

Resumo de Política I Espaço Urbano e Pobreza em Maputo, Moçambique



Foto: Bjørn Enge Bertelsen

Este é o primeiro de uma série de sínteses sobre políticas relacionadas com um projecto de investigação, “A Etnografia de uma Cidade Dividida: Socio-política, Pobreza e Género em Maputo, Moçambique” (2012–2015), financiado pelo Norwegian Research Council. O objectivo é contribuir com conhecimento etnográfico e ‘opiniões dos de baixo’ para os esforços de desenvolvimento urbano e redução da pobreza em curso em Moçambique.

O QUE DIZEM AS ESTATÍSTICAS

A urbanização e a pobreza urbana são aspectos centrais da África contemporânea. Embora as áreas urbanas sejam responsáveis por uma parte cada vez maior do aumento do crescimento macro-económico positivo do continente e proporcionem oportunidades para muitos, assistem também a condições emergentes de desigualdade e pobreza, problemas ambientais, instabilidade política, violência e crime.

Os dados mais recentes sobre a população urbana mostram que Moçambique está numa posição intermédia na África Subsaariana, com 31% estimados para 2010 e 36% para 2025, mas o país tem uma das taxas de pobreza urbana mais altas (50%) quando comparada com a rural (57%). Em relação a Maputo, a taxa de pobreza oficial desceu de 53,6% para 36,2% entre 2002/03 e 2008/09, principalmente devido ao aumento de emprego na construção e em empresas de segurança, embora

esteja provavelmente relacionada também com os avanços na economia informal.

Ao mesmo tempo, em Maputo há diferenças substanciais na receita e na despesa entre os que estão em melhor situação e os pobres. O coeficiente de Gini total é de 0,7 e, embora o quintil mais alto tenha um rendimento per capita de 4.315 MZN, o valor equivalente para o quintil mais baixo é de 388 MZN, muito baixo num cenário mercantilizado como Maputo.

Os agregados familiares do quintil mais rico gastam 37,6% do seu rendimento com a habitação, 23,6% com ‘outras despesas’ e apenas 17,8% em comida. Por outro lado os agregados familiares mais pobres gastam aproximadamente 50% do seu rendimento na alimentação necessária e 32,1% com a habitação – sobrando muito pouco para outras despesas e para investirem no futuro.

Inge Tvedten

Sandra Roque

Bjørn Enge Bertelsen

CMI CHR. MICHELSEN INSTITUTE

Além disso, estes dados gerais sobre a pobreza e bem-estar em Maputo escondem variações significativas entre as diferentes áreas urbanas, como evidenciado na tabela abaixo, a qual fornece informação sobre os cinco distritos urbanos da cidade (ver também o Mapa).

POLÍTICAS ACTUAIS

Os governos e doadores em Moçambique demonstraram ao longo do tempo uma atitude bastante ambígua em relação ao desenvolvimento urbano e a pobreza urbana não é destacada como uma questão especial na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (PARPA I e II e PARP). Além disso, muito poucos doadores vêem o desenvolvimento urbano e a redução da pobreza urbana como áreas prioritárias, sendo excepções parciais a UN-Habitat, o Banco Mundial, a Suíça e a Alemanha.

A área de política é mais enfraquecida ainda por responsabilidades sobrepostas que tornam difícil um planeamento coerente entre instituições nacionais como o Ministério da Administração Estatal, o Ministério para a Coordenação dos Assuntos Ambientais (MICOA), o Ministério das Obras Públicas e Habitação e o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD).

O primeiro Plano para a Redução da Pobreza Urbana foi introduzido pelo MPD em 2010, como resposta directa aos tumultos urbanos ocorridos em Maputo em Setembro desse ano. O Plano delinea as características especiais da pobreza urbana e advoga medidas de criação de emprego e protecção social para os mais pobres.

Em 2011 o MICOA produziu uma 'Estratégia Nacional para Intervenções em Aglomerados Informais em Moçambique', analisando a situação actual e delineando possíveis intervenções baseadas na formalização de direitos e participação popular.

O Plano de Desenvolvimento do Município de Maputo para Cinco Anos (2009–2013) não oferece uma análise específica de pobreza urbana per se, mas enfatiza a importância da infra-estrutura física para o desenvolvimento, como estradas, água, electricidade e recolha de lixo.

O II Programa para o Desenvolvimento Municipal

de Maputo (2010–2015) do Banco Mundial, que é a principal intervenção do doador, realça a 'ampla reforma institucional e financeira', centrando-se a actual segunda fase nos serviços básicos, gestão da terra e cooperação entre os sectores público/privado.

Por último, foi produzida pelo Município de Maputo em 2010 uma 'Estratégia para Intervenção em Aglomerados Informais'. A estratégia defende as linhas da Estratégia Nacional (ver acima) e actualmente estão a ser desenvolvidos Planos de Desenvolvimento Urbano (PDUs) para áreas com aglomerados formais e informais.

Em sintonia com o pensamento actual, os documentos de política fazem uma distinção clara entre espaço urbano 'formal' e 'informal' e têm o objectivo global de 'formalizar' o 'informal'. Todavia, a Estratégia Nacional defende a participação activa das pessoas nos aglomerados informais e que a "ocupação de boa fé" deve ser um princípio básico dos direitos dos aglomerados.

CONTRIBUIÇÕES ETNOGRÁFICAS

A fim de compreender a pobreza urbana, é necessário complementar a noção de espaços urbanos 'formais' e 'informais' com um enfoque nas realidades vividas e práticas quotidianas entre os habitantes dos bairros de Maputo.

A pobreza urbana é multifacetada e em muitos sentidos mais 'dramática' do que a pobreza rural dado o contexto sócio-económico que provoca ansiedade, a forte dependência do rendimento em dinheiro e a vulnerabilidade das relações sociais nas vilas e cidades.

As formações sociais urbanas são também marcadas por um alto grau de desigualdades visíveis entre as pessoas que vivem em diferentes tipos de espaço urbano: as diferenças na habitação, infra-estrutura, vestuário e estabelecimentos comerciais, por exemplo, lembram continuamente aos pobres o seu 'fracasso' como residentes urbanos.

Os tumultos urbanos em 2008 e 2010 foram expressões palpáveis da insatisfação popular com os desenvolvimentos em Maputo, mas estão

INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS, DISTRITOS DE MAPUTO

Distrito Urbano	População Economicamente Activa %	Habitação Pobre %	Esperança de Vida Anos	Educação Secundária %
KaMpfumu	56.1	12.6	67.6	45.6
KaMaxaquene	51.5	84.1	52.2	15.4
NIhamankulu	53.9	61.5	55.5	17.9
KaMavota	53.5	80.5	54.1	17.5
KaMubukwana	52.2	74.2	56.7	18.0

também relacionados com a falta de plataformas viáveis de comunicação entre a população dos bairros e os governos nacional e municipal. Neste último a Frelimo domina a cena até ao nível dos quarteirões e grupos de 10 casas e bloqueia de facto formas diversificadas de participação popular.

As pessoas nos bairros têm opiniões claras sobre os diferentes 'níveis de desenvolvimento' nos espaços urbanos de Maputo. Estas opiniões baseiam-se principalmente nas percepções e experiências dos níveis de pobreza e riqueza material, demarcação da terra, padrões de habitação, oportunidades de emprego, crime e segurança.

Os bairros mais prósperos da 'cidade de cimento', como o Bairro Central, Polana Cimento, Sommershield, Triunfo e Costa do Sol – com os seus prédios, centros comerciais, hotéis, restaurantes, casas e condomínios – são vistos como espaços urbanos em geral inacessíveis para a maioria da população. Muitos nem sequer considerariam lá ir – para emprego, actividades comerciais ou fins de lazer.

Nos 'velhos' bairros centrais ou subúrbios como o Alto Maé, Malanga, Chamankulo, Xipamanine e Micandjuine, o aumento da população e a localização central levaram a uma 'informalização' das actividades económicas, um mercado de habitação saturado e a um aumento do crime e insegurança. Estas áreas são vistas como adequadamente urbanas mas também como espaços densamente habitados, perigosos. Entre as pessoas que não vivem lá, são cobiçados principalmente pelas suas oportunidades comerciais.

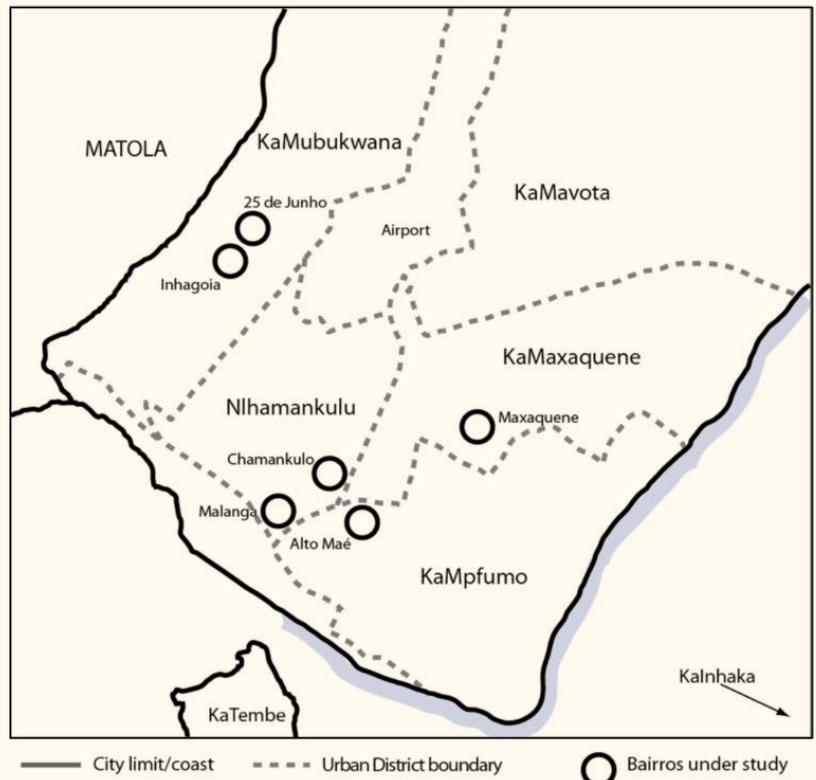
Por último, os bairros 'peri-urbanos' como o Zimpeto, Malhazine, Inhagoia, 25 de Junho e Magoanine são vistos como tendo uma composição socio-económica mista e, como tal, são vistos como permeáveis. Estas áreas estão também a passar por uma rápida mudança: para os que têm os recursos necessários há espaço para acção e mobilidade social; os mais pobres, contudo, arriscam a expulsão dadas as circunstâncias.

Esta divisão do espaço urbano em três tipos de áreas evidencia a variedade de processos dinâmicos que afectam as estratégias urbanas da população. Avaliando desta forma a 'potencialidade' do espaço urbano, muitas pessoas optam por permanecer no 'seu' bairro, não obstante a sua informalidade, a fim de perseguir 'sonhos realistas' dentro do que vêem como uma combinação de limitações estruturais com uma necessidade de pertença e segurança.

Ao nível de agregados familiares e de indivíduos, as percepções das pessoas sobre pobreza e bem-estar urbanos relacionam-se com noções de pobreza material e relações sociais e as suas estratégias urbanas estão estreitamente ligadas à sua classe e género.

Os muito pobres (xiculungo ou 'destituídos')

CITY OF MAPUTO



estão fortemente aprisionados na sua pobreza, com opções limitadas de exploração dos espaços urbanos. Dependem frequentemente de actividades económicas informais no seu próprio bairro, onde são raras as oportunidades de obter rendimento. Têm falta das redes sociais necessárias e de dinheiro para investir em mercadoria e transporte.

Os pobres (xangamo ou 'cronicamente' pobres) lutam também contra muitas desvantagens, mas estão em posição (muitas vezes através de redes sociais informais) de sair do seu próprio bairro e procurar emprego e rendimento em subúrbios e mercados mais ricos e mais populosos. Embora a competição seja dura, as opções de acumulação de capital são melhores; todavia, são também vulneráveis às perdas materiais e à deterioração das suas condições sociais.

Os ricos ou 'em melhor situação' consistem em dois grupos: os que são vistos como tendo trabalhado duramente e que 'merecem' a sua riqueza (xantambuluku), e os que se acredita que se tornaram ricos através da exploração de outros (xigogo). Os ricos são geralmente considerados como pertencendo à cidade e, conseqüentemente, a um mundo diferente, mas estão também presentes em alguns dos bairros suburbanos e peri-urbanos.

Embora haja variações dentro de cada uma destas categorias em termos de níveis de pobreza e bem-estar, a mobilidade entre as categorias

Este resumo baseia-se em Tvedten et al. (2011), 'Xiculungo Revisited: Assessing the Implications of PARPA II in Maputo 2007–2010. Relatório do CMI de 2011:1. Bergen: Chr. Michelsen Institute, e Bertelsen, Roque e Tvedten (a sair em 2013/14), *Transcending Dichotomies and Diversities: Discursive Dynamics of Maputo's Urban Space*. A disseminação é feita em cooperação com a Cities Alliance.

é considerada difícil. Embora o vigoroso contexto urbano abrigue muitas possibilidades económicas e opções de mobilidade social, estas são geralmente consideradas como inacessíveis para a maioria das pessoas. A noção resultante de estar 'cativo' da pobreza e de não ser capaz de tomar parte no que a cidade tem para oferecer, está no âmago da actual insatisfação entre as pessoas pobres dos bairros pobres de Maputo.

POSSÍVEIS INTERVENÇÕES

A fim de conseguir maior redução da pobreza em Maputo, o ponto de partida deve ser uma combinação de processos de planeamento formais para cobrir as necessidades básicas das pessoas em termos de habitação, água, electricidade, condições sanitárias e outras infra-estruturas, com uma apreciação das percepções das próprias pessoas sobre os constrangimentos e oportunidades inerentes nos seus próprios bairros e para além deles.

Uma pré-condição de intervenções viáveis para redução da pobreza é estabelecer plataformas de comunicação exequíveis com a população local. Maputo não tem organizações da sociedade civil fortes e relevantes e o controlo político da Frelimo nos bairros inibe a livre troca de ideias e preocupações. De preferência devem ser estabelecidos fóruns para diálogo com o objectivo específico de desenvolvimento urbano.

Uma preocupação chave dos pobres urbanos é a protecção dos direitos de usufruto da terra e habitação – para o bem-estar, para segurança e como garantia colateral para investimentos em actividades económicas. As pessoas confiam no actual sistema semi-formal de alocação de terra nos aglomerados informais e é vital que este sistema seja protegido através da definição de zonas onde esses direitos sobre a terra sejam aprovados. Na mesma linha, deve ser permitido que as pessoas construam as suas casas de forma progressiva, sem regulamentos de construção excessivos, tendo em conta o considerável encargo que a construção de uma habitação constitui para a economia do agregado familiar.

A grande maioria dos pobres depende de actividades económicas informais na produção e comércio, mas a economia informal está saturada, com uma gama restrita de produtos com opções limitadas de rendimento. As intervenções para redução da pobreza devem centrar-se no alargamento do âmbito dessas actividades, em parte através da promoção de novas formas de cooperação e em parte encorajando o desenvolvimento de novos produtos através de desenho e fabrico inovadores.

Para a maioria dos habitantes urbanos pobres, a falta de crédito é um impedimento chave para investimentos em actividades económicas. Os arranjos de crédito rotativo baseados na comunidade (xitique) são importantes para muitas pessoas, mas os fundos são frequentemente inadequados e os arranjos excluem muitas vezes os mais pobres. O Fundo de Investimento Local recentemente introduzido é potencialmente importante, mas necessita de ser transparente e acompanhado por formação para o desenvolvimento de planos de negócio em pequena escala.

Um dos principais constrangimentos do empreendedorismo económico é o transporte, que absorve uma parte substancial do orçamento dos agregados familiares. Estradas melhoradas e melhores meios de transporte possibilitarão aos pobres explorar oportunidades, deslocando-se para espaços na cidade com mais clientes e potencial para praticar preços mais altos. Estradas melhoradas e transportes para fora da cidade facilitarão também o intercâmbio urbano-rural.

Os mais pobres continuarão a ser marginalizados e excluídos, e os sistemas de protecção social serão vitais. Para além das medidas de protecção social pública através do Instituto Nacional de Acção Social – as quais atingem apenas uma proporção muito pequena da população elegível – o enfoque deve ser no apoio através da sociedade civil e organizações religiosas, grupos baseados na comunidade e filantropos.