POBREZA INDUZIDA: lições que (não) se dão.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Há aproximadamente 20 anos, Angola deu início ao seu primeiro ciclo político de cobertura nacional para o combate à pobreza[1]. Este facto, e em síntese, se registou num período marcado por um aumento do PIB de cerca de 1.344% entre 1999 e 2018. Embora o país tenha enfrentado oscilações económicas a partir de 2015, o PIB atingiu um valor máximo de 145,7 mil milhões de dólares em 2014 (CEIC, 2021; NU, 2023).

Houve um duplo e simultâneo crescimento: mais dinheiro, mais pobreza. Angola passou de 3,53 em 2000 para 9,73 milhões de pobres em 2018 (ver Figura 1). Porquê razão a disponibilidade monetária não mitigou a pobreza? Que fatores justificam o cenário de uma aparente "pobreza sem proteção" em Angola? No âmbito do atual programa de combate à pobreza, que possibilidades de eficácia o Estado angolano apresenta?

INTRODUÇÃO

A pobreza em Angola é uma questão complexa que vai além da mera falta de dinheiro. Este *Policy Brief* examina como a posse de dinheiro ou de recursos afetam a pobreza no país. Por outro lado, destaca a relevância do tema, considerando o aumento da pobreza e a necessidade urgente de intervenções estruturantes.

A pobreza normalmente aponta para a "privação das capacidades básicas"[2] em vez de fixar-se no baixo nível de renda, sem que isso pressuponha negar o poder explicativo do baixo rendimento na condição de vulnerabilidade, aliás, essa precariedade agrupa "desvantagens acumuladas"[3] para o ser humano.

Ao se configurar num dos problemas permanente e insistentemente atual, os governos nacionais têm o desafio de formular políticas que respondam a necessidade de mitigar ou combater os ciclos de pobreza. Há um engajamento global (ODS 1) que se consubstancia na erradicação da pobreza e Angola, enquanto membro das Nações Unidas, tem estado a ratificar esse compromisso desde 1991.

Considerando a necessidade de melhor compreender e espelhar a situação de Angola, o engajamento do governo angolano e os resultados que daí se podem aferir, foram coletados diferentes dados estatísticos (apesar das suas limitações).

VISÃO GERAL DO PROBLEMA

Os dados apresentados pela Our World in Data (OWID) e o UNDP/OPHI, se combinados ou separados, permitem apreender certa ineficiência das políticas de combate à pobreza em Angola. Esta constatação, embora metódica, em nada ou em algum momento pretende hipersimplificar o grau de amplitude e complexidade do "fenómeno pobreza".

Os dados das figuras 1 e 2, publicados pela OWID (2019)[4] indicam o aumento da pobreza e da privação monetária das famílias angolanas, apesar e além do crescimento económico verificado no mesmo período.

Figure 1 – Number of people living in extreme poverty.

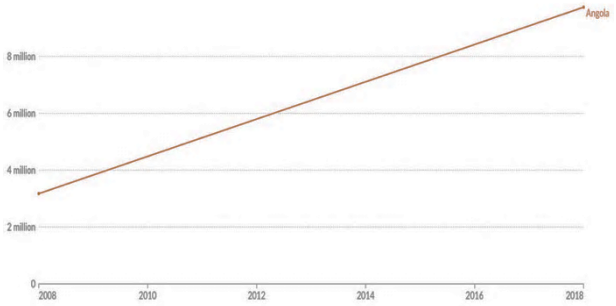
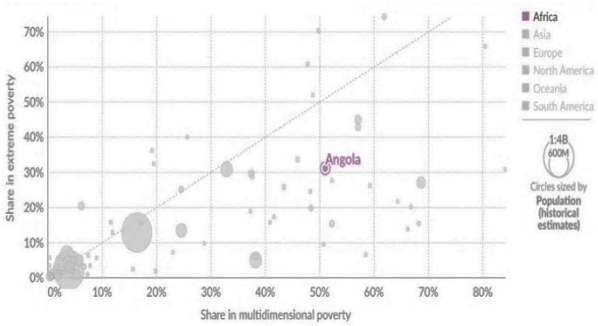
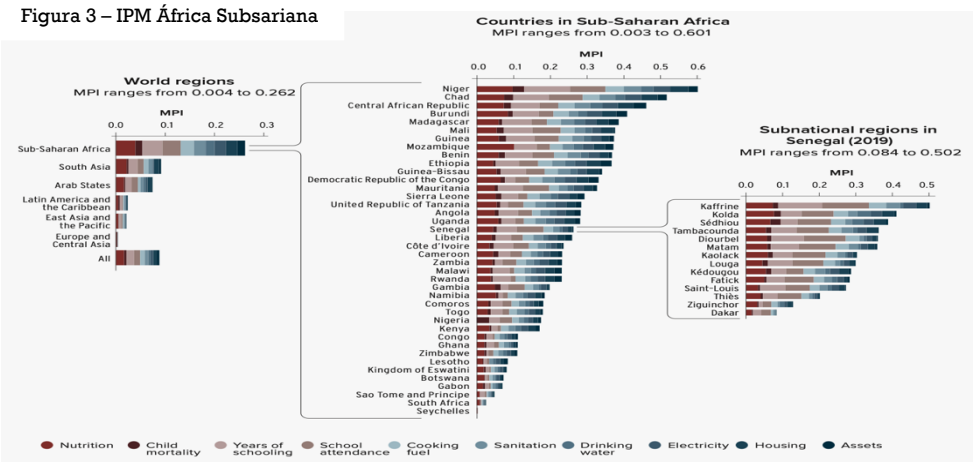


Figure 2 – Extreme monetary poverty compared to



A situação da pobreza em Angola é muito mais grave quando abordada na perspetiva multidimensional (IPM). Num total de 41 países da região da África Subsariana, tal como se observa na Figura 3, Angola ocupa o 26° lugar, com 32,5% da população em pobreza multidimensional severa e 15,5% em situação de vulnerabilidade. Em média, a população sofre cerca de 46,8% de privação interconectada, sendo as dimensões do padrão de vida e

Figura 3 – IPM África Subsariana



[1] MEP (2004)
[2] Sen (2010)
[3] Wagle (2008)

[4] Dados consultados em https://ourworldindata.org/grapher/total-population-in-extreme-poverty?tab=chart&country=~AGO, aos 11 de maio de 2024

POBREZA INDUZIDA: lições que (não) se dão.

da educação aquelas que apresentam os indicadores mais críticos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Angola, ao ser caracterizada como uma economia que sobrevive de receitas petrolíferas e de excessiva importação, é um caso inequívoco de "subdesenvolvimento encravado"[5].

As armadilhas da pobreza que cercam Angola e vários países de África, impõem uma dinâmica de intervenção mais estruturante e sustentável, à semelhança do que ocorre nos países desenvolvidos[6], cujas medidas de política para o combate à pobreza são promotoras dos setores decisivos (*big push*), de que são parte a educação e a ciência, o amadurecimento da democracia, a industrialização, os avanços tecnológicos, entre outros.

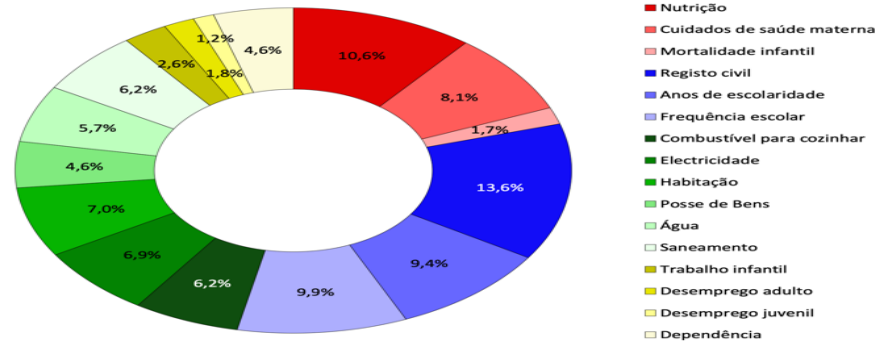


Figura 4 – IPM Angola

Fonte: Instituto Nacional de Estatística de Angola (2020)

O aumento da pobreza em Angola, para além de revelar a fraca condição de agente do Estado, é também interpretado e explicado a partir da marginalização das dinâmicas sociais e dos mecanismos de solidariedade, sobrevivência e resiliência dos grupos vulneráveis. Nestes termos, a pobreza tem também uma dimensão cultural ou simbólica, para além de "económica, política e social (familiar)"[7].

Em Angola, subjazem nas medidas de combate à pobreza, desde 2004, a supervalorização e o protagonismo isolados dos "remédios de reestruturação político-económicas" [8] para as injustiças socioeconómicas. Isto quer significar apenas reivindicações que assumem parte do problema, confundindo a "economia da pobreza com a economia pobre" pelo facto de que, como os pobres aparentemente possuem "muito pouco ou quase nada", presume-se que não há "nada de interessante na sua existência económica"[9].

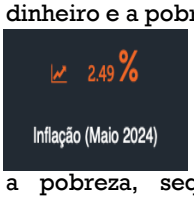
TENDÊNCIA ATUAL: KWENDA[10]

Sendo continuamente crítica a situação das famílias angolanas, a estratégia do governo para inversão deste quadro – ver Figura 4, sobre a distribuição dos indicadores da pobreza multidimensional em Angola (IPM) – deve passar por uma reformulação. As políticas de redistribuição, por si só, já revelaram ser incapazes de vencer a armadilha da pobreza, ou pelo menos, de mitigar a pobreza. Ou seja, o governo ainda acredita ser possível mitigar a pobreza através da distribuição de dinheiro.

O Kwenda, enquanto medida de política "chapéu" para o combate à pobreza, é uma prova desta insistência. As ligações causais entre os "recursos e as atividades" são baseadas, por um lado, na crença e nas condições de arranque, manutenção e desenvolvimento do programa, no prazo legalmente definido (2019-2024), e, por outro, ao meu ver, na solitária supremacia que sustenta a Condição de Agente do Estado angolano: "dinheiro do petróleo". E com isto, o país apresenta uma economia vulnerável a choques externos.

A transferência de dinheiro parece ser uma medida de antecipado fracasso para o "contexto dos países não desenvolvidos"[11], como são os casos de Angola e de Moçambique, cujos programas consistem em distribuir dinheiro e os resultados continuam baixos. Angola, em particular, a sua condição é capturada a partir do grau de desalojamento do programa Kwenda na medida em que não se potencia de forma estrutural e sustentável as capacidades e os "setores considerados decisivos"[12].

Neste programa, uma família pobre recebe um total de 4 prestações acumuladas, ou seja, AO33.000 (equivalente a 35,75€[13]) por trimestre, antes de ser substituída por um novo agregado familiar. Assim, é difícil antever uma relação bem-sucedida entre "o dinheiro e a pobreza" que responda aos anseios de uma "vida decente", pois, para além de Angola estar a viver uma crescente inflação (efeito galopante da depreciação do kwanza), a distribuição de dinheiro não combate a pobreza, sequer a pobreza monetária, quando articulada com o elevado grau de iliteracia financeira, alta taxa de desemprego (mais elevada nos juvenil), baixos níveis de escolaridade, fosso desmedido das assimetrias e de altas taxas de natalidade predominantes nas comunidades, considerando que Angola é um país com 91,5% do seu território coberto por áreas rurais [14].



CONCLUSÕES

Com base nos dados e conceitos mobilizados, é possível, por um lado, perceber que as formas de pensar a pobreza estão cada vez mais distantes das conotações históricas e exclusivamente económicas. Por outro lado, é ainda evidente a descrição de uma pobreza fortemente associada ao acesso e ao consumo de bens e serviços, garantidos pela disponibilidade de recursos, dos quais depende uma "vida decente".

[5] Gonçalves (2014)
[6] Hanlon et al. (2010)
[7] Diogo et al. (2021)
[8] Fraser (2022)
[9] Banerjee & Duflo (2011)
[10] Programa de Fortalecimento da Proteção Social – Decretos Presidenciais n. °125/20 de 4 de Maio e 175/20 de 19 de Junho (que altera o primeiro decreto)
[11] Sachs (2005)
[12] Sen (2010)
[13] Segundo o câmbio do Banco Nacional de Angola, datado aos 20 de Abril de 2024.
[14] INE (2016)

POBREZA INDUZIDA: lições que (não) se dão.

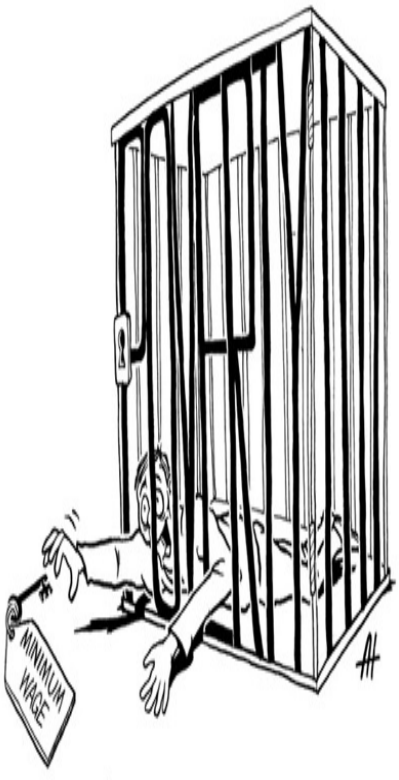
A ausência de dinheiro agrava a condição socioeconómica dos pobres, todavia, a sua posse, por si só, também não é garantia de uma melhoria da qualidade de vida, quanto mais para a sua mitigação.

Definir políticas públicas de combate à pobreza não é uma tarefa fácil, nem apressada. Porém, à semelhança do que dizem Townsend & Gordon (2002), provavelmente o *"yawning gap in human knowledge"* seja realmente a falta de rastreio dos efeitos ou das contribuições das políticas de redução ou promoção da pobreza.

RECOMENDAÇÕES

Considerando os resultados e os dados explorados neste Policy Brief e a necessidade de o Estado se reposicionar na forma como tem procurado mitigar a pobreza em Angola, deixo/subscrevo três recomendações que podem ser amplamente discutidas e questionadas:

- Em relação a medida (atual tendência) de combate à pobreza, sabe-se que Angola ainda não tem uma cultura/sistema de monitorização e de avaliação de impacto de resultados (M&A). Por isso, inspirado na proposta de Mayne (2011; 2019), parece-me indicada a exploração do COM-B, enquanto modelo analítico e metodológico que permite identificar as zonas de intervenção potenciais, as sinergias de implementação e as contribuições específicas do programa nos diferentes espaços de aplicação. Com isto, para além de permitir a construção de uma teoria da mudança do programa, o modelo assume-se como sendo capaz de fazer surgir novas aprendizagens sobre o programa Kwenda, contanto que o Estado angolano deu início ao diagnóstico que resultará na restruturação e alargamento do programa;



- Que o Estado angolano busque exemplos ou casos de sucessos de países que conseguiram se superar da *"poverty trap"*, concentrando-se nos fatores de *"big push"*. A despeito disto, sugere-se que Angola, à semelhança da África do Sul (desde 1994) e da China (desde 1978), concentre os seus esforços nas bases estruturantes do desenvolvimento social e económico: investimento contínuo em infraestruturas e no capital humano, em sistemas robustos de educação e saúde, em reformas agrícolas e segurança alimentar, na integração económica global, no combate transparente contra a corrupção e nas reformas integradas da administração pública e do regime político para a promoção da democracia e do Estado de direito. A China (um país bastante "enamorado" pelo governo de Angola) [15], embora não seja um exemplo de regime político democrático, conseguiu, entre 1981 e 2020, retirar mais de 850 milhões de pessoas da pobreza, reduzindo a taxa de pobreza de 88,3% para 0,2%, e alcançar uma taxa de alfabetização de 98,6%. A África do Sul, com um conjunto de políticas de âmbito semelhante, conseguiu reduzir a pobreza para 18,9% e tem uma taxa de alfabetização de 87,6%[16];
- Com vista a compensar parte das fragilidades da condição de agente do Estado angolano, deve-se criar e alargar plataformas de participação dos pobres na formulação, monitorização e avaliação das políticas públicas. Esta recomendação visa valorizar e elevar o protagonismo das comunidades pobres e vulneráveis, criticando o *mainstream vigente em Angola,* caraterizado pela uniformização da abordagem e combate à pobreza, desconsiderando a pluralidade das unidades territoriais de Angola.

REFERÊNCIAS

- ✓ Ang, Y. Y. (2016), How China Escaped the Poverty Trap, Ithaca & London, Cornell University Press.
- ✓ Banerjee, A. V.; Duflo, E. (2011), Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty, New York, PublicAffairs.
- ✓ CEIC (2021), Relatório Económico de Angola 2019/2020, Centro de Estudos e Investigação Científica, Luanda, CEIC-UCAN.
- ✓ Diogo, F. et al. (2021), Faces da pobreza em Portugal, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ✓ Fraser, N. (2022), Justiça interrompida: reflexões críticas sobre a condição "pós-socialista", 1ªed., São Paulo, Boitempo.
- ✓ Gonçalves, J. (2014), A economia de Angola nos espaços austrais, Luanda, Mayamba Editora.
- ✓ Hanlon, J. et al. (2010), Just give money to the poor: the development revolution from the global south, Sterling-USA, Kumarian Press.
- ✓ INE (2016). Recenseamento Geral da População e Habitação – Censo 2014. Luanda: Instituto Nacional de Estatística - INE.
- ✓ INE (2020). Pobreza Multidimensional em Angola. Luanda: INE.
- ✓ Leibbrandt, M., Woolard, I., Finn, A., & Argent, J. (2010). Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. DOI:10.1787/5kmms0t7p1ms-en.
- ✓ MEP (2004). Estratégias de Combate à Pobreza: reinserção social, reabilitação e reconstrução e estabilização económica. Ministério do Planeamento, Direcção de Estudos e Planeamento.
- ✓ Mayne, J. (2011), "Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect", In Kim Forss, Mita Marra, and Robert Schwartz (eds.), Evaluating the Complex: Attribution, Contribution, and Beyond - Comparative Policy Evaluation, v.18, 53-95, New Brunswick (US), London (UK), Transaction Publishers.
- ✓ Mayne, J. (2019), "Revisiting Contribution Analysis", In Canadian Journal of Program Evaluation, 34 (2), Dezembro de 2019. DOI.org (Crossref), hhps://doi.org/10.3138/cjpe.68004.
- ✓ NU (2023). Mapeamento das Indústrias Culturais e Criativas em Angola. Relatório das Nações Unidas. Genebra: UNCTAD.
- ✓ Sachs, J. (2005), The end of poverty: economic possibilities for our time, New York, The Penguin Press.
- ✓ Sen, A. (2010), Desenvolvimento como liberdade, São Paulo, Companhia das Letras.
- ✓ Townsend, P.; Gordon, D. (2002), World poverty: New policies to defeat an old enemy, Bristol, The Policy Press.
- ✓ UNDP & OPHI (2023), Unstacking global poverty: Data for high-impact action, In United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Development Initiative, Global Multidimensional Poverty Index 2023, OPHI/UNDP.
- ✓ Wagle, U. (2008), Multidimensional poverty measurement: concepts and applications, New York, Springer.
- ✓ World Bank. (2020). "China Overview." World Bank.
- ✓ World Bank. (2021). "South Africa Overview." World Bank.

[15] Ang (2016) e World Bank (2020)

[16] Leibbrandt et al. (2010) e World Bank (2021)