

## Sobre os sumários

Os sumários.wahenga são produzidos pelo Programa Regional da Fome e Vulnerabilidade (RHVP). O seu propósito é estimular debate sobre abordagens inovadoras sobre a fome e vulnerabilidade na África Austral. Debate e comentários são encorajados através de [www.wahenga.net](http://www.wahenga.net).

## Resumo

O contexto político necessita de ser compreendido, dado que pode influenciar qualquer política de acção. O estado da política na região, é por sua determinado pela 'relação de ajuda', o que inibe muitas iniciativas a favor da população pobre, e nalgumas circunstâncias pode até afastar alguns programas potencialmente positivos. Apesar de ser arriscado usar este termo como generalização, 'neopatrimonialismo' descreve os padrões comuns da 'busca de renda' e corrupção da parte das elites, e as redes de auxílio que se alongam até à sociedade. As instituições locais, por sua vez, determinam a distribuição real de protecção social.

## Política e a Viabilidade de Iniciativas contra a Fome e Vulnerabilidade

Presentemente, a importância que os factores políticos exercem relativamente ao estado de segurança alimentar e de vulnerabilidade recebe cada vez mais consideração da parte de profissionais, doadores e planeadores. Consequentemente, é reconhecida a necessidade de explorar **como as políticas de acção são feitas**, e não apenas **que** políticas de acção devem ser seguidas.

No entanto, há perspectivas diferentes acerca do grau e da natureza das forças da política. Será que estas representam

- constrangimentos na adopção ou implementação de políticas de acção a favor da população pobre?
- um sistema predisposto a ser contra a população pobre e vulnerável?
- o contexto determinante que define o que é viável tentar e que indica qual é a transformação política que é um pré-requisito para uma verdadeira redução de pobreza?
- uma causa fundamental de insegurança alimentar e pobreza?

As respostas dependem do país ou região a ser questionado. Este Sumário sugere como os factores fundamentais da formulação de políticas de acção podem ser identificados, e como a sua importância pode ser avaliada. Contudo, as conclusões acerca da dimensão da sua importância são também influenciadas pela perspectiva conceptual usada.

### 'Neopatrimonialismo': será uma explicação adequada para o insucesso de políticas de acção?

Uma perspectiva geralmente usada para explicar as razões pelas quais as políticas de acção a favor da população pobre são evitadas ou subvertidas, adquire o papel central num artigo escrito sobre a política da segurança alimentar na África Austral (Bird, Booth e Pratt, 2004):

... a causa original é o presentemente se denomina estado neopatrimonial: um estado nação entre auxílio e burocracia, entre presidencialismo e democracia liberal.\*

Tipicamente, neste tipo de estado, os recursos políticos são moldados para ganhos privados, em 'busca de renda'. Este modelo neopatrimonial também considera as relações entre protector-cliente que se propagam substituindo os detentores do poder do estado por uma hierarquia de agentes na sociedade, que são mantidos satisfeitos a vários níveis e, por sua vez, mantêm outros na linha. Especificamente, no campo do PRFV:

- As políticas agrícolas de acção serão desenhadas no sentido de se ganhar apoio político;
- O marketing e a provisão de serviços serão as moedas de auxílio;
- A protecção social será desviada para ganhos pessoais e para apoio político.

Os interesses da elite estão sistematicamente em conflito com o bem-estar dos cidadãos. As críticas da aplicação do neopatrimonialismo sugerem que este é tipo de termo generalizado, nem sempre bem definido. O seu uso pode também envolver um argumento circular que explica pouco: porque é que os estados se comportam duma forma neopatrimonial? Porque estes são neopatrimoniais. No entanto, é importante considerar esta perspectiva com seriedade, visto que ela oferece uma estrutura para análise. Primeiramente,

\* Entre os muitos autores que utilizam uma perspectiva que faz uso deste instrumento conceptual, consulte Chabal e Daloz, 1999.

esta explica parcialmente o 'insucesso de políticas de acção' relativamente à segurança alimentar e ao desenvolvimento em geral num nível sistemático, incluindo o sucesso da resistência a condicionalidades políticas em áreas como o marketing agrícola. Em segundo lugar, demonstra a seriedade dos obstáculos políticos a encarar, e o facto de que estes necessitam de mais do que um pequeno ajuste. Em terceiro lugar, posiciona os doadores e toda a relação de 'ajuda' sob um exame minucioso, visto que estes podem potencialmente contribuir para o neopatrimonialismo.

### Análise do estado e dos sistemas políticos

O reconhecimento de que a segurança alimentar é um problema político, é apenas um primeiro passo. É necessário averiguar como é que as forças políticas influenciam as políticas de acção, na tomada de decisões e – igualmente fundamental – na implementação. Como deverá ser feito este tipo de análise? O neopatrimonialismo, apesar das suas limitações, oferece um primeiro passo. Este não pode ser usado como um facto garantido e universal nos seis países onde o PRFV está a trabalhar, mas sim, como a base da lista de características através da qual se poderá registar as ausências e presenças e assim compreender como cada país difere do modelo.

O grau de autoritarismo de cada estado é uma dimensão onde se podem observar as diferenças. A Suazilândia pode ser tida como um país marcado por um patrimonialismo simples, à moda antiga – não na sua nova forma – no sentido que a 'busca de renda' e os ganhos para os indivíduos no poder não são escondidos mas sim sancionados pela lei 'tradicional' que autoriza a operação de empresas não reguladas pelos impostos e outras apropriações directas. Ao mesmo tempo, o seu carácter híbrido estende-se à coexistência difícil entre as duas estruturas estatais paralelas, em vez serem as estruturas formal e informal. Em geral, estes padrões direccionam-nos para o previamente descrito como "pilhagem institucionalizada". Presentemente, o Zimbabué oferece outro desvio das normas do neopatrimonialismo. Existe o que alguns identificaram como um militarismo autocrata essencial imposto nas estruturas antigas do estado e do partido, e no seu modo de trabalho, a lógica dos quais é parte duma estratégia para reter poder político enraizado numa ideologia populista e anti-imperial – mesmo sendo à mistura com a 'busca de renda'.

Outro desvio ao modelo seria o reconhecimento que nem todos os elementos da 'sociedade civil' são reduzíveis a 'política de auxílio'. As forças que podem promover as funções de responsabilidade antecipada no uso do conceito de 'sociedade civil' devem de ser observadas sobre uma análise em três sentidos:



Estes organismos são especialmente fortes na Zâmbia e, de facto, no Zimbabué, onde são nitidamente polarizados em relação ao estado. Isto não é tão evidente noutros países do PRFV. Estes elementos têm de ser tomados em conta relativamente às consequências a longo prazo nas reforma políticas e nos planos imediatos para organismos participantes que poderão conduzir a segurança alimentar e a protecção social.

### Da política de marketing e oferta agrícola à política de acesso a recursos

O estudo 'progenitor' referido acima (Bird, Booth e Pratt, 2004) examina de forma sistemática o papel do estado neopatrimonial na oferta de investimentos agrícolas, e na persistência com que as elites da região têm-se agarrado ao controlo estatal do marketing agrícola, apesar das suas responsabilidades retóricas para com a liberalização. Contudo, estes tendem a ignorar outras políticas de acção que determinam a vulnerabilidade – a disponibilidade de recursos como meios de sustento, as ligações entre as fontes de rendimento das quintas e fora das quintas, a distribuição de protecção social e a gestão dos recursos naturais – e as instituições que maneiam tudo isto.

Durante mais que uma geração, estudos de pesquisa na África Austral têm chamado atenção à forma como a vulnerabilidade está ligada ao facto de que as famílias têm um acesso limitado aos bens necessários para a produção – não só agrícola, mas também de comércio pequeno e emprego não agrícola ou emprego ocasional. Para além dos investimento agrícolas, os recursos fundamentais têm sido **terra, gado** (especialmente animais resistentes à seca, na maior parte das áreas), **terrenos comuns** para pastagem e produtos naturais, e **trabalho**.

Algumas formas de protecção social podem resultar na restauração de bens exaustos ou na redução dos seus potenciais prejuízos – ex.: venda de gado – e assim terão um impacto no potencial de produção. Porém, as políticas de acção nesta área não exploram estes objectivos. Contudo, isto acontece num contexto onde a **terra**, especificamente, está no centro da dinâmica política, (re)definindo a natureza da política e, por sua vez, o impacto da política na redução da pobreza e no desenvolvimento.

Isto é, obviamente, observado acima de tudo no Zimbabué com a sua Reforma Agrária Acelarada e ocupações agrárias. O estudo de Hammar e Raftopoulos (2003) é um dos muitos que ilustram esta ligação essencial entre os problemas agrários e a natureza do estado. Chaumba, Scoones e Wolmer (2003) demonstram como as consequentes "tensões entre o nacionalismo autoritário e as religiões 'tradicionalistas' e a autoridade" geram uma 'política nova' complexa com "novos padrões de diferenciação social e novas regras de autoridade política" a nível local. Estas conclusões precisam de ser validadas num contexto político sob mudanças rápidas, e testadas em diferentes contextos. A arquitectura política de reformas agrárias idênticas, de agricultura comercial de grande escala em Moçambique e até na

Suazilândia, assim como o seu impacto actual nos modos de vida da população, também necessitam de ser investigados.

Outras reformas – de posse de **terra** de pequenos proprietários indígenas – também têm tido consequências vastas e tão dramáticas na política e modo de vida. O Lesoto (1979), a Zâmbia (1995) e Moçambique (1997) introduziram leis agrárias que não incluem títulos de posse individual livre precisando, assim, de fiscalização que restringe um mercado livre de terra, pela parte da comunidade, autoridades locais ou governo central. Os efeitos das leis agrárias relativamente ao aumento de segurança da posse não são completamente compreendidos. Estes de qualquer forma, dependem do serviço das instituições mencionadas – que são compostas por misturas variadas de instituições especialmente criadas e outras já existentes, tendo em conta as funções fundamentais. Uma fiscalização da importância destas medidas na África Este e Austral tem presenciado uma orientação geral de “reconfirmação, em vez de libertação, dos poderes básicos do estado”, mas reconhece que tal autoridade estatal pode ser o resultado de uma combinação complicada, sendo simultaneamente “controladora e favorável” (Wiley, 2000).

O acesso a outros recursos produtivos também terá uma política própria determinante, nem sempre compreendida ou considerada nas intervenções das políticas de acção. A gestão de recursos naturais nesta região, pela comunidade, não pelo estado, tem recebido bastante atenção na década passada. No entanto, que estruturas oferecem a melhor promessa de sustentabilidade ainda não é completamente percebido. Além disso, a forma como estas determinam e são influenciadas pelas instituições locais e estatais já existentes, só começa a ser explorado recentemente. Há muitas investigações que têm revelado que as disparidades no acesso ao gado são correlativas, se não a causa, de diferenciação e empobrecimento, no entanto sendo raramente exploradas por iniciativas de políticas de acção.

Outro factor correlativo da vulnerabilidade tem sido a falta de **mão-de-obra** em certas famílias, especialmente as lideradas por mulheres – incapazes de cobrir as necessidades de trabalharem muitas vezes em turnos mais curtos, ganhando algum dinheiro através de emprego casual, trabalhos domésticos, e dos requerimentos por vezes impróprios dos programas de comida-por-trabalho. Esta área não se presta com facilidade a intervenções de políticas de acção por indivíduos de fora, sejam quem forem. Mas haverão outros factores políticos – de género talvez – que não deixam que este caminho seja seguido?

### **A política de escolha de beneficiários**

Os debates acerca de medidas apropriadas para ajuda alimentar, redes de protecção e transferências já discutiram exaustivamente o problema de **escolha de beneficiários** de forma a atingir a população mais

pobre ou mais vulnerável, ou mulheres ou outros beneficiários primários. Estas medidas são vistas como garantias que a população que vive melhor, não assaltam os benefícios. É também assumido que estas medidas reduzem os custos. Mas pouca atenção tem sido dada às instituições e agentes que são propostos a tomarem tais decisões de vida ou morte – ou que o fazem na prática. Se o fornecimento é feito, terá este de ir por vias corrompidas, de reforçar as redes de auxílio, de deixar de fora a população pobre?

Nos seis países do PRFV os organismos envolvidos variam bastante. O relatório de Revisão de Conhecimento e Análise de Lacunas sobre o Zimbabué salienta a “natureza altamente política da distribuição alimentar”, mas também explica que a protecção social pode ser levada adiante por vias já existentes ou pode gerar novas para este propósito. A eficácia relativa destes organismos e até que ponto estes reforçam padrões políticos já existentes ou evocam reformas, necessita de ser explorado. Uma distinção precisa de ser traçada entre **nível** de operação e de influência. Nalguns países, os agentes aos **níveis locais** podem ser decisivos na implementação podendo afastar-se das intenções das políticas de acção centrais. Na Suazilândia, com o papel ainda dominante dos líderes comunitários, estas autoridades tradicionais são cruciais; no Lesoto, onde as relações entre o estado e os líderes comunitários tem flutuado entre conflituosa e colaborativa, a função destes talvez seja menos decisiva; em Moçambique a função dos líderes comunitários tem-se tornado cada vez mais importante desde o final da guerra civil em 1992 e o direito destes serem consultados é agora reconhecido num decreto lei passado em Junho de 2000. Noutros países, são os organismos de governo local ou conselhos de povoação local que fazem as listas. Até as ONGs poderão ter o direito a se pronunciar. Este tipo de processos com facilidade é influenciado por predisposições de auxílio.

Nalguns países as **autoridades centrais** podem ter uma influência directa, também baseada na sua clientela. Nos anos de crise alimentar no Zimbabué, o controlo de ajuda alimentar foi arrancado dos organismos locais, igrejas e ONGs – mesmo enquanto estes forneciam alimentos – e dado a organismos centrais, apesar destas restrições terem sido recentemente atenuadas. Estas nem sempre foram autoridades explícitas do estado, mas poderão ser de organizações políticas ou de veteranos de guerra. Este é um caso onde o controlo sobre quem recebe ajuda alimentar não foi determinado por ganhos pessoais mas, sim, foi uma arma política para limitar o apoio do partido da oposição. Os oficiais, no entanto, nem sempre aceitaram estas medidas.

### **Conclusão**

Qualquer que seja a motivação, ignorar a natureza política de todos os mecanismo para a escolha de beneficiários corre o risco de resultar em insucesso. Em geral, este sumário indica a necessidade imperativa de projectar todos os aspectos de protecção social considerando o contexto político.

# Referências Bibliográficas

Bird, K., D. Booth & N. Pratt, (2003), 'Food Security Crisis in Southern Africa: The Political Background to policy Failure', Forum for Food Security in Southern Africa, Overseas Development Institute, London, Agosto, [www.odi.org.uk/food-security-forum](http://www.odi.org.uk/food-security-forum).

Chabal, P. & J-P Daloz, (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, J. Currey, Oxford.

Chaumba J., I. Scoones & W. Wolmer, (2003) 'New Politics, New Livelihoods: Agrarian Change in Zimbabwe', *Review of African Political Economy*, 98: 585-608.

Hammar, A. & B. Raftopoulos, (2003) 'Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation' in A. Hammar, B. Raftopoulos & S. Jensen, eds., *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation*, Weaver Press, Harare.

Wiley, L. (2000), 'Land Tenure Reform and the Balance of Power in Eastern and South ern Africa' *Natural Resource Perspectives*, 58, Overseas Development Institute, London, Junho.

## Sobre o autor

O Lionel Cliffe é um Professor Emérito de Política na Universidade de Leeds. Nos passados 40 anos ele trabalhou extensivamente em política, governação e instituições, terra e restabelecimento, conflito e segurança alimentar em África, com interesse especial na África Austral e no Corno de África. Na África Austral, o seu trabalho é focado em política, posse de terra e sistemas agrários no Zimbabué, Namíbia, Suazilândia e África do Sul. O Professor Cliffe é um membro da equipe consultiva do PRFV para construção de evidência.

20 Girton Road, North Park, 3rd Floor, Parktown, 2193, Joanesburgo, África do Sul  
Postnet 307, Private Bag X30500 Houghton, Joanesburgo, 2041, África do Sul  
E-mail: [rhvp@rhvp.org](mailto:rhvp@rhvp.org) Tel: +27 11 642 5211 Fax: +27 11 642 6093 [www.wahenga.net](http://www.wahenga.net)

Para mais informação consulte [www.wahenga.net](http://www.wahenga.net) ou contacte [rhvp@rhvp.org](mailto:rhvp@rhvp.org)

Financiado por



Implantado por

