

A DESIGUALDADE REGIONAL E A PERSISTÊNCIA DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE, EXPLICADAS NA PERSPECTIVA DO CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA

Gilberto Libânio¹
Castigo José Castigo²



Introdução

Após a sua independência, em 1975, Moçambique adotou a economia centralmente planejada para gestão do país, seguindo o exemplo de muitos países africanos que alcançaram a sua independência desde os anos de 1960. A partir de 1984, o país começou o processo da saída deste sistema depois de não encontrar, na extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (ex-URSS), uma parceria à altura para auxiliar os planos de desenvolvimento. Assim, em 1987, iniciou-se o Ajustamento Estrutural (AE) como passo importante para adoção do sistema de economia de mercado, com apoio dos Estados Unidos e dos outros países ocidentais, por meio das instituições de *Bretton Woods*.

O processo de AE, que localmente foi designado por Programa de Reestruturação Econômica (PRE), trouxe impactos no plano social, com elevação da pobreza, que se deveu principalmente às medidas de liberalização

¹ Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. E-mail: gilberto@cedeplar.ufmg.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4583-4346>

² Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. E-mail: cjcastigo2018@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1162-4738>

da economia e de privatizações, que causaram desemprego generalizado e redução do poder de compra da população. Tais resultados adversos levaram à reformulação do programa, de modo que incluísse questões sociais, passando a se designar por Programa de Reestruturação Econômica e Social (PRES), a partir de 1990. Todavia, as políticas concretas do governo moçambicano para a redução da pobreza começaram em 2001, pelo desenho e início da implementação do Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA I). Assim, pode-se considerar o ano de 2001 como marco do início de políticas concretas de luta contra a pobreza em Moçambique.

A implementação do PARPA I ocorreu em um contexto em que cerca de 70% da população vivia abaixo da linha da pobreza³, com notáveis desigualdades entre áreas urbanas e rurais, regiões (norte, centro e sul) e províncias. Após a implementação de três planos para redução da pobreza pelo Governo moçambicano, foi realizada uma avaliação nos anos 2014/15, que constatou uma redução da pobreza para 46,1% a nível nacional. No entanto, havia ainda uma persistente desigualdade rural e urbana e entre províncias, com uma pobreza rural que se situava em 50,1%, enquanto a urbana em 37,4%, para além da pobreza multidimensional que era ainda maior (GdM 2001; MEF 2015).

Deste modo, pode-se levantar a seguinte questão: *em que medida as desigualdades regionais afetaram negativamente a eficácia das políticas de combate à pobreza em Moçambique?* Com o intuito de responder a esta questão, usa-se a perspectiva do Círculo Vicioso da Pobreza (CVP) para explicar a persistência da pobreza no contexto de expressivas desigualdades regionais que caracterizam a economia de Moçambique, no período 2001-2014.

Assim, o trabalho tem como objetivo analisar como as desigualdades regionais afetaram negativamente as políticas de luta contra a pobreza em Moçambique e ditaram a sua persistência e incidência desigual, usando a perspectiva do CVP. Mais especificamente, pretende-se demonstrar a existência de desenvolvimento desigual ou de oportunidades entre regiões e províncias, e analisar como essa diferença de desenvolvimento/oportunidades influenciou na redução da pobreza, encontrando fundamento no CVP.

Em termos metodológicos, o trabalho usou a combinação dos métodos bibliográfico e documental, e fez uso de dados secundários para análise do problema em estudo. No método bibliográfico, terá como suporte artigos, *papers*, manuais, entre outros materiais, para a construção da fundamentação teórica. No documental, usou os relatórios de instituições oficiais de

3 Que inclui a pobreza monetária (rendimento e consumo) e não monetária (outras necessidades básicas). Tais conceitos serão melhor explicitados adiante.

Moçambique, como o Ministério da Economia e Finanças (MEF), extintos Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) e de Planificação e Finanças (MPF), onde recorreu a grandezas socioeconômicas resultantes da avaliação da pobreza no país, e relatórios do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE) para obter dados secundários para fazer as análises, demonstrando as desigualdades existentes e a eficácia das políticas implementadas. A discussão da eficácia das políticas para a redução da pobreza se baseou em cinco variáveis, tendo a evolução da pobreza absoluta e multidimensional como dependentes, e o acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego como variáveis independentes. Ou seja, o trabalho investiga como o acesso desigual às oportunidades de emprego, à educação e à saúde impactaram negativamente na redução da pobreza. Por falta de duas variáveis de forma direta, no lugar do acesso às oportunidades de emprego usou-se como *proxy* as atividades que o chefe de família exerce, e no espaço do acesso à educação foi usado como *proxy* o nível de analfabetismo.

Em termos de contribuição, espera-se poder iniciar alguma mudança na forma de discussão da pobreza e propor políticas alternativas, pois muitos trabalhos desenvolvidos até ao momento, geralmente identificam os resultados das políticas, interessando-se somente pela sua evolução ou estagnação com o tempo, mas não discutem as razões por trás desse comportamento. Ao usar os fundamentos do CVP para explicar a persistência e incidência desigual da pobreza em algumas regiões ou províncias, espera-se despertar a ideia de que as desigualdades regionais ou entre províncias podem dificultar, caso confirmada a sua ligação com os fundamentos do CVP, na redução da pobreza, resultando na sua persistência de forma desigual pela possível ineficácia das políticas.

Para responder ao problema em estudo, o trabalho é composto por seis partes, além desta introdução. A próxima seção faz o enquadramento teórico, discutindo os conceitos de pobreza, desigualdade e pobreza, Causação Circular Cumulativa (CCC) e CVP. A terceira seção, apresenta uma breve contextualização histórica, política e socioeconômica de Moçambique. Em seguida, apresentam-se as políticas implementadas no período 2001 a 2014 e as desigualdades entre regiões e províncias no acesso às oportunidades de emprego, à educação e à saúde. A quinta seção faz a discussão da efetividade das políticas no período 2001 a 2014, face às desigualdades, tentando encontrar como o CVP pode influir na eficácia das políticas de luta contra a pobreza. E a sexta parte apresenta as considerações finais.

Enquadramento teórico

Conceitualização da Pobreza

A conceitualização e medição da pobreza vem se alterando a partir da Revolução Industrial, momento que iniciou a atrair atenção de pesquisadores e governantes em mensurar a sua dimensão e compreender as suas causas. Desde então, as questões ligadas à renda necessária para subsistência física do indivíduo nortearam o seu tratamento, seguida da preocupação da dimensão da satisfação das necessidades básicas. Atualmente, são identificadas várias carências para caracterizar a pobreza.

Este fato torna a pobreza um fenômeno complexo, pois, com o tempo, foram sendo agregadas questões subjetivas para além da renda, todas para poder descrever e medir a pobreza (De Codes 2008, 6). Isso faz com que a pobreza seja, atualmente, definida e tratada sob diversas abordagens nas diferentes literaturas, mas a maioria cai nas questões de privação ou ausência de escolhas que possam levar as pessoas a uma vida digna. Por exemplo, Foster et al. (2013, 1) considera a pobreza como a ausência de escolhas que sejam aceitáveis, numa ampla gama existente de decisões, para levar a uma vida digna, ou a falta de liberdade para fazer o que se quer. Haughton e Khandker (2009, 1) consideram a pobreza como uma privação pronunciada ao bem-estar, que pode ser resultado da falta de renda suficiente para o consumo, falta de acesso a uma casa condigna, à saúde ou à educação, entre outros aspectos.

Podemos constatar que nas definições levantadas, entre várias outras possíveis, a pobreza é resultado da conjunção de muitos fenômenos que condicionam e privam as pessoas a viverem uma vida digna. Por isso, interessa a muitos governos e organizações internacionais a sua redução, por meio de políticas e de programas. Assim, para discutir o sucesso de diferentes políticas públicas implementadas ou programas, é importante saber sobre as abordagens da sua medição, pois será a partir delas que serão desenhadas políticas concretas e apropriadas para a sua redução, avaliação e monitoria da efetividade das mesmas.

Medição da Pobreza

Por ser um fenômeno complexo, a pobreza dispõe de diversas abordagens para a sua medição, o que resulta numa multiplicidade de indicadores, mas que não será objeto a esgotar neste trabalho. Contudo, os países

em desenvolvimento, dos quais Moçambique faz parte, concentram-se na pobreza em termos de despesas para consumo ou renda e na abordagem da multidimensionalidade. Deste modo, a medição, para este trabalho, se centrará em dois indicadores: (i) linha da pobreza absoluta, que se baseia nas privações de renda ou consumo; e (ii) pobreza multidimensional, que inclui outras variáveis.

i) Linha da Pobreza Absoluta

Esta abordagem conta com três métodos a enumerar: o custo das necessidades básicas, o consumo de energia alimentar e as avaliações subjetivas. Nestes três métodos, o custo das necessidades básicas é o mais comumente utilizado, em que se estima o custo de adquirir alimentos suficientes para uma nutrição adequada (normalmente 2.100 calorias por pessoa/dia). Desta forma, todos os que estiverem abaixo desta linha são considerados pobres. Esta tem sido a medida mais usada para identificar os pobres ao longo do tempo e no espaço, com uso generalizado nos países de baixa e média renda. A linha da pobreza absoluta permanece fixa ao longo do tempo, ajustada apenas à inflação, como nos Estados Unidos, onde está em vigor (em termos reais) desde 1965. Ela permite acompanhar a evolução da pobreza ao longo do tempo, e também é útil na avaliação de políticas e de programas de combate à pobreza (Foster et al. 2013, 27; Haughton e Khandker 2009, 40).

ii) Pobreza Multidimensional

A multidimensionalidade da pobreza foi trazida pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 do Banco Mundial, do ano 2000, e concretizada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2010, que se juntou a abordagem das privações iniciada igualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1997. Nesta abordagem, são incluídos elementos como o acesso à saúde, à educação e à habitação, posse de bens duráveis, liberdade de expressão, autoconfiança, segurança, entre outros, elementos esses que também determinam a pobreza caso haja sua carência ou privação. Assim, o indicador que inclui estes elementos mede a pobreza multidimensional.

Ferreira (2011, 495) aponta a falta de consenso na pobreza multidimensional, uma vez que há muitos elementos subjetivos para traduzir as privações ao bem-estar, o que dá espaço ao uso de vários índices de pobreza multidimensional. Não obstante, essa medida tem sido amplamente usada,

principalmente desde o ano de 2010 nos RDH como resultado da cooperação entre *Oxford Poverty e Human Development Initiative* (OPHI)⁴.

No caso concreto de Moçambique, começando pela linha da pobreza absoluta, esta é obtida, por um lado, por meio da seleção de uma cesta básica alimentar, que: (i) reflita os padrões de consumo de famílias pobres dentro do espaço geográfico e proporcione aproximadamente 2.150 calorias por pessoa/dia, e (ii) respeite uma série de condições espaciais e temporais de preferência revelada que garantam a comparabilidade entre a qualidade das cestas em espaços geográficos e ao longo do tempo. E, por outro, a linha da pobreza não alimentar, focando-se no acesso a bens e serviços públicos. Assim, a computação da linha da pobreza em Moçambique, na quarta avaliação 2014/2015, estimou-se em USD 1,54 PPP por pessoa/dia a preços de 2011 (MPD 2010, 3-5; MEF 2016, 11).

Por sua vez, o índice da pobreza multidimensional oficial naquele país capta a privação em seis indicadores: conclusão do ensino primário do primeiro grau por alguém da família, fonte de água segura, saneamento seguro, cobertura da casa em material convencional, acesso à eletricidade e a posse de bens duráveis⁵. (MEF 2016, 10-11).

Portanto, para este trabalho iremos usar os dados compilados nos diferentes IOF, por mostrar consistência e abrangência no período em estudo, embora o índice da pobreza multidimensional sobre o país seja publicado de forma paralela em diferentes documentos de caráter internacional, como é o caso de RDH dos diferentes anos desde 2010.

Desigualdade e Pobreza

A desigualdade refere-se a uma distribuição não igualitária ou não proporcional pelos membros de uma região, país ou de uma sociedade de oportunidades, recursos, rendimentos, consumo, salários, acesso aos serviços públicos, como saúde, educação, e outros serviços básicos para usufruírem de uma vida digna, e ao espaço político e à identidade social para uma boa

4 O Índice de Pobreza Multidimensional compilado neste consórcio e que consta nos relatórios de desenvolvimento humano desde 2010 toma em conta a privação em dez indicadores, nomeadamente: nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade, frequência escolar, combustível para cozinhar, saneamento, água potável, eletricidade, habitação e bens duráveis.

5 O cálculo do índice usa a metodologia Alkire-Foster (A-F), uma das metodologias usadas a nível internacional para agregação e determinar esse Índice da Pobreza Multidimensional (H).

convivência em sociedade. Esta é, frequentemente, considerada uma injustiça que pode ser resolvida por meio de políticas públicas, por não ser algo divino ou natural, podendo ser alterada para melhorar as condições de vida dos afetados (Rohwerder 2016; Ali 2010).

Por isso, a desigualdade constitui uma preocupação de muitos países, principalmente os emergentes e em desenvolvimento, que apresentam grandes desigualdades entre os membros da sociedade, como é o caso de Moçambique. Apesar de existirem diversas abordagens para tratar e medir a desigualdade, alguns autores optam pelo Índice de Gini⁶, que mede a concentração da renda ou consumo num certo grupo. Mas, para este trabalho, pela necessidade de confrontar com o CVP e incluir nas suas análises a pobreza multidimensional, precisa-se tratar a desigualdade igualmente de forma multidimensional, para ser compatível aos conceitos da pobreza adotados.

A UNICEF et al. (2014) considera a desigualdade como um problema em si, e também um desafio para a erradicação da pobreza extrema, pelo seu impacto na eficiência das políticas de luta contra a pobreza e no crescimento econômico, pois altos níveis de desigualdade minam a sustentabilidade do crescimento econômico pelos seus impactos negativos no capital humano, legitimidade institucional e coesão social, entre outros aspectos. Ainda, afirma que a desigualdade pode ser resultado da falta de investimentos ou da negligência política em determinadas áreas geográficas, setores ou grupos da população. No entanto, não se pretende neste trabalho explorar as origens das desigualdades, mas como a sua existência impacta na redução da pobreza, pela diferença no acesso à educação, à saúde e a oportunidades de emprego como fatores a montante na luta contra a pobreza, conforme a discussão da CCC e CVP, que será tratada na seção a seguir.

Causação Circular Cumulativa e Círculo Vicioso da Pobreza

O conceito de Causação Circular Cumulativa (CCC) foi abordado e desenvolvido por Myrdal nas suas obras sobre o estudo do desenvolvimento. Myrdal entende a ideia de Causação Circular Cumulativa como o método apropriado para o estudo dos processos de subdesenvolvimento e desenvolvimento e contribuiu de forma decisiva para a enumeração dos princípios abstratos do modelo de CCC (Toner 1999). Particularmente, cabe destacar: (i) a noção de que mudanças econômicas e sociais tendem a gerar elementos

6 É derivado da curva de Lorenz, e varia de 0 a 1, onde 0 significa igualdade perfeita e 1 significa perfeita desigualdade ou poucos indivíduos tem tudo.

que se auto-reforçam – o que traz a implicação de que o “livre” mercado perpetua a tendência ao subdesenvolvimento e à desigualdade entre regiões ou entre países; (ii) a proposição de que forças circulares e cumulativas podem ser contrabalançadas por ações de política econômica. É também pertinente notar que Myrdal atribuía igual importância a fatores econômicos e não econômicos (culturais, políticos e sociais) para a compreensão dos processos de desenvolvimento.

Em sua obra *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (Myrdal 1960 [1957]), na qual se refere aos trabalhos de Winslow e Nurkse, que em seus estudos sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento fizeram menção ao CVP para discutir a causa e efeito da pobreza. Nesta sequência, Winslow relaciona a doença e a pobreza, afirmando que a doença afeta mais intensamente aos pobres. Por isso, tornam-se mais pobres devido à doença, por afetar a sua disposição e vigor no trabalho, o que torna o processo circular cumulativo, no qual um fator negativo é, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos.

Seguindo a mesma linha, Nurkse relaciona a fome e a pobreza, defendendo que é mais provável que o homem pobre não tenha o bastante para se alimentar, debilitando a sua saúde, tornando baixa a sua produtividade, o que implicaria mais pobreza. Este fato reduz a sua capacidade de prover-se alimentação, assim sucessivamente. Assim, este processo circular cumulativo, deixado para ser resolvido pelas forças de mercado, promoverá desigualdades crescentes (Myrdal 1960, 26-27).

Por isso, Myrdal (1960, 28), pela presença do processo de causalidade circular cumulativa, nega a existência do equilíbrio estável para realidades sociais, pois as transformações autônomas no sistema não provocariam mudanças compensatórias, podendo gerar situações piores, se deixadas por conta das forças internas a resolverem por si. Para estabilizar o sistema, torna-se necessário uma interferência externa através de políticas planejadas com o intuito de deter o movimento, romper o CVP.

Ao estudar a população afrodescendente norte-americana, na primeira metade do século XX, que vivia em situação de pobreza, discriminação, precariedade, e fragilidade social, Myrdal defendeu que sua capacidade de sair da pobreza era inibida pelo preconceito e pelas condições precárias de vida, pois o preconceito dos brancos e o baixo padrão de vida dos negros são, reciprocamente, causa e efeito. Por causa disso, a pobreza se retro-alimentava devido às condições de vida e ausência de garantia dos direitos civis, que era reforçada pela discriminação que viviam, nascendo a tese de que a “pobreza

cria pobreza” ou “círculo vicioso da pobreza” ou ainda que “um país é pobre porque é pobre”.

Assim, Myrdal defende que a modificação de qualquer uma das forças, ou o preconceito dos brancos ou o baixo padrão de vida dos negros, traria mudanças na outra, desencadeando um processo cumulativo de interação mútua, em que uma melhoria de um elemento das forças levaria à melhoria do outro, assim sucessivamente (Myrdal 1960, 29-32). Ao considerar que a persistência de ambas as forças é equivalente a um sistema em que as forças estejam em direções opostas, neste caso dificilmente haveria equilíbrio, propondo um choque externo (políticas públicas) para que caminhem no mesmo sentido, provocando uma CCC com efeitos primários, secundários, terciários, assim sucessivamente, entre as variáveis, pois elas se entrelaçam.

Neste caso, entre os fatores que influenciam o padrão de vida dos negros que mereçam este choque externo, Myrdal considera que cada um tem o seu peso quantitativo, mas escolhe o fator tempo para analisar os seus efeitos. Assim, por exemplo, considera que proporcionar oportunidades de emprego pode ter mais efeitos imediatos que promover o acesso à saúde e à educação (Myrdal 1960, 33-35).

Portanto, mesmo que Myrdal tenha defendido que a promoção do acesso à educação e à saúde tenham um efeito lento, é consenso nos dias de hoje e é defendido por diversas organizações internacionais que apoiam os programas de luta contra a pobreza, que estes são elementos estruturantes, por criarem condições para aumentar a produtividade do fator trabalho, no caso da saúde, e darem habilidades para ter acesso a diferentes oportunidades de emprego, no caso da educação. Por esta razão, vamos adotar como variáveis as oportunidades de emprego e o acesso à educação e à saúde, para estudar a influência que as políticas públicas tiveram na luta contra a pobreza em Moçambique.

Deste modo, usando o princípio de CCC de Myrdal, partimos do pressuposto de que o acesso desigual a essas variáveis influenciaria a eficácia das políticas adotadas, sendo menos efetivas nas regiões com baixo acesso e mais efetivas nas regiões com maior acesso. Contudo, antes de começar essa discussão, apresenta-se no próximo capítulo, um breve contexto histórico, político e socioeconômico de Moçambique, para que se perceba a dinâmica por trás da condição atual das desigualdades.

Contexto histórico, político e socioeconômico de Moçambique

Moçambique é um país localizado na parte oriental da África Subsaariana na porção sudeste do continente africano, com uma extensão territorial de aproximadamente 799.379 Km². Seu território é banhado a leste pelo Oceano Índico, limita-se ao norte pela Tanzânia, a noroeste pelo Malawi e Zâmbia, a oeste pelo Zimbábue e a sudoeste pela África do Sul e Essuatíni (Figura 01). O país possui 11 províncias⁷, 23 Cidades e 62 vilas, sendo Maputo a capital do país (Maloa 2018, 160-165).

Figura 01: Mapa de Moçambique



Fonte: PPG Consulting (2012).

⁷ Divididas em três regiões: Norte (Cabo Delgado, Niassa e Nampula); Centro (Zambézia, Tete, Manica e Sofala); e Sul (Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade).

Breve Contexto Histórico e Político

Para a contextualização histórica e política de Moçambique, podemos dividir em quatro períodos: período colonial; período pós-independência e experiência de economia centralmente planejada; transição para o liberalismo e os programas de ajustamento estrutural; e o período atual e os desafios do século XXI.

O período colonial teve duração de quase 500 anos, entre a chegada dos portugueses a Moçambique em 1498 e a independência nacional em 1975. Mas, a ocupação efetiva começou desde os finais do século XIX, depois da Conferência de Berlim (1884-1885). Neste período, a economia baseou-se na acumulação e na exportação de excedentes para a metrópole, em que a agricultura e a indústria foram baseadas no trabalho forçado para atender a minoria branca existente, e na exportação de matéria prima. O desenvolvimento tecnológico da indústria foi resultado da modernização da indústria portuguesa nos anos de 1930, porque, nesta altura, requeria uma substituição, por encontrar-se obsoleta, e a sua recolocação seria nas colônias para, com isso, reduzir o custo de oportunidade da modernização da mesma, já que era tecnologicamente atrasada, o que teve como consequência a transferência de uma indústria atrasada e que tem implicado na sua modernização até hoje. Pois, para os colonos, Moçambique tinha que ser: (i) fonte de matéria-prima para as indústrias portuguesas, (ii) fornecedor de mão-de-obra barata, (iii) mercado para os bens de fabricação portuguesa, e (iv) mercado de trabalho para os desempregados portugueses. Estas práticas foram acompanhadas de segregação de classes, pois a população doméstica não tinha acesso igualitário à educação e à saúde, muito menos ao trabalho remunerado para uma vida digna, tendo levado a uma crise social muito profunda, cujos efeitos acompanham o país até a atualidade (Castel-Branco 1994, 90-95; Bellucci 2007, 60-71).

O período pós-independência (1975-1984), inicia-se com a independência nacional obtida por um movimento nacionalista, tal como acontecia em outros países africanos, liderado pela FRELIMO⁸ desde 1964. Este período foi caracterizado por um êxodo maciço de portugueses que garantiam o funcionamento da economia colonial, o que constituiu um desafio ao novo governo para estabelecer as políticas que compensassem essa falta de quadros. Em 1977, o país adotou o modelo de gestão da economia centralmente planejada, com partido único, e as políticas econômicas caracterizadas pela nacionalização e estatização dos meios de produção, com o Estado como

8 Frente de Libertação de Moçambique foi um movimento nacionalista fundado em 1962.

principal agente econômico. Enquanto tentava-se reconstruir o país, este mergulhou em uma guerra civil mesmo em 1977, para além da sabotagem de países vizinhos dominados pela minoria branca. Este período foi marcado pelo colapso da infraestrutura nacional, pela falta de investimentos em ativos produtivos e pelas várias crises de fome generalizadas. Desta forma, para vencer o subdesenvolvimento herdado do colonialismo, neste período pós-independência, foi adotado um plano de caráter socialista que foi designado de Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), cujo objetivo era a eliminação do subdesenvolvimento em apenas 10 anos (1980-1990), mas este plano não teve o apoio necessário da ex-URSS, e Moçambique viu recusada a sua adesão a CAME (Comunidade de Ajuda Mútua Econômica), um bloco econômico de ajuda entre os países socialistas. Nesta altura, o Estado para manter a economia tinha que cobrir cerca de 50% dos investimentos públicos através de dívida externa, tendo levado, em 1983, a insolvência do país com uma dívida de 1,4 bilhões de dólares. Assim, o aprofundamento da crise social e o avanço da guerra de desestabilização interna levou a uma transição para políticas neoliberais nos padrões do FMI, que tiveram o início da sua negociação em 1984, com uma implementação iniciada em 1987 (Castel-Branco 1994, 101-102; Bellucci 2007, 135-175).

Na transição para o liberalismo (1987-1997), Moçambique introduziu o Programa de Reestruturação Econômica (PRE) no âmbito do Ajustamento Estrutural (AE) das instituições de *Bretton Woods* em 1987 e aprovou uma constituição mais favorável ao mercado em 1990, em que a agricultura continuou como base do desenvolvimento e a indústria como o fator impulsor da economia. Foi assinado o acordo de paz, marcando o fim da guerra civil que levou 16 anos, em 1992. Estes fatores removeram as barreiras que impediam o desenvolvimento, e o país começou a aceder aos fundos dos parceiros internacionais e passou a privilegiar o setor privado e as forças de mercado para o desenvolvimento econômico e não mais o Estado, como anteriormente. O PRE deixou marcas de âmbito social (pobreza), o que levou à reformulação para um programa que incluísse questões sociais, que passou a se designar por PRES, a partir de 1990. Assim, transcorrido o período de AE, foi realizado um levantamento para avaliar o nível da pobreza em 1996/1997, que constatou que esta afetava 70% da população. Este resultado inspirou o desenho de políticas de luta contra pobreza, cuja implementação se iniciou em 2001, ainda com grande apoio técnico e financeiro externo (Bellucci 2007, 183-204; Cruz et al. 2014, 12-13).

O período atual e os desafios do século XXI foram caracterizados, logo no início do novo milênio, por um período de crescimento econômico elevado (taxa média anual de 7%), entre 1998 e 2018, o que tornou o país

uma das economias da África Subsaariana com uma taxa de crescimento consistentemente elevada, neste período, e com uma estabilidade macroeconômica, como resultado do AE e da continuação da assistência externa, mas nada que eliminasse a pobreza extrema. As dívidas públicas neste período foram controladas a níveis de sustentabilidade, até a descoberta das dívidas ocultas, avalizadas pelo governo sem autorização do parlamento, entre 2013 e 2014, o que levou à saída de todos os parceiros de cooperação no ano de 2016. A inclusão das dívidas ocultas nas contas públicas levou ao aumento do estoque da dívida e ultrapassou o PIB do país a partir de 2016. A nova descoberta de recursos (carvão, gás e provavelmente petróleo) desde inícios do século XXI, seria uma esperança para o país, mas a sua exploração e os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) ligados a esta descoberta, são realizados por megaprojetos com pouca ligação com a economia, e uma tecnologia de capital intensivo num país com mão de obra excedente e com baixa qualificação técnica. Ou seja, o emprego gerado por estes megaprojetos é insignificante. Estes aspectos revelam a contínua marginalização de grande parte da população, de modo que a agricultura continua sendo a atividade que suporta a maior parte da população, pois as indústrias intensivas em trabalho (têxtil, calçados, entre outras) não encontram uma estrutura financeira e nem capacidade tecnológica que seja competitiva no mercado externo (Bellucci 2007, 245-255; FMI 2014, 32-38).

Finalmente, crescem-se a estes desafios ao desenvolvimento a atual instabilidade política, por ataques de grupos armados, nas regiões centro, desde 2013, e norte do país, desde 2017, que tem criado muitos refugiados, aumentando a vulnerabilidade das populações e a desigualdade social.

Políticas para a redução da pobreza e da desigualdade regionais em Moçambique

Planos para a Redução da Pobreza

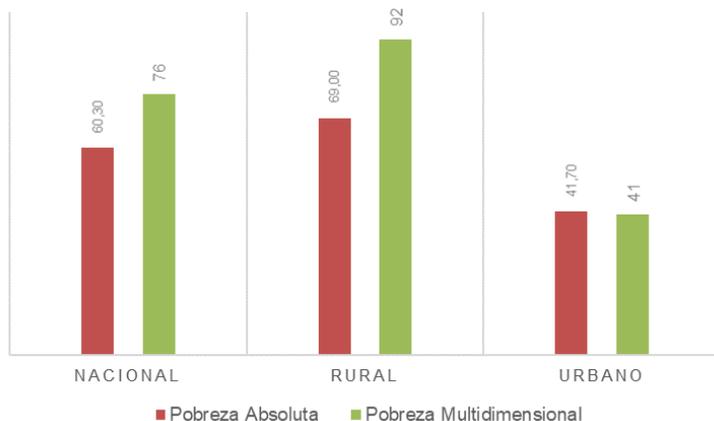
O primeiro diagnóstico da pobreza em Moçambique foi realizado em 1997 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e mostrou que a pobreza absoluta afetava em média cerca de 70% da população⁹. Nesta incidência da pobreza, eram notáveis os desequilíbrios (desigualdades regionais) entre

⁹ Este resultado mostrou, de certo modo, os impactos negativos da implementação das políticas de choque para aceder aos apoios das instituições de Bretton Woods.

áreas urbanas e rurais, regiões (norte, centro e sul) e províncias (GdM 2001, 23-24). Após um ano de implementação do PARPA I, foi realizado o segundo IOF, que constatou uma redução da pobreza absoluta em aproximadamente 10 pontos percentuais para 60,30% a nível nacional.

A pobreza multidimensional, que demonstra a privação das famílias em aceder aos serviços básicos e bens duráveis, apresentava um nível alto (76%), e também mostrou uma persistência da desigualdade na sua incidência entre as áreas rurais e as urbanas. Assim, a pobreza multidimensional apresentou cerca de 92% de pessoas privadas nas áreas rurais contra 40% das urbanas, e a absoluta contando com 69% e 41,70%, respectivamente, conforme o gráfico 01 abaixo.

Gráfico 01: Perfil da Pobreza em Moçambique (%) (2002-2003)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do MEF (2016).

Esta persistência levou o governo moçambicano a implementar mais dois planos de ação para a redução da pobreza: (i) Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II); e o (ii) Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP III), 2011-2014. Depreende-se que no PARP III, foi retirada a palavra “Absoluta”, pois, na perspectiva do governo moçambicano, a pobreza já havia deixado de ser absoluta¹⁰. Nestes três planos, apesar das más experiências vividas na implementação dos programas de AE,

¹⁰ Uma concepção que pode estar fora da realidade, pois a pobreza não deixa de ser absoluta pela redução das pessoas abaixo da linha da pobreza, mas sim pela melhoria das condições e que não tenha mais pessoas abaixo do limiar da pobreza. Contudo, não se pretende discutir esta questão no referido trabalho.

a luta contra a pobreza continuou a estar a reboque da agenda internacional, devido à crônica dependência da ajuda externa do país.

Assim, as principais linhas definidas pelos doadores internacionais foram, essencialmente, a boa governança (descentralização e combate à corrupção), aumento da produtividade nos diversos setores e a produção agrária por meio da revolução verde, entre outras medidas. Nesta perspectiva, segundo Brito (2012, 29-31), as linhas e prioridades dos planos desenhados pelo governo foram:

Quadro 01: As Linhas e Prioridades dos PARPAs (2001-2014)

Designação do Plano	Período	Prioridades dos Planos
PARPA I	2001-2005	Concentrou-se nas áreas consideradas fundamentais, como a educação, a saúde, infraestruturas (estradas, energia e água), a agricultura e desenvolvimento rural, boa governança, legalidade e justiça, e as políticas macroeconômicas e financeiras, complementadas por áreas como o desenvolvimento empresarial, geração do emprego, a ação social, a habitação, mineração, pescas, turismo, indústria transformadora, transportes e comunicações, a tecnologia, a preservação do ambiente, e a redução da vulnerabilidade a desastres naturais.
PARPA II	2006-2009	Baseou-se em assuntos transversais como gênero, o HIV/SIDA, a preservação do ambiente, a segurança alimentar e nutricional, a ciência e tecnologia, o desenvolvimento rural, as calamidades, a desminagem, com base nos pilares de governação, o capital humano e o desenvolvimento económico.
PARP	2011-2014	Priorizou o aumento da produção e da produtividade agrária e pesqueira, a promoção do emprego, e o desenvolvimento humano, e a promoção do setor privado através dos pilares de boa governança, gestão da política macroeconómica e das finanças públicas.

Fonte: Brito (2012, 29-31).

Assim, nos três planos, apesar de várias linhas de prioridades que o governo lançou como as políticas e ter, de forma permanente, priorizando a geração de emprego, a agricultura só mereceu um maior destaque no último plano e houve uma descontinuidade na educação como uma política fun-

damental para a redução da pobreza. Ainda, pode-se notar que a boa governança foi priorizada em todos os planos, como uma linha de política, por se considerar uma forma de aproximar o Estado e os serviços públicos aos cidadãos, tornando a gestão mais capacitada em responder às necessidades nas áreas rurais, o que permitiria aos governos locais a formular e executar políticas em favor dos pobres.

Todavia, a alocação do Orçamento do Estado (OE) no período em estudo não mostrou esta vontade ou pretensão do governo em descentralizar os recursos para a resolução dos problemas dos cidadãos nas regiões rurais, pois o OE fluiu menos aos distritos. Portanto, os orçamentos anuais não demonstraram esta intenção de descentralização orçamental, levando até à desigualdade no acesso a serviços públicos entre o nível central e os distritos (regiões rurais).

Desigualdades Regionais: Emprego, Educação e Saúde

Na avaliação da pobreza que tem sido feita pelas autoridades moçambicanas, concretamente pelo INE e MEF, desde 2001, vários indicadores têm sido utilizados para medir as desigualdades. Contudo, neste trabalho, como resultado do uso dos fundamentos do CVP, serão consideradas as atividades praticadas por chefes das famílias (para representar as oportunidades de emprego), o analfabetismo (para representar o acesso à educação) e o acesso à saúde. No que se refere às oportunidades de emprego entre as regiões urbanas e rurais, entre os anos 2014/15, a distribuição se mostrava desigual. Conforme o gráfico 02 abaixo, na região rural quase 83,7% de chefes dos agregados familiares eram ocupados em atividades agrárias; somente 15,1% (5,5% de operários não agrícolas e 9,6% de comércio e serviços) tinham um emprego não agrário. Todavia, nas áreas urbanas, cerca de 26,7% desses chefes eram ocupados em atividades agrárias e 64,4% (20,7% de operários não agrícolas e 43,7% de comércio e serviços) em outras atividades fora da agricultura.

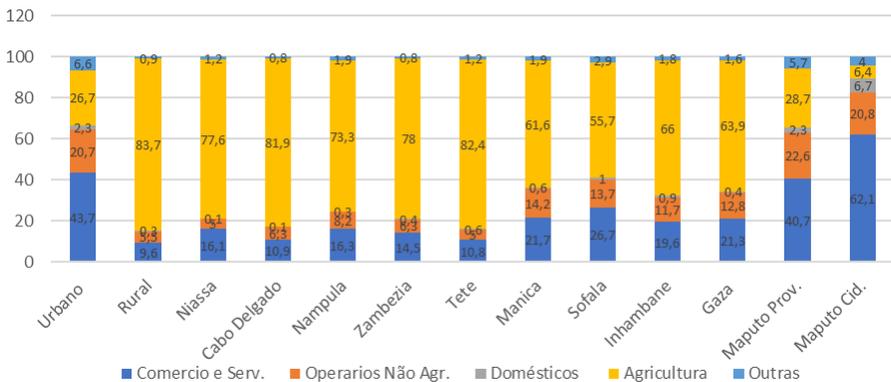
Estas diferenças regionais de oportunidade de emprego, em que grande parte da população rural dedicava-se à agricultura, considerada de menor produtividade em relação aos outros setores, têm um grande impacto na renda das famílias e na redução da pobreza, pois o emprego na agricultura pode criar mais pobreza devido a um dos seus problemas clássicos, particularmente em Moçambique, que é caracterizado por monoculturas e sazonalidade do trabalho. Assim, mesmo que o salário fosse alto, considerando os meses

em que não se trabalha, seria insuficiente para a subsistência. Este regime de trabalho não cria uma força de trabalho produtiva e, por outro lado, torna muito difícil a sua organização frente às condições de emprego, comprometendo a melhoria das condições de vida dos trabalhadores na agricultura (Castel-Branco 2019).

Por outro lado, parte da população que está ligada às atividades não agrícolas (indústria, comércio e serviços), tem potencial de auferir um rendimento melhor para um estilo de vida digno, devido à produtividade e estabilidade do emprego nestes setores.

Esta diferença de oportunidade também está presente entre províncias. Conforme o gráfico 02, as províncias da região norte, como Niassa, Cabo Delgado e Nampula tem uma média de cerca de 80% da população ligada à agricultura. Na região centro, a província com maior parte da população a ocupar-se de atividades agrárias é a da província de Tete, com cerca de 82,4%. As províncias do sul de Moçambique, principalmente as de Maputo e Cidade de Maputo, apresentaram uma baixa taxa da população a dedicar-se à atividade agrícola, com 28,7% e 6,4%, respectivamente.

Gráfico 02: Chefes de Família por Ocupação Principal, 2014-2015

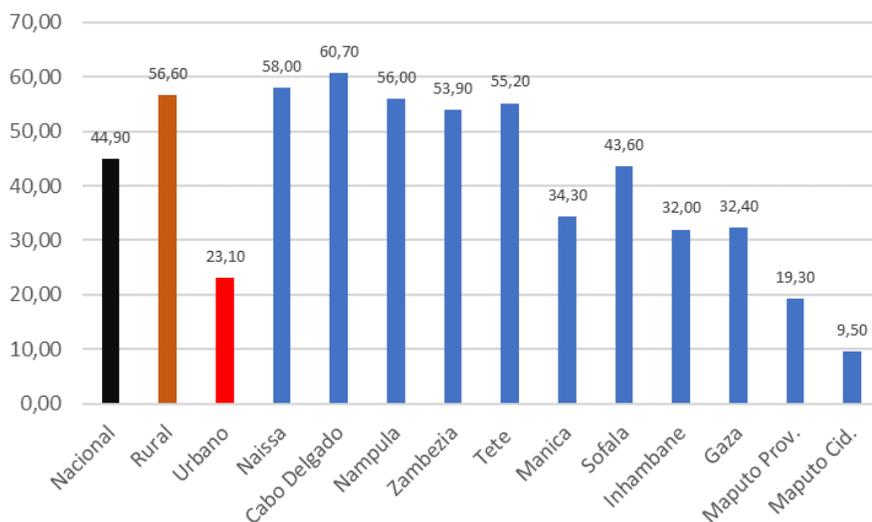


Fonte: Elaborado pelo autor, usando os dados do IOF 2014/15.

No que se refere ao analfabetismo, temos a região rural a apresentar mais pessoas que não sabiam ler e nem escrever, com 56,6% contra 23,1% da região urbana. Em termos de províncias, as da região norte apresentaram alta taxa de analfabetismo, em que Cabo Delgado apresentava 60,7%, Niassa 58,0% e Nampula 56,0%. Entre as províncias da região centro, Tete apresentou uma maior taxa de analfabetismo com 55,2% e a Zambézia com

53,9%. As províncias da região sul são as que apresentaram menor taxa, com maior destaque para Maputo Cidade e Província, com 9,5% e 19,3% de analfabetismo, respectivamente, conforme o gráfico 03 abaixo.

Gráfico 03: Taxas de Analfabetismo em Moçambique (%) (2014-2015)

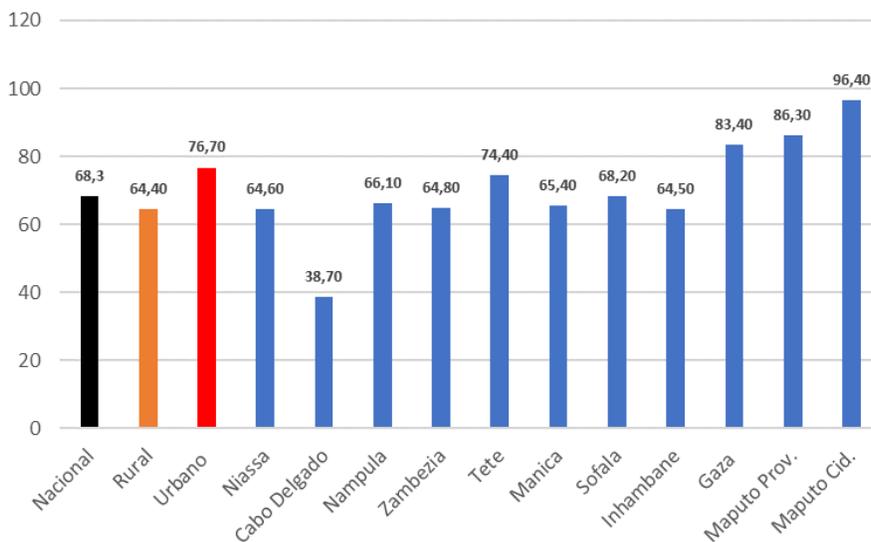


Fonte: Elaborado pelo autor, usando os dados do IOF 2014/15.

No tocante ao acesso à saúde, o gráfico 04 mostra que a região rural teve menor acesso aos serviços, que atingem 64,4% da população, contra 76,7% da região urbana. A província de Cabo Delgado apresentou uma menor taxa de acesso aos serviços de saúde pela população e as três províncias da região sul (Gaza, Maputo Cidade e Província) apresentaram uma maior taxa, com Maputo Cidade aproximando-se de 100%.

Portanto, nos indicadores analisados, a região urbana vem mais favorecida que a rural e, entre as províncias, as da região norte, nomeadamente Cabo Delgado, Niassa e Nampula tiveram menor acesso às oportunidades de emprego, com grande parte da sua população a se dedicar às atividades agrícolas que são, por si, promotoras da pobreza. Estas, tiveram igualmente menos acesso à educação, com maiores índices de analfabetismo, e aos serviços da saúde.

Gráfico 04: Acesso a Saúde em Moçambique, 2014-2015

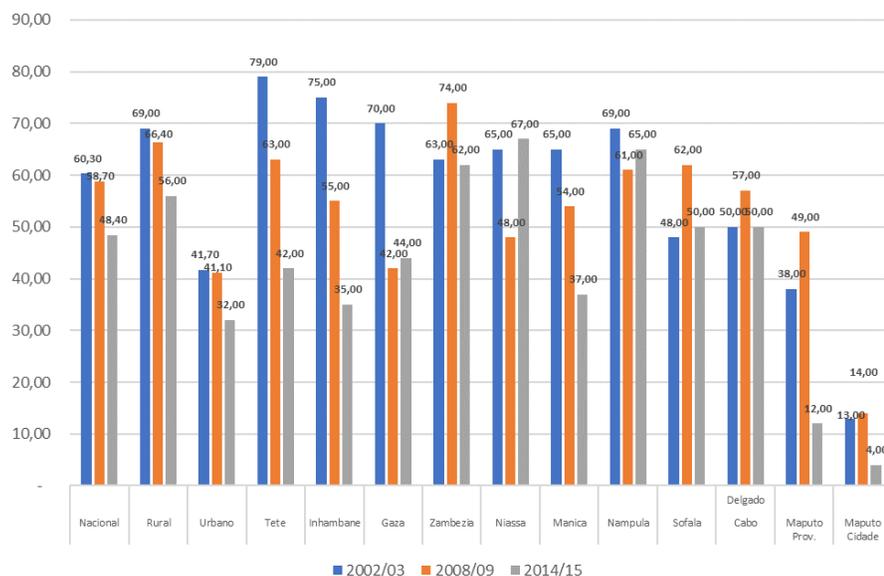


Fonte: Elaborado pelo autor, usando os dados do IOF 2014/15.

Portanto, as províncias do sul apresentaram melhores oportunidades de emprego remunerável e melhor acesso à educação e à saúde. Em conformidade com o CVP, as políticas para a redução da pobreza preveem-se ser menos efetivas na região norte que na região sul e menos ainda nas áreas rurais que nas urbanas, o que será analisado em seguida.

Efetividade das políticas públicas na redução da pobreza

As políticas diretas de redução da pobreza em Moçambique tiveram a sua vigência no período 2001-2014. Contudo, a avaliação feita em 2014/15 mostrou que tais políticas tiveram efeitos diversos e desiguais para as diferentes regiões e províncias do país. Assim, considerando a medida da linha da pobreza, houve províncias onde as políticas aumentaram os níveis da pobreza inicial, regiões ou províncias que essa redução foi pouco expressiva e outras com uma redução significativa (gráfico 05).

Gráfico 05: Impacto das Políticas na Linha da Pobreza (2002-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor, dados dos IOF 2002/2003, 2008/2009 e 2014/2015.

Nas províncias de Niassa e Sofala houve um aumento da pobreza em dois pontos percentuais, tendo a província de Niassa aumentado de 65% de incidência em 2002 para 67% em 2015 e a província de Sofala de 48% para 50%. Tiveram uma redução ínfima as províncias de Nampula, de quatro pontos percentuais (69% para 65% no período em referência), e da Zambézia de dois pontos percentuais (63% para 61% no mesmo período).

A província de Cabo Delgado viu a incidência da pobreza permanecer no mesmo nível de 50% neste período, e para Maputo Cidade, apesar da redução ter sido de nove pontos percentuais, representou uma redução de 69,2% em relação a pobreza inicial, sendo que os níveis iniciais da pobreza eram muito baixos em relação à média nacional, que apresentavam uma incidência de 13% e que reduziu para 4%, no período da vigência das políticas.

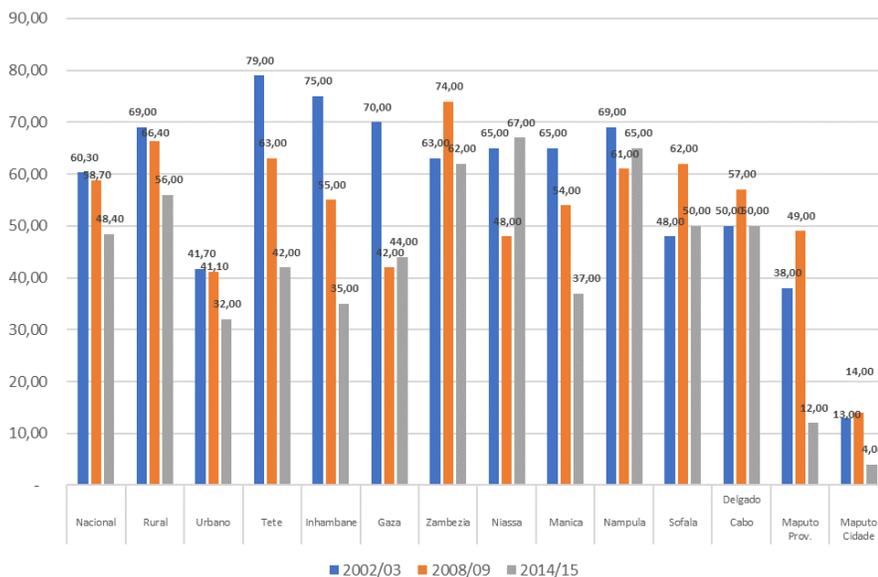
As outras duas províncias do sul do país, Província de Maputo e Inhambane, tiveram uma redução acima de 50% da pobreza inicial. Finalmente, houve outras províncias que tiveram uma redução da incidência da pobreza acima de dois dígitos, mesmo que não tenham alcançado uma

redução de 50% da pobreza inicial. São elas, as províncias de Tete, com uma redução de 37 pontos percentuais, seguida de Manica com 28 pontos percentuais e Gaza com 26 pontos percentuais de redução. Entre estas, a província de Tete teve o melhor desempenho, com uma redução de 46% em relação à pobreza inicial.

Relativamente à pobreza multidimensional, pode-se destacar três situações, de acordo com o gráfico 06, abaixo. Primeiro, uma redução significativa da privação nas regiões urbanas relativamente às rurais, observando-se uma redução de aproximadamente 56% da pobreza inicial nas áreas urbanas contra 22% nas rurais (de 41% para 18% nas áreas urbanas contra 92% para 72% nas rurais). Segundo, uma redução próxima a 100% para a Cidade e Província de Maputo (de 13% para 1% na Cidade de Maputo e de 38% para 7% para a Província de Maputo) e uma redução próxima de 50% para as províncias de Inhambane e Gaza (apresentaram, respectivamente, uma redução de 81% para 43% e de 52% para 23%). Terceiro, uma redução de cerca de 20% em relação à privação inicial para as províncias de Niassa, Nampula e Zambézia, em que todos juntos tem aproximadamente 44% da população moçambicana, e um aumento da privação, em aproximadamente 30%, na província de Sofala no período em estudo.

Portanto, as províncias que mostraram maior desigualdade no acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego tiveram uma menor resposta às políticas para a redução da pobreza, entre elas as da região norte (Niassa, Cabo Delgado e Nampula) e duas da região centro (Zambézia e Sofala). Este fato pode ser explicado pelo princípio do CVP, que defende que as condições de desigualdade levam à reprodução da pobreza ou “pobreza cria pobreza”, por efeito circular cumulativo dos fatores negativos, justificando-se a menor eficácia das políticas e a sua persistência nestas regiões e províncias. Contudo, a única que não corroborou com os fundamentos do CVP foi a província de Tete, que deve merecer estudos futuros para encontrar as razões de ter respondido positivamente às políticas de redução da pobreza mesmo apresentando alta desigualdade.

Gráfico 06: Impacto das Políticas na Pobreza Multidimensional (2002-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do MEF (2016).

Conclusão

A realização deste trabalho teve como cerne responder a problemática de como as desigualdades regionais influenciaram negativamente nas políticas de combate à pobreza entre regiões/províncias em Moçambique. Para tanto, o trabalho baseou-se no princípio da Causação Circular Cumulativa e Círculo Vicioso da Pobreza, defendido por Myrdal. Argumenta-se que em regiões ou países com menor acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego, ou com falta de inclusão social, a pobreza se retroalimenta, porque os fatores negativos que propiciam a pobreza são em si causa e efeito, ou seja, a “pobreza cria pobreza” ou “Círculo Vicioso da Pobreza”. Por isso, partiu-se do pressuposto de que o menor acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego leva a menor efetividade das políticas para a redução da pobreza, ao passo que o maior acesso a essas variáveis estaria associado à maior efetividade das políticas.

Assim, constatou-se que, durante a implementação das políticas para a redução da pobreza, no período 2001-2014, às províncias com maiores desigualdades no acesso à educação, saúde e às oportunidades de emprego tiveram uma menor resposta às políticas para a redução da pobreza, entre elas as províncias da região norte (Niassa, Cabo Delgado e Nampula) e duas da região centro (Zambézia e Sofala).

Nesta sequência, todas as províncias da região sul (Inhambane, Gaza, Província de Maputo e cidade), tiveram relativamente uma maior resposta frente às políticas para a redução da pobreza, por apresentarem menores desigualdades. Todavia, a única província que não encontrou explicação no CVP foi a de Tete, propondo-se estudos futuros para encontrar as razões de ter respondido positivamente às políticas para a redução da pobreza, apesar das grandes desigualdades nesta província.

Neste contexto, em termos de alternativas de políticas para a redução efetiva da pobreza em Moçambique, deve-se abdicar as políticas que dão peso igual as regiões ou províncias e passar a ter em conta as desigualdades, privilegiando-se a promoção do acesso à educação e à saúde nas províncias menos favorecidas, e o aumento da produtividade agrícola (por investimento público em infraestruturas agrárias e transferências de tecnologias, pois a agricultura absorve grande parte da população) nas regiões rurais.

Neste processo, a descentralização dos serviços públicos deve passar a ser mais efetiva para os distritos através da descentralização orçamental. Estas alternativas fundamentam-se pelo fato de o nível da educação influenciar no tipo de emprego e, conseqüentemente, no nível da renda, na compreensão e interpretação das próprias políticas implementadas pelo Governo. O acesso à saúde tem influência na qualidade de vida da população e aumenta a possibilidade de uma melhor dedicação ao trabalho da mão de obra. E o aumento da produtividade da agricultura, por investimentos públicos em infraestruturas agrícolas e transferência de tecnologias, tem o potencial de melhorar a condição de vida das populações rurais para além da subsistência, pelo aumento do excedente agrícola, e a possibilidade do aumento da renda.

Finalmente, no que concerne às oportunidades de emprego, apesar de as empresas gravitarem mais para a região sul do país pela possibilidade de maior rentabilidade, existência de mão de obra qualificada, nível de renda, infraestruturas de apoio e mercado para os seus produtos, o que justifica a grande concentração nesta região, o Governo moçambicano pode induzir a implantação de investimentos através de sinalizações concretas de incentivos monetários (isenções fiscais) e não monetários (infraestruturas e qualificação da mão de obra), com maior foco nas províncias mais pobres e com grandes

desigualdades e, conjugado com o aumento da produtividade agrária, aumentaria a possibilidade da elevação da renda, resultando na quebra do “Círculo Vicioso da Pobreza”. Por isso, a continuação de implementação de políticas com peso igual entre províncias e regiões, faz com que não se vislumbre, a curto e médio prazo, a redução significativa da pobreza e redução das desigualdades entre províncias e regiões.

Referências

- AGROTEC. 2015. “Agricultura contribui com 23% do PIB de Moçambique.” *Revista Técnico-Científica Agrícola*, 11 de Julho de 2014. <http://www.agrotec.pt/noticias/agricultura-contribui-com-23-pib-de-mocambique/>.
- Ali, Rosimin. 2009. “Níveis e Tendências da Desigualdade Económica e do Desenvolvimento Humano em Moçambique: 1996-2006”. In *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique, Editado pela Marimbiq - Conteúdos e Publicações, Lda*, 121-150, Maputo: IESE.
- Bellucci, B. 2007. *Economia Contemporânea em Moçambique*. Editora Universitária Cândido Mendes. Rio de Janeiro.
- Bourguignon, François. 2004. *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, New Delhi: World Bank.
- Brito, Luís de. 2012. “Pobreza, “PARPAs” e Governação.” In *Desafios para Moçambique 2012. Editado por Marimbiq - Conteúdos e Publicações, Lda*, 25-42. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 1994. “Problemas estruturais da industrialização: a indústria transformadora”. In *Moçambique Perspectivas Económicas*, Maputo: UEM.
- _____. 2019. “Emprego pode ser altamente miserabilista, o emprego pode criar pobreza: como acontece na agricultura em Moçambique.” *Macua Blogs*, 14 de Outubro de 2019. https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2019/10/emprego-pode-ser-altamente-miserabilista-o-emprego-pode-criar-pobreza-como-acontece-na-agricultura-em-mo%C3%A7ambique.html#more.
- Cruz, A. S., Guambe, D., Marrengula, C. P., e Ubisse, A. F. 2014. *Mozambique's Industrialization*. Maputo: Africa Growth Initiative.

- De Codes, A. L. M. 2008. *A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: Em direção a uma visão complexa*. Um excerto do trabalho de tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia.
- Ferreira, F. 2011. "Poverty Is Multidimensional. but What Are We Going to Do about It?" *Journal of Economic Inequality* 9, no. 93 (Spring): 493-95. DOI 10.1007/s10888-011-9202-3.
- Foster, J.; Seth, S.; Lokshin, M. e Sajaia, Z. 2013. *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality: Theory and Practice*. Washington, DC.: World Bank.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2014. *Moçambique em Ascensão: Construir um novo dia*. Washington, D.C: FMI.
- GdM (Governo de Moçambique). 2001. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)*. Versão Final aprovada em Abril de 2001. Maputo: Conselho de Ministros.
- _____. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009)*. Versão Final aprovada em Novembro de 2005. Maputo: Conselho de Ministros.
- _____. 2011. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (2011-2014)*. Versão Final aprovada em Maio de 2011. Maputo: Conselho de Ministros.
- _____. s/d. "Geografia de Moçambique". *Portal do Governo de Moçambique*. S/d. <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Geografia-de-Mocambique>.
- Haughton, J. e Khandker, S. R. 2009. *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC.: World Bank.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2015b. *40 Anos de Independência Nacional: Um Retrato Estatístico*. Maputo: INE.
- _____. 1997. *Inquérito ao Orçamento Familiar 1996/9*. Maputo: INE.
- _____. 2003. *Inquérito ao Orçamento Familiar 2002/03*. Maputo: INE.
- _____. 2009. *Inquérito ao Orçamento Familiar 2008/09*. Maputo: INE.
- _____. 2015a. *Inquérito ao Orçamento Familiar 2014/15*. Maputo: INE.
- _____. 2019. *IV Recenseamento Geral da População e Habitação*. Maputo: INE.
- Maloa, J. M. 2018. "A Construção Jurídica do Espaço Urbano em Moçambique uma Reflexão a Partir da Norma Jurídica". *Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas*, v. 10, n. 1. Rio Grande: 157-170.
- MEF (Ministério de Economia e Finanças). 2016. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional*. Maputo.

- MPD (Ministério de Planificação e Desenvolvimento). 2010. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo.
- Myrdal, Gunnar. 1960. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano). 2019. *Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Washington, DC: The World Bank.
- PPG Consulting. 2012. "Sobre Moçambique." https://ppgconsulting.files.wordpress.com/2012/06/mozambique_600.jpg.
- Ravallion, Martin. 2001. *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*. Washington, DC: World Bank.
- Rohwerder, Brigitte. 2016. *Poverty and Inequality: Topic guide*. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Shaffer, Paul. 2001. *New Thinking on Poverty: Implications for Poverty Reduction Strategies*. Toronto: Paper Prepared for the United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) Expert Group Meeting on Globalisation and Rural Poverty United Nations.
- Sigaúque, Eduardo Saugineta. 2017. *Capitalismo Africano Dependente: estudo histórico-estrutural da economia moçambicana entre o período de 1985-2015*. 2017. 231 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Toner, Phillip. 1999. *Main Currents in Cumulative Causation: the dynamics of growth and development*. London: Macmillan.
- UNICEF, UN Women, UNDP e OHCHR. 2014. *TST issues brief: Promoting equality, including social equity*. https://www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality_FINAL.pdf.
- World Bank. 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, DC: World Bank.

RESUMO

Este trabalho pretende analisar como as desigualdades regionais influenciaram negativamente na eficácia das políticas para a redução da pobreza em Moçambique, no período 2001-2014, fazendo uso do princípio do Círculo Vicioso da Pobreza defendido por Myrdal. Assim, adotou-se o acesso às oportunidades de emprego, à educação e à saúde nas diferentes regiões e províncias como variáveis centrais para aferir estas desigualdades. Para isso, partiu-se do pressuposto de que as desigualdades no seu acesso impactam a eficácia das políticas adotadas para a redução da pobreza, sendo menos efetivas onde houver mais desigualdades no acesso e mais efetivas onde tiver menos desigualdades. Constatou-se que as províncias com maiores desigualdades tiveram uma menor resposta às políticas de redução da pobreza, entre elas as da região norte (Niassa, Cabo Delgado e Nampula) e duas da região centro (Zambézia e Sofala). Nesta sequência, todas as da região sul (Inhambane, Gaza, Maputo província e cidade), tiveram relativamente uma maior resposta às políticas. Todavia, a única província que não encontrou explicação no Círculo Vicioso da Pobreza foi a de Tete. Finalmente, em termos de alternativas de políticas, sugeriu-se dar ênfase à promoção da educação e da saúde e ao aumento da produtividade agrícola por investimento público em infraestruturas agrárias e transferências de tecnologias para as províncias com mais desigualdades, no lugar de políticas que dão mesmo peso as regiões ou províncias.

PALAVRAS-CHAVE

Desigualdade. Políticas Públicas. Pobreza. Círculo Vicioso. Moçambique.

*Recebido em 7 de julho de 2020
Aceito em 2 de dezembro de 2020*