

REPENSAR AS DINÂMICAS DA POBREZA URBANA EM MOÇAMBIQUE: O CASO DA CIDADE DE MAPUTO



**REPENSAR AS DINÂMICAS DA POBREZA URBANA EM MOÇAMBIQUE:
O CASO DA CIDADE DE MAPUTO**

Centro de Estudos Urbanos de Moçambique (CeUrbe)

Maputo, Dezembro de 2020

Copyright © Repensar as dinâmicas da pobreza urbana em Moçambique: O caso da Cidade de Maputo. 2020

FICHA TÉCNICA

Título	Repensar as dinâmicas da pobreza urbana em Moçambique: O caso da Cidade de Maputo
Propriedade	Centro de Estudos Urbanos de Moçambique
Coordenação da Pesquisa	Centro de Estudos Urbanos de Moçambique
Pesquisador	Arsénio Zandamela
Revisor Linguístico	Henrique Mateus
Maquetização	Marcelino Buque
Financiador	Diakonia
Ano	2020

Direitos e Autorizações

O texto e dados desta publicação podem ser usados desde que as fontes sejam citadas. É proibida a reprodução deste material para fins comerciais.

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos seus autores e não representam necessariamente opiniões da Diakonia, ou qualquer das suas organizações afiliadas, assim como, das pessoas inquiridas ao longo da pesquisa.

Mais informações de contacto:

Centro de Estudos Urbanos de Moçambique (CeUrbe)

Endereço: Av. Karl Marx, nº 1975 r/c direito, Maputo – Moçambique

Contacto: Tel. (+258) 85 207 2443

Email: info@ceurbe.org.mz Website: www.ceurbe.org.mz

Número de registo: 10425/RLINICC/2021

Índice

Índice de Tabelas	i
Índice de Figuras	i
Lista de abreviaturas e acrónimos	ii
Sumário Executivo	iii
1. Introdução	1
2. Contextualização do Estágio da Pobreza Urbana: antecedentes, factores, evolução, abordagens e quadro legal	4
2.1. Antecedentes da Pobreza Urbana	4
2.2. Evolução e Factores da Pobreza Urbana	6
2.3. Situação actual e as abordagens de combate à pobreza	9
2.4. Quadro legal para o combate à Pobreza	13
3. Abordagens de Redução da Pobreza Urbana – Cidade de Maputo: Mecanismos de funcionamento, resultados, estatísticas e impacto	14
3.1. Sobre a Cidade de Maputo	15
3.2. Mecanismo de Funcionamento do PERPU	17
3.3. Resultados e Impacto do PERPU na Cidade de Maputo	18
4. Repensando a Pobreza Urbana: Desafios e Oportunidades	25
4.1. Oportunidades e desafios da Descentralização Política	25
4.2. Oportunidades e Desafios da Exploração de Gás Natural em Moçambique no combate a pobreza urbana	28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
Referências	34

Índice de Tabelas

Tabela 1: Taxa de Crescimento Urbano e Rural em Moçambique Projectadas para 2000-2025 (%)	12
Tabela 2: Distribuição da População pelas Áreas Urbanas	20
Tabela 3: Evolução da População da Cidade de Maputo nas Últimas Décadas	20
Tabela 4: Valor Atribuído a cada Distrito Municipal	23
Tabela 5: Número de Projectos Financiados e Postos de Trabalho Propostos	25
Tabela 6: Desempregados Registados na Cidade de Maputo 2013-2017	26
Tabela 7: Distribuição de Projectos por Áreas de Actividade	26
Tabela 8: Número de Projectos Aprovados	27
Tabela 9: Taxa de Reembolso dos fundos do PERPU	28
Tabela 10: Taxa da Pobreza na Cidade Maputo entre 2003 a 2015	28

Índice de Figuras

Ilustração 1: A Percentagem da Pobreza entre 2002 a 2015 em Moçambique	15
Ilustração 2: Evolução de Número de Empregos na Cidade de Maputo	24
Ilustração 3: Distribuição dos Projectos Financiados por Sector de Actividade	27
Ilustração 4: Distribuição dos Projectos pelos Distritos Municipais (%)	27
Ilustração 5: Taxa da Pobreza na Cidade de Maputo entre 2003 a 2015	28

Lista de abreviaturas e acrónimos

BM	Banco Mundial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique (partido do Governo)
FDD	Fundo de Desenvolvimento Distrital
GdM	Governo de Moçambique
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INE	Instituto Nacional de Estatística
MdE	Memorando de Entendimento
MEF	Ministério de Economia e Finanças
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
RENAMO	Resistência nacional (maior partido da oposição)
OE	Orçamento de Estado
ONG's	Organizações Não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PARPA	Plano para Redução da Pobreza Absoluta
PARP	Plano para Redução da Pobreza
PERPU	Programa Estratégico Para Redução da Pobreza Urbana
PES	Plano Económico e Social
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PRE	Programa de Reajustamento Económico
PRES	Programa de Reajustamento Económico Social
PAP'S	Parceiros de Apoio Programático
PAPSEC	Secretariado dos Parceiros de Apoio Programático
PEND	Política e Estratégia Nacional de Descentralização

Sumário Executivo

Este estudo propõe repensar as dinâmicas da redução da pobreza urbana em Moçambique numa altura em que as áreas urbanas estão a expandir-se exponencialmente. A pobreza é de forma crescente um atributo da civilização com particularidades específicas que demandam melhor compreensão. Para o efeito, o estudo oferece uma perspectiva abrangente das dinâmicas da pobreza urbana com o enfoque para a Cidade de Maputo. O estudo coloca as dinâmicas da pobreza urbana em contexto. Evidencia que a pobreza urbana em Moçambique é um fenómeno que começa a ter maior expressão com o advento da independência, a qual democratizou o acesso dos moçambicanos aos centros urbanos. Os efeitos da guerra civil, a reclassificação urbana, o êxodo rural, são outros fenómenos que também motivaram o crescimento populacional nas áreas urbanas, sendo que a região do Grande Maputo, tem sido a mais pressionada. Como consequência registou-se o aumento da pobreza na Cidade de Maputo durante as décadas de 80 e 90. A Cidade cresceu, mas a capacidade de prestar serviços públicos condignamente não acompanhou o mesmo ritmo. O estudo constatou que enquanto a pobreza urbana passou a ser uma realidade indisfarçável nas urbes a partir da independência, só em 2010, o Governo de Moçambique (GdM) elaborou uma política pública direccionada para lidar com o fenómeno da pobreza urbana. O Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU) entrou em vigor em 2011. Apesar da Cidade Maputo apresentar as taxas mais baixas de pobreza do país, a avaliação do impacto do PERPU é ainda uma questão problemática. Nesse sentido, o estudo problematiza as razões dos baixos índices de pobreza na Cidade de Maputo se comparado com o resto do país. Sugere que o facto de os pobres migrarem para as áreas circundantes à Cidade de Maputo forçados pelo custo de vida e pelas políticas de postura urbana pode estar a baralhar a avaliação da redução da taxa de pobreza. O estudo procurou ainda antecipar nas dinâmicas sobre o combate a pobreza urbana desafios e oportunidades olhando em especial para a descentralização política e a exploração de recursos naturais. Tanto a descentralização política, bem como a exploração de recursos naturais que deveriam servir para melhorar a governação local e reduzir o *gap* no orçamento para o combate à pobreza tendem a servir à acomodação das elites políticas provocando mais desigualdades sociais, tendo, assim, pouco impacto na redução da pobreza. Para contrariar este cenário, o estudo defende a necessidade de um reforço institucional a nível central e local. A nível das áreas urbanas, como a Cidade de Maputo, há necessidade de importação de gestão de mercado para garantir maior transparência e *accountability* na gestão dos fundos públicos destinados ao combate à pobreza.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo surge com o objectivo de repensar as dinâmicas de redução da pobreza urbana, numa altura que o Banco Mundial antevê que o “novo pobre” provavelmente será: (i) mais urbano do que pobre crónico; (ii) mais envolvidos nos serviços informais e manufactura e menos em actividades agrícolas; e (iii) mais residente em aglomerados congestionados com restrições de mobilidade¹.

Esta é uma tendência que se replica em Moçambique onde cada vez mais moçambicanos emigram para as cidades e exercem cada vez menos actividades no sector agrícola. Por exemplo, na Cidade de Maputo, a quota de empregos na agricultura tem vindo a decrescer constantemente, tendo passado de 86,6% em 1995/96 para 71,5% em 2014/15². Prevê-se que até 2025 metade da população de Moçambique viverá em zonas urbanas³. Os números de pobreza urbana em Moçambique fazem com que esteja no topo no que diz respeito a pobreza urbana em África⁴. A pobreza é de forma crescente um atributo da civilização e exhibe particularidades específicas que necessitam de ser melhor compreendidas⁵.

Para o efeito, este estudo vai focar-se na análise da pobreza nas zonas urbanas com destaque para o período a partir de 2010 em diante. Foi a partir desta altura que pela primeira vez se desenhou uma abordagem direccionada ao combate à pobreza urbana. A cidade de Maputo constitui o estudo de caso. Maputo é o centro urbano com maior número de habitantes do país com uma população de 1 080 277 segundo o censo de 2017⁶. A capital do país é parte do Grande Maputo⁷, área preferencial do êxodo rural da maioria dos moçambicanos. Esta área comporta uma parte importante da economia do país e oferece uma perspectiva abrangente no que diz respeito às dinâmicas da pobreza urbana no país. Nesse sentido, apresenta desafios e oportunidades fundamentais para a meta de promover o crescimento económico inclusivo do país.

¹ <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> acessado no dia 11 de Novembro de 2020

² Banco Mundial (2018) pp.34

³ (INE 2018; Nações Unidas 2007)

⁴ Margarida Paulo *et al* (2007)

⁵ *ibid*

⁶ INE, 2018

⁷ A região envolve a Cidade de Maputo, Cidade da Matola, Distrito de Marracuene e Boane.

A análise dos desafios e oportunidades é limitada a dois fenómenos: (i) as reformas na descentralização política; e (ii) a exploração de gás natural cuja primeira fase está prevista para 2022. Desta forma, este estudo pretende testar, para o caso de Moçambique, a validade do axioma que preconiza a existência de uma correlação entre urbanização e desenvolvimento económico⁸.

O conceito de pobreza é um tópico que desperta sempre muito debate. Este estudo está focado no conceito de pobreza urbana e sem se alongar em debates sobre os diferentes significados que pode assumir, socorre-se da definição do GdM que a vê como “falta de rendimentos necessários para a satisfação das necessidades básicas de indivíduos, famílias e comunidades residentes nas zonas urbanas”⁹.

No entanto, o presente estudo não perde de vista o conceito de pobreza no âmbito mais geral, no sentido de negação de escolhas e oportunidades, a violação da dignidade humana, isto é, a falta de condições básicas para participar efectivamente na sociedade: A falta de condições para alimentação, água potável, vestuário, educação, terra, crédito¹⁰. O estudo também tem em atenção o conceito do Banco Mundial que define como pobre todo o indivíduo que vive abaixo de 1, 90 dólar por dia¹¹. Esses conceitos não se excluem, mas complementam-se. Só a partir da combinação destas abordagens pode-se compreender porque Moçambique continuou a figurar na lista dos dez países com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no mundo em 2019¹².

Metodologicamente, esta pesquisa privilegia uma abordagem mista. Valoriza dados e análises tanto qualitativas, bem como quantitativas sobre o fenómeno da pobreza urbana em Moçambique numa perspectiva de longo prazo. Com efeito, recorre ao método de pesquisa bibliográfica, técnica documental e análise estatística. Esta abordagem permite qualificar o que os números representam, isto é, permite ir para além das estatísticas, examinar causas, compreender factos, projectar cenários e por

⁸ Margarida *et al* (2007) Pp.09

⁹ Conselho de Ministros (2010) Pp.03

¹⁰United Nations, (1998) United Nations Definition of Poverty. teaching Tolerance.
https://www.tolerance.org/sites/default/files/tt_poverty_h1.pdf

¹¹ <https://www.worldbank.org/en/programs/commission-on-global-poverty>, acessado a 11 de Novembro de 2020jg

¹² Conceição, Pedro (2019)

fim repensar abordagens que informem novas possibilidades de combate a pobreza urbana no país e na Cidade de Maputo de forma particular.

Este estudo não se posiciona em relação ao debate aceso sobre a medição apropriada da pobreza, a qualidade dos dados, definições e métodos e outros debates relativos ao fenómeno da pobreza em toda sua extensão. Por isso, os resultados desse estudo não informam sobre a evolução de cada indicador da pobreza de forma detalhada. Este trabalho apresenta os dados sobre a evolução da pobreza em Moçambique sem discriminar as dimensões específicas da pobreza de consumo¹³ e da pobreza multidimensional¹⁴. Nesse sentido, tem consciência das limitações relativamente às implicações que uma abordagem não detalhada e sem distinção de cada indicador da pobreza do consumo e da pobreza multidimensional poderá ter para uma avaliação mais efectiva da evolução da pobreza.

No entanto, de acordo com o Ministério de Economia e Finanças (MEF), na essência, todas as tendências principais identificadas na análise da pobreza de consumo estão reflectidas nas análises de pobreza multidimensional¹⁵. Por isso, este estudo, considera que a abordagem adoptada não mina os objectivos centrais de repensar as dinâmicas da pobreza urbana em Moçambique – Cidade de Maputo. Os dados tratados neste estudo são baseados em relatórios estatísticos, pesquisas de instituições nacionais e internacionais, além de estudos científicos neste domínio. As instituições nacionais e internacionais normalmente levantam dados estatísticos de pobreza de períodos diferentes o que pode parecer tratar-se de números diferentes, mas em geral se forem computados para o mesmo período não apresentam grandes diferenças.

Esta pesquisa não deixa de questionar, até certo ponto, a relação de causa-efeito entre os dados e as políticas públicas, no sentido de que procura avaliar até que ponto os

¹³ No âmbito deste método, as famílias que não são consideradas pobres têm níveis de consumo suficientes para satisfazerem as suas necessidades de alimentos básicos e outras despesas essenciais não-alimentares. O levantamento sobre o orçamento dos agregados familiares utilizados neste estudo, conhecido como Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF), é realizado pelo Instituto Nacional de Estatística de Moçambique

¹⁴ Os oito indicadores utilizados para esta parte da análise são os seguintes: educação (nenhum dos membros do agregado familiar concluiu o ensino primário; pelo menos uma criança da família em idade escolar não frequentam a escola); acesso a serviços (sem acesso a electricidade, água melhorada e saneamento básico melhorado); condições de habitação (alojamento de má qualidade 16); posse de bens (sem posse de pelo menos dois dos seguintes bens: frigorífico, TV, telefone, bicicleta, carro ou motocicleta); prevalência da pobreza monetária (o consumo per capita do agregado familiar é inferior ao do limiar de pobreza). Ministério de Economia e Finanças (2016)

¹⁵ *ibid*

números apresentados na redução da pobreza estão relacionados à implementação de uma certa política pública. Isto é feito, por exemplo, em relação a implementação do PERPU com a redução da taxa de pobreza na Cidade de Maputo.

O presente estudo comporta uma estrutura de cinco partes: (i) começa por situar o estudo em termos de objectivo e abordagem; (ii) Em seguida coloca as dinâmicas da pobreza urbana em contexto através de uma perspectiva de longo termo. Para o efeito discorre sobre os antecedentes da pobreza urbana, apresenta os factores, as dinâmicas, abordagens e analisa o quadro legal adoptado para o combate à pobreza; (iii) na parte seguinte foca na análise da pobreza urbana no espaço geográfico da Cidade de Maputo; (iv) na sequência, o estudo discute as oportunidades e os desafios na erradicação da pobreza na Cidade de Maputo. São vectores desta análise a exploração de gás natural e o novo quadro de descentralização política; (v) este estudo termina com considerações finais onde sublinha os principais resultados da pesquisa.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTÁGIO DA POBREZA URBANA: ANTECEDENTES, FACTORES, EVOLUÇÃO, ABORDAGENS E QUADRO LEGAL

A pobreza urbana em Moçambique é um fenómeno que na sua grande extensão primariamente foi importado das zonas rurais. Esta secção coloca em contexto as dinâmicas da pobreza urbana em Moçambique, através da análise dos seus antecedentes, factores, evolução e apresenta o quadro legal no combate à pobreza.

2.1. Antecedentes da Pobreza Urbana

Apesar de todo progresso alcançado desde a independência, um pouco mais da metade da população de Moçambique, de 30 066 648 pessoas continua pobre, segundo estimativas do Instituto Nacional de Estatística (INE)¹⁶. O que traduzido significa que mais de 15 milhões de moçambicanos são pobres. E 25% da população é altamente vulnerável quanto à possibilidade de vir a cair na pobreza em função de

¹⁶ Vide: <http://www.ine.gov.mz/>
Arndt, Channing *et al* (2019)

factores como crise económica, eventos climáticos adversos, doenças, etc¹⁷. Por isso, erradicar a pobreza tem sido uma das prioridades centrais dos sucessivos GdM.

No entanto, relativamente ao combate à pobreza urbana, só a partir de 2010, através do PERPU, o governo procurou fazer face ao fenómeno de pobreza urbana de forma mais objectiva. A falta de uma abordagem concreta no combate à pobreza urbana até 2010 é compreendida se colocarmos as dinâmicas da pobreza em contexto através de uma perspectiva de longo termo.

Nos primeiros anos, combater a pobreza passava em grande medida por eliminar o legado colonial¹⁸. Moçambique independente herdou uma estrutura colonial na qual a maioria da população moçambicana enfrentava grandes restrições no acesso aos serviços básicos como a educação, energia, água potável, etc que estavam na sua maioria disponíveis nas zonas urbanas¹⁹. Nas zonas rurais dificilmente os moçambicanos tinham acesso a esses serviços²⁰.

O GdM teve como prioridade no combate à pobreza a aposta na expansão dos serviços básicos nas zonas rurais onde vivia a maior parte da população moçambicana. Por exemplo, entre 1975 e 1982, duplicou o número de ingressos nas escolas primárias e a taxa de analfabetismo foi reduzida em 20%²¹. Apesar de todo o esforço do GdM, este não foi a tempo de evitar um êxodo rural massivo²² que originou uma relativa “migração da pobreza”. Isto é, as flutuações da pobreza de uma região para a outra, na medida em que a taxa de pobreza nas zonas urbanas é em grande parte resultado de exódo rural de pessoas pobres²³. No entanto, verifica-se, igualmente, a “migração da pobreza” da cidade para fora, reduzindo os índices de pobreza nas urbes. Um fenómeno que pode estar a acontecer na Cidade de Maputo como se verá mais adiante.

¹⁷ Banco Mundial (2018)

Segundo o censo populacional e demográfico de 2017 a população de Moçambique em 2017 era de cerca de 27 milhões de habitantes.

¹⁸ Green, Reginald Herbold (1991)

¹⁹ As zonas urbanas eram habitadas maioritariamente por indivíduos de raça branca e depois por outras raças como monhés, baneanes e chineses. Ver Zamparoni (1999) pag. 194

²⁰ *Ibid*

Fanon (2005)

²¹ Silva, Teresa Cruz (2017)

²² Este fenómeno é descrito por Guevane como “migração rural-urbana” que constitui um dos factores do crescimento da população urbana.

²³ Ester Tomás Natal Ribeiro (2019) Pp.09

O advento da independência democratizou o acesso dos moçambicanos às zonas urbanas. Assim, o êxodo rural motivado pela independência e mais tarde pela guerra civil possibilitou, como externalidade, a “migração da pobreza”²⁴. Assim, apesar de todo entusiasmo, o efeito da independência empurrou Moçambique para uma profunda recessão ao mesmo tempo que a pobreza penetrou nas cidades²⁵.

2.2. Evolução e Factores da Pobreza Urbana

Logo após a independência, a fuga de quadros do país, a transferência de divisas para os estrangeiros, os eventos climáticos adversos, as relações complicadas com alguns países vizinhos (África do Sul e Malawi), os actos de sabotagem protagonizados pela Renamo, aliada a instituições²⁶ fracas minaram toda a estratégia de desenvolvimento. Isto prejudicou sobremaneira o combate à pobreza. Refira-se que o GdM adoptou a ideologia marxista em 1977, com vista a fazer face aos objectivos de alcance de bem-estar social que o novo estado prometia aos seus cidadãos. Para o efeito, em 1979, foi aprovado o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) para o período 1980-1990, cujo objectivo era a construção de uma economia socialista relativamente desenvolvida²⁷.

Contudo, no princípio da década de 80, Moçambique figurava entre os países mais pobres do mundo. Era claro que a estratégia de desenvolvimento e de combate a pobreza não tinha só falhado, mas também tinha criado condições para o alastramento da pobreza nas zonas urbanas²⁸. Refira-se que as limitações no acesso às condições mínimas de vida definidas neste estudo como pobreza, antes da independência, era um fenómeno localizado nas zonas rurais. O advento da independência deu início a mudança desse quadro.

Outro evento que elevou o número de pessoas nas zonas urbanas foi a reclassificação urbana ocorrida em 1986 na qual, por meio de decreto presidencial, as zonas administrativas urbanas do país tornaram-se maiores através da inclusão de áreas

²⁴ *Ibid*: pp. 05

Na África Subsariana, o crescimento populacional urbano não tem sido acompanhado pelo processo de implementação e distribuição equitativa de serviços e infra estruturas, “[...] resultando no agravamento da pobreza urbana e na degradação do meio urbano (Jekins, 2012) pp.12

²⁵ Maloa, J. M. (2019)

²⁶ Instituições são restrições criadas por grupos que estruturam a interação humana. Douglas North (1999)

²⁷ Castel-Branco (1994)

²⁸ Newitt, Malyn (1995)

urbanas periféricas sem que se tivesse processado nenhuma organização económica, social e cultural para o efeito²⁹. Os novos cidadãos que até o dia anterior ao decreto presidencial não o eram, não tinham passado a ter acesso aos serviços básicos próprios da urbe e nem recursos para adquiri-los.

Na verdade em Moçambique tem havido uma expansão das cidades sem que elas tenham capacidade de suportar mais habitantes e continuar a prover serviços públicos condignamente³⁰. De acordo com as Nações Unidas, Moçambique tem uma das mais numerosas populações urbanas na África Oriental, com 36% e prevê-se que venha a crescer para 60% até 2030³¹.

Tabela 1: Taxa de Crescimento Urbano e Rural em Moçambique Projectadas para 2000-2025 (%)³²

Área	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
Crescimento rural estimado	0,87	0,53	0,36	0,23	0,09
Crescimento Urbano estimado	4,33	3,92	3,63	3,38	3,12

Fonte: CeUrbe

As zonas urbanas em Moçambique são caracterizadas por: (i) uma dualidade³³ na qual a cidade se divide em duas dimensões, a cidade de cimento e a cidade de caniço³⁴ (zonas periféricas)³⁵; (ii) ruralidade urbana na qual as pessoas continuam ainda a usar práticas rurais como agropecuária, tem fonte de energias não convencionais, consomem água dos poços, furos e outras fontes que não sejam da rede pública de distribuição de água potável³⁶; e (iii) e um crescimento exponencial da sua população

²⁹ Maloa, J. M. (2019)

³⁰ Ribeiro (2019) pp.09

³¹ United Nations (2007)

Banco Mundial (2009)

³² Margarida (2007) pp.11

³³ Maloa, J. M. (2019)

³⁴ Cidade de caniço é um termo que se refere a cidade que circunda a cidade de cimento na qual a casas eram construídas com estacas (pau a pique) e cobertas com caniço (capim). Na actualidade esse tipo de casas tende a ser erguida com outro tipo de material de construção que tende a ser mais acessível (Araujo, Manuel, 1999).

Ribeiro (2019) pp.04

³⁵ Araújo, M. (1999)

³⁶ *Ibid*

resultado do êxodo rural e elevadas taxas de natalidade nas zonas periféricas. A cidade expandiu-se, mas não foi acompanhada com o desenvolvimento³⁷.

Com o indisfarçável fracasso no objectivo de impulsionar o desenvolvimento e de combater a pobreza, o GdM começou a consertar relações com os países ocidentais³⁸. Esta abordagem culminou com a adesão, em 1984, da Convenção de Lomé e foi aceite como membro do Fundo Monetário Internacional (FMI). O objectivo de Moçambique era de obter apoio para reverter a caótica situação de pobreza que afectava a maioria dos moçambicanos³⁹. Para o efeito, Moçambique teve que adoptar as prescrições económicas que se consideravam ser o *standard* dos pacotes de reforma para os países em desenvolvimento desenhados pelos burocratas do FMI e do Banco Mundial, com vista a resolver problemas de défice fiscal e desequilíbrios monetários. Este conjunto de políticas ficou conhecido como *Washington Consensus*. É desta forma que Jeffries contextualiza o aparecimento do Programa de Reajustamento Económico (PRE)⁴⁰.

O PRE visava restringir a acção do Estado, dando espaço às forças de mercado como uma forma de indução do desenvolvimento⁴¹. Com ajuda externa, o GdM perdeu grande parte da autonomia para desenhar suas políticas de desenvolvimento. Na visão dos burocratas internacionais a pobreza seria ultrapassada através de maior eficiência e eficácia na gestão do sector público, através da criação de condições de mercado na prestação de serviços públicos.

Apesar do crescimento económico que o país registou a uma média de 7% entre 1993 e 2013⁴². O facto é que os níveis de pobreza não conheceram grandes progressos⁴³. Em 1990, a pobreza era estimada em cerca de 80% da sua população total de mais de 12 milhões de habitantes⁴⁴. De tal maneira que Abrahamsson e Nilsson apontam que

³⁷ Guevane, (2020)

³⁸ Newitt, (1995) pp.484

³⁹ Siteo, Eduardo (2006) Pp.18

Adam, Yussuf (2006) Pp.111

⁴⁰ Jeffries, R. (1993) pp. 20-35

⁴¹ Awortwi, Nicholas (2006)

Moyo, Dambissa (2009)

Pereira, F. Amílcar (2008)

⁴² Hanlon, J. e T. Smart. (2008); Banco Mundial (2018)

Ministério da Economia e Finanças (2016) pp.02

⁴³ □ Ayee, Joseph. R. A. (2008) Pp.31

Hanlon, J. e T. Smart. (2008)

⁴⁴ Ministério de Economia e Finanças (2016) pp.03

os programas de ajustamento estrutural criaram a mais dramática alteração das condições sociais da população. Criaram condições para informalidade, elevação do custo de vida até ao ponto que a população da Cidade de Maputo foi definida como pobre em 1995⁴⁵. Indicadores como o acesso à electricidade, segurança alimentar, entre outros, apresentaram poucas ou nenhuma melhoria durante o período em que se registou o crescimento económico mais forte.

2.3. Situação actual e as abordagens de combate à pobreza

Nos anos em que o país registou melhorias na redução da pobreza, entre 1996 a 2014, a pobreza chegou a decair para 49,1% da população moçambicana, mesmo com esta redução, as melhorias foram pouco expressivas. No entanto, desde 2015, a economia tem vindo a crescer a um ritmo mais reduzido, o que resulta, em grande parte, da crise económica em curso, dos episódios de preços baixos das *commodities*, da ocorrência de catástrofes naturais e da revelação da existência de empréstimos comerciais no valor de 1,4 mil milhões de USD, que se encontravam ocultos⁴⁶.

O Banco Mundial reporta que por cada ponto percentual de crescimento económico entre 1996 a 2009 a pobreza baixou em apenas 0,26 pontos percentuais no país. Uma cifra que é apenas metade do registado em média nos outros países da África Subsaariana em termos de redução da pobreza⁴⁷.

Por outro lado, o relatório do Banco Mundial e a avaliação do Ministério da Economia e Finanças⁴⁸ apontam que o desempenho na redução da pobreza é desigual entre as regiões do país, com as regiões centro e norte a apresentarem índices desproporcionalmente elevados de pobreza com uma redução de apenas 20% enquanto a zona sul registou uma redução da pobreza na ordem de 70%. As áreas rurais continuam a ficar para trás das áreas urbanas: desde o início da década de 2000, quase 8 em cada 10 pessoas pobres residem nas zonas rurais. Assim, a cidade de Maputo, por exemplo, apresenta os níveis mais baixos de pobreza no país, com 4% de

⁴⁵ Jenkins, Paul (2000) pp.137-152. Citado por Margarida (2007).

⁴⁶ Banco Mundial (2018)

⁴⁷ *ibid*

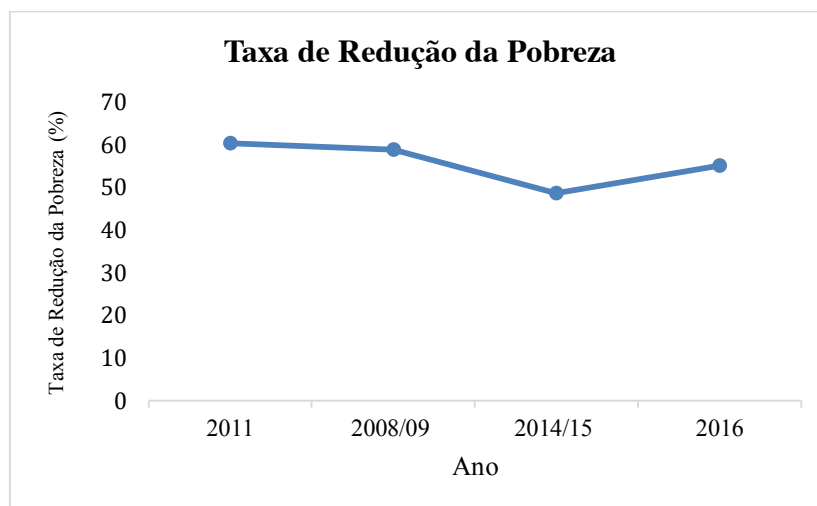
⁴⁸ *ibid*

Ministério de Economia e Finanças (2016)

E. Baez, Javier and Olinto, Pedro (2016)

pobres. No outro extremo da distribuição, a Zambézia apresenta uma taxa de pobreza de 73%. Contudo a pobreza urbana continua elevada, a 32⁴⁹.

Ilustração 1: A Percentagem da Pobreza entre 2002 a 2015 em Moçambique



Fonte: Banco Mundial (2018)

Depois de anos de redução da pobreza em Moçambique, em 2015, a taxa de pobreza disparou, devido a crise económica que empurrou muitas famílias para indigência⁵⁰. A taxa nacional de pobreza terá subido entre 55 e 60% desde 2015, enquanto que antes da crise, o índice de indigência situava-se nos 46,1%, ou seja, entre 10.5 e 11.3 milhões de pessoas em situação de pobreza absoluta, valores inferiores ao número de 12 milhões que registam-se entre 1996/97. E, o ano de 2020 por causa do impacto da Covid19 antecipa cenários não optimistas relativamente ao combate à pobreza no mundo e em Moçambique particularmente⁵¹.

Outro elemento que facilmente empurra as pessoas de volta à situação de pobreza ou agrava daqueles que já se encontram nesta situação são os eventos climáticos adversos como secas, cheias e tempestades, como se evidenciou em 2019 aquando da ocorrência de ciclones Idai e Kenneth. Moçambique é um país que ciclicamente é afectado por esse tipo de intempéries naturais que normalmente desabriga centenas ou milhares de pessoas, expondo-as a todo tipo de privações. Nos últimos 30 anos, pelo

⁴⁹ Banco Mundial (2018) pp.4

Banco Mundial (2018 b) pp.30

⁵⁰ Castigo, Finório e Salvucci, Vincenzo (2019)

⁵¹ <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

menos 14% da população foi afectada por uma seca, uma cheia ou uma tempestade tropical ⁵².

O crescimento económico em Moçambique não beneficia a todos proporcionalmente e esta falta de partilha dos benefícios do crescimento mantém muitos moçambicanos carenciados na pobreza. De acordo com o Banco Mundial estimativas recentes mostram que mais de 2 milhões de pessoas adicionais poderiam ter escapado da pobreza se o crescimento económico de Moçambique, entre 1997 a 2009, tivesse sido compartilhado equitativamente⁵³.

Em Moçambique, somam-se programas, planos, e estratégias para reduzir a pobreza, mas a verdade é que os resultados, quando positivos, têm sido bastante modestos face a realidade que se precisa reverter⁵⁴. Esta desconfortável realidade faz soar o alarme sobre a necessidade de se repensar as dinâmicas da redução da pobreza em Moçambique.

Foi assim que se verificou a reformulação dos programas no sentido de atingir os objectivos de fazer face aos problemas de desenvolvimento. Em 1989, o PRE aprovado em 1987 se transformou em PRES, incorporando a dimensão social⁵⁵. Foi neste contexto que se sucederam outros programas: (i) Plano de acção para redução da pobreza absoluta (Parpa 2001-2005); (ii) Plano de acção para redução da pobreza absoluta (Parpa 2006-2010); (iii) Plano para redução da pobreza (Parp 2011-2014).

As abordagens de combate a pobreza mencionadas eram carregadas do “preconceito urbano⁵⁶” na medida em que as zonas urbanas tendiam ou tendem a receber menos atenção por parte do GdM e dos parceiros internacionais do que as áreas rurais. É um facto que a pobreza tem maior incidência nas zonas rurais do que nas zonas urbanas numa proporção de 56% para 32% respectivamente⁵⁷. E acredita-se que as zonas

⁵² Manjoro, Alfândega *et al* (2020)

⁵³ Banco Mundial (2018)

⁵⁴ Banco Mundial (2020)

⁵⁵ Perreira, (2004):04

⁵⁶ Em grande parte devido a uma percepção difundida igualmente entre os governantes nacionais e doadores de que as áreas urbanas têm sido favorecidas na distribuição de recursos (a chamada tese do “preconceito urbano”), essas mesmas áreas têm até recentemente recebido menos atenção explícita do que as áreas rurais, em termos de prioridades de desenvolvimento nacional e ajuda ao desenvolvimento, Margarida (2007) pp.10

⁵⁷ Banco Mundial (2018) Pp.4

urbanas têm sido privilegiadas em termos de distribuição de recursos e que melhorar as condições nas zonas rurais pode desencorajar o êxodo rural.

Um exemplo que corresponde ao chamado "preconceito urbano" é perceptível no âmbito da criação do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) também conhecido como "7 milhões" através do decreto 90/2009. É um instrumento fundamental de alocação de recursos pelo estado aos distritos para o combate à pobreza nos termos definidos pelo governo, com vista a contribuir para a produção de alimentos, geração de rendimento e criação de emprego a nível local. Este fundo teve maior aplicação nas zonas rurais. Por exemplo, no que diz respeito a Cidade Maputo, o FDD só foi alocado aos distritos suburbanos e periurbanos da KaTembe e KaNyaka⁵⁸.

Para além das abordagens de combate a pobreza carregadas do "preconceito urbano" é possível distinguir um conjunto de políticas públicas urbanas que de alguma forma atravessam a questão da pobreza urbana na Cidade Maputo e a nível nacional:

- Programa de Desenvolvimento do Município de Maputo (PROMAPUTO);
- Programa de Reabilitação Urbana (PRU);
- Programa de Habitação (PROHABITA) (1987);
- Plano de Estrutura da Cidade de Maputo (1985);
- Política e Estratégia de Habitação (PEH) (2011);
- Plano de Implementação do Plano e Estratégia de Descentralização 2016-2019 (2016);
- Estratégia de Promoção de Desenvolvimento Autárquico e Urbano (2017), entre outros, que possam alterar o padrão da urbanização.

Estas políticas visam recuperar o equilíbrio urbano relativamente a postura urbana e a disponibilidade dos serviços públicos, com vista a elevar o nível de bem-estar. Por esta via reduz-se a vulnerabilidade a doenças facilmente evitadas e a exposição a desastres naturais, que frequentemente destroem os bens e sustento, aumentando o acesso a oportunidades económicas. Estas políticas públicas não visam directamente o fenómeno de pobreza nas cidades e vilas. Na verdade, em vez de lidar com este fenómeno, algumas vezes, tendem a empurrar "os sintomas da pobreza" para fora dos

⁵⁸ Município de Maputo (2012)

limites da “cidade de cimento” sob o pretexto da postura urbana⁵⁹. As áreas urbanas são vistas como aquelas que necessitam de investimento em infra-estruturas e onde não há espaço para a população pobre⁶⁰. Esta postura tem ao longo dos tempos levantado polémicas tanto em termos de melhorar a postura urbana, bem como de reduzir a pobreza.

2.4. Quadro legal para o combate à Pobreza

Em termos de quadro legal, as acções de combate à pobreza fundamentam-se primeiramente na lei mãe do país e discorrem por quase todos os instrumentos legais de governação, tendo o GdM como actor central, mas não o único. Os diferentes governos a nível local, os parceiros internacionais, as organizações da sociedade civil, pessoas singulares entre outros têm em pequena ou grande escala prestado um contributo para a erradicação da pobreza no país.

A Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004 no seu artigo 11 (Objectivos fundamentais) nas alíneas c e d preconiza que o Estado moçambicano tem como objectivos fundamentais:

- c) A edificação de uma sociedade de justiça social e a criação do bem-estar material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos;
- d) A promoção do desenvolvimento equilibrado, económico, social e regional do país;

A partir da leitura destas alíneas do artigo 11 da CRM depreende-se que o combate à pobreza é uma prioridade constitucional, porquanto a pobreza concorre no sentido contrário à materialização dos objectivos fundamentais do país como alcance do bem-estar. Esta abordagem está patente na Constituição da República de 1975⁶¹ e de 1990⁶². Os demais instrumentos legais de governação como os Programas Quinquenais do Governo, os Planos Sociais Económicos anuais, entre outros que

⁵⁹ A mais ostensiva abordagem de empurrar os pobres para fora da Cidade foi feita através da introdução da guia de marcha e da forçada expulsão da cidade de pessoas “não produtivas”, durante a “Operação Produção” em 1984. Estas medidas também tiveram sucesso limitado para parar com a migração para as áreas informalmente povoadas da cidade (Margarida, 2007) pp.25

⁶⁰ Manuel G. Mendes de Araujo (1999) Pp.176

⁶¹ Vide o artigo 6 da Constituição da República de 1975

⁶² Vide a alínea c do artigo 6 da Constituição da República de 1990

foram se sucedendo ao longo dos tempos, também evidenciam que a redução da pobreza é uma prioridade e oferecem em detalhe as estratégias de combate à pobreza.

De forma particular o combate a pobreza tem rosto visível nas seguintes políticas: (i) Plano Prospectivo Indicativo (1981-1990); (ii) plano de acção para redução da pobreza absoluta (Parpa 2001-2005); (iii) Plano de acção para redução da pobreza absoluta (Parpa 2006-2010); (iv) Plano para redução da pobreza (Parp 2011-2014); e (v) Programa Estratégico para a Redução da Pobreza URBANA (Perpu 2010-2014).

Desta forma, é visível que a luta contra a pobreza tem sido uma das prioridades dos sucessivos governos moçambicanos desde a independência. No entanto, quase todas as políticas públicas são carregadas do chamado "preconceito urbano", a excepção do PERPU.

Assim, somente o PERPU constitui uma política pública direccionada ao combate à pobreza urbana de forma específica. Esta é talvez a única política pública que se pode examinar de modo a aferir o seu contributo para a redução da pobreza urbana porquanto ela tenha sido criada objectivamente para este fim. Apesar das outras políticas públicas mencionadas atravessarem o fenómeno da pobreza, os seus indicadores são voláteis para avaliar o seu impacto na redução da pobreza urbana de forma específica. Nesse sentido, a próxima parte do estudo se ocupará mais exaustivamente da reflexão do PERPU a nível da Cidade de Maputo no que diz respeito aos seus mecanismos de funcionamento, resultados, estatísticas e impacto.

3. ABORDAGENS DE REDUÇÃO DA POBREZA URBANA – CIDADE DE MAPUTO: MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO, RESULTADOS, ESTATÍSTICAS E IMPACTO

Esta parte apresenta os mecanismos de funcionamento do PERPU na Cidade de Maputo, indica os resultados em termos de estatística e avalia o impacto. Antes porém traz informações gerais sobre a Cidade de Maputo no que diz respeito a sua divisão administrativa, demografia, características, entre outros aspectos que ajudam a compreender as dinâmicas da pobreza em Maputo.

3.1. Sobre a Cidade de Maputo

A cidade de Maputo⁶³ é a capital do país e, desde 1987, tem estatuto de província. A cidade tem uma população de cerca de 1, 080 277 de acordo com IV censo populacional e de habitação⁶⁴, distribuídos por 7 distritos urbanos⁶⁵ que por sua vez estão distribuídos em 55 bairros⁶⁶. A cidade de Maputo está dividida em área urbana, suburbana e periurbana. A cidade corresponde ao espaço do Município de Maputo governado por uma Assembleia Municipal e um Presidente do Conselho Municipal desde 1998. É o centro urbano com maior número de habitantes do país.

Tabela 2: Distribuição da População pelas Áreas Urbanas

N/O	CIDADES CAPITAIS	TOTAL
1º	Maputo	1 080 277
2º	Matola	1 032 197
3º	Nampula	663 212
4º	Beira	592 090
5º	Chimoio	363 336
6º	Tete	307 338
7º	Quelimane	246 915
8º	Lichinga	242 204
9º	Pemba	200 529
10º	Xai-Xai	132 884
11º	Inhambane	82 119
Total	4 943 101	

Fonte: INE – Censo de 2017

Tabela 3: Evolução da População da Cidade de Maputo nas Últimas Décadas

1980	1997	2007	2017
537 912	966 837	1 111 638	1 088 449

Fonte: Araújo (2006)⁶⁷ adaptado pelo autor

Entre os distritos e bairros se observam contrastes evidentes, quer do ponto de vista da organização e edificação urbana, quer das características demográficas e sociais dos seus moradores. A tal ponto que Araújo considera que não é de estranhar que, por vezes, se coloque em questão o conceito clássico de urbano para amplas partes da

⁶³ A Cidade de Maputo que é a capital do país e de importância nacional é a única de nível A. As três cidades (Nampula, Beira e Matola) são de nível B, com papel importante no desenvolvimento regional interno e, na realização de programas de cooperação regional de caráter internacional. Ribeiro (2019) pp.07

⁶⁴ INE, 2018

⁶⁵ KaMpumo, Nhamankulu, KaMaxaquene, KaMavota, KaMabwana, KaTembe e, KaNyaka

⁶⁶ Banco Mundial (2017) pp.04

⁶⁷ Manuel G. Mendes de Araújo (2006)

cidade, em particular aquelas que, dentro dos seus limites, constituem os bairros designados periurbanos⁶⁸.

Ainda segundo o mesmo autor, a Cidade Maputo é formada pela “Cidade de cimento” e pela “Cidade de caniço”, na qual o centro urbano é composto por bairros organizados numa planta ortogonal nítida, de avenida e ruas amplas, com edifícios de diversos pisos, bairros de vivendas, comércio especializado. Ao rodear esta área, instalaram-se diversos bairros de população mais pobre atraída pela crença de trabalho e disponibilidade de serviços públicos. Os referidos bairros, na sua maioria, crescem sem qualquer plano de ordenamento, de forma espontânea, sem infra-estruturas adequadas. A maior parte das pessoas nestas áreas trabalham na economia informal, e as que têm um emprego perdem duas ou três horas por dia na deslocação para chegar ao centro de Maputo, onde se encontra a maior parte dos empregos formais⁶⁹.

De acordo com dados disponíveis em 2007, Margarida fez a seguinte descrição da Cidade de Maputo: indicou que cerca de 62% dos residentes viviam em habitação temporária/instável; 58% não tinham acesso a um sistema de tratamento de águas sujas; 42% não tinham acesso a água potável canalizada, dentro ou fora da sua habitação; 85% viviam em áreas onde não havia sistema de drenagem das águas pluviais; e 74% não beneficiavam de recolha regular de resíduos sólidos. Sendo que os serviços urbanos variam consideravelmente entre si dentro dos diferentes distritos⁷⁰. Com certeza estes dados em 2020 não são os mesmos, há registo de melhorias, no entanto ainda são pouco significativos.

Os padrões espaciais da pobreza na Cidade de Maputo mostram que as taxas de pobreza são superiores quanto mais distantes as pessoas se encontram do centro metropolitano⁷¹. Se a independência democratizou o acesso às cidades a qualquer moçambicano, as forças de mercado e a postura urbana cada vez mais exigente das autoridades municipais têm empurrado os pobres para as zonas de expansão habitacional nos distritos de Boane, Marracuene e Cidade da Matola⁷². Por isso a

⁶⁸ Manuel G. Mendes de Araújo (1999) Pp.175

⁶⁹ Banco Mundial (2017)

⁷⁰ Margarida *et al* (2007)

⁷¹ Banco Mundial (2017)

⁷² INE, 2018

Cidade de Maputo registou uma ligeira diminuição da população dos 1 111 638 registados no censo de 2007 para 1 101 170, menos 10468 habitantes ou 0,9%.

Nesse sentido, os pobres que um dia migram para cidade, contribuindo para o crescimento do número de habitantes na ordem de 1,2%, entre 1997 a 2007, elevando também as taxas de pobreza, nos últimos tempos têm feito o sentido inverso,⁷³ Provocando uma certa emigração da pobreza.

3.2.Mecanismo de Funcionamento do PERPU

Apesar da taxa de pobreza ser muito menor nas zonas urbanas em relação a zonas rurais, o GdM decidiu desenhar uma abordagem particular para lidar com o fenómeno da pobreza nas urbes. Isso porque embora as zonas urbanas apresentem melhores taxas de combate à pobreza, a pobreza urbana demanda atenção.

O Grande Maputo, por exemplo, tem uma das maiores concentrações de pobreza a nível nacional. A Cidade de Maputo, por sua vez, alberga diariamente um grande número de pobres que não fazem parte das estatísticas dos pobres da Cidade de Maputo, mas trabalham, movimentam-se e alimentam-se na Cidade de Maputo durante o dia. Desta forma, com o encarecer do custo de vida desde 2008, muitos dos cidadãos e trabalhadores informais em Maputo foram afectados grandemente⁷⁴ o que originou a primeira grande revolta popular no dia 05 de Fevereiro de 2008 contra o custo de vida.

Assim, em 2010, com vista a enfrentar e reduzir os índices de pobreza urbana e prevenir possíveis manifestações como a de 2008, foi aprovado o PERPU que entrou em vigor em 2011. Entretanto, a necessidade desta abordagem focada para as zonas urbanas, acabou por ser acelerada por novas manifestações nos dias 1 e 2 de Setembro de 2010 que fustigaram Maputo e Matola⁷⁵. Por isso, Jaime Guiliche considera que o

⁷³ *ibid*

⁷⁴ Banco Mundial (2018 b) pp.21

⁷⁵ Em Fevereiro de 2008 e Setembro de 2010, as cidades de Maputo e Matola foram palco de protestos violentos contra a subida do custo de vida, protagonizados por grupos de populares. Tais protestos foram logo depois replicados em algumas outras cidades do país, mas numa dimensão bem mais restrita e rapidamente controlados pelas forças policiais. Luís de Brito *et al* (2015) Revoltas da fome: Protestos populares em Moçambique (2008-2012). Cadernos IESE N.º 14P/2015

PERPU constituiu, num primeiro momento, uma esperança de funcionar como uma “válvula de escape” capaz de aliviar o cenário de revoltas populares que apenas eram reprimidas pela força da intervenção policial⁷⁶.

3.3. Resultados e Impacto do PERPU na Cidade de Maputo

O PERPU define dois vectores fundamentais designadamente:

- A geração ou criação de oportunidades de emprego: compreende o (i) auto emprego, incluindo o sector informal; (ii) a promoção de pequenas e médias empresas; (iii) a criação de indústrias e serviços que recorrem ao uso intensivo da mão-de-obra e (iv) a melhoria crescente do ambiente de negócios.
- A protecção social: inclui a acção social directa, a acção social da saúde e a acção social escolar.

Para o Município de Maputo os fundos têm sido distribuídos por todos os Distritos Municipais com excepção de KaNyaka e KaTembe que já beneficiam de recursos financeiros no âmbito do FDD. E mesmo a nível dos outros distritos municipais a zona de cimento recebeu menos fundos em relação aos bairros mais afastados do centro metropolitano conforme ilustra a tabela:

Tabela 4: Valor Atribuído a cada Distrito Municipal

Distrito Municipal	Valor atribuído
Distrito Municipal KaMpfumu;	3.083.000,00MT
Distrito Municipal Nhlamankulu	3.373.000,00MT
Distrito Municipal KaMaxakeni	3.932.000,00MT
Distrito Municipal KaMavota	5.308.000,00MT
Distrito Municipal KaMubukwana	5.040.000,00MT

Fonte: Conselho Municipal (2016)

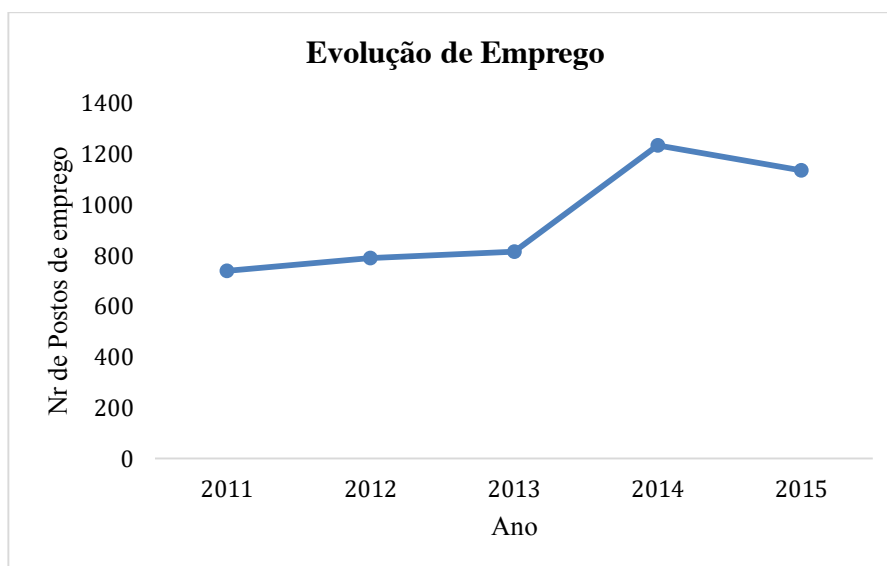
Para o funcionamento do PERPU a nível da Cidade de Maputo foram criadas comissões de trabalho, realizados seminários de capacitação, definidos critérios de elegibilidade para garantir o desembolso dos fundos, o acompanhamento e monitoria dos projectos, etc⁷⁷.

⁷⁶ Jaime Madeira Guiliche (2016), pp.40

⁷⁷ Para mais detalhe vide Conselho Municipal da Cidade de Maputo (2016)

Em termos de impacto da implementação do PERPU, este estudo concentra-se no pilar de Promoção de Emprego. O objectivo central é avaliar qual foi o grau de mudança que o PERPU criou em relação a novos empregos. O PERPU tem contribuído para a criação de emprego, por exemplo, um total de 4,733 postos de trabalho foram criados na cidade de Maputo entre 2011 e 2015. Estes empregos resultam da implementação de 1.641 projectos nas primeiras cinco edições do programa. Em 2011, primeiro ano de implementação do PERPU, o programa gerou 738 postos de emprego, tendo subido para 790 em 2012. Em 2013, o número de empregos voltou a crescer, desta feita, para 813. Em 2014 a criação de empregos disparou para 1232 novos empregos, entretanto verificou uma ligeira contração para 1135 em 2015, conforme ilustra o gráfico abaixo.

Ilustração 2: Evolução de Número de Empregos na Cidade de Maputo



Fonte: Município de Maputo (2016)

Em termos globais, nos primeiros 4 anos de implementação do PERPU (desde Março de 2011 até Dezembro de 2014), dados agregados dos 11 municípios, apontam que foram criados no total 20.424 empregos, sendo a actividade comercial a de maior impacto com 42,1% na criação de empregos, seguida da pecuária e pequena indústria com 15% e 14,9%, respectivamente⁷⁸. Entretanto, Guiliche considera que apesar dos registos serem aparentemente positivos, podem ser enganosos na medida em que o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) não possui uma base de dados detalhada sobre o tipo/natureza de empregos criados. Resultando,

⁷⁸ GdM (2015).

consequentemente, na possibilidade de repetir-se a contabilização de indivíduos que desenvolvem atividades de forma sazonal, o que pressupõem que o sector informal esteja a ser contabilizado como emprego. A tabela 5 oferece um panorama mais abrangente dos valores alocados a cada Distrito Municipal, projectos financiados e empregos propostos entre 2011 a 2015.

Tabela 5: Número de Projectos Financiados e Postos de Trabalho Propostos

DISTRITO MUNICIPAL	VALOR ALOCADO EM 2015	VALOR DOS PROJECTOS FINANCIADOS EM 2015	SALDO	Nº DE PROJECTOS FINANCIADOS EM 2015	PROPOSTA DE EMPREGO EM 2015	PROPOSTA DE EMPREGO DE 2011 À 2015
KaMpfumu	7,217,364.33	6,926,544.75	290,819.58	119	240	773
Nhlamankulu	4,256,535.37	3,902,902.76	353,632.61	42	130	694
KaMaxakeni	5,591,666.20	5,569,038.91	22,627.29	64	199	1006
KaMavota	7,552,049.01	7,302,446.57	249,602.44	91	260	1042
KaMubukwana	8,055,784.55	8,044,630.91	11,153.64	141	306	1218
Total	32,673,399.46	31,745,563.90	927,835.56	457	1,135	4,733

Fonte: Conselho Municipal (2016)

Em termos de número de desempregados em Maputo, o INE dá conta que em 2013, houve registo de 17 106 desempregados, em 2014 de 17 568, em 2015 de 18 252, em 2016 de 19 177 e em 2017 houve registo de 20 281 desempregados. Embora os registos formais estejam longe de representar a realidade do desemprego no Município de Maputo, permitem ainda assim ter uma pequena ideia de como o desemprego tende a aumentar sempre numa proporção muito maior do que o nível de empregabilidade. No entanto, apesar de representar apenas 12% da população total, Maputo concentra quase 40% dos empregos assalariados no sector privado a nível nacional⁷⁹.

Tabela 6: Desempregados Registados na Cidade de Maputo 2013-2017

Ano	Desempregado	Primeiro Emprego	Novo Emprego
2013	17 106	12 990	4 116
2014	17 568	11 846	5 765
2015	18 252	12 104	6 238
2016	19 177	12 217	696
2017	20 281	12 350	7 931

Fonte: Direcção de Trabalho, Emprego e Segurança social da Cidade de Maputo⁸⁰

⁷⁹ Banco Mundial (2018) pp.34

⁸⁰ INE, (2017)

A distribuição dos projectos financiados por área de actividade estão resumidos na tabela 6 onde se pode observar que os 457 projectos financiados no âmbito do PERPU, no ano de 2015, estão divididos pelas áreas de pequena indústria, comércio, agricultura, pecuária, agro-processamento, pesca, serviços e artesanato.

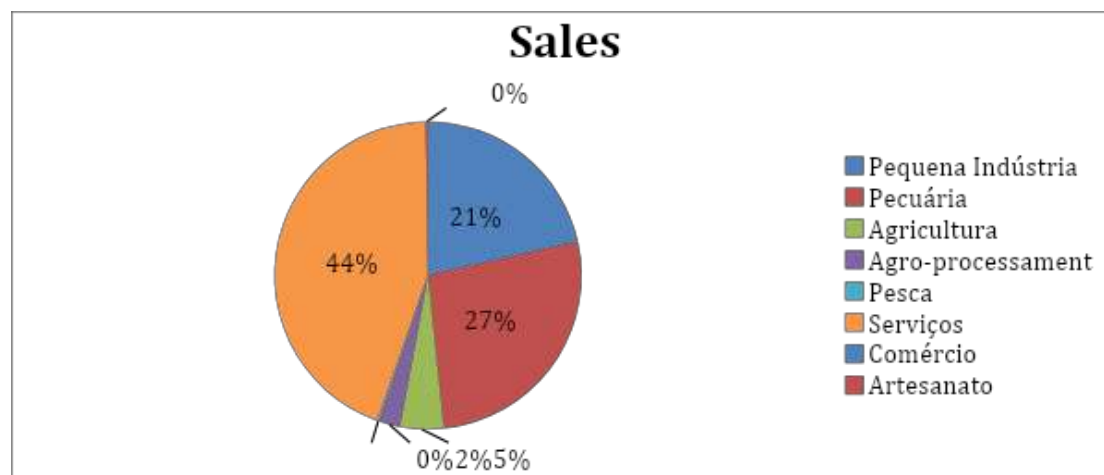
Tabela 7: Distribuição de Projectos por Áreas de Actividade

Área de actividade	Nº de projectos	Valor de Projectos	% do valor Financiado	Proposta de Emprego	Proposta de emprego de 2011 à 2015
Pequena Indústria	98	8,199,390.00	26%	280	1379
Pecuária	123	6,897,619.00	22%	232	1044
Agricultura	21	2,083,930.00	7%	68	344
Agro-Processamento	10	2,145,772.00	4%	33	129
Pesca	1	200,000.00	1%	6	108
Serviços	203	13,068,852.90	41%	512	1581
Comércio	-	-	0%	0	13
Artesanato	1	150,000.00	0%	4	16
Total	457	31,745,563.90	100%	1135	4,733

Fonte: Conselho Municipal (2016)

A distribuição dos projectos financiados por sector de actividade é apresentado pelo gráfico abaixo, do qual o sector de serviços é o mais representativo (44%), seguido da pecuária com 27%. Os sectores de pesca e artesanato apresentam os baixos índices de projectos financiados (0.2%).

Ilustração 3: Distribuição dos Projectos Financiados por Sector de Actividade



Fonte: Conselho Municipal (2016)

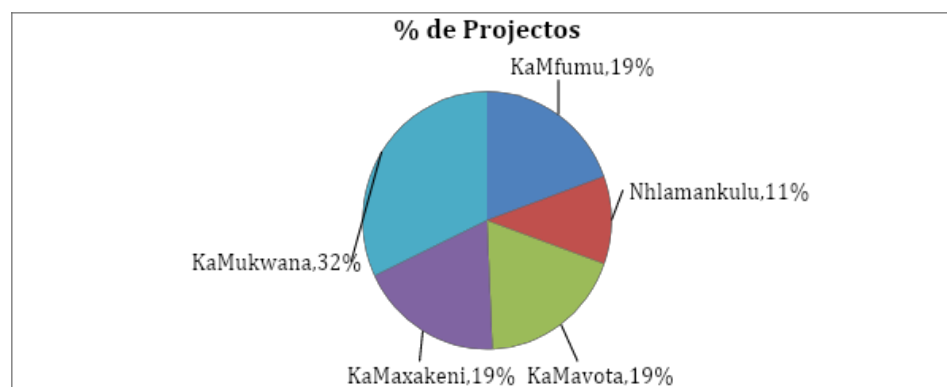
Em termos globais no Município de Maputo, entre 2011 a 2015, foram aprovados 1641 projectos na qual KaMukwana teve maior número de projectos 426, enquanto Nhlanhlekulu teve menor número com 181 (Tabela 7). Em termos percentuais KaMubukwana implementou 32% e Nhlanhlekulu, 11% conforme a ilustração 4.

Tabela 8: Número de Projectos Aprovados

Distrito	Nº de Projectos Aprovados em 2015	Nº de Projectos aprovados 2011-2015
KaMpfumo	119	319
Nhlanhlekulu	42	181
KaMaxakeni	64	306
KaMavota	91	309
KaMubukwana	141	426
Total	457	1.641

Fonte: Conselho Municipal de Maputo⁸¹

Ilustração 4: Distribuição dos Projectos pelos Distritos Municipais (%)



Fonte: Conselho Municipal, adaptado pelo autor.

Outro desafio relacionado ao PERPU tem que ver com o reembolso. Desde o início do programa até 31 de Dezembro de 2015, os mutuários do fundo do PERPU, reembolsaram o correspondente a 35.6% do total de reembolsos planificados para este período.

⁸¹ *ibid*

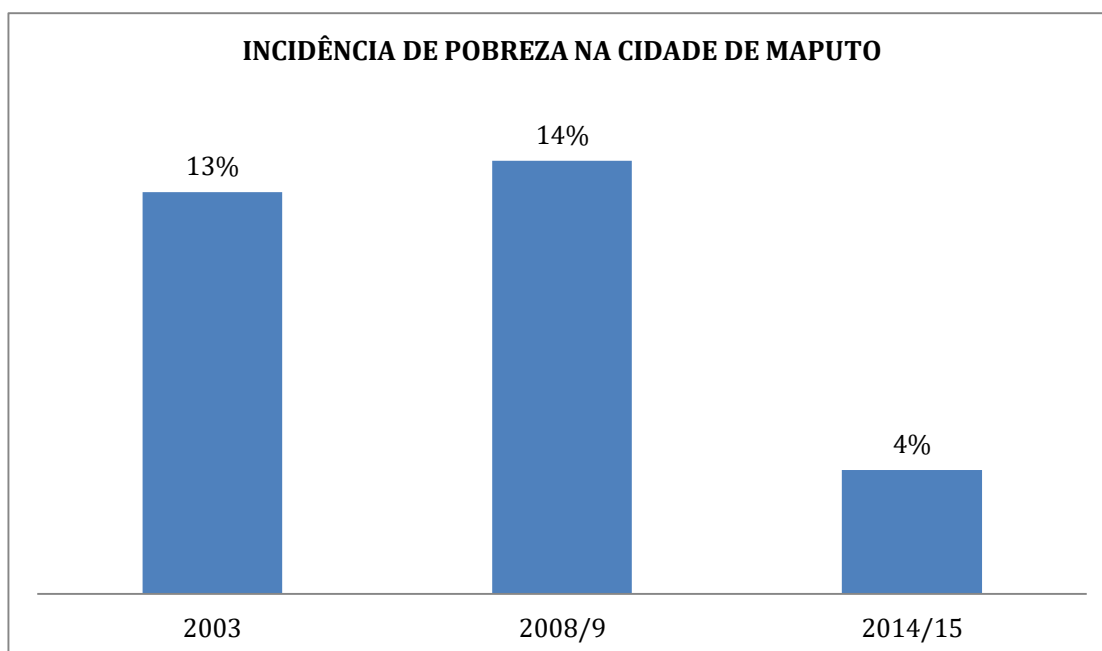
Tabela 9: Taxa de Reembolso dos fundos do PERPU

Distrito Municipal	Reembolso Global de 2011 à 2015		Taxa de Reembolso
	Planificado	Realizado	
KaMpfumo	15,033,696.16	7,312,315.38	49%
Nlhamankulu	14,708,033.99	2,836,939.52	19%
KaMaxakeni	12,135,618.26	4,317,336.12	36%
KaMavota	16,518,360.00	5,684,715.28	34%
KaMubukwana	27,101,754.60	5,864,324.99	22%
Total	85,497,463.02	26,015,631.29	30%

Fonte: Município de Maputo (2016)

Em termos práticos, a pergunta que surge é: o que os dados apresentados no âmbito da implementação do PERPU têm que ver com a redução da pobreza em Maputo. Maputo tem registado melhorias significativas na redução da pobreza. Em 2015, os registos indicavam para uma incidência de 4% da pobreza, de longe a mais baixa do país⁸².

Ilustração 5: Taxa da Pobreza na Cidade de Maputo entre 2003 a 2015



Fonte: Banco Mundial (2018)

Se é difícil estabelecer uma relação de causa-efeito entre a implementação do PERPU e a criação de empregos na Cidade de Maputo de forma rigorosa, é ainda mais difícil estabelecer uma relação entre a implementação do PERPU com a redução da pobreza

⁸² Banco Mundial (2018 b) pp.8

na Cidade de Maputo. Na verdade, tanto em relação ao PERPU, bem como relativamente às outras políticas públicas (os PARPA I, II e o PARP) não existe uma relação concreta de causa-efeito com a redução da pobreza⁸³.

Sobre os baixos números que a Cidade de Maputo apresenta relativamente à redução da taxa de pobreza, este estudo indica que pode não significar necessariamente que haja mais pessoas a escapar da armadilha da pobreza na mesma proporção que baixa a pobreza. Apesar de haver menos pobreza, há cada vez mais pobres e mais desigualdades sociais. Não se questiona que Maputo esteja a registar desenvolvimento. Na verdade a redução da pobreza na Cidade de Maputo é um dos fortes vetores para a redução da pobreza no país motivado pela forte transformação estrutural no emprego que encontra-se altamente concentrado na capital⁸⁴.

No entanto, há muitos pobres que podem estar a ser empurrados para fora da cidade, devido ao custo de vida cada vez mais alto e as políticas mais severas no quadro da postura urbana o que engrossa a taxa de pobreza nas zonas circundantes a Maputo. Fazendo com que haja menos pobreza em Maputo, mas mais pobres em Moçambique de forma geral.

Essa hipótese encontra respaldo no facto do número da população da Cidade de Maputo estar a reduzir a favor das zonas circundantes e normalmente são pessoas de baixa renda que se veem obrigadas a emigrar. Esse fenómeno pode ter duplo impacto nas estatísticas, diminuindo o número da população e reduzindo a taxa de incidência da pobreza. Entretanto, essa hipótese necessita de inquéritos mais rigorosos sobre a natureza da migração na Cidade de Maputo, de modo a aferir as causas da migração e seu impacto na redução da pobreza.

Nesse sentido, continua a ser importante repensar as dinâmicas da pobreza urbana, em particular na Cidade de Maputo. O objectivo de combater a pobreza não é de empurrar os pobres para fora da Cidade, mas diminuir as desigualdades sociais, criar condições para os mesmos escaparem o ciclo da pobreza e contribuírem para o desenvolvimento do país.

⁸³ Luís de Brito (2012) pp.29

⁸⁴ Banco Mundial (2018) pp.34

4. REPENSANDO A POBREZA URBANA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Esta parte visa essencialmente, através dos dados existentes, discutir possibilidades mais sustentáveis no combate à pobreza, tendo em conta dois factores que irão marcar a dinâmica político-administrativa (descentralização) e económica (exploração do gás natural) do país nos próximos anos.

4.1. Oportunidades e desafios da Descentralização Política

Numa perspectiva acentuadamente normativa, as reformas de descentralização⁸⁵ têm vindo a ser promovidas pelas instituições internacionais como factor importante no processo de redução da pobreza. Essas reformas têm respaldo nos países africanos⁸⁶. Se é verdade que a descentralização enquanto fenómeno que devolve o poder ao nível local constitui uma oportunidade no combate à pobreza⁸⁷, através da melhoria da provisão dos serviços públicos, também é verdade que configura um desafio a redução da pobreza.

Moçambique tem vindo a levar a cabo reformas de descentralização desde a década de 1990, o que possibilitou a eleição de Presidente de Conselhos Municipais e dos membros das Assembleias Municipais desde 1998. Com as alterações feitas a Constituição da República em 2018⁸⁸, a descentralização política ganhou um ímpeto mais profundo possibilitando a eleição de membros das assembleias e governadores provinciais desde em 2019, e futuramente a eleição de assembleias e administradores distritais a partir de 2024.

Como refere a Lei n.º 1./2018, no número 1 do artigo 270, a descentralização tem como objectivo a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano.

⁸⁵ Transferência de poder e recursos acontece para unidades subnacionais eleitas, autónomas e com personalidade jurídica diferente do Estado central, fala-se de descentralização política (Rondinelli et al. 1983; Manor 1999; Adamo Lekun 1999) Este é o caso das autarquias locais (e, recentemente, das províncias e futuramente das distritais em 2024 em Moçambique.

⁸⁶ Salvador Cadete Forquilha (2010)

⁸⁷ Brito (2016) pp.34

⁸⁸ Lei n.º 1./2018

No ideal, a descentralização deveria acelerar a solução dos problemas locais e por isso ser um factor determinante no combate à pobreza. Na verdade tem contribuído de certa forma para a implementação de políticas públicas locais com efeitos positivos que não são de ignorar. O FDD e o PERPU são exemplos das mudanças positivas que estão a ocorrer a nível da governação local. Este estudo embora concorde que não há fórmulas mágicas, considera que as políticas públicas locais são o caminho para as mudanças que se pretendem.

No entanto, os ganhos da descentralização no combate à pobreza ainda são bastante modestos. Sobre isso, Forquilha afirma que a descentralização não leva necessariamente à redução da pobreza sem ter em conta o contexto que ela tem lugar. E prossegue referindo que num contexto de Estado neo-patrimonial, as reformas de descentralização, em lugar de “empoderar” os cidadãos locais, podem simplesmente reforçar os intermediários do poder ao nível local. Num outro contexto, Forquilha acrescenta que a descentralização pode funcionar como um instrumento para o reforço do controlo do Estado e a acomodação das elites⁸⁹.

Faria e Chichava⁹⁰ indicam que é importante não perder de vista que a descentralização surge para certos Estados africanos como um processo relevante de gestão de conflitos e legitimação do Estado, no contexto da pacificação e democratização do estado⁹¹. Guiliche corrobora esta visão e acrescenta que no caso de combate à pobreza, os discursos e as políticas públicas funcionam mais como o ajuste de *political settlement*⁹². Isto é, estas buscam reforçar a base de apoio do Governo numa altura que havia uma contestação crescente a nível das zonas urbanas⁹³.

Assim, a descentralização acaba por servir mais como um instrumento de acomodação das elites em dois canais: um dentro do Partido dominante, criando novos cargos e funções, e outra tem que ver com acomodação de reivindicações de outros grupos,

⁸⁹ Salvador Cadete Forquilha (2020)

⁹⁰ Faria, F. & Chichava, A. (1999)

⁹¹ *ibid*

⁹² De forma simples pode ser entendido como arranjos políticos forjado entre elites, sobre como o poder é organizado e exercido. Para mais detalhes: Khan, M. (2010). *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. London: Paper prepared for the UK Department for International Development.

e Laws, E. Leftwich, A., (2014)

⁹³ Guiliche (2016) pp.56

como é o caso da Renamo⁹⁴. As modificações feitas a CRM aprovadas em 2018, bem como a aprovação do último pacote de descentralização (Leis n.ºs 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019 e 7/2019, todas de 31 de Maio, e o Decreto n.º 2/2020, de 8 de Janeiro), parecem não deixar dúvida sobre esta interpretação.

Neste contexto, Forquilha refere que as reformas de descentralização em Moçambique ainda continuam longe de promover a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais, o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia⁹⁵. Na realidade, à semelhança do que acontece em outros países da África subsaariana, o impacto das reformas de descentralização em Moçambique também tem sido modesto na resolução dos problemas de governação⁹⁶.

Nesse sentido, a descentralização acaba por ser um desafio à governação, porquanto o próprio processo de descentralização não é claro abrindo espaço para certa confusão na governação local. Por exemplo, ao longo dos primeiros meses de convivência entre os Governadores e Secretários de Estado, no ciclo governamental iniciado em 2020, houve várias situações nas quais os limites de competência de cada um não estiveram claros. É caso para dizer até que os arranjos de descentralização política fiquem claros pouco vai se evoluir no combate à pobreza⁹⁷.

Para que a descentralização em marcha tenha realmente os efeitos pretendidos, há necessidade de um reforço institucional. As instituições devem ser mais inclusivas. Os cidadãos ao nível local precisam realmente fazer parte das soluções locais de forma democrática sem nenhum tipo de discriminação. A pobreza vai ser vencida com soluções criativas dos cidadãos se cada um sentir-se parte do processo de governação. Este estudo considera que a descentralização é o caminho. Só assim as políticas públicas locais como o FDD e o PERPU podem ser implementadas. Mas para maior efetividade das mesmas é necessário garantir maior autonomia institucional aos governos locais. É necessário que os governos locais tirem lições dos anos de implementação do PERPU.

⁹⁴ Brito (2012) pp.34

⁹⁵ Guiliche (2016) pp.56

⁹⁶ Weimer, B. (2012) ; Weimer, B. & Carrillo, J. (2017)

⁹⁷ João Nhabanga Tinga (2020)

Passando para a análise de um dos principais desafios do PERPU no contexto da descentralização verifica-se que há necessidade de repensar as abordagens até então empregadas. Por exemplo, em 5 anos de implementação do PERPU, apenas 30% do valor concedido para projectos foi reembolsado o que torna o programa insustentável⁹⁸. Num contexto em que pouco efectivamente pode ser aferido da sua contribuição para a redução da pobreza.

O Município de Maputo deve encontrar soluções criativas para fazer face a esses constrangimentos. Uma opção passa por importar a gestão de mercado na gestão dos fundos destinados ao PERPU ou passar a gestão privada (Associações, Bancos Comerciais, etc) que garantam maior transparência e responsabilização. Mas com requisitos menos exigentes do que as taxas correntes aplicadas pelos Bancos Comerciais para a concessão de empréstimos e financiamentos. Pois, como referem Mitchell e Simmons às dinâmicas económicas devem estar sob as regras das leis do mercado. E gestão de fundos para projectos no âmbito do PERPU é uma matéria económica. Mitchell e Simmons defendem que mesmo que os mercados não sejam perfeitos, ainda funcionam melhor que o governo⁹⁹.

4.2. Oportunidades e Desafios da Exploração de Gás Natural em Moçambique no combate a pobreza urbana

Em qualquer contexto as estratégias de desenvolvimento precisam de suporte financeiro para a sua viabilidade. E no caso de Moçambique a estratégia de desenvolvimento do país desde a independência tem sido condicionada pela escassez de recursos financeiros. Os parceiros internacionais têm contribuído significativamente para diminuir o *gap* existente, mas ainda longe de suprir as reais necessidades do país¹⁰⁰.

No entanto, esse quadro tem promessas de se ver alterado no futuro próximo com as receitas provenientes da exploração de gás natural a partir de 2022. Estudos realizados por organizações internacionais especializadas na matéria afirmam que as reservas de

⁹⁸ Município de Maputo (2016)

⁹⁹ Mitchell e Simmons (2003) pp.31-35

¹⁰⁰ Por exemplo, os apoios directos ao orçamento ao todo, de 2005 a 2012, contabilizaram-se em 3, 354 milhões de dólares norte-americanos o que corresponde a uma média anual de desembolso de cerca de 400 milhões de dólares que equivale a cerca de 8% da despesa pública no período em análise (ADE, 2014:13). Estes dados dizem do peso da parceria internacional em Moçambique.

gás de Moçambique fazem parte das maiores do mundo. As estimativas apontam que o país possui, na bacia do Rovuma, reservas no subsolo em torno de 270 trilhões de pés cúbicos de gás natural, o que torna Moçambique detentor de uma das maiores reservas mundiais de gás natural. A exportação do gás natural começou com um *gasoduto* da empresa sul-africana SASOL dos campos de Pande e Temane na província de Inhambane no sul¹⁰¹.

O consórcio liderado pela petrolífera norte-americana Anadarko anunciou, em 2019, o maior investimento de sempre em Moçambique para a exploração de gás Natural Liquefeito¹⁰². A produção de gás natural em Moçambique vai tornar o país num pólo energético de África. Moçambique já é o 13º país no mundo com mais reservas de combustíveis fósseis. Somente em 2012 foram descobertos mais de 100 bilhões de pés cúbicos de gás natural em solo nacional. O investimento na área de exploração de gás natural tem elevado as expectativas de fazer face aos vários problemas que Moçambique enfrenta com destaque para a pobreza urbana. Com este investimento de 22 mil milhões de euros, Moçambique poderá ter muitos dos seus problemas económicos resolvidos, como afirmou o representante do FMI, Ari Aisen¹⁰³.

Efectivamente os fundos que poderão advir da exploração do gás natural podem contribuir como nunca antes para estratégias mais efectivas de governação e combate à pobreza. O subDirector-Geral do FMI, Tao Zhang, corrobora essa previsão, ao afirmar que o sector do Gás Natural Liquefeito (GNL), em desenvolvimento no Norte de Moçambique, tem um potencial elevado que pode tirar milhões de pessoas da pobreza, se políticas apropriadas forem implementadas¹⁰⁴.

Para tal, é preciso continuar a apostar nas políticas públicas de nível local num quadro de maior reforço institucional que garanta transparência e *accountability*. Desta forma, as políticas públicas locais e outras veriam seu capital aumentar e abranger maior número de pessoas, aumentando desta forma sua contribuição para a criação de emprego e melhoria das condições de vida.

¹⁰¹ <https://www.dw.com/pt-002/g%C3%A1s/t-17422095>, acessado no dia 18 de Novembro de 2020

¹⁰² <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-cons%C3%B3rcio-de-g%C3%A1s-natural-anuncia-um-dos-maiores-investimentos-de-sempre/a-49252656>, acessado no dia 18 de Novembro de 2020

¹⁰³ *ibid*

¹⁰⁴ <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/economia/95896-segundo-o-subdirector-geral-do-fmi-exploracao-de-gas-pode-tirar-milhoes-da-pobreza>, acessado no dia 18 de Novembro de 2020

A descoberta e futura exploração de gás natural é sem dúvida a maior dádiva que Moçambique tem neste momento, mas para o efeito, como alerta o Director do FMI, as políticas públicas deverão ser apropriadas. Embora exista, historicamente, uma relação entre desenvolvimento e a exploração de combustíveis fósseis, as receitas dos recursos naturais por si só não contribuem para a redução da pobreza de um país¹⁰⁵. Exemplos como da Guiné Equatorial que a semelhança de Moçambique é um país em desenvolvimento, mostra que a melhoria das condições de vida da população vai além da existência e exploração de combustíveis fósseis e do crescimento económico resultante desta actividade.

A Guiné Equatorial consta desde 1990 da lista dos países com maior produção de petróleo do mundo, contudo, também se encontram entre os países com os piores níveis de desigualdade, sendo considerado um dos países com os maiores índices de pobreza no mundo, com cerca de 60% da população vivendo abaixo da linha de pobreza, altíssimos níveis de analfabetismo, e mortalidade infantil¹⁰⁶.

Por isso é fundamental que o GdM reforce a capacidade institucional a todos os níveis para melhor gestão dos recursos provenientes das receitas do gás natural. Esses recursos devem contribuir para melhorar o que tem sido feito de bom como as políticas públicas locais (FDD, PERPU entre outras), e não para piorar o que existe de mau como as desigualdades sociais, neopatrimonialismo entre outros, que em última circunstância afectam os objectivos de redução da pobreza.

¹⁰⁵ Halaze Manhice (2019)

¹⁰⁶ *Ibid*

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2015, o combate à pobreza tem conhecido um revés. Depois de quase mais de duas décadas de resultados positivos, embora bastante modestos, a pobreza voltou a subir para pouco mais da metade da população¹⁰⁷. Apesar da cidade de Maputo apresentar taxas de pobreza muito baixas, a verdade é que as desigualdades sócio-econômicas ainda são enormes. E a redução da pobreza pode não ser efectiva com o números de pessoas a escaparem à pobreza, talvez porque alguns não deixam de ser pobres, apenas migram para fora da cidade. Nesse sentido, este estudo considera necessário um inquérito direccionado que permita compreender qual é a proporção de pessoas a escaparem da pobreza contra a proporção de número de pessoas pobres a migrarem para fora de Maputo. Deste modo, é possível ter maior clareza sobre o significado da redução da pobreza na Cidade de Maputo e o impacto das políticas públicas para o efeito.

O aumento das taxas de pobreza, desde 2015, e as desigualdades sócio-económicas colocam a nú o longo caminho que o país ainda precisa percorrer para atingir resultados mais sustentáveis no combate à pobreza.

Este estudo procurou colocar as dinâmicas de combate à pobreza em Moçambique em contexto. Desta forma é possível compreender os antecedentes da pobreza urbana. Resultados de um legado de uma estrutura colonial totalmente discriminatória que não permitia a maioria dos moçambicanos acesso e reprodução dos meios de produção.

O advento da independência, a reclassificação urbana de 1986, somado ao êxodo rural provocado pela guerra e depois mais tarde pela busca de melhores condições de vida, resultaram na chegada numerosa de pessoas nos centros urbanos. Com estas pessoas houve também uma certa “migração da pobreza” para as zonas urbanas. A pobreza passou também a ser um fenómeno urbano. Apesar disso, só em 2010, o GdM superou um certo o “preconceito urbano” na elaboração de políticas públicas para combater a pobreza urbana através do PERPU. Antes disso as políticas públicas na sua maioria tendiam a privilegiar mais as áreas rurais às urbanas. Esse posicionamento do GdM era compreensível na medida em que a pobreza rural é muito maior que a pobreza urbana.

¹⁰⁷ Ministério da Economia e Finanças (2008)
<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

No entanto, as manifestações populares que tiveram lugar em Maputo, Matola, e outros centros urbanos em 2008 e 2010, mas com menor dimensão, despertaram o GdM para a necessidade de olhar para a pobreza urbana com especial atenção. Assim, em 2011 entrou em vigor o PERPU. O PERPU é uma política pública local que visa potenciar os cidadãos a nível local para a solução dos seus próprios problemas, principalmente através da geração de empregos.

O PERPU tem contribuído para criação de empregos, embora não haja clareza da proporção exata. Também não há clareza sobre o impacto do PERPU nas taxas de redução de pobreza. Considera-se que o PERPU podia contribuir mais se não fosse a semelhança de outras políticas públicas estar ao serviço, algumas vezes, de objectivos políticos de acomodação de elites a nível local. O que contribui para um certo sentimento de discriminação de certa parte da população.

No âmbito deste estudo repensar a dinâmica da pobreza urbana era o objectivo central. Mas considerando que a pobreza é um fenómeno complexo, multidimensional e multidisciplinar, este estudo limitou-se a repensar a pobreza tendo em conta apenas dois aspectos que considera vão marcar a governação nos próximos anos: descentralização política e a exploração de gás natural. O objectivo foi antecipar quando e como esses dois aspectos constituem oportunidade e desafios no combate à pobreza urbana.

A descentralização é um ideal político que deveria devolver o poder aos cidadãos, tornando os processos de governação mais inclusivos o que permitiria que as soluções para os problemas locais viessem a nível local. Desde a década de 1990 que estão em marcha reformas de descentralização política em Moçambique. Em 1998, foram eleitos pela primeira vez membros das assembleias municipais e presidentes de conselhos municipais. Em 2019 foram eleitos também pela primeira vez membros das assembleias provinciais e governadores provinciais. E espera-se que em 2024 sejam eleitos membros das assembleias distritais e administradores distritais. São passos arrojados na governação local que constituem uma oportunidade única para a redução da pobreza. No entanto, este estudo evidenciou que a descentralização política não conduz automaticamente a resposta necessária para os problemas locais e leva à redução da pobreza. Na verdade, no caso de Moçambique tem contribuído de forma modesta.

Para que os resultados sejam mais promissores é necessário que descentralização seja acompanhada de reforço institucional e seja efectivamente democrática no sentido de abranger a todos sem nenhum tipo de discriminação. Desta forma os cidadãos a nível local poderão expor todo o seu potencial na solução dos seus próprios problemas. É necessário importar algumas práticas de gestão de mercado para gerir os fundos do PERPU ou programas semelhantes ou entregá-los ao mercado para se encarregar da gerência desses fundos. Naturalmente sem perder o objectivo social de combater a pobreza, mas ganhando maior *accountability*.

Quanto à exploração de gás, é quase impossível travar as expectativas da população de ver suas vidas melhoradas. Muitos moçambicanos acreditam que com a exploração de gás muitos dos problemas do país ficarão resolvidos. Apesar de ser facto que a disponibilidade de recursos e um bom desempenho das economias são realidades associadas, não significa que o primeiro conduz automaticamente ao segundo. Por um lado, com as políticas públicas apropriadas é possível colocar as receitas de gás natural ao serviço do desenvolvimento nacional. O quadro legal para a aplicação das receitas deve estar claro principalmente em relação à proporção que vai directamente para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza. De outra maneira, o fosso entre ricos e pobres vai aumentar e isto cria sentimento de privação relativa e frustração o que pode conduzir a problemas na governação que afectam negativamente os esforços de combate a pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, Manuel G. Mendes de (1999) *Cidade de Maputo: Espaços Contrastantes*. Finisterra, XXXIV, 67-68, pp.175-190. Arndt, Channing et al (2019) *Evolução da Pobreza e Bem-Estar em Moçambique, 1996/97-2014/15*.

Araújo, Manuel G. Mendes de (2006). «*Espaço Urbano Demograficamente Multifacetado: As cidades de Maputo e da Matola*» (PDF)

Awortwi, Nicholas (2006). “*Enough of ‘Black Box’ Explanations in Africa’s Public Sector and Administration Reforms*”. In: AWORTWI, Nicholas & SITOE, Eduardo (2006). *African perspectives on NPM: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing.

Banco Mundial (2009) *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*. AFTU 1 Região de Africa

Banco Mundial (2017) *República de Moçambique Pobreza Urbana e Crescimento Inclusivo em Maputo - Grande Maputo: Pobreza Urbana e Crescimento Inclusivo*. Relatório N.º: ACS22437

Banco Mundial (2017b) *Actualidade Económica de Moçambique: Tirando proveito da transformação demográfica*.

Banco Mundial (2018) *Moçambique Avaliação da Pobreza: Crescimento forte mas não compartilhado*.

Banco Mundial (2018b) *Actualidade Económica de Moçambique: Trásitando de um Crescimento Inclusivo*.

Banco Mundial (2020) *Poberty and Shared prosperity: Reversals of Fortune*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 818 H Street NW, Washington DC 20433

Brito, Luís de (2012) *Pobreza, “Parpas” e Governação. Pobreza, “Parpas” e Governação Desafios para Moçambique 2012*

Brito, Luis de et al (2015) *Revoltas da fome: Protestos populares em Moçambique (2008-2012)*. Cadernos IESE N.o 14P/2015

Castel-Branco, Carlos Nuno ed. (1994) *Moçambique Perspectivas económicas*. Maputo: UEM/F.Ebert.1

Castigo, Finório e and Salvucci ,Vincenzo (2019) *Estimativas e Perfil da Pobreza em Moçambique: Uma Análise Baseada no Inquérito sobre Orçamento Familiar - IOF 2014/15*.Ministério da Economia e Finanças.

Conceição, Pedro (2019) *Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 - Além do rendimento, além das médias, além do presente:Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Copyright @ 2019 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA

Conselho de Ministros (2010) Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana 2010-2014 (PERPU), Maputo: Conselho de Ministros.

Conselho Municipal de Maputo (2012) *Programa Estratégico Para a Redução: Da Pobreza Urbana Informação Sobre A Implementação Do Perpu Durante o Ano De 2011*

Conselho Municipal de Maputo (2016) *Programa Estratégico Para a Redução Da Pobreza Urbana: Relatório de Execução Do Perpu – 2015*.

Constituição da República de Moçambique (1990) Assembleia Popular.

Consituição da República de Moçambique (2004) Assembleia da República

Constituição da República Popular de Moçambique (1975) Comité Central da Frelimo.

E. Baez, Javier and Olinto, Pedro (2016), *Accelerating poverty reduction in Mozambique: challenges and opportunities (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/383501481706241435/Accelerating-poverty-reduction-in-Mozambique-challenges-and-opportunities>

Faria, F. & Chichava, A. (1999). *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Fanon (2005) *Os Condenados da Terra*, citado por Maloa, J. M. (2019). A urbanização moçambicana contemporânea: sua característica, sua dimensão e seu desafio. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180101. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180101>

Forquilha, Salvador Cadete (2020) *Reformas de descentralização em Moçambique: O papel das instituições na definição dos resultados*. WIDER Working Paper 2020/132

Faria, F. & Chichava, A. (1999) *Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Forquilha, Salvador Cadete (2010) *Reformas De Descentralização E Redução Da Pobreza Num Contexto De Estado Neo-Patrimonial. Um Olhar A Partir Dos Conselhos Locais E Oñil Em Moçambique*.

Guiliche, Jaime (2016) *Reformas de Combate à Pobreza em Moçambique: Uma Utopia possível? Reflexões a partir do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU -2010 à 2014)*. Dissertação de Mestrado.

Green, Reginald Herbold (1991) *The Struggle Against Absolut Poverty. SDfl Project National Directorate of Planning Republic of Mozambique January 1991*

GdM (2015) *Relatório de Implementação do PERPU*, Maputo.

Guevane, Luiz Adriano (2020) *Expansão Urbana: Refletindo Em Torno Da Tipologia Da Cidade De Maputo*. Universidade Pedagógica de Maputo - Faculdade de Ciências da Terra e Ambiente, Departamento de Geografia luisguevane@gmail.com

Halaze Manhice (2019) *O “nosso” gás: impacto económico e implicações climáticas*. <http://alternactiva.co.mz/2019/01/03/o-nosso-gas-natural-impacto-economico-e-implicacoes-climaticas/>. Acessado no dia 18 de Novembro de 2020.

Instituto Nacional de Estatística (2017) *Anuário Estatístico da Cidade de Maputo*. Delegação Provincial da Cidade de Maputo.

Instituto Nacional de Estatística (2018) *Resultados Definitivos: Censo de 2017 – IV Recenseamento da População e Habitação*. www.ine.gov.mz

João Nhabanga Tinga (2020) *Eleições*. Centro para Democracia e Desenvolvimento.

Jeffries, R. (1993) *The State, Structural Adjustment and Good Government in Africa*. Journal of Commonwealth & Comparative Studies, Vol 31, No. March, pp. 20-35

Lei nº1./2018: *Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique*. Assembleia da República

Maloa, J. M. (2019). A urbanização moçambicana contemporânea: sua característica, sua dimensão e seu desafio. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180101. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180101>

Manjoro, Alfandega *et al* (2020) *Desafios de Moçambique Após os Ciclones IDAI e Kenneth*.

Mitchel, W. e R. Simmons (2003) *Para Além da Política: mercados bem-estar e o fracasso da burocracia*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora.

Ministério de Economia e Finanças (2016) *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (Iof 2014/15)*

Moyo, Dambissa (2009) *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux. New York.

Newitt, Malyn (1995) *História de Moçambique*. Publicações Europa-América.

North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional change and Economic performance*. Cambridge University Press. (Trad. Esp: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, 1995.)

Paulo, Margarida *et al* (2007) *"Xiculungo" Relações Sociais da Pobreza Urbana em Maputo, Moçambique*. Chr. Michelsen Institute

Pereira, F. Amílcar (2008) *Processo de Elaboração de Políticas Públicas em Moçambique: o Caso do Parpa e do Programa Quinquenal do Governo*. FLSC/UEM. COSDERIA. Younde- Cameron.

Ribeiro, Ester Tomás Natal (2019) *Processo de Urbanização em Moçambique – África*. ISSN: 1984-8781 - *Anais XVIII ENANPUR 2019*. Código verificador: U6XYfemISn7P verificar autenticidade em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>

Sitoe, Eduardo (2006). *African perspectives on NPM: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing.

Silva, Teresa Cruz e (2017) *Moçambique: Um Perfil*.

Salvador Cadete Forquilha (2010) *Reformas De Descentralização E Redução Da Pobreza Num Contexto De Estado Neo-Patrimonial*. Um Olhar A Partir Dos Conselhos Locais E Oiiil Em Moçambique.

United Nations (2007). *World Urbanisation Prospects: The 2005 Revision Population Database*. Página web: <http://esa.un.org/unup>.

United Nations, (1998) *United Nations Definition of Poverty*. teach ing Tolerance.
https://www.tolerance.org/sites/default/files/tt_poverty_h1.pdf

Weimer, B. (2012) *Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE

Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A Economia Política da Descentralização em Moçambique. Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE.

Zamparoni Valdemir (2000) *Monhés, Baneanes, Chinas e Afro-maometanos. Colonialismo e racismo em Lourenço Marques, Moçambique, 1890-1940*. In: Lusotopie, n°7, 2000. Lusophonies asiatiques, Asiatiques en lusophonies. pp. 191-222; https://www.persee.fr/doc/luso_1257_0273_2000_num_7_1_1370

Websites

<https://www.dw.com/pt-002/g%C3%A1s/t-17422095>, acessado no dia 16 de Novembro de 2020

<https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-cons%C3%B3rcio-de-g%C3%A1s-natural-anuncia-um-dos-maiores-investimentos-de-sempre/a-49252656>, acessado no dia 18 de Novembro de 2020

<https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/economia/95896-segundo-o-subdirector-geral-do-fmi-exploracao-de-gas-pode-tirar-milhoes-da-pobreza>, acessado no dia 18 de Novembro de 2020

<https://www.worldbank.org/en/programs/commission-on-global-poverty>, acessado a 11 de Novembro de 2020

<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> acessado no dia 04 de Novembro de 2020