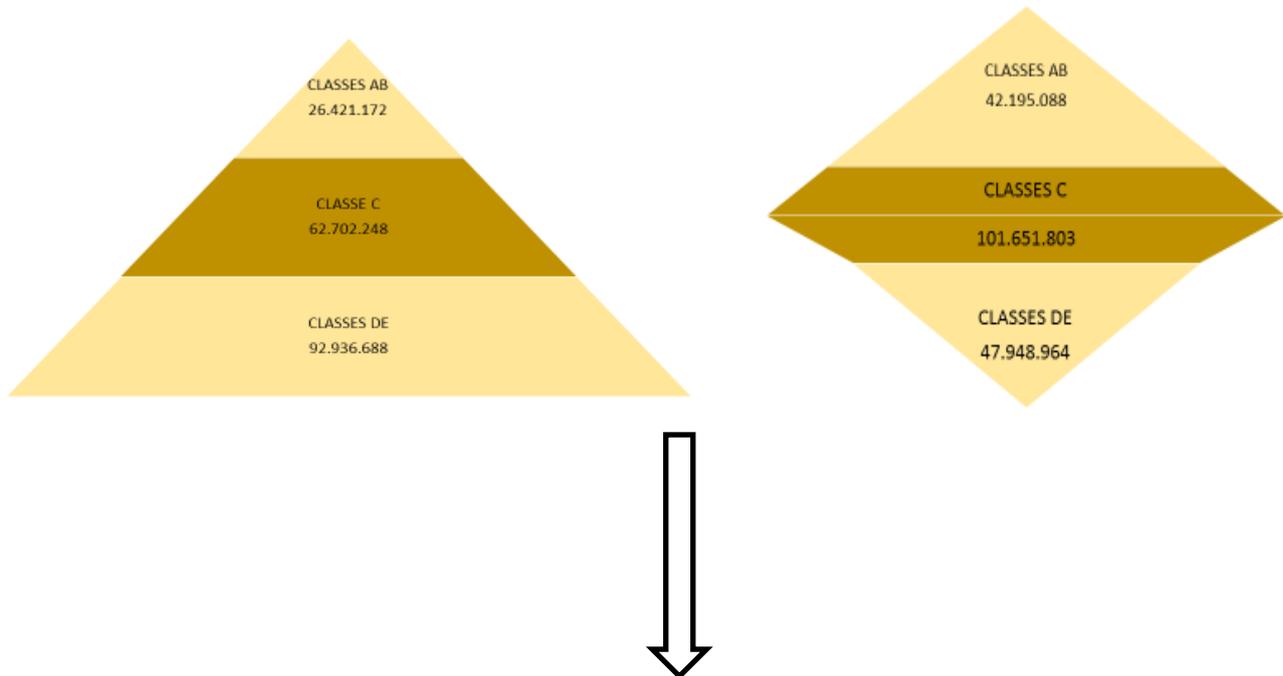
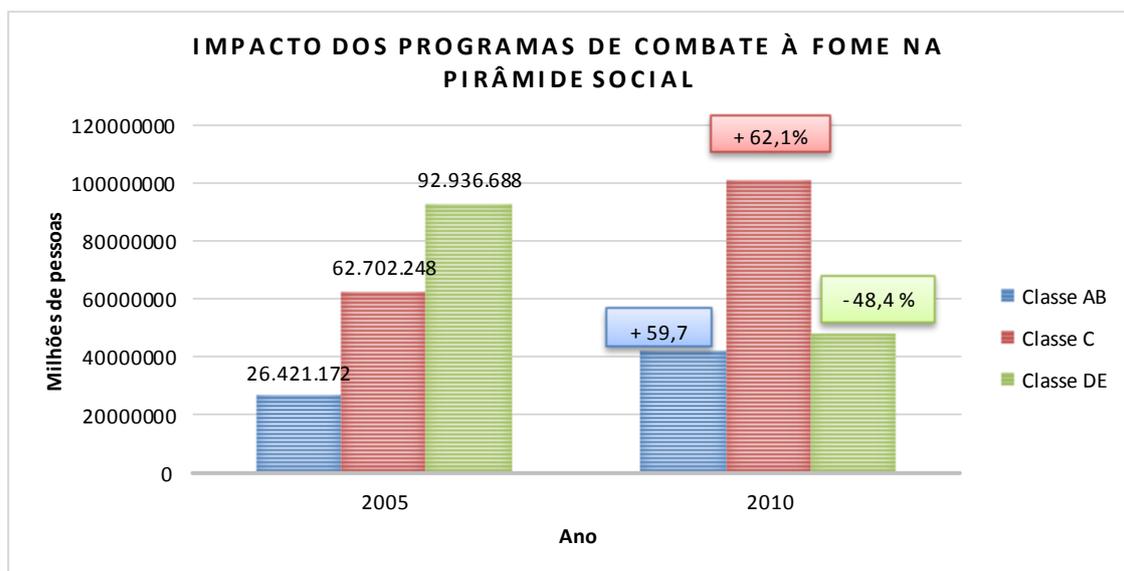


GRÁFICO 2: Impactos



Fonte: WFP/MDS. (BRASIL 2014)

Elaboração do autor

Como se constatar no gráfico acima, os programas de combate à fome tiveram impactos significativos na pirâmide social brasileira. Houve um deslocamento (mobilidade social) ascendente das classes A e B de cerca de 26,4 milhões de pessoas em 2005 para 42,1 milhões (aumento em 59,7%) em 2010. O mesmo pode ser visto em relação à classe C, saindo de 62,7 milhões de pessoas em 2005 para 101,6 milhões (aumento em 62,1%) em 2010. As classes D e E sofreram uma queda significativa de 92,2 milhões para 47,9 milhões (redução de 48,4%) no mesmo intervalo de tempo.

### **3.4 O processo à luz da Ciência Política e dos Direitos Humanos**

No campo da Ciência Política e dos Direitos Humanos, se está a discutir, testando-as, se essas políticas públicas são de natureza voltada para a manipulação ou de natureza dirigida para a emancipação das classes populares. Se elas promovem uma efetiva retirada da pobreza e da miséria ou se são soluções cosméticas, que visam, sobretudo, perpetuar blocos de poder no controle do Estado, por meio da geração de bolsões de dependentes crônicos, beneficiários de programas sociais que não objetivam, realmente, a erradicação, quer da miséria, quer da pobreza, mas a sua alimentação, segundo uma política de dependência social.

Estudar políticas públicas, sob a ótica dos direitos humanos, significa relacionar Estado e Cidadania, em uma avaliação da experiência do Brasil quanto ao impacto da Bolsa Família, enquanto expressão da vontade da esfera governamental de combater à fome e à miséria, examinando, da perspectiva da democracia social, a consistência dos mecanismos políticos de sua superação. Compreende examinar a problemática do Brasil, à luz da tentativa de superação da fome, da exclusão social e da pobreza, por meio de esforços em profundidade, de integração de natureza democrática, com mobilidade social, questionando a sua pertinência, pela análise de resultados mais do que retóricos, medidos em termos dependência ou emancipação social.

Secundariamente, significa ainda estudar o Estado, sua origem e transformações, na tradição da Ciência Política, e discutir as noções de um Estado Democrático, de ampliação do direito e da cidadania, de maneira a permitir trazer as teorias da Ciência Política para iluminar a temática da emancipação ou da manipulação sociais. Para quê? Para apresentar as políticas públicas de inclusão social e combate à fome, à miséria e à pobreza no Brasil, de maneira sistemática, por meio de narrativas, oriundas de entrevistas, depoimentos e diálogos com

fontes secundárias, bem como análises de estudos, discursos, relatórios e pronunciamentos políticos, tecendo o seu fio condutor na história recente do País.

Trata-se, portanto, de realizar a análise crítica do Programa Bolsa Família, com recurso ao exame documental e outras fontes secundárias, decompondo-as, por meio do questionamento das políticas públicas correspondentes, e reiterando, com a finalidade de responder aos seguintes problemas:

Existe uma presença retórica, referente à mudança social e aos valores democráticos, na experiência política do Brasil e também de Moçambique?

Restando, entre parênteses: a consistência efetiva dos resultados das políticas públicas desenvolvidas com o Programa Bolsa Família e com o Fundo de Desenvolvimento Distrital, na medida em que não há evidência necessária, de que as elites no poder, compreendidas como camadas fechadas, contrapostas às massas, que as dirigem por meio de controle decisório e administrativo da sociedade, em um sistema aberto ou fechado quanto a ideia de circulação no processo de comando social, busquem como resultado automático a emancipação social combinada com a autonomia política dos destinatários das políticas sociais em questão:

O Programa Bolsa Família e o Fundo de Desenvolvimento Distrital verticalizam a cidadania e promovem a democracia?

Ainda não verticalizam a cidadania nem promovem a democracia, em virtude de suas limitações reveladas em seus resultados?

Estão voltados, sobretudo, para interesses político-eleitorais de grupos no poder, interessados em nele permanecer?

O método de abordagem em curso é, como a narrativa até aqui desenvolvida revela, simultaneamente, dialético e histórico, com a recorrência à técnica de análise crítica de políticas públicas. Logo se compreende que o presente estudo coloca em causa os argumentos de instituição e de legitimação da política de transferência de renda pelos Governos do Brasil e de Moçambique, examinando a sua consistência, quer prepositiva, quer executiva, para refletir sobre seus resultados efetivos em termos de emancipação social.

Quanto ao Brasil, em particular, com o resgate processual da construção das políticas sociais e de sua projeção administrativa, sob a possibilidade de realização comparativa, com a passagem do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Luís Inácio Lula da Silva. Cuidar-se-á de refletir sobre a transferência de renda, com seus apelos ideológicos e políticos, contrapostos às suas necessidades sociais e econômicas, no intuito de ponderar o que foi efetivamente conquistado e o que é convenientemente transformado em fábula ou dogma, por quaisquer das correntes políticas em contraposição. (MINADEO, 2012, p. 104)

### **3.5 Uma aproximação crescente ao problema em debate**

Os instituidores dos programas de Transferência de Renda – TR – e Bolsa Família – PBF – reclamaram para si o reconhecimento do mérito do estabelecimento de um dos principais instrumentos de combate à pobreza, à miséria e à fome e da garantia do direito humano à alimentação no Brasil, cercando-o de uma evidente euforia política e publicitária, que o projetou além-fronteiras. Fernando Henrique Cardoso chamou-a de “visão laudatória que o lulopetismo tem dos seus feitos”. (CARDOSO, 2015, p. 12)

A referida política pública foi amplamente elogiada por cientistas sociais e por diversos meios de comunicação em nível mundial, vinculando-se à política externa brasileira (WEISSHEIMER, 2010, p. 46). Em artigos, publicados por revistas e em semanários no mundo afora, o Programa Bolsa Família foi apresentado como uma nova forma de enfrentar o mais do que centenário problema no Brasil, ou seja, a fome, a miséria e a pobreza. As mesmas fontes destacaram que o Programa Bolsa Família vem sendo o caminho de intervenção mais eficaz para ajudar os pobres, em comparação com as políticas que tinham o mesmo objetivo, concebidos no passado, em alusão a um corte político e administrativo, quando o traço distintivo talvez seja o da continuidade com ampliação. Nada começou do nada. Essa política tem história: “a luta contra a pobreza, a fome e em prol de uma vida digna nunca foi tratada verdadeiramente como uma política de Estado”. (WEISSHEIMER, 2010, p. 151)

Estudos realizados no Brasil, e fora dele, nem sempre isentos de um sentido propagandístico, destacam que o Programa representa um apoio significativo no sentido de garantir uma alimentação mínima a muitas famílias brasileiras, pobres e miseráveis. Existem correntes que defendem que o Programa Bolsa Família possui um significado real para os beneficiários, uma vez que, para muitas famílias extremamente pobres do Brasil, é a única possibilidade de obtenção de uma renda previsível. Quanto à questão da qualidade e da quantidade de pessoas beneficiadas, o Programa reivindica que significa um avanço em

relação às propostas antecedentes, uma vez que as unificou em uma micropolítica social, na verdade, ainda muito modesta em seus valores, alcance e resultados.

Registre-se que o valor aproximado do benefício por família com mais de cinco filhos, para 2015, era de cerca de R\$175,00 (cento e setenta e cinco reais), que, divididos pela cotação do dólar do dia 11 de outubro de 2015, significam USD 45,00 mensais, o equivalente a USD 1,4/dia. Ou seja, cento e setenta e cinco reais divididos por 30 dias têm como resultado RS5,80 por dia, para a manutenção de uma família com mais de cinco filho e, em tese, pai e mãe. Em se tomando como referência sete membros, no hipotético núcleo familiar, o resultado é que cada um viverá com 0,83 centavos do real ao dia, o que não retira ninguém, regra geral, da pobreza e da miséria, nada obstante se reconheça que, em termos de estratégia de sobrevivência, sem dúvida, é um progresso: melhor do que nada. Não pode ser esquecido que a utilização efetiva dos recursos por parte do núcleo familiar beneficiado, realmente para a alimentação, é uma questão em aberto, que pode escapar de todas as estratégias de controle do Estado, destinando-os para o consumo de álcool, compra de prazeres e atividades de lazer, em detrimento das necessidades vitais da família. (FRIED, 2014, p. 42 e ss)

### **3.6 O lugar do Estado na formulação destas políticas públicas**

O percurso ora em construção exige que a presente reflexão seja travada a partir do Estado – do seu significado à sua transmutação –, pois as políticas públicas da modernidade e da pós-modernidade permanecem desenvolvidas a partir deste ente ainda central, de onde o poder é exercido e a sociedade administrada. Trata-se do poder do Estado, pelo qual os grupos políticos lutam incessantemente, exigindo dele alguma decifração, já versada em capítulos antecedentes, o que não é impeditivo para que certos resgates sejam procedidos:

Na visão liberal, o Estado teria como função promover as condições para o exercício da competitividade individual, considerando a intervenção estatal como um risco, e as políticas sociais – ações do Estado com o objetivo de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista –, entraves ao desenvolvimento, e responsáveis pelas crises sociais, pois ameaçaria os interesses e as liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa e a concorrência e bloqueando os mecanismos que o próprio mercado seria capaz de regular, pela lei da oferta e da procura. (CORRÊA, 1994, pp. 29 a 188)

Porém, a noção de solidariedade surgiu no final do século XIX, como opção à regra de justiça liberal elevando a importância da coesão social, do pertencimento e da inter-relação

natural entre indivíduos e grupos sociais. O bem-estar geral passou a ser visto como dependente da participação de todos e o Estado adquiriu um papel não mais residual, como era, mas, sim, de “responsável pela materialização da solidariedade através de mecanismos e estratégias próprios de repartição dos bens e serviços sociais”. (MAGALHÃES, 2001, p. 3)

Essa concepção de solidariedade é inclusive um dos pilares para a afirmação dos três princípios de Direitos Humanos – DHs: universalidade, indivisibilidade e complementaridade. Estes foram consagrados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993. Tal fato é importante porque o princípio da indivisibilidade é um dos pontos centrais da exigibilidade dos Direitos Humanos, convergindo para aqueles próprios do campo de combate à fome, à pobreza e à miséria.

Perante o contexto de crescente desqualificação social, cada vez mais multifacetada, o conceito de exclusão ganhou força na discussão sobre a incapacidade de os indivíduos suprirem suas próprias necessidades, “tornando-se um perigo para si mesmos e para o restante da sociedade” (MAGALHÃES, 2001, p.8). Segundo a autora, tratou-se de outra forma de abordar a pobreza, não como um problema individual, mas coletivo e inserido, sobretudo, nas sociedades industriais modernas, caracterizadas por urbanização desordenada, desigualdade e segregação social, inadaptação escolar e profissional, e violência. Entretanto, não pode ser minimizada a presença da pobreza, muitas vezes crônica, das sociedades agrárias, pobreza essa dispersa no meio rural, em vez de ser concentrada no espaço urbano.

Um dos principais fundamentos do conceito foi o agravamento do desemprego, da ruptura dos laços sociais e o conseqüente enfraquecimento da coesão e da solidariedade, após os anos 1980, a chamada década perdida (ROSTOLDO, 2015, p. 10 e ss). Em consequência, as compensações financeiras entraram em pauta, como forma de reduzir o problema em situações específicas, como as de retração econômica combinada com crise social, quando se trata, na realidade, de necessidade de políticas permanentes, como forma de garantia da governabilidade do Estado e de prestações à sociedade.

### **3.7 Polêmica em torno do sentido das compensações financeiras**

O advento das compensações financeiras provocou uma confrontação aguda nos debates sobre a sua finalidade. Para determinados teóricos, essas compensações foram a tentativa de saldar uma dívida social: “Uma concepção muito ampla da reparação dos prejuízos serve, neste caso, de substituto de um exercício político de solidariedade. [...] O

indivíduo pode pretender uma compensação ao se fazer reconhecer como vítima” (ROSANVALLON, 1998, p. 63). Tal concepção legitima o benefício das transferências públicas como direito social. E, sendo assim, a solidariedade dá lugar à tolerância; a igualdade cede espaço à imparcialidade. A boa prática social passa a ser a convivência pacífica com as diferenças e não mais a que assegura a sua inserção. Em consequência, esse direito social termina por referendar a exclusão.

Nessa linha, Pochmann e Amorim postulam que a pobreza brasileira está relacionada com a opção do país em não fazer as reformas reivindicadas pelo capitalismo contemporâneo (agrária, social e tributária). (POCHMANN e AMORIM, 2009, ps, 120 e ss) A combinação desses três fatores foi delineando, desde o ciclo da expansão econômica, uma situação social perversa, que vai mudando de perfil ao longo do tempo sem, contudo, anunciar a saída efetiva da fome, da pobreza e da miséria para um contingente expressivo da população, conforme destacado em páginas precedentes.

A afirmação de Heidemann e Salm de que “a expansão da cidadania requer da Administração Pública que os bens e serviços públicos sejam prestados por sensibilidade e correspondência às legítimas demandas sociais”. (HEIDEMANN e SALM, 2014, ps. 21 e ss) Os desafios colocados aos governos são profundos, no que tange ao desenvolvimento social com equidade (RAWLS, 1981, p. 33), como um limite a ser ultrapassado em sociedades subdesenvolvidas, periféricas e tradicionalmente desiguais.

Draibe, na sua análise, constata que, de certa maneira, no início dos anos 1990 já se encontrava instituído no Brasil uma estrutura de política social (DRAIBE, 2002, ps. 1 a 23). Não obstante o sistema de proteção social brasileiro mostrar-se muito aquém das possibilidades e das necessidades do seu povo, persistindo a herdada incapacidade de contínua incorporação social, o que constituía o fator determinante para a manutenção da chocante exclusão social ainda vigente em pleno século XXI. Mesmo os Programas mais universais, na visão talvez radical da referida autora, pouco ou nada conseguiram fazer para mitigar as acentuadas desigualdades sociais nos anos 1990. Sem dúvida, trata-se de um equívoco ou de um exagero: a abordagem do problema tem que ser processual.

Ainda segundo esta estudiosa, indagava-se na década de 1990 se as formas e os modelos funcionais, visando aprimorar a eficácia e a eficiência das políticas públicas, tinham como objetivo último minimizar os enormes desperdícios de recursos públicos, o que

pressupunha a adoção de medidas para uma melhor gestão e capacitação dos recursos humanos, superiores serviços aos seus beneficiários e participação da sociedade civil no controle das políticas e ações governamentais implementadas. Sobretudo, o gasto público em Programas Sociais tradicionalmente conhecidos como áreas de forte influência clientelista e de desvio de verbas públicas. (DRAIBE, 2002, ps. 1 a 23)

A palavra menos passional e de visível ponderação de Fernando Henrique Cardoso, que demarcou o território a partir da região do ABCD-SP, de onde nasceu Lula como líder operário, recuperou a natureza do percurso do Brasil em mudança, marcado por, pelo menos, cinco movimentos encadeados, a saber:

1) o advento das greves operárias do ABCD/SP – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema, no final da década de 1970 e a campanha das Diretas Já, em 1984, desaguando na Constituição de 1988;

2) o processo de abertura da economia, que encadeou os Governos Collor, Itamar Franco e FHC, tornando-a receptiva à presença de empreendedores internacionais, com a superação da cultura da reserva de mercado;

3) o estabelecimento vitorioso do Plano Real, que debelou a inflação, permitindo conquistas quanto ao redesenho das finanças públicas, reordenamento do sistema financeiro, vigência de um sistema de utilização responsável do dinheiro público, promoção do advento de um novo mercado de capitais e uma política de expansão creditícia;

4) resposta às demandas sociais por meio de políticas universais (saúde, educação e previdência) e políticas focalizadas (reforma agrária e transferência de renda, de que a Bolsa-Escola foi precursora, sucedida pelo Bolsa Família, ao tempo em que o salário mínimo experimento real a partir de 1993, de 44%, sob os Governos do PSDB, e de 48%, nos Governos do PT;

5) e, finalmente, a expansão da economia internacional entre 2004 e 2008, combinada com a presença agressiva da China no mercado consumidor de *commodities*. (CARDOSO, 2015, p. 54)

A síntese foi formulada de uma perspectiva temporal de 1.º de maio de 2011: “Os resultados veem-se agora: aumento de consumo das camadas populares, enriquecimento generalizado, multiplicação de empresas e das oportunidades de investimento, tanto em áreas tradicionais quanto em áreas novas” (CARDOSO, 2015, p.53). Esta compreensão seriada, que encadeia em perspectiva processual e sistêmica décadas de reivindicações políticas, conquistas jurídicas, políticas públicas e mudanças econômicas, sem dúvida, parece muito mais razoável quanto à explicação de fenômenos e de conquistas sociais.

### **3.8 Barack Obama: O Presidente dos Estados Unidos e o problema da fome, da pobreza e da miséria**

É de se realçar que este deslocamento da temática na agenda política transpôs as fronteiras da América Latina, tornando-se objeto da ação internacional e um desafio a ser

enfrentado por muitos países, chegando agora Barack Obama, a caminho do final do seu segundo mandato como Presidente dos Estados Unidos, a declarar, em discurso na Organização das Nações Unidas – ONU, em 2015, que o combate à fome, à pobreza e à miséria constituem deveres essenciais de uma consciência política universalista, pois uma criança da Somália é dotada dos mesmos direitos essenciais de uma criança, por exemplo, dos Estados Unidos:

Para combater a pobreza que castiga os nossos filhos, devemos agir com a convicção de que libertar-se da necessidade é um direito humano fundamental. Um dos objetivos do compromisso dos Estados Unidos no exterior é ajudar pessoas a se alimentarem. E hoje, quando a seca e os conflitos levam a fome ao Chifre da África, nossa consciência nos insta a agir. Juntos, devemos continuar a dar assistência e a financiar as organizações que podem chegar até os necessitados. E juntos, devemos insistir no acesso irrestrito da ajuda humanitária para podermos salvar a vida de milhares de homens, mulheres e crianças. O que está em jogo é a nossa própria humanidade. Vamos mostrar que a vida de uma criança da Somália é tão preciosa quanto qualquer outra. É o que exige o nosso compromisso para com os nossos semelhantes. (*Estadão.com.br*, de 21 de setembro de 2015)

É de se perceber que um dos grandes desafios para o enfrentamento da pobreza encontra-se na sua própria concepção como um fenômeno complexo, multidimensional e que, por essa e outras razões, as políticas e estratégias para o seu enfrentamento são diferentes dos modelos de políticas universais, que visam alcançar o conjunto da população. Assim, a discussão sobre a focalização e a convergência torna-se imprescindível, pelo fato de o fenômeno de encarar a pobreza, a miséria e a fome e identificar as ferramentas adequadas para o seu combate passar, necessariamente, pela clareza na definição do público-alvo e explicitação dessa visão para dar suporte legal a sua condução política. Mesmo assim, as decisões sobre o quê financiar, para quem e onde, são questões que estão longe de reunir consensos nos diversos segmentos da sociedade brasileira, e não somente dela, por se tratar de um sensível debate referente à repartição e a destinação dos algumas vezes escassos recursos dos orçamentos sociais.

### **3.9 Concepção sistêmica do Programa Bolsa Família**

O Governo Federal abraçou o Programa Bolsa Família – PBF como estratégia de redução dos elevados índices de pobreza, de miséria e de fome, vistos como obstáculos ao desenvolvimento do País. Dentre os seus objetivos, segundo a Caixa Econômica Federal – CEF (<http://obrasilqueconquistamos.com.br/programa-bolsa-familia/>) –, destacam-se os propósitos de combater a fome, a pobreza, a miséria e outras formas de privações das famílias e promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança

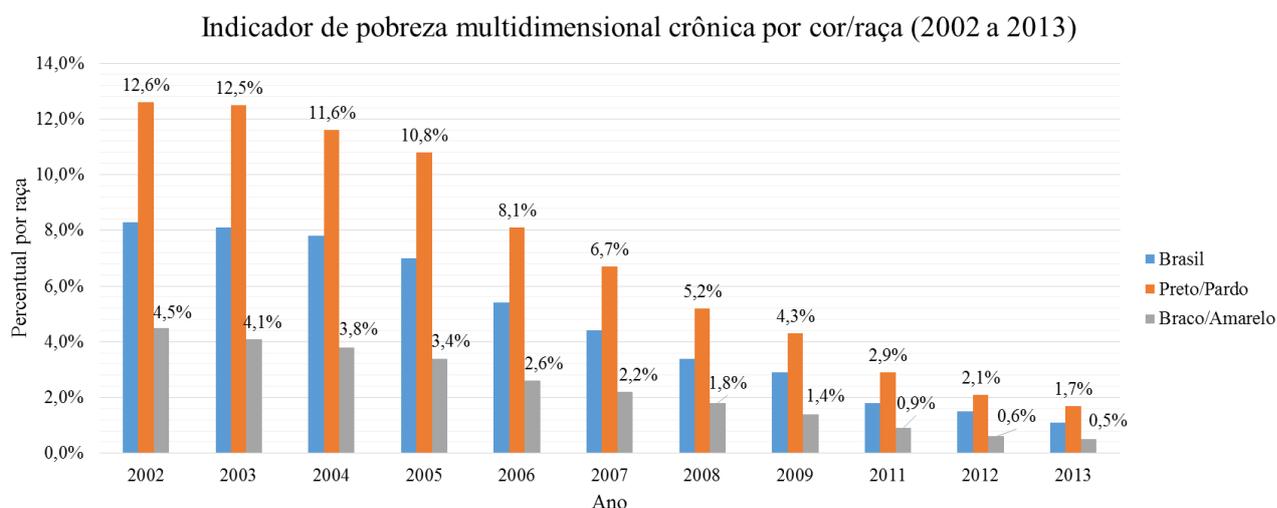
alimentar e assistência social e criar possibilidades de emancipação sustentada com base nos grupos familiares.

Ao ser criado pelo Decreto n.º 5.209, que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o PBF se estabeleceu, recorde-se, como resultado da fusão de programas sociais pré-existentes, a saber: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Sua estrutura se destaca fundamentalmente em dois eixos, nomeadamente: 1) transferência de renda com o intuito de estimular o alívio imediato da pobreza; e 2) condicionalidades que forcem o acesso a direitos básicos, na tentativa de romper o ciclo vicioso da pobreza.

Em uma primeira análise, logo se compreende que a superação do ponto 1 depende da consistência e da continuidade do ponto 2, que pressupõe uma relação continuada, entre outros elementos, com saúde e escola, dentro de um núcleo familiar com acesso a emprego e renda. A vulnerabilidade das políticas sociais é tamanha, entretanto, que mesmo o ataque ao ponto 1, sozinho, pode refluir, em função de crises econômicas como a brasileira do presente, sob a política fazendária dos Ministros Joaquim Levy e Nelson Barbosa, de cortes de gastos e de restrições financeiras, a impactar os Programas Sociais e a desmentir a afirmação da Presidente Dilma Rousseff na Campanha Eleitoral de 2014, quando declarou um não robusto à sua retração na esfera trabalhista, que não assinaria, como garantiu: “nem que a vaca tussa”. ([www.estadao.com.br/.../geral](http://www.estadao.com.br/.../geral), de 17 de set de 2014)

Desde a criação do Programa Bolsa Família, como referido acima, sua evolução ao longo de uma década vinha refletindo um processo de crescente institucionalização da política de combate à pobreza, à miséria e à fome e da assistência social no Brasil, que estava se tornando um exemplo de uma política pública com possível tendência a equacionar o crescimento econômico com a distribuição social. (SEN, 2010, p. 18)

### GRÁFICO 3: Pobreza multidimensional por raça



Fonte: PNAD/IBGE

Elabora do autor

De acordo com o gráfico acima, vê-se uma redução da pobreza crônica tanto entre brancos e amarelos, como entre pretos e pardos. Segundo o IBGE todos os grupos melhoraram no Brasil, resultando na redução das desigualdades entre os dois grupos que perfazem o rico mosaico brasileiro. Todavia, o grupo dos negros e pardos é o que sofreu maior redução da taxa de pobreza, de 12,6% em 2002 para 1,7% em 2013.

Nesse particular, não pode ser esquecido que o Programa Bolsa Família, enquanto aperfeiçoamento político, surgiu de um processo de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente, aquelas do Bolsa-Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde, do Programa Auxílio-Gás e do CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais. Estes Programas foram desenvolvidos por diferentes agências, durante o período 1995-2003, mas convergiam no foco das transferências diretas como respostas à fome, à miséria e à pobreza, ou melhor, à marginalidade social, uma vez que o pressuposto era o de que o vale ou o cartão, na forma de auxílio, significavam acessos, até então indisponíveis, a serviços e a equipamentos sociais.

Cotta e Paiva defendem uma visão de que esses programas de transposição foram concebidos dentro de uma matriz de transferência de renda para o desenvolvimento humano. (COTTA e PAIVA, 2010, pp. 57 a 101). Em sua visão, para além da integração horizontal dos programas de transferência em nível federal, a articulação nos níveis municipal e estadual, bem como a consolidação de iniciativas municipais, avançaram em um ritmo acelerado. Nesse processo, o CadÚnico – Cadastro Único já referido – desempenhou um papel relevante, no sentido de facilitar a integração de todos os Programas de Transferência de Renda no PBF – Programa Bolsa Família. (Www.apec.unesc.net/VI\_EEC/sessoes\_tematicas/.../Artigo-2-Autoria.pdf)

### **3.9.1 Critérios preliminares de elegibilidade para a participação**

São elegíveis ao PBF as famílias que se encontram em situação de pobreza, extrema pobreza, ou miséria. O benefício cedido pode ser básico ou variável. Além disso, famílias que tenham consigo adolescentes entre 16 e 17 anos, que estejam na escola, recebem, como referido acima, o benefício variável vinculado ao adolescente. (XIMENES, 2014, p. 36)

No entanto, o pagamento dos benefícios está intrinsecamente ligado ao cumprimento das condições e dos compromissos entre as partes, nomeadamente: as beneficiárias do PBF e as Autoridades, para incrementar o acesso aos direitos sociais básicos. As exigências são extensivas para as várias ações interligadas, que corporificam o programa, reitere-se: a saúde, a educação e outro tipo de assistência social. No tocante à saúde, as famílias beneficiárias têm o compromisso de acompanhar o calendário da vacinação, garantir a sua assistência presencial e procurar o desenvolvimento das crianças menores de sete anos. Paralelamente, as mulheres, na faixa de 14 a 44 anos, também são estimuladas a fazer o acompanhamento em questão e, se forem gestantes, têm por obrigação realizar o pré-natal e a ter cuidados regulamentares com a sua saúde e a do seu bebê.

Quanto à educação, todas as crianças e adolescentes na faixa etária entre seis e 15 anos devem estar matriculados e com o índice de frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Com relação aos adolescentes entre 16 e 17 anos, o critério é similar: estes devem estar regularmente matriculados e com uma frequência mínima escolar de 75%. Já na área de assistência escolar, diversas atividades são propostas para as famílias beneficiárias. Para crianças ou adolescentes com até 15 anos, em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, elas são obrigadas a

participar dos SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e devem obter o mínimo de frequência escolar de 85% da carga horária mensal. (MINADEO, 2012, p. 105)

As leis e documentos oficiais do PBF reiteram que as condicionalidades se justificam pela necessidade e possibilidade de acesso e inserção da população alvo – pobres e miseráveis – nos serviços sociais básicos, contribuindo desta forma para a hipótese da independência das famílias beneficiárias da assistência social em questão. Todavia, a imposição, por parte do Estado, de um conjunto de obrigações como moeda de troca, tem sido objeto de muitas críticas por parte de vários analistas, pois entendem eles que para um direito conquistado não se impõem contrapartidas ou exigências, bastando o fato de se ser uma pessoa carente para estar satisfeito o requisito único para as titularidades de direitos (MAGALHAES, 2001, p. 3). Nessa linha de pensamento, também existem correntes que defendem o Poder Político afirmando que as condições exigidas às famílias não são intrusivas na esfera privada, dado que os requisitos a serem cumpridos são do conhecimento comum e já estão fixados em Lei. (MEDEIROS, BRITO e SOARES, 2007)

### **3.9.2 Bolsa família e condicionamentos políticos**

O processo que conduziu à reeleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, ensejou uma literatura crescente em busca de definições sobre os possíveis efeitos eleitorais do Programa Bolsa Família. No entanto, Hunter e Power foram mais suaves a argumentarem que o Bolsa Família proporcionou forte e útil justificativa, pelo apoio crescente das famílias de baixa renda, a manutenção dos pactos de poder (HUNTER e POWER, 2007, v. 49, pp. 1 a 30). Por sua vez, Zucco recorreu a dados municipais sobre a eleição de 2006 para argumentar que o Bolsa Família concedeu a Lula um forte eleitorado no Nordeste, coincidentemente nas áreas onde o Programa teve um impacto mais forte sobre a pobreza e a economia regional. (ZUCCO, 2008, v. 40, pp. 29 a 49.)

Contrariamente a essas constatações, partindo de dados similares, Fried não encontra uma correlação positiva entre as medidas de distribuição dos benefícios do Bolsa Família e os municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores – PT ou por partidos da base aliada, colocando em xeque afirmações de clientelismo político-eleitoral. (FRIED, 2012, v. 40, n.º 5, pp. 1042 a 1053). Por sua vez, Bohn analisou dados de pesquisa sobre atitudes e concluiu que as mudanças no apoio a Lula, entre 1998 e 2002, já exibiam tendências que precederam o Programa Bolsa Família. (BOHN, 2011, v. 46, n.º 1, pp. 54 a 79).

O legado deixado por essa literatura para a Ciência Política, em um balanço talvez razoável, é o de que a assistência social, concretamente o Bolsa Família, possui efeitos de *feedback* político, mas que estes não são, necessariamente, maléficos, na medida em que podem ser vistos como favoráveis a políticos que tenham, enquanto gestores, reduzido a pobreza. Nessa perspectiva, pode-se inferir que a assistência social eficaz tem o potencial de gerar efeitos de *feedback* que reforçam sua sustentabilidade política e sua base institucional, funcionando como sanção positiva, ou prêmio, advindo de populações, cujo percurso costumeiro é o de serem castigadas pela exclusão social.

Recorde-se que o principal argumento no percurso da evolução do Programa Bolsa Família, sem dúvida, foi sempre o de que o mesmo clamava pela gestão de dois elementos-chave e a satisfação de uma condição. Os dois elementos remetem para a necessidade de uma institucionalização dos Programas de Transferência de Renda para o desenvolvimento humano, somado ao desenvolvimento da estrutura conceitual subjacente. A presença de efeitos de *feedback* positivos para os políticos que sustentam apoios administrativos para a assistência social constitui um espaço propício para a conjugação destes dois avanços: o institucional e o político.

### **3.9.3 Três faces do Programa Bolsa Família**

O PBF como estratégia do Governo Federal de combater a pobreza, a miséria e a fome contém dentro de si três dimensões fundamentais: i) transferência direta de renda aos mais pobres; ii) fortalecimento do direito de acesso das famílias pobres aos serviços de educação e saúde, e iii) promoção da integração do PBF às demais políticas públicas, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal (PIRES e outros, 2011, v. 17, pp. 108 a 119). Estas três dimensões do Programa possuem alcance diferenciado no espaço e no tempo, de curto, médio e longo prazo, respectivamente, visando, contudo, ora uma poupança estatal futura, ora uma inclusão social proativa de segmentos tradicionalmente marginalizados.

Na essência, o PBF busca beneficiar a unidade familiar por meio de metas que vão para além do combate à pobreza, já que demanda mudanças micro sistêmicas que repercutem no desenvolvimento de crianças e adolescentes, nos aspectos físicos, cognitivos e sócio-afetivos. Embora o PBF seja relativamente recente neste modelo, com efeito, tem em torno de si o interesse dos vários organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para Agricultura – FAO, o Programa Mundial de Alimentação – PMA e o Banco Mundial – BM entre outros, sedentos por avaliações que permitam estimar a sua eficácia em atingir os

objetivos a que se propõe formalmente (MINADEO, 2010, p. 110). Tal conhecimento é visto como de extrema relevância para que se possa aferir com exatidão a adequação, a abrangência e o dispêndio pertinente de recursos públicos, de maneira a autorizar não somente a atração de financiamentos internacionais, mas também a inspiração para a multiplicação transcontinental do modelo de ação social.

### **3.9.4 Impacto na redução da pobreza no Brasil**

O Brasil é o 5.º país do mundo em extensão territorial, ocupando metade da área do continente sul-americano. Há cerca de 20 anos, aumentaram o fornecimento de energia elétrica e o número de estradas pavimentadas, além de um enorme crescimento industrial. Nada disso, entretanto, serviu para combater a pobreza, a má nutrição e as doenças endêmicas. Em 1987, no Brasil, quase 40% da população (80 milhões de pessoas) vivia em extrema pobreza. Nessa altura, um terço da população ainda era mal nutrido, 9% das crianças morriam antes de completar um ano de vida e 37% do total eram trabalhadores rurais sem-terra, sem o esquecimento das profundas desigualdades regionais que confirmavam os contrastes existentes no país. (THE ECONOMIST, apud WEISSHEIMER, 2006, p. 47 e ss).

Contudo, o Brasil conseguiu reduzir a pobreza extrema em 75%, entre 2001 e 2012, segundo apontou um estudo divulgado pela FAO, ou seja, o Mapa da Fome 2013, que analisa a questão da insegurança alimentar no mundo inteiro, o qual, ao ser apresentado pela Organização das Nações Unidas, em Roma, na Itália, evidenciou que o Brasil foi um dos países a conseguir caminhar na direção da vontade política da superação da fome. Segundo a mesma fonte, o Brasil conseguiu reduzir a pobreza extrema, classificada com o número de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 (um dólar) ao dia – que era de 75% entre 2001 e 2012. No mesmo período, a pobreza foi reduzida em 65%. Este progresso foi referenciado como um dos casos mundiais de sucesso na redução da fome. Todavia, o mesmo documento advertia que o Brasil, no entanto, ainda tinha mais de 16 milhões de pessoas vivendo na pobreza, isto é, 8,4% da população brasileira viviam ainda com menos de US\$ 2 por dia. (MAPA DA FOME, 2013, p. 69 e ss)

O relatório da FAO evidenciava que o Brasil seguia sendo um dos países com maior progresso no combate à fome e cita a criação do programa Fome Zero, em 2003, como uma das razões para o progresso do País nessa área. Ainda de acordo com o documento, a prioridade dada pelo então governo Lula ao combate à fome – citando a fala do ex-presidente

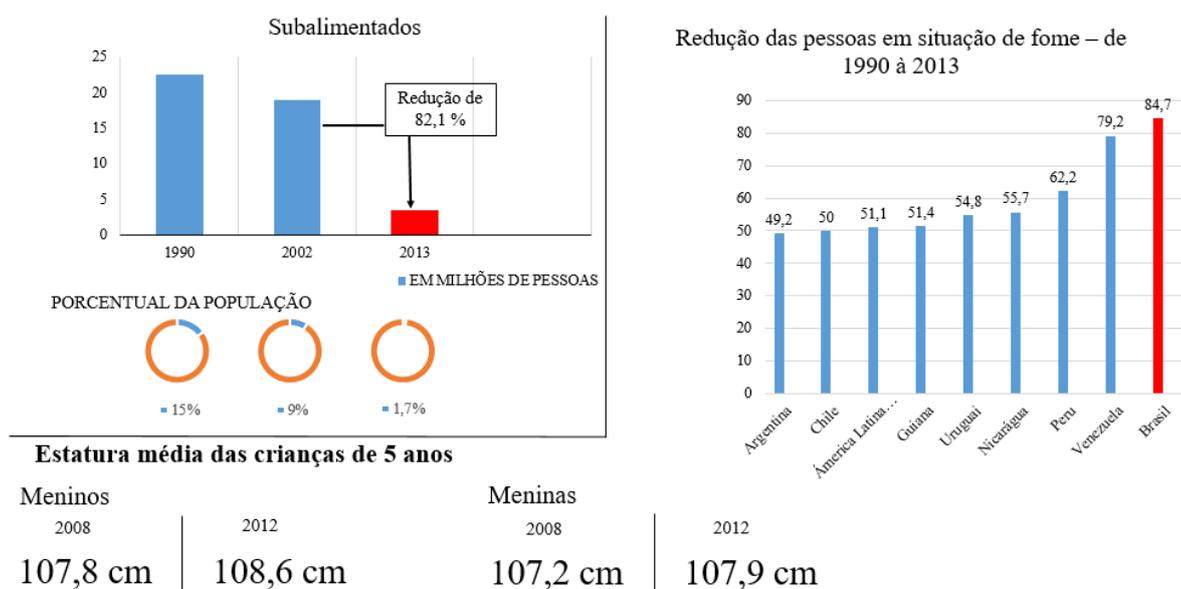
de que “esperava fazer com que todos os brasileiros fizessem três refeições por dia”. A síntese desse esforço pode ser encontrada na tabela seguinte: que retrata as conquistas alcançadas em 23 anos (1990-2013), comparando com outros países da América Latina. Significa dizer que, o número de brasileiros que ainda enfrentam algum problema alimentar representa apenas 1,7% da população, mas que antes eram oito vezes mais. Noutras palavras, significa dizer que 1,7% da população brasileira, estimada em 200 milhões de habitantes (2012/2013), representavam em torno de 3,4 milhões de pessoas. Na verdade, ainda havia e há muita gente que enfrenta restrição alimentar. Mas não há dúvidas, segundo os dados da FAO e outros Organismos Internacionais, de que houve avanços significativos no combate à fome, assim como no aumento da estatura média de crianças de cinco anos. A própria ONU admitiu que a tendência de redução será ainda maior deste índice nos próximos anos, caso as políticas públicas continuem com o mesmo vigor.

**TABELA: 1 (ESTIMATIVA DO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE SUBALIMENTAÇÃO/FOME – BRASIL, 1990-2013)**

**GRÁFICO 4: Subalimentação – Brasil, 1990-2013**

### REDUÇÃO

- Há 3,4 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar



Fonte: FAO

Elaboração pelo autor

O Relatório em pauta pondera ainda que os programas atuais de erradicação da pobreza extrema no Brasil estão construídos sobre a abordagem da integração de políticas de agricultura familiar, com proteção social, de forma inclusiva. E aponta também que, para além do Brasil, Venezuela, Chile, Cuba e México são os países da América Latina que estão pretendendo realizar avanços significativos na busca do combate à fome estrutural, compreendida como aquela nascida da exclusão social, em que a subalimentação é crônica, gerando a desnutrição, levando as doenças e antecipando a morte, em razão da baixa expectativa de vida na pobreza e na miséria. É nesse sentido o testemunho de Nelson Rodrigues:

Se me perguntarem por que fiquei doente, direi apenas: fome. Claro que entendo por fome a soma de todas as privações e de todas as renúncias. Eu não tinha roupa ou só tinha um terno; não tinha meias e só um par de sapatos; trabalhava demais e quase não dormia; e quantas vezes almocei uma média e não jantei nada? Tudo isso era minha fome e tudo isso foi a minha tuberculose. E mais: eu estava sem autoestima. Não tinha amor, nenhum amor por mim mesmo. (RODRIGUES, 2015, p.127).

Mais radical ainda foi a fome retratada por João Cabral de Melo Neto, quando da publicação do poema “Morte e vida Severina”, nos idos de 1955, na década em que emergiriam as lutas sociais camponesas, contra as quais, em parte, foi desferido o Golpe de Estado de 31 de Março de 1964:

Como há muitos Severinos  
que é santo de romaria,  
deram então de me chamar  
Severino de Maria;  
como há muitos Severinos  
com mães chamadas Maria,  
fiquei sendo o da Maria  
do finado Zacarias.  
Mas isso ainda diz pouco:  
há muitos na freguesia,  
por causa de um coronel  
que se chamou Zacarias  
e que foi o mais antigo  
senhor desta sesmaria.

Somos muitos Severinos  
iguais em tudo nesta vida:  
na mesma cabeça grande  
que a custo é que se equilibra,  
no mesmo ventre crescido  
sobre as mesmas pernas finas,  
e iguais também porque o sangue  
que usamos tem pouca tinta.

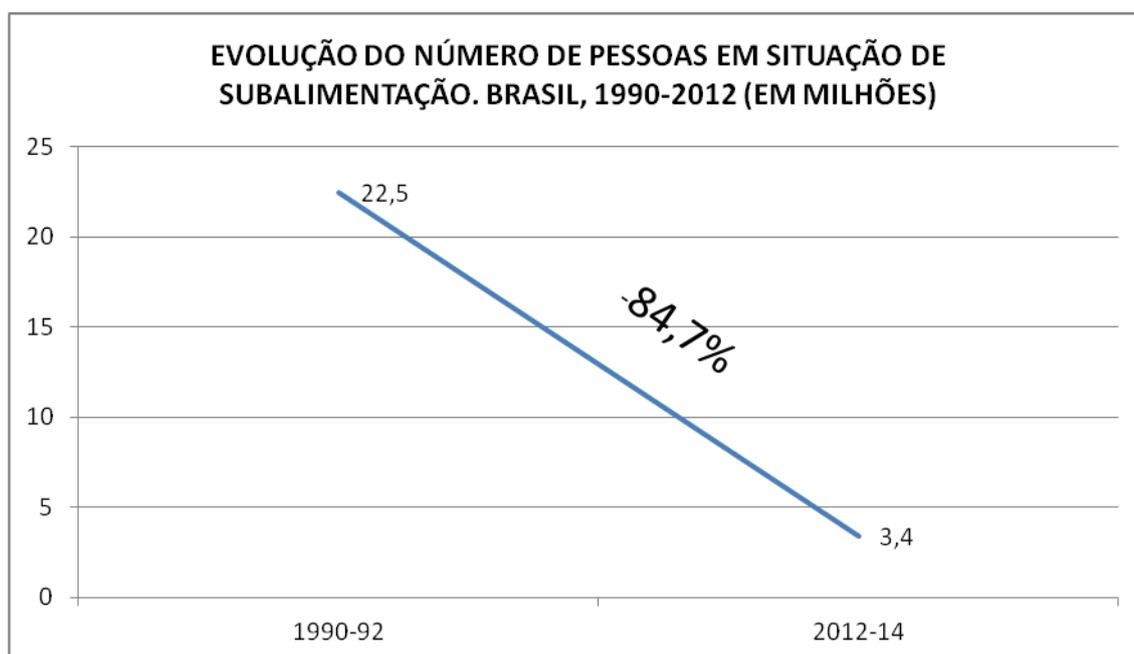
Morremos de morte igual,  
mesma morte Severina:  
que é a morte de que se morre  
de velhice antes dos trinta,  
de emboscada antes dos vinte,  
de fome um pouco por dia  
(de fraqueza e de doença  
é que a morte Severina  
ataca em qualquer idade,  
e até gente não nascida).  
(<http://www.cpv.com.br>).

João Cabral desnudou a máquina social produtora da fome, da pobreza e da miséria, a expulsar gente da terra e a abandoná-la na periferia da cidade, com a transformação do imigrante do campo em marginal urbano.

Perante os dados publicados no documento em epígrafe, significa dizer que apenas 1,7% da população brasileira ainda permanecem em situação de insegurança alimentar, o que pode ser considerado um olhar deveras otimista. Em consequência disso, o Relatório enfatiza o Brasil como um dos países que alcançou maior progresso na luta contra a pobreza e referencia as políticas públicas nacionais, como a da criação do Programa Bolsa Família, pelo Governo Federal, durante o Governo Lula, circunstância que tem raízes administrativas e políticas também antecedentes, bem como cenários econômicos então favoráveis à continuidade e acentuação de políticas distributivistas.

O Relatório confirma os resultados do levantamento realizado pelo Banco Mundial, que afirmava que a pobreza crônica no Brasil tinha reduzido 76%, entre 2004 e 2012. Segundo aquele organismo, em 2004, 6,7% da população vivia em situação de pobreza crônica. Em 2012, apenas 1,7% da população brasileira era muito pobre. O estudo considerou como pobres aqueles que auferem até R\$140,00 (cento e quarenta reais) mensais, valor superior aos R\$77,00 (setenta e sete reais) mensais, da linha de extrema pobreza.

GRÁFICO 5: Subalimentação – Brasil, 1990-2012



Fonte: FAO/IPEA

Elaboração do autor

O gráfico acima revela o efeito do PBF na redução de 84,7% do número de pessoas subalimentadas no Brasil, no período compreendido entre 1990 a 2012. Acrescente-se a esse número outro dado significativo. Também entre 2003 e 2012, outros 22 milhões de brasileiros deixaram a extrema pobreza do país. Foi isso que fez o Brasil sair do Mapa Mundial da Fome, da ONU – como foi dito acima, apenas 1,7% da população do país ainda são consideradas muito pobres.

### 3.9.5 Breves reflexões sobre a experiência brasileira

Em relação aos Programas Sociais anteriormente existentes, em tese, o Bolsa Família significou – ao compactá-los – a condensação ampliada que permitiu algum avanço no combate à pobreza, à fome e à miséria no Brasil, pois esse Programa possibilitou uma melhoria da alimentação de muitas famílias excluídas brasileiras. Entretanto, sob a ótica dos direitos humanos, o Programa Bolsa Família ainda apresenta uma série de empecilhos à construção de um processo de fortalecimento econômico de indivíduos e de grupos que possam avançar na direção da conquista de maior autonomia social, por meio do trabalho e do

empreendedorismo, pois políticas dessa natureza só podem ter por finalidade última a criação de cenários em que os seus destinatários delas não mais precisem.

Pode-se inferir que a sociedade brasileira, em princípio, majoritariamente, apoia o PBF, não apenas pela opinião difundida em relação aos resultados, mas, principalmente, por refletir uma compreensão de relativa sofisticação sobre essa política social. Esse apoio, contudo, não implica em uma aceitação acrítica da sua existência, mas em uma ponderação sobre ganhos e perdas, bem como custos sociais a serem repartidos pela sociedade e prioridades governamentais a serem eleitas pelo Estado e pela comunidade. Persiste, porém, o questionamento sobre os resultados de políticas públicas com distribuição direta de renda no longo prazo – se permite a ruptura com o ciclo vicioso da pobreza – e a saída permanente dos beneficiários dessa situação, ou seja, toda esta longa jornada constitui apenas um paliativo de curto prazo para as deprimentes situações de pobreza, miséria e fome.

No passado, houve demasiada tolerância com relação à privação de oportunidades para um enorme contingente da população brasileira, pois a questão social era tratada como caso de polícia na consciência conservadora reinante. Agora o quadro é outro, em função da circulação de informação e do amadurecimento das reivindicações populares: não há como evitar o pleito por uma intensificação crescente da redistribuição da renda social. Todavia, serão necessárias novas expansões econômicas para preencher as lacunas na geografia e na demografia do Programa, a se refletir no bem-estar dos beneficiários, que tanto esperaram pelo que lhes pode parecer milagre, que agora querem, mas de forma sustentável, recordar os cinco critérios de validade acima referidos: suficiência, estabilidade, autonomia, sustentabilidade e equidade.

Contudo, a esperança é a de que, no médio e longo prazo, com a redução das desigualdades sociais por via de políticas típicas de estados do bem-estar com cunho universalista, o contingente de pobres se reduza crescentemente aos níveis de países desenvolvidos, e tenha que redesenhar, por força de vindouros cenários, o atual modelo brasileiro do Programa Bolsa Família, como um programa assistencial convencional.

Os Programas de Transferência de Renda para o desenvolvimento humano têm uma agenda bastante rica, em uma perspectiva de longo prazo, e potencial para se tornarem o epicentro das instituições de bem-estar social emergentes nos países em desenvolvimento, onde o Brasil poderá representar um papel de relevo, na sua política externa, que tem

conhecido seus altos e baixos, não primando por estabilidade, constância de agenda e boa eleição de parceiros e prioridades.

Entretanto, apesar das conquistas colhidas ao longo de pouco mais de uma década, com marchas e contramarchas, se antevê que mais uma grande responsabilidade recai sobre a gestão do Programa, que consiste em esclarecer e reiterar, publicamente, em todas as ocasiões que se apresentem, com o objetivo último de conscientizar e refinar a educação política dos contribuintes, especialistas e leigos, qual o melhor interesse que a sociedade necessita ter no campo das políticas sociais.

Frise-se, portanto, que os programas de transferência condicional de renda precisam conduzir a uma agenda urgente e mais alargada, como forma de garantir um mínimo social necessário, que inclua na sua equação a indispensável participação da sociedade, como forma de exercício da cidadania, na co-condução destas políticas públicas, que devem ser paritárias, envolvendo sociedade civil e sociedade política.

Para o caso do Brasil, ao contrário de outros países em desenvolvimento, já não se trata de somente criar a base de financiamento para a ampliação de um sistema restrito de proteção social, dado o substantivo nível de tributação doméstica e de eficiência de arrecadação alcançada, mas, sim, da decisão política de embargar retrocessos no financiamento das políticas sociais. Necessita o Brasil, também, da contínua revalidação dos respectivos pactos fiscais necessários, mesmo para situações de cenário de menor expansão econômica, como tem sinalizado o desempenho da economia nos tempos mais recentes, neste segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff. A legitimação do Programa requer esforços contínuos e afigura-se necessário caminhar com segurança, mostrando para a sociedade os resultados atingidos com essa política, que exige ser efetivamente de Estado, e não de Governo, bem como documentar a capacidade de dialogar com a sociedade e acompanhar suas transformações, sempre sensíveis ao quadro econômico do Estado.

Após pouco mais de uma década de sua existência, a sociedade brasileira tem que ser chamada a refletir sobre a trajetória de consolidação deste que foi considerado, por alguns estudiosos, em certo sentido talvez triunfalista, como o maior Programa de Transferência de Renda do mundo. Os resultados alcançados pelo PBF no combate à pobreza, em suas diversas dimensões, foram qualificados como o testemunho de que é possível crescer distribuindo.

O acesso à renda, bem como a redução da mortalidade infantil, o rendimento escolar, a melhoria da qualidade dos alimentos consumidos, o alcance da qualificação profissional, a ampliação das oportunidades de emprego, os efeitos macroeconômicos e de diminuição da desigualdade são algumas das dimensões que compõem o panorama de uma política social que, de qualquer maneira, coloca à mesa do debate uma perspectiva renovada de ação política para o outro, sempre tímida no País, que conservou certa mentalidade escravocrata em suas elites históricas.

Cidadania, inclusão social e autonomia das famílias pobres e famintas, no discurso reiterado, passaram a ser apontados como possíveis sinais de que o Brasil vivia um momento de mudanças e de maior otimismo. Não obstante os progressos registrados, constantes em algumas fontes, é também evidente que existem enormes desafios que a realidade tem reposto a cada dia, sinalizando que o modelo de distribuição sem crescimento está em crise aguda. Entre os desafios de natureza mais global, sempre se encontra o de assegurar o financiamento das políticas sociais, em geral, e do PBF, em particular, no longo prazo, em face dos riscos ameaçadores das crises econômicas e da estagnação das taxas de crescimento ora visíveis no País, dentro de um dilema que permanece em aberto na realidade brasileira:

Alguns são bons e outros são muito maus. Fuja daqueles que se preocupam mais com a caridade do que com a justiça. A busca da justiça significa em primeiro lugar conseguir ter uma ideia clara sobre quem está a oprimir quem, e depois estimular os esforços dos oprimidos para exercerem um controle maior sobre as suas próprias vidas. (GEORGE e PAIG, 1983, p.175)

É de se perguntar o que constitui o verdadeiro divisor de águas no tocante as políticas públicas contra a fome, a pobreza e a miséria desenvolvidas no Brasil: será que os oprimidos efetivamente passaram a ter um superior controle sobre o seu próprio destino, tornando-se protagonistas da construção das suas vidas? Parece que não. E esta circunstância é mais do que grave, pois alimentação sem verticalidade da cidadania participativa, sem dúvida, representa um instável cenário em que se pode passar a ter aquilo que Muller denominou de não-direito, de não-cidadão (MULLER, 1986, p. 13), só que agora com alguma comida, o que não debela a fome, não só de alimentação, mas também de democracia.

De qualquer maneira, o que há de se compreender é precisamente a condição de uma herança e de um desafio, que cercam as políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria no Brasil.

Transformadas em problema de Estado, as carências alimentares ampliadas pela pobreza e determinadas pela miséria, no Brasil, sem dúvida, são herdeiras da pregação de científica de Josué de Castro, o qual demonstrou a necessidade da concessão de prioridade ao pão, em um momento em que só se pensava em aço, como caminho de construção nacional. Ao escrever *Geografia da Fome*, em definitivo, o sociólogo e cientista pernambucano sumariou 150 anos de história e dela se tornou uma referência, ao demonstrar que a carência de alimentos nada tinha de flagelo ou de mistério, cabendo ser atacada e vencida por políticas públicas continuadas, de mudança da produção agrícola e de construção da segurança alimentar. Realmente a argumentação de Josué de Castro demonstrou as raízes sociais, econômicas e políticas da fome no Brasil e no mundo, ferindo a consciência moral da humanidade e obrigando-a a ultrapassar as costumeiras atitudes de alienação, da indiferença e, quando não, do cinismo frente ao drama humano de tamanha magnitude. (CASTRO, 1984, p. 50 e ss)

No outro extremo, no capítulo do desafio, se encontra a figura de Milton Santos, a debater *Por uma outra globalização*, do pensamento único à consciência universal, como o pregador de um sistema de mudança de modelo em escala planetária para o advento de um mundo em que a exclusão deixasse de ser a regra e a cooperação passasse a ser o princípio norteador de uma convivência solidária, dos homens e das mulheres consigo mesmos, de compromissos com o pacto ambiental e de fortalecimento da ética em torno das diferenças constitutivas da humanidade. Compreende-se que a perspectiva de Milton Santos não apenas ultrapassou o binômio, mercado sem Estado ou Estado sem mercado, mas percebeu com clareza que a solução dos problemas humanos, mesmo quando a sua realidade é local e a sua expressão é nacional, se relaciona intimamente com a construção de respostas universais. A fome, a pobreza e a miséria se encontram no rol dos problemas humanos locais e nacionais, cuja resposta necessita de um continuado pronunciamento da consciência universal, em uma globalização diversificada reinante, geradora da prosperidade financeira de poucos, conjugada com a fome, a pobreza e a miséria de muitos. (SANTOS, 2000, p. 76 e ss)

## **4 COMO E POR QUE O ESTADO MOÇAMBICANO REALIZA PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA? AS EXPERIÊNCIAS DE MOÇAMBIQUE NO COMBATE À POBREZA, À MISÉRIA E À FOME**

O presente capítulo tem por propósito discutir como o grave problema da fome se transformou em uma preocupação central do jovem Estado de Moçambique, o qual emergiu na década de 70 do século XX, em meio à guerra anticolonial, sucedida pelas guerras de desestabilização, sem que tivesse tempo para deixar para depois o enfrentamento da questão social. Tudo, na realidade moçambicana autônoma, aconteceu conjuntamente, tornando o seu desafio ainda maior: sobreviver como Estado e promover políticas sociais. A fome, a pobreza e a miséria logo se tornaram urgências na agenda social do Estado.

A peculiaridade de Moçambique, no tocante à agenda de combate à pobreza, à miséria e à fome reside no fato de que, ao ser tornar Independente do colonial-fascismo português, em 1975, a sociedade e o Estado moçambicanos emergiram para um mundo com plena consciência do subdesenvolvimento, da periferia e da exclusão sociais, procurando remédios históricos no cenário da Guerra Fria, entre os blocos capitalista e socialista em confronto. Nesse sentido, a experiência moçambicana foi das mais radicais, na medida em que construir o Estado Nacional significou não somente combater a pobreza, a miséria e a fome, mas também abraçar um caminho vinculado ao modelo socialista. Tratou-se da convergência com o sistema de inspiração soviética, com protagonismo do Estado e crença de que seria a indiscutível estrada para cenários vindouros de maiores justiça e igualdade, nos quais os herdados e dramáticos problemas da pobreza, da miséria e da fome teriam solução, com o salto dos tribalismos para o socialismo.

### **4.1 A construção nacional e a guerra de desestabilização**

A construção do Estado Nacional foi embargada por desafiantes questões de política regional (Rodésia do Sul e África do Sul) e internacional (Estados Unidos e aliados), que engendraram a RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique, conduzida por Afonso Dlakama, a liderar um movimento armado responsável por quase duas décadas de guerras civis, melhor tratadas como Guerra de Desestabilização, prolongada de 1976 até 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz. Registre-se que a Independência da Rodésia do Sul, que passou a ser Zimbábue, em 1980, e da África do Sul, em 1994, sem dúvida, foram as balizas do enfraquecimento da RENAMO, sem verdadeiro compromisso com a Independência de

Moçambique, mas disposta à prestação de serviços aos Estados Unidos e aliados na Guerra Fria, para inviabilizar a afirmação de qualquer experiência socialista em Moçambique, com suportes bélico e logístico pesados e administrados à distância, pelos centros de poder da geopolítica ocidental.

O desafio do Estado Nacional consistiu no acúmulo de respostas a produzir de maneira simultânea: primeiro, não permitir retrocesso quanto à conquista da Independência de Moçambique; segundo, não sucumbir frente à Guerra de Desestabilização promovida pela RENAMO e seus aliados, que poderia esfacelar o País; terceiro, conquistar níveis necessários de legitimação do pacto de poder vigente; e quarto, desenvolver políticas públicas de caráter urgente urgentíssimo, que colocassem em marcha respostas às necessidades vitais da população e que evidenciassem que uma construção nacional, a despeito de tudo, resistia e avançava.

## **4.2 Fundamentos da República Popular de Moçambique**

Quando foi promulgada a Constituição da República Popular de Moçambique, no dia 20 de julho de 1975, a qual sofreria alterações com a aprovação da Assembleia Popular, em 13 de agosto de 1978, logo transpareceram algumas realidades na esfera dos seus Princípios Gerais, no seu Título I: construir um Estado soberano, independente e democrático, contra o colonialismo (Portugal) e o imperialismo (Estados Unidos e seus aliados), sob a direção da FRELIMO (Artigo 1); escolher o caminho da chamada democracia popular, pretendendo edificar uma sociedade libertada da exploração do homem pelo homem, ao transformar a FRELIMO em síntese diretiva do Estado e da Sociedade, orientando a política e supervisionando a administração, em nome dos interesses do Povo (Artigo 3). Os Artigos 4 e 6 resumiram os caminhos que, naquele momento histórico, definiram-se como destinos moçambicanos:

### ARTIGO 4

A República Popular de Moçambique tem como objetivos fundamentais:

- a eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente;
- a extensão e o reforço do poder popular democrático;
- a edificação de uma economia independente e a promoção do progresso cultural e social;
- a defesa e consolidação da independência e da unidade nacional;
- a edificação da democracia popular e a construção das bases material e ideológica da sociedade socialista;

- o estabelecimento e desenvolvimento de relações de amizade e cooperação com outros povos e Estados;
- o prosseguimento da luta contra o colonialismo e o imperialismo. (GENRO, 1982, p. 59)

Torna-se evidente que a saída do colonial-fascismo português estava casada com uma visão integrada dos objetivos fundamentais da Carta Magna, onde a visão do passado remoto e recente articulava opressão política e exploração econômica, as quais haviam criado uma estrutura de poder a ser vencida, juntamente com sua mentalidade de legitimação, que escravizara a consciência do colonizador e do colonizado. Para tamanha tarefa, a Lei das Leis inscreveu no rol das finalidades magnas o empoderamento popular, sob escudo democrático, para que fosse edificada uma economia independente, permissiva do advento dos progressos social e cultural. Observe-se ainda que, enquanto fixava propósitos como o da construção da democracia popular, dentro de uma concepção material e ideológica de natureza socialista, buscando a amizade e a cooperação com outros povos e Estados (URSS, China, Cuba, Leste Europeu, Vietnã do Norte, etc.), dentro da luta em desfavor do colonialismo e do imperialismo, o Pacto Constitucional, escrito sob a antevisão da guerra, já inscrevera em seu corpo “a defesa e consolidação da independência e da unidade nacional”.

#### ARTIGO 6

A República Popular de Moçambique, tomando a agricultura como base e a indústria como fator dinamizador e decisivo, dirige a sua política econômica no sentido da liquidação do subdesenvolvimento e da criação de condições para a elevação do nível de vida do povo trabalhador. Na prossecução deste objetivo, o Estado baseia-se principalmente na força criadora do povo e nos recursos econômicos do País, concedendo um apoio total à produção agrícola, promovendo o aproveitamento adequado das empresas de produção e procedendo à exploração dos recursos naturais. No processo da edificação da base econômica avançada da República Popular de Moçambique, o Estado procederá à liquidação do sistema de exploração do homem pelo homem. (GENRO, 1982, p. 60)

A Carta Magna articulou a agricultura e a indústria, ou seja, o primeiro e o segundo setores, como as forças motrizes da sociedade moçambicana, capazes de dirigir a sua ordem econômica para a vitória ao subdesenvolvimento, com a promoção da qualidade de vida “do povo trabalhador” (GENRO, 1982, p. 60) e explorado, como se dizia no jargão político marxista-leninista de então. A associação do texto constitucional foi a do povo (como força proativa), com os recursos econômicos (como suporte material permissivo), com a eleição dos meios operacionais e transfiguradores da realidade: “apoio total à produção agrícola” (GENRO, 1982, p. 60) mais o “aproveitamento adequado das empresas de produção” (GENRO, 1982, p. 60), segundo a melhor “exploração dos recursos naturais” (GENRO, 1982, p. 60). A pré-condição da estrutura econômica do Estado Nacional em construção foi uma

pretensão finalística a que, a bem da verdade, talvez nenhuma ordem social tenha chegado no todo: proceder “à liquidação do sistema de exploração do homem pelo homem” (GENRO, 1982, p. 60). Esta era a altura dos ideais em questão.

Logo se compreende que, da Constituição da República Popular de Moçambique, decorreram tanto os planos econômicos estruturantes do Estado Nacional, quanto as políticas em caráter de urgência contra a pobreza, a miséria e a fome.

### **4.3 O Testemunho de Mário da Graça Machungo**

Mário da Graça Machungo, que no Governo de Transição foi Ministro de Coordenação Econômica, tornando-se, mais tarde, Ministro da Indústria e Comércio e, finalmente, Primeiro-Ministro, entre 1984 e 1994, é personagem com autoridade suficiente para resgatar os fatos e interpretá-los com riqueza de detalhes. Por exemplo: o episódio da criação das lojas do povo, motivada pela retirada em massa dos portugueses, dissolvendo a rede comercial existente, e ainda, no tocante à posterior mudança do modelo econômico, o então Primeiro-Ministro revela que foi vencedor no Conselho de Ministros, ao defender a preservação da indústria do caju da liberalização total, depois conseguida pelo Banco Mundial – BM e Fundo Monetário Internacional – FMI, vitoriosos também na pressão para privatizar a totalidade dos serviços do Banco Popular de Desenvolvimento – BPD, coisa de que discordou, quando foi chamado a opinar sem sucesso.

Machungo, ao reavivar a memória, recorda-se da resistência de colonos portugueses à Independência de Moçambique, entre 1974 e 1975, momento em que a economia do País, nas suas palavras, “estava fragilizada”:

Havia uma grande sabotagem econômica, de modo a que o conjunto de moçambicanos, que tomou a transição, não teve uma tarefa fácil. Felizmente, a experiência da FRELIMO fez com que mobilizássemos todo o povo, desde operários, camponeses, para resistirmos às ofensivas de sabotagem econômicas e dirigirmos o país de modo a chegarmos em 1975 em condições, para proclamarmos a Independência, em condições não tão gravosas como aquelas que os nossos inimigos queriam. (MACHUNGO, 19 de junho de 2012, opais.sapo.mz).

A recordação dos episódios por Mário Machungo (historicamente, o primeiro Primeiro-Ministro de Moçambique independente) permite perceber que a economia, ao final do colonialismo, passava por um desmanche, com a drenagem dos capitais das Colônias para a Metrópole, de que Moçambique não foi exceção. O quadro da sabotagem, muito veloz, compreendia o ataque a máquinas e fábricas, a evasão do gado, a crise dos plantios e a falência dos bancos, entre outros fatos. Já em 29 de junho de 1975, quatro dias depois da

Proclamação da Independência, o Presidente Samora Moisés Machel nomeia seus ministros, por meio de Decreto do Conselho de Ministros. Decreto esse que foi pioneiro na história da então República Popular de Moçambique. O País se encontrava destruído, e tinha como desafio, nas palavras do então Ministro da Indústria e Comércio – MIC, proceder a defesa do patrimônio da Nação em emergência, para que tivesse os meios de começar a caminhada de sua reconstrução.

#### **4.4 Samora Machel: ponto de unidade e de inspiração**

A inspiração de Samora Machel foi determinante quanto a esta capacidade de resistência, estimulando jovens Ministros, dizendo-lhes que nenhum deles, na escola, aprendera a ser gestor, cabendo-lhes agora, nadando, aprender a nadar, segundo a recordação de Machungo. Compreende-se que o desafio da realidade bateu fortemente à porta, exigindo respostas que Machungo enumera: formação de quadros, estatização das empresas agrárias, neutralização das minorias racistas, organização das aldeias comunais, concepção das unidades de produção, combate às guerras de agressão e, no mínimo, a criação urgente urgentíssima de um sistema assistencial de saúde, educação e transporte para a população. Em síntese: Moçambique independente nasceu sob a ameaça de ser aniquilado, com as grandes forças da política internacional lideradas por Ronald Reagan e por Margareth Thatcher, a fomentar a sua desagregação regional, dentro do quadro de sabotagem reinante:

Nessa altura da independência, Moçambique tinha uma população com uma percentagem de 90% de analfabetos, um número reduzido de técnicos e pessoas com formação superior. No geral, havia poucas pessoas preparadas para preencherem os lugares abruptamente deixados pelos portugueses. É importante registrar que o êxodo de portugueses e de alguns indianos neste período entre a transição e o pós-independência, foi acompanhado por uma ‘sabotagem’ da economia de Moçambique, que pode ser caracterizada pelo esvaziamento das contas bancárias, fraudes na importação de mercadorias e exportações ilegais de bens (carros, tratores, maquinaria, etc). Na mesma altura, empresas e bancos portugueses procederam ao repatriamento do ativo e dos saldos existentes, criando assim um rombo na economia de Moçambique.  
(In:<http://www.ces.uc.pt/emancipa/gen/mozambique.html>)

Nas palavras de Machungo, ainda no Governo de Transição, o Presidente Samora Machel convocou a todos para a construção do novo e Independente Moçambique, mas a ideia generosa e conciliatória não foi aceita e as circunstâncias a vencer se tornaram quase intransponíveis. Somente no III Congresso da FRELIMO, acontecido em 1977, foi possível o traçado de um conjunto de políticas visando ao desenvolvimento do País, com grandes linhas de política econômica e social, marcadamente a ideia de articulação da coletivização dos campos com o desenvolvimento rural, pois 80% da população viviam no espaço agrário. A

grande aposta do momento, em virtude da transição da FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique para Partido-Estado, declaradamente marxista-leninista, acabou por ser caracterizada como de crença no estatismo e no centralismo:

Transformamos as grandes empresas agrárias coloniais que existiam em empresas estatais, onde pudéssemos concentrar toda a capacidade existente, para podermos continuar a produção agrícola, isso no campo. Na cidade, nas empresas industriais, procuramos juntar as empresas conforme as afinidades de produção, em unidades de produção. Unidade de produção têxtil, mecânica, etc., que era para podermos coordenar melhor o processo produtivo sob a supervisão do Estado. Foi a necessidade das circunstâncias que foram criadas que nos obrigou a fazer isso. Tivemos que pedir ajuda aos países amigos, aqueles que nos apoiaram durante a guerra, para podermos levar a cabo a nossa missão. (MACHUNGO, 19 de junho de 2012, opais.sapo.mz).

As palavras de Mário Machungo são absolutamente reveladoras, na medida em que apontam na direção do peso das circunstâncias conjunturais e na realidade moçambicana e de como elas terminaram por influenciar na tomada de decisões estruturais. Houve uma evasão numerosa de quadros qualificados com a Independência de Moçambique, seguida pela Guerra de Desestabilização, fato que não permitiu a nova ordem contar com um aparelho gerencial de Estado numeroso, que só pôde funcionar por meio da concentração de funções e de competências. Tanto no campo quanto na cidade, o remédio foi o controle e a supervisão do Estado, no meio rural, como forma de garantir a dinâmica rompida do setor produtivo agrário e na esfera urbana como mecanismo de compatibilidade de indústrias que pudessem ser complementares, gerando um resultado final superior para a sociedade. O estatismo e o centralismo nasceram desses condicionamentos internos, acrescidos do fato de que os países amigos, que auxiliaram Moçambique, na ocasião tinham como modelo experiências consolidadas à luz do Estado e do seu poder central.

#### **4.5 Advento do PPI – Plano Prospectivo Indicativo**

Foi nesse contexto que, segundo Machungo, se tornou possível a construção do PPI – Plano Prospectivo Indicativo, também de 1977, antevendo a década de 1980 como a década do desenvolvimento – “Fizemos um plano racional e coerente, de realização difícil, mas possível” (MACHUNGO, 19 de junho de 2012, opais.sapo.mz), travado absolutamente pela Guerra de Desestabilização. O Decreto n.º 9/78, de 9 de maio, assinado pelo Presidente da República Samora Moisés Machel, com certeza, é absolutamente revelador, na medida em que planejou a transformação do Vale do Limpopo em Celeiro do País, nos seguintes termos:

Decreto n.º 9/78 de 9 de maio

As Directivas Econômicas e Sociais aprovadas pelo IIIº Congresso da FRELIMO definem que a edificação da base econômica da Democracia Popular exige o aumento da produção e da produtividade em todos os campos, para assegurar as condições materiais que permitam a satisfação das necessidades fundamentais do Povo com a criação de mais riqueza, mais postos de trabalho e a melhoria das condições de vida. O papel da agricultura é decisivo para a materialização das Directivas Econômicas, que reafirmam este sector como base da nossa economia.

O IIIº Congresso também definiu claramente que uma das regiões do País a merecer especial atenção com vista a assegurar o desenvolvimento da agricultura seria o Vale do Limpopo, definindo-o como «Celeiro do País»:

O processo de dismantelamento das estruturas coloniais no Vale do Limpopo e a sua transformação em base avançada de organização dos trabalhadores e da produção traduziu-se por importantes ações levadas a cabo pelas estruturas do Partido e do Estado. Orientadas pelo Partido, as massas trabalhadoras do Vale, em geral, e do regadio, em particular, têm vindo a desenvolver, nomeadamente após as cheias que assolaram a região em fevereiro de 1977, o processo de colectivização da produção através da formação de Empresas Estatais e Cooperativas. É neste contexto que se torna necessária a criação de uma Empresa Estatal no regadio do Limpopo, através da qual seja implementada a política definida pelo Partido.

Nestes termos e ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 54.0 da Constituição, o Conselho de Ministros decreta:

Artigo 1.0 É criado o Complexo Agro-Industrial do Limpopo, E. E., cujos estatutos vão anexos ao presente decreto e dele fazem parte integrante.

Art. 2.0 - 1. É extinta a Cooperativa Agrícola do Limpopo. 2. O património da extinta Cooperativa é integrado no Complexo Agro-Industrial do Limpopo, E. E.

Art. 3.0 – Por despacho do conjunto dos Ministros da Agricultura e das Obras Públicas e Habitação. 1.250 casas do ex-colonato do Limpopo são integradas no património do Complexo Agro-Industrial do Limpopo, E. E, para ocupação pelos trabalhadores do Complexo.

Art. 4.0 – O Complexo Agro-Industrial do Limpopo, E. E. fica subordinado ao Ministério da Agricultura. Aprovado em Conselho de Ministros.

Publique-se.

O Presidente da República, SAMORA MOISÉS MACHEL (MACHEL, Samora Moisés. Boletim da República, 9 de maio de 1978, p.2)

Toda uma época encontra a sua síntese no referido documento: a busca de uma base econômica para a Democracia Popular; a expectativa de maior produção e produtividade, em todas as esferas, para responder às carências populares; a conexão da expectativa de mais trabalho e riqueza, com melhores condições de vida; o reconhecimento da agricultura como a base econômica da sociedade moçambicana; a indicação de que a herança patrimonial do País estava dismantelada; a crença de que o Partido e o Estado transformariam o Vale do Limpopo no Celeiro do País; a opção pelo modelo de colectivização da terra por meio de Empresas Estatais e Cooperativas; o estabelecimento do Complexo Agroindustrial do Limpopo, com a extinção da antiga e colonial Cooperativa Agrícola do Limpopo e seu património integrado

àquele; e, finalmente, estando neste rol 1.250 casas, a sua liberação para o usufruto dos trabalhadores do nascente Complexo Agroindustrial do Limpopo-CAIL.

A síntese a que chega Machungo é a de que a Guerra de Desestabilização, perpetrada por países de minorias racistas – “Era um mau exemplo ver um país negro aqui fazer aquilo que queria e com um alto nível de realização” (BOLETIM DA REPÚBLICA-BR, 9 de maio de 1978, p. 2) (MACHUNGO, 19 de junho de 2012, opais.sapo.mz) –, foi o grande impeditivo de melhores resultados – “Não é o modelo que estava errado, o que estava errado eram os vizinhos que não queriam este modelo” (MACHUNGO, junho de 2012, opais.sapo.mz) –, muito embora reconheça que a ordem econômica não estava madura para uma economia de planificação central, como a experimentada em face das circunstâncias.

Nas palavras de Samora Machel, em pleno 20 de setembro de 1974: “A Independência que se avizinhava [...] destinava-se a liquidar a fome, a nudez e a falta de alojamento” (*Apud* JOSUÉ, <http://pambazuka.org/pt/category/comment/50853>). Como o modelo de centralismo econômico planificado logo chegou à evidência de seus graves problemas percebidos por Samora Machel – “Não é tarefa do Estado vender agulhas, candeieiros” (MACHUNGO, junho de 2012, opais.sapo.mz) –, que começou o processo de descentralização com privatização, convivendo, inclusive, com as exigências do Banco Mundial – BM e do Fundo Monetário Internacional – FMI em um jogo de pressão e contrapressão, em que os modelos abstratos das agências internacionais foram temperados pelo pragmatismo do Presidente da República, sempre preocupado com os problemas concretos dos sectores populares das cidades e do campo, em especial, com o drama da fome, posto como marco zero das políticas sociais, em virtude da sua origem pessoal e de sua formação política:

A procura do melhor para Moçambique no contexto rural, levava Samora Machel a ter uma posição pragmática e muitas vezes eclética em matéria teórica. Este é, por sinal, o percurso típico do raciocínio teórico baseado na retórica, o qual em muito se distancia do raciocínio hipotético-dedutivo da lógica formal tão comum aos teóricos marxistas dos partidos comunistas europeus que Aquino de Bragança, intelectual independente assessor e amigo de Samora, apelidava de marxismo congelado.

O pensar em função dos objetivos, sem se prender com a forma, foi notório na questão do papel da tecnologia no desenvolvimento econômico. Para Samora Machel a machamba estatal era, fundamentalmente, o espaço onde a agricultura de escala poderia acontecer através da mecanização e o País ser auto-sustentável em matéria alimentar. O trator surgia assim, como uma tecnologia básica e indispensável para a produção de alimentos em quantidade, mas não como qualitativamente superior à enxada. Todas as tecnologias são boas quando aplicadas às condições concretas do local, suportava Samora Machel em conversas particulares.

Esta visão do papel da tecnologia era diametralmente oposta àquela que os conhecimentos tecnológicos dos camponeses são atrasados e culturalmente inferiores, sendo, portanto, necessário substituí-los pela mecanização e aceitar a inevitabilidade da sua proletarização. É em favor da defesa do conceito da tecnologia básica que Samora Machel visita o Centro de Estudos TBARN – Técnicas Básicas para o Aproveitamento Racional da Natureza – da Universidade Eduardo Mondlane. Na altura, nas salas de aulas da Faculdade de Economia de forte orientação pró-soviética, teciam-se comentários jocosos à hipótese de se admitir que o *smallisbeautiful*, obra que J. Schumacker tinha acabado de editar, em matéria de desenvolvimento. A Aldeia Comunal era para Samora Machel o local onde os camponeses libertavam a sua iniciativa criadora com base no princípio de contar com as próprias forças, nunca um local de concentração de mão-de-obra barata para as machambas estatais.” (NEGRÃO, Canal de Moçambique, edições n.º 82, 83 e 84).

Trata-se do reconhecimento de que Samora Machel não era um ortodoxo, preso a modelos teóricos inflexíveis, aos quais rendesse mais atenção do que às exigências da realidade concreta. Ao contrário, o primeiro presidente de Moçambique Independente concentrou esforços na busca da organização das comunidades rurais como forças proativas, que poderiam recorrer ao saber acumulado e reafirmar a sua criatividade, solucionando problemas e vencendo desafios, em uma articulação do aporte tecnológico devido com o modelo sustentável de desenvolvimento agrário.

#### **4.6 Samora Machel começou a transição do Estado para o Mercado**

Em 1986 – ano da morte de Samora Machel em Mbuzini, em 16 de outubro, no território Sul-Africano – Moçambique realizou a sua transição, cujas raízes o Presidente da República estabelecera com os primórdios do Programa de Reabilitação Económica – PRE dirigido por Mário Machungo enquanto Primeiro-Ministro. Esse recorda do Estado Maior da Economia e do Plano Estatal Central, no caminho da transição do Estado para o Mercado, com as cautelas devidas, mesmo debaixo de pressão dos organismos internacionais económicos, como a não-liberalização da indústria do caju, em defesa dos camponeses, que seriam socialmente penalizados, como foram, mais tarde, com a aceitação do modelo imposto.

Foi o tempo da criação do Gabinete de Apoio à Indústria – GAPI, do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e da Caixa de Crédito Agrícola e Desenvolvimento Rural, com profundas mudanças no sector bancário, advento de múltiplas empresas e uma onda de privatização. Segundo Machungo admite, esta avalanche privatista cometeu excessos depois de sua saída do Governo, em 1994, com a desestatização sem reflexão do Banco Popular de Desenvolvimento – BPD, em seu todo, perdendo Moçambique um instrumento de política pública voltada para o campo, base do seu desenvolvimento, desinteressante para a banca privada, que dele se ausentou, por não ter disposição de agir de acordo com uma

agenda social, talvez pouco atraente para o seu desejo imediato de lucro financeiro com segurança de retorno.

A herança imediata tinha dupla face: primeira, a do processo de destruição física do País, com a política do terror produzida simultaneamente pela Rodésia e África do Sul no plano externo e pela RENAMO na esfera interna, resultando em desmantelamento de escolas, hospitais, cantinas, pontes e estradas, entre outras infraestruturas: 3.498 escolas, 500 postos de saúde e 3.000 cantinas rurais dizimados. (*In:*<http://www.ces.uc.pt/emancipa/mozambique.html>); segunda, o custo humano e social da Guerra de Desestabilização, que pode ser contabilizado em um milhão de mortos, 1 milhão e 700 mil refugiados nos países vizinhos e três milhões de deslocados internos de suas áreas de origem, em um tempo em que as exportações agrícolas reduziram em 40%, o cultivo do milho em 20%, a produção de mandioca em 61% e os produtos de abastecimento urbano hortifrutigranjeiros em simplesmente 50%, em um tempo em que a produção industrial registrou uma queda de 36%. (NEWITT, 1997, p.473)

O esforço invulgar, no sentido de ruptura com a resignação e com conformismo, que foi produzido no curso desses acontecimentos, merece ser fixado, sobretudo nas esferas da educação e da saúde, com a duplicação, em sete anos – 1975 /1982 –, do número de crianças na escola e com a quadruplicação do volume de postos de saúde, nos quais a prioridade consistia na medicina preventiva. Merece destaque também o esforço concentrado em torno da educação de adultos, que envolveu alunos e professores em atividades noturnas, cercadas de um entusiasmo em que a vontade de aprender e a disposição de ensinar preparavam a cidadania para despertar a consciência de que podia realizar muito mais, vencendo a fome, a guerra e o subdesenvolvimento. Só a compreensão do que significou a libertação colonial e o entusiasmo pela construção de uma pátria justa pode esclarecer o sentido motivacional e a mobilização da sociedade moçambicana em busca das mudanças em questão.

Entretanto, o impasse permanecia, inclusive, referente ao fechamento da fronteira com a Rodésia, com graves consequências econômicas para Moçambique, a conviver com os efeitos das calamidades naturais, a alternar seca em um ano e enchente em outro, bem como a suportar as consequências da impossibilidade da utilização de caminhos de ferro e de portos, vinculados às atividades econômicas vizinhas, acrescidas do repatriamento forçado da mão de obra moçambicana das minas da África do Sul, com o inchaço de Maputo e demais centros urbanos. O cerco geopolítico do capitalismo internacional desabou sobre Moçambique, ora

em forma de pressão interna, regional e internacional, ora expressa em bombardeamentos vindos, primeiro da Rodésia, até a sua Independência e depois da África do Sul, até ao fim do regime do Apartheid. Como Moçambique apoiava os movimentos de resistência democrática nos vários quadrantes do mundo, mundial também era o bloqueio à sua viabilidade econômica e política.

#### **4.7 Joaquim Chissano e a paz como condição da nova etapa da construção nacional**

A busca de uma saída passou pela herança de Samora Machel, que foi recebida por Joaquim Chissano, nomeado para o substituí-lo quando de sua morte, em 1986, com a missão oficial de dar continuidade ao sentimento e aos esforços de paz, constantes nos documentos orientadores do partido FRELIMO, com os quais já vinha trabalhando o primeiro Presidente da República de Moçambique Independente. Chissano, que havia colaborado com Samora Machel na qualidade de Ministro de Negócios Estrangeiros, dispo de trânsito e de capacidade de negociação, promoveu o advento de uma nova Constituição, a de 1990, mudando para multipartidário o sistema eleitoral, permitindo a liberdade de imprensa e legitimando o direito de greve.

Mais tarde, Joaquim Chissano colheria os frutos do seu protagonismo, elegendo-se livremente Presidente da República duas vezes, a partir de 1994, depois de que, em 1990, a FRELIMO renunciou à ideologia marxista-leninista, podendo ele avançar no processo de diálogo com a RENAMO em Roma, até que, em outubro de 1992, assinasse o Acordo de Paz com Afonso Dlakama.

A obra econômica e social de Chissano, à proporção da passagem do tempo, só cresce em significação, na medida em que a conquista do Acordo de Paz se tornou um marco histórico, permissivo da reintegração de Moçambique na economia internacional, quando o socialismo real já está em crise, levando à renegociação da dívida com os mercados financeiros, à obtenção de novos e estratégicos financiamentos e, até mesmo, ao restabelecimento de relações plenas com os países vizinhos, reordenados politicamente.

O Programa de Reabilitação Econômica – PRE, com todas as dificuldades provocadas, pela rápida transição do Estado para Mercado, também, deixou resultados positivos, que podem ser assim destacados: estancamento da decadência econômica; redução do problema da fome, com ajuda alimentar externa e a cooperação internacional; aumento da capacidade

de negociação da dívida e de aquisição de novos créditos, reconstrução da rede de serviços e de abastecimento, ampliando o mercado regular, em detrimento do paralelo e inflacionado; e neutralização crescente, econômica, política e diplomática, tanto da RENAMO quanto da África do Sul, facilitando a conquista do Acordo de Paz e de todas as suas consequências positivas. (MOSCA, 2005, p. 346)

#### **4.8 Moçambique rompe o cerco e busca o avanço econômico e político**

As realidades econômicas e políticas se encontraram positivamente, podendo Moçambique caminhar para a normalidade democrática, em consequência da compreensão de que, sob o cerco em questão, o País caminharia para o isolamento e a decomposição, sem poder contar com qualquer espécie de solidariedade de bloco advinda do socialismo real em crise de desconstituição. A pressão interna, regional e internacional, em certo sentido, foi habilmente neutralizada, quando não vencida, com os esforços diplomáticos que resultaram no Acordo de Paz: a RENAMO refluuiu, a Rodésia e África do Sul mudaram e os organismos do capitalismo internacional desembarcaram no País que, de qualquer maneira, sob o Mercado vivenciando as suas contradições e possibilidades, começou a transitar da inviabilidade a que queriam destiná-lo, para a construção de um futuro.

A Constituição da República, de 2004, trouxe consigo os testemunhos da mudança, reafirmando que Moçambique deixará de ser uma República Popular, para que o Estado, sem se confundir mais com o Partido, passasse a ter subordinação à Lei e fosse fundamentado na legalidade (Artigo 2, ponto 3) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 2004, p. 5). O compromisso com o Estado de Direito Democrático ficou confirmado em torno da liberdade de expressão dos valores e da organização política democrática, dos direitos e garantias constitucionais e do reconhecimento das liberdades dos direitos fundamentais do homem (Artigo 3) (Constituição da República, 2004, p. 6). E, em complemento, os objetivos fundamentais do Pacto Republicano reconfirmaram a luta pela Independência, soberania e unidade nacional, mas para a busca, em uma sociedade aberta, da justiça social, do desenvolvimento equilibrado, da promoção dos direitos humanos, da afirmação dos valores democráticos, da identidade moçambicana e da amizade e de cooperação com os demais povos e Estados. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 2004, pp. 7 a 8)

Compreende-se que a Constituição da República, de 1990, ao ser promulgada, não apenas preparou Moçambique para o Acordo de Paz, de 1992, como trouxe consigo os elementos permissivos da chegada à Constituição da República, de 2004, com as grandes

políticas públicas que permearam o processo em pauta, de que foram exemplos a Estratégia Global da Reforma do Setor Público 2001-2011 e o PARPA – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005.

A passagem para o Mercado acelerou a corrupção no Estado, com ingresso de ativos financeiros provenientes dos organismos internacionais, justificando o estabelecimento da Estratégia Global da Reforma do Setor Público 2001-2011, para que não se pensasse que a renúncia aos ideais socialistas significasse uma autorização para que as novas elites privatizassem o Estado. Já o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 – que seria seguido pelo PARPA II (2006-2009) – se caracterizou pela superação de relevantes esforços pretéritos, como, entre outros, as Linhas de Ação para a Erradicação da Pobreza Absoluta (1999), o PARPA 2000-2004 (PRSP-Interino) e também o Programa do Governo 2000-2004 e demais estratégias políticas, planos e sub-planos de alguns setores entre setores postulados por organismos públicos. Assim proclamava:

O objetivo central do Governo é a redução substancial dos níveis de pobreza absoluta em Moçambique através de medidas para melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os moçambicanos, e em particular para os pobres. O objetivo específico é a redução da incidência da pobreza absoluta do nível de 70 por cento em 1997 para menos de 60 por cento em 2005, e menos de 50 por cento até finais da primeira década de 2000. (PARPA I, 2001, p.1)

Tratou-se da disposição de assumir um compromisso público com as políticas sociais de combate à miséria, à pobreza e à fome, no intuito de afirmação do propósito de sinalizar para agendas administrativas duradouras, e não ocasionais, que permitissem o direcionamento do Estado para o modelo de desenvolvimento inclusivo. O PARPA preconizava como meta a atribuição de pelo menos de 65% da despesa para todos estes setores. Entretanto, nos anos em que não aconteceu foi resultado da fraca entrada de recursos, quer internos, quer externos. Contudo, no ato da programação, todo esforço era feito apesar das limitações para o alcance da meta de 65%, conforme são testemunho as tabelas das séries orçamentais (2008-2016).

TABELA 1: Orçamento para o Combate à Pobreza, 2008-2016

	2008 CGE			2009 CGE			2010 CGE		
	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total
<b>EM MILHÕES DE MT</b>									
<b>DESPESA TOTAL (Excl. juros OP. Finan.)</b>	36017,6	28335,6	64353,2	42422,2	35336,2	77758,4	51992	43680,7	95672,7
<b>Total Sectores Prioritários</b>	18607,8	22785,9	41393,7	19671,9	27561,7	47233,6	24568,6	31934,5	56503,1
Educação	9772,5	5343	15115,5	10151,2	6521,5	16672,7	12605,8	7265,1	19870,9
Saúde	3139,2	4009,8	7149	3147	4904,5	8051,5	3907,2	4057,5	7964,7
Infraestruturas	405	9056,4	9461,4	434,8	9699,6	10134,4	517,2	14846,3	15363,5
Agricultura e Desenvolvimento Rural	445,9	2025,2	2471,1	490,1	3157,9	3648	799,9	2918,7	3718,6
Governança, Segurança e Sistema Judicial	4371	1884,5	6255,5	4886	2758,2	7644,2	6073,3	2347,4	8420,7
Outros sectores Prioritários	474,1	467	941,1	562,7	520,1	1082,8	665,1	499,6	1164,7
Percentual									
<b>Total Sectores Prioritários</b>	28,9%	35,4%	64,3%	25,3%	35,4%	60,7%	25,7%	33,4%	59,1%
Educação	15,2%	8,3%	23,5%	13,1%	8,4%	21,4%	13,2%	7,6%	20,8%
Saúde	4,9%	6,2%	11,1%	4,0%	6,3%	10,4%	4,1%	4,2%	8,3%
Infraestruturas	0,6%	14,1%	14,7%	0,6%	12,5%	13,0%	0,5%	15,5%	16,1%
Agricultura e Desenvolvimento Rural	0,7%	3,1%	3,8%	0,6%	4,1%	4,7%	0,8%	3,1%	3,9%
Governança, Segurança e Sistema Judicial	6,8%	2,9%	9,7%	6,3%	3,5%	9,8%	6,3%	2,5%	8,8%
Outros sectores Prioritários	0,7%	0,7%	1,5%	0,7%	0,7%	1,4%	0,7%	0,5%	1,2%

	2011 CGE			2012 CGE			2013 CGE		
	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total
<b>EM MILHÕES DE MT</b>									
<b>DESPESA TOTAL (Excl. juros OP. Finan.)</b>	67488,2	51011,5	118499,7	79679,4	53457,2	133136,6	91685	72300,6	163985,6
<b>Total Sectores Prioritários</b>	22052,8	37090	59142,8	45329,2	44040,4	89369,6	55225,8	58083	113308,8
Educação	8348,2	6391	14739,2	21420,3	5382,2	26802,5	24899,7	6802,9	31702,6
Saúde	3617,3	4630,9	8248,2	6910,3	8749,5	15659,8	8032	12836,7	20868,7
Infraestruturas	609	19982,6	20591,6	797,1	20711,1	21508,2	798,7	25944,3	26743
Agricultura e Desenvolvimento Rural	863,5	3116,7	3980,2	3882,8	6673,9	10556,7	5156,9	8391,3	13548,2
Governança, Segurança e Sistema Judicial	7419,3	2455,1	9874,4	8318	2196,2	10514,2	11638,2	3535,7	15173,9
Outros sectores Prioritários	1195,5	513,7	1709,2	4000,7	327,5	4328,2	4700,3	572,1	5272,4
Percentual									
<b>Total Sectores Prioritários</b>	18,6%	31,3%	49,9%	34,0%	33,1%	67,1%	33,7%	35,4%	69,1%
Educação	7,0%	5,4%	12,4%	16,1%	4,0%	20,1%	15,2%	4,1%	19,3%
Saúde	3,1%	3,9%	7,0%	5,2%	6,6%	11,8%	4,9%	7,8%	12,7%
Infraestruturas	0,5%	16,9%	17,4%	0,6%	15,6%	16,2%	0,5%	15,8%	16,3%
Agricultura e Desenvolvimento Rural	0,7%	2,6%	3,4%	2,9%	5,0%	7,9%	3,1%	5,1%	8,3%
Governança, Segurança e Sistema Judicial	6,3%	2,1%	8,3%	6,2%	1,6%	7,9%	7,1%	2,2%	9,3%
Outros sectores Prioritários	1,0%	0,4%	1,4%	3,0%	0,2%	3,3%	2,9%	0,3%	3,2%

	2014 REO			2015 Lei			2016 Lei		
	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total
<b>EM MILHÕES DE MT</b>									
<b>DESPESA TOTAL (Excl. juros OP. Finan.)</b>	113092,57	75702,5	188795,07	113428,94	83179,57	196608,5	123659,42	83865,55	207525
<b>Total Sectores Prioritários</b>	66950,1	48588,5	115538,6	77222,92	66384,9	143607,8	77222,92	73507,13	150730,1
Educação	29878,8	7243,9	37122,7	33866,35	10878,8	44745,15	36561,04	9240	45801,04
Saúde	10453,4	6671,8	17125,2	11817,95	8313,7	20131,65	14021,81	7586,1	21607,91
Infraestruturas	877,81	21802,4	22680,21	1466,81	29587,85	31054,66	1692,56	39202,86	40895,42
Agricultura e Desenvolvimento Rural	3381,07	8258,3	11639,37	3957,83	11887,1	15844,93	4456,78	12428,9	16885,68
Governação, Segurança e Sistema Judicial	16362,51	4098,9	20461,41	14221,26	3904,2	18125,46	16020,26	3872	19892,26
Outros sectores Prioritários	5996,5	513,2	6509,7	5274,33	1813,2	7087,53	4470,46	1177,3	5647,76
Percentual									
<b>Total Sectores Prioritários</b>	35,5%	25,7%	61,2%	39,3%	33,8%	73,0%	37,2%	35,4%	72,6%
Educação	15,8%	3,8%	19,7%	17,2%	5,5%	22,8%	17,6%	4,5%	22,1%
Saúde	5,5%	3,5%	9,1%	6,0%	4,2%	10,2%	6,8%	3,7%	10,4%
Infraestruturas	0,5%	11,5%	12,0%	0,7%	15,0%	15,8%	0,8%	18,9%	19,7%
Agricultura e Desenvolvimento Rural	1,8%	4,4%	6,2%	2,0%	6,0%	8,1%	2,1%	6,0%	8,1%
Governação, Segurança e Sistema Judicial	8,7%	2,2%	10,8%	7,2%	2,0%	9,2%	7,7%	1,9%	9,6%
Outros sectores Prioritários	3,2%	0,3%	3,4%	2,7%	0,9%	3,6%	2,2%	0,6%	2,7%

Fonte: MEF-DNPO

Elaboração pelo autor

GRÁFICO 6: Total sectores prioritários

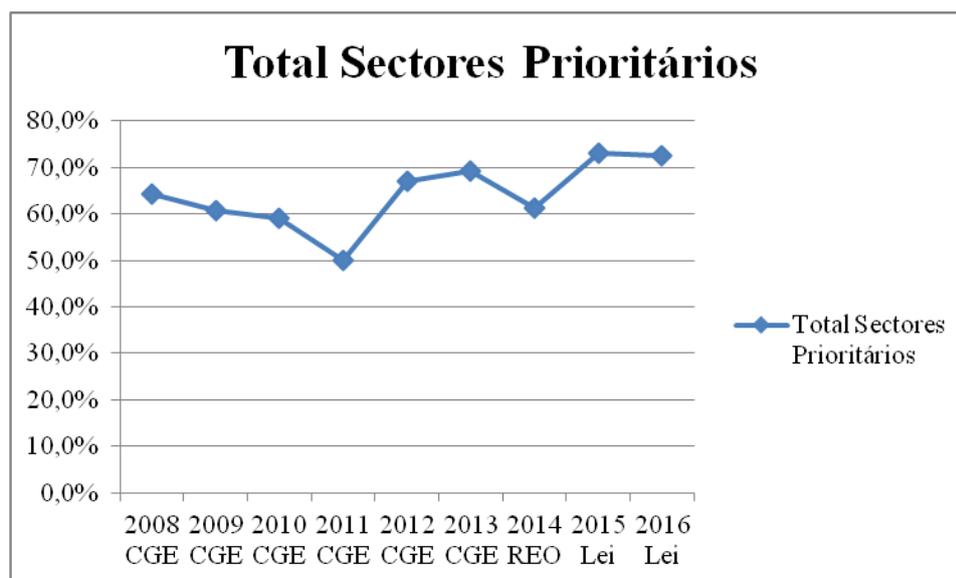


GRÁFICO 7: Outros sectores prioritários

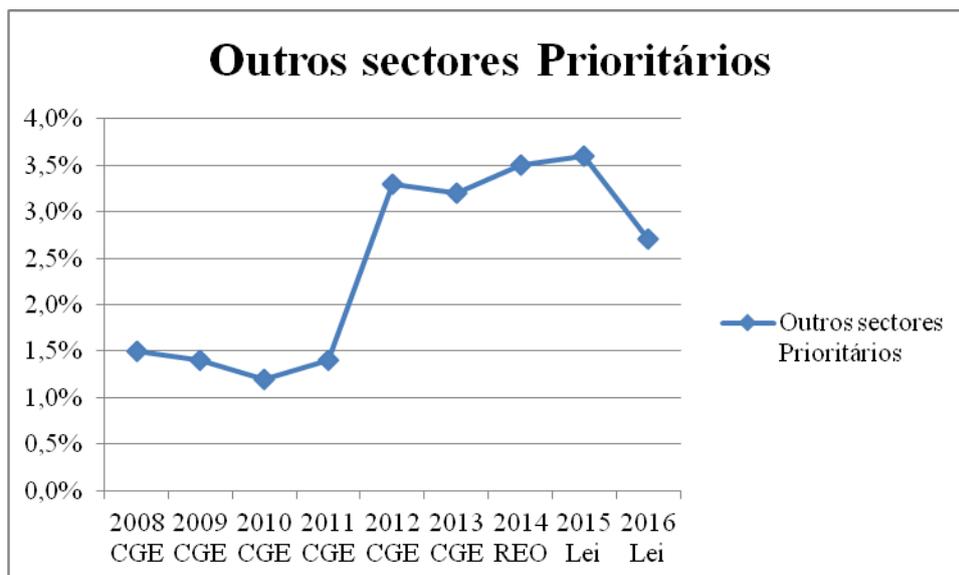


GRÁFICO 8: Agricultura e desenvolvimento rural

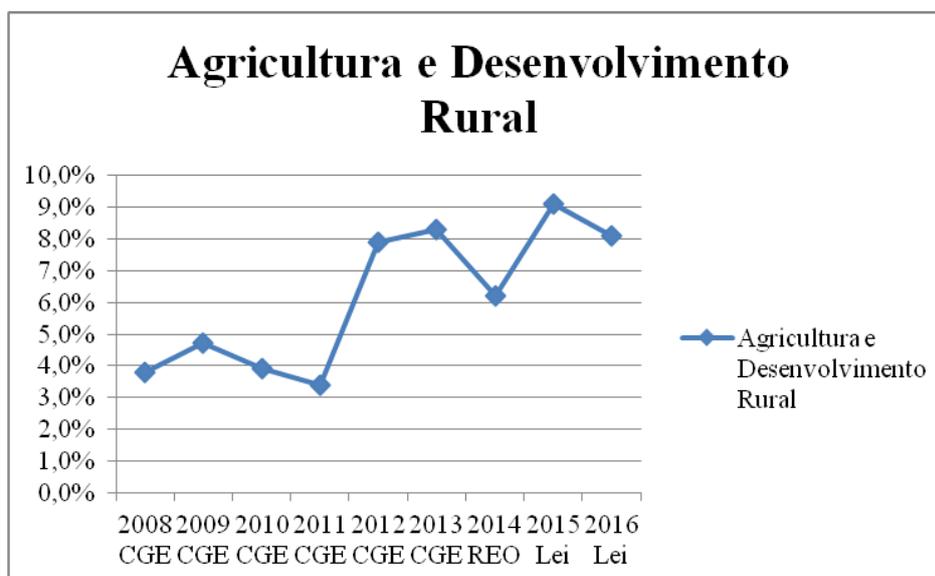


GRÁFICO 9: Saúde

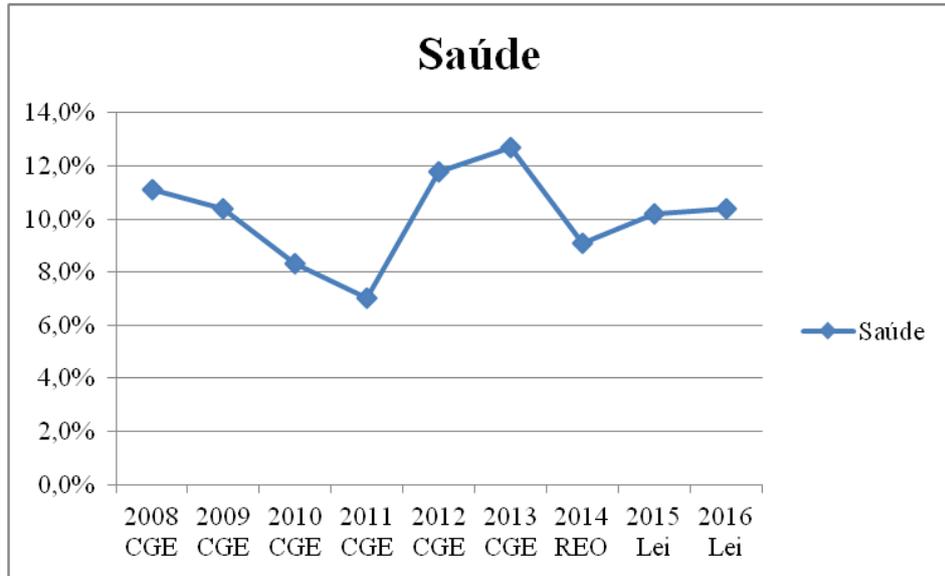


GRÁFICO 10: Infraestruturas

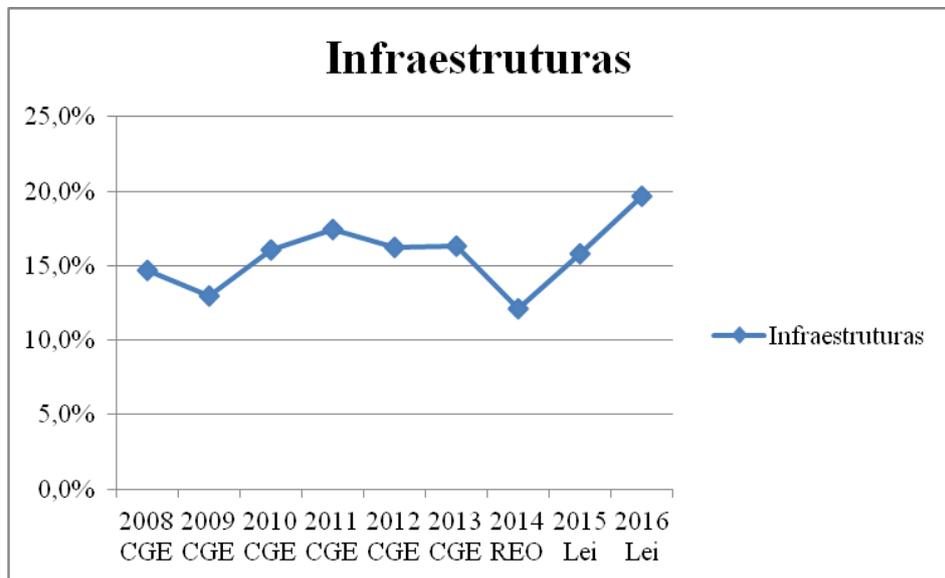
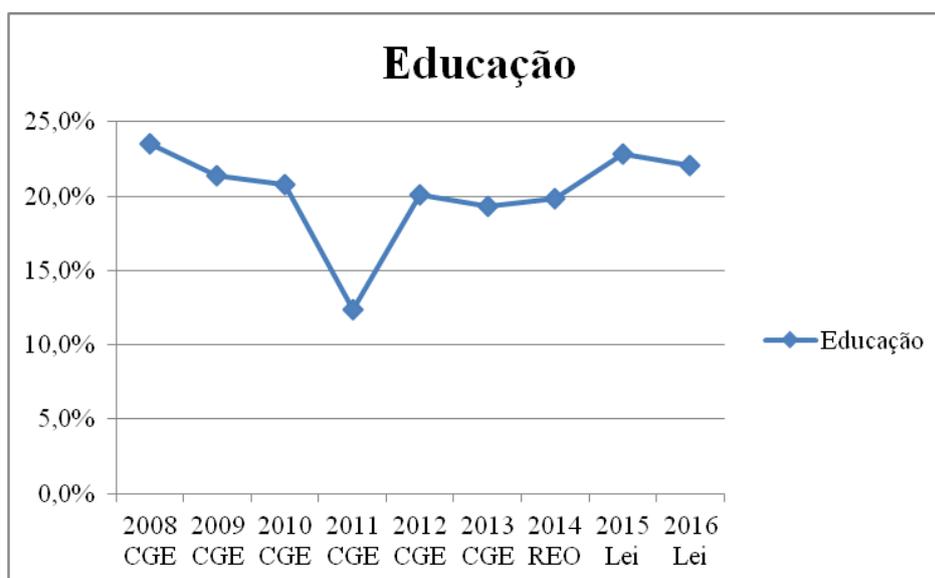


GRÁFICO 11: Educação



- CGE: Conta Geral do Estado
- REO: Relatório de Execução Orçamental
- LEI: Lei Orçamental ainda em execução

Fonte: MEF/PNUD

Elaboração pelo autor

No resumo das séries orçamentais representadas nos gráficos, é visível o assumido compromisso com o social, no direcionamento dos recursos. Em 2008 foram alocados 64,3 do total do Orçamento do Estado para os setores voltados para o combate à pobreza. Nos anos subsequentes: 2009 (60,7%); 2010 (59,1%); 2011 (49,9%); 2012 (67,0%); 2013 (69,1%); 2014 (61,0%); 2015 (73,0%); e 2016 (72,6%), essa tendência mantém-se, embora tenha ficado abaixo da meta fixada de 65,0%.

Paralelamente a esses programas mais estruturantes de combate à fome, à pobreza, e à miséria existem, em Moçambique, programas complementares, tais como: Programa de Apoio Social Direto – PASD, que consiste na entrega de apoio material a pessoas afetadas por incidentes pontuais por tempo determinado ou prolongado; Programa Subsídio Social Básico – PSSB, caracterizado pela transferência em dinheiro para pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas e sem capacidade para o trabalho; Programa Serviços Sociais de Ação Social Produtiva – PASP, que consiste na integração de pessoas

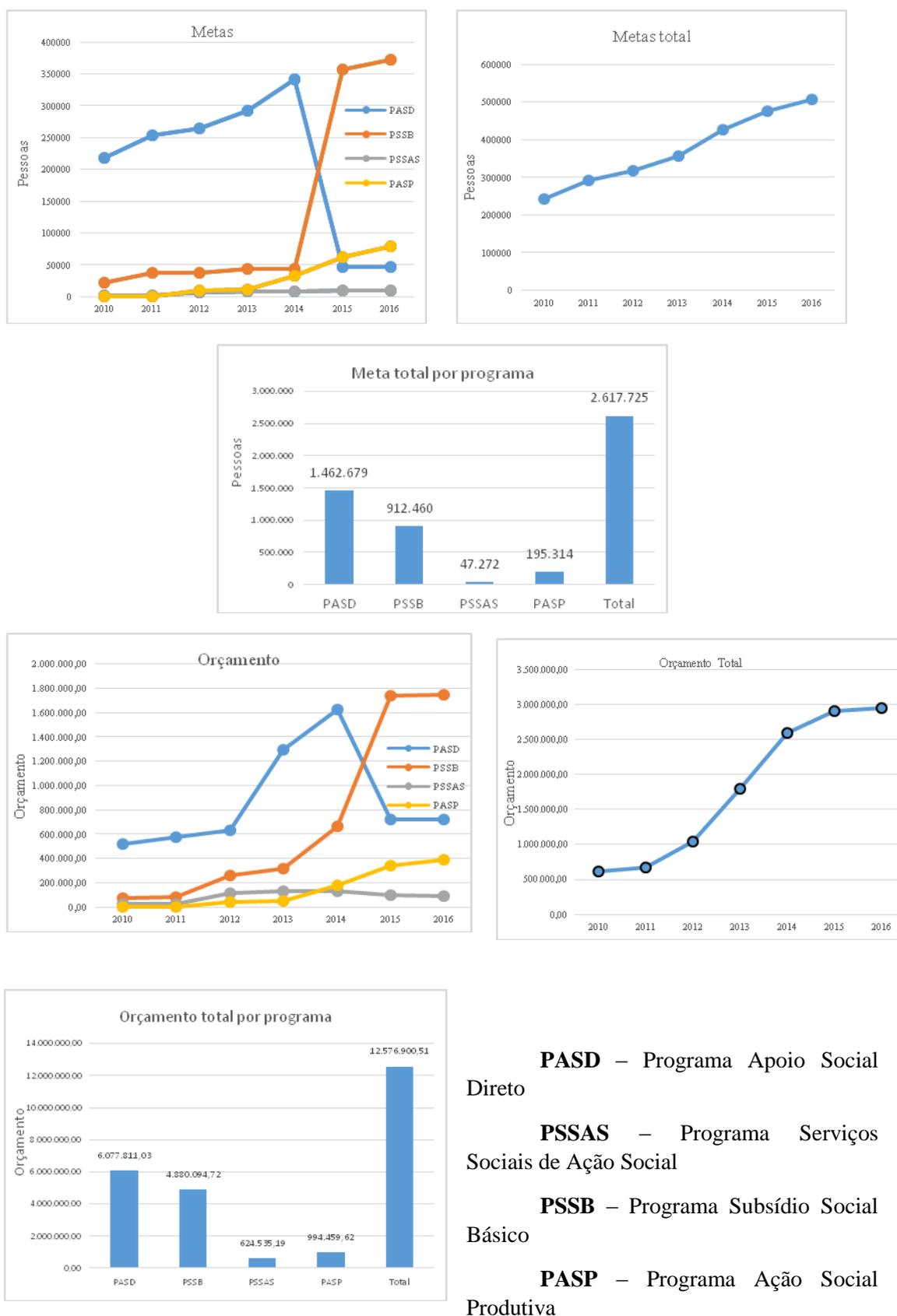
com capacidade de trabalho para sua integração em trabalhos públicos, recebendo em troca um subsídio mensal que varia em função da sua localização (rural ou urbana); e Programa Serviços de Ação Social – PSSAS, que presta atendimento continuado a pessoas abandonadas ou marginalizadas em unidades sociais, que a seguir se apresenta:

TABELA 2: Metas e dotação orçamental dos programas (2010-2016)

Programas	2010		2011		2012		2013	
	Meta	Orçamento	Meta	Orçamento	Meta	Orçamento	Meta	Orçamento
PASD	217471	521.930,40	252842	571.281,95	265000	629.467,60	291604	1.293.536,68
PSSB	22000	74.800,00	37328	79.260,80	37243	259.883,00	43698	316.509,00
PSSAS	2095	21.600,00	2694	26.932,26	6779	116.316,00	8818	134.134,80
PASP	0	0,00	0	0,00	9592	38.584,00	11380	45.975,13
Total	241566	618.330,40	292864	677.475,01	318614	1.044.250,60	355500	1.790.155,60

Programas	2014		2015		2016		Total	
	Meta	Orçamento	Meta	Orçamento	Meta	Orçamento	Meta	Orçamento
PASD	341188	1.627.193,94	47287	717.200,23	47287	717.200,23	1.462.679	6.077.811,03
PSSB	43698	660.035,67	356746	1.741.088,20	371747	1.748.518,05	912.460	4.880.094,72
PSSAS	8818	134.134,80	9034	101.591,33	9034	89.826,00	47.272	624.535,19
PASP	32480	176.929,42	62030	344.082,86	79832	388.888,21	195.314	994.459,62
Total	426184	2.598.293,80	475097	2.903.962,60	507900	2.944.432,50	2.617.725	12.576.900,51

GRÁFICO 12: Metas e dotação orçamental dos programas (2010-2016)



Fonte: Delegações do INAS.

Elaboração do autor

#### **4.9 Balanço da obra administrativa de Joaquim Chissano e seu reflexo no combate à fome, à pobreza e à miséria**

A obra administrativa de Joaquim Chissano, ao realizar a bem-sucedida alternativa pela pacificação, conduziu Moçambique ao crescimento econômico de cerca de 8% ao ano, no período compreendido entre 1987 e 1991, que registrou também uma elevação da renda *per capita* para 230 dólares. Entretanto, o quadro social de pobreza absoluta, não se transfigurando naturalmente, exigiu a intervenção do Estado, com a formulação de políticas públicas centradas em seu combate, pois o País detinha 70% da sua população nesta rubrica, colocando-o entre os mais graves cenários de miserabilidade do mundo. (PARPA I, 2001, p. 2)

Compreendeu-se a conexão necessária entre paz, estabilidade, crescimento e bem-estar: paz, a ser conquistada e preservada; estabilidade, a ser construída e consolidada; crescimento, a ser almejado e perseguido; bem-estar, a ser alcançado e partilhado. Elegeram-se, portanto, como políticas públicas prioritárias as seguintes: (i) educação, (ii) saúde; (iii) agricultura e desenvolvimento rural; (iv) infraestrutura básica; (v) boa governança; e (vi) gestão macroeconômica e financeira. (PARPA I, 2001, p. 3)

Tenha-se em consideração que permeava a coluna estruturante do PARPA I a compreensão de que o desenvolvimento a ser buscado passava pela sua dimensão humana, mas precisava ser sedimentado por uma perspectiva econômica acelerada, ampla, integrada e de necessária inclusão social. (PARPA I, 2001, p. 3). Para tanto, o fundamental estava no tratamento administrativo e político articulado, envolvendo os seis aspectos já referidos, por sua potencialidade de ressonância positiva no ambiente desagregador da pobreza, da miséria e da fome, todas exigentes de combate integrado, pois os investimentos em saúde, educação e infraestrutura repercutem individual e socialmente de maneira transfiguradora, ainda mais quando somados a um desenvolvimento rural gerador de melhor alimentação e também de produtos a serem colocados no mercado, em boa governança que, se articulada com uma saudável gestão macroeconômica e financeira, pode retroalimentar todo o ciclo virtuoso de saída crescente do subdesenvolvimento.

Esta foi, sem dúvida, a reconhecida contribuição da era Joaquim Chissano, qual seja, a de acreditar que o reformismo de centro constituía o caminho de alargamento do possível, para a construção democrática da sociedade moçambicana, levando-a para a economia de Mercado, combinada com políticas sociais do Estado, com o chamamento da Sociedade Civil

para participar da formulação das políticas públicas. Essas, por sua vez, passaram a estar integradas, dentro de um contexto de conquista da paz e de estabilidade política, de maneira a perseguir, com o concurso de financiamentos internacionais, o cenário finalístico eleito como o mais adequado para realizar, de forma processual, os objetivos fundamentais do Estado, consagrados no Pacto Constitucional, que podem ser resumidos no crescimento econômico com desenvolvimento humano.

Nesse sentido, a era Joaquim Chissano deixou como legados essenciais deveres permanentes do Estado para com a Sociedade, fixados em torno da justiça social, do bem-estar material e espiritual e da partilha da qualidade de vida no espaço da cidadania, como símbolos duradouros de distanciamento do colonialismo e do tradicionalismo, sob a legítima ambição de ultrapassagem do subdesenvolvimento, para o encontro de uma ordem solidária. Decerto que a agenda em questão tem um longo caminho a percorrer, pois nada está concluído ou foi conquistado para sempre. Contudo, a paz estável foi fixada como o caminho democrático da República de Moçambique, permitindo-lhe almejar, segundo um modelo de compromisso, que não divorciou do legado essencial de Samora Machel, o crescimento econômico com desenvolvimento humano, quando muitos, interna, regional e internacionalmente, buscavam cortar-lhe todos os caminhos de edificação.

Exemplos da procedência da via de democracia com paz e para a solidariedade se encontram nos resultados positivos das políticas de combate à pobreza, à miséria e à fome, visíveis, em perspectiva serial maior, quando acoplados o PARPA I (2001-2005), o PARPA II (2006-2009), bem como o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA (2011-2014). Evidentemente que nada está acabado e, muito menos, concluído: em Moçambique tudo é processo e desafio, da pobreza absoluta e fome à educação primária, passando pela igualdade de gênero, mortalidade de crianças, saúde materna, HIV-Sida, malária e outras doenças, sustentabilidade ambiental e parceria global para o desenvolvimento, sobretudo quando se compreende o período 2005-2015, com reconhecimento de objetivos potenciais e improváveis e ambientes de apoios fracos, mas a melhorar, razoáveis em iguais números e com um cenário forte, para a ideia de redução para a metade da proporção de pessoas que vivem em pobreza absoluta.

A tabela seguinte retrata o breve olhar da situação dos vários cenários para atingir as metas estabelecidas no combate à pobreza, à fome e à miséria até 2015, partindo dos pressupostos do que era: provável, potencial e improvável, tendo em conta os ambientes:

TABELA 3: Diagnóstico

OBJECTIVOS/METAS	O/A ATINGIDO/A?	OBJECTIVO/META	SERÁ	SITUAÇÃO DO AMBIENTE DE APOIO				
<b>POBREZA ABSOLUTA E FOME</b>								
Reduzir para metade a proporção de pessoas que vivem em pobreza absoluta até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Reduzir para metade a proporção de pessoas que sofre de fome até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>EDUCAÇÃO PRIMÁRIA UNIVERSAL</b>								
Garantir que todos os rapazes e raparigas consigam concluir em ciclo completo de ensino fundamental até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>IGUALDADE DE GÊNERO</b>								
Eliminar a disparidade do gênero no ensino primário e secundário, de preferência até 2005, e em todos os níveis de ensino o mais tardar até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>MORTALIDADE DE CRIANÇAS</b>								
Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>SAÚDE MATERNA</b>								
Reduzir em três quartos e rácio de mortalidade materna até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>HIV/SIDA, MALÁRIA E OUTRAS DOENÇAS</b>								
Ter travado e iniciado a inversão do alastramento do HIV/SIDA até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Ter travado e iniciado a inversão da incidência da malária e de outras doenças graves até 2015	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL</b>								
Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a perda de recursos ambientais	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Reduzir para metade, até 2015, a proporção da população sem acesso à água potável e saneamento	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Até 2020, ter conseguido uma melhoria significativa no nível de vida dos residentes dos bairros degradados	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
<b>PARCERIA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO</b>								
Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Lidar, de uma forma abrangente, com os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca

dívida sustentável a longo prazo								
Em colaboração com os países em desenvolvimento, formular e implementar estratégias que proporcionem aos jovens um trabalho digno e produtivo	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Em colaboração com as empresas farmacêuticas, facultar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em desenvolvimento	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca
Em colaboração com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, especialmente da informação e comunicação	Provável	Potencial	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fraca, mas a melhorar	Fraca

Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

O contexto de desenvolvimento de Moçambique, dentro de todas as contradições de um País em formação, em que o crescimento real do PIB desceu a 1,9% em 2000, para subir a 13,1% em 2001, apresentando um crescimento populacional estável médio de 2,3%, entre 1997 e 2003, período em que a inflação média foi de 9,1%, oscilando entre 1,5% em 1998 e 16,8% em 2002, chegando a um PIB *per capita* crescente de 2001 a 2003, sem as flutuações para cima e para baixo, de 1997 a 2000, com certeza, apresenta indicadores macroeconômicos com sinais positivos:

TABELA 4: Indicadores macroeconômicos

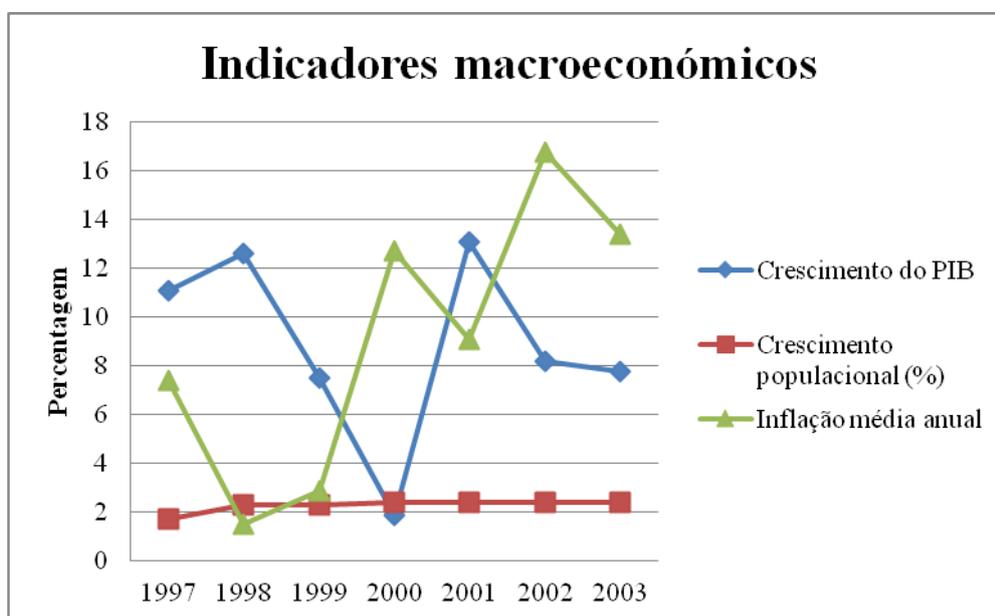
Indicadores Macroeconômicos								
Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média
Crescimento real do PIB (%)	11,1	12,6	7,5	1,9	13,1	8,2	7,8	8,9
Crescimento populacional (%)	1,7	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Inflação (%), Média Anual	7,4	1,5	2,9	12,7	9,1	16,8	13,4	9,1
PIB <i>per capita</i> (USD)	217	241	243	216	209	226	259	230

Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

Não obstante o crescimento econômico acelerado que o país tem registrado, bem como os progressos nos indicadores de desenvolvimento humano e social (tabelas: 4 e 5), os desafios para o combate à pobreza, à fome e à miséria e suas causas ainda persistem. O Coeficiente de Gine, que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda, manteve-se praticamente inalterado entre 2002/2003 (0.42) e 2008/2009 (0.41), em âmbito nacional, mantendo um nível de desigualdade ligeiramente mais alto nas zonas urbanas em relação às zonas rurais. (PARP, 2011-2014, p. 11)

GRÁFICO 13: Indicadores macroeconômicos



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

TABELA 5: Indicadores de metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (1997-2015)

INDICADORES SELECIONADOS	1997					2003					2015 Meta
	Total	Urbana	Rural	Homens	Mulheres	Total	Urbana	Rural	Homens	Mulheres	
<b>Indicador de Meta dos ODM</b>											
1. População que vive abaixo da linha da pobreza (%)	69,4	62	71,3	-	-	54,1	51,5	55,3	-	-	44
2. Baixo peso em crianças menores de 5 anos (%)	26	14,8	30,7	26,5	25,6	23,7	15,2	27,1	24,7	22,6	17
3. Taxa de conclusão do ensino primário (%)	22	n/a	n/a	n/a	n/a	38,7	n/a	n/a	n/a	35,4	100
4. Rácio de raparigas por rapazes no EP1	0,71	n/a	n/a	-	-	0,83	n/a	n/a	-	-	1
5. Taxa de mortalidade de < 5 anos (por 1.000 nados vivos)	219	150	237	224	212	178	143	192	181	176	108

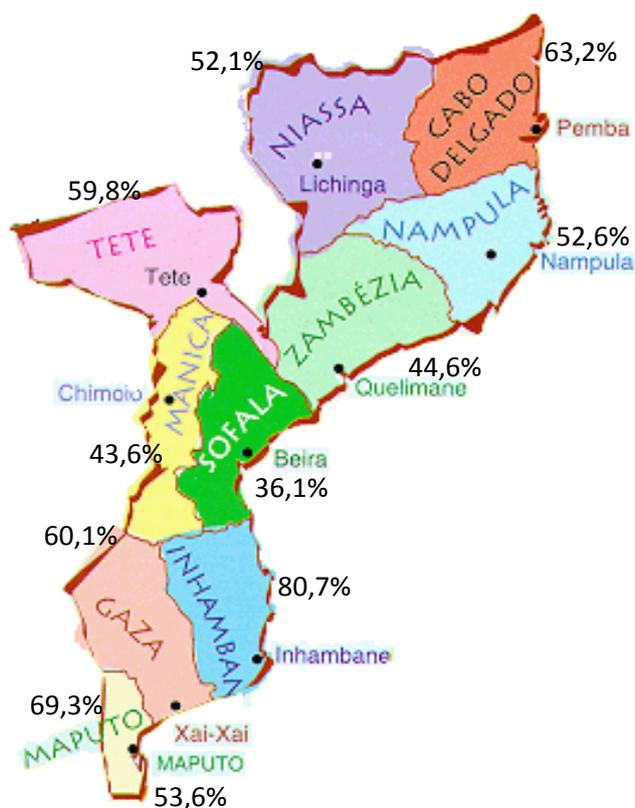
6. Rácio de mortalidade materna (por 100.000 nados vivos)	1.000	n/a	n/a	-	-	408	n/a	n/a	-	-	250
7. Prevalência do HIV/SIDA em adultos (15-49 anos, %)	8,2	n/a	n/a	n/a	n/a	16,2	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
8. Prevalência e taxas de mortalidade associadas à malária (%)	7	n/a	3,5								
9. Terra coberta por florestas (%)	21	n/a	n/a	-	-	n/a	n/a	n/a	-	-	n/a
10. População com acesso a fontes de água melhoradas (%)	37,1	66,8	26,1	-	-	35,7	57,7	26,4	-	-	70
11. Famílias com acesso à segurança de ocupação de habitação (%)	n/a	n/a	n/a	-	-	n/a	n/a	n/a	-	-	n/a
<b>Outros Indicadores</b>											
Tamanho da população (milhões)	16,1	4,6	11,5	7,7	8,4	18,5	5,6	12,9	8,9	9,6	-
PIB per capita (USD)	217	-	-	-	-	259	-	-	-	-	-
Coefficiente de Gini [desigualdade de rendimentos]	0,4	n/a	n/a	-	-	0,42	n/a	n/a	-	-	-
Esperança de vida à nascença (média de anos)	42,3	48,8	40,2	40,6	44	46,3	50,1	44,9	44,4	48,2	-
Alfabetização de adultos (15 anos e mais, %)	39,5	67	27,8	55,4	25,9	46,4	69,7	34,3	63,3	31,2	n/a
Taxa líquida de matrícula no EP1 (%)	44	n/a	n/a	49	39	69,4	/a	/a	72,4	66,4	100
Crianças vacinadas contra o sarampo (1 ano de idade, %)	57,5	93	47,1	57,8	57,1	76,7	90,8	70,8	77,4	76	95
População com acesso ao saneamento melhorado (%)	41,1	74,7	28,7	-	-	44,8	71,7	33,4	-	-	60
Partos assistidos por pessoal qualificado da saúde (%)	44,2	81,4	33,9	-	-	47,7	80,7	34,2	-	-	n/a

Fonte: Fonte: MPD-DNPO(2005)

Elaboração pelo autor

A Declaração dos objetivos do Milênio – ODM – foi uma reafirmação pelos líderes mundiais de que se têm uma responsabilidade comum de prestar apoio incondicional aos princípios da dignidade humana, igualdade e equidade em nível global. A Declaração definiu um conjunto de objetivos de desenvolvimento de forma interligada que serviram para estruturar uma agenda de desenvolvimento global. Veja a situação da pobreza em Moçambique e sua distribuição no território:

FIGURA 2: Mapa da pobreza em Moçambique, 2003 em %

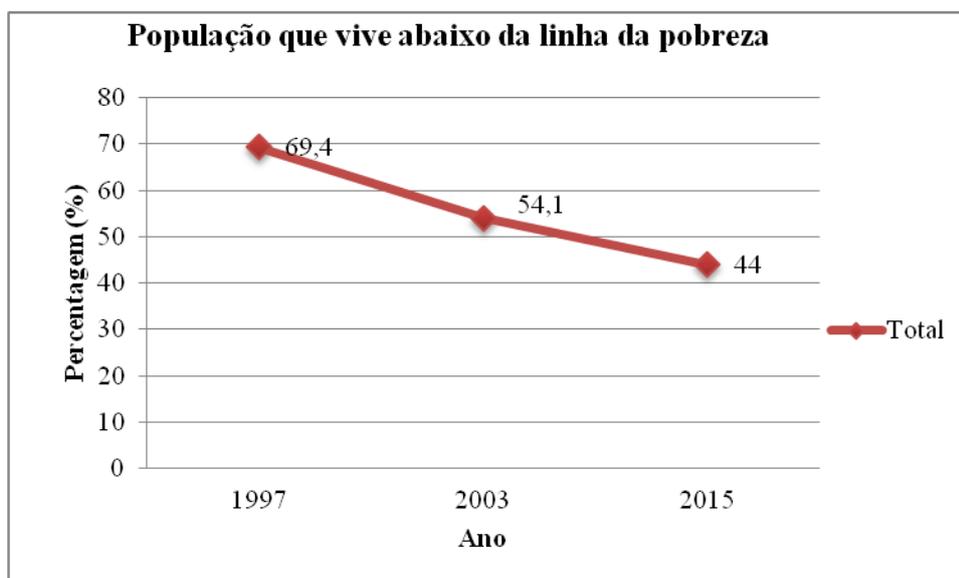


Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

O mapa da fome em Moçambique, em 2003, apresentava essa configuração, que era demonstrativo de uma melhora significativa e que, segundo o Instituto Nacional de Estatística – INE, o país teria reduzido os índices de pobreza em mais de 15 pontos percentuais, saído dos 67,4% em 1997, para 54,1% em 2003. O progresso mostrava que Moçambique tinha ultrapassado a meta fixada pelo Plano de Ação para Redução da Pobreza – PARPA II (2001-2005), que estabelecia a redução dos índices da pobreza de cerca de 70% em 1997 para 60% em 2005:

GRÁFICO 14: População que vive abaixo da linha da pobreza

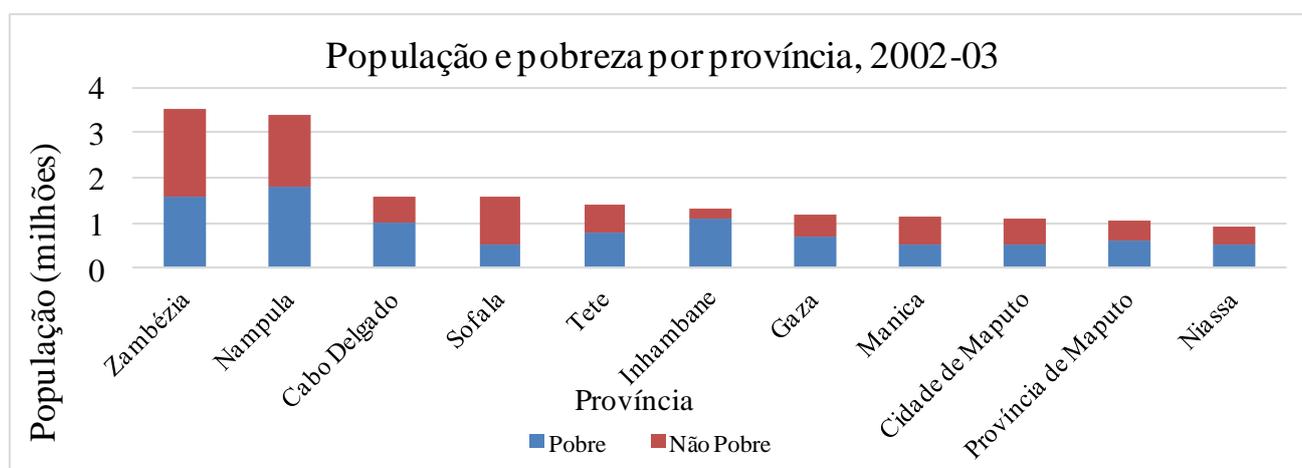


Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

Com base nos esforços combinados empreendidos pelo governo e seus parceiros de cooperação, foi possível reduzir o número de pessoas que vivia abaixo da linha pobreza de cerca de 70% em 1997 para 54,1% em 2003 e prever uma meta mais ambiciosa da incidência da pobreza para a banda dos 44% em 2009 (PARPA II – 2006-2009), que não chegou a ser atingida.

GRÁFICO 15: População e pobreza por província, 2002-03

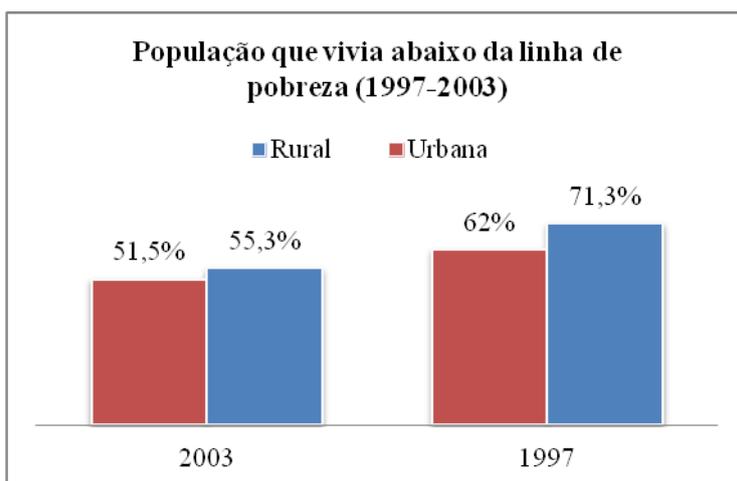


Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

Como pode se observar, a situação no país continuava ainda crítica, apesar dos avanços, uma vez que cerca de 10 milhões de moçambicanos se encontravam na situação de pobreza absoluta. O mais gritante é que, em cada província de Moçambique, tem no mínimo 500.000 pessoas pobres, sendo as províncias da Zambézia e Nampula com maior número de pobres.

GRÁFICO 16: População abaixo da linha da pobreza, 1997-2003

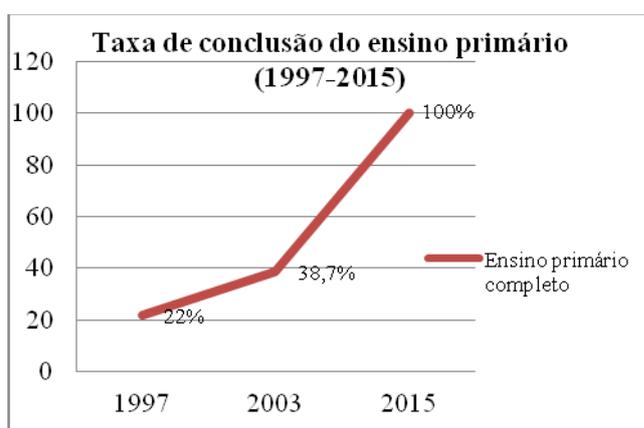


O gráfico acima mostra o resultado do esforço do governo e das políticas públicas no combate à fome, à pobreza e à miséria na cidade e no campo em seis anos (1997-2003), que decresceu de 71,3% para 53% e de 62% para 51,5%, no campo (meio rural) e nas cidades.

Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

GRÁFICO 17: Taxa de conclusão do ensino primário (1997-2015)



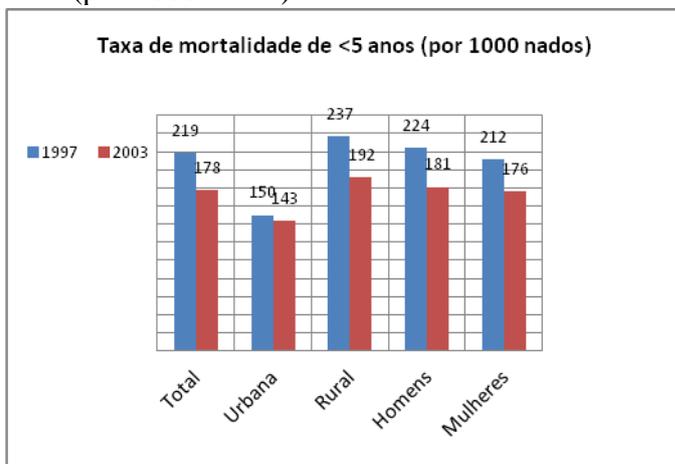
O esforço foi também premiado com os resultados alcançados nas taxas de conclusão do EP1, que cresceram de 22% em 1997 para 38,7% em 2003. Apesar dos progressos registrados, a meta fixada pelo ODM, de 100%, estava longe de ser alcançada até 2015 (conclusão do ensino primário e taxa líquida de matrícula), pela

combinação de vários fatores.

Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

GRÁFICO 18: Taxa de mortalidade de <5 anos (por 1000 nados)



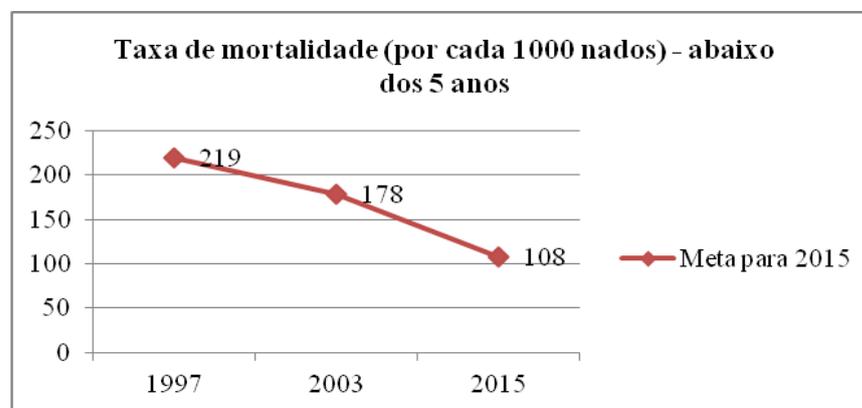
Também em relação a taxa de mortalidade de menores de 5 anos por cada 1000 nascimentos, conheceu uma relativa redução de um total de 219 em 1997 para 178 em 2003, contra 108 da meta estabelecida, conforme o gráfico seguinte. O cenário de uma modesta redução se verificou também entre a cidade e o campo e entre crianças do

sexo masculino e feminino.

Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

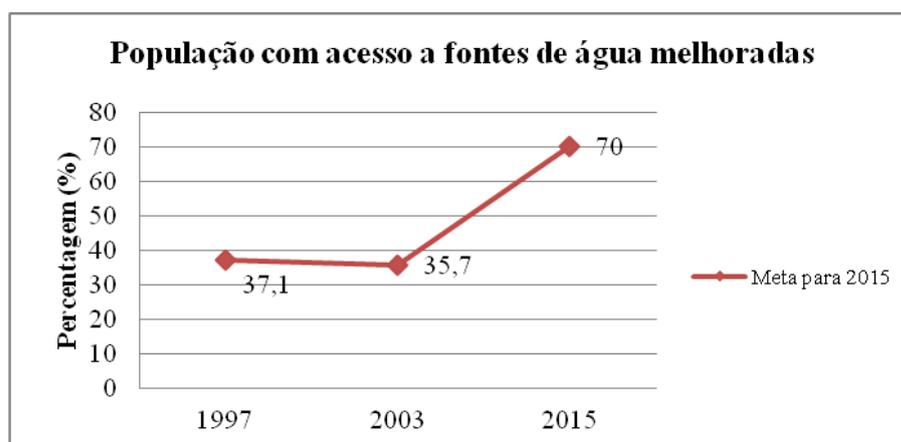
GRÁFICO 19: Taxa de mortalidade (por cada 1000 nados) – abaixo dos 5 anos



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

GRÁFICO 20: População com acesso a fontes de água melhoradas

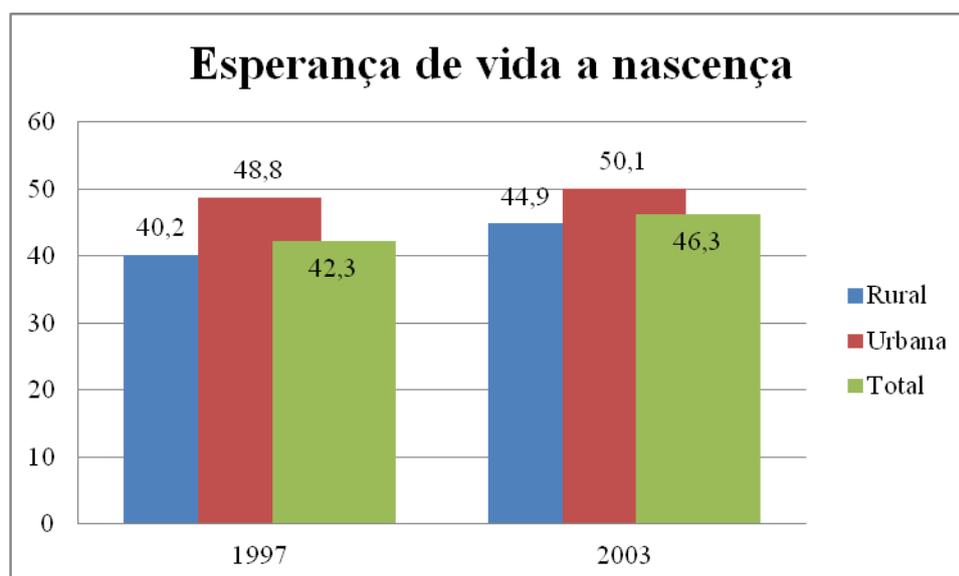


Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

A taxa global de acesso ao uso de água potável partiu de 37,1% em 1997 caindo para 35,7% em 2003 e voltando a subir para 43% em 2008, rumo aos 70% em 2015, fixado pelo ODM.

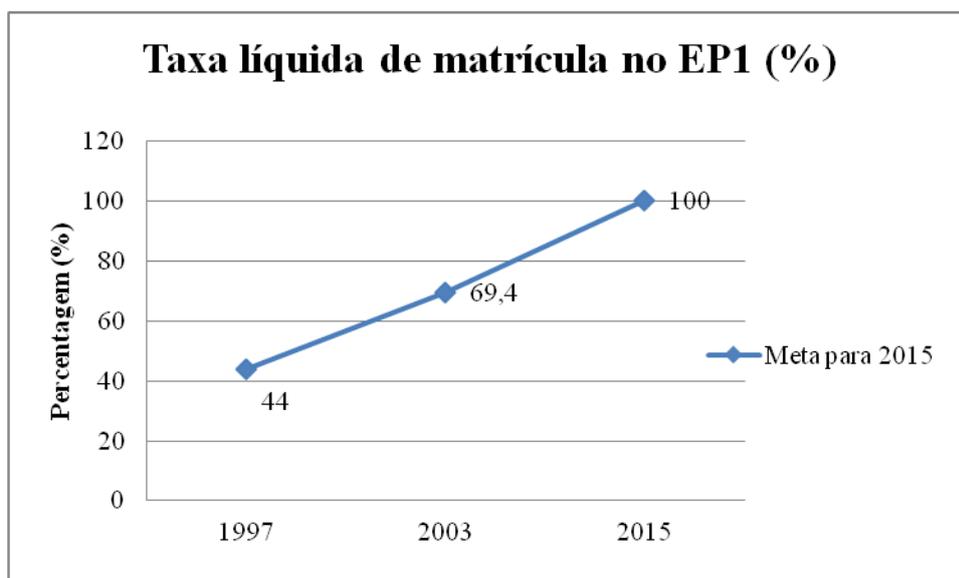
GRÁFICO 21: Esperança de vida a nascença



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

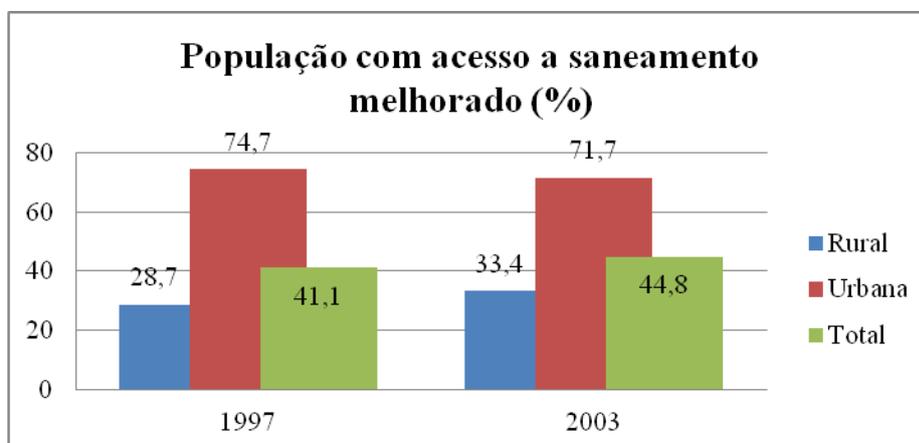
GRÁFICO 22: Taxa líquida de matrícula no EP1 (%)



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

GRÁFICO 23: População com acesso a saneamento melhorado (%)



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

Percebe-se, entre 1997 e 2003, a diminuição da população vivendo abaixo da linha da pobreza: de 69,4% para 54,1%, o número de crianças menores de cinco anos com baixo peso, de 26% para 23,7%, da taxa de mortalidade de menores de cinco anos por mil nascidos vivos, de 219 para 178, de população com acesso a fontes de água melhoradas, de 37,1% para 35,7% e da esperança de vida ao nascer, de 42,3% para 46,3%, em números que, postos no cenário

dos países superdesenvolvidos, podem parecer tímidos, senão frágeis, mas que, confrontando Moçambique consigo mesmo, sem dúvida, indicam progresso. O próprio compromisso público, de redução da pobreza absoluta, vem conhecendo, regra geral, redutores, província a província, do meio rural ao meio urbano, e permitindo a fixação da meta de sua redução pela metade:

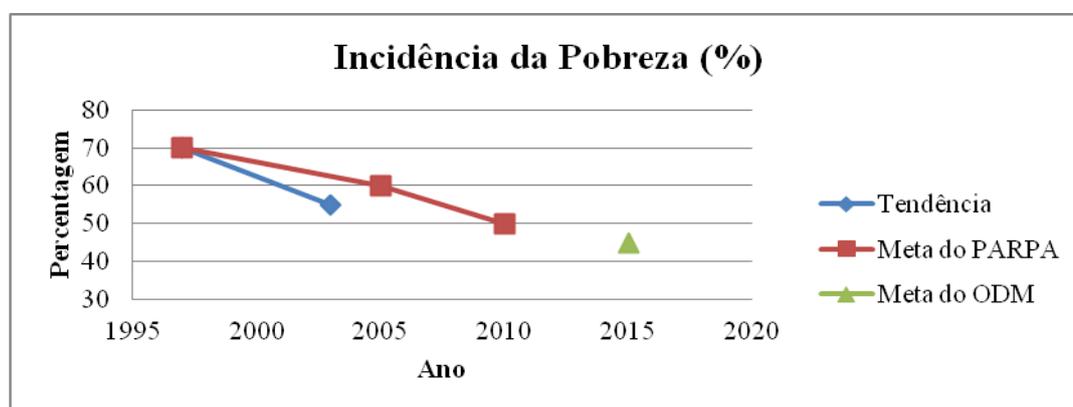
TABELA 6: Objetivo – Erradicar a pobreza e a fome

POBREZA ABSOLUTA
<b>Meta 1: Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que vivem em pobreza absoluta</b>
Indicador 1: Rácio de incidência da pobreza (Proporção da população que vive abaixo da linha de pobreza nacional)
Indicador 2: Rácio do fosso da pobreza [incidência x grau de pobreza]
Indicador 3: Parte do quintil mais pobre no consumo nacional

Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

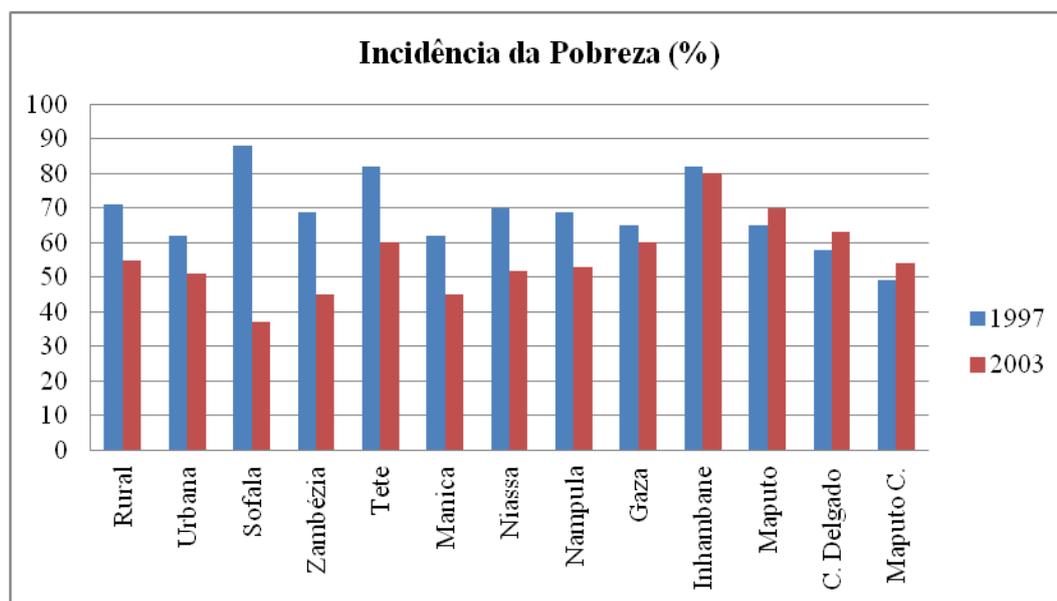
GRÁFICO 24: Mapa da Incidência da Pobreza em Moçambique (%), 2003



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

GRÁFICO 25: Incidência da Pobreza por província (%)



Fonte: Fonte: MPD-DNPO (2005)

Elaboração pelo autor

De acordo com o rácio do fosso da pobreza que mede a intensidade/gravidade da pobreza, este indicador registrou uma melhoria de 29,3 % em 1997 para 20,5 em 2003. Não obstante os números encorajadores sobre a redução da pobreza nacional, a redução foi maior nas zonas rurais (16 pontos percentuais) do que nas zonas urbanas. O fosso existente entre as zonas urbanas e as zonas rurais foi reduzido de 9,3 pontos percentuais para 3,8 pontos percentuais no período entre 1997 a 2003.

É de notar que, em nível provincial, o desempenho foi muito regular. Registre-se existir, na Esfera Pública, uma consciência nada triunfalista relativa à segurança alimentar e a nutrição, uma vez que a má nutrição é reconhecida como existente, com incidência de níveis de redução desiguais entre as províncias, quanto ao baixo peso e subnutrição aguda entre os menores de cinco anos, entre 2001 e 2003, o que é válido também para a subnutrição crônica. Zambézia e Tete apresentaram reduções maiores do que 6 pontos percentuais, enquanto que em Sofala, Manica, Gaza e Nampula o quadro registrou deterioração, o que pode ser estendido para o conjunto de indicadores, salvo a consideração muito saudável de que, para o período, a subnutrição crônica decresceu 3,5% nas zonas rurais e 1,9% nas zonas urbanas (Relatório sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, 2005, p. 14). De mais a mais, o reconhecimento público dos principais desafios a vencer, quanto à fome em Moçambique,

tem compreendido a consciência de que existem elevados índices de má nutrição crônica, os quais precisam ser enfrentados dentro de uma política global de combate às disparidades geográficas (Relatório sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, 2005, p. 15).

Nesse sentido, o problema da Segurança Alimentar e Nutrição tem recebido tratamento segundo a conjugação das dimensões da disponibilidade, do acesso e da utilização dos alimentos, em uma perspectiva institucional que reclamou o advento da ENSAN – Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição, nos idos de 1998, em um política pública especificamente voltada para erradicar a fome dentro do continuado esforço de superação da pobreza (Relatório sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, 2005, p. 15). O SETSAN – Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutrição, de índole interministerial, foi criado para conferir funcionalidade à ENSAN, tornando-a efetiva em suas aspirações, tanto quanto possível. Institucionalizando a preocupação com a fome, a permear diferentes instâncias estatais, 2003 registrou também a criação, no MISAU – Ministério da Saúde, da Estratégia Nacional de Nutrição, cuja Unidade Nutricional passou a ser prioritária na ajuda ao desenvolvimento (Relatório sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, 2005, p. 15). Desde que a Segurança Alimentar e Nutrição, com produtos fortificados, micronutrientes, nutrição materno-infantil, etc., conquistou este estatuto central, objeto da conjugação múltipla de esforços, de uma perspectiva governamental se ousou, pela primeira vez em Moçambique, reivindicar que a fome ganhara a dimensão de uma política pública de direitos humanos. (Relatório sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, 2005, p. 15)

#### **4.9.1 Da NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África à era Armando Guebuza**

O Presidente Joaquim Alberto Chissano, que recordou que Samora Machel recebeu Moçambique com cerca de 90% de analfabetos (CHISSANO, 1999, p. 1 e ss) enquanto herdeiro e produtor de circunstâncias, se transformou em um defensor do NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, para o qual realizou o chamamento do Brasil, observando ser o maior país negro fora de África. O que esperava ele do Brasil? A reconstrução da sua diplomacia econômica e política, com aportes públicos e privados, da ciência e tecnologia à governança eletrônica, com destaque para o turismo, a energia, a educação, os recursos minerais, as comunicações, os transportes, a agricultura e a agroindústria, tudo desaguando no combate à pobreza, à miséria e à fome (CHISSANO, 2004,

p. 31). Compreende-se que o Estadista da Paz foi o grande artífice não somente das novas relações diplomáticas entre o Brasil e Moçambique, mas, sem dúvida, entre o primeiro e a África, o que constitui um avanço necessário frente à tradição de política externa brasileira, voltada, de maneira absorvente, para a Europa e os Estados Unidos.

O Presidente Armando Emílio Guebuza, que governou por dois mandatos e sucedeu a Joaquim Chissano, ao se despedir de sua passagem pela Presidência da República, destacou sobremaneira a questão do combate à miséria, à pobreza e à fome, presente nos Programas Quinquenais do Governo – PQG e nos Planos Econômicos e Sociais Anuais – PES. O chamado capital humano foi destacado em seu discurso, segundo o esclarecimento de que a interdependência dos direitos humanos, em uma perspectiva de afirmação da cidadania, reclama a unificação de políticas públicas. É a unidade sistêmica da promoção da saúde, da nutrição e do treinamento, porém, associada ao fomento de máquinas, instalações e transportes, à ampliação de estradas, energia, água potável e saneamento, à expansão das terras cultivadas e dos solos saudáveis, à construção de um quadro jurídico estável, com legislação mercantil e prestação de serviços públicos de qualidade e à busca coletiva e continuada de conhecimento. (Presidente Guebuza despede-se afirmando ter cumprido a sua missão de lutar contra a pobreza em Moçambique, *in*: <http://www.verdade.co.mz/de> 25 de agosto de 2014).

Se um reconhecimento é possível neste domínio das políticas públicas de combate à miséria, à pobreza e à fome em Moçambique, com certeza é que essas políticas foram transformadas em políticas de Estado, em um encadeamento sólido das administrações de Samora Machel, Joaquim Chissano e Armando Guebuza, em processo de confirmação na jovem gestão de Filipe Jacinto Nyusi. Entre os dez desafios administrativos de Moçambique, o combate à fome e às doenças sempre esteve colocado no rol dos deveres estruturantes do Estado, de maneira a permitir constatar na administração Guebuza esforços continuados para debelar a fome, buscar a segurança alimentar e nutricional, ampliar a capacidade produtiva, consolidar a Revolução Verde – RV e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrário – PEDSA, chegando à instalação da Agência do Desenvolvimento do Vale do Zambeze (Verdade, 2014).

Assim, foi criado em 2007 o Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, pelo Decreto do Conselho de Ministros N.º 90/2009, herdeiro das políticas advindas da gestão Chissano e que se legitimou como impulsionador da crescente produção agrária, com os

excedentes de produção de milho e de mandioca, que passaram de culturas de subsistência para culturas de rendimento. Esses resultados estão conectados com a difusão de novas tecnologias agrárias, sistema de irrigação, iniciativa de combate às pragas e doenças, aumento de produtos pecuários, produção e comercialização de hortícolas, estímulos à avicultura, desenvolvimento da piscicultura, a qual cresceu 15% ao ano, entre 2005 e 2013 (Verdade, 2014).

Nada do que foi alcançado – e o que tem por ser feito é muito maior – o foi sem um trabalho psicossocial de mobilização da sociedade, motivando-a e empoderando-a para participar da construção de realidades novas e transfiguradoras dos cenários de miséria, de pobreza e de fome. Como as catástrofes naturais têm castigado Moçambique, das secas às enchentes, o estímulo à solidariedade, por meio do voluntariado, conquistou espaço entre as políticas públicas de fomento à defesa civil. Como os programas de combate à fome e de segurança alimentar têm evoluído, de alguma maneira vêm repercutindo nos cenários de melhoria do quadro de saúde, com a diminuição de doenças diarreicas e de casos de malária e cólera.

É de se registrar também que a chamada cobertura vacinal de combate ao sarampo, à poliomielite, meningite e hepatite B cresceu de 44% para 75 %, no espaço de 2012. Observe-se, finalmente e sem triunfalismo – posto que o desafio ainda é muito maior do que aquilo já realizado –, que a transferência de poder e de autoridade para a comunidade organizada nos distritos, acreditando em sua capacidade empreendedora, parece ser um traço dos mais positivos das políticas públicas de combate à miséria, à pobreza e à fome em Moçambique, desafiado a ter a confirmação do tempo, reconhecidamente o senhor da razão.

## **5 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À POBREZA E À MISÉRIA NO BRASIL**

### **5.1 Introdução**

O presente capítulo tem como finalidade refletir sobre as percepções que técnicos, acadêmicos, religiosos e intelectuais brasileiros formularam a respeito das políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria, desenvolvidas no Brasil, dos Governos Fernando Henrique Cardoso aos Governos Luís Inácio Lula da Silva.

Em busca de uma estratégia organizada de coleta de dados, a solução encontrada nesta pesquisa foi a de construir um questionário com 10 perguntas, o qual foi submetido aos depoentes, permitindo que diferentes perspectivas aflorassem a respeito de problemas similares, contidos no instrumento que subsidia a presente análise.

### **5.2 ANF: O sindicalista Lula e o cepalino FHC panfletavam juntos nas portas de fábrica do abc paulista**

O primeiro dos respondentes foi o jurista, consultor legislativo e professor universitário ANF, que considerou que a inspiração dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria no Brasil resultou de um “imperativo republicano, e moral, de viabilização de uma sociedade menos desigual”. Segundo o entrevistado, trata-se da busca de “uma sociedade mais homogênea, que respeite patamares mínimos da dita dignidade da pessoa humana”. Ou seja: as referidas políticas públicas estariam afinadas com “uma constante valorativa que dá sentido ao texto da Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988”.

Quanto ao papel pessoal de Fernando Henrique Cardoso e institucional do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, para ANF ambos se articularam com uma tradição brasileira, visível nas décadas recentes, de combate à dívida social, especialmente a da fome. O entrevistado destacou o papel do sociólogo Herbert José de Souza, bem como, no partido tucano, do intelectual Hélio Jaguaribe, cujo livro, publicado em 1990 e intitulado *Brasil: reforma ou caos*, levantava o debate coletivo e trazia consigo “propostas de mecanismos de transferência de renda para os menos favorecidos”.

Do discurso de ANF se depreende uma percepção equilibrada, segundo a qual “o sucesso de FHC como Ministro da Fazenda permitiu que chegasse à Presidência da República gerindo o Plano Real e seus resultados”. Coube ao entrevistado destacar a conexão entre a

estabilidade econômica e as políticas compensatórias: “Com a estabilização da economia, surgiram as condições e possibilidades para que as políticas compensatórias do Governo FHC, especialmente voltadas às classes C, D e E, fossem implantadas com sucesso”. Isto é: na percepção do respondente houve um recuo quanto à origem das políticas sociais, advindas, a seu juízo, das administrações tucanas.

A ser perguntado sobre o papel pessoal de Luís Inácio Lula da Silva e institucional do Partido dos Trabalhadores – PT, nas políticas de combate à fome, à pobreza e à miséria, ANF recordou que “o então sindicalista Lula e o docente cepalino FHC panfletam juntos nas portas de fabricas do ABC paulista”, segundo o testemunho de “uma célebre fotografia do início dos anos de 1980”. Os dois partidos – PT e PSDB –, na recordação do entrevistado, partindo de histórias distintas, o primeiro, do movimento operário grevista e das comunidades eclesiais de base, da teologia da libertação na Igreja Católica, e o segundo, de uma dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, com orientação socializante e com a defesa do mercado, foram muito próximos. A prova maior está em que, “no segundo turno, Mário Covas apoiou um Lula muito mais à esquerda do que o Lula ocupante da presidência, no início dos anos 2000”. Qual é o resultado? “Mesmo com o apoio do PSDB no segundo turno, o PT foi derrotado nas primeiras eleições presidenciais, em 1989, após o longo período militar”.

O que teria acontecido no relacionamento das duas agendas? “A *realpolitik*, epidérmica do presente – em um tempo histórico mais frívolo, imediatista e líquido – acabou por afastar os dois partidos, que passaram a polarizar as eleições, nacionais e locais, desde os dois governos FHC”. Para ANF, da similitude Lula passou à diferença. E mais: “O papel institucional do PT, portanto, aproxima-se do papel exercido pelo PSDB”. Só que, segundo o entrevistado, pessoalmente Lula foi levado a assumir um papel messiânico: por ser “operário de chão de fábrica”, nascido “migrante nordestino, pobre e assujeitado às agruras da fome”, carregando consigo, “na carne e no espírito, todas as vicissitudes presentes na Vida Severina”. Nasceu a mística do “condutor das massas”, com uma biografia que supostamente lhe autorizava a dividir, “enquanto operador da política especialmente legitimado”, a sociedade brasileira em nós e eles, como defensor dos pobres e oprimidos.

Ao ser indagado sobre as concordâncias e discordâncias relativas aos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria no Brasil, com ressonância no Parlamento e na Sociedade, ANF chamou a atenção para os gritantes “níveis de desigualdade social no Brasil”,

responsáveis pelo “consenso, construído no tempo, em favor do uso de programas de combate à fome, à pobreza e à miséria”. Logo se compreende qual o foco do entrevistado, ao vincular a “melhora das condições de vida dos pobres e miseráveis”, àquilo que denominou de “pauta estatal”, a sugerir que as políticas públicas compensatórias exigem um Estado Social de Direito, reclamam um Estado Democrático de Direito.

ANF registrou os pontos de resistência aos programas de transferência de renda enquanto expressão local do pensamento conservador que circula no mundo e rejeita as políticas sociais, por tê-las como exemplos de geração do vício e da preguiça, da passividade e da dependência. Para essa linha de atitude política contrária às políticas sociais por meio de preconceitos, “o Estado, de um modo indesejável, transfere o fruto dos esforços da população economicamente ativa, que, sem ser consultada, termina por sustentar, por via tributária, a vida amena dos desocupados”. O entrevistado destacou que o debate permeia tanto a sociedade civil quanto a sociedade política, reconhecendo que os “grupos e partidos” que administram os “benefícios sociais” terminam por tirar vantagem, “eleitoralmente”, de sua existência, tendendo a manter-se no poder.

No tocante ao custo financeiro e aos benefícios derivados dos programas sociais, ANF considerou indispensável a sua conquista, bem como manutenção e desenvolvimento, “para que países de sistemas políticos formalmente democráticos atinjam a ansiada democracia econômica”. Pesando e medindo, o entrevistado considerou que somente “0,5% do Produto Interno Bruto – PIB basta para retirada de milhões de cidadãos das formas mais extremas de pobreza”. De um ponto de vista moral e especulativo, o entrevistado considerou que, se houvesse uma sociedade profundamente voltada à promoção da vida e da dignidade da pessoa humana, ela “decerto aceitaria quadruplicar ou quintuplicar este tipo de política compensatória”.

Nesse diapasão, ANF respondeu que “a sustentabilidade macroeconômica dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, em tempos de crise, sem dúvida reclamam uma vontade política de realizar a aposta histórica no mais rentável e seguro fator de produção, qual seja, o próprio ser humano”. Em termos límpidos: a manutenção das políticas compensatórias é um investimento, com resultados muito mais positivos, do que não garantir o acesso à desejável educação, cuja falta acaba por transformar o homem comum “em fardo para as forças produtivas” e para a sociedade em geral. Até por uma racionalidade contábil, o melhor seria evitar “algum contingenciamento ou regresso aos programas de

transferência de renda aos deserdados da sorte” e aprofundar a “instrução de alto nível – humanística e técnica – a todos os cidadãos”, pois, para o entrevistado, “a melhor aposta é ir muito mais fundo na tarefa de elevação dos níveis socioeconômicos da base da sociedade brasileira”.

Perguntado sobre a transição da sociedade agrária e tradicional para a sociedade urbana e industrial no Brasil e sua repercussão sobre o perfil da fome, da pobreza e da miséria, ANF não vacilou em responder que a referida mutação representou, no passado século XX, “a mais importante transformação brasileira”. Para si, entre as duas grandes guerras, as políticas manufatureiras e nacionalistas vingaram no país, urbanizando-o, mas de maneira deformada, desde que o campo expulsou o homem e foi mantida a política da antirreforma agrária, para a preservação da concentração de terras. A resultante, nas palavras do entrevistado, à falta de “uma ocupação racional do solo urbano”, foi que “as favelas, precárias e improvisadas, proliferaram em todo o Brasil”.

Para ANF, a fome se manifesta de maneira desigual entre a cidade, inchada, e o campo, vazio, coisa que acontece “até mesmo nas unidades federais mais ricas, como São Paulo”, onde está presente a “precarização do labor, não raramente sem qualquer registro em Carteira de Trabalho”. Para o entrevistado, “a dissolução dos laços de solidariedade”, visível em todas as “cidades dos anônimos”, na realidade brasileira, “aumenta a precarização da vida”. Em que termos? Nos termos evidenciados “no abandono de menores, no aumento do número de moradores de rua e na disseminação do uso de drogas danosas à saúde humana, como o crack”.

No tocante ao impacto dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria no Brasil, e sua repercussão na pirâmide social, ANF vislumbrou um negativo – “a possibilidade de uso de uma política social de Estado para fins partidários e eleitoreiros” – e outro positivo – “a diminuição da pobreza e da miséria no Brasil” –, com a ressalva de que se considerou que a primeira hipótese “parece não se confirmar”. De mais a mais, o entrevistado não deixou de sublinhar a sua crença na educação para a juventude, especialmente feminina, como “a melhor ferramenta para transformar profundamente sua vida, em todos os sentidos”.

Quanto ao perfil da pirâmide social no Brasil e a existência de uma nova classe média, constituída por aqueles que saíram da pobreza, em razão das políticas públicas em questão, ANF foi direto ao ponto e declarou tratar-se de “uma baixa classe média”, sem estabilidade, correndo “riscos reais de regresso no seu bem-estar material, por conta da presente crise

econômica, ou de crises futuras”. Para o entrevistado, em síntese, a baixa classe média, com os aludidos problemas, foi “reconfigurada em sua extensão”.

Confrontado, finalmente, quanto ao que fazer para avançar a inclusão social no Brasil, melhorando os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, ANF apregoou o combate a tudo quanto possa significar “a insensibilidade e a indiferença”, com a promoção do que se encontra “na empatia, no amor ao próximo e na ação política benigna”. Para o entrevistado, sem dúvida, há a necessidade de se “estabelecer um consenso nacional sobre a imperiosa necessidade de erradicarmos, por completo, a fome e a miséria no Brasil”, pois, onde há miséria, “o fracasso é da sociedade”. Para si, trata-se de uma vergonha, que exige “compreensão holística, humanista, profunda e emancipatória” incessantes, “até que ninguém, nunca mais passe fome no país”. E ainda, para ANF, a solução não possui fronteira, cabendo “transformar o objetivo nacional de erradicação da fome e da miséria em um projeto mundial”. O entrevistado resgatou a denúncia do poeta Manuel Bandeira e terminou as palavras com o poema:

### **O Bicho**

Vi ontem um bicho  
Na imundície do pátio  
Catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa,  
Não examinava nem cheirava:  
Engolia com voracidade.

O bicho não era um cão,  
Não era um gato,  
Não era um rato.  
O bicho, meu Deus, era um homem.

### **5.3 JCO: 2003-Uma vontade política expressa de retirar 40 milhões de pessoas da extrema pobreza**

Quanto à entrevista de JCO, o primeiro aspecto a ser considerado, foi o de que, para si, a fome, a pobreza e a miséria, enfocadas por “grandes autores, como Josué de Castro, Dom Helder Câmara, Milton Santos”, constituem “uma temática histórica”. O esforço real, de colocar “alguns recursos públicos para amenizar essa situação”, começou, conforme observou o entrevistado, “dentro” do governo FHC (1995)”. E ponderou ainda: “se não estou enganado”. Eis a ponderação: “É o primeiro ensaio de recursos públicos direcionados para

trabalhar um pouco mais esta questão da fome, pobreza e miséria”. Em que perspectiva? Na “perspectiva de transferência financeira para a população, para quem realmente está precisando”.

O contraponto, entretanto, apresentado por JCO, que é pessoa versada em segurança alimentar, logo transpareceu: 2003 foi um marco novo, pela ascensão de “um governo popular no Brasil”, o qual revelou “uma vontade política expressa de retirar 40 milhões de pessoas que viviam na situação de pobreza, de extrema pobreza, digamos assim”. De um ângulo institucional, o entrevistado demarcou a diferença com a criação, ainda em 2003, do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA.

Para JCO, a biografia do Presidente Lula é uma chave explicativa da vontade política deliberada “de acabar com isso”. O condutor máximo do país exprimia “a vivência dos governantes da situação de fome”. Era o Lula “de uma região pobre”, o qual conheceu “situações de migrações”, sabendo “o que é a pobreza”, pois “viveu a pobreza”, conhecendo como ninguém “os sintomas dessa doença”. Para o entrevistado, da biografia em pauta nasceu a decisão de “colocar recursos públicos para essas 40 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza”.

JCO radicalizou o discurso e tipificou as políticas sociais do governo FHC como expressão da “visão neoliberal”, assim retratada: “fazer com que aquelas pessoas se mantivessem naquela situação de inferioridade”, decidindo que “o recurso público entraria enquanto ajuda, enquanto favor”. O entrevistado lançou mão de duas caricaturas contrastantes: a da era FHC – “eu estou a fazer um favor para que vocês se mantenham vivos” – e a do ciclo Lula – “quero tirar aquelas pessoas daquela situação e fazer com que elas sejam os próprios protagonistas da sua vida” – para denunciar uma corrente viciosa e aplaudir uma tendência virtuosa.

Perguntado sobre o programa Fome Zero, JCO, contudo, ao prolongar o seu raciocínio, garantiu: “eu tenho críticas, porque em minha opinião o programa não avança, ele fica no patamar apenas de transferência dos recursos”. Quase esquecido do que falara em protagonismo de vida, o entrevistado denunciou a falta do segundo e do terceiro momentos, isto é, para além da transferência de recursos, realizar “a capacitação” e preparar para “o mercado”. Sucede que a superação do programa Fome Zero (“uma população devendo favor”) aconteceu, segundo JCO, com o programa Bolsa Família (“na perspectiva da libertação: para que as pessoas consigam se enxergar enquanto seres humanos”).

Ao acreditar nesse salto de qualidade, esse especialista em segurança alimentar combateu a “visão de uma determinada população”, segundo a qual, “por via desses programas sociais, a população ficou mais preguiçosa”, e “não quer mais trabalhar”, se tornando “uma população ociosa, uma população de vagabundos”. JCO se contrapôs ao referido entendimento, com a observação de que os acusadores fazem parte de uma casta “que vinha utilizando a mão de obra desse contingente como trabalho escravo”, e, não mais a encontrando à sua disposição, prefere caluniar os desvalidos. Entretanto, os beneficiários possuem uma percepção libertária, segundo o entrevistado, dos programas sociais, podendo resistir à sua espoliação: “o programa governamental PBF já garante alimentação da minha família”, portanto, “eu já não me suborno mais a você com trabalho escravo”. A conclusão do entrevistado foi eloquente: “agora eu tenho a minha liberdade”.

JCO também reconheceu a pouca significação financeira dos custos dos programas sociais: “o PBF representa apenas 0,4% do PIB brasileiro”, o que, “em termos de valor é uma migalha”. A consequência daí retirada pelo entrevistado é a de que não foi o “PBF sozinho que tirou o Brasil do mapa da fome”. Ao contrário, para si foi construída uma concertação de políticas públicas em “3,5 mandatos”, a contar de 2003: “São um conjunto de programas que vêm trabalhando nesse sentido de combate à pobreza, à miséria e à fome”. O entrevistado fez questão de destacar “que houve uma clara intenção”, que não foi “uma questão que caiu do céu”, resultando, isto sim, de “vontade política, que apareceu com a chegada de Lula ao poder”.

Para o especialista em segurança alimentar, com 0,4% do PIB foram retiradas de “30 a 40 milhões de pessoas da linha da pobreza”, logo aparecendo quem reclamasse e criticasse o resgate dos excluídos, permitindo-lhe perguntar: “Qual é o custo da despesa dos débitos do agronegócio?” O entrevistado recordou que as crianças dos beneficiários necessitam frequentar a escola, mudando o cotidiano do infante pobre, fato que desagradou a muitos, que deixaram de ter “o tempo dele todo para explorar”.

Na visão de JCO o Programa Bolsa Família tinha três etapas: a primeira, de transferência de renda; a segunda, de capacitação profissional; e a terceira, de colocação no mercado. O entrevistado criticou a gestão das etapas, ao dizer que a visibilidade da “transferência dos recursos” e sua ressonância política freou as demais fases, frustrando os melhores resultados, posto que, se tivessem sido respeitadas, “hoje nós teríamos pessoas capacitadas para ingressarem no mercado de trabalho”. E mais: para o estudioso de segurança

alimentar, “esse recurso que continua a ser investido nas famílias cada vez mais iria diminuir”, por uma simples razão: “as pessoas não iam necessitar mais dele”, uma vez que, “a partir do seu trabalho, iam dispensar os recursos do governo”.

No tocante à crise, entre avanços e recuos, o entrevistado considerou que há “menos de 5% de brasileiros desempregados”, enquanto que existe “mais de 20% da população da Espanha desempregada”, mesmo assim, ali “não estão falando de crise”. JCO, de outro ângulo, não endossou a ideia de mudança no perfil da fome, da pobreza e da miséria no Brasil, apontando para o fato de que, “mesmo nesse governo popular, a reforma agrária andou muito lenta, mas muito lenta mesmo, desde Lula até agora Dilma”. O entrevistado destacou a concentração empresarial da terra como um dos grandes e intocados males do país, desnorteando a luta dos sem-terra, os quais não lutam contra um latifundiário, mas “com empresa com vários donos”, ou seja, “você fica sem saber com quem brigar”. Se fato novo existe, ele está “no novo jeito de fazer agricultura nos arredores das cidades”, com os expulsos do campo, que permanece fechado e controlado agora pelas empresas.

Com o Programa Bolsa Família, para o especialista em segurança alimentar, a grande mudança residiu na ampliação da capacidade de negociação do pobre: “eu tenho o que comer, não vou morrer de fome”. Portanto, tendo o que comer: “Só vou trabalhar para você por uma diária de 20 ou 30 reais, se outra pessoa não me pagar 40 ou 60 reais, aí eu vou para você, caso contrário não”. De tal maneira que, para JCO, “com FHC, com Lula e hoje no governo Dilma”, a maior questão foi a comida, ou seja, “o grande resultado positivo é a saída do Brasil do mapa da fome da FAO”. Contudo, o entrevistado ponderou “que em determinados lugares ainda tem pobreza, ainda tem muita fome”, com “cinco ou 6 milhões de brasileiros nessa situação de extrema pobreza”. Mesmo assim, um resultado foi por si reconhecido: “Esse para mim é o grande legado. Tirar o país do mapa da pobreza”.

Em seguida, JCO não subscreveu a ideia de que os que fugiram da exclusão social da extrema pobreza passaram a fazer parte da classe média, que no Brasil constitui “uma faixa da população que tem as suas regalias: casa própria, de 2 a 3 carros na garagem”. Para o entrevistado, ganhar “um salário mínimo” e “comprar um celular, uma televisão em prestação”, não transforma ninguém em classe média, apenas coloca a pessoa “numa faixa intermediária”, que não é “de extrema pobreza, mas também não é uma classe média”. O especialista em segurança alimentar, pensando em termos de maioria, considerou que “nesse pedaço da pirâmide, não tem regalias”, pois a maioria “não tem casa própria”, nem “tem

acesso a escola de boa qualidade” e, muito menos, às “Universidades públicas”. Em resumo: está faltando “continuar com os programas na perspectiva de treinamento, capacitação e na perspectiva do mercado de trabalho”.

JCO foi taxativo: “Agora existe uma classe intermediária entre pobres e classe média”. Avançar para o entrevistado é o grande desafio. Como? Superando a “mera transferência de recursos” e buscando “ir para os outros dois patamares: que é o de capacitação e qualificação”. E mais: enfrentar o desafio do mercado de trabalho, que consiste em: “Abrir vagas nessa possibilidade de incorporar essas pessoas no mercado de trabalho”. Na visão do especialista em segurança alimentar, muita “denúncia infundada” tem levado os programas sociais a sofrerem “algum retrocesso”, para “melhorar os controles do governo”. No balanço final de JCO transparece que “ainda existe pobreza no país” e que “as políticas sociais não são suficientes”, pois “têm lugares nesse brasilão que ainda carecem de tudo”, os quais vivem “em situação de fome, pobreza e miséria”. Tanto é verdade que existem “avanços que essa política teve” como “o que precisa ser feito ainda”.

#### **5.4 OONS: Grande ou pequena, tudo é corrupção, mas a sociedade quer que os problemas sejam resolvidos, doa a quem doer**

Para OONS, que é técnica graduada do sector educacional, o Programa Bolsa Família é herdeiro dos esforços nacionais em favor da alimentação escolar, os quais chegaram a um arranjo favorável ao “melhoramento da parte psicológica, psicossocial e de nutrição”. A experiência tem mais de 50 anos e fomentou a agricultura familiar, que vende 30% dos produtos adquiridos para alimentação escolar, que, no momento, “atinge todos os cinco mil municípios dos 27 Estados”. A entrevistada considerou que FHC compreendeu que, em resolvendo os problemas econômicos, isto “faria com que as famílias melhorassem as condições de vida”. Para a educadora em questão, “foi um papel que ele fez e muito bem”. Ou seja: “Ele fez com que o Brasil tivesse um fôlego”.

OONS recordou que na era FHC já havia a “metodologia de repasse de recursos”, ainda que fosse “um programa suplementar”, que “chegou a ganhar alguns prêmios”, sem que estivesse “aliado a nenhum outro programa de combate à fome, à pobreza e à miséria”. Em síntese, “não era uma rede”: agora “tem uma rede onde há vários programas com objetivos parecidos”. A mudança aconteceu, para a educadora, porque “o Brasil já estava num cenário mais interessante, já tinha um cenário mais estabilizado”, fato antecedente que permitiu que, de Lula para diante, se tornasse possível “colocar em rede esta questão de combate à fome”.

Para OONS, um sinal de mudança foi a valorização das nutricionistas, com a ideia de alimentação saudável, agora integrantes de uma exigência legal de que todos os cardápios tenham a sua elaboração, fazendo com que “todos os Estados e Municípios vinculados ao programa” devam “ter obrigatoriamente um nutricionista”. Logo a educadora vinculou essa atitude às políticas desenvolvidas pelo Ministério da Saúde, chamando atenção para o fato de que tudo se desenvolveu segundo um “aspecto nobre”, qual seja, a “conservação dos hábitos regionais”.

Mais crédula na mobilidade social, a técnica em educação tem em vista que “as pessoas hoje, mesmo as famílias de classes mais baixas, elas ascenderam a outros níveis, elas tiveram a oportunidade de viajar e viram como muitas coisas acontecem lá fora”. Para si, a consequência disso é que “o Brasil é um Brasil diferente”, em que as pessoas “já participam mais e não aceitam fácil qualquer conversa”, a demonstrar que “o brasileiro já não tolera a corrupção de quem quer que seja”. Em conclusão: “Mudou muito a mentalidade brasileira”. A entrevistada, contudo, reconheceu que “o brasileiro ainda não disse qual é o Brasil que ele quer”.

Nesse contexto, OONS identificou nos programas de combate à pobreza, à miséria e à fome problemas graves, como o da seleção, o do acompanhamento, o do planejamento e o da conclusão. Trata-se da entrada de quem não necessita da condução espontânea dos benefícios, do planejamento feito de maneira improvisada e da permanência no programa de quem dele não necessita mais, impedindo, quanto às famílias, a “inclusão de outras que realmente precisam”. O retrato do mal foi fixado: “Tem famílias que são eternizadas, entram e ficam por aí”, quando o quadro é outro agora: “A sociedade quer que os problemas sejam resolvidos, doa a quem doer”. É esta a visão da educadora: “O grande problema para mim reside aí: deficiente planejamento e corrupção”. Quanto a este capítulo, a visão da formuladora de políticas públicas foi taxativa: “Mas hoje o próprio brasileiro já não está aceitando mais o jeitinho, porque jeitinho é a corrupção”. Em conclusão: “Não existe pequena, média, grande corrupção, tudo é corrupção”.

OONS voltou à carga: “Os programas não têm que ser eternos” e os “beneficiários precisam ser alterados”. O mal para si pode ser remediado com “o planejamento que nós precisamos”, em nome da sustentabilidade”, compreendendo a natureza da exigência maior: “vamos ter que vencer um problema que é cultural no Brasil, que é a corrupção”. Esta questão preocupou profundamente a educadora, que levantou a bandeira do repensar: “Aonde o Brasil

deve largar o seu passado e pensar o que ele quer ser no futuro”. De qualquer maneira, na avaliação da pedagoga um passo à frente foi registrado: “Esse problema de miséria melhorou, você vê menos pessoas na rua a pedirem esmola, vemos mais pessoas trabalhando, nem que seja lavando carros”. A mudança tem conexão com o mercado: “Todos precisam de participar do mercado, é assim o país ganha”.

Na análise de OONS, diversos tópicos foram acrescentados na agenda da consciência social brasileira, a exemplo do combate ao desperdício alimentar, da exigência de alimentação de qualidade e da compreensão de que a alimentação saudável é um direito de todos: “Os programas tiveram um impacto positivo, porque as pessoas pararam de morrer por causa da fome”. A educadora advogou a tese de que a maior questão a ser enfrentada é viabilizar o Brasil: “Com um país economicamente viável, ele vira viável para todo o mundo”.

Pontuando a sua visão, a técnica do setor público registrou que “de 2003 até aqui o país foi voltado para a parte social”, não apenas com o combate à fome, mas também com a educação e a política de quotas: “Veja a questão das quotas, tem as suas críticas, mas é uma dívida social que tem de se pagar”. O interessante é que a educadora defendeu os brancos da injustiça das quotas: “Temos branco que é pobre desde que nasceu, proveniente de uma geração de pobres, avós, pais, mães, todos na linha da pobreza e não se pode beneficiar porque teve o azar de nascer branco”. OONS colocou a si mesma como referência, mestiça de europeu e de índio: “O meu filho pode entrar nas quotas, mesmo não precisando, mas porque a minha descendência dá-lhe essa possibilidade”. E assim “acontece nos programas de combate à fome”. Então, a educadora argumentou que todos, brancos, pretos, pardos, são brasileiros, necessitados de um outro olhar como “país miscigenado”: “Nós não somos um país que tem que privilegiar grupos, nós somos todos iguais”.

Na visão da entrevistada, o Brasil precisa de melhor planejamento e de combate à corrupção: “Resumindo, o Brasil precisa se rever”. De que forma? “Parando com esse discurso de reparar coisas, e pensar num país que queremos ser hoje e amanhã”. Quando confrontada com a direita e com a esquerda, a educadora não vacilou: “Nós vimos ruir muitas ideologias, muitas máscaras caindo, porque estão fazendo brasileiro repensar”. Como? Por força dos fatos: “Ter que admitir que um governo que sai do povo e que passou pelas mesmas dificuldades do povo, na hora que teve a oportunidade de pensar num país diferente, fez, se não igual, até mais”. OONS visualizou os movimentos de protesto de rua e observou a sua tendência autônoma frente tanto à direita quanto à esquerda e recordou que os “partidos que

se infiltraram foram expulsos”. Diante do quadro em mudança e da necessidade de compreendê-lo, a educadora sentenciou: “Agora a gente precisa dos estudos”.

### **5.5 DSB: Vale leite, Vale gás, Vale isto, vale aquilo são coisas que não são estruturantes, no país do pior congresso de todos os tempos**

DSB, servidor do Centro de Excelência Contra a Fome, renovou a percepção de que coube ao governo FHC, principalmente, a vitória na luta em favor da “estabilização da economia do país, de combate à inflação, estabilização monetária, lei de responsabilidade fiscal e uma reorganização da economia do país depois de sucessivos processos de hiperinflação”. Enfim, “o foco econômico”. E ainda: “Durante o governo FHC havia algumas ações focais, de ajuda humanitária, diria assim (vale leite, vale gás, vale isto, vale aquilo), entenda, são coisas que não são estruturantes”. Para o entrevistado, começou ali a “vontade de querer sair da conotação de ser um país periférico, que foi administrativamente avançada pelo “papel de Lula, de institucionalização de programas” sociais.

Segundo o entrevistado, o presidente petista tinha “na ponta da língua, como lema da sua governança, não só no discurso, mas nas ações concretas nesse sentido, fome zero”. O que queria o chefe do governo? Desejava que, no final de sua gestão, os excluídos pudessem “ter no mínimo três refeições decentes (café da manhã, almoço e jantar)”. O gestor de programas internacionais de combate à fome externou o seu reconhecimento quanto ao papel do presidente Lula: “O seu interesse era muito forte com relação ao combate às desigualdades, à fome, à pobreza e à miséria”. DSB, pensando em desigualdades sociais, desnutrição infantil, e retirada de contingentes da miséria, logo foi categórico: “O governo Lula é incomparável em relação a qualquer outro governo que o Brasil teve”. Trata-se, na verdade, de uma comparação com o governo FHC e as hipóteses, não confirmadas, de seu desdobramento com José Serra e com Geraldo Alckmin: “O PSDB disse que eles criaram as condições, muito bem, porque estabilizou a economia, pode ter criado as condições”, para si, sem garantia de que fossem instituídos os programas sociais: “A resposta é não, porque nunca houve interesse por parte desse partido, dessas pessoas, no combate à pobreza, à miséria e à fome”.

DSB dividiu as águas, até mesmo em sentido contrário ao exposto na teoria da dependência, atribuindo a seu autor uma formulação conflitante com o seu enunciado: “FHC tem um discurso de que o Brasil nasceu para não ser um país líder, o Brasil nasceu para ser um país periférico, esse é um discurso e continua sendo do grupo”. O contraponto ao referido argumento foi encontrado no presidente petista: “O Lula tinha um discurso de que não, o

Brasil nasceu para ser um país líder”. E qual o efeito do discurso lulista? Para o entrevistado, com forte crença no poder da retórica, “foi exatamente esse discurso que levou o Brasil a ser realmente respeitadíssimo naquele período, e com os resultados todos alcançados em pouquíssimo tempo”.

A ênfase do gestor internacional sublinhou o que lhe pareceu básico: “O Brasil nunca pôs tanto dinheiro em programas sociais, como aconteceu no governo Lula”. O grande efeito, na visão do entrevistado, foi a efetiva expansão da classe média: “O Brasil cresceu porque, em sua maioria, as pessoas começaram a sair da pobreza e começaram a ingressar na classe média”. E com posicionamento diverso, até mesmo dos que mais legitimaram a era Lula, o entrevistado exaltou o efeito classe média: “Essa classe que, por natureza, consome e paga mais impostos, e assim a arrecadação é maior, daí mais dinheiro, é um ciclo virtuoso, isso é inegável, esses avanços são inegáveis”. DSB destacou que o passado só tinha um interesse: banqueiros. Foram governos que repetiram “essa mesma ladainha, que não leva o país a lugar nenhum”, isto é: “Diminuir o tamanho do Estado, privatizar, agradar bancos, banqueiros”, de acordo com as políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, em coisas “que só levaram o país cada vez mais a falência”.

O pronunciamento do entrevistado encontrou a raiz de tudo: “O legado dos colonizadores é o legado português, então, todos estão acostumados a ter quem vai mandar e quem vai servir, razão pela qual “não há interesse do senhor FHC, PSDB, de fazer qualquer tipo de política social”. Essa atribuição do gestor internacional, sem dúvida, foi das mais radicais, pois significou a atribuição de valor zero, por exemplo, ao programa Comunidade Solidária e ao papel de Ruth Cardoso. O olhar do estrangeiro logo identificou onde as águas passaram a estar divididas: “Naquela época, se você olhasse para esta janela aqui deste escritório, você veria um monte de crianças na rua pedindo esmola, comida, ou simplesmente andando na rua”. O que houve de mudança? “Hoje, pode olhar: você não encontra uma criança pedindo alguma coisa na rua”. Qual é a razão? “Por conta das políticas sociais: isso eu não me canso de falar e falarei para quem quiser ouvir, porque é fato”.

DSB se antecipou as circunstâncias e criticou o vice-presidente de Dilma Rousseff: “Michel Temer disse que vai focar nos 10% da população mais pobre: é de uma ignorância tremenda esse tipo de argumentação, o desconhecimento do que ele está falando”. Ao discutir o quadro político, o gestor internacional, frente ao afastamento da presidente petista por parte da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi cirúrgico: “Acredito que o nosso

Congresso é o pior Congresso de todos os tempos que o Brasil já teve”, pois, o debate do *Impeachment* não passou, para si, de um “show de horrores”. Revalidando os programas sociais, no Brasil e no mundo, inclusive do ponto de vista financeiro, o entrevistado proclamou que “são muito baratos”, reconhecendo ainda uma verdade básica: “Investir em pessoas é o melhor investimento que se pode fazer”. O gestor internacional encontrou uma inspiração estadunidense no conservadorismo brasileiro, de condenar que se confira 75 Reais a uma família, sob a alegação de é esmola e fomenta a preguiça: “É um tipo de pensamento que vem dos EUA – *Winners and losers* – e que o brasileiro adora colocar”.

O entrevistado, regra geral, não encontrou problemas no programa Bolsa Família: “Isso é uma mentira deslavada”. Para si, existe uma grande fluidez de famílias entrando e saindo do programa, e, sobretudo, mudando de vida, pois a “grande maioria conseguiu botar os filhos pela primeira vez na Universidade, pessoas que recebiam e recebem o Bolsa Família, conseguiram entrar para a Universidade”. A mensuração da quantidade poderia levar a discutir o que é e o que não é grande maioria, mas a perspectiva da qualidade logo foi encontrada pelo gestor internacional: “Isso é sem dúvida uma saída da miséria, com a educação”, em um ciclo virtuoso, “porque filho desse graduado com certeza será graduado, isso vai ser uma bola de neve crescente”.

Outro aspecto destacado pelo gestor internacional foi o da merenda escolar, vinculado à política de agricultura familiar assistida tecnicamente, que prende o homem ao campo, dando-lhe horizontes e não permitindo a ampliação do caos urbano: “Veja que os morros cariocas são fruto disso”. Referia-se o estudioso à pobreza rural, à expulsão da terra e à migração urbana, contrastadas agora por políticas de “crédito, seguro, programa de sementes, água, luz para todos”, os quais levaram a que a agricultura familiar pudesse bater “recordes e recordes de produção de comida”, conectada à disseminação do “programa de alimentação escolar focado na compra da produção do pequeno agricultor”.

Segundo DSB, a pirâmide social brasileira era um triângulo e passou a ser um losango: “Os únicos governos que conseguiram mudar essa figura foram os anos de Lula e Dilma”. Qual o resultado? “Pela primeira vez na história do Brasil a classe média é a maioria da população”. De onde foi proveniente a mudança? Nas palavras do especialista em combate à fome, a mudança na pirâmide social decorreu de programas sociais de “apoio humanitário”, de “desenvolvimento de crédito” e “de educação, para que as pessoas deem um salto e possam, por elas mesmas, se desenvolver”. A conclusão otimista do técnico da Organização

das Nações Unidas – ONU chegou ao que lhe pareceu ser a essência do problema político brasileiro: “Era tudo o que precisavam: ter condições para se desenvolver para poder competir de igual para igual, e foi isso que deixou a elite furiosa”.

Questionado sobre melhoria dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, o gestor internacional defendeu “a manutenção, o incremento e o aperfeiçoamento das políticas sociais, como ocorreu nos últimos 12 a 15 anos”. Para si não existem duas saídas: “A única saída para a pobreza é investir em pessoas, investir na população; não existe outra saída”. E o melhor investimento nas pessoas, para o gestor internacional, sem dúvida, se encontra na educação: “Através de programas sociais de educação”. Por quê? Porque “se você não fizer isso, nunca mais o seu país vai sair da miséria”. Na avaliação de DSB: “O exemplo brasileiro foi ilustrativo desse esforço”, que, para si, explica a retirada do petismo do poder: “Agora o cuidado que todos têm que ter é com as elites, que não toleram isso, e isso ficou demonstrado no Brasil”.

A imagem do passado colonial e escravista voltou à superfície do discurso do entrevistado: “A elite não aceita essa mistura de casa-grande e senzala. A casa-grande não aceita que a senzala fique livre e possa se libertar”. Para o técnico de organismo internacional, a dominação reinante no Brasil é a da miséria e a da desinformação: “A manutenção da população na miséria é uma maneira de controlá-la”, pois “é fácil controlar miseráveis e pessoas mal informadas”. Fora desse quadro a situação se transforma: “Mas, quando as pessoas se informam, jamais você vai conseguir controlá-las, e aí é que vem a plena democracia”, indesejada pelas elites. Nas palavras quase finais de DSB, de pensamento e de atitude antidemocráticos das elites é do que se trata: “É isso que eles não querem: não conseguem ganhar pelo voto, eles só conseguem ganhar pela força”. Em conclusão: “É mais ou menos o que está acontecendo” no Brasil.

### **5.5 PAA: O sistema político contra a expansão dos programas sociais - O Brasil vai ter um retrocesso de décadas**

Quanto a PAA, que é engenheiro de formação e foi parlamentar, servidor do Senado Federal e da Presidência da República, ele logo vinculou o problema da fome à questão política, ao recordar que o golpe militar de 31 de março de 1964 foi aplicado quando João Goulart assinou um “decreto visando à desapropriação de terras no país”, conectado à ideia da ampliação da “produção de alimentos”. Tratava-se de uma dupla reforma, tanto agrária quanto

urbana, melhorando a qualidade de vida no campo (mais produção camponesa) e na cidade (mais oferta e menor preço dos alimentos).

O entrevistado destacou como referências de mudança na retomada democrática do país estes aspectos: “Paralelo à Comunidade Solidária, também no governo FHC foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a instituição do PRONAF (marcos muito importantes), ligados à agricultura familiar”. Todavia, o antigo parlamentar considerou que estes programas “tiveram grande alcance, mas isso em termos qualitativos”, pois as políticas quantitativas estavam “ligadas ao agronegócio e infelizmente até hoje é assim”. Nesse particular, o desencontro pareceu ao entrevistado alcançar o PT, que apregoava “reforma agrária, acesso à terra”, quando os “agricultores familiares, esses já têm terra” e, enquanto base do PT, eles precisavam de “crédito, seguro agrícola, comercialização e uma série de outras políticas públicas”.

PAA foi categórico: “O Programa Bolsa Família é uma renda mínima”. Quais as fontes inspiradoras? “Comunidade Solidária; Renda Mínima do Suplicy; Renda Escola; Bolsa Escola do Patrus Ananias e do Cristóvão Buarque: digamos, eles foram os formuladores dessa ideia que o Lula e o PT implementaram”. Nas palavras do homem público em questão: “Hoje no Brasil quem tem o controle social é a comunicação”. E mais: “O PBF não está consolidado no Brasil, mudou o governo e pode ir para o espaço”. Mesmo no plano dos beneficiários, a crítica do entrevistado foi contundente, pois não houve um trabalho de conscientização política: “O povo não está consciente, teve acesso ao benefício, mas não sabe por quê”. No plano parlamentar, o antigo deputado não vacilou em dizer que “a maioria é contra as políticas sociais, veja as bancadas: da bala, evangélica e do agronegócio”. Resultado: no parlamento “tem 100 defendendo o agronegócio e cinco defendendo o agricultor familiar”, num país de “quase cinco milhões de agricultores familiares”, onde “só existem cinco mil grandes produtores”.

O recuo de percepção de PAA foi direto: “No governo FHC houve abertura de mercado, sobretudo com o MERCOSUL”, do que resultou “um barateamento muito grande de produtos agroindustriais”, fato permissivo de mais “fácil acesso à alimentação”. O passo seguinte, no governo Lula, ao seu juízo, consistiu no seguinte: “Os que não tinham renda foram impactados pelos programas sociais”. No somatório do entrevistado, acima das paixões partidárias, se chegou a um resultado: “Nos últimos 20 anos há um inegável aumento do consumo no país, e tem ainda gente passando fome, mas é um pequeno número”. Na visão do

antigo servidor público da Câmara Alta, “a classe D veio para C e a A e a D diminuiram consideravelmente”, deixando entrever que acredita na expansão da classe média, com a igual diminuição dos extremos: A e D. Entretanto, “essas pessoas ainda continuam nas favelas, mas lá na favela ele tem uma TV, tem água, energia, geladeira, e está estudando na universidade”.

Em seguida, PAA considerou que, “embora a estrutura rígida ainda se mantenha”, não se pode negar que “houve uma massa imensa de 40 milhões de pessoas que se moveram da sua condição social, aumentando o consumo”. A alteração do padrão do consumo ficou explicada pelo “aumento da renda, não só da pessoa, mas da família, porque o salário melhorou ou foi impactada por um programa social (seja o Bolsa Família, seja o PROUNI, FIES)”. A chave explicativa do entrevistado encontrou o seu resumo: “Uma forma clara de redistribuição de renda ou financiamento mediante os programas”. O experiente parlamentar realizou uma identificação de problema e emitiu uma profecia sombria: “O problema crônico hoje é o problema da governabilidade”, em consequência, “o Brasil vai ter um retrocesso significativo nas próximas décadas”. Quanto à visão do experiente homem público relativamente à gestão dos programas sociais, ele não vacilou em dizer que o melhor seria ampliar “a participação da sociedade no controle, para que fique menos estatal e mais público”. Como se fosse uma legenda, o antigo servidor da Presidência da República advogou a sua causa: “O Estado banca, mas a sociedade ajuda a administrar”, o que significa “caminhar para assumir responsabilidades”.

PAA deixou escapar que o sonho para ele não acabou: “Quiçá no futuro a sociedade se organize e deixe o Estado de ser patrimonialista”. Para si a questão pareceu estar equacionada enquanto desafio a ser vencido: “A sociedade precisa ser mais envolvida para a apropriação dos programas: maior participação, maior cidadania”. Logo o entrevistado deixou transparecer que “o maior desafio é consolidar a democracia no país”, pois “os programas sociais estão a bater no teto, que é a qualidade da democracia no país”. Como se estivesse a resolver o enigma, chamado conservadorismo, ainda reinante na sociedade brasileira, o homem público em pauta foi taxativo: “O sistema político não comporta mais expansão de programas sociais”. Por quê? Logo PAA explicou a razão: “O sistema político não aceita que se continue reduzindo a desigualdade”, que ele pesou e mediu pela alteração, muito incerta, do padrão de consumo provocado pelo aumento da renda, em parte, vinda dos instáveis programas sociais.

## **5.6 TJ: Não houve a criação de uma nova classe média por meio de políticas sociais compensatórias, mas a pobreza diminuiu**

TJ é professor, sindicalista e defensor dos direitos humanos. Este membro da Central Única dos Trabalhadores – CUT considerou que a “sociedade patrimonialista sem distinção do público e do privado”, formada no Brasil, “construiu uma dívida social histórica”, que reclama, de maneira gritante, “medidas compensatórias, dentro do regime capitalista, na busca de uma sociedade justa e igualitária”. A motivação das políticas de combate à fome, à pobreza e à miséria, para ele é uma só: “Os setores populares foram privados dos mais elementares direitos condizentes com a dignidade humana”, segundo a lógica perversa do “poder segregacionista”.

Na compreensão do sindicalista, a era FHC personificou “um governo contraditório”: de um lado, desenvolveu uma “política neoliberal, do Estado Mínimo, de desregulamentação dos direitos dos trabalhadores e de privatizações dos setores estruturais da economia”, e de outra parte “deu início a alguns programas sociais voltados para a diminuição da pobreza de forma tímida”. Esquecido de que Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, presidindo a implantação do Plano Real, o professor garantiu que “o controle da inflação tomou corpo no seu governo, embora a sua criação e implementação tenha sido do governo Itamar Franco e do ministro Ciro Gomes”. Na realidade, este ingressou no Ministério da Fazenda só com a saída de FHC para disputar a Presidência da República. O sindicalista foi direto ao ponto: “O PSDB, do ponto de vista institucional, não tinha no seu programa políticas de combate à fome e a pobreza”. Na era FHC nasceu o programa Comunidade Solidária.

TJ identificou o seu patamar de mudança: “Com a vitória do governo da Frente do Brasil Popular sob a liderança do PT, com a eleição de Lula, os problemas sociais de combate à fome e à pobreza foram impulsionados de forma efetiva”. A forma de desenvolver as políticas públicas foi redefinida, gerando “maior integração das políticas sociais”, o que “alavancou outros programas correlatos, como o estímulo à agricultura familiar”. Na avaliação do defensor dos direitos humanos, mais distanciado dos problemas do planejamento e da avaliação: “A criação do Programa Bolsa Família constitui-se no maior programa brasileiro de distribuição de renda”, associado ainda ao “engajamento da sociedade civil organizada” e à “recomposição do poder aquisitivo real do salário mínimo”, do que resultou a “retirada de milhares de brasileiros de extrema pobreza”.

Quanto ao problema político da resistência aos programas sociais, o militante sindical se pronunciou de maneira objetiva: “O parlamento brasileiro tem maioria ligada aos representantes das oligarquias”. O que defendem? “O compromisso desses grupos é com interesses particulares. Não têm visão republicana com vistas à formação de uma sociedade justa e igualitária”. Na perspectiva do professor em questão, por contraste, na sociedade brasileira só há “uma parcela que compreende que há necessidade de programas voltados para a eliminação da pobreza, melhoria da educação, da saúde, como condição de construção de um projeto de sociedade”. Perguntado sobre a questão do custo e do benefício dos programas sociais, o militante sindical considerou que a sua eficácia depende “da capacidade dos gestores na ponta”, sem o que resta comprometido o seu “impacto social”.

Curiosamente, em meio à sua proclamação de mudança, o educador justificou a falta de “uma fiscalização eficiente da população” e de funcionalidade “dos órgãos de monitoramento dos programas”, pela surpreendente sobrevivência de uma realidade: “A política de favorecimento de grupos políticos, com visão patrimonialista, advinda da colonização”. Em consequência, o defensor dos direitos humanos pregou a necessidade de “medidas que combatam a corrupção de gestores e maior esclarecimento e participação da sociedade”, em especial, “dos beneficiários e dos setores organizados da população”. Sem isto, para o sindicalista vai persistir o “atraso social do Brasil”, retratado no “inchaço populacional e favelização das grandes cidades”, ou seja, nos “amplos bolsões de miséria”, de onde emana “o aumento da violência urbana”, em um cenário que configura, com certeza “uma nova forma de escravidão moderna”.

De toda maneira, TJ vislumbrou sinais de mudança com o Bolsa Família, “que junto com outros programas assistenciais, colabora para mudar o perfil da sociedade”, por ser aquele “um instrumento de minoração da insegurança alimentar e nutricional”, trazendo consigo a exigência positiva da “obrigatoriedade do país em manter os filhos na escola para recebimento dos benefícios”. Contudo, a referida mudança do perfil social não conduziu o educador a corroborar a tese da expansão da classe média: “Na minha visão não houve a criação de uma nova classe média em razão dos programas sociais compensatórios”. Por quê? “Eles são importantes, porém insuficientes para mudar o perfil social dos que viviam na extrema pobreza e na linha da pobreza”. Agora, mais liberto do mito da mudança do perfil social, o sindicalista tocou num ponto sensível: “Não se pode afirmar que essa parcela da população ascendeu à classe média quando se sabe que vive, em média, com dois salários mínimos. Quantia insuficiente para prover minimamente uma família”.

TJ, dentro do universo de entrevistados favoráveis às políticas sociais da era Lula terminou por ser uma voz singular: “Na minha avaliação, os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, por si sós, não farão inclusão social”. Para o defensor dos direitos humanos “será preciso que o Brasil estabeleça políticas de Estado na área de desenvolvimento econômico e social não excludente”. Com quais políticas? “Mais abertura para a participação da sociedade civil organizada; ampla reforma no ensino e valorização dos profissionais da educação, para que camadas cada vez maiores tenham acesso ao ensino público, gratuito e de qualidade”. Nas palavras do educador talvez ainda crente de que o estatal é público, o remédio seria: “Ampliação das instituições do ensino público, em todos os segmentos, com horário integral e que o ensino não esteja voltado somente para a visão mercantilista da formação de mão de obra para o mercado”. O ideal de ensino para o defensor dos direitos humanos ficou nitidamente estabelecido: “Esteja aberto para a pesquisa e para o desenvolvimento sustentável”.

### **5.7 RR: Fatos são fatos – a estabilidade econômica de FHC e a sensibilidade social de Ruth Cardoso mudaram as políticas públicas no Brasil**

Para RR, que é professora universitária da área de comunicação, os programas de combate à pobreza e à miséria no Brasil possuem um fundamento político: “A principal motivação é a utopia de uma sociedade brasileira mais justa e igualitária”. Provocada quanto à origem dos mais recentes programas sociais desenvolvidos pelo Estado no Brasil, a entrevistada, dividiu a sua resposta em diferentes momentos:

– Primeiro, destacou o efeito das políticas econômicas na redução da pobreza nos governos nacionais do PSDB: “O maior mérito de FHC foi o controle da inflação que resultou em uma expressiva redução da pobreza e em condições macroeconômicas para o desenvolvimento”;

– Segundo, reconheceu o papel histórico básico da Primeira-Dama Ruth Cardoso, na formulação institucional das políticas sociais emergentes no Brasil: “Além disso, o papel de FHC foi aceitar a importante e competente assessoria da antropóloga Ruth Cardoso (na época esposa de FHC), que possuía profunda preocupação com as questões sociais”;

– Terceiro, conferiu uma responsabilidade singular a Ruth Cardoso, esquecida por muitos dos entrevistados. “Assim, compreendo que o estabelecimento dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, no governo FHC, teve como principal responsável, nem FHC, nem o PSDB, mas a antropóloga Ruth Cardoso”;

– Quarto, e último, atribuiu a natureza da mudança das políticas sociais do Estado à consciência proativa da Primeira-Dama: “Ela contribuiu para mudar os rumos das políticas sociais no Brasil impulsionando a unificação dos programas de transferência de renda e de combate à fome, à pobreza e à exclusão social, como o programa Comunidade Solidária, a Rede de Proteção Social, o Bolsa Escola”.

Quando provocada a respeito da era Lula, RR distribuiu com naturalidade méritos e competências: “Com Lula e o PT a alimentação passou a ser um direito constitucional objetivado, principalmente pelo Programa Fome Zero. O Brasil superou o drama histórico e naturalizado da fome”. No tocante ao rearranjo das políticas sociais mais ou menos dispersas, os créditos devidos foram registrados: “Houve maior integração de políticas macroeconômicas, sociais e de agricultura, com particular estímulo à agricultura familiar”.

O Programa Bolsa Família foi destacado como fenômeno brasileiro e mundial, sem indicação de dados confirmatórios do patamar em que foi posto: “Ampliação da unificação dos programas sociais com a implantação do Bolsa Família que, indiscutivelmente, constituiu-se no maior programa brasileiro, senão mundial, de redistribuição de renda”. Os demais efeitos foram em seguida sublinhados: “Maior engajamento da sociedade civil organizada e aumento significativo do salário mínimo”. E mais exemplos: “O rompimento do ciclo vicioso da extrema pobreza de milhões de brasileiros, menos desigualdade e mais inclusão e cidadania”. E ainda: “Mais crianças na escola e menos trabalho e mortalidade infantil, geração de empregos, aquecimento da economia”.

RR considerou que o preconceito é o principal motivo da discordância com os programas sociais, sob a alegação de que “o Estado é paternalista, alimentando dependência e acomodação”. Registrou, porém, a entrevistada, como fato salutar, de que na sociedade brasileira existam “os que compreendem que os programas são indispensáveis para o rompimento do ciclo vicioso da pobreza, ou seja, precondição à emancipação”. Esta resposta explica por que a professora universitária elegeu o seguinte roteiro como mecanismo de sustentabilidade e defesa dos programas sociais, que devem avançar: “Combatendo a corrupção e o desperdício de alimentos, reforçando o monitoramento, bem como a parceria com as universidades públicas”. Assim espera a entrevistada a crescente superação do quadro crítico resultante do modelo de desenvolvimento brasileiro: “Concentração de bolsões de miséria nas periferias urbanas expostas a todo tipo de violência e escravidão contemporânea”.

A professora universitária identificou nos programas sociais uma capacidade tópica de ação em favor do “aumento do poder aquisitivo dos mais pobres”, potencializando a capacidade de resistência às agudas dificuldades nutricionais, de saúde, saneamento, habitação, transporte, água, energia e trabalho. Surpreende, contudo, que em seguida RR declare: “Essa *nova classe média* saiu da pobreza e da miséria para uma classe no que se refere ao poder de compra, mas não a valores tradicionais da classe média”. Prosseguiu a professora universitária: “Isso porque, nessa nova classe que corresponde a mais da metade da população, cada família recebe uma média salarial de até dois salários mínimos”. Esta foi a origem da grande constatação da entrevistada: “A redução da pobreza fez da classe C a maior do país”.

A síntese do pensamento de RR, no que é referente à melhoria das políticas sociais inclusivas no Brasil, especialmente, as de combate à fome, à pobreza e à miséria, caminhou no sentido da sugestão de tópicos como: “Garantir um modelo de desenvolvimento econômico não excludente; ações e programas intersetoriais; combate à corrupção”. O repertório, onde houve destaque, sempre, para a participação das universidades estatais, logo ficou completado: “Maior engajamento da sociedade civil; maior contribuição das universidades públicas; universalização do ensino integral fundamental”. Dois ou três elementos podem ser destacados nas respostas conferidas pela professora universitária: participa do consenso anticorrupção da sociedade brasileira; identifica na educação o mecanismo de mudança; e acredita em profundidade no papel do Estado como agente de transformação social.

### **5.8 JHF: A luta política contra a fome começou em 1913, mas exige sempre redistribuição de renda e de poder, para a democracia ser genuína**

JHF, que é especialista em comunicação social, com profunda vivência no jornalismo político, resgatou a origem das ações governamentais de combate ao fenômeno da fome na sociedade brasileira, datando-as “do início do século XX”. O esforço de memória em questão chegou ao seguinte resultado: “Em 1913, o Movimento contra a Carestia levou às ruas de várias cidades do país os primeiros protestos organizados”. Avançando, o entrevistado visualizou em Josué de Castro o desempenho de “um papel central no estabelecimento de um conceito pioneiro sobre a fome, que tem profundas raízes na não distribuição de riqueza”. O cientista, geógrafo, sociólogo e médico pernambucano foi muito bem destacado como aquele cujos livros – *Geografia da Fome* e *Geopolítica da Fome* – “se tornaram referências mundiais”, por tornarem evidente que “a fome não era um problema natural”. O jornalista

político recordou ainda a criação do Fundo das Nações Unidas para Alimentação – FAO e da Comissão Nacional de Alimentação muito deveram a Josué de Castro, o qual vinculou a fome ao “fruto de ações dos homens, de suas opções, da condução econômica que davam a seus países”, em cenários descritos pioneiramente como de subdesenvolvimento.

O especialista em comunicação social destacou também, segundo notícia advinda do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que coube ao cientista pernambucano, “em 1930”, realizar “a primeira pesquisa sobre alimentação, nutrição e fome no Brasil”. Em virtude da referida militância, já na década de 40 do século XX, Josué de Castro contribuiu para “instituir a Merenda Escolar” e criou “o Serviço de Alimentação da Previdência Social”, o qual se desdobrou em “milhares de restaurantes populares nos locais de trabalho dos assalariados e dos funcionários públicos, e também nos bairros”. JHF não deixou de mencionar, quer os “cinco diferentes programas de alimentação” de fundo clientelístico na Nova República, quer “a desestruturação dos órgãos de abastecimento” no governo Collor. Mais do que relevante foi a recordação do entrevistado quanto ao governo Itamar Franco, “que definiu a fome como prioridade absoluta e empreendeu ações decisivas” para o seu combate, a exemplo do “estabelecimento do Mapa da Fome no País, a elaboração de um Plano de Combate à Fome e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, cujo único defeito foi “ser um órgão consultivo e não executivo”.

JHF, consciente quanto à sua “base histórica”, considerou que o problema da fome “envolve a adoção (ou não) de políticas sociais que, para serem genuínas, devem incorporar a redistribuição de renda e poder”, em dupla exigência, certamente, de natureza desigual quanto à sua prática: quem distribuiu renda também distribuiu o poder? O entrevistado colocou em debate, ainda, que “FHC ganhou relevância no estabelecimento de programas de combate à fome com a instituição do programa Comunidade Solidária – CS”, em estratégia “articulada em torno quatro grandes princípios: parceria, solidariedade, descentralização das ações e integração e convergência das ações”. Na percepção do especialista em comunicação social, do exposto resultaram “16 programas setoriais”, que pecaram por terem “um lado pouco ousado, talvez tímido e até convencional”, que ele conectou com a afirmação de que, “na era FHC, as políticas sociais eram mais pensadas pelo Terceiro Setor, com pouca participação do Estado”. Não era este um fato novo, nada convencional?

O jornalista político identificou a era FHC com “a estabilização da moeda e o saneamento do sistema financeiro”, os quais considerou como “fatores fundamentais para o

sucesso de qualquer política econômica e social”. De mais a mais, no intuito de distribuir justiça a diferentes atores, JHF recordou que o programa Bolsa Escola foi aquele que “FHC implantou em todo país”, o qual “chegou a beneficiar 5,5 milhões de famílias, num total de 45 milhões de estudantes”, que, “no governo Lula foi transformado no Programa Bolsa Família, com a inclusão de outros programas sociais”. Receberam menção ainda, neste esforço de combate à fome, tanto o prefeito de Campinas-SP, José Roberto Magalhães Teixeira, do PSDB, quanto o governador de Brasília, Cristóvão Buarque, então do PT. O especialista em comunicação social colocou os pesos nos pratos da balança: “Apesar de se vangloriar de terem criado o Bolsa Família, o mérito, tanto de Lula quanto do PT, foi o de unificar os programas até então existentes, criados no governo FHC”, ao qual se agregou o de “acrescentar o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA”.

JHF resgatou a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, voltada para “a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal”. Eram eles: o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – o Bolsa Escola; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA; o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Saúde – o Bolsa Alimentação; o Programa Auxílio-Gás; e o Cadastramento Único do Governo Federal. O jornalista político arrematou, taxativo: “A Lei 10.836, portanto, dirime quaisquer dúvidas e estabelece com clareza os papéis de Lula e do PT em relação à institucionalização dos programas de combate à fome no Brasil”. O entrevistado inventariou esforços referentes ao que é assistencialismo e ao que é emancipação, estabelecendo uma conexão entre paternalismo e subcidadania e afirmação da cidadania e aquisição de direitos. De qualquer maneira, na avaliação do especialista em comunicação social “os programas podem ser avaliados de forma positiva, do ponto de vista financeiro, entre custo e benefício”.

Ao pesar e medir, JHF trouxe ao debate dados relevantes, pois “cada R\$1,00 investido no Programa Bolsa Família, por exemplo, rendeu R\$2,40 em consumo das famílias e adicionou R\$1,78 ao Produto Interno Bruto – PIB”. De mais a mais: “Outro ponto positivo fundamental está no fato de que o Programa Bolsa Família contribuiu para reduzir a extrema pobreza em 28%, entre 2002 e 2012”. Como se não bastasse: “Caso o programa não existisse, o percentual da população vivendo com renda mensal inferior a R\$70,00 seria de 4,9%, em vez dos 3,6% aferidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD”. Coube ainda o entrevistado destacar: “Além disso, o Bolsa Família tem um maior efeito macroeconômico entre todos os meios de transferência social praticados, como o Seguro

Desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS”. Mesmo considerando que os gastos com o Bolsa Família só “representam 0,4% do PIB”, o jornalista político ponderou ser essencial o “equilíbrio das contas públicas”, para não comprometer a evolução das políticas de combate à fome, que “no Brasil passaram por três fases”: até 1930, a “questão da oferta de alimentos para a população”; no final dos anos 1980, “a regulação de preços e controle da oferta”; e de 1990 em diante, “desregulamentação do mercado na esperança de que o crescimento econômico pudesse proporcionar renda, emancipando as famílias pobres e alcançando a cidadania”.

JHF procurou as raízes brasileiras da fome “no processo histórico-político da formação da economia”, ao mergulhar no período dos séculos XVI a XIX, no qual o estatuto colonial vigeu, conformando “a prioridade do mercado exportador de matéria-prima (açúcar, tabaco, ouro, diamante, algodão e café)”. O resultado do processo econômico em questão aconteceu em detrimento do “mercado interno, que incluía mandioca, feijão e milho, além da concentração da riqueza da colônia nas mãos de poucos proprietários”, gerando a associação de pobreza, miséria e fome. Coube ao entrevistado destacar que a alimentação “trazida pelos primeiros colonos portugueses, continha frutas, legumes e verduras, mas não foi mantida no Brasil pela população mais pobre”, segundo ensinamento de Josué de Castro, em virtude do esmagamento da policultura pela monocultura canavieira.

O jornalista político, ao analisar a transição da sociedade rural para a sociedade urbana no Brasil destacou a existência de “secas periódicas” no sertão e de “salários miseráveis” na zona da mata, fenômenos aos quais se sucederam: quer “os processos de urbanização desordenada das cidades”, quer os fenômenos “de marginalização de significativa parcela de suas populações”. JHF considerou que houve um “impacto positivo na pirâmide social” brasileira, “em função dos programas sociais”, que promoveram tanto a “redução da desigualdade de renda”, quanto a “rápida formação de uma nova classe média”. A crítica que o entrevistado endossa remete para acusação do Ministério Público de que houve desvio “de R\$2,5 bilhões no Bolsa Família”, sugerindo que os mecanismos de gestão e de controle funcionem a melhor, “para depurar e garantir que o Bolsa Família seja destinado aos que mais precisam”.

O critério utilizado por JHF para descrever “a nova classe média”, tem como pressuposto a ideia de “que se refere à parte da população antes classificada como classe de renda D”, a qual “na segunda metade da década de 2000, ascende à classe de renda C”,

reunindo “famílias com renda *per capita* entre R\$291,00 a R\$1.019,00”, em contingente que “representa mais de 50% da população total”. JHF não desconhece as críticas a esse modelo descritivo da classe média, fundado em padrão de consumo, com a deficiência sociológica que lhe é implícita quanto ao conceito de classe social. O entrevistado reconheceu dois pontos críticos nas ações governamentais de natureza social: a falta de geração de autonomia “para gerar a própria renda”, depois da saída “da situação de miséria” e a falta “de medidas estritas de controle e fiscalização na aplicação e gestão dos programas sociais”. E mais: reclamou complemento necessário da educação integral e de qualidade “a todas as crianças brasileiras”, para espantar o cenário descrito em *Vozes da Seca*, letra de Zé Dantas, em música de Luiz Gonzaga, “nosso eterno Rei do Baião”:

“... mas, doutor, uma esmola  
A um pobre que é são,  
ou lhe mata de vergonha,  
ou vicia o cidadão...”.

## BREVES CONSIDERAÇÕES

Pelo exposto, compreende-se que, no geral, a maioria dos entrevistados tendeu a enfatizar os esforços mais recentes das políticas de combate à pobreza, à miséria e à fome no Brasil. Um dos ouvidos, com muita procedência, promoveu o recuo no tempo histórico a 1913, com o advento do Movimento contra a Carestia. Esse fato demonstra que há mais de um século a sociedade brasileira passou a inquietar o poder público, de maneira legítima, no tocante à necessidade de conferir respostas institucionais às suas demandas quanto a desenvolvimento de políticas sociais em seu favor, em particular, relativas à fome, à pobreza e à miséria. Percebe-se que houve o estabelecimento de uma preocupação nova e diferenciada, que conseguiu ser legitimada no ambiente conservador da política brasileira, cujo consenso oligárquico proclamava que a questão social devia ser tratada como um caso de polícia.

Evidencia-se que, furando o bloqueio conservador, atores e vozes emergiram e conseguiram plantar semente de uma preocupação temática com a questão social, do que foi exemplo Josué de Castro já em 1930. Como destacou JHF, no ano em questão o cientista pernambucano realizou pesquisa pioneira, sobre fome, alimentação e nutrição em terras brasileiras. Em seguida, o Estado-Novo liderado por Getúlio Vargas, muito embora de inclinação fascista, mas com apelo populista, incluiu em suas políticas públicas a criação de programas como a Merenda Escolar e o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, como sublinhou o referido entrevistado. Ali já se estava, no âmbito da Esfera Pública, avançando na direção contrária ao espírito conservador que, no país de passado escravocrata recente, ainda recomendava tratar a questão social como caso de polícia.

De qualquer forma, os marcos temporais mais recentes de formulação de políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria, no Brasil, sem dúvida, são herdeiros do protagonismo dos que começaram a fazer, agindo na esfera das instituições privadas, como Dom Helder Câmara e a sua mobilização da Igreja. Com maior ou menor autonomia, foram buscando o envolvimento do Estado, do que foi exemplo Josué de Castro. As intempéries físicas e sociais do Brasil, como a da seca de 1958, no Nordeste, no governo Juscelino Kubitschek, permitiram algumas vezes a ação conjunta de Estado e Igreja, no intuito de minorar, com maior confiabilidade, os sofrimentos reiterados, advindos da escassez da água.

O Golpe de Estado de 31 de março de 1964 foi promovido contra as crescentes reivindicações sociais reaparecidas, na cidade e no campo, desde a segunda metade da década

de 50, personificadas pelo sindicalismo urbano e pelas Ligas Camponesas. Contudo, sequer o movimento militar armado de 31 de março conseguiu passar ao largo da questão social, que foi desmobilizada. E a maior prova disso foi a promulgação do Estatuto da Terra, em 1964, pelo Marechal-Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, com o propósito, via política de Estado, de intervenção nos movimentos sociais reivindicatórios. Ainda que, muitas vezes, ambicionassem os militares, cuja agenda era econômica, em conexão com os interesses das multinacionais, esvaziar e manipular o tecido social, eles tiveram que instituir programas voltados para a promoção social, não apenas o Estatuto da Terra, mas também, entre outros, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Não será plausível imaginar que, mesmo diante da concentração de renda entre os mais ricos e da Lei de Segurança Nacional, em desfavor da democracia, nada tenha registrado alguma preocupação, mesmo mínima, dos militares com a fome, a pobreza e a miséria. Se o movimento de 31 de março de 1964 jamais pretendeu erradicá-las, foi forçado a tentar, pelo menos, de maneira inorgânica e indireta, mantê-las sob controle. Com ao advento da chamada Nova República, vieram as marchas e as contramarchas dos programas de abastecimento e de alimentação, com Sarney a instituí-los com sinete populista e com Collor a desestruturá-los, com propósitos neoliberais e autoritários. Foi com o governo de Itamar Franco que as políticas estáveis de combate à fome, à pobreza e à miséria conquistaram cidadania no Brasil contemporâneo pós-ditadura militar.

A era FHC estabilizou a economia brasileira e tornou possíveis as políticas sociais, próximas ou distantes. Surgiu o programa Comunidade Solidária – CS e conquistou notoriedade o compromisso social da Primeira-Dama Ruth Cardoso. Multiplicaram-se as estratégias de intervenção positiva, que deixaram como testemunho o Bolsa Escola, o programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cadastro Único do Governo Federal. O advento do Programa Bolsa Família, na era Lula, conforme evidencia a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2014, unificou os programas sociais dispersos e deu ênfase à distribuição de renda para o combate à fome, à pobreza e à miséria, destacando os esforços públicos, ao fazer render resultados positivos, com dispêndio de apenas 0,4% do Produto Interno Bruto – PIB.

Entre os entrevistados preponderou certo aspecto passional, em que a tendência dos simpatizantes da era FHC foi a de criticar possível manipulação eleitoral e política do Programa Bolsa Família, enquanto o pronunciamento dos adeptos da era Lula foi a de tudo

reivindicarem para si, em termos de políticas sociais, sob a alegação de que os primeiros só tinham compromisso com o mercado, os bancos e a privatização. Contudo, esse pronunciamento tendencioso não foi regra geral, do que é testemunho, por exemplo, ANF, cuja visão equilibrada pautou a sua narrativa referente às políticas sociais brasileiras. Se consenso existiu, entre os entrevistados, foi o da presença positiva dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria no Brasil; necessitando talvez menos de defesas contra este ou àquele grupo, em face da legitimação majoritária das políticas sociais, do que de soluções para as crises recessivas da economia, capazes de limitar, de impedir avanços e mesmo de desconstruir conquistas democráticas – de promoção humana –, penosamente alcançadas.

## **6 ANÁLISES DAS PERCEPÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME, À POBREZA E À MISÉRIA EM MOÇAMBIQUE**

### **6.1. Introdução**

Os aspectos que justificaram o capítulo precedente, com o recurso a entrevistas com homens públicos, jornalistas, acadêmicos e técnicos, entre outros, agora quanto a Moçambique, têm completa recepção, uma vez que é de grande interesse conversar com as percepções, certamente inquietas e contrastantes, relativas às políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria. O caso de Moçambique, com efeito, é portador de uma riqueza extraordinária, desde que se trata de uma experiência de descolonização, associada a poderosos entraves políticos e econômicos à criação do Estado Nacional.

Se há um aspecto que não pode ser esquecido no curso da experiência moçambicana, sem dúvida, este é o da guerra que permeou todo o processo de descolonização, antes, durante e depois, posto que o conflito ainda perdurasse na luta pela descolonização até a sua conquista difícil, desdobrando-se, em seguida, por toda a angustiante tarefa da construção nacional, quando dos embates com a Resistência Nacional de Moçambique – RENAMO com a África do Sul do Apartheid e com a Rodésia do Sul, de Ian Douglas Smith, cujo regime tinha afinidades com aquele conduzido pelo Pieter Willem Botha.

### **6.2 RS: O coletivismo com Samora, a transição com Chissano e o dinheiro com Guebuza**

RS é comentarista político, com treino na comunicação social e na ciência política e membro do Conselho Superior de Comunicação Social, fato que lhe permitiu, de saída, indicar dois fatores que determinaram o advento de políticas de combate à fome, à pobreza e à miséria em Moçambique: o primeiro, em nível das causas, que foi “uma vontade dos políticos verem a redução da fome”, e o segundo, no plano dos efeitos, que foi “a dimensão política”, de alcançar como resultado o cenário em que as pessoas “estão satisfeitas porque percebem que podem realizar seus objetivos primários”. O entrevistado logo encontrou a sua síntese junto aos beneficiários: “Eles vão votar em ti”.

Ao se debruçar sobre o problema da fome em Moçambique, com gravidade, o entrevistado ponderou: “A pobreza em Moçambique ainda é um assunto muito sério, há famílias que por dia têm uma refeição”. Ao avançar em sua reflexão, o jornalista político

realizou, a pensar em Samora Machel, Joaquim Chissano e Armando Guebuza, um mapeamento que permitiu que se pronunciasse de maneira diferenciadora: “Cada um dos Presidentes representa uma época histórica completamente diferente”. Em outras palavras, o pronunciamento do comunicador social também quer significar que as políticas de combate à fome, à pobreza e à miséria tiveram características peculiares, associadas a cada momento histórico.

Quanto a Samora Machel, RS destacou o seguinte: “Os processos institucionais de combate à fome no tempo do Presidente Samora Machel foram processos coletivos”. O entrevistado enfatizou os poderosos detalhes: “As instituições agiam numa base coletiva, as cooperativas, as machambas coletivas, não havia nesse período propriedade privada” e, em consequência, “o conceito coletivista é que era o vetor de combate à fome”. A produção acontecia em circuitos que envolviam “machambas de um bairro”, “machambas de um distrito” e “machambas estatais”, com o espírito segundo o qual “as pessoas tinham que produzir em cooperativas”, “produzir nas machambas”, dispondo de “assistência/apoio das instituições de Estado, através do Ministério da Agricultura e outros que apoiavam essas cooperativas”. Tratava-se de um esforço heroico para que os grupos “produzissem alimentos” no país em guerra, “sem infraestrutura para fazer agricultura à altura das necessidades logo depois da independência”.

Em seguida, Moçambique transitou para a era Joaquim Chissano, a registrar sensíveis mudanças: “Depois veio o período do Presidente Chissano, que corresponde a um período de transição, em que sai da propriedade coletiva/estatal o preceito da gestão do Estado”. Para RS, a nova chave foi “a propriedade individual”, trazendo a “propriedade privada, esse individualismo capitalista”, que foi “introduzido nas reformas” e “nas relações da nova gestão política”, pelo “Fundo Monetário Internacional – FMI”. A conclusão proposta pelo analista político foi a de que, “do ponto de vista das funções do Estado” e “do ponto de vista das instituições do Governo”, não é possível reconhecer que houvesse ali “um projeto concreto de combate à fome”. O resultado, para o comentador político, foi que “as coisas foram deixadas à mão do indivíduo, à mão do setor privado”, tornando urgente “recuperar a economia”, para “que ela se encarregue de corrigir as distorções”.

Na análise de RS, a constatação foi a de “que o indivíduo e o setor privado não estão municiados de capacidade econômica e técnica agrícola” adequadas para vencer a “ádua tarefa de produzir”. No pronunciamento singular do comunicador social, que discute com

dados oficiais, “a fome se agrava, no processo em que a guerra está a terminar”, por uma única razão: “O setor privado e os indivíduos não têm capacidade para produzir, aí a fome se instala”. A razoabilidade do argumento do jornalista político está no fato de que, em parte, Chissano, com a morte de Samora Machel, governou um país em guerra, em que a economia agrária se desorganizou e levas de camponeses se refugiaram nas cidades e nos países vizinhos, deixando atrás de si um rastro de fome, pobreza e miséria. Mas nos dois governos seguintes deste homem de Estado o problema da fome passou a apresentar níveis de regressão, com a paz permitindo crescente reorganização econômica.

Um aspecto de alta relevância a considerar, no argumento de RS, sem dúvida, é referente à percepção de que, com a saída do Estado do centro do processo produtivo, “quem funciona é o setor familiar”, que estivera ausente, posto que “no socialismo, o setor familiar não teve o papel chave, porque era tudo coletivo”. O comunicador social recordou que os conceitos sufocavam a realidade: “Ter uma machamba em que você produzisse sozinho” não era possível, ou, pelo menos, desejável: “era contra um conceito de produção, era contra um conceito de Estado”. RS recordou, contudo, que “o Estado tinha outro elemento distributivo de comida para as pessoas vulneráveis”, isto é, o “Gabinete de Apoio às Populações Vulneráveis – GAPVU”, nascido “como uma almofada para apoiar as pessoas mais vulneráveis, dando-lhes comida”.

Um problema identificado pelo analista político foi a da concentração das atenções, de “pessoas idosas a órfãos”, excluídos os “desempregados em idade ativa que podem trabalhar”, ganhando o programa o caráter de política nova: “O Estado é provedor agora não só de comida, como de valores mínimos para aquelas populações carenciadas”. Trata-se de um acréscimo, referente ao repasse de valores, tanto pelo Instituto Nacional de Ação Social – INNAS, quanto pelo Gabinete de Apoio às Populações Vulneráveis – GAPVU: “Os beneficiários não só recebem em espécie, como também recebem em valores monetários”, que parecem mínimos para quem se encontra na melhor situação na cidade ou no campo. Entretanto, “100 ou 200 meticais”, com certeza, “são significativos, para quem está em zero”. Ora, garante o entrevistado, mesmo que “equivalentes a ¼ de dólar ou menos”, valem muito, se recordado que “os níveis de pobreza em Moçambique são tão altos”.

Finalmente, quanto aos governos de Armando Guebuza, RS destacou a criação do Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, que permitiu aos mais pobres acessarem a “valores monetários do Estado para poderem desenvolver atividades produtivas, de

machambas a criatórios, bem como ao empreendedorismo de pequenas atividades. O comentador político considerou que, à margem “da qualidade/consistência da proposta” de financiamento, em muitas localidades, “outros olhos” prevaleceram, “isto é, olho político”: “Isso gerou muita crítica”. Outra crítica sutil do comunicador social residiu no excesso de vontade do Presidente da República: “Foi um fundo da vontade do Presidente”, que só mais tarde “foi transformada numa ação institucional do governo”. Em resumo: “Foi acontecendo, não foi estruturado”, com a recordação de que o Fundo “era para empoderar as pessoas”, prioritariamente, em desdobramento do que deveria ser “uma função latente”: dar “ao Presidente e sua máquina o empoderamento político”.

De outro ângulo, RS destacou as polêmicas causadas pelo Fundo, criticado pelos economistas e apoiado pelos políticos. Os economistas a discordar, em razão da espontaneidade da política, por não ser “um Fundo planejado dentro do orçamento do Estado”, guiado por “bandeiras políticas”, por meio de empréstimos que só voltaram, na era Guebuza, “em cerca de 7% do total concedido em toda a sua governança”. A crítica tinha três pontos certos: 1: “o pressuposto do empréstimo é que ele deve retornar”; 2: “estamos a ir buscar dinheiro a um sitio/lugar para entregar de borla”; e 3: “nesta visão” – “este é o argumento economicista” – “não estamos a fazer redistribuição nenhuma”. Já os políticos aplaudiram o Fundo, alegando “que estamos a fazer a redistribuição do pouco que temos”, sabiamente, pois “criar capacidade nas famílias, vai monetarizar o campo”. O cenário será de transformação, de “famílias com recursos para viabilizar a economia rural”, injetando energia financeira “nas várias cadeias de produção (avicultura, suinocultura, piscicultura, etc.)”. Enfim: três aspectos devem ser considerados: a) “a monetarização gera uma dinâmica de produção e de consumo”; b) “temos consciência de que o dinheiro não volta”; e c) “mas também temos consciência de que distribuímos e as pessoas puderam entrar neste ciclo virtuoso”.

A restrição de RS ao tipo de política de combate à fome, à pobreza e à miséria em Moçambique, com certeza, residiu na convicção de era possível “fazer redistribuição de outra maneira, e não desta”, em postura resumida na seguinte sentença: “O custo é a organização financeira do Estado”. O problema contábil não impediu que o comentador político dividisse a história da alimentação em Moçambique em três fases:

– A primeira, a da produção colonial e capitalista, com o fomento da agricultura em função da indústria, com o abastecimento do colono e a negociação do excedente entre os

colonizados, em um cenário demográfico escasso, que permitiu a saudade de alguns, ao “dizerem que no tempo colonial nós comíamos melhor do que agora”. Foi o período de agricultura familiar complementar de consumo local de alimentos e de colocação de excedente de chá, sisal e algodão no mercado.

– A segunda, da ruptura de 1975, com a substituição do modelo de produção capitalista pelo advento “de uma produção coletiva, sem meios e sem nada”. Do exposto, resultou que “destruiu-se uma estrutura de produção satisfatória, no sentido de que há garantia à alimentação”, para colocar em seu lugar “uma estrutura ineficiente”, no esforço malsucedido de “reconstruir essa estrutura de produção num Estado descapitalizado”. A percepção foi a de que faltaram pessoas e políticas “para gerirem a produção agrícola, dois fatores sem os quais se “destrói todo um sistema de produção”.

– A terceira, como o período de herança de um cenário, para RS, muito difícil: “No lugar em que se havia as grandes produções de monoculturas não ficou nada”. A economia coletivista das machambas não deixou resultados significativos, na visão do comunicador social, que reconhece como fato novo o retorno ao capitalismo, com a aparição de “moçambicanos que podem produzir isso, só que não têm capital”. Com as vistas voltadas para o Estado, o comentarista político identificou como limitadas as suas possibilidades de fomento de mercado: “O Estado não tem capital para ajudar, para subsidiar esse processo”. Esta etapa se encontra compreendida como de grandes empresas à “procura de uma estrutura de produção”, do que o Programa de Desenvolvimento das Savanas Africanas – PROSAVANA seria o exemplo mais acabado.

A síntese de RS é reveladora: “A fome em Moçambique está associada à pobreza do Estado”. O comunicador social considera que “a pobreza institucional do Estado responde pelo contexto subsequente: “Mais difícil fica reforçar as instituições, para que elas construam uma estrutura forte de produção”. A crítica do comentador político, no cenário em que as ONGs “distribuem dinheiro a tudo o que é canto”, enquanto o poder público “distribuía comida a tudo o que é canto”, em um “governo que, ele próprio, não tem um orçamento autossuficiente de médio e longo prazo”, se resume em uma conclusão: “Logo, não é sustentável”.

A proposta de RS consiste em retirar a família da centralidade das políticas agrícolas, levando-a para um papel complementar, exatamente aos “indivíduos produtores”, pois se trata de “que possamos produzir pessoas” capazes de “produzir em moldes comerciais”. A tarefa é

“fazer surgir agricultores, fazer emergir produtores em larga escala”, apenas “associada aos agricultores familiares”, uma vez que, “à larga escala, a fome será vencida, será reduzida”. Sucede que a agricultura de larga escala, por si só, não garante nenhum esforço distributivo, que é o fato político em resposta ao quadro econômico. Mas o comentador político avançou, no sentido de reconhecer que os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria não criaram “o empoderamento das pessoas”, mas o “consumo do que o Estado dá para consumir”, muito embora considere que “produziram mudança social”, ainda que à sombra do Estado. RS reconhece que as pessoas “se moveram na pirâmide social”, que houve “uma mobilidade no status” e que “seria injusto não considerar isso”. Quem partiu do zero “melhorou a sua machamba, a sua cantina, comprou uma bicicleta, uma casa melhorada, um poço de água que não tinha, etc.”.

Para o comentador político, há necessidade de “uma forma pública” de “reuniões nos bairros”, de mobilização “nas aldeias”, pois “isto é participação, isto é cidadania”. Em complemento à participação, RS, para além do “acesso ao fundo de Estado”, acenou para o envolvimento “na forma transparente ou não na gestão que é feita – isso é política”. Em resumo: o entrevistado deseja uma cidadania e uma participação novas em Moçambique. De mais a mais, o jornalista político ponderou que, “em Moçambique, o conceito de classe média está ainda em construção”, não devendo ser esquecido que os “Fundos foram para as pessoas mais indigentes, mais pobres, desprovidas de qualquer meio para fazerem qualquer coisa”. Nada têm de conexão com a classe média, que não nasce, em Moçambique, “por meio de políticas de combate à fome, à pobreza e à miséria”, muito menos, por “via de um programa instituído pelo Estado”, ou ainda, “pela via capitalista”.

De onde nasce a classe média em Moçambique? Para RS, ela nasce “por outras vias”, quais sejam: da “classe política”, das “relações políticas”, das “facilidades e acesso aos bens tangíveis”, do “acesso aos bancos” e outras facilidades”, enfim, “todas essas conexões”, a saber: relações, amizades, *lobbies*, “salvo raras exceções”, pois “uma pequena parte é produto de produção”. A visão crítica do comentador político foi ampliada, a ponto de ultrapassar a classe média e reconhecer serem pouquíssimos os capitães de agronegócios e de indústrias em Moçambique, mas “se repararmos quantos moçambicanos são milionários, veremos que são muitos”. Esta realidade levou RS a renovar a tese de que compete ao Estado a criação de um ambiente de transformação dos moçambicanos endinheirados “em pessoas produtivas”, o que diminuirá a pobreza, dentro de um contexto de diminuição do excesso de vontade presidencial, de “uma discussão aberta e honesta entre o Partido no poder, o Governo e o

Parlamento” e de um ambiente no qual os técnicos possam pensar “tecnicamente sobre os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria. De outra forma, “os programas de combate à fome tendem a ser mais políticos do que técnicos”, o que os tornará “sempre efêmeros”.

### **6.3. SM: Das raízes com Mondlane e Samora à construção da paz com Chissano, para Guebuza contrair dívidas sem precedentes**

SM foi gestor de programas de desenvolvimento, com forte experiência no setor agrícola, o que tornou bastante diferenciado o seu pronunciamento, a começar pela recordação do livro *Lutar por Moçambique*, que Eduardo Mondlane, primeiro presidente da Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO e arquiteto da unidade nacional, publicou em 1969. Na obra em questão, o líder político da resistência anticolonial já descrevia a situação de penúria dos nativos, subjugados “nas plantações de algodão e nos trabalhos de baixa renda”, levando-o a defender a necessidade de “maior acesso ao ensino e às condições básicas de saúde e de bem-estar social”. Esses eram os remédios para “o grau de pobreza e miséria a que a maioria era votada”.

Para o entrevistado, uma vez conquistada a independência, “desde Samora Machel até os dias de hoje”, sem exceção, todos os governos “hastearam a bandeira de combate à fome, à pobreza e à miséria como seu elemento mobilizador”. O traço “pró-pobre”, para o gestor de desenvolvimento, logo foi possível de reconhecer no Plano Perspectivo e Indicativo – PPI, “baseado na promoção do pequeno produtor rural”, conhecido como a “alavanca para a criação de polos de desenvolvimento”. Quando do período do estatismo “das empresas agrárias” e do advento dos polos “de desenvolvimento agroindustrial”, pretendia-se que os camponeses pobres mudassem de condição e passassem a ser “assalariados rurais”. No contexto do nacionalismo “das empresas de infraestrutura”, o entrevistado reconheceu que tudo foi feito “para permitir que o pobre tenha acesso a bens e serviços”. No ciclo da privatização “das empresas nacionalizadas a favor de privados nacionais”, não faltou o argumento de que se pretendia “alargar a base de acesso de emprego e reduzir o grau de vulnerabilidade e pobreza”. E agora, durante a vigência dos programas sociais, o entrevistado identificou certo binômio: “reduzir o nível de pobreza”, mas com “participação na atividade produtiva”.

SM, que já havia destacado Eduardo Mondlane nesse contexto, recordou que Samora Machel, primeiro Presidente de Moçambique Independente, “proclamou a década da vitória

contra a pobreza e instituiu cooperativas e lojas do povo”, enfrentando “os anos 1980”, vistos como os de “maior crise econômica da história” nativa. Para conferir veracidade a seu discurso, o especialista em crédito agrícola recordou que Maputo, capital de Moçambique, sobreviveu à custa de repolho, refeição única apelidada de “se não fosse eu”. Quanto a Joaquim Chissano, o entrevistado lhe reservou o resgate de um papel histórico, de quem conseguiu “criar confiança, ganhar os moçambicanos e uni-los para olhar o país como um bem comum”. Em certo sentido, o gestor de programas de desenvolvimento conectou Chissano e a conquista da Paz, admitindo-a como a melhor condição para travar a luta contra a fome, a pobreza e a miséria. Neste processo, para si, coube ao referido estadista superar os escombros da guerra civil, os países vizinhos desafetos de Moçambique e os conflitos entre os grupos provenientes da resistência anticolonial, para sintonizar o país com o período “pós-fim da guerra fria”. O entrevistado conferiu a Joaquim Chissano a responsabilidade pelos “primórdios da iniciativa privada em Moçambique, se bem que timidamente”, bem como, pelos frutos dos “Programas da ONU-Moçambique – ONUMOZ, virados para a inserção dos moçambicanos deslocados”, auferindo um resultado exemplar: “O momento de maior solidariedade e aproximação entre a família moçambicana”.

Ao se reportar a Armando Guebuza, em quem identificou forte personalismo, SM o responsabilizou pelo “endividamento sem paralelo do país”, pela criação de “infraestrutura nem sempre prioritária, em políticas menores, “sem capacidade de geração de renda, orientada para o combate à fome e muito menos à pobreza”, com todas as concessões “de natureza consumista”. Em sua visão, o analista de crédito não reconheceu que alguma política tivesse por propósito verdadeiro “potencializar o setor agrário”, pois mesmo os “valores gastos pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD” não resistiram à crítica: “Nenhum valor foi para investir na produção agrária”, servindo apenas para a compra de consciência política das elites semi-rurais residentes nas sedes dos distritos”, as quais “serviu de base eleitoral para se manter no poder”. Como síntese contundente, o analista de crédito fulminou as políticas públicas recentes, taxando-as como “tentativa de alargar pequenas elites consumistas com recursos fungíveis, que em pouco tempo se esfumaram”, uma vez que “Guebuza acelerou o processo de estabelecimento de uma classe elitista predadora”.

SM não ressalvou nem a oposição nem a situação, responsabilizando as duas pela ausência de “uma estratégia de sua autoria, de combate aos três males endêmicos da sociedade moçambicana: fome-pobreza-miséria”. O entrevistado desacredita nas políticas públicas do “país onde a agricultura é a base para aliviar os mais pobres com mais comida e deste modo

combater a fome”, se nele se aposta na distribuição de sementes, “cujo poder germinativo é abaixo de 40%”; se nele falta “a reserva de fontes de água para o pequeno produtor”, que não pode “produzir todo o ano os bens de que necessita para o seu consumo e para o mercado”; e se nele inexistia um autêntico “programa do governo de fomento agrário para o combate à fome”, à pobreza e à miséria. Os dados com os quais o entrevistado trabalha, em testemunho de sua versão, dão conta do “empauperamento das comunidades rurais”, com o decréscimo real do salário-mínimo no campo, de mais de 50%, entre 1990 e 1998, com o crescimento, até 2001, de 5% ao ano. O entrevistado não conectou esse contexto narrado com a vigência do conflito armado, mas avançou, ao apresentar com subproduto da falta de políticas consistentes, no cenário urbano “de comércio informal desregulado e até certo ponto reprodutor de ilícitos sociais”, em meio à “violência social”, em que só se consegue “continuar a reproduzir a sua miséria”, frente ao “poder das elites que não têm resposta aos seus problemas”.

SM, na fronteira entre o visível contraponto e o risco do saudosismo, resgatou positivamente certo passado colonial, recordando que Moçambique, “no período de 1945 a 1975, era exportador líquido de arroz”, enquanto, entre “1960 a 1974, era o *price maker* da castanha de caju no mercado mundial”. A quem isso interessava? Quais eram os beneficiários? São perguntas a que o entrevistado não responde. Como estudioso da matéria, o especialista em crédito agrícola tipificou o “perfil da fome até 1975”, como de “bolhas territoriais durante alguns períodos críticos”, ou seja, “período seco de escassez”, de, no “máximo, três a quatro meses do ano”, presentes nas “regiões costeiras e algumas zonas semiáridas do centro e sul do país”. Em consequência, “o espectro da fome não era visível, seja nas zonas rurais quanto nas periurbanas”. O colonizador fomentava a agricultura para alimentar a metrópole: esse fato pode ser esquecido? SM recorda “que o perfil da fome, pobreza e miséria se acentuou nos últimos 30 anos pós-independência”, pois enquanto mudava “o perfil da elite detentora dos meios para investir na produção, agravava-se “a precariedade da vida”.

Quais os motivos do aumento da precariedade de vida? No diagnóstico de SM: abandono de sistemas produtivos que “garantiam a produção de alimentos e emprego sazonal no meio rural”; escolhas políticas pelas elites, que “não privilegiaram investimentos produtivos direcionados às zonas rurais”; minimização dos esforços para “a produção de alimentos, que têm que vir do estrangeiro”; distanciamento das “culturas que haviam conquistado o mercado nacional e internacional”, fruto dos esforços de “pequenos

produtores”: arroz, algodão, castanha de caju; eleição de “uma política miserabilíssima de distribuição de recursos”.

A ótica econômica do especialista em desenvolvimento agrário sugere outros caminhos, nos quais a distribuição decorra de poupança e de investimento, com prioridade para a promoção do “emprego rural e periurbano”, com o investimento “na agricultura de pequena e média escala, que cria o auto-emprego e o da família rural”. O fundamento da crítica de SM se encontra na constatação de que “cerca de 75% da população que vive no meio rural”, não apenas permaneceram na pobreza, mas continuaram a ser cada vez mais pobres” e “ficaram sem alternativas”, inclusive de colocação de “sua força de trabalho sazonal”, pois o referido mercado deixou de existir. No plano de assistência técnica, na esfera da extensão rural, o estudioso de política agrária considera que os esforços do Estado não superam “6,6% do total dos agregados familiares rurais envolvidos na produção agrária”. O especialista em crédito agrícola tem em perspectiva que “a inclusão social começa com a inclusão econômica”, tornando-se necessário “que o homem gere renda e riqueza para satisfazer as suas necessidades básicas”, segundo um compromisso com a autonomia: “Em razão do bem-estar social que melhor lhe aprouver”.

SM tipificou a pirâmide social em Moçambique: “Muito esguia, refletindo muito pouco com muito, contra uma base alargada dos que nada têm”. A impugnação das políticas públicas reinantes por parte do gestor de desenvolvimento foi nítida: como “promover programas de combate à fome com uma visão miserabilista?” Para ele, o quadro é “economicamente inconsequente”, quando se tem “distribuição para reduzir assimetrias financeiras para compra de consciências políticas” ou “distribuição de tratores sem condições locais de pessoal para fazer funcionar os equipamentos”. Para além do Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, em que não acredita, SM sugere uma autêntica promoção de infraestruturas agrárias de apoio ao produtor, da redução de custos ao fornecimento de bens e serviços, em um ambiente de negócios compatível com o protagonismo privado, a absorver mão de obra em geral, inclusive com o turismo. E mais, dentro da visão minimalista do gestor de desenvolvimento: cercar o produtor de um sistema de *Business Development Services* – BDS, assistindo-o tecnicamente, com as produtivas cadeias de valor, em um ambiente em que caiba ao Estado a intervenção “em poucas coisas”, enquanto “o setor privado, o indivíduo singular, faz o resto”, com uma condição: “Desde que tenha as portas abertas pelo Estado”.

#### **6.4. LM: Se a economia cresce e a pobreza não diminui é porque a riqueza está a concentrar-se fortemente**

LMjr. é acadêmico, consultor e gestor financeiro com vasta experiência no setor privado, de cujo anglo diferenciado pôde tecer comentários como o de que 55% da população moçambicana se encontram na faixa da pobreza, enquanto se registrou “contínuo e estável crescimento econômico nos últimos 24 anos”. Desse paradoxo nasceu para ele um desafio: “Compreender as razões da estagnação da redução da pobreza”, por ser imperativo “que os benefícios de crescimento atinjam um maior número de pessoas”.

O entrevistado recordou que o documento escrito em 1964, conhecido como Manifesto da FRELIMO, já previa como finalidade da luta “o combate à pobreza e o fomento do desenvolvimento econômico e social de Moçambique”. Para ele, “pela concretização deste propósito maior”, sem exceção, pelejaram “os líderes da FRELIMO e do Estado Moçambicano”, desenvolvendo “políticas, programas e projetos de combate e alívio à pobreza”, fomentando, em paralelo, “medidas de promoção de desenvolvimento econômico”. Os exemplos postos em destaque foram o Programa de Reabilitação Económica – PRE, o PRESF, o PROAGRI, o PARPA e o PARP.

Quanto ao debate relativo às possíveis dissonâncias causadas pelos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria, junto ao Parlamento e à Sociedade, o gestor financeiro foi taxativo: “Os programas são propostos pelo Governo e aprovados pela Assembleia”. A questão em discussão, para o entrevistado, é de natureza contábil, a definir “maiores e menores chances de sucesso”, ou seja, “o financiamento dos programas é o grande desafio”.

De qualquer maneira, LMjr. reconheceu que fatores diversos condicionaram o advento e a regular dinâmica dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria em Moçambique: “As secas e cheias cíclicas, as calamidades naturais, as guerras, os efeitos dos preços internacionais das matérias-primas, etc.”. Entretanto, o entrevistado terminou por especificar o seu julgamento: “Os programas de combate à fome e alívio à pobreza tiveram eficácia até mais ou menos 2015”. Tudo o mais, na avaliação do gestor financeiro, em uma só frase encontra resposta: “A partir daí, estagnou”, permitindo que reivindicasse “encontrar resposta à estagnação”, como o grande problema a ser vencido.

Uma tese foi esboçada pelo economista é esta: “Se a economia cresce e a pobreza não diminui”, o problema a ser solucionado tem uma resposta previsível: “a riqueza que se cria está a concentrar-se nas classes mais favorecidas”. Uma possível tensão a juízo do

entrevistado encontra-se no horizonte, uma vez que “hoje há uma nova tônica virada ao desenvolvimento inclusivo”, que reivindica “transferência dos benefícios para as classes menos favorecidas”, tanto em políticas de emprego quanto no fomento ao empreendedorismo.

Em um esforço comparativo do perfil da fome, da pobreza e da miséria em Moçambique, entre o Colonial-Fascismo e o Estado Nacional, LMjr. ponderou que o quadro tem que ser relativizado. O país autônomo foi vitimado ano após ano: “Guerras, fugas de cérebros, sanções econômicas e calamidades”, que condicionaram o seu desenvolvimento, valendo compreender que, apesar de tudo, “houve muitos esforços para o seu alívio” frente aos fatos que “agravaram os cenários de pobreza e miséria”.

Como o gestor financeiro conferiu ênfase aos problemas do financiamento dos programas sociais, também abriu o leque para a solução da dificuldade: “Parceiros de desenvolvimento são essenciais nesse esforço”. Em sintonia com a descoberta de gás e petróleo, o entrevistado reivindicou “que os excedentes gerados pela exploração dos recursos energéticos”, em “porção significativa”, sejam carreados “para os setores sociais”. Em sentido estratégico, a máxima com a qual trabalha é a seguinte: “Só se alivia a pobreza trazendo essa fatia importante e vasta da população moçambicana para dentro da dinâmica do mercado”. O horizonte está visível na “participação no comércio e serviços, na produção e na distribuição”, para que tenha “um crescimento mais rápido pelo aumento do mercado”.

O administrador privado reivindicou a existência de “realismo nos programas”, com a sua gestão envolvendo “a inclusão dos beneficiários”, até mesmo como mecanismo de “transparência na gestão dos fundos públicos”. Tanto quanto o “financiamento acessível”, o entrevistado reclamou o combate “de forma eficaz à corrupção”, por se tratar de “o mal que afeta, sobretudo as classes menos favorecidas”. De que forma? Da mais perversa delas: “Perpetuando a pobreza”.

### **6.5. SV: Emergiu de uma classe média em Moçambique, com viaturas, apartamentos e outros sinais de bem-estar que não socialmente possíveis**

SV foi militante da FRELIMO e, entre outros cargos de relevo, governador do Banco de Moçambique, Ministro da Agricultura e da Segurança, e Diretor-Geral do Gabinete do Zambeze – GPZ, dedicando-se mais tarde à vida acadêmica e ao papel de comentarista político. O entrevistado considerou que a inspiração dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria tinha uma só raiz: “A própria experiência vivida por todos nós que

combatemos pela causa da libertação nacional”. E ainda: “Não lutávamos contra a fome, a miséria, a ignorância, a doença e a exploração brutal do Homem?”

O antigo ministro rememorou que, nos tempos de sua infância, em sua província, que era “maior que Portugal e todas as ilhas adjacentes”, para toda a população existia “uma escola primária oficial” e “um só médico”, em ambiente de “trabalho forçado de seis meses por ano para pagar imposto”, e quem reclamasse era deportado: “Um tio-avô meu foi parar a São Tomé e por lá desapareceu”. A pergunta foi refeita e a resposta confirmada: “Inspiração? O que vivíamos”.

O combate à fome para SV começou na luta de libertação moçambicana: “Eduardo Mondlane e Samora Machel organizaram a produção agrícola e comercialização dos produtos nas zonas libertadas”. O comentador político resgatou antigas dificuldades para garantir a vigência dos programas sociais, pois os conflitos de 1967 e 1969, nas lutas de resistência, aconteceram em razão “de alguns quererem utilizar para enriquecimento pessoal a produção e a comercialização, sacrificando o povo”. Os nomes vieram à superfície: “Nkavandame e Nungo estiveram à cabeça dessa espoliação do povo”. Contudo, as políticas autonomistas se assentaram no passado de lutas: “As cooperativas e aldeias comunais nascidas após a independência radicavam-se nestas experiências”.

Como explicar atitudes antipopulares na luta popular? “Onde existe uma sociedade surgem sempre fenômenos de ganância”. O tratamento no tempo é que recebeu variação: “Ontem combatidos, recentemente encorajados e, como chefes usurpadores, com bife na boca, como dizia Samora”. SV não tem dúvidas quanto às conquistas realizadas, quando recorda a fome das crianças, a gestação e o parto desassistido, a falta de terra para quem nela trabalha, miúdos sem escola, famílias sem abrigo e outras coisas assemelhadas. No ano da independência, a serviço da FRELIMO, Fernando Ganhão “encontrou dez negos e menos de vinte místicos e indianos na Universidade”. O entrevistado, diante de tantos formandos no ensino superior privado e público, denuncia que, por ano, significam mais “do que formavam as escolas primárias durante os séculos de ocupação estrangeira”.

SV acredita na mudança: “Mudou porque fazia parte essencial do ideário da libertação nacional”. Para ele, os desafios estão postos: “Há que fazer, há que trabalhar”. E as diferenças estão estampadas: “Não se matam pessoas para diminuir custos”. E mais: “Não se despedem a granel trabalhadores para aumentar os lucros das transnacionais”. O quadro de conquistas, para o antigo Ministro, “é mais que positivo” e se encontra visível: “Emergiu uma classe

média em Moçambique”, país em que negros e miscigenados, por um “pequeno exemplo”, passaram a ser donos de viaturas: “Quantas mulheres dessas pigmentações eram donas de viaturas e conduziam?” Para o comentador político, “diminuíram as casas de caniço”, enquanto “vivem hoje muitos milhares em apartamentos com WC, eletricidade, água canalizada, camas”, substituindo as esteiras.

SV considera uma questão de honra o combate à fome, à pobreza e à miséria, destacando a porta de entrada nesta luta: “Acabar com a fome é sempre o primeiro passo do combate contra a miséria”. Para persistir positivamente a luta em favor das causas sociais, o militante da FRELIMO tem a sua proposta direta e objetiva: “Diminuir o desperísimo, eliminar a pilhagem da corrupção, racionalizar cada obra e investimento”, como forma virtuosa de acessar aos “necessários efeitos colaterais”. Em síntese: “Pôr termo à negligência, incúria e desleixo”, restaurando nos tempos correntes o espírito de construção que existiu na expectativa de cada militante da luta anticolonial. Eis o desafio.

#### 6.6. FM: O problema social da pobreza exige mais sensíveis remédios sociais do que dogmatismos econômicos e diretrizes políticas

FM foi acadêmico, assessor parlamentar, diretor executivo da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África – NEPAD, entre outras funções, que permitiram o seu reconhecimento como conferencista, professor e consultor com trânsito internacional. Dotado de uma visão teórica dos problemas, este entrevistado indicou a ignorância, a doença, a apatia, a desonestidade e a dependência como os “cinco grandes fatores da pobreza”, geradores de “fatores secundários”, a exemplo da fragilidade da infraestrutura, da escassez de mercado, da ausência de liderança, desvios de governança, presença de subemprego, falta de capital e vazio de capacidades, entre outros aspectos. O raciocínio sistêmico do professor em questão ficou encerrado no seguinte diagrama:

FIGURA 3: Fatores da pobreza



O quadro exposto permitiu a FM a formulação do seguinte raciocínio: “A simples transferência de fatores, mesmo que seja para as vítimas da pobreza, não irá erradicar ou reduzir a pobreza”. Para ele, o efeito teria, necessariamente, uma natureza superficial: “Irá meramente aliviar os sintomas da pobreza no curto prazo”. À diferença das políticas convencionais, a proposta do reconhecido consultor se dirigiu a um tratamento singular do problema da exclusão: “A pobreza como um problema social requer uma solução social”. Trata-se da consideração de alguém familiarizado com as “muitas causas históricas” do fenômeno da pobreza “a uma escala mundial”: quais sejam, “colonialismo, escravatura, guerra e conquista”.

Para FM a figura de Samora Machel se distinguiu, na medida em que “tinha maior capacidade de influenciar no combate à fome”, pela ascendência de que dispunha frente ao Parlamento e à Magistratura. Enquanto líder, Samora teria estabelecido o eixo desdobrado em Joaquim Chissano e Armando Guebuza, ao proclamar que “uma das funções do Estado era exatamente criar riqueza, que é contra a fome, e é exatamente criar a segurança alimentar, que também é contra a fome”, em situação impossível de ser comparada com os séculos de colonial-fascismo. Para o entrevistado, “o Estado Fascista nunca foi bom, não é comparável com o momento atual onde cada um faz o que quer”. Mais grave ainda, ao resgatar o colonialismo, o professor denunciou “que, sem liberdade, a miséria se transforma em miséria institucional, pessoal, econômica e política”, agravando o quadro da difícil vida sob a tutela de outrem.

Provocado sobre o problema das classes sociais, FM considerou que não existe uma conexão necessária entre o plantio das políticas sociais e a colheita da classe média. Muitas classes, ao seu juízo, floresceram em Moçambique, mas por outros caminhos: “Para mim, essas classes não surgiram na sequência dessas políticas”, pois tudo aconteceu “com base na corrupção”. Para o consultor internacional, a qualificação dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria em Moçambique deveria passar, sem dúvida, por grandes desafios: “Um Estado bem formado” e ainda, da consciência de que “precisa de líderes”, para combater a corrupção e ser “efetivo e eficiente”. Para si, do particular para o geral: “Esse é o grande desafio de qualquer Estado”. Deixou FM um vaticínio final: “Essa tese vai mexer com muitas sensibilidades, mas outros vão gostar”.

### **6.7 JM: Enquanto a população cresce, a pobreza não diminui e aumenta a fome que é a face mais dramática e desumana de todos os problemas sociais**

JM é acadêmico, consultor e investigador social com grande reputação em Moçambique e na região austral de África, a quem a existência de próximo de 54% de pobres em seu país preocupa, na medida em que identifica um problema grave, qual seja, o crescimento populacional comprometendo a redução da pobreza. Ao ser entrevistado, o professor foi preciso na conexão entre a pobreza e sua face mais dramática: “O principal fator de pobreza é a questão alimentar”. De qualquer maneira, um nó a desatar, para ele, se encontra no fato de que, mesmo havendo resultados positivos no tabaco, no algodão, na soja, no feijão bôer e no gergelim, “cada família hoje não produz muito mais do que produzia a dez, vinte anos atrás”,

Ao defender a tese de que a pobreza se combate com produção e não com salário, JM considera que a moçambicana é uma economia dependente, a girar em torno de um orçamento estatal que não repercute na redução da pobreza e da desigualdade social, nem promove a produção familiar e a transformação do setor informal. O relevante, para o entrevistado, está por ser feito: “Seria mexer nas políticas públicas”, de forma a articulá-las segundo um roteiro consistente, ou seja, “produção alimentar, produção familiar, empresas geradoras de empregos e mais alimentos”. E mais, como proatividade decisiva: “Incentivos para que apareçam mais atividades produtivas no meio rural, da agroindústria, do comércio, do transporte”, etc.

JM não deixou de reconhecer que, nos tempos mais recentes, “houve aumento de posse de pessoas com pequenos bens”, a saber: “Patrimônio, bicicletas, rádios, casas melhoradas, mais acesso a água”, com o defeito de que houve concentração “em alguns segmentos da população, sede dos distritos”, etc. Para o investigador social, esse quadro de mudança tem acelerado a “imigração para as zonas urbanas”, levando do campo “as pessoas em idade ativa” e nele deixando uma população “apenas residual (velhos, crianças, mulheres e as pessoas menos qualificadas)”, com saldo negativo de que isto amplia a dificuldade da “recuperação da agricultura como setor chave para a produção alimentar”.

Na esfera da inspiração, JM indicou como proveniente do Brasil, em regime de cooperação e com recursos do Fundo das Nações Unidas para a Agricultura – FAO, a busca por “fazer aquele programa de alimentos para todos”. Contudo, “depois, esses recursos, essa cooperação terminou e o governou acabou por não dar continuidade a isso”. O consultor especificou que os agentes políticos em sua generalidade e “os três presidentes”, em

particular, “todos eles falam do combate à pobreza”, com um detalhe por ele acrescentado: “Mas são discursos”. No plano institucional, o professor, certamente pensando na proeminência das personalidades, sublinhou: “Temos um Estado bastante débil, as instituições têm bastantes fraquezas”.

JM reiterou: “O número de pobres aumentou”. Voltado para a reflexão sobre a era Guebuza, que declarou guerra à corrupção e à pobreza, o entrevistado declarou: “No fim do mandato a corrupção é maior do antes, o número de pobres é maior do que quando tomou a governança”. Para o investigador social, “a governança de Guebuza foi um fracasso total, o país desandou, foi um insucesso absoluto”. Ao discorrer sobre o Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, vulgo sete milhões, o consultor foi cirúrgico: “O dinheiro não volta e não alimenta o ciclo”, permitindo a seguinte avaliação: “A sua eficácia acaba por ser muito limitada”; “o custo é o Estado que suporta”; “acaba por ser um donativo, não um empréstimo”, enfim, eis o seu arremate: “O que não me parece ser um bom princípio em termos de sustentabilidade”.

Relativamente à utilização política dos programas sociais, ninguém poderia ser mais claro: “Acaba por ser um mecanismo de estabelecimento de fidelidades de voto e fica mais ao critério de natureza política”. JM não é contra a política social, reconhecendo que “o princípio está muito bem, mas temos que mudar a forma de implementação e as garantias sobre o dinheiro”. Nesse particular, o entrevistado sugere o afastamento do Estado: “Tem que haver instituições privadas, financeiras de crédito, que façam esse trabalho”. Para o professor, “na fase do colonialismo já existia uma abertura para os moçambicanos fazerem pequenos negócios”, o que era, registre-se, uma concessão para o aliciamento, feita pelo colonizador. Agora, na visão do acadêmico, este Estado, que ele qualifica de débil e sem recursos, foi “capturado por interesses econômicos” guiados por “elites misturadas com negócios pouco transparentes”.

JM sentencia: “A sustentabilidade dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria está muito em risco”. Não apenas pela conexão entre o fim dos recursos da cooperação e o término dos programas sociais, mas por falta de planejamento e de gestão estatais. Quanto à classe média, não nasceu dos programas sociais, mas “existe sim um pequeno surgimento de classe média, restrita, ligada ao Estado e ligada a algum setor privado”, o que não passa de “4 a 5% da população”, em “uma pirâmide muito larga na base e estreita no topo”. O quadro em questão só mudará, para o investigador social, havendo o

fortalecimento da agricultura familiar, política permanente de segurança alimentar, fomento a micro e pequenas empresas, investimento em educação e política de geração de empregos, de forma a gerar “elites de classe média (acadêmicos, médicos, engenheiros, pequenos empresários)”, capazes de vencer, “com sua capacidade e seus méritos”, sem depender de “ligações partidárias e políticas vinculadas ao Estado”.

Em síntese: para JM “é preciso formar as pessoas, é preciso libertar o sistema político”, em um cenário “de muitos pequenos negócios”, buscando como resultado “libertar o mercado da política”, para que “exista cada vez mais classe média que nasça dos seus méritos, em igualdade de circunstâncias”, e não das ramificações do Estado e de sua “quase que onipresença na sociedade moçambicana”, até “deixar a sociedade desenvolver-se sem essa pressão politizada da sociedade do Estado”, para, com mais agricultura, mais saúde, mais educação, em política “de melhor qualidade e mais inclusiva”, chegar a “mudar radicalmente a situação”.

#### **6.8. JAM: Com Guebuza, os distritos passaram a ter previsibilidade de recursos, cabendo preservar o embrulho e controlar o conteúdo do presente, sua aplicação e seu destino**

JAM é investigador social com treinamento em economia, para quem o problema da fome, da pobreza e da miséria é “um ponto de convergência” geral em Moçambique, tornando-se “o elo coma classe política justifica a sua ação ou a sua reprodução sobre o poder, desde a independência em 1975”. Ou seja, para o entrevistado, a questão social constitui uma pedra de toque de todas as correntes políticas, desde que permita a formulação de discursos em busca de legitimação, tanto dos situacionistas quanto dos oposicionistas. Muito embora os recursos venham de uma rubrica chamada ajuda internacional, para ele um reconhecimento se impõe: “O Estado é chamado a intervir para que os mais vulneráveis não desapareçam”.

Cinco foram os marcos históricos vislumbrados pelo entrevistado para a questão social mais recente em Moçambique: primeiro, a confirmação da ruralização do país depois da independência, no campo com precários serviços públicos; segundo, o processo agudo de fome da década de 1980 e seu tratamento político; terceiro, a articulação de diferentes guerras e sua repercussão desorganizadora na questão social; quarto, o quadro internacional em que o país se insere, pois é parte do problema africano, objeto de uma percepção e de um tratamento comuns; e quinto, a pressão das duas últimas décadas pela mudança de paradigma nas organizações internacionais, que colocaram a luta contra a fome em sua agenda.

Para JAM, as características de cada um dos dirigentes que já completaram o seu ciclo histórico no poder central são as seguintes: Samora Machel “é de caráter mais messiânico”, acreditando “que o Estado tem que ter essa força de transformar o povo” no “homem novo”. Joaquim Chissano, no contexto seguinte à “fortificação do aparelho de Estado”, dentro de uma “perspectiva de ofensiva”, no intuito de alcançar “a socialização do Estado”, se comportou como um agente público “mais dotado para humanizar as transformações da paz”. E Armando Guebuza, negando relativamente as perspectivas anteriores, que considerou que a pobreza “é muito mais uma pobreza de espírito”, o que lhe permitiu explicar a fome como “consequência de que as pessoas não estão por si sós a envolver-se na produção”, passando a acreditar em outro tipo de protagonismo do Estado, para motivar as pessoas.

A principal comparação feita pelo entrevistado foi a de que Samora Machel “tem o marco da construção do Estado”, enquanto Joaquim Chissano tem a característica “de grande resposta de devolução da sociedade moçambicana” a si mesma, por meio do “humanismo de Estado”, e Armando Guebuza, retirando o Estado de cena, tem a característica de responsabilizar os pobres pela pobreza: “A pobreza é das pessoas, as pessoas é que se deixam empobrecer”. Neste sentido, o investigador social encontrou no paradigma religioso elementos para dizer: Chissano é “mais comparado com o católico”, ao acreditar “que a pobreza, ela se combate através da responsabilidade das pessoas”, enquanto que Guebuza “é mais protestante”, ao garantir que “o Estado por si só pode assumir o papel”, uma vez que “as pessoas é que são pobres”. A utilização de protestantismo enquanto categoria social vinculada à história da riqueza, e do capitalismo, em particular, não coincide com a formulação clássica de Max Weber.

Para JAM, a situação de “pobreza absoluta não avançou ou melhorou assim tanto”, levando os moçambicanos, muitos deles, a sobreviver com menos de um dólar por dia, a consumir o que recebem na luta pela sobrevivência, sem recursos para poupança. A principal crítica do entrevistado quanto às políticas sociais se encontra no universo do controle: “O grande problema também está na questão da equidade” que, para si, tem um nome: “Os recursos podem estar lá, mas não estão a ser distribuídos de uma forma clara”. O exemplo que o investigador social colocou à mesa esclarece o seu argumento: “Maputo recebe cerca de 7.500,00 meticais por aluno, e Zambézia, que é mais carente, recebe 3.340,00 meticais por aluno”. Logo, “podemos dizer que os recursos públicos não estão a ser distribuídos com o devido rigor”.

Como se não bastasse, o investigador social recordou que saúde, educação e recursos humanos, assim como “grande parte dos programas de redução da pobreza”, encontram sustentação em “fundos externos”, entrando no país na rubrica de ajuda ou doação, não ingressando na “conta única do tesouro”. Isto é, “há muito recurso fora do controle do Estado”, os quais “vêm através de vários programas (Agência dos Estados Unidos o Desenvolvimento Internacional – USAID, Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional – DANIDA, Fundo das Nações Unidas Para a Infância – UNICEF, Programa Mundial de Alimentação – PMA, Fundo das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, União Europeia – EU)”. Na visão de JAM, o quadro de agora é de grande instabilidade, pois a conjuntura internacional tem como preceito, nos momentos de crise, “cortar as áreas sociais” e “criar ambiente de negócios favoráveis, reduzir a carga fiscal e ser contra expandir os serviços públicos”.

No tocante ao capítulo do Programa de Alívio à Pobreza – PARPA e os Programas Quinquenais do Governo – PQG, o investigador social é direto e contundente: “Se o pobre não tivesse sido protegido”, ou seja, “recebido serviços do Estado”, simplesmente “ele teria desaparecido”. Portanto, para ele, esse compromisso social “salvou muita gente”, mas não escapou de “uma ação perversa”, que “foi a subjetividade, o discurso político”, que não permitiu discutir em público “como esse combate devia ser feito”. Diante do exposto, JAM passou a refletir sobre o que é inclusão social pelo aumento de renda e negou esta hipótese, ao considerar que nem mesmo o emprego formal “gera ligações sociais”, coisa de que Moçambique está distante, por viver, sobretudo na informalidade. O investigador social defende a solução em malha, com “incentivos para a integração (saúde, educação, urbanização, etc.)”, em solução distante das atuais políticas públicas, uma vez que “os rendimentos por si não provocam integração”, existindo em um país “falta de serviços públicos associada a uma situação de falta de prestação de contas”. Em síntese: “Em minha opinião podia-se fazer muito mais se fôssemos mais rígidos e transparentes”.

No tocante ao problema da classe média, JAM também a afastou completamente dos programas sociais, vinculando-a a um critério que a economia informal não permite em absoluto: a previsibilidade de rendimentos. O seu testemunho é nítido: “Eu penso que a classe média em Moçambique é constituída de funcionários públicos”, do que deriva o restante do raciocínio: 1) “não temos uma classe média forte”; 2) “a classe média é feita pela previsibilidade de rendimentos”; 3) “não há ninguém nesse país que tenha maior previsibilidade que o funcionário público”; e 4) “nem é classe média em termos de

rendimentos, mas ela é classe privilegiada, com a capacidade de previsibilidade que ela tem”. Assim, a resposta do investigador social é negativa, para a hipótese de que, dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria tenha nascido uma nova classe média.

Um aspecto peculiar do argumento de JAM é o de que Moçambique precisa de um Centro de Promoção e Coordenação de Investimento – CPI, que efetivamente controle “o apoio externo a Moçambique nas áreas sociais como investimento”, deixando de receber como ajuda ou doação, e submetendo-o ao controle do Estado. Para o entrevistado, o Fundo do Desenvolvimento Distrital – FDD, vulgo sete Milhões, não somente foi “uma grande iniciativa” ou “um marco político” como passou a “dar dinheiro de uma forma clara e previsível”, pois, inequivocamente, “deu muita previsibilidade aos distritos”. O problema foi que “estava irrigado de um comprometimento político”, tornando a filiação partidária de muito peso, com as exceções de praxe, “nas decisões dos Conselhos Consultivos Comunitários – CCC para a indicação dos beneficiários”. O resultado foi que parte da sociedade passou a ver que os sete Milhões “como um projeto político”, condenando-o a partir de “como o processo foi dirigido”. Eis a palavra do entrevistado: “Esse ponto para mim é o grande calcanhar de Aquiles”.

Para JAM, as gestões de Armando Guebuza deixaram dois saldos positivos e uma ambiguidade. Os dois saldos positivos foram: “Dar essa previsibilidade de recursos aos distritos” e “ver o que foi feito com os recursos que ele pôs lá”. A ambiguidade consistiu na partidarização do processo administrativo dos sete Milhões: “O embrulho foi bom, mas o presente lá dentro, isso é outra discussão”. Segundo esta compreensão, o investigador social defendeu as políticas sociais de combate à fome, à pobreza e à miséria, ultrapassando os problemas encontrados no período Guebuza; primeiro: “o dinheiro devia, sim, continuar a ir para os distritos”; segundo: “mas com forte recomendação sobre uma avaliação e mudança de paradigmas”; e terceiro: “para que o mesmo pudesse servir de alavanca para o desenvolvimento dos distritos”.

## BREVES CONSIDERAÇÕES

Compreende-se que a linha do tempo se encontra viva na memória dos entrevistados, fazendo jus à condição de país de autonomia recente, pois Moçambique conquistou a si a independência em 1975. No geral, todos os que foram chamados a responderem aos questionamentos, com maior ou menor ênfase, recuaram a percepção das políticas sociais aos tempos de Samora Machel, Joaquim Chissano e Armando Guebuza, havendo mesmo, por mais de uma vez, quem descesse a detalhes da luta de libertação, quando Eduardo Mondlane e Samora Machel organizaram machambas nas zonas libertadas e começaram a perseguir respostas aos enormes desafios da fome, da pobreza e da miséria, em uma perspectiva coletivista, de cunho de afirmação comunitária.

Desde a origem das lutas de libertação nacional é que ficou evidente o tamanho do esforço a ser desenvolvido para a construção de políticas de promoção social, que encontram em seu caminho tempo e contratempo, como a atitude antissocial de Nkavandame e Nungo bem revela. Havia um embrião de Estado e esse já lidava com resistências e manipulações em desfavor das políticas promocionais dos excluídos, naquilo que a pobreza e a miséria têm de mais sensível: a fome. Foram momentos decisivos os que Eduardo Mondlane realizou a obra notável de construção da unidade nacional, unificando etnias e ultrapassando os particularismos tribais, para consolidar o novo espírito, vinculado a um destino comum, a ser trilhado pela universalidade dos moçambicanos.

Samora Machel emergiu de sua condição de decisivo combatente, para se tornar o responsável pela continuidade bem-sucedida da luta anticolonial, de maneira a que, como primeiro Presidente de Moçambique livre e autônomo, pudesse definir caminhos e eleger como principal bandeira a superação do subdesenvolvimento, expresso na fome, na pobreza e na miséria. Houve consenso entre os entrevistados, de que o modelo de construção nacional tinha natureza coletivista e reclamava um papel estruturante do Estado, frente à política de terra arrasada, deixada pelo colonialismo e alimentada pelas guerras posteriores, sob o estímulo do conflito ideológico global. A Guerra Fria desembarcou em Moçambique e as mudanças mundiais também, quando a desconstrução da União Soviética repercutiu nas relações internacionais, anunciando a onda neoliberal, com mais mercado e menos Estado.

O pragmatismo de Samora Machel percebera os novos cenários e, de sua morte precoce, emergiu a figura de Joaquim Chissano para conduzir a transição, conquistar a paz e prosseguir o combate social contra a fome, a pobreza e a miséria. O igualitarismo sonhado por

Samora Machel foi desdobrado em políticas sociais de promoção, de reforma e de busca da inclusão dos excluídos, por meio da ação do Estado e concurso dos organismos internacionais, com que Joaquim Chissano dialogava de maneira corrente. Os entrevistados, no geral, reconheceram que foram contextos de reorganização da base econômica, associados a processos de diminuição dos quadros agudos de fome, de pobreza e de miséria. O campo, a educação e a saúde responderam, em níveis positivos, aos esforços ali desenvolvidos, para o que a era Armando Guebuza, à sua maneira, também concorreu, associando grandes obras a uma política de distribuição de recursos aos distritos, sob a crítica de que a sua administração endividou o país.

Os anos de 1997 a 2003 registraram o decréscimo dos contingentes populacionais que viviam abaixo da linha da pobreza, declinando de 69,4% para 54,1%. O volume de número de menores abaixo de cinco anos com deficiência de peso, decresceu 26% para 23,7%. Assim também aconteceu com a taxa de mortalidade de crianças de 5 anos por mil nascidos vivos, que desceu de 219 para 178. O contingente da população que não acessava a fontes de água potável decaiu de 37,1% para 35,7% e a esperança de vida, ao nascer, aumentou de 42,3% para 46,3%. Foram conquistas inequívocas, que demandaram continuados esforços em torno de um consenso existente na situação e na oposição políticas em Moçambique, qual seja, todos querem, ou parecem querer, em seus discursos políticos, combater a fome, a pobreza e a miséria no país.

As diferenças estão no como fazer. Há defensores do mercado e entusiastas do Estado entre os entrevistados. Existem até mesmo aqueles, ainda que sejam poucos, que consideram que o quadro social do colonialismo era melhor do que o reinante no Estado Nacional, ideia fortemente combatida por muitos. De qualquer maneira, outro consenso a registrar é referente à necessidade de reconstrução da gestão dos programas sociais, seja na perspectiva de mercado, seja sob a condução do Estado, já que existe um sentido crítico em torno de como, até agora, eles foram conduzidos. Este aspecto da preocupação em pauta varia, mas os eixos principais da questão se encontram na defesa do controle dos gastos públicos e na preocupação com as possibilidades de utilização eleitoral dos programas sociais.

Contudo, forçoso é o reconhecimento de que, sem dúvida, parte significativa do desembolso com políticas sociais chega a Moçambique sob a rubrica de ajuda externa, não compondo a Conta Única do Tesouro – CUT e escapando aos mecanismos de controle, típicos dos valores que integram a contabilidade nacional. Nasceu desse nicho a proposta de um dos

entrevistados, de que os ativos em questão passassem a ser internalizados no país, não como ajuda, mas enquanto investimento, submetendo-se aos mecanismos gerais de controle instituídos na realidade moçambicana.

Convém ainda ressaltar que a era Guebuza, inspirada no Brasil da gestão Lula, implementou políticas de transferência de renda para os distritos, louvadas por um dos entrevistados como permissivas da previsibilidade financeira na vida comunitária. Houve a ressalva de que, cessada a ajuda externa, muitos programas sociais tenderam a desaparecer em Moçambique, bem como de que não existiu o devido retorno dos valores aos cofres públicos. Esse fato permitiria que as referidas políticas fossem sustentáveis, se houvesse, em tese, uma gestão, mais técnica e menos política, das atividades de promoção do desenvolvimento distrital. Qualquer que seja a perspectiva, o problema enseja a discussão referente ao que é política de Governo e o que deve ser política de Estado, pois seu fim, sua duração e seu controle estão em agenda na ordem do dia, quer no Brasil, quer em Moçambique.

## CONCLUSÃO

As políticas públicas que foram objeto de exame na presente Dissertação de Mestrado estão vinculadas à Linha de Pesquisa: II Estado, Políticas Públicas e Cidadania, com efeito, tiveram por escopo o combate à fome, à pobreza e à miséria. No caso brasileiro, o estudo recaiu no Programa Bolsa Família – PBF; já no cenário moçambicano, o debate se concentrou no Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD. O marco temporal do Brasil foi fixado com Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), com duas gestões do Partido dos Trabalhadores – PT, enquanto as balizas cronológicas de Moçambique foram demarcadas pelas duas administrações de Armando Emílio Guebuza (2004-2014), sob a égide da Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO.

Uma observação preliminar, decorrente do estudo que envolveu um país da América do Sul (Brasil) e outro da África Austral (Moçambique), é a de que a luta pelos direitos humanos possui uma agenda universal, vivenciada pela singularidade das circunstâncias econômicas, sociais, jurídicas, políticas e ideológicas de cada povo e de cada país. Os elementos da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993, que fixaram a universalidade, a indivisibilidade e a complementaridade como seus princípios fundamentais, aqui estão presentes. A luta contra a fome, a pobreza e a miséria é universal e perpassa continentes, não se dissocia de outras frentes de combate e tem complemento necessário nas dignificantes reivindicações em favor da saúde, da educação, da habitação, do emprego e da renda, entre outros múltiplos aspectos.

Não pode ser esquecido que o estudo ora em conclusão percorreu caminhos complexos referentes ao Estado, das origens à contemporaneidade, em busca da democracia como questão fundamental, capacitada à realização e inclusão das políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria em sua agenda administrativa. Para tanto, as peculiaridades do passado colonial do Brasil e de Moçambique foram rediscutidas, para que se compreendesse como, por caminhos distintos, chegaram a ser Estados Nacionais. As diferenças preponderaram sobre as semelhanças: Brasil e Moçambique foram colônias de Portugal, mas o primeiro se emancipou no ciclo de libertação dos países da América do Sul, entre o século XVIII e XIX, sob influência da Revolução da Independência dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789), e o segundo conquistou a sua autonomia somente no último quartel do século XX, vítima do colonial-fascismo tardio de Portugal em África, sob os

efeitos da Segunda Guerra Mundial e os estímulos da Organização das Nações Unidas – ONU.

O Brasil não conheceu guerras de libertação e transitou do colonialismo capitalista para o capitalismo periférico, enquanto que Moçambique enfrentou guerras de libertação e guerras de desestabilização, antes e depois, transitando do colonialismo capitalista para o socialismo de Estado. Só mais tarde, com a queda do Muro de Berlim e desestruturação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, com o advento do mundo unipolar, saindo da linha do tiro da Guerra Fria, Moçambique realizou a sua transição como país autônomo para a economia de mercado. Os caminhos constitutivos dos Estados Nacionais foram distintos, e por diferentes estradas chegaram ambos a formular políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria, com o Brasil tentando quebrar o paradigma conservador e Moçambique buscando encontrar o progresso social. De qualquer maneira, o Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD recorreu à inspiração do Programa Bolsa Família – PBF.

Compreende-se que no Brasil é visível o embate político que conduz o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, a reivindicar a origem das recentes políticas sociais compensatórias, enquanto que o Partido dos Trabalhadores – PT advoga para si a condição de patrono solitário das políticas públicas distributivas. Em Moçambique, sem lugar à dúvida, o sistema político é mais uniforme, inclusive porque a Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO manteve-se no poder, permitindo o reconhecimento da continuidade de esforços contra a fome, a pobreza e a miséria, desenvolvidos por Samora Machel, Joaquim Chissano e Armando Guebuza. Talvez seja possível afirmar que o consenso em favor dos programas sociais é maior em Moçambique do que no Brasil, visto que, ali, a situação e a oposição comungam desse discurso, variando na defesa desta ou daquela forma de fazer a sua implementação, enquanto aqui, em uma sociedade mais segmentada, se chega a discutir se essas políticas promocionais devem mesmo existir ou se representam um encargo excessivo para o restante da sociedade, que delas se sente financiadora onerada pelo Estado.

A ideia de transferência de renda, ainda que associada a outras tantas, tem poder encantatório e se tornou o eixo dos programas sociais brasileiros, com ressonância nas experiências moçambicanas. Tanto ali quanto aqui os problemas de gestão das políticas sociais foram apontados como entraves a serem vencidos em seus desdobramentos, para não eternizar a dependência dos contemplados e garantir o ingresso de novos necessitados. O

perigo foi apontado: transferir renda e receber o aplauso, deixando de lado o restante da tarefa, qual seja, ensinar a pescar, mais do que dar o peixe, educando e profissionalizando atores que não mais precisam do suporte das políticas sociais compensatórias. Essa é a prova dos nove da experiência da democracia social que, a rigor, está por ser vencida enquanto batalha emancipatória, tanto Brasil quando em Moçambique.

No Brasil, a exigência do desenvolvimento de políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à miséria decorreu de uma longa jornada de lutas sociais, com crescente estatização de tratamento do problema, em busca de uma solução inclusiva e mais pacificadora da sociedade conflitada. Já em Moçambique, que inspirou o Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD no Programa Bolsa Família – PBF, a tarefa consistiu em minimizar o impacto da questão social gritante, enquanto se construía o Estado Nacional em meio às guerras regionais e à Guerra Fria, urgindo que começasse a dar respostas aos problemas da fome, da pobreza e da miséria. Não há dúvida de que o desembolso com as políticas sociais compensatórias é mais nacional no Brasil, vindo do Estado e mais internacional em Moçambique, proveniente dos parceiros de cooperação. No caso brasileiro o Estado é mais consolidado e no cenário moçambicano o Estado é mais débil, o que se reflete em suas diferentes possibilidades orçamentárias, quanto a investimentos sociais. De toda forma, em ambos os países um só é o problema: como conferir sustentabilidade macroeconômica aos programas sociais, se a crise atingir os Estados Nacionais e restringir as ajudas dos organismos internacionais?

Este é o cenário do presente, quando um grande movimento de transumância se evidencia, com levas humanas se transportando da Líbia, do Iraque e da Síria, sobretudo na direção do ocidente, em especial, para os Estados Unidos e Europa, encontrando resistência de toda ordem, por se tratar de muçulmanos confundidos com terroristas. O momento é de crise, tanto econômica quanto de cooperação, repercutindo na agenda social penosamente construída na periferia do mundo, em demonstração de que as flutuações de conjuntura são capazes de ter impacto negativo nas políticas sociais desenvolvidas, por exemplo, no Brasil e em Moçambique. Contudo, se uma verdade puder ser retirada das políticas sociais em exame, o que tem validade para as realidades brasileira e moçambicana é a de que o proveito social é maior do que o desembolso financeiro, cabendo reconhecer que o custo monetário foi modesto, frente ao proveito das políticas públicas.

No tocante ao impacto do Programa Bolsa Família – PBF e do Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, na pirâmide social do Brasil e de Moçambique, muita

controvérsia existiu quanto ao advento de uma nova classe média resultante dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria. Do ponto de vista do mínimo rigor sociológico, a tese é insustentável, só ficando de pé com a total subversão do conceito de classe social e de classe média, em particular. O que não significa deixar de reconhecer que a transferência de renda operou mudanças significativas em segmentos sociais fragilizados, que se beneficiaram de políticas sociais distributivistas e tiveram acesso a uma maior capacidade de consumo, de bens, inclusive duráveis. A dificuldade dos modelos de transferência de renda em questão se encontra, sem dúvida, no fato de como distribuir se não houver crescimento e desenvolvimento: é a possível crise do distributivismo sem desenvolvimento.

O impacto dos programas de combate à fome, à pobreza e à miséria no Brasil e em Moçambique provocou mudanças positivas de equilíbrios, em populações tradicionalmente marginalizadas, que abriram a porta de sua entrada no processo de inclusão social. Com certeza, entretanto, só nos discursos políticos triunfalistas existe uma classe média egressa dos programas sociais compensatórios, sejam brasileiros sejam moçambicanos. Existe uma consciência difusa, sem dúvida, nos dois países em questão, quanto ao que precisa ser feito para melhorar os programas de combate à fome, à pobreza e à miséria: transformá-los em políticas de Estado e não de governos; conferir-lhes dimensão institucional permanente, libertando-os de personalismos; cercá-los de instrumentos ágeis e permanentes de controle e fiscalização; dar-lhes formas novas de gestão participativa, com a divisão de responsabilidades entre o poder de Estado e Sociedade organizada; envolvê-los em malhas de planejamento e de execução que lhes retire do congelamento na fase distributiva; garantir-lhes meios de sustentabilidade macroeconômica, associada à eficácia da gestão, em busca da garantia de que o sistema de saída permita mais inclusão no processo de ingresso de novos beneficiados, entre outros aspectos.

De uma perspectiva da afirmação dos direitos humanos, a existência de programas sociais compensatórios é saudável e necessária, abrindo agendas de perspectiva mais democrática e inclusiva, em sociedade como a brasileira e a moçambicana. As políticas de combate à fome, à pobreza e à miséria, por mais ameaçadas que sejam por vontades políticas manipuladoras, representam um embrião de compromisso com a democracia social, que precisa ser preservado e desenvolvido. O intuito é o de ampliar, de maneira processual, as possibilidades vindouras de emancipação popular, com a afirmação da cidadania mais à distância da fome, da pobreza e da miséria. Para tanto, desatar os nós da permanência eternizada nos programas sociais e da dependência do favor político, para neles ingressar e

permanecer, constituem fatores a serem enfrentados e ultrapassados, sob a compreensão de que só a democracia liberta, sendo causa e efeito de menos fome, pobreza e miséria e mais saúde, educação, profissionalização e autonomia, que é parte do significado da vigência da cidadania.

Em resumo: tanto para o Brasil quanto para o Moçambique, por mais peculiares que sejam as experiências do Programa Bolsa Família – PBF e do Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD, a resposta é uma só: são respostas positivas frente a enormes dívidas sociais, que estão apenas começando e devem ser preservadas e melhoradas, minimizando o risco de manipulação política e ampliando a participação, o planejamento e o controle democráticos, em cenários que transformem em programas de Estado os de combate à fome, à pobreza e à miséria, libertando-os das flutuações governamentais passageiras e buscando garantir todo o ciclo da sua execução – ingresso, permanência e saída –, com a compreensão de que, a medida do seu sucesso, com certeza, se encontra na saída, já como cidadão, em si mesmo fortificado para as batalhas da busca da autonomia e da verticalização comunitária, daquele que neles ingressou como desvalido, excluído e subcidadão, que terá deixado de existir.

## REFERÊNCIAS

A VERDADE. Presidente Guebuza despede-se afirmando ter cumprido a sua missão de lutar contra a pobreza em Moçambique. Disponível em: <<http://www.verdade.co.mz>>. De 25 de Agosto de 2014.

AGATTE, Juliana Picoli e ANTUNES, Marcos Maia. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. *In*: XIMENES, Daniel (Organizador). **Cadernos de estudos – desenvolvimento social em debate**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, n.º 18.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1988, 317 p.

ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena enciclopédia de moral e civismo**, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1967, 511 p.

BALANÇO GERAL DAS POLÍTICAS CONTRA A FOME. Aspectos positivos e negativos, lições aprendidas.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 1992.

\_\_\_\_\_, MATTEUCCI, N., e PASQUINO, J. **Dicionário de política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986, 1328 p.

BOHN, S. Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. *In*: **Latin American research review**, 2011, v. 46, n.º 1.

BOLETIM DA REPÚBLICA, 9 de maio de 1978, p. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2013, 230 p.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Malheiros, 2012, 558 p.

BONAVIDES, Paulo; PAES de Andrade. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, 955 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <<http://obrasilqueconquistamos.com.br/programa-bolsa-familia/>>.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A miséria da política**: crônicas do lulopetismo e outros escritos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, 120 p.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro : pão ou aço. Josué de Castro. — Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CHABAL, P. et al. *A history of postcolonial lusophone Africa*. London: Hust and Company, 2002. 339 p.

CHISSANO, Joaquim Alberto. **Cooperação África e Brasil no âmbito da nova parceria para o desenvolvimento da África (NEPAD)**. Aula Magna UFRGS, 2004. Porto Alegre, Universidade Viva. UFRGS, 2004.

CHISSANO, Joaquim Alberto. **O meu compromisso**. Maputo, Partido Frelimo, 1999.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 2004.

CORRÊA, Rossini. **Brasil essencial**: como conhecer o país em cinco minutos. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2015, 201 p.

\_\_\_\_\_. **Crítica da razão legal**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Formação social do Maranhão**: o presente de uma arqueologia. São Luis: Sioge 1993, 391 p.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo no Brasil**: José Américo em perspectiva. Brasília: Senado Federal, 2004, 710 p.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo no Brasil**: José Américo em perspectiva. Brasília: Senado Federal, 1994.

\_\_\_\_\_. **Saber direito**: tratado de filosofia jurídica. Brasília: Rossini Corrêa, 2011.

CORRÊA, Sônia e HOMEM, Eduardo. **Moçambique**: primeiras machambas. Rio de Janeiro: Margem, 1977, 619 p.

COSTA COUTO, Ronaldo. **História indiscreta da ditadura e da abertura** – Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 1998, 518 p.

COTTA, Tereza Cristina e PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil *In: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, 2010, v.1.

CREVELD, Martin van, **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DICIONÁRIO DE SOCIOLOGIA GLOBO. Rio de Janeiro: Porto Alegre: São Paulo, Editora Globo, 1961, 379 p.

DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA, México: Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1949, 319 p.

Disponível em: <[www.apec.unesc.net/VI\\_EEC/sesoes\\_tematicas/.../Artigo-2-Autoria.pdf](http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sesoes_tematicas/.../Artigo-2-Autoria.pdf)>.

DRAIBE, Sônia Miriam. Alcance e limites das políticas sociais no Brasil: educação especial. *In: Família*. Brasília, IPC-UNDP, 2008.

DURKHEIM, Emile. **A divisão do trabalho social**. Lisboa: Editorial Presença, 2 v., 1984, 484 p.

ENGELS, Friedrich. **A origem do estado, da família e da propriedade privada**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984, 215 p.

ESTADÃO. Disponível em: <[www.estadao.com.br/.../geral](http://www.estadao.com.br/.../geral)>. De 17 de setembro de 2014.

FAGE, J.D. com TORDOFF, William. **História da África**. Portugal. Edições 70, LDA., 2010, 694 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2002, v. I.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. *In: Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, v. III.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala. *In: Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, v.II.

FRIED, B. J. Distributive politics and conditional cash transfers: the case of Brazil's Bolsa Família. *In: Worlddevelopment*, 2012, v. 40, n.º 5.

GENRO, Tarso Fernando. **Moçambique a caminho do socialismo**. Porto Alegre: Movimento, 1982.

GEORGE, Susan e PAIGE, Nigel. **A fome no mundo para principiantes**. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1983. 179 p.

HEDGES, David (Coordenação). **História de Moçambique: Moçambique no auge do colonialismo 1930-1961**. 2.<sup>a</sup> ed. Maputo, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1999. v. II, 295 p.

HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Do Império à República. *In: O Brasil Monárquico*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

\_\_\_\_\_. Raízes do Brasil. *In: Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, v. II.

HUNTER, W. e POWER, T. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. *In: Latin American politics and society*, 2007, v. 49.

IKEDA, Daisaku, *In: ATHAYDE, Austregésilo de e IKEDA, Daisaku. Diálogo direitos humanos no século XXI: cinquentenário da declaração universal dos direitos humanos*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.

JOSUÉ, Bila. **Moçambique: 33 anos depois da independência nacional**. 2008-09-30, Edição 8. Disponível em: <<http://pambazuka.org/pt/category/comment/50853>>.

MACHEL, Samora Moisés. **Boletim da República**. Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 9 de maio de 1978, p. 2.

MACHUNGO, Mário da Graça. **O país – a verdade como notícia**. 19 de junho de 2012. Disponível em: <[opais.sapo.mz](http://opais.sapo.mz)>.

MAGALHÃES, R. Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais. *In: Cadernos de saúde pública*, Rio de Janeiro, n.º 13, v.17, 2001.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Pinguim Companhia das Letras, 2010.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos**. CEBRAP, n.º 79, São Paulo, Nov./2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000300001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000300001&script=sci_arttext)>.

MILIBAND, Ralph. **O estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, 335 p.

MINADEO, Roberto. Análise do Programa Bolsa Família – PBF – à luz da redução da miséria crônica e da superação da crise econômica. *In*: GONÇALVES, Erli Helena e AVILA, Carlos F. Dominguez (Organizadores). **Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil: estudos interdisciplinares**. Curitiba: CRV, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, **O Brasil sem Miséria**. 1.ª Edição, Brasília, 2014.

MOSCA, João. **Economia de Moçambique**, Século XX. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

MULLER, Geraldo. Fome: o não-direito do não-cidadão. *In*: COVRE, Maria de Lourdes M. (Organizadora). **A cidadania que não temos**. São Paulo, 1986.

NEGRÃO, José. **Canal de Moçambique**. Edições n.ºs 82, 83 e 84.

NEWITT, Malyn. **História de Moçambique**. Portugal: Mem-Martins: Publicações Europa-América, 2012, 509 p.

Nova York lança programa semelhante ao Bolsa-Família. Disponível em Jornal do Commercio Online 07/10/2007.

\_\_\_\_\_. **História de Moçambique**. Trad. Lucília Rodrigues, Maria Georgina Segurado. Martins: Publicações, 1997.

PARPA I, 2001.

PIRES, F. F.; SANTOS dos, Patrícia Oliveira S. e SILVA, K. J. Elas decidem? Analisando o papel familiar da mulher a partir do Programa Bolsa Família. *In*: **CAOS. Revista eletrônica de ciências sociais**. 2011, v. 17.

PLATÃO. **A república**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, 517 p.

POCHMANN, Márcio e AMORIM, Ricardo L. C. *In: CASTRO, Jorge Abrahão de e RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Organizadores). Situação social brasileira.* Brasília: IPEA, 2009.

RANGEL, Ignácio. Dualidade básica da economia brasileira. *In: Obras reunidas.* Rio de Janeiro: Contraponto: BNDES, v. I, 2005.

\_\_\_\_\_. Economia: milagre e anti-milagre. *In: Obras reunidas.* Rio de Janeiro: Contraponto: BNDES, v. I, 2005.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RELATÓRIO SOBRE OS OBJECTIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO, 2005.

RIDOLFI, Roberto. **Biografia de Nicolau Maquiavel.** São Paulo: Musa, 1999, 480 p.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social:** repensando o Estado – providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSTOLDO, Jadir Peçanha. **Brasil, 1979-1989. Uma década perdida?** Jundiaí/SP, Paco Editorial, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Do contrato social. Lisboa: Portugália, 1968, 435 p.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal.** São Paulo: Editora Record, 2000, 176 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, Carlos (Coordenação). **História de Moçambique:** parte I – primeiras sociedades sedentárias e impacto dos mercadores, 200/300- 1885; Parte II – agressão imperialista, 1886-1930. 2.<sup>a</sup> ed. Maputo: Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 2000, v I. 508 p.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa – Que é o terceiro estado?** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1997, 132 p.

SILVA, Tereza Maria da Cruz. **Moçambique**: um perfil. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/emancipa/gen/mozambique.html>>.

SIQUEIRA, Carlos. *Diálogos da liberdade*. São Paulo: Quanta: Fundação João Mangabeira, 2009, 191 p.

SPITZ, Clarice. **Ipea mostra que aumentou número de miseráveis no país em 2013**. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/ipea-mostra-que-aumentou-numero-de-miseraveis-no-pais-em-2013-14471753>>.

VIANA MOOG, Clodomir. **Bandeirantes e pioneiros**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2014, 448 p.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZUCCO, C. *The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections*. In: *Journal of Latin American studies*, 2008, v. 40, ps. 29 a 49. Disponível em: <<http://goo.gl/J6f14A>>. Acesso em: 12 out. 2015.

**ANEXOS**