



Monitoria e avaliação das políticas de redução da pobreza em Moçambique

ESTUDOS 1-3 SINOPSE

Os primeiros três de uma série de seis estudos sobre a pobreza e bem estar em Nampula, cidade de Maputo e Sofala revelaram que há desenvolvimentos positivos em termos de contexto macro-económico e nos sectores sociais da educação e saúde. Todavia, a contínua escassez de emprego e rendimento nas áreas rurais e urbanas torna difícil transformar estes avanços em verdadeira redução da pobreza. Há também sinais preocupantes de processos locais de marginalização e exclusão social, no seguimento da crescente coisificação das relações sociais. Para atingir os objectivos do PARPA, terão de ser feitos esforços específicos pelo governo e doadores para chegarem até aos mais pobres.

Antecedente

Esta sinopse resume as principais lições aprendidas nos três estudos realizados no distrito de Murrupula em Nampula (2006), em quatro bairros na cidade de Maputo (2007) e no distrito do Buzi em Sofala (2008), como parte dos esforços de Moçambique para monitorar e avaliar a estratégia de redução da pobreza no país (PARPA). Os estudos tomaram em consideração, como ponto de partida, dados quantitativos e análises da pobreza desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pelo Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) e por outras intervenções nacionais e internacionais, e procuraram contextualizá-los através de pesquisa participativa e quantitativa para melhor compreender as dinâmicas da pobreza e as estratégias de sobrevivência dos pobres. As três áreas de estudo serão novamente visitadas em 2009, 2010 e 2011 respectivamente, para assinalar as mudanças na pobreza e bem estar.

Quadro Analítico

Os estudos foram levados a cabo com respeito a uma definição alargada de pobreza, abrangendo falta de rendimento e de bens para atender às necessidades básicas de alimentação, vestuário e abrigo; um sentimento de não ter voz nem poder em relação às instituições da sociedade e do estado; e a vulnerabilidade a choques adversos ligada à capacidade de os enfrentar através de relações sociais e instituições legais. Analiticamente, o nosso ponto de partida foi que as forças estruturais políticas, económicas e culturais contemporâneas têm um efeito poderoso sobre a acção humana e a forma dos acontecimentos, e consequentemente que a redução da pobreza necessita de mudanças nestas condições estruturais. Há também lugar para a intervenção humana e a mobilidade social ascendente, mas as opções alternativas de meios de subsistência são mais restritas para os pobres do que para os em melhor situação, o que tende a perpetuar situações de pobreza e vulnerabilidade.



Metodologias

Usando os dados quantitativos existentes sobre a distribuição da pobreza como ponto de partida, os estudos basearam-se numa combinação de revisões de literatura, entrevistas com parceiros chave no governo, municípios, distritos e comunidades; inquéritos adaptados aos agregados familiares com particular enfoque nas relações sociais; e um conjunto de métodos participativos. Os métodos participativos incluíram histogramas (para mapear processos e acontecimentos considerados particularmente importantes para as condições actuais sócio-económicas de bem estar e pobreza); mapeamento comunitário (para mapear as instituições e pessoas consideradas mais importantes no que respeita às condições contemporâneas de bem estar e pobreza); classificação de riqueza (para captar a percepção da própria comunidade sobre a pobreza e bem estar e as categorias dos pobres e dos em melhor situação); diagramas de Venn (para identificar as relações e redes sociais usadas pelas diferentes categorias de pobres e dos em melhor situação, como parte das suas estratégias de sobrevivência); e análise das forças de impacto (para captar percepções sobre quais as condições (políticas, económicas, sócio-culturais) que podem inibir ou acelerar a mudança e o desenvolvimento na comunidade).

Condições Estruturais

Os pobres em Moçambique são susceptíveis a diversas forças históricas e estruturais, com as quais têm de se relacionar o melhor que podem com o capital político, económico e humano que têm ao seu dispor. Tomámos isto em consideração para explicar as dinâmicas da pobreza e as estratégias de sobrevivência dos pobres – e consequentemente os melhores tipos de intervenções para reduzir a pobreza. Algumas destas intervenções têm um impacto mais forte numa área do que noutras, como as políticas coloniais Portuguesas (Murrupula); as políticas de ajustamento estrutural nos anos 1990 (Maputo); e as cheias, ciclones e outros desastres naturais (Buzi). Argumentámos também que a situação económica da subida de preços dos principais bens e serviços; a crescente urbanização e a importância das ligações rural-urbanas; as relações de género na estrutura sócio-cultural fortemente patriarcal em Moçambique e o HIV/SIDA, têm implicações significativas



para as percepções das pessoas sobre a sua situação e estratégias de sobrevivência em todas as áreas – produzindo diferenças na contagem de pobreza, bem como em indicadores sócio-económicos mais específicos.

Administração e Governação Distrital

É essencial um sistema político eficaz e justo ('boa governação') para levar a cabo as políticas de redução da pobreza. As três áreas em estudo diferem em termos da sua organização administrativa e capacidade, mas enfrentam desafios similares na forma de opções limitadas para inovações feitas por elas próprias, em resultado da sua reduzida base de financiamento directo. A transferência dos 'Sete Milhões de Meticais', para serem usados em projectos de desenvolvimento identificados em cooperação entre a administração distrital e os conselhos consultivos locais, é uma iniciativa positiva. Contudo, deve haver mais cuidado em assegurar uma distribuição dos fundos justa, eficaz e transparente. Nos distritos urbanos de Maputo não é praticado este financiamento directo e o sistema de tributação local é fraco. Aí, continua a ser um desafio a combinação do financiamento público e privado para serviços urbanos básicos, com disponibilidade inadequada e custos elevados. Em todas as áreas, o estado e os seus representantes dependem das autoridades tradicionais (áreas rurais) e dos secretários de bairro eleitos (áreas urbanas) para a mobilização de, e a comunicação com a população local e para a cobrança de impostos. As fronteiras confusas entre o estado, o partido e as autoridades tradicionais representam actualmente um problema no que respeita à responsabilidade.

Expressões Quantitativas da Pobreza e Bem Estar

Os nossos estudos sobre a pobreza e bem estar dos agregados familiares questionaram a relevância das

definições básicas de pobreza, a estrita dicotomia urbano-rural, o agregado familiar e a chefia feminina do agregado familiar, mostrando que as unidades analíticas são mais flexíveis e permeáveis do que as estritas definições de jure usadas pelo INE. Em particular, os membros dos agregados familiares que 'comem da mesma panela' vivem frequentemente fora da principal habitação do agregado familiar, como parte de uma estratégia de 'separar agregados familiares'; a proporção de agregados familiares chefiados por mulheres (e consequentemente a extensão da feminização da pobreza) é subestimada devido ao grande número de mães não casadas que formam unidades semi-independentes dentro dos seus agregados familiares de origem; e as implicações positivas das relações rural-urbanas estabelecidas para o bem estar do agregado familiar foram claramente demonstradas. Os nossos estudos confirmam os dados nacionais sobre as melhorias na educação e na saúde. Todavia, também mostramos que as pessoas estão no processo de perder a fé na educação como um veículo de mobilidade social ascendente e que as implicações sócio-culturais da doença frequente e das altas taxas de mortalidade infantil são subestimadas na maioria das análises. Acima de tudo, os estudos confirmaram a importância atribuída ao emprego, rendimento e preços justos dos produtos agrícolas para a pobreza e bem estar.

Relações Sociais da Pobreza e Bem Estar

A sociedade não consiste em unidades restritas de agregados familiares e indivíduos, mas na soma de relações nas quais as pessoas se encontram a elas próprias. Uma das nossas principais conclusões ao longo dos três estudos é o ponto até ao qual a capacidade de sobrevivência das pessoas e de melhorarem a sua situação depende das suas aptidões fora do agregado familiar – como a família alargada, autoridades tradicionais, vizinhos, amigos, sociedade civil, igrejas e mesquitas, e o estado. Mostrámos que os agregados familiares em melhor situação têm conjuntos mais vastos de relações com todas estas instituições e são por isso mais poderosos e menos vulneráveis. Para os mais pobres, o conjunto mais limitado de relações torna-lhes mais difícil escapar à pobreza e mantém os pobres numa situação de pobreza e vulnerabilidade crónicas.

A razão principal desta diferença é a crescente importância do dinheiro para atender às necessidades básicas de comida, vestuário e habitação, bem como nas relações com instituições da sociedade e do estado – e a consequente incapacidade dos mais pobres para criarem e manterem tais relações. Em Maputo, como área urbana, há todavia sinais emergentes de mulheres explorando um novo espaço social e formando redes centradas nas mulheres.

Por último, revelámos uma notável congruência entre as três áreas de estudo nas suas percepções das categorias dos pobres e dos em melhor situação. Para os pobres, estas percepções captam as implicações combinadas de influências estruturais, rendimento e bens materiais e relações sociais, identificando três grupos principais: os que têm

tantas desvantagens contra eles que desistiram efectivamente de fazer mais pelas suas vidas e permanecerão pobres ('os destituídos'); as pessoas pobres que trabalham arduamente para melhorar a sua situação mas que permanecem pobres sob os constrangimentos estruturais actuais (os 'crónicamente pobres'); e aqueles que são pobres 'por acidente' e podem 'com sorte' conseguir a sua mobilidade social ascendente (os 'pobres transitórios'). As três categorias pedem diferentes tipos de intervenções para aliviar a pobreza.

Categoria	Murrupula	Maputo	Buzi
Os pobres destituídos	<i>opitanha</i>	<i>xiculungo</i>	<i>umbwa</i>
Os crónicamente pobres	<i>ohawa</i>	<i>xantum-buluku</i>	<i>mulombo</i>
Os pobres transitórios	<i>ohikalano</i>	<i>xangamo</i>	<i>kombo</i>



February 2006

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: *Monitoria e Avaliação da Estratégia de Redução da Pobreza (PARPA) de Moçambique 2006-2008. Uma Sinopse de Três Estudos Qualitativos sobre a Pobreza Rural e Urbana*, Relatório do CMI R 2009: 5. O relatório está disponível em Inglês e Português em www.cmi.no. Editor técnico: Inger A. Nygaard. Fotos: Inge Tvedten

Algumas Implicações na Política Preliminares

Alguns dos principais conceitos analíticos e unidades de análise usados pelo MPD e pelo INE, como 'pobreza', 'agregado familiar', 'chefia feminina' e a dicotomização entre 'urbano' e 'rural', devem ser mais refinados para reflectirem melhor as realidades no terreno.

Há uma necessidade urgente de fortalecer os recursos humanos e económicos ao nível dos distritos rurais e urbanos, para o estado e os seus esforços para alívio da pobreza terem impacto nas comunidades locais. Os 'Sete Milhões' são um passo importante na direcção certa, mas os princípios para a utilização dos fundos devem ser clarificados.

Devem ser feitas distinções mais fortes entre o estado e o partido no governo, para melhorar a representatividade e responsabilidade locais. A dependência de facto do estado em relação às autoridades tradicionais para mobilização e cobrança de impostos deve ser formalizada e tornada mais transparente, pelas mesmas razões.

Há sinais claros de uma feminização da pobreza em curso nas três áreas em estudo, que necessitará de intervenções mais orientadas para as mulheres.

Para além das viúvas e divorciadas, deve ser dada particular atenção às mães solteiras jovens que parecem ser uma categoria 'oculta' dos agregados familiares alargados.

Deve ser posta mais ênfase na questão da pobreza urbana, não apenas por causa da séria direcção negativa da pobreza nas cidades e vilas de Moçambique, mas também por causa da estreita ligação entre o desenvolvimento urbano e rural através das ligações urbano-rurais.

As pessoas realçam o emprego e o rendimento como os principais veículos para melhorar as suas vidas. Nos distritos rurais o baixo retorno na agricultura, devido ao acesso inadequado aos mercados e à exploração pelos comerciantes, representa um particular desafio. Para além da melhoria da comunicação com mercados maiores, deve ser considerada uma reintrodução de algum tipo de autoridade da comercialização.

No Maputo urbano, a contínua ilegalidade das partes principais da economia informal impede o seu desenvolvimento e a possível transição para a formalização. A importância e os méritos da economia informal, como um aspecto central das estratégias de

sobrevivência da população urbana, deve ser mais bem reconhecida.

Embora uma ênfase contínua na educação seja importante, a saúde tem um impacto mais imediato sobre a pobreza e bem estar e as perspectivas de redução da pobreza. A qualidade dos serviços de saúde mostra claras melhorias ao nível da sede distrital, mas a acessibilidade deve ser melhorada também aos níveis mais baixos.

Há uma razoavelmente grande secção da população nas três áreas de estudo que efectivamente é cronicamente pobre ou destituída. Esta secção da população não será atingida por políticas gerais de redução da pobreza, mas precisa de intervenções orientadas ou de protecção social na forma de transferências de dinheiro.

RESEARCH FUNDED BY:

DFID Department for
International
Development

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

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