



Monitoria e Avaliação das Políticas de Redução da Pobreza em Moçambique

ESTUDO 2: RELAÇÕES SOCIAIS DA POBREZA URBANA

As questões relacionadas com a pobreza urbana têm recebido pouca atenção em Moçambique, embora a taxa de pobreza urbana seja elevada e a desigualdade urbana esteja a subir. Nos bairros de Maputo, o desemprego, criminalidade e altos custos da alimentação, habitação e terra inibem os pobres de converterem o progresso na educação e saúde em rendimento e consumo melhorados. Num contexto onde o dinheiro é uma parte integrante da maioria das relações sociais, os mais destituídos tornam-se marginalizados sem ninguém a quem recorrer. A subida da pobreza urbana e desigualdade em Maputo causam também um impacto adverso nas relações vitais urbano-rurais, e podem pôr em perigo a estabilidade política.

Introdução

Esta síntese apresenta o segundo de uma série de três estudos qualitativos sobre a pobreza em Moçambique, que incluem também um distrito rural no norte de Moçambique (2006), e um distrito com uma pequena cidade no centro de Moçambique (2009). Os estudos serão usados como base para a monitoria e avaliação dos esforços de mitigação da pobreza em Moçambique, através do seguimento das implicações das políticas e intervenções do governo ao nível local e da averiguação das mudanças nas condições, percepções e relações de pobreza após períodos de três anos (i.e. em 2009, 2010 e 2011 respectivamente).

A informação com base na pesquisa sobre pobreza é reconhecida como importante para a implementação da estratégia de redução da pobreza em Moçambique (PARPA). Encontram-se dados quantitativos chave nos recenseamentos nacionais, em estudos sobre agregados familiares e estudos demográficos e de saúde publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e depois analisados pelo departamento de pesquisa do Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) e outras instituições nacionais e internacionais. Embora estes dados constituam informação importante sobre o mapeamento, perfil e determinantes da pobreza em Moçambique, também é reconhecido que devem ser complementados por estudos participativos e qualitativos para melhor compreender a dinâmica da pobreza



e as estratégias de sobrevivência dos pobres.

As áreas urbanas em África têm sido vistas desde há muito como potenciais motores do crescimento económico e desenvolvimento, mas há uma consciência crescente de que o crescimento urbano coloca também sérios desafios em termos de pobreza, desigualdade e degradação ambiental. Com os seus aglomerados congestionados e pessoas a mudarem-se constantemente, estas áreas representam desafios metodológicos específicos para uma pesquisa participativa e qualitativa. Neste estudo, confiámos nos dados quantitativos existentes sobre a pobreza em Maputo, e contextualizámo-los e demos-lhes forma através de uma combinação de estudos localizados em quatro aglomerados, centrados nas relações sociais e metodologias qualitativas – incluindo histogramas, mapeamento comunitário, análise de forças de impacto, classificação da prosperidade e diagramas de Venn.

Pobreza Estrutural em Maputo

A população urbana de Moçambique é estimada em 30% e a taxa de urbanização projectada implica que em 2025 50% da população viverá em cidades. Embora a taxa de pobreza rural tenha caído 16%, passando para 55% entre 1997 e 2003, a taxa de pobreza urbana desceu 11% quedando-se nos 51%. Maputo viu um aumento da sua taxa de pobreza de 47% para 53% no mesmo período. As áreas urbanas em Moçambique são também caracterizadas por crescentes desigualdades entre os mais pobres

e os em melhor situação, tendo o consumo em Maputo aumentado 28% no quintil mais rico e diminuído 13% no quintil mais pobre entre 1997 e 2003. Maputo tem uma população estimada em 1,3 milhões de habitantes, com a grande maioria a viver em zonas congestionadas ou bairros semi-formais ou informais e uma minoria a viver na ‘cidade de cimento’ formal. A cidade é governada por uma assembleia municipal, um presidente eleito e um conselho municipal e cada bairro está dividido em quarteirões comunitários. Embora as estruturas administrativas e responsabilidades formais dos vários níveis administrativos estejam claramente definidas, o município tem falta de recursos humanos e económicos adequados e conseqüente provisão adequada de serviços como, água, electricidade, saneamento e segurança de posse. Há também uma relação ambígua entre as estruturas do estado e o partido Frelimo no governo, que pode contribuir para processos de exclusão social com motivação política.

Ao nível dos quatro bairros Mafalala, Inhagoia, Laulane e Khongolote enquanto comunidades, o viver amontoado e a criminalidade têm um impacto negativo nas estratégias de sobrevivência e sentido de segurança das pessoas. Desastres recentes como inundações, deslizamentos de lama e explosões juntaram-se ao sentimento de empobrecimento e vulnerabilidade. O grande número de jovens de ambos os sexos, nos bairros, com habilitações mas desempregados e frustrados, que não conseguem viver segundo as normas da moderna vida urbana, pode pôr em perigo a actual estabilidade política.





Determinantes chave de pobreza ao nível dos agregados familiares têm sido definidas em análises quantitativas como níveis elevados de dependência do agregado familiar; baixos níveis de educação; baixa diversificação das fontes de emprego e rendimento; e o sexo dos chefes dos agregados familiares, com os agregados chefiados por mulheres sendo geralmente mais pobres do que os chefiados por homens. O nosso estudo em quatro bairros de Maputo revela a importância primordial do emprego e rendimento para a sobrevivência num ambiente urbano onde o dinheiro é uma parte integrante da maioria das relações. As oportunidades de emprego formal são escassas e a maioria das pessoas depende de uma frágil economia informal com baixos retornos. A mobilidade social é também inibida pelos altos custos da terra, habitação, serviços públicos e transporte. Não obstante as taxas de dependência do agregado familiar relativamente baixas, altos níveis de educação e um bom acesso aos serviços de saúde, a economia política urbana torna difícil para os pobres convertê-los em acréscimo de rendimento e consumo.

Sobrevivência através de Relações Sociais

As pessoas nos bairros têm percepções claras dos diferentes níveis e características da pobreza, separando os constrangimentos estruturais sobre os quais têm pouco ou nenhum controle das condições sociais relacionadas com os actos e relações das próprias pessoas. Os primeiros centram-se no emprego inadequado, alto custo de vida, habitação de má qualidade e

criminalidade; as últimas centram-se na falta de respeito pelos mais velhos e pela lei e nas relações 'perdidas'. As pessoas nos bairros definem cinco categorias diferentes de pessoas pobres sob o título geral de xisiwana, que significa 'alguém que não tem nada' ou 'pessoas que têm medo de falar com outras pessoas'. Alguns agregados familiares são vistos como 'pobres por natureza', implicando pobreza ou destituição crónicas, alguns são vistos como vítimas do seu próprio comportamento, e alguns são vistos como fazendo o melhor dentro do pouco que têm. Definem também três categorias de agregados familiares em boa situação sob o título geral de aganhile, que quer dizer 'ganhar', realçando a percepção geral de a riqueza estar relacionada com sorte ou magia.

As estratégias de sobrevivência das pessoas dos bairros são caracterizadas por um alto grau de mobilidade e flexibilidade aos níveis de agregados familiares e indivíduos. O nosso estudo e os estudos de caso mostram que os agregados familiares são grandes e complexos, com uma média de 7,9 membros; têm uma elevada proporção de agregados familiares chefiados por mulheres (37%); e entram frequentemente em processos de desintegração e fusão – tudo expressões de mudança social e fluidez. Quando solicitadas a identificar os tipos mais importantes de relações sociais para as suas estratégias de sobrevivência, as pessoas enfatizaram as relações com a família alargada e outras ligações pessoais (como amigos, vizinhos e colegas de trabalho); relações de emprego e aprovisionamento (incluindo relações rurais); e relações com o estado, sociedade civil e organizações de assistência como sendo as menos importantes.

Talvez que a característica mais evidente da vida em Maputo seja o ponto até ao qual o dinheiro é fundamental para satisfazer as necessidades básicas, bem como para estabelecer e manter

relações sociais vitais. Os mais pobres têm problemas em manter relações com os membros da família alargada, que vivem muitas vezes em áreas rurais ou noutras partes da cidade; têm pouco para oferecer em outras relações recíprocas personalizadas; têm problemas para obter emprego e estabelecerem as suas próprias fontes de rendimento; e têm frequentemente falta do necessário capital social e 'bilhete de entrada' para se relacionarem com instituições do estado e da sociedade civil. Os agregados familiares em melhor situação (e geralmente com melhor educação) tendem a ter um maior acesso a todas estas relações, e estão também melhor posicionados para manter relações recíprocas com as áreas rurais que são vitais para o acesso a comestíveis bem como para manter os laços com a família alargada e com a tradição.

O nosso estudo mostra por fim que as estratégias de sobrevivência das mulheres se enquadram no contexto de um sistema de parentesco patrilinear, conforme indicado pela prática espalhada de 'pagar' pelas esposas na forma de preço da noiva ou lobolo. Além disso, os agregados familiares chefiados por mulheres têm menos probabilidade de obter emprego formal, têm rendimentos e consumos mais baixos e menos bens do que a maioria dos agregados familiares chefiados por homens. A alta proporção de agregados familiares chefiados por mulheres nos quatro bairros é principalmente uma expressão de pobreza e da instabilidade dos agregados familiares pobres, mas há também sinais emergentes de estratégias conscientemente adoptadas por algumas mulheres que preferem viver sem homens desempregados, pobres e por vezes voláteis.



Resumos de uma série de estudos participativos e qualitativos feitos em cooperação com o Ministério do Plano e Desenvolvimento em Moçambique.

O resumo é baseado no trabalho de Inge Tvedten, Margarida Paulo, Carmeliza Rosário: "Opitanha". Relações Sociais da Pobreza Rural no Norte de Moçambique, Relatório do CMI R 2006: 16.

O relatório está disponível em Inglês e Português em www.cmi.no
Editor técnico: Inger A. Nygaard. Fotos: Carmeliza Rosário

Algumas Implicações de Política Preliminares

Os três estudos iniciais nesta série de seis sobre as relações sociais da pobreza em Moçambique (2006-2008) servem principalmente como base para monitoria e avaliação das políticas do governo Moçambicano para alívio da pobreza. Não obstante, apresentamos um conjunto de grandes implicações de política surgidas do nosso estudo em Maputo que acreditamos serem importantes para a mitigação da pobreza urbana em particular.

- De forma a assegurar que os dados para a monitoria e avaliação da pobreza urbana reflectem a situação e o terreno, a definição de conceitos chave usada em estudos nacionais como 'agregado familiar', 'chefia feminina', 'rácio de dependência' e 'economia informal' deve ser reavaliada.
- Deve ser prestada mais atenção à questão da pobreza urbana em Moçambique do que acontece actualmente, dado que a pobreza urbana mostra uma tendência menos positiva (e no caso de Maputo até negativa) e como redução da pobreza urbana terá repercussões também na pobreza rural devido às grandes interligações urbano-rurais.
- A política de descentralização através do estabelecimento de municípios é positiva, dado que traz a tomada de decisão política para perto da população urbana, mas os municípios devem ser contemplados com recursos humanos e económicos suficientes para poderem implementar as suas crescentes responsabilidades.
- Em Maputo, parece particularmente importante reforçar as estruturas administrativas mais baixas aos níveis dos distritos urbanos e bairros para assegurar a legitimidade política do município e permitir intervenções eficazes.
- Deve ter-se um cuidado particular em separar as responsabilidades do estado das do partido no governo a fim de aumentar a eficiência e responsabilização e reduzir o favoritismo ou exclusão na prestação de serviços com base na filiação política.
- O emprego formal é a chave para a redução da pobreza em Maputo e devem ser feitos esforços para simplificar os procedimentos burocráticos e atrair o investimento nacional e internacional.
- As actividades económicas informais são actualmente o modo de vida da maioria dos agregados familiares pobres, e as condições para a economia informal devem ser melhoradas legalizando-as e melhorando o seu ambiente de trabalho.
- Os dados quantitativos apontam para a feminização da pobreza em Maputo, ao mesmo tempo que as responsabilidades das mulheres na reprodução social aumentam através dos agregados familiares chefiados por mulheres. As políticas e intervenções de apoio à criação de emprego devem dar especial atenção aos chefes de família femininos.
- A terra e a habitação constituem os bens mais importantes para os pobres em Maputo. O sistema de posse de terra deve ser reavaliado, com o objectivo de atribuir direitos de posse formais aos residentes nos bairros. Para reduzir o dreno dos recursos destinados à habitação, devem ser desenvolvidos sistemas de crédito e empréstimo para habitação.
- O superpovoamento nas comunidades dos bairros é uma grande fonte de pobreza e instabilidade e as intervenções de desenvolvimento comunitário devem assegurar a demarcação adequada dos locais. Os sistemas de abastecimento de água, electricidade, saneamento e outros serviços devem assegurar o acesso a preços acessíveis, que é também vital para a legitimidade política do município.
- O grupo dos muito pobres e mais destituídos da população em Maputo é caracterizado pela falta de recursos essenciais para sobrevivência urbana, pela marginalização em relação às instituições do estado e pela exclusão social. Para atingir este grupo, serão necessárias intervenções orientadas e protecção social em aspectos como geração de rendimento, saúde e habitação.

PESQUISA FINANCIADA PELO:

DFID Department for
International
Development

CMI Chr. Michelsen Institute
P.O. Box 6033 N-5892 Bergen Norway
e-mail: cmi@cmi.no

Subscribe to CMI Brief at www.cmi.no
Printed version: ISSN 0809-6732
Electronic version: ISSN 0809-6740