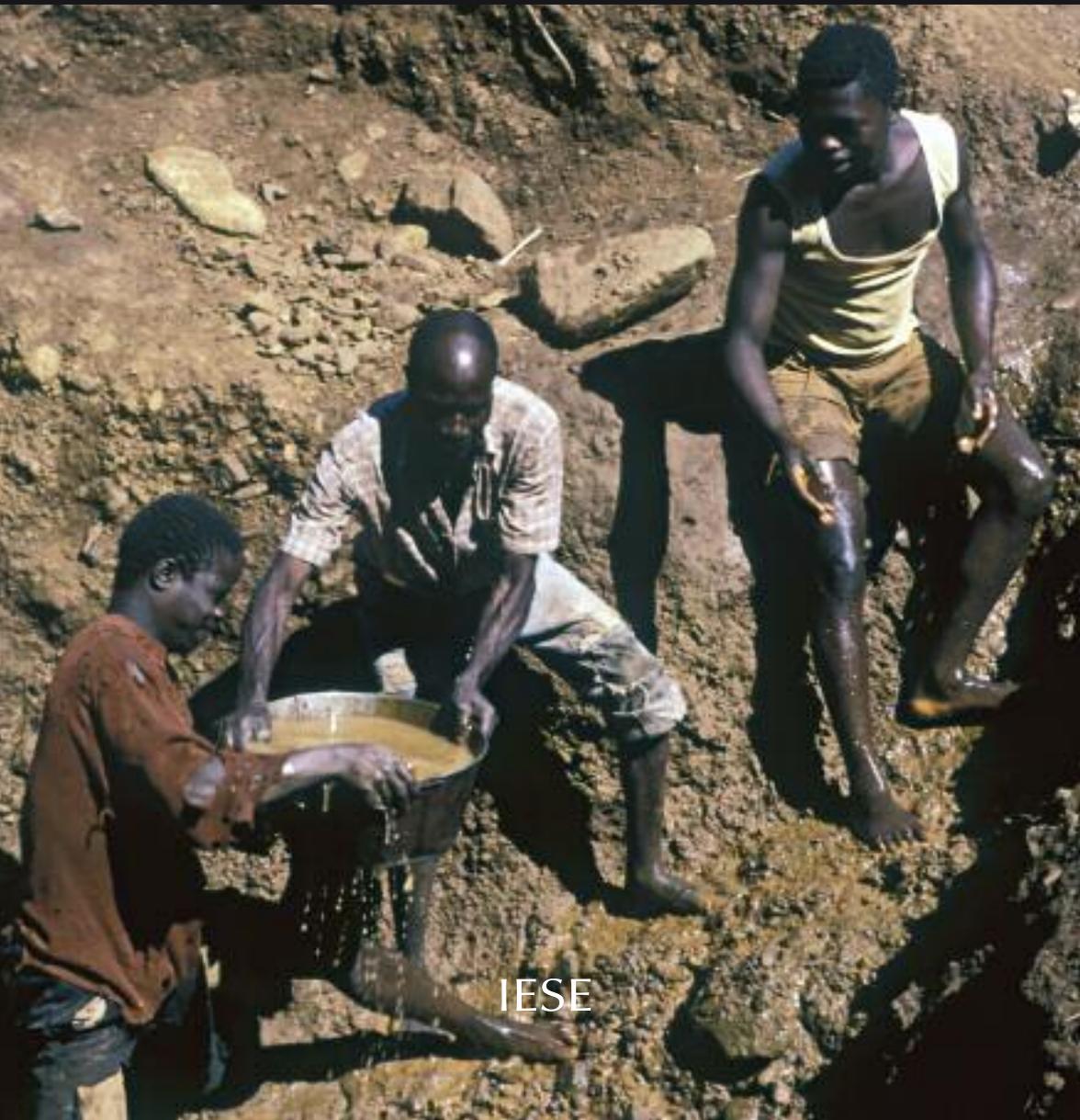


PROTECÇÃO SOCIAL

ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE

ORGANIZAÇÃO

Luís de Brito . Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco



IESE

PROTECÇÃO SOCIAL: ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA II CONFERÊNCIA
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

PROTECÇÃO SOCIAL: ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA II CONFERÊNCIA
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ORGANIZAÇÃO

Luis de Brito . Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco



TÍTULO

Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique

ORGANIZAÇÃO

**Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco,
Sérgio Chichava e António Francisco**

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Marimbique – Conteúdos e Publicações, Lda.

EDITOR EXECUTIVO

Nelson Saúte/Marimbique

DESIGN GRÁFICO E PAGINAÇÃO

Atelier 004 (www.004.pt)

FOTOGRAFIA DA CAPA

?????

TRADUÇÃO

Anarkaly

REVISÃO

Olga Pires e Elda Santos

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Peres-Soctip

NÚMERO DE REGISTO

6150/RLINLD/2009

ISBN

978-989-96147-6-5

TIRAGEM

1000 exemplares

ENDEREÇO DO EDITOR

Avenida Patrice Lumumba, n.º 178, Maputo, Moçambique

iese@iese.ac.mz | www.iese.ac.mz

Tel.: +258 21 328 894 Fax: +258 21 328 895

O IESE agradece o apoio de:

Agência Suiça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Departamento para o Desenvolvimento Internacional
do Governo Britânico (DFID)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega

Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Irlanda
(Cooperação Irlandesa)

Índice

Introdução

<i>Carlos Nuno Castel-Branco</i>	9
1. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE Rachel Waterhouse e Gil Lauriciano.....	19
2. MOÇAMBIQUE: PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE UM ESTADO FALIDO MAS NÃO FALHADO António Francisco	39
3. SEGURANÇA SOCIAL RURAL E LIMITES DO “ASSOCIATIVISMO” NA ZONA SUL DE MOÇAMBIQUE Bridget O’Laughlin.....	99
4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE SUBSÍDIO DE ALIMENTOS (PSA): UMA ANÁLISE DO INQUÉRITO DE LINHA DE BASE Fábio Veras Soares, Guilherme Hirata e Rafael Perez Ribas.....	139
5. BASTA DAR DINHEIRO AOS POBRES Joseph Hanlon.....	177
6. PODE A ÁFRICA DAR SUBSÍDIOS DE APOIO À CRIANÇA? ANÁLISE DE SIMULAÇÕES DE TRÊS PAÍSES Sudhanshu Handa, Benjamin Davis e Scott Stewart.....	191
7. IMPACTOS DE TRANSFERÊNCIAS PECUNIÁRIAS SOCIAIS: EVIDÊNCIAS DE ESTUDOS DE CASO DA ÁFRICA AUSTRAL Katharine Vincent e Tracy Cull	207
8. FORMAS DE INVESTIMENTO DAS POUPANÇAS NO LOCAL DE ORIGEM POR EMIGRANTES DO SUL DE MOÇAMBIQUE. O CASO DO DISTRITO DE MASSINGA (INHAMBANE) Albert Farré.....	219

Sobre contribuintes e organizadores

Albert Farré é doutorado em História pela Universidade de Barcelona e Licenciado em Antropologia Social pela mesma Universidade. Desde Fevereiro de 2006 tem uma bolsa de pós-doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e é investigador associado ao Centro de Estudos Africanos, no Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) de Lisboa. fantura2@hotmail.com

António Francisco, Director de investigação do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália. antonio.francisco@iese.ac.mz

Benjamin Davis é Assistente de Política Social Regional, UNICEF ESARO, Nairobi, Kenya. bdavis@unicef.org

Bridget O’Laughlin é Doutorada em Antropologia pela Universidade de Yale. Professora Associada no Population and Development, Institute of Social Studies, de Haia, Reformada. Actuais áreas de pesquisa: migração, género e saúde rural na África Austral. brolaughlin@iss.nl

Carlos Nuno Castel-Branco, Director de investigação, Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pela Universidade de Londres. carlos.castel-branco@iese.ac.mz

Fábio Veras Soares é doutorado em Economia pela University College London. Especialista em avaliação de políticas sociais, particularmente nos temas de proteção social e programas de transferência de renda. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, PNUD).

Gil Lauriciano, mestre em Antropologia de Desenvolvimento da Escola de Estudos Orientais e Africanos (SOAS), pela Universidade de Londres. Actualmente é pesquisador e lecciona antropologia no Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), em Maputo. gil@gmnoticias.co.mz

Guilherme Hirata é mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Sua principal area de pesquisa é avaliação de políticas sociais. Actualmente, é Pesquisador Associado do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. guilherme.hirata@ipc-undp.org

Joseph Hanlon, doutorado em Física pela Tufts University, E.U.A., escreve sobre Moçambique desde 1978. É professor convidado de Desenvolvimento e Resolução de Conflitos na Universidade Aberta em Milton Keynes, Inglaterra, e professor convidado no Crisis States Research Centre da London School of Economics. j.hanlon@open.ac.uk

Katharine Vincent é doutorada em Ciências Ambientais da Universidade de East Anglia, no Reino Unido. Sua pesquisa incide no meio ambiente e questões ligadas ao desenvolvimento na África Austral. Ela é actualmente a coordenadora de treinamento para o Programa Fome Regional e Vulnerabilidade (RHVP), baseado em Joanesburgo. katharine@rhvp.org

Luís de Brito, Director de investigação do IESE e Professor Associado da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia do Político) pela Universidade de Paris VIII.

Rachel Waterhouse, consultora independente, é doutorada em Sociologia pela Universidade de Cape Town. Pesquisa aspectos sociais do desenvolvimento, de género e desenvolvimento e de vulnerabilidade. Leccionou na Universidade de Cape Town e na Universidade Eduardo Mondlane. rwaterhouse64@gmail.com

Rafael Perez Ribas é mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, doutorando em Economia na University of Illinois at Urbana-Champaign. Especialista em avaliação de políticas sociais, com participação em projetos no Brasil, Paraguai e República Dominicana.

Scott Stewart é Economista, USAID Office for Global Health, Washington DC. sstewart@usaid.gov

Sérgio Chichava, Investigador do IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre a China e a África lusófona. sergio.chichava@iese.ac.mz

Sudhanshu Handa é professor associado em Política Pública, Universidade de Carolina do Norte em Chapel Hill, Chapel Hill, Carolina do Norte. shanda@email.unc.edu

Tracy Cull é BSocSci (Hons) em Geografia da Universidade de Natal, Durban, África do Sul. Tem uma vasta experiência no sector do ensino superior, e está actualmente a desenvolver um currículo de formação em torno de respostas para a fome e vulnerabilidade, incluindo a protecção social, para o Programa Fome Regional e Vulnerabilidade (RHVP), baseado em Joanesburgo. tracy@rhvp.org

Introdução

O IESE realizou, a 22 e 23 de Abril de 2009, a sua II Conferência Científica subordinada à temática genérica “*Padrões de Acumulação Económica e Dinâmicas da Pobreza em Moçambique*”. Por que razão foi esta temática escolhida e o que significa?

Por estudo dos “padrões” e “dinâmicas” de acumulação económica e de pobreza entendemos a análise das características económicas, sociais e políticas das tendências de crescimento, reprodução, diferenciação e distribuição económica e social em condições históricas específicas, tomando em conta as relações complexas e dinâmicas entre os agentes e as pressões económicas e sociais com as quais eles se relacionam. Este estudo requer a análise das estruturas (o que é produzido, quanto, como, com que grau de interligação e como é distribuído) e instituições (políticas, sistemas políticos e organizações políticas, participação dos cidadãos na vida política e na governação, etc.), e de como é que as estruturas e agentes económicos e políticos se relacionam e interligam. Sobretudo, tal estudo requer a compreensão de como é que as forças, interesses e pressões políticas, económicas e sociais se conjugam e operam no quadro dessas estruturas, instituições, conflitos e tensões. Em outras palavras, a temática da conferência reflecte uma abordagem de economia política para o estudo das dinâmicas, capacidades e relações de produção, reprodução, diferenciação e distribuição.

Em Moçambique, em relação com o slogan de combate à pobreza absoluta, o debate social sobre desenvolvimento tem enfoque na discussão das causas e soluções da pobreza. Umhas abordagens enfatizam as fraquezas estruturais que tornam alguns indivíduos mais vulneráveis no mercado (deficiente capital humano individual); a inadequação das instituições (corrupção, neo-patrimonialismo do Estado, desigualdade do género e feminização da pobreza, insuficiente ou inadequada democracia e limitada descentralização); e

a limitação dos recursos disponíveis (tamanho da economia, poupança e magnitude da sua taxa de crescimento). Doadores e organizações da sociedade civil têm preferência por estas abordagens, embora diferentes organizações estruturam estes conjuntos de factores em ordem de prioridade ou em quadros analíticos diferentes.

Por sua vez, o discurso político oficial põe o enfoque do combate à pobreza no crescimento económico e na transformação da mentalidade, ou cultura, dos pobres (preguiça, inveja, falta de auto-estima, receio de ser rico, e assim por diante), criticando a cultura de pobreza, elogiando a cultura do empreendedorismo individual dos ricos e as taxas de crescimento económico, e afirmando o imperativo social de promover o enriquecimento individual como pré-condição para combater a pobreza nacional.

Seja qual for a ênfase, qualquer uma destas abordagens considera a pobreza como um “*estado de coisas*”, ou um “*produto*”, que resulta de conjuntos de “*insumos*” mais ou menos bem definidos (cultura, estruturas produtivas, instituições ou recursos). Dependendo da ênfase dada por cada uma destas abordagens, a pobreza combate-se fornecendo o “*insumo*” em falta, seja ele a cultura de riqueza para substituir a cultura de pobreza; educação e saúde para elevar o capital individual e o valor do indivíduo no mercado; estruturas produtivas pró pobre (sejam elas “*o mercado*” ou “*um sector*” (geralmente a agricultura) ou “*uma forma de organização produtiva*” (geralmente familiar ou a micro e pequena empresa), geralmente vagamente discutidas); ou a igualdade de género e/ou outras instituições democráticas. Governo e instituições financeiras internacionais celebram as taxas de crescimento económico e os indicadores de estabilização monetária, independentemente das dinâmicas e factores que criam umas e outros. Agências das Nações Unidas e doadores bilaterais balançam insuficiências institucionais e democráticas com o “sucesso” na construção de infra-estruturas pró capital humano (escolas, centros de saúde, redes sanitárias e estradas), e a medida deste balanço (para onde o pêndulo tende) depende dos dados sobre crescimento económico (*proxy* para eficácia governativa) e sobre a redução da percentagem da população em pobreza absoluta (*proxy* para a eficácia pró pobre do crescimento económico) – se a taxa de crescimento económico exceder 7% ao ano e a percentagem da população em pobreza absoluta estiver a reduzir, o peso das insuficiências institucionais e democráticas na análise do sucesso Moçambicano reduz.

Estas análises tendem a preocupar-se mais com a medição do crescimento económico, da robustez macroeconómica definida em termos monetaristas (inflação, taxa de câmbio e reservas internacionais) e da redução da pobreza do que com a compreensão das dinâmicas económicas, políticas e sociais associadas com o desempenho económico e com a pobreza.

Os conflitos e as intercepções destes tipos de abordagens criam dinâmicas interactivas em torno de modelos de causalidade geralmente não demonstrada e frequentemente contraditória, mas que dominam o debate sobre políticas públicas. Tomemos os dois exemplos mais gerais e comuns de tais tipos de modelos: a relação entre pobreza, crescimento e desigualdade, e a relação entre pobreza e estruturas económicas pró-pobre.

No primeiro tipo de modelo, *pobreza é explicada por duas variáveis a saber, crescimento económico e desigualdade*, sendo directamente relacionada com desigualdade e inversamente com crescimento. As duas variáveis explicativas, *crescimento e desigualdade* são dadas (isto é, a explicação de desigualdade e de crescimento económico, bem como a discussão de qualquer possível relação entre ambas, encontram-se fora do modelo) e não são relacionadas entre si. Portanto, dada a taxa de crescimento, a redução da pobreza depende da redução da desigualdade (quer dizer, no seu extremo, desde que a desigualdade reduza a pobreza diminui, ainda que não haja crescimento económico). Dada a desigualdade, a pobreza pode reduzir desde que o crescimento económico seja acelerado (quer dizer, no seu extremo, ainda que desigualdade aumente, desde que a taxa de crescimento económico seja acelerada acima da taxa de crescimento da desigualdade, a pobreza reduz).

Modelos mais lineares e menos sofisticados desta abordagem prevêem que a aceleração do crescimento económico em fases iniciais de acumulação de capital implica o aumento da desigualdade. Isto acontece porque nesta fase inicial de *arranque* da economia é necessário aumentar a taxa de poupança o que requer, entre outros factores, a concentração do rendimento. Se a pobreza reduz ou não nesta fase inicial de desenvolvimento, isso é um resultado empírico determinado pela relação de grandeza entre o aumento da desigualdade e a aceleração da taxa de crescimento. No entanto, estes modelos não discutem os processos políticos e sociais e as condições históricas concretas que permitem (ou não) sustentar o crescimento da economia e da desigualdade.

Embora as relações estabelecidas nesta classe de modelos pareçam lógicas e relevantes, esta abordagem é bastante simplista. Por um lado, ao assumir as variáveis “*desigualdade*” e “*crescimento*” como dadas (determinadas fora do modelo) e independentes uma da outra, o modelo gera três problemas: primeiro, perde contexto histórico e sentido económico e social, transformando “*pobreza*”, “*desigualdade*” e “*crescimento*” em simples estatística; segundo, perde precisão analítica porque não consegue compreender nem definir “*pobreza*”, “*desigualdade*” e “*crescimento*” no seu contexto histórico e socioeconómico específico (por exemplo, como é possível compreender e definir desigualdade, muito menos medi-la, sem compreender os processos de diferen-

ciação e acumulação económica?); e terceiro, perde capacidade de previsão, ou gera previsões questionáveis ou mesmo absurdas.

Por outro lado, este tipo de abordagem, assumindo “*desigualdade*” como o único factor a determinar a “comunicação” (ou a “*taxa de câmbio*”) entre crescimento económico e pobreza, implicitamente requer uma economia fechada. De acordo com este modelo, dada a taxa de crescimento económico, desigualdade explica a distribuição do rendimento e, portanto, a pobreza. Em economia aberta, os termos de troca internacionais e as transferências internacionais entre economias, empresas e cidadãos afectam as dinâmicas da pobreza tanto ou mais do que a desigualdade interna na distribuição do rendimento. Aliás, Moçambique é um bom exemplo deste problema, pois os elevados índices de ajuda externa (mais de 20% do PIB, financiando mais do que 50% da despesa pública e parte considerável da défice da conta corrente), a entrada das transferências privadas de cidadãos não residentes (US\$ 82 milhões em 2008) e a saída dos rendimentos dos grandes projectos minerais e energéticos (US\$ 680 milhões em 2008), devem jogar um papel fundamental na explicação do crescimento económico, da diferenciação e desigualdade, da distribuição e dos níveis de consumo.

No segundo tipo de abordagem, *o nível de pobreza é relacionado com a eficácia pró-pobre da estrutura do crescimento económico e da distribuição*. Por pró-pobre entenda-se mais igualitário. Portanto, esta classe de modelos pretende introduzir mais detalhe na relação entre crescimento e pobreza pois introduz a noção de que “*desigualdade*” é inerente ao tipo de estratégia económica e padrão de crescimento, isto é, é interna ao modelo. Comummente, este tipo de modelo identifica as estratégias mais eficazes para reduzir pobreza com as que se concentram no investimento em capital humano e respectiva infra-estrutura (escolas, centros de saúde, rede sanitária, entre outras) e no desenvolvimento agrário e rural, com ênfase nos pequenos produtores. Interessantemente, este tipo de modelo é sugerido tanto por um vasto leque de abordagens económicas e políticas estruturalistas e heterodoxas (populistas, dualistas, dependentistas, neo-keynesianos, anti-globalistas, neo-marxistas, etc.), que são focadas no combate à pobreza rural, desenvolvimento dos mercados internos, acumulação primitiva através do processo de industrialização e fortalecimento das ligações; como são defendidas pela ortodoxia neo-clássica que enfatiza a necessidade da neutralidade da estrutura de preços para garantir a revelação das vantagens comparativas e que argumenta a favor da limitação do papel do Estado à provisão de capital humano e estabilidade social e monetária como bens públicos.

Apesar da utilidade dos seus argumentos mais importantes e do seu contributo para relacionar desigualdade e natureza das opções e estratégias de desenvolvimento, as

abordagens do crescimento pró pobre são, tal como o primeiro tipo de modelo discutido, igualmente simplistas. Por um lado, assumem que um vasto leque de opções de política está disponível, de onde podem ser feitas escolhas com relativa facilidade e neutralidade, independentemente das relações dinâmicas entre agentes (seus interesses e capacidades de os articular politicamente), das ligações e pressões económicas e políticas (influenciadas pelos agentes e que exercem influência sobre eles) e das condições históricas concretas (domésticas e internacionais). Por outro lado, estas abordagens requerem um Estado capaz de fazer estas escolhas, mas não conseguem, ou não se preocupam em explicar de onde vêm e como se articulam e impõem os objectivos económicos e sociais do Estado. Portanto, o Estado, determinante na abordagem pró pobre, é assumido como externo ao modelo.

As abordagens pró pobre olham para a economia a partir de fragmentos isolados (por sectores, actividades, regiões ou grupos sociais), mesmo que de algum modo estes fragmentos estejam relacionados entre si. Por isso, não conseguem compreender nem captar: as dinâmicas de diferenciação económica, social e política e o seu impacto nas opções, conflitos e possibilidades de desenvolvimento; a subordinação formal e informal de diferentes actividades e formas de organização e integração dos mercados nos sistemas de acumulação, distribuição e reprodução; a unidade e as tensões e conflitos entre diferentes ligações e relações económicas e sociais fundamentais (entre a cidade e o campo, a agricultura e a indústria, a grande e a pequena empresa, o emprego e o auto-emprego formais e informais, a economia real e as finanças, a formalidade e a informalidade). Um dos reflexos destas tensões analíticas é o preconceito de que uma estratégia focada na agricultura e desenvolvimento rural é, por natureza (não por desenho), mais igualitária ou pró pobre do que qualquer outra, independentemente das dinâmicas reais de investimento, produção, comércio e distribuição e dos sistemas de reprodução social que existem e estruturam a agricultura, incluindo o acesso à terra, insumos, trabalho e mercados.

Em oposição ao discurso vago e ao enfoque das diferentes abordagens sobre o combate à pobreza, está emergindo um outro discurso, igualmente vago, sobre a produção de riqueza. O argumento é simples: em vez de focar a política pública no combate à pobreza, é preciso focá-la na produção de riqueza. Embora simplista e vago, este discurso reflecte a tensão real e profunda entre distribuição e acumulação de capital que resulta da discussão das dinâmicas de produção e de distribuição isoladas umas das outras. Como é que as pressões e dinâmicas distributivas se relacionam com as pressões e dinâmicas de acumulação de capital? Como é que o fluxo de recursos na economia (ajuda externa, despesa pública, investimento privado) e as instituições económicas (legislação, políticas, dinâmicas corporativas e organização social da produção) podem

ser consistentes com as pressões e dinâmicas distributivas e de acumulação de capital? Não é de estranhar, pois, que este novo discurso tenha emergido sobretudo, mas não exclusivamente, do empresariado privado nacional.

Portanto, está sendo criada uma dicotomia entre *combater a pobreza absoluta e gerar riqueza*. Terá, esta dicotomia, algum sentido real? Será que os conceitos pobreza e riqueza fazem sentido fora da análise de relações de classe, poder e conflito no quadro de padrões específicos de acumulação, distribuição e reprodução económica e social? Será que a pergunta “*combater a pobreza ou gerar riqueza?*” é útil e esclarecedora para fazer opções e análise de política pública? Será que a escolha que Moçambique tem que enfrentar é entre *produzir mais riqueza* (ou fazer a economia crescer mais depressa) ou *combater a pobreza* (ou distribuir melhor)?

Ou, alternativamente, a questão deve mudar para o estudo de como é que a produção e a distribuição ocorrem em relação com o desenvolvimento e organização social e técnica das forças produtivas sociais, no quadro de padrões específicos de acumulação e reprodução? Não serão *pobreza e riqueza* duas dimensões política e socialmente definidas do mesmo processo de acumulação, distribuição e reprodução, de tal modo que ambas são geradas não só em simultâneo mas em relação orgânica e dinâmica uma com a outra? Por conseguinte, ao invés de centrar a atenção meramente em observar, registar e descrever as taxas de variação da pobreza e da economia, não será mais importante e fundamental focar a análise incidir sobre as bases políticas, sociais e económicas desta simultaneidade e relação orgânica e dinâmica e sobre as relações de poder delas derivadas?

A temática da conferência situou-se no contexto deste debate. Especificamente, a conferência investigou e debateu três questões: padrões de acumulação económica e desafios de industrialização; abordagens e experiências de protecção social e sua relação com padrões de acumulação e reprodução; e vulnerabilidade, pobreza, desigualdade e processos políticos. Cada um destes temas continua em processo de investigação. Se, por um lado, a análise foi avançada, por outro lado, sobre muitas das questões chave deste debate existem apenas hipóteses e linhas de investigação.

Desta conferência resultaram cinquenta e uma comunicações (livremente disponíveis na página do IESE, www.iese.ac.mz) e três livros que contêm 22 artigos gerados a partir destas comunicações.

O livro “*Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*” contém sete artigos. Este livro analisa os padrões de industrialização como proxy para a compreensão mais geral dos padrões de acumulação económica em Moçambique e discute como é que estes padrões são estruturados pela natureza extractiva da economia. *Economia extractiva* é um conceito que inclui quatro componentes fundamentais: (i) a

economia não processa o que produz, exporta o que produz mas em forma primária, e importa o que consome em forma processada; (ii) por consequência, os mercados domésticos, as ligações internas e as potenciais dinâmicas de substituição de importações não se desenvolvem nem as exportações se diversificam; (iii) as classes capitalistas domésticas desenvolvem-se em torno de rendas improdutivas obtidas através da negociação de recursos naturais (terra, água, florestas, recursos pesqueiros e minerais) com capital estrangeiro, e aplicam essas rendas na aquisição e negociação de mais recursos naturais, em propriedade e especulação imobiliária ou no sector financeiro, e na infra-estrutura de comunicação e transporte, sendo as aplicações de capital feitas numa perspectiva de especulação financeira, facilitação do investimento em extracção de recursos naturais e ligações com o *interland*, reforçando assim a dependência em relação ao grande capital internacional e as dinâmicas dominantes de acumulação em vez promover a diversificação e articulação produtiva; e (iv) as vulnerabilidades, fraquezas estruturais e padrões de distribuição da economia mantêm-se e reproduzem-se ainda que a economia cresça aceleradamente. Portanto, a economia extractiva gera dinâmicas de crescimento acelerado mas com a produção, comércio, mercados, qualificações, acumulação e distribuição estruturalmente concentrados, com fracas ligações e vulneráveis.

Os primeiros dois artigos do livro são focados na caracterização deste modo de acumulação, com recurso extensivo à estatística nacional. Os restantes cinco artigos são focados nos desafios de mudança, com ênfase nos desafios da produtividade, diversificação e emprego. Estes artigos discutem globalização, finanças e mercados internacionais; desafios do desenvolvimento tecnológico, incluindo um artigo com estudos de caso sobre tecnologias específicas e outro, numa óptica antropológica, sobre comunicação móvel em Inhambane; desafios da produtividade agrícola em África; e, finalmente, um artigo sobre emprego rural decente e investimento directo estrangeiro baseado num estudo de caso em Morrumbala, província da Zambézia.

O livro *“Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique”* equaciona diferentes abordagens e debates sobre protecção social no contexto dos padrões de acumulação em Moçambique. O livro contém oito artigos que discutem o enquadramento institucional e económico da protecção social em Moçambique; a protecção social vista do prisma de dinâmicas de acumulação e reprodução do emprego, com um artigo sobre associativismo e emprego rural feminino em Chókwè, província de Gaza, e outro sobre a aplicação das transferências do trabalho migratório em Massinga, província de Inhambane; e a problemática dos subsídios e transferências com base na experiência do programa de subsídios aos alimentos e transferências para grupos sociais específicos (em Moçambique e África Austral). O

livro levanta uma questão de fundo para orientar futura investigação sobre protecção social, nomeadamente como é que as vulnerabilidades sociais estão ligadas aos padrões de acumulação. Esta questão conduz a outras: se protecção social se deve circunscrever a subsídios para grupos específicos; qual é a sustentabilidade e o custo/benefício social destes subsídios dirigidos; se existem experiências e opções alternativas que relacionem protecção social com a promoção simultânea da produção e do consumo (e, portanto, do emprego decente e sustentável); como é que as estruturas, as dinâmicas e as relações formais e informais dos mercados de capital, bens e serviços e de trabalho afectam e são afectadas pelas vulnerabilidades sociais e económicos, e que impacto têm nas opções de protecção social.

O livro *“Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique”* contém sete artigos, os quais discutem: (i) o discurso político oficial sobre pobreza com base na análise de discursos do Chefe de Estado moçambicano. Desta análise ressaltam dois aspectos fundamentais a saber, que o discurso político não define nem problematiza *“pobreza”*, focando no *“combate à pobreza”*, o que limita a definição deste combate aos preconceitos e pressupostos de momento e circunstância; que o discurso político enfatiza a mentalidade miserabilista (cultura ou mentalidade dos pobres) como causa central da pobreza, ao mesmo tempo que promove a ideia do enriquecimento pessoal. Os restantes artigos abordam várias dimensões da problemática da pobreza, discutindo factores estruturais, sociais e políticos, nomeadamente: a governação local (com um estudo de caso de Gorongosa, Sofala), a informalidade, a vulnerabilidade, a desigualdade e o *nexo* entre desenvolvimento da pobreza rural e a questão da terra (com um estudo de caso da África do Sul). Estes artigos demonstram que, ao contrário do discurso político oficial que responsabiliza a cultura miserabilista dos pobres pela sua pobreza, a pobreza tem raízes objectivas nas estruturas e dinâmicas políticas de acumulação, distribuição e reprodução que são historicamente construídas.

Cada um dos artigos e temas abordados nestes três livros pode ser visto como um ponto de partida para um ou mais projectos de investigação. Ao publicar estes três livros (e divulgar todas as comunicações da conferência através do seu website), o IESE pretende alargar o acesso ao conhecimento e ao debate e, por esta via, apoiar a continuação e aprofundamento tanto da pesquisa como do debate, dando assim o seu contributo para aumentar a relevância e influência da investigação social e económica em Moçambique.

Carlos Nuno Castel-Branco

Director do IESE

Abril, 2010

SECÇÃO I
PROTECÇÃO SOCIAL:
ENQUADRAMENTO
INSTITUCIONAL

1. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

Rachel Waterhouse e Gil Lauriciano

Introdução

Mesmo antes de se fazer sentir o impacto duma crise económica global, há um pensamento renovado em Moçambique sobre um papel mais amplo do Estado na protecção social. Os proponentes lutam de modo a convencer os outros do valor económico e social dum investimento mais alargado na protecção social. Isto vai contra o pano de fundo da resistência institucional, que a história política e económica de Moçambique acarreta.

Moçambique já era unido como uma nação sob o regime colonial português, desde o princípio do século xx. O governo colonial praticou um regime altamente extractivo, fornecendo pouco para o bem-estar social ou a para a protecção social. Um breve período de políticas marxistas-leninistas após a independência nacional em 1975 – quando o governo da Frelimo tentou ampliar os serviços sociais básicos em todo o país – foi rapidamente superado pelo colapso económico e pela guerra, seguido por um rígido exercício de poder pelo estado sob ajustamento estrutural.

Um pensamento renovado coerente e abrangente sobre um papel mais amplo do Estado no fornecimento duma Protecção social dos seus cidadãos é ainda emergente e controverso. Este artigo apresenta uma breve panorâmica do contexto político e institucional em que este debate está a ganhar importância.

Contexto histórico

Colonialismo, guerra e emergências

As percepções em Moçambique sobre o papel do Estado na prestação de protecção social são influenciadas por uma dura experiência colonial na qual o Estado pouco provia, no respeitante ao bem-estar, a qualquer dos povos indígenas. O governo colonial português praticou um regime altamente extractivo, não só explorando os recursos naturais mas também os recursos humanos: exportando mão-de-obra masculina para a África do Sul e para a então Rodésia bem como recrutando trabalho forçado para plantações e outras obras na posse de estrangeiros. A educação e os cuidados de saúde, nessa época, eram em grande parte fornecidos através da Igreja.

Apesar da sua política de “assimilação”, em que determinados africanos – principalmente aqueles que colaboravam com a administração portuguesa – tinham acesso privilegiado às escolas oficiais e às universidades, as autoridades coloniais portuguesas contiveram qualquer desenvolvimento duma classe média moçambicana. Na altura da independência nacional, apenas um pequeno punhado de moçambicanos tinha alcançado o ensino superior.

Assim, quando a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) tomou o poder na Independência, uma das suas principais preocupações foi construir o capital humano do país. Guiados pela política marxista-leninista, o objectivo da Frelimo era o de promover um crescimento rápido e desenvolvimento. O Estado desempenharia um papel de liderança através de planeamento social e controlo centralizado da economia. A indústria seria o motor do desenvolvimento, com o sector agrícola fornecendo a matéria-prima necessária e trabalho em seu apoio. Juntamente com o êxodo de funcionários portugueses, técnicos e empresários, a Frelimo levou a cabo uma nacionalização generalizada – de tudo, desde a indústria em grande escala a explorações agrícolas comerciais e lojas de barbearia.

Os primeiros anos de Independência viram uma expansão maciça do Estado na prestação de serviços sociais, particularmente dos cuidados de saúde e educação. Escolas e centros de saúde operados pela igreja foram assumidos pelo Estado, tendo sido retiradas muitas barreiras ao seu acesso e o Ministério da Saúde organizou campanhas gratuitas de vacinação em grande escala, para imunização das crianças. A produção agrícola foi fortemente subsidiada, no entanto, o investimento estatal cedo demonstrou ser ineficiente e um sector insustentável da empresa agrícola estatal.

Na sua tentativa de planeamento socioeconómico, o governo criou “aldeias comunais” em muitas partes do campo – com a ideia de que, se as pessoas se estabelecessem

num lugar, a prestação de serviços como saúde e saneamento seria mais fácil. A reinstalação em aldeias comunais, porém, logo começou também a assumir um significado político-militar, à medida que se espalhava a insegurança no campo.

Com um capital humano extremamente baixo dentro do país para substituir o êxodo dos portugueses com formação, as tentativas falhadas de gestão económica fortemente centralizada e a hostilidade dos países vizinhos como a África do Sul do *apartheid* e a Rodésia do Sul, que apoiaram a insurreição armada em Moçambique, levaram rapidamente o país para uma crise económica e a guerra. Esta guerra bem como os deslocamentos maciços da população, juntamente com os desastres naturais, por sua vez, causaram repetidas crises de fome durante toda a década de 1980. Socorros de urgência em larga escala começaram a definir um padrão de apelo e de resposta, que continua a influenciar a cultura institucional, quer do governo quer dos doadores em Moçambique. Ou seja, há uma persistente tendência para responder à extrema vulnerabilidade transitória com medidas de emergência – enquanto a vulnerabilidade e a pobreza crónicas e a longo prazo se encontram pouco analisadas e escassamente tratadas.

Reconstrução pós-guerra e crescimento

Na altura em que foi assinado o acordo de paz, em Outubro de 1992, entre a Frelimo e a “Resistência Nacional Moçambicana (a oposição Renamo), o país parecia um arquipélago onde viajar entre um centro urbano e o próximo só era possível por via aérea. Uma guerra devastadora de 16 anos tinha enviado cerca de quatro milhões de pessoas para o refúgio nos países vizinhos, ao mesmo tempo em que outras centenas de milhar foram deslocadas internamente. Quase todas as estradas e pontes tinham sido destruídas tal como mais de um terço das escolas e centros de saúde.

O processo de paz, resultando pela primeira vez em eleições democráticas multipartidárias no país em 1994, acompanhou um processo mais amplo de liberalização política e económica, incluindo as reformas económicas dirigidas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Este processo começou no final dos anos 80 com um Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), destinado a travar a inflação galopante e a levantar a economia através duma rigorosa restrição de despesas públicas, privatização de empresas e de propriedades estatais e restringindo o papel do Estado. Por esta altura, Moçambique estava dependente da ajuda estrangeira para a maior parte do orçamento do Estado, bem como da ajuda de emergência, uma tendência que apenas se intensificou com as enormes exigências de reconstrução pós-guerra.

A política económica pós-guerra em Moçambique centrou-se inicialmente na reconstrução e cada vez mais na redução da pobreza através do crescimento económico.

O PAE e seu enfoque na estabilização económica deram forma ao Plano Nacional de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA (PRSP do país), com o primeiro PARPA compreendido entre 2001 a 2005, e o PARPA II aprovado em Maio de 2006, cobrindo o período de 2006 a 2009. A principal focalização das políticas do PARPA 2006a foi e continua a ser a promoção do crescimento económico, através da liberalização do mercado, restrição fiscal e melhoramento do ambiente para o setor privado.

Dados nacionais sugerem que o primeiro PARPA desfrutou de sucesso considerável.

Comparando os dados da Primeira Avaliação Nacional da Pobreza, de 1996-97, com os dados da "Segunda Avaliação Nacional da Pobreza", de 2002-03, mostram uma redução impressionante na incidência nacional da pobreza. A pobreza absoluta (o número de pessoas que vivem com menos de USD \$1.00/dia) decresceu de 69% da população para 54% durante este período. Uma análise mais aprofundada do Ministério do Planeamento constata que as desigualdades nos rendimentos aumentaram, mas só muito ligeiramente, o que sugere que houve uma redução de base ampla da pobreza.

O crescimento económico parece ser muito impressionante para o mesmo período: a partir de 1996-2002 a economia cresceu cumulativamente: 62% de acordo com estatísticas oficiais (Bruig et al 2005). Todavia, raramente se assinala que estes cálculos de crescimento se referem a uma base económica baixa e extremamente empobrecida no seguimento dos anos da guerra. Com efeito, na altura em que estes dados foram coletados, Moçambique ainda não tinha recuperado os níveis de produção anteriores à guerra.

Grande parte do “espetacular” crescimento económico na década após o fim da guerra pode ser atribuído à recuperação pós-guerra. Reconstrução de estradas e pontes, reabilitação e expansão das telecomunicações e redes de electricidade e recuperação ou reconstrução de infra-estruturas da saúde e da educação eliminaram gradualmente os vestígios da guerra, especialmente nas áreas rurais. A maior segurança física permitiu o ressurgimento da produção rural e do comércio. Apesar desta história de sucesso, há tendências preocupantes que auguram maleitas para a redução da pobreza no futuro. O debate acerca destas tendências contribuiu para novas reflexões sobre a protecção social.

Tendências das políticas e preocupações

Políticas PARPA e resultados

Apesar do seu impressionante historial de crescimento, Moçambique é ainda um dos países mais pobres do mundo, classificado em 175.º lugar, entre 179 países, no

índice de desenvolvimento humano da ONU em 2008². A esperança de vida à nascença é de apenas 42,4 anos (valores de 2006), a alfabetização de adultos é de 43,8%, enquanto o PIB *per capita* (medido em paridade de poder de compra – PPC) era de USD \$739/ano em 2006. Mais de metade da população vive ainda em “pobreza absoluta” e mais de um terço dos agregados familiares sofre de alta insegurança alimentar³. Por outras palavras, a pobreza absoluta continua a ser um problema crítico e a sua redução continua a ser uma prioridade formal das políticas para Moçambique.

O quadro fundamental das políticas para a resposta do governo à pobreza e vulnerabilidade é a Estratégia de Redução da Pobreza, o PARPA. Tal como os seus antecessores, o actual PARPA II centra-se na redução da pobreza através do crescimento económico e de economia de mercado liberal, na estabilidade fiscal e no papel do governo na formulação de políticas e na monitorização.

No entanto, o PARPA II reflecte uma visão mais matizada da pobreza do que o primeiro PARPA. Em contraste com o início da fase de ajustamento estrutural e retracção do Estado, o PARPA II inclui uma ênfase importante no papel do Estado na prestação de serviços sociais básicos. Há também um reconhecimento mais explícito de que a persistência da pobreza está intimamente ligada às causas profundas da vulnerabilidade, incluindo: níveis elevados de insegurança alimentar e desnutrição, aumento do número de órfãos e de crianças vulneráveis e de pessoas vivendo com HIV/SIDA (PVHS), exposição a catástrofes naturais recorrentes e discriminação baseada no género e em outros factores, tais como no estatuto HIV positivo.

No PARPA II, esta consciência traduz-se na preocupação em atender às necessidades específicas das sub-categorias de diferentes grupos sociais vistos como os mais vulneráveis à pobreza extrema, entre a maioria pobre da população. Questões de preocupação “transversal” identificadas no PARPA incluem segurança alimentar e nutricional, o HIV/SIDA e a desigualdade de género. Estes desenvolvimentos, no entanto, estão aquém duma análise abrangente da vulnerabilidade ou duma revisão da abordagem para a redução da pobreza.

A abordagem para a redução da pobreza é um assunto de debate em curso. Na política de diálogo entre o Governo de Moçambique e o grupo G19 de doadores que apoiam a implementação do PARPA II através de apoio orçamental directo, há preocupação com os actuais padrões e distribuição dos benefícios do crescimento económico. Alguns doadores argumentam que, imediatamente após a guerra, a pobreza extrema era tão generalizada que havia poucas oportunidades de se concentrarem nas necessidades dos “mais vulneráveis” no seio da imensa maioria pobre da população. Com um forte desempenho no crescimento e no aumento dos rendimentos, no

entanto, existe uma crescente preocupação com os enormes números – todavia não quantificados – que cada vez mais estão a ser deixados para trás.

Numa análise recente da redução da pobreza em Moçambique, o Banco Mundial identifica sérios obstáculos para a continuação da redução da pobreza de base ampla (Fox 2008). A redução da pobreza pós-guerra, argumenta, foi em grande medida impulsionada pelo crescimento agrícola com base na melhoria dos serviços básicos e ampliação da área de cultivo. As populações rurais pobres também aumentaram os seus rendimentos através da diversificação não só da produção agrícola como das suas fontes de rendimento, devido a actividades fora das fazendas ou a actividades não agrícolas. Os homens têm-se mostrado muito mais capazes em conseguir isto do que as mulheres, cujas oportunidades são particularmente limitadas por condicionalismos de trabalho, falta de formação e pela falta de recursos económicos.

Contudo, o aumento da produção agrícola através da expansão da área cultivada, argumenta o Banco Mundial, aproximou-se provavelmente do seu limite em termos de potencial para a obtenção de maior redução da pobreza sustentável de pequenos agricultores. O constrangimento crítico para o futuro é a resolução da baixa produtividade.

O estudo observa que os pequenos agricultores fundiários, que não são capazes de diversificar as suas fontes de alimento e de rendimentos tendem a ser os mais pobres. A vulnerabilidade a secas e a cheias pode deixar os agregados familiares rurais dependentes de culturas de subsistência sem alimento presentemente, e isso aumenta a sua vulnerabilidade para o futuro, já que são forçados a fazer reduções em todos os restantes bens, enquanto a desnutrição afecta a saúde, a produtividade e a escolaridade. Assim, o relatório conclui que “... surgem indícios de que um subconjunto de agregados familiares rurais, geralmente aqueles que se encontram em áreas mais remotas, estão a ficar armadilhados na pobreza” (Fox 2008: 13).

A falta de trabalho e de bens torna os agregados familiares rurais mais pobres especialmente vulneráveis a choques internos e externos, agravados pelo isolamento geográfico. Agregados familiares chefiados por mulheres encontram-se fortemente representados dentro deste “subconjunto”. O estudo afirma que as mulheres rurais pobres ou têm sido menos capazes de sair da agricultura ou de diversificar fora da produção de subsistência alimentar. Isto está a levar a uma crescente feminização da pobreza rural. Famílias com membros com deficiência, com uma alta proporção de dependentes e com chefes de família idosos encontram-se também predominantemente entre os mais pobres.

Investigações adicionais encontram evidência de desigualdades crescentes nos rendimentos tanto em áreas rurais como urbanas, com desigualdades particularmente

acentuadas emergindo em áreas urbanas, especialmente em Maputo (Boughton et al., 2006; Hanlon 2007; Chr Michelsen Institute 2007). A análise de dados de rendimentos rurais sugeriu que a partir de 1996-2002 todos os grupos de rendimentos experimentaram um aumento global no rendimento, mas 73% do aumento foi para o quintil mais rico, apenas 3% para os mais pobres e apenas 4% para o segundo mais pobre (Boughton et al., 2006, citado em Hanlon 2007).

Resposta à vulnerabilidade e pobreza crónica

A resposta das políticas à vulnerabilidade e evidência da pobreza crónica tem sido muito limitada até agora, para além de medidas a curto prazo para tratar das necessidades imediatas de grupos vulneráveis específicos. Não houve qualquer revisão significativa das implicações para as políticas económicas. Por exemplo, a resposta do sector agrícola para a insegurança alimentar e a pobreza crónica nas zonas rurais está englobada dentro do “Plano de Acção para a Produção de Alimentos” – PAPA, aprovado pelo Conselho de Ministros em 2007. Em resposta à baixa produção e produtividade na agricultura, o PAPA define objectivos ambiciosos para o aumento da produção alimentar para os próximos três anos. Isto será apoiado pela prestação de serviços públicos e melhoria do acesso ao mercado, de acordo com o Plano.

Todavia, o PAPA não demonstra indícios de análise socioeconómica dos produtores em Moçambique (99% dos quais são pequenos produtores) nem os diferentes constrangimentos que os diferentes agricultores enfrentam. Com a sua abordagem actual, o PAPA é susceptível de aumentar ainda mais as desigualdades, concentrando serviços e recursos nos agricultores em melhores condições, que já beneficiam de acesso ao mercado. Por outro lado, não existe nenhuma estratégia global para a construção da capacidade e resiliência da grande proporção de agregados familiares rurais pobres e vulneráveis e de pessoas que são marginalizadas ou às quais falta a capacidade de beneficiarem do mercado.

Política de protecção social

As políticas de protecção social têm sido, até ao presente, mais um contributo marginal do que um tema central da estratégia de redução da pobreza de Moçambique. Esta abordagem está relacionada com a história colonial de Moçambique e com a tentativa fracassada do governo, após a independência nacional, de prestar gratuitamente serviços básicos a todos os moçambicanos. Estes esforços desmoralizaram-se entre a guerra e a crise económica, levando por fim o governo a fazer uma mudança radical de um planeamento centralizado do estado para uma liberalização. Os subsí-

dios estatais foram retirados aos alimentos e à comercialização agrícola, tendo sido introduzidas taxas aos usuários dos serviços.

Para além do seguro social (regimes de pensões) para os trabalhadores, a protecção social foi limitada a respostas de emergência (distribuição de ajuda a curto prazo em face de crise ou de fome), registando-se um progressivo aumento do número de programas de assistência social estritamente dirigidos a grupos específicos, destituídos e vulneráveis. Um “Programa de Subvenção Alimentar” foi criado para dar assistência a pessoas carenciadas, deixadas sem meios de apoio quando as rações alimentares foram abolidas.

Existe actualmente um vasto leque de programas e projectos. Uma revisão recente do quadro de protecção social em Moçambique assinala “uma substancial gama de disposições estatais de protecção social, embora a cobertura seja limitada” (Johnson & Selvester 2006: 10).

Em 2007, o Governo de Moçambique aprovou uma nova Lei de Protecção Social, esboçando um sistema de segurança social concebido em três pilares. O primeiro pilar é fundamental para a protecção social, sob a direcção do Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), o segundo pilar é a segurança social no âmbito do Ministério do Trabalho e o terceiro pilar é constituído pelas iniciativas de protecção social complementar empreendidas por uma variedade de partes intervenientes, incluindo os sectores privados e voluntários. A assistência social é vista numa forma ampla e gerida separadamente da ajuda de emergência e de mitigação de catástrofes.

Existe algum compromisso no PARPA II no sentido de se expandir a cobertura da protecção social, embora através do seguro social, por um lado, e da assistência social, por outro. O reconhecimento da desigualdade de género como uma questão transversal sugere também uma preocupação com a equidade social, embora não existam medidas vinculativas para assegurar que a igualdade de género seja efectivamente promovida na prática. O PARPA II aloca recursos adicionais à protecção social, principalmente para a construção da capacidade institucional do Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), como o ministério que dirige a assistência social. No entanto, apenas 0,6% do total das despesas no âmbito do orçamento estatal se destina directamente à assistência social. Os compromissos existentes estão longe de serem políticas abrangentes de protecção social.

Para além do PARPA, políticas específicas e organismos institucionais foram criados em resposta aos instrumentos de direitos regionais e internacionais de que Moçambique é signatário. Assim, o Plano Nacional de Acção para Órfãos e Crianças Vulneráveis, aprovado pelo Conselho de Ministros em 2006, responde aos compro-

missos assumidos no âmbito da Declaração das Nações Unidas em 2001 e de outros instrumentos internacionais sobre os direitos da criança. Em 2006, Moçambique assinou a Declaração de Livingstone sobre os direitos dos idosos e desenvolveu um plano de acção nacional para a promoção destes direitos.

Embora Moçambique seja signatário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual reconhece a protecção social como um direito, esta não é, porém, tratada como tal no PARPA. Ao nível macro das políticas governamentais de protecção social, é ainda vista como um privilégio.

Arranjos institucionais para a protecção social

A divisão de responsabilidades institucionais dentro do Estado reflecte largamente uma abordagem linear para tratar a vulnerabilidade, através de diferentes programas de assistência a categorias estritamente definidas de grupos vulneráveis.

Segurança Social

O regime de segurança social (protecção social obrigatória) foi coberto quase exclusivamente através de dois sistemas paralelos do governo. Trata-se das pensões de reforma e prestações por doença e invalidez dos empregados do sector privado formal, que são cobertas pelo Ministério do Trabalho, ao passo que o Ministério das Finanças administra um regime semelhante para os funcionários públicos. A Lei sobre a Protecção Social, aprovada em 2007, incide sobre o quadro regulamentar para os regimes de segurança social e fundos de pensão privados. Presta pouca atenção a outros aspectos de protecção social. O Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS), o ministério com as principais atribuições na assistência social, argumenta que foram minimamente consultados na preparação da presente lei (Funcionário do MMAS, comunicação pessoal).

Para além da segurança social, os empregados do sector formal são também abrangidos por legislação que prevê normas mínimas para um salário mínimo, direitos de maternidade e de aleitamento para as mulheres e proíbe a discriminação contra pessoas vivendo com HIV/SIDA (PVHS). O emprego no sector formal, no entanto, representa apenas um pouco mais de 5% das actividades económicas da população adulta.

Assistência social

A responsabilidade geral pela assistência social recai sobre o Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS, criado em 2005), recentemente redefinido, e anteriormente era sobre o Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social MMCAS (desde

1999). O MMAS inclui a Direcção Nacional de Acção Social (DNAS), bem como a Direcção Nacional da Mulher (DNM) que supervisiona projectos específicos de assistência social destinados a mulheres vulneráveis. A DNM também detém a responsabilidade de órfãos e crianças vulneráveis (OCVs).

A DNAS é oficialmente responsável pelas políticas, coordenação e supervisão da acção social, enquanto o Instituto Nacional de Acção Social (INAS) é responsável pela implementação das políticas e programas. O INAS foi criado em 1997, substituindo o antigo Gabinete de Apoio às Pessoas Vulneráveis (GAPVU) dentro do Ministério das Finanças. O INAS tem delegações em todas as capitais provinciais e em algumas províncias tem duas delegações.

A divisão dos papéis e dos procedimentos de informação entre o MMAS e o INAS é complexa e bastante confusa. Ambos estão representados ao nível provincial, embora o MMAS também tenha representação ao nível distrital, ainda que com pessoal e recursos muito limitados. As delegações do INAS (19 no total) dependem directamente do INAS ao nível central, mas também mantêm comunicações com as Direcções Provinciais da Mulher e da Acção Social, responsáveis pela monitorização da implementação dos programas de assistência social. O INAS depende do MMAS no respeitante à representação política para o Conselho de Ministros, por exemplo. Porém, o maior programa executado pelo INAS, o Programa de Subvenção Alimentar – PSA (na verdade uma transferência pecuniária), é financiado pelo Ministério das Finanças directamente para o INAS e os fundos não vão através do MMAS⁴.

À parte o subsídio alimentar, o INAS executa uma série de outros programas de assistência social (INAS 2006). Estes são divididos em duas categorias. Os “Programas de Assistência Social” são destinados a pessoas carenciadas e incapacitadas para o trabalho e incluem o PSA; o Programa de Apoio Social Directo (PASD) fornece apoio material, geralmente sob a forma de alimentos básicos e materiais escolares para os indivíduos que necessitam de apoio imediato, incluindo pessoas com deficiência, crianças vulneráveis e sinistrados, e apoio institucional (orfanatos, p. ex.).

Os “programas de desenvolvimento socioeconómico” visam os destituídos com capacidade para o trabalho e incluem o Programa Benefício Social pelo Trabalho (BST), que proporciona oportunidades de ganhar rendimentos, ou seja, Geração de Rendimentos, fornecendo subsídios em dinheiro ou crédito para actividades individuais ou ao nível do agregado familiar, e o programa de Desenvolvimento Comunitário, que fornece ajuda económica para pequenas infra-estruturas como postos de saúde ou moinhos.

Além das disposições do MMAS, existe alguma assistência social através dos ministérios do sector, a qual é gerida por meio de arranjos separados e específicos de

cada ministério, particularmente os da Saúde e da Educação. Na Educação, a abordagem principal tem sido a de fornecer uma gama crescente de serviços sem encargos, tais como o fornecimento de livros didáticos e a remoção da taxa de inscrição. O apoio específico a OVCs está a ser testado. Na saúde, a abordagem tem-se centrado na isenção universal para categorias específicas de doença e de população (crianças menores de 5 anos, por exemplo).

Resposta de emergência à extrema vulnerabilidade transitória

Situações de emergência ou de crise relacionadas com factores climáticos e eventos tais como cheias, secas e ciclones são tratadas através duma estrutura institucional distinta: antigamente através do Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN), agora reestruturado como o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC).

O INGC está encarregado de recolher e avaliar informações sobre o potencial de catástrofe natural (informações hidrométricas, por exemplo) e de risco de vulnerabilidade (informações sobre a actual situação de segurança alimentar em áreas propensas a desastre, por exemplo). É responsável pela coordenação de operações de emergência, principalmente de insumos financiados por doadores, tais como alimentos e produtos básicos. O Plano de Contingência (2005-2009) estabelece três objectivos:

- reduzir a vulnerabilidade à fome devido à seca;
- reduzir perdas de vidas e de bens em consequência de catástrofes naturais como cheias e ciclones;
- minimizar o sofrimento causado por desastres naturais (INGC, não datado).

O INGC vê o seu papel não só como o de coordenação e implementação da resposta à vulnerabilidade transitória mas também o de prover, pelo menos em parte, a resposta à vulnerabilidade crónica em áreas rurais semi-áridas – a maior parte do sul de Moçambique – um papel que espera seja desenvolvido e expandido nos próximos 10 anos.

Questões transversais

O HIV/SIDA, a insegurança alimentar e a igualdade de género foram definidas como questões transversais que exigem uma resposta multisectorial (PARPA II). Um certo número de organismos e fóruns foram criados para assegurar a liderança e coordenação – com variados graus de sucesso.

A SETSAN, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional multisectorial, tem um mandato para coordenar todos os intervenientes (estatais e não estatais) em acções destinadas a garantir a segurança alimentar. Tem, contudo, um estatuto e autoridade limitados. Inicialmente, parte do então Ministério do Planeamento e Finanças, a SETSAN foi, posteriormente, transferida para o Ministério da Agricultura onde se encontra institucionalmente subordinada à Direcção Nacional da Agricultura (DNA): isto é, trata-se agora de um departamento dentro de uma direcção, dentro dum ministério. Até recentemente, a sua principal função era a de recolher informações sobre a vulnerabilidade à insegurança alimentar em áreas afectadas por catástrofe ou distritos do país propensos a catástrofe.

A SETSAN inclui um departamento de colecta de informação e um departamento das políticas (Unidade Permanente de Coordenação de Sistemas de Informação e a Unidade Permanente de Análise, Políticas, Plano e Monitoria). Cada um destes trabalha através de um número de subgrupos técnicos, os quais também deveriam servir como fóruns para a colaboração intersectorial. Até à data, o departamento de colecta de informação é visto como mais eficiente do que o departamento das políticas, que geralmente se considera ter limitada influência.

No entanto, existem alguns bons exemplos de colaboração multisectorial no âmbito da SETSAN, ainda que seja exactamente a coordenação. Os grupos de trabalho do departamento de informação da SETSAN incluem o Grupo de Avaliação de Vulnerabilidade (GAV) e o Grupo de Aviso Prévio, que fornecem dados fundamentais ao INGC. Também incluem a segurança alimentar e nutricional e o grupo de trabalho para o HIV/SIDA, SANHA, com representantes da INAS, o Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA (CNCS), e o departamento que lida com cuidados domiciliários do Ministério da Saúde (MISAU).

O SANHA supervisionou o desenvolvimento dum “Manual de Procedimentos” para auxiliar programas de protecção social e activistas, a fim de identificar a vulnerabilidade relacionada com o HIV/SIDA, com recomendações para as áreas de actividade relacionadas com a segurança alimentar e HIV/SIDA e fornecendo orientações sobre as informações de referência. O manual foi financiado pelo CNCS e testado pelo INAS, apresentando assim um bom exemplo das possibilidades de colaboração intersectorial.

O CNCS tem mandato para coordenar a resposta nacional ao HIV/SIDA, incluindo a prevenção, mitigação e cuidados, porém, muitos intervenientes vêem-no como tendo limitada influência política noutras instituições governamentais. Entretanto, a divisão dos papéis e responsabilidades tem sido pouco clara em relação ao

Ministério da Saúde, especialmente com a crescente ênfase na resposta nacional sobre o acesso ao tratamento.

Em termos de promoção da igualdade de género, o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), presidido pelo MMAS, tem mandato para coordenar acções em todos os sectores.

Apesar duma vasta gama de programas e mecanismos de coordenação, no entanto, a cobertura de iniciativas de protecção social é extremamente limitada e a coordenação, em muitos aspectos, continua fraca. Os regimes de pensões apenas abrangem os trabalhadores no emprego formal – menos de 5% do total da mão-de-obra – os quais são, além disso, predominantemente do sexo masculino. Regimes de assistência social financiados pelo governo alcançam apenas uma fracção da população que deveria ser elegível, de acordo com critérios de grupo-alvo. Arranjos institucionais continuam a estar fragmentados e há falta de diálogo sério entre os principais intervenientes, como o INGC, o MMAS e o Ministério do Trabalho.

Um estudo recente da SETSAN constata que, em geral, a assistência social não alcança os grupos mais vulneráveis da população, ou seja, pessoas sem quaisquer meios regulares de rendimentos (SETSAN 2007).

Potenciais benefícios da protecção social – experiência regional

Embora a cobertura ainda seja fraca e a coordenação limitada em Moçambique, a protecção social está a subir na agenda como um instrumento fundamental das políticas, não só aqui mas em toda a região. Existe uma crescente percepção de que as transferências sociais previsíveis (em oposição à ajuda de emergência *ad hoc*) poderiam ter grandes benefícios para ajudar a reduzir a pobreza, risco e vulnerabilidade.

Existe um conjunto de iniciativas dispersas de protecção social, mas crescentes, que provam este ponto. Estas incluem iniciativas para ajudar não só os destituídos pobres e incapazes de trabalhar mas também os destituídos pobres com capacidade para trabalhar.

No Lesoto, por exemplo, a Pensão de Reforma da Terceira Idade foi estabelecida em 2005 e fornece uma subvenção mensal. É inteiramente financiada através do orçamento nacional. A pensão é de carácter não contributivo e começou como um direito para todos os cidadãos com mais de 70 anos. Na prática, verificou-se que os benefícios se estendem para além dos reformados a outros membros do agregado familiar. Por um lado, reduz a dependência da pessoa idosa. Mais: num contexto de alta incidência de HIV/SIDA e onde muitas crianças órfãs e vulneráveis vivem com os seus avós, a pensão tem ajudado idosos com a tutela de crianças a garantir que estas tenham

acesso a cuidados de saúde e à educação (GdM, 2006b). De acordo com um estudo recente, cerca de 10 000 crianças em idade escolar ao nível nacional receberam algum apoio educativo do dinheiro das pensões (RHVP 2007). O Lesoto agora planeia reduzir a idade dos beneficiários a fim de incluir mais pessoas. A Suazilândia introduziu também uma pensão de reforma universal não contributiva.

As transferências sociais previsíveis mudam o poder de compra das faixas de rendimentos superior para os pobres. Na África do Sul, as transferências sociais reduziram o hiato da pobreza em 47 por cento. Dados do Inquérito Sul-Africano de Receitas e Despesas de 2000, entretanto, indicaram que uma plena cobertura da pensão de reforma da terceira idade, do subsídio por invalidez e do subsídio de apoio à criança reduziriam o coeficiente de Gini de 63% para 60%.

As transferências sociais previsíveis fornecem um estímulo para o crescimento económico. Permitem que os agregados familiares possam planejar com antecedência as poupanças e evitam que estes se vejam obrigados a recorrer aos seus principais bens produtivos quando há uma crise. Na Etiópia, após anos de repetidos apelos de emergência em resposta à seca e à fome, o governo, com o apoio dum empenhamento a longo prazo de doadores, instituiu o Programa Produtivo de Redes de Segurança. Isto inclui uma bonificação para as pessoas pobres participarem nas obras públicas. As obras públicas são planeadas em conjunto com a comunidade local e envolvem gestão das bacias hidrográficas, trazendo benefícios a longo prazo para toda a comunidade através duma melhor gestão dos recursos hídricos e fertilidade do solo. Isto está a ajudar a reduzir a vulnerabilidade e a aumentar os rendimentos a longo prazo.

Obstáculos a um programa abrangente de protecção social em Moçambique

Apesar de um crescente número de experiências regionais positivas no desenvolvimento de programas e políticas de protecção social abrangentes, estes empreendimentos ainda enfrentam muitos desafios em Moçambique. Estes incluem a falta de vontade política; a sensibilização e a análise acerca das causas limitadas, consequências e grau de vulnerabilidade; as potenciais vantagens económicas e sociais da protecção social; as barreiras institucionais; as limitações orçamentais e a percepção de risco político.

Resistência política

Os obstáculos a uma abordagem mais coerente e global para a protecção social em Moçambique incluem a falta de vontade política e uma visão comumente mantida por políticos e funcionários públicos superiores de que os pobres deveriam ajudar-se

a si próprios para sair da pobreza. Em parte, isto reflecte a herança colonial e a falta de tradição ou de experiência do Estado em desempenhar um papel na protecção social. Reflecte também um temor de que pessoas não merecedoras se tornem dependentes de esmolas – sugerindo uma limitada análise das causas da vulnerabilidade em Moçambique, bem como uma visão indiferenciada dos pobres que são e que não são capazes de trabalhar.

Houve especialmente resistência às transferências pecuniárias. Em 2007, por exemplo, o MMAS solicitou financiamento ao Banco Mundial para um programa de apoio aos OCVs. Este programa foi inicialmente concebido como um programa de transferências pecuniárias, mas o MMAS mais tarde retirou-as do programa justificando: “Ao reflectir, concluímos que uma transferência pode não ser aconselhável para os beneficiários, os pais poderiam beber o dinheiro, por exemplo, e as crianças poderiam adquirir maus hábitos através de acesso a dinheiro numa idade muito precoce” (presidente do Grupo de Trabalho OCVs, comunicação pessoal, 2007).

Do mesmo modo, apesar de avaliações positivas relativamente a um caso isolado de transferências pecuniárias para vítimas de cheias em 2001, financiadas pela USAID, o INGC argumenta que “isto foi um desastre”. Segundo o seu director, transferências em dinheiro não eram adequadas como medidas de socorro à emergência porque confundiriam as pessoas, que consumiriam o dinheiro em bens desnecessários em vez de o investirem sensatamente.

Limitações analíticas

Não há uma análise abrangente sobre vulnerabilidade no PARPA (como distinta da pobreza), ou sobre as suas causas estruturais e institucionais. Em termos gerais, os intervenientes do governo não são ainda bem versados nos argumentos económicos a favor da protecção social e, em certa medida, vêem isto como um luxo que só se estará em condições de ter após investimentos no “desenvolvimento”. Esta atitude é agravada pela falta de uma base de dados abrangente sobre a vulnerabilidade e o processo para a protecção social, pelos limitados conhecimentos técnicos dos funcionários do governo nesta área, e pela falta de conhecimento da experiência de outros países.

Consequentemente, existe uma enorme relutância em institucionalizar a protecção social como um direito, tanto do ponto de vista económico como por motivos políticos. No âmbito do modelo do PARPA, relativamente à redução da pobreza através do crescimento, não se atribui nenhum contributo à protecção social. Pelo contrário, esta é vista por muitos como uma diminuição das oportunidades de

crescimento, nomeadamente no que se refere à assistência social aos necessitados e impossibilitados de trabalhar.

O dilema é ainda reforçado pelos limites apertados das despesas com os serviços públicos e da massa salarial da função pública no âmbito dos acordos financeiros com o FMI, bem como a fraca solvência fiscal do governo. As projecções para as receitas fiscais sugerem que o Governo de Moçambique fica muito aquém de qualquer possibilidade de financiar, a médio prazo, serviços sociais essenciais com as receitas nacionais. Entretanto, a continuação da forte dependência na ajuda externa contribui para a circunspecção sobre a institucionalização de novas políticas, incitada pelo dinheiro de doadores, que pode ser retirado ou suspenso.

Barreiras institucionais

Os arranjos institucionais para a protecção social em Moçambique são “fragmentados e complexos” (Johnson & Selvester 2006). Existe uma distribuição ambígua de responsabilidades entre os diferentes ministérios e instituições subordinadas, enquanto existem rivalidades institucionais que, em certa medida, parecem inibir a coordenação.

Em termos de vulnerabilidade transitória provocada por desastres naturais, o Governo está a dar passos rumo a uma abordagem mais coerente baseada em preparação e mitigação a mais longo prazo, em vez de unicamente se basear na ajuda de emergência. Actualmente o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC) elabora anualmente um plano de contingência. O seu plano de cinco anos inclui compromissos para a melhoria da gestão dos recursos hídricos e para o apoio à diversificação das fontes de rendimento nas áreas semi-áridas do sul, a fim de reduzir a vulnerabilidade à seca e às cheias. Todavia, a forma como esta estratégia é coordenada com os outros programas e instituições governamentais responsáveis ainda não está clara. Esta questão parece reflectir um problema mais amplo de coordenação, pelo qual as intervenções de ajuda de emergência, das políticas agrícolas e das políticas sociais tendem a correr em paralelo e não de forma complementar. Note-se que o plano de reconstrução pós-cheias do governo em 2007, por exemplo, foi elaborado pelo INGC, mas aparentemente envolveu pouca consulta com o MMAS, o CNCS e outros intervenientes relevantes.

O MMAS é o ministério-chave que detém o mandato da assistência social. Apesar de um compromisso mais amplo do governo para construir a capacidade do MMAS, ainda é um ministério marginal nos planos e orçamentos do actual governo. Estes problemas institucionais são agravados por outros factores, incluindo a falta de capa-

cidade técnica para analisar e utilizar a base de dados para a formulação de políticas, planeamento e advocacia, bem como fracoss mecanismos formais de coordenação.

Novas oportunidades

Apesar de todas as dificuldades, vários factores sugerem que este é um momento crítico para a promoção duma abordagem mais coerente para a protecção social. Existe uma crescente preocupação com a vulnerabilidade e a pobreza crónica como um travão a longo prazo na redução da pobreza. O ambiente jurídico é bastante favorável e verifica-se um crescente número de aliados dentro do governo e de instituições parceiras preparadas para investir numa nova abordagem mais abrangente à protecção social.

Existe uma gradual compreensão de que uma redução mais significativa da pobreza exigirá um esforço mais concertado para enfrentar a vulnerabilidade extrema e de que a protecção social pode desempenhar um papel fundamental neste processo. Existe também uma emergente consciência de que a protecção social tem benefícios tanto económicos como sociais e estabilizadores.

Através dos mecanismos do PARPA (grupos de trabalho e do processo de Revisão Conjunta), o Governo de Moçambique e os seus parceiros estão a reflectir sobre a necessidade de abordar a vulnerabilidade. O grupo de Análise e Monitoramento da Pobreza, em particular, tem procurado reunir uma análise mais abrangente dos estudos sobre a pobreza e a vulnerabilidade que cobrem Moçambique, como uma base para políticas adequadas e respostas do programa. O Ministério do Planeamento e Desenvolvimento realizou trabalhos de modelação preliminar dos prováveis custos e benefícios económicos da expansão da protecção social. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) está a apoiar o MPD e o MMAS para a modelação económica de programas de protecção social.

O ambiente jurídico, teoricamente, é solidário com a protecção social. Moçambique é signatário da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos do Homem, a qual reconhece a protecção social como um direito, e é também signatário de uma série de outros acordos internacionais que ainda consagram este direito a grupos específicos, incluindo as declarações sobre os direitos da criança, os direitos dos idosos e igualdade entre os géneros. Um grupo informal de trabalho sobre protecção social, incluindo o MMAS, o INAS e um número dos principais doadores, está a actuar como um fórum de debate sobre o caminho a seguir. Muito significativamente, o MMAS iniciou o desenvolvimento de uma estratégia para a Protecção Social Básica para Moçambique. Isto oferece uma oportunidade crucial para desenvolver e construir consenso à volta duma visão mais abrangente da protecção social.

Em termos operacionais, existe um forte potencial para o aumento do apoio dos doadores – tanto no plano técnico como no financeiro. Em parceria com o INAS, por exemplo, a ONG internacional Help Age está a ajudar a expandir o actual programa de subsídio alimentar em dois distritos-piloto. Um dos objectivos é testar um novo modelo para alcançar beneficiários isolados a um custo mínimo (através de mecanismos baseados na comunidade) e outro objectivo é testar o potencial de alcançar OCVs como beneficiários indirectos. Os doadores estão, todavia, conscientes da relutância do governo em receber financiamento a curto prazo para compromissos de protecção social a longo prazo. O Governo britânico, através de seu Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), concluiu recentemente um acordo para apoiar, por um período de 10 anos, os planos do INAS para aumentar a escala do programa de subvenção alimentar.

A descentralização é outro factor a ter em conta. O processo de descentralização em curso em Moçambique apresenta excelentes oportunidades para gerir programas adequados de protecção social ao nível local. Abre a possibilidade de incluir medidas de protecção social nos planos de desenvolvimento distritais. O actual “Orçamento de Investimento Local”, destinado a financiar iniciativas de apoio à segurança alimentar e de emprego, também fornece um modelo para financiar programas de protecção social que contribuem para os mesmos fins.

Conclusões

No contexto de abrandamento do crescimento económico e de provas de que a redução da pobreza também está a sofrer um abrandamento ou pode ser revertida, o Governo de Moçambique está a tornar-se mais consciente da pobreza crónica e de que grandes grupos da população são incapazes de escapar à armadilha da pobreza. Isto está a levantar um maior debate acerca do que pode ser feito e promove uma reflexão renovada sobre a protecção social.

Existe uma série de iniciativas importantes. A nova Lei da Protecção Social incide fortemente sobre seguros sociais sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e tem muito menos a dizer sobre a protecção social básica. No entanto, o INAS já está avançado no desenvolvimento duma estratégia institucional para a protecção social.

A outro nível, o MMAS está agora a desenvolver uma estratégia nacional sobre protecção social básica. Isto proporciona uma excelente oportunidade para se obter um amplo consenso sobre uma visão mais ampla para a protecção social, que vise mais do que apenas um paliativo para os mais pobres dos pobres, mas que vise, sim, o apoio

a longo prazo na redução da vulnerabilidade, e que seja também parte integrante da estratégia governamental de redução da pobreza.

Muitos obstáculos persistem. Estes incluem limitações analíticas acerca das causas, consequências e grau de vulnerabilidade bem como os potenciais benefícios da protecção social; barreiras institucionais; limitações orçamentais; e percepção de risco político. Estas questões, porém, têm de ser abordadas, caso Moçambique pretenda desenvolver uma estratégia coerente para a protecção social, reduzir a vulnerabilidade, construir resiliência e efectivamente enfrentar o crescente desafio da pobreza crónica.

Notas

¹ Ministério de Planeamento e Finanças 2004.

² http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs MOZ.html

³ A prevalência de alta vulnerabilidade à insegurança alimentar em Moçambique é de 34,8% nos agregados familiares, dos quais 20,3% são classificados como altamente vulneráveis e 14,5% são classificados como muito altamente vulneráveis (SETSAN 2007).

⁴ Ver Johnson & Selvester 2006, for further details.

Bibliografia

- BLIN, Sarah. 2007. *Social protection and its relevance for local governance: a working pape*, CARE Mozambique, Maputo.
- BOUGHTON, Duncan e outros autores. 2006. *Changes in rural household income in Mozambique 1996-2002*. Ministry of Agriculture and Michigan State University, Maputo.
- BRUING, Maximiano, ARNDT, Channing e SIMLER, Kenneth. 2005. *Determinantes da Pobreza em Moçambique*. Ministério do Planeamento e Finanças, Maputo.
- Chr Michelesen Institute. 2007. *Social Relations of Urban Poverty in Maputo*. CMI, Maputo.
- FOX, Louise et al. 2008. *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in Mozambique's Growing Economy*. The World Bank, Washington DC.
- Governo de Moçambique (GdM). 2006a. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA II, 2006-2009*, versão final aprovada pelo Conselho de Ministros 02/05/06, GdM, Maputo.
- GdM. 2006b. *Plano Nacional de Acção para a Pessoa Idosa (2005-2010)*. GdM, Maputo.
- HANLON, Joseph 2007. “Is Poverty Decreasing in Mozambique?”, artigo apresentado na conferência inaugural do IESE, www.iese.ac.mz.
- JONHSON, Karen & SELVESTER, Kerry. 2006. *Mozambique, A Strategic Review of the Framework for Social Protection in – Mozambique*, DFID Maputo.
- Ministério do Planeamento e Finanças (MPF). 2004. *Pobreza e bem-estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional MPF*. IFPRI, University of Purdue.
- PARPA Joint Review 2007: HIV/AIDS Technical Working Group Aide Memoire.
- Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP). 2007. Social Transfers, RHVP.

2. MOÇAMBIQUE: PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE UM ESTADO FALIDO MAS NÃO FALHADO

António Francisco

Em algumas línguas de Moçambique não existe a palavra “pobre”. Um pobre é designado como sendo “chisiwana”, expressão que quer dizer órfão. Nessas culturas, o pobre não é apenas o que não tem bens, mas é sobretudo o que perdeu a rede das relações familiares que, na sociedade rural, serve de apoio à sobrevivência. O indivíduo é pobre quando não tem parentes. A pobreza é a solidão, a ruptura com a família... Nações inteiras se estão tornando “órfãs”, e a mendicidade parece ser a única via de uma agonizante sobrevivência. (Couto, 2009: 22).

Introdução

Este artigo aborda o tema da protecção social em Moçambique, em conformidade com o trabalho e pesquisa do seu autor, no âmbito das principais linhas de investigação do IESE. A protecção social é definida, neste texto, como o conjunto de mecanismos, iniciativas e programas com o objectivo de garantir uma segurança humana digna, libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da carência, sobretudo alimentar e profissional, seja acidental, crónica ou estrutural; 2) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica.

Duas expressões, na definição anterior, são particularmente relevantes: “segurança humana digna” e “dois medos”. Em vez de qualificativos meramente retóricos, tais expressões visam explicitar e qualificar a finalidade principal da protecção social. O hiato nos níveis de segurança humana digna, entre a população moçambicana e as populações no mundo com padrões de vida elevado, é testemunhado por inúmeros

indicadores de “quantidade” e “qualidade” de vida. Nas actuais condições de vida em Moçambique, um moçambicano comum desfruta de uma esperança de vida média à nascença – estimada em 47,8 anos (UNDP, 2009: 173) – metade do que vivem as pessoas nascidas em países de economia desenvolvida (salvo algumas raras excepções de economias subdesenvolvidas). Quanto à qualidade de vida, 75% dos moçambicanos vivem com um rendimento médio inferior a \$1,25 US dólares por dia e 90% com um rendimento inferior a \$2 US dólares por dia; o limiar oficial de pobreza é 54% (2000-2006) correspondente a um rendimento significativamente abaixo das duas linhas de referência internacionais (DNPO, 2004; UNDP, 2009: 173, 178). Isto significa, em termos qualitativos e quantitativos, que a afirmação segundo a qual a maioria da população vive, ou sobrevive, na precariedade está longe de ser exagero.

Neste artigo, a definição de protecção social apresenta uma dupla dimensão: ampla e restrita. Por protecção social ampla, entende-se o conjunto de aspectos, directa ou indirectamente, ligados aos direitos de cidadania, *de jure* ou de facto, dependentes do quadro institucional (político e jurídico) da sociedade. Por protecção social restrita, entende-se o conjunto de direitos parciais ou mesmo privilégios, conferidos a grupos sociais ou profissionais específicos, com o objectivo de prevenir, mitigar e gerir os efeitos negativos provocados por situações de vulnerabilidade, riscos e/ou rupturas na segurança humana.

Para que se possa compreender a protecção social em Moçambique, no seu sentido socialmente relevante e abrangente, é necessário que ela seja inserida no contexto do Estado e da economia nacional, considerados no seu tempo e espaço. Atendendo ao limitado espaço reservado a este artigo, não será possível aprofundar extensivamente a complexa teia de relações de interdependência, entre as dimensões ampla e restrita. Porém, se a importância da dupla dimensão da protecção social for aqui satisfatoriamente fundamentada o principal objectivo deste texto será alcançado.

O artigo está organizado em três secções, para além desta breve nota introdutória. A primeira secção apresenta o quadro conceptual da dupla dimensão da protecção social, considerado no contexto das instituições, ou regras de jogo, intimamente ligadas às liberdades negativas e positivas na sociedade moçambicana. A segunda secção gira em torno da questão principal tratada neste texto, de algum modo destacada no título: Se o Estado Moçambicano não é um Estado de Providência, nem um Estado Liberal, ou mesmo um Estado Falhado, no sentido convencional destes termos, então, que tipo de Estado é?¹ Sem se pretender desviar do principal foco do artigo, alongando a análise sobre as feições do Estado, o que se pretende é criar uma base mínima de análise crítica das abordagens e dos modelos actualmente influentes e

implementados. A terceira secção identifica desafios prioritários que o Estado Moçambicano precisaria de enfrentar, em termos de construção de um sistema coerente de protecção social e social relevante para a realidade moçambicana; um sistema suficientemente abrangente, inclusivo e capaz de reflectir o rico e complexo mosaico institucional da sociedade moçambicana. Que tipo de protecção social é possível conceber e perspectivar, a médio e longo prazo, no quadro de uma economia nacional convertida num bazar económico; um Estado mergulhado, há mais de duas décadas, numa situação de insolvência financeira extrema e crónica e um Governo cada vez mais incapaz de fazer as coisas básicas para as quais ele é necessário e foi instituído?

Antes de avançar para a primeira secção, uma breve nota sobre três aspectos: linguagem, fontes de dados e limitações do presente trabalho. Sobre a linguagem, ao longo do presente trabalho recorre-se a termos, raros na literatura académica, mas que se afiguram mais apropriados do que os conceitos convencionais para caracterizar a realidade em estudo. É o caso, por exemplo, de palavras como “falência” (Estado Falido) e “falhado” (Estado Falhado). A opção por novos termos tem seus riscos. Por um lado, o risco da opção de a nova linguagem e novos conceitos serem interpretados como presunção intelectual; pelo menos enquanto os novos conceitos não afirmarem sua operacionalidade e utilidade, analítica e metodológica. Por outro lado, como tem sido admitido noutras áreas de estudo e de pesquisa, a palavra “falência” assume por vezes certas conotações pejorativas.²

Quanto às fontes de dados e informação qualitativa para a elaboração do artigo, recorreu-se principalmente a fontes secundárias, nomeadamente artigos de pesquisa, relatórios e legislação oficial. Adicionalmente, sempre que se tornou pertinente, recorreu-se a informação produzida por órgãos da comunicação social e literatura de ficção, incluindo: crónicas, romances, reportagens jornalísticas, entre outras fontes. Estas fontes adicionais reúnem os melhores registos da memória colectiva moçambicana e principais testemunhos, na ausência de fontes primárias apropriadas, sobre aspectos da mentalidade e formas de consciência da protecção social prevalecte.³

A principal limitação deste trabalho está relacionada com o que, por opção metodológica ou falta de espaço, teve que ser excluído deste texto. Este artigo explora apenas um dos vários subtemas da comunicação apresentada à II Conferência do IESE de 22-23 de Abril de 2009 (Francisco, 2009a). Oportunamente, outros subtemas serão retomados, nomeadamente: 1) Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique; 2) Periodização e cronologia da evolução da Protecção Social em Moçambique; 3) Análise do modo como os textos constitucionais lidam com questões de Protecção Social.

Quadro conceptual

Esta secção apresenta sumariamente o quadro conceptual aplicado neste texto. A dupla dimensão da protecção social é fundamentada, nas suas ligações com a finalidade principal da protecção social (segurança humana digna e libertação dos cidadão de dois medos – insegurança e carência) e na especificação de critérios analíticos e metodológicos, para a identificação do domínio de cada uma das duas dimensões.

Não sendo este o espaço apropriado para se apresentar uma revisão extensiva da literatura, apenas dois pontos serão assinalados, na primeira parte desta secção. Um dos pontos sublinha os méritos dos principais sistemas de segurança social e programas de assistência social, implementados pelo Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais. O segundo ponto chama a atenção para um dos principais deméritos dos modelos de protecção presentemente dominantes e de algumas das críticas que motivaram.

Na comunicação que inspirou este texto foram identificadas algumas limitações teóricas significativas, com destaque para três abordagens: 1) Perspectiva dualista (considera a criação da riqueza separada da sua repartição – e.g. modelos económicos neoclássicos); 2) Perspectiva holística (considera a produção e distribuição submetidas à hegemonia da produção global capitalista – e.g. certos modelos neo-marxistas); 3) Perspectiva intervencionista (demarca-se das duas anteriores, promovendo a melhoria das instituições por via de mudanças conjunturais, através do orçamento público, moeda, sistemas de provisão solidária, entre outras; e.g. keynesianismo) (Francisco, 2009a).

Em vez de repetir ou alongar este texto em comentários, sobre abordagens gerais, de seguida centra-se a atenção nos méritos e deméritos dos sistemas de segurança sociais e programas de assistência social, como antecipação do quadro conceptual.

Superar o reducionismo, melhorando o realismo e abrangência

Existe actualmente um interesse crescente no tema sobre protecção social, incluindo na África Austral e Moçambique em particular. Neste âmbito, o termo “Protecção Social” começou a ser usado, com crescente frequência, também em Moçambique. O termo “protecção social” entrou no léxico dos discursos oficiais, através da aprovação da Lei n.º 4/2007 que estabelece o quadro legal da Protecção Social em Moçambique. Há anos atrás, vários autores individuais e agências internacionais já usavam o termo “protecção social”, para enquadrarem os sistemas de segurança existentes e as iniciativas e programas de assistência criados, em resposta a situações de vulnerabilidade, mitigação e socorro urgente a rupturas diversas, insegura-

rança alimentar e reprodutiva (Devereuz, 2006; Francisco e Paulo, 2006; Holzmann, 2009; Mabota, 2005; Quive, 2007; RHVP, 2007; UNDP, 1994; UNICEF, 2006; Waterhouse, 2007a, 2007b; Simão, 2008; Taimo and Waterhouse, 2007; Waterhouse and Lauriciano, 2009).

Na maioria dos casos, o termo protecção social tem sido usado quase exclusivamente como uma expressão nova e cativante; não desempenha função analítica, metodológica e operacional; não induz os investigadores, para já não falar dos políticos, governantes e técnicos, a reflectirem criticamente na efectividade dos modelos de segurança social que, implícita ou explicitamente, passam a ser assumidos como integrantes da categoria mais abrangente de protecção social. Mas antes de se avançar em comentários mais detalhados sobre certos deméritos, identificáveis nas abordagens e modelos mais influentes, convém começar por destacar o seu principal mérito, do ponto de vista deste artigo.

A distinção, neste texto, entre sistemas e programas é propositada; inspira-se na definição operacional de protecção social, seguida neste trabalho. A categoria de “sistemas de segurança social” contempla os mecanismos estruturantes, parcial ou integralmente inseridos no sistema formal de administração pública ou matrizes privadas (como seguros específicos, de saúde, trabalho, acidentes, viagem ou de vida); ou ainda mecanismos de ajuda mútua, redes comunitárias e esquemas informais. Na categoria de “programas de assistência social” consideram-se iniciativas, planos e projectos de mitigação de riscos, em resposta a situações de vulnerabilidade, ou mitigação de rupturas alimentares e de outros mecanismos do sistema reprodutivo.

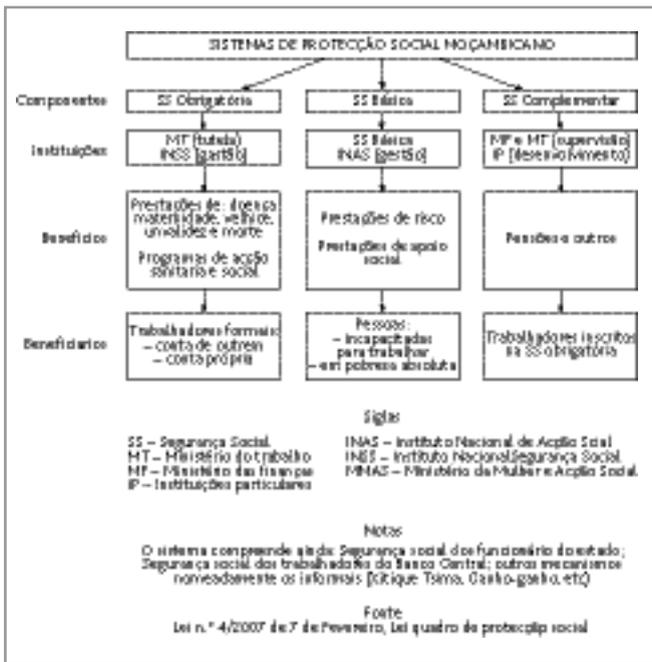
Sistemas de segurança social: méritos e deméritos

A classificação dos sistemas de segurança social, entre formais e informais, é um assunto que deveria merecer melhor qualificação e debate. Neste âmbito, esta classificação serve para realçar dois dos principais domínios, para a protecção social. Existem outros, como os mecanismos privados ou das famílias. Não significa que estejam coerentemente articulados entre si; são tratados como sistemas porque cada um deles faz parte ou representa relações sociais mais amplas, associadas à administração pública, aos mercados privados e informais, ou à organização familiar e comunitária. Contêm matrizes de protecção diversa, institucionalmente determinadas e estruturantes; assentam em relações de produção, de distribuição, troca e consumo específicas, complementares ou concorrenciais, entre si, tais como: trabalho assalariado, por conta própria, para auto-consumo, ou trabalho voluntário; mecanismos de entajuda informais, serviços prestados por entidades financeiras e bancárias.

O Glossário que acompanha o texto da Lei 4/2007 moçambicana apresenta a seguinte definição de protecção social: “é um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo á repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade”.

Uma análise, minimamente atenta e rigorosa desta definição e de suas aplicações, mostra imediatamente que o termo “protecção social” ainda é usado mais como uma palavra nova do que como uma expressão com implicações analíticas e operacionais. Não admira, que o conceito tenha sido praticamente abandonado, em subseqüentes operacionalizações da Lei 4/2007. Por exemplo, no Decreto n.º 53/2007, “Regulamento da Segurança Obrigatória”, a partir do próprio título, os velhos conceitos em torno da segurança social recuperam protagonismo na operacionalização das políticas. Seja porque a definição, acima citada, é demasiado generalista e pouco operacional; ou porque os autores não fizeram esforço, para avançarem além dos conceitos que vinham usando, o certo é que o termo “protecção social” não desempenha função analítica relevante. Em reconhecimento da discrepância aqui referida, o título principal da Figura 1 introduz a palavra “formal”, a fim de explicitar o que, no título que encabeça o organigrama, é deixado implícito.

FIGURA 1: Sistema de protecção social formal moçambicano



Fonte: CPIS (Centro de Informação em Protecção Social), 2009. Moçambique.
http://www.cipsocial.org/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=122#

A expressão, “sistema de protecção social moçambicano”, exagera na generalização e abrangência, comparativamente aos elementos contemplados no próprio organograma: componentes, instituições, benefícios e beneficiários. Relacionado com as três componentes, incluídas sob a categoria segurança social do decreto 53/2007 – Básica, Complementar e Obrigatória – verifica-se existirem apenas componentes principalmente formais, administrativos e legalmente constituídas. Apenas se identificam os Ministérios governamentais de tutela. Na prática, porém, as evidências disponíveis demonstram que os benefícios são ainda muito limitados e os beneficiários resumem-se a uma minoria da população moçambicana (Feliciano et al., 2008; Quive, 2007; Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2008a, 2009a; Ginja e McDonald, 1995; Recama, 2008).⁴

Não obstante existirem muitas e importantes limitações, o actual sistema formal moçambicano de segurança social é certamente melhor do que se nada existisse. Qualquer Estado com aspirações a tornar-se socialmente relevante procurará criar sistemas de protecção para os trabalhadores e cidadãos em geral, segundo modalidades e serviços administrativos legalmente instituídos. Se os Estados conseguem ou não alcançar tais aspirações, com maior ou menos sucesso, é um assunto a investigar. Seja como for, a despeito dos insucessos e fraquezas, do actual Estado Moçambicano, o seu esforço e propósito de criação de um sistema legalmente instituído merecem reconhecimento e apoio.

O grande desafio é saber, ou melhor, conseguir estabelecer um quadro legal assente num sistema formal, financeira e administrativamente, viável e sustentável; um sistema minimamente consistente com os princípios declarados, por exemplo, na Lei 4/2007: universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização; ou com outros princípios mais adequados á realidade moçambicana. Nas actuais condições de Moçambique, os referidos princípios estão longe de ser satisfatoriamente respeitados. Argumentar o contrário, perante tantas evidências empíricas a contradizê-lo, pode significar três das seguintes possíveis interpretações: i) Completa ignorância do sistema, sobretudo da sua exígua cobertura e fraca qualidade de serviços e benefícios; ii) Demasiada complacência para com as dificuldades, ou mesmo incapacidade do sistema formal conseguir articular-se ou integrar a maioria da população vivendo na informalidade; iii) Falta de critérios aceitáveis e consistentes com padrões de qualidades sobre segurança e dignidade humana.

Algumas destas três interpretações têm influenciado as políticas governamentais e investigações académicas, porque certas abordagens continuam a inspirar num antigo defeito analítico, marcadamente dualista ou dicotómico, que remonta ao período anterior à independência.

Recentemente, Walterhouse (2007a, 2007b) e Waterhouse e Lauriciano (2009) defenderam existirem dois obstáculos principais para uma protecção social moçambicana mais coerente e abrangente: a falta de uma abordagem adequada e a prevalência de um preconceito comum, entre os líderes políticos e burocráticos, ao considerarem que os pobres devem ajudar-se a livrarem-se da pobreza por si próprios. Em parte, defendem Waterhouse e Lauriciano (2009: 14), isto reflecte a herança colonial e a falta de tradição ou experiência do Estado em definir o seu papel na protecção social. Reflecte também receios dos líderes políticos de que as pessoas sem qualificação se tornem demasiado dependentes de ajudas. Na opinião destes autores, persiste uma análise limitada das causas da vulnerabilidade em Moçambique, bem como, uma ideia demasiado indiferenciada dos pobres, nomeadamente entre os habilitados e os não habilitados a trabalhar.

As cópias sucessivas e a transferência mecânica de modelos de protecção social ocidentais têm-se mostrado infrutíferas. As dificuldades ou, em certos casos, verdadeiro fracasso, das tentativas de transposição dos modelos de Estado de Bem-Estar ou de Previdência Social, que lograram relativo sucesso em países de economia desenvolvida, têm conduzido a iniciativas assistencialistas, grosso modo *ad hoc*, dispersas e ocasionais. São iniciativas visando fazer face a riscos, rupturas e vulnerabilidade extrema. Contudo, o maior desafio, o desafio mais importante que o Estado e as agências internacionais precisariam de enfrentar, tem a ver com a busca de alternativas eficazes para se procurar estabelecer sistemas formais institucionalmente inclusivos e abrangentes, ou adaptar e integrar os sistemas embrionários existentes, nos sistemas comunitários e informais socialmente relevantes para a maioria da população.

Programas de apoio social: méritos e deméritos

O crescente interesse pela protecção social, tanto em Moçambique como na região da África Austral, vai muito além do simples modismo de ocasião, resultante da grande influência que as agências internacionais e outras organizações da sociedade civil (OSC) exercem, nos debates e pesquisas, bem como nas políticas nacionais específicas de Moçambique. Programas, planos e projectos, nacionais e internacionais, não param de proliferar e reproduzir-se, com o objectivo de apoiar as pessoas, famílias e comunidades a melhor gerirem riscos e, em particular, apoiarem os mais vulneráveis e necessitados (Holzmann, 2009: 1).

Do ponto de vista deste artigo, o principal mérito dos programas assistencialistas é contribuir para a mitigação de riscos; ajudam a amenizar os efeitos e impactos negativos, resultantes da ruptura de circuitos produtivos e comerciais, que as insti-

tuições básicas da sociedade são incapazes de superar sozinhas; sobretudo em situações inesperadas e necessidade de socorro urgente. Enquanto certos programas são motivados por situações locais urgentes (calamidades naturais, regiões afectadas pela fome, epidemias, crise nutricional; ver referências na Tabela 1), outros são inspirados em experiências noutras partes do mundo, financiadas por agências internacionais, tais como: “redes de segurança social (social safety nets) e “transferências condicionadas de dinheiro (cash transfers) (Ehrenpreis, 2006; Fiszbein and Schady, 2009; Holzmann, 2009).

A generalidade dos programas assistencialistas, financiados por agências internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, desempenha uma função social digna de menção e apreço. Tais programas têm o mérito de ajudarem o Governo a evitar que o Estado Moçambicano se converta num Estado Falhado, uma forma de Estado caracterizada mais adiante.

A proliferação de programas assistencialistas, acima mencionada, tem gerado dúvidas pertinentes, quanto ao real impacto e à razão de existir tamanha proliferação de planos, estratégias, projectos e acções de intervenção (Acemoglu et al., 2001, 2003, 2004; Adam, 2005; Castel-Branco, 2008; Clemens, 2009; Easterly, 2002; Hamela, 2003; Hanlon e Smart, 2008; Heritage Foundation, 2009; Katjomuise et al., 2007; Macamo, 2006a, 2006b, 2008; Moyo, 2009; Feliciano et al., 2008; Francisco e Paulo, 2006; Sachs, 2005; Sen, 1999; Soto, 2002; UNDP, 1994). Estarão tais iniciativas a contribuir para a redução da pobreza, de forma mais eficaz e eficiente, do que aconteceria sem elas? A longo prazo, os impactos positivos da ajuda externa no tecido social são superiores aos impactos negativos, sustentabilidade, segurança social efectiva e melhoria das condições de vida das pessoas? Não será que tais iniciativas e acções fazem parte, como certos autores sugerem, de uma espécie de “indústria do desenvolvimento” de pseudo-soluções de desenvolvimento? Indústria, quanto mais não seja, pelos imensos recursos financeiros que alimentam pesados e dispendiosos mecanismos burocráticos, com eficiência e eficácia duvidosas, do ponto de vista da sua contribuição para a melhoria da vida das populações.⁵

Por muito bem-intencionados que sejam os actuais programas de assistência social, uma breve revisão da literatura, permite identificarem-se sérias dúvidas quanto à sua sustentabilidade financeira, mas não só. As principais dúvidas relacionam-se com o divórcio entre os referidos programas e o sistema de segurança social formal social, estruturante e previsível. A própria cobertura da população é extremamente fraca, quando se pretende avaliar o cumprimento dos objectivos estabelecidos nas principais leis e planos. Alguns exemplos bastam para

ilustrar este ponto (Recama, 2008; Cunamizana, 2009; Walterhouse (2007a, 2007b) Waterhouse e Lauriciano, 2009).

Devereux and Sabates-Wheeler (2004) e em particular Devereux (2006), no artigo “Social protection mechanisms in Southern Africa”, levantaram objecções e críticas importantes, sobre a aplicabilidade e sustentabilidade dos chamados “social safety nets” (redes de protecção social), (Word Bank, 1990, 1999; Holzmann, 2009). Os programas assistencialistas, implementados em países pobres como Moçambique, assentam em dispendiosos mecanismos de transferência de recursos financeiros; revelam fraca ambição política, em termos de cobertura da população em geral. Pouco têm avançado e melhorado em relação aos discursos iniciais da década de 1980, em torno do chamado “social safety nets” (redes de segurança social); centram-se em intervenções visando socorrer pessoas em riscos conjunturais, ajudam temporária ou ocasionalmente, com produtos pecuniários ou em espécie, em situações de extrema aflição. Em resumo, segundo a crítica, o problema principal com os programas de assistência social é não disporem de mecanismos previsíveis, protectores e estáveis, numa perspectiva duradoira e transformadora (Devereux, 2006).

A abordagem de Devereux and Sabates-Wheeler (2004; Devereux, 2006) é consistente com a perspectiva defendida neste artigo, principalmente quando defendem um maior esforço e empenho na criação de sistemas de protecção social digna para toda a população em geral, através de iniciativas e mecanismos preventivos e duradouros de riscos e transformadores das relações institucionais (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004: 8-11).

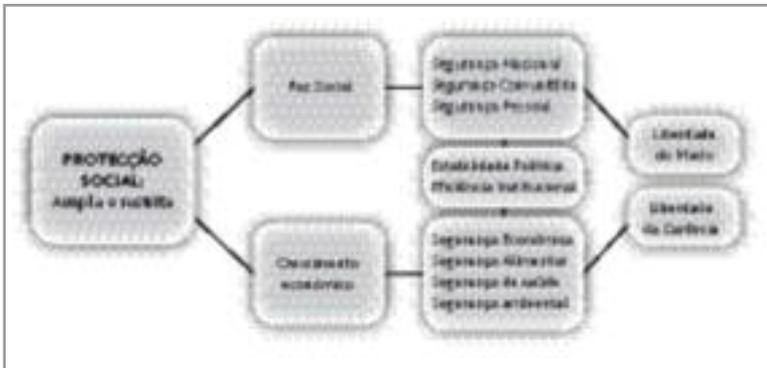
Contudo, existem pontos importantes de discordância, entre este artigo e os trabalhos de Devereux and Sabates-Wheeler (2004) e de Devereux (2006: 1-3). Na perspectiva deste artigo, o principal demérito dos programas assistencialistas é contribuírem pouco, por vezes mesmo nada ou muito mal, para que o Estado Moçambicano se liberte da falência crónica em que se encontra mergulhado. Nas actuais condições, mesmo que o Estado Moçambicano quisesse cumprir satisfatoriamente o princípio da universalidade, consagrado na Lei 4/2007 de protecção social, não teria recursos financeiros nem base económica para satisfazer tal objectivo. Este ponto será ilustrado ao longo deste trabalho, através de vários exemplos ilustrativos da falta de vocação e capacidade de empoderamento dos programas assistencialistas.

Protecção social, segurança humana e liberdade

A definição operacional de protecção social, apresentada no início deste artigo necessita melhor fundamentação, em termos epistemológicos e metodológicos, quanto

à relevância da dupla dimensão e dos critérios de alocação dos seus conteúdos aos seus respectivos domínios, amplo e restrito. Em parte, a definição operacional de protecção social remonta ao trabalho realizado há dez anos atrás, no âmbito dos dois primeiros relatórios nacionais de desenvolvimento humano (RNDH) em Moçambique. O RNDH de 1998 abordou a questão da transição da insegurança nacional para a segurança humana, representada por um gráfico⁶ similar ao da Figura 2 e dos dois eixos analíticos nela destacados: a) Paz social, a vários níveis: nacional, comunitário e individual; b) Crescimento económico, viável e sustentável, intimamente ligado ao desenvolvimento humano (UNDP, 1994; PNUD, 1998, 1999).

FIGURA 2: Quadro conceptual da protecção social



Finalidade da protecção social: libertar os cidadãos de dois medos

Ao rever a literatura contemporânea sobre protecção social, o conceito de segurança humana emerge, implícita ou explícita, como uma das referências conceptuais principais. O conceito de segurança humana, diferentemente de uma perspectiva sobre segurança territorial das nações, centra-se mais nas pessoas. Talvez seja por isto que a questão da segurança humana assume um lugar central na Organização das Nações Unidas (ONU), desde a sua criação em 1945 (UNDP, 1994).⁷

Em 1994, na Cidade de Nova Iorque, o PNUD, elegeu como tema principal do seu Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) a questão das novas dimensões da segurança humana. Identificou dois aspectos principais: a segurança contra a ameaça da fome, da doença e da repressão; a protecção das súbitas e maléficas rupturas nos padrões do quotidiano, quer nos lares quer nos empregos ou nas comunidades. Segundo o RDH de 1994, a segurança teve, desde sempre, duas grandes componentes: Liberdade do medo e Liberdade das carências (PNUD, 1994: 23-24). Esta linha de análise serviu de referência de enquadramento analítico, no RNDH de 1998,

em Moçambique. A questão identificada no Relatório global, sobre a transição “da segurança nuclear para a segurança humana” (PNUD, 1994: 22), foi analisada no RNDH1998, como transição “da insegurança nacional à segurança humana”.

A distinção da protecção em ampla e restrita terá fraco valor analítico e metodológico enquanto não for devidamente fundamentada em função da finalidade principal e do contexto institucional do conteúdo das relações sociais. Como se depreende da definição operacional, acima apresentada, é importante que a protecção social seja definida em torno da questão da liberdade. O foco na libertação dos dois medos, em vez de apontar para uma perspectiva pessimista, coloca em perspectiva um optimismo realista. Tanto as sociedades, em geral, como as pessoas individualmente, por mais fortes e confiantes que pareçam ou sejam, têm que lidar e gerir os seus medos, relacionados com a imprevisibilidade do futuro e riscos inesperados, no ciclo das suas vidas: nascimento, infância, adolescência, maturidade, velhice e morte.

Na II Conferência do IESE, Francisco (2009a) reconheceu a riqueza do conceito de liberdade, incluindo as reflexões e controvérsias que têm suscitado. Sem entrar em questões filosóficas e teóricas sobre o conceito de liberdade, também neste artigo se opta e procura usar da melhor maneira, os “Dois Conceitos de Liberdade”, propostos pelo filósofo inglês, Sir Isaiah Berlin (1969): “liberdade negativa” e “liberdade positiva”.

Coagir ou reprimir uma pessoa é privá-la de liberdade, “mas liberdade de quê?”, questiona Berlin (1969: 75-76), nos seus ensaios sobre liberdade. No lugar de uma discussão da história ou do sentido de mais de duzentos significados da palavra liberdade, registados pelos historiadores das ideias, Berlin considerou mais útil agrupá-los em dois conceitos. Sobre o primeiro, Berlin relacionou o termo “liberdade negativa” com o tipo de resposta dada à seguinte questão: “Em que área o sujeito (pessoa ou grupo de pessoas) deve ter liberdade de ser ele próprio a fazer aquilo pelo qual está mais capacitado, sem a interferência de outras pessoas?” O segundo conceito, “liberdade positiva”, questiona “O que ou quem é a fonte do controlo ou de interferência que pode conduzir alguém a fazer, ou ser, isto em vez de aquilo?”. As duas questões são claramente diferentes, se bem que as respostas muitas vezes se sobreponham entre si (Berlin, 1969: 76).

Os dois conceitos de Berlin estão longe de ser consensuais. Pelo contrário. Divergências surgem, em parte, por causa das ambiguidades de interpretação suscitadas pelos próprios conceitos de liberdade; por outro, os pressupostos e argumentos das abordagens e percepções ideológicas utilizadas, alimentam diferenças diversas.⁸

Independentemente das controvérsias filosóficas e ideológicas, os conceitos de Berlin são usados, neste artigo, por causa do seu papel inspirador de reflexões, análises

e investigações de situações empíricas novas, como as que aconteceram e continuam a emergir na realidade moçambicana. Só por mero preconceito ideológico, se pode entender a resistência de certos críticos, ao uso de conceitos (como os de Berlin) que, por enquanto, se mostram mais efectivos e úteis na análise das novas relações institucionais que têm emergido, nas décadas recentes. Esta percepção encontra apoio e ilustração na literatura jurídico-constitucional, onde as categorias de “liberdade negativa” e “liberdade positiva” têm desempenhado um papel operacional importante. Dois exemplos bastam para ilustrar a sua relevância actual, no contexto do discurso legal e dos direitos humanos. A Segundo Robert Alexy (1993, citado por Lima, 2009):

“A vinculação da liberdade geral com a dignidade humana é essencial e complexa... A eleição das alternativas de decisão implica a restrição da liberdade e somente há dignidade se houver essa concepção negativa de liberdade. Exercício jurídico de liberdade não é o exercício de uma liberdade positiva, como dever moral (ALEXY, 1993). Para a fundamentação da liberdade negativa deve haver uma razão suficiente, sob pena de não o sendo haver restrições arbitrárias (Alex, 1993)... Liberdade negativa é um princípio em si, independente da previsão legal. Conforme Alexy (1993) cita que Isaiah Berlin a liberdade é propriedade inalienável do ser humano” (Lima, 2009).

Outros exemplos podem ser encontrados nos documentos das agências da Organização das Nações Unidas (ONU), quando classifica os direitos humanos em três gerações: 1) “Direitos negativos” (direitos civis e políticos, consagrados nos artigos 2.º a 21.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem; garante a proibição de qualquer limitação da liberdade individual; 2) Direitos “positivos” (económicos, sociais e culturais) consagrados nos artigos 22.º a 27.º da Declaração, destinados a assegurar a justiça social, a satisfação das necessidades básicas do indivíduo e a sua participação nos aspectos sociais, económicos e culturais da vida; 3) Direitos “colectivos” afluídos embrionariamente no artigo 28.º da Declaração, consagrando o direito à ordem, nacional e internacional, capazes de tornar plenamente efectivos os direitos e as liberdades enunciados na presente Declaração. A Declaração dos Direitos Humanos estabelece, no seu Artigo 22: “ Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. (<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>).

Critérios de identificação do conteúdo da dupla dimensão

Não existe uma linha claramente delimitadora na proposta de classificação da protecção social segundo uma dupla dimensão. Contudo, para efeitos analíticos e metodológicos, é possível identificar um critério operacional para a alocação de instrumentos institucionais e referências literárias a uma ou outra dimensão, ou mesmo a ambas, simultaneamente.

A Tabela 1 reúne referências consistentes com cada uma das duas dimensões, apresentadas lado a lado, para melhor entendimento e articulação. O principal critério usado na alocação de referências a uma ou outra dimensão baseia-se na consideração da consistência com a substância epistemológica, metodológica e política, de cada dimensão.

A primeira coluna da Tabela 1 diz respeito à dimensão ampla; reúne documentos relativos ao quadro institucional, começando pelas Constituições da República, documento estruturante do Estado; outros diplomas jurídico-constitucional, políticos, económicos, sociais e culturais, cobrindo um período histórico de pouco mais de um século. Tanto os direitos consuetudinários como os direitos constitucionais estabelecidos, determinam se, quando, como ou que tipo de segurança as pessoas desfrutam, em todas as etapas do ciclo de vida humana (nascimento, infância, juventude, idade adulta, velhice e morte). Mais adiante, na última secção, serão apresentados exemplos concretos, ilustrativos de aspectos importantes actuais relativos à dimensão ampla.

A segunda coluna, na Tabela 1, diz respeito à protecção social restrita; reúne referências aos dispositivos legais e operacionais, relativos aos dois principais modelos referidos, nas breves considerações sobre a literatura, acima referidas: 1) Os sistemas formais de segurança social, dirigidos aos serviços públicos, para funcionários públicos e outros assalariados; seguros privados diversos, poupanças, crédito, fundos solidários, mutualidade para prevenção de riscos; 2) Programas de assistência social, dirigidos a grupos carenciados, vulneráveis e de risco, em situação de maior ou menor necessidade de apoio para amenizar os efeitos inesperados ou conjunturais de rupturas diversas, dos sistemas alimentares, de geração de rendimento e criação de mecanismos de segurança pública e individual.

Em ambas as dimensões, existem referências a relações consuetudinárias e reprodutivas, comunitárias e informais. No passado, as soluções para garantir segurança na velhice envolviam os mecanismos reprodutivos e demográficos; por exemplo, ter muitos filhos, para compensar a elevada mortalidade e garantir apoio familiar na terceira idade. Desde que o Estado moderno começou a ser construído, o sector público formalmente estabelecido passou a ser vocacionado para estabelecer mecanismos de segurança social. Tanto no período colonial como depois da independência, a postura geral do Estado

tem sido deixar que as famílias e comunidades criem e garantam os meios de segurança dos trabalhadores por conta própria e dos familiares.

TABELA 1: Quadro Definidor do Domínio da Dupla Dimensão da Protecção Social

Protecção social ampla	Protecção social restrita
<ul style="list-style-type: none"> • Direito consuetudinário – usos e costumes – solidariedade e ajuda mútua, no quadro dos sistemas de parentesco, clãs, linhagens, étnicas e tribos principais em Moçambique. • Orgânica do aparelho de Estado moderno colonial (Estado Novo) – constituição da república e leis complementares: Leis da terra, do trabalho, da migração. • Constituições Políticas: Monarquia Portuguesa, 1838; Republica Portuguesa, 1910, 1933; República Popular de Moçambique, 1975; República de Moçambique 1990, 2004. • Carta de Lei de 9.05.1901, primeira tentativa de sistematização da matéria de propriedade no Ultramar; documento doutrinário pelas inovações que introduziu (Coissoró, 1965: 402). • Em 1901: Acordo entre autoridades portuguesas e do Transvaal – Witwatersrand Native Labour Association (W.N.L.A), confere direito de recrutamento de 80 mil moçambicanos para as minas. • Planos de Fomento (1937-1974). • Língua Portuguesa com instituição estruturante da unidade de culturais e etnias diferentes. Viria a ser adoptada pelo Estado Soberano, em 1975, como língua oficial. • Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10.12.1948, art. 22 – direito á segurança social. • Constituição de 1975 – 1.ª República (1975-1990): Orgânica do Estado de Democracia popular; leis e decretos específicos que instituem formalmente a pena de morte e de chicotadas. • Plano Prospectivo e Indicativo (PPI). • Plano de Reabilitação Económica (PRE, 1987). • Plano de Reabilitação Económica e Social (PRES, 1990). • Planos de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). • Registo da memória colectiva, dos sonhos e desventuras, em obras literárias e análises políticas, como: Adamodjy, 2001; Craveirinha, 1980; Ba Ka Khosa, 1987; Jardim, 1976; Vasconcelos, 1999; Couto, 2003, 2005, 2009; Costa, 2003, 2008; Freitas, 2003; Saúde, 2000; White, 2002. • Política salarial e suplementos de vencimentos (Decreto 6/90) • Suplemento aos vencimentos, decreto n.º 6/90 de 27 de Abril, Ministério do Plano e Finanças. • Objectivos de Desenvolvimento o Milénio (ODM) – Aldeias do Milénio. • Mecanismos de compromissos dos parceiros internacionais do Governo, principalmente do FMI e do G19, garantindo estabilidade e previsibilidade financeira mínimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos comunitários e informais de poupança, trabalho colectivo e troca de mão-de-obra, fundos de solidariedade para eventos sociais (nascimentos, casamento, funerais e festas comunitárias) (Dava et al., 1998). • Regulamento Ultramarino da Fazenda, 1901. • Com o processo de urbanização, os recém-chegados, camponeses emigrantes, formavam associações, como meio de segurança e defesa sociais (Serra, 2000: 456-433). • Mecanismos comunitários de protecção específica: Xitique, Kuerthimela-Xitoco/Thóthôtho; Tsima; Yakulanhlana; Nossongo-nssongo; Kuphezana; Odjyana; Ossókela. • Vários programas de assistência social – Fundo da Acção Social para Trabalhadores Rurais (FAST, 1963). • Regulamentos diversos no período colonial referentes à previdência social para os funcionários públicos, com início em 1901); outros regulamentos para funcionários bancários, empresas públicas, militares e antigos combatentes. • Decreto 52/75 de 8 de Fevereiro, visando actuar o Regulamento da Fazenda de 1901. • Sindicatos (1966). • Programas da OIT, Banco Mundial, UN e outras agências. • Abono de Família (1976). • Programa de Apoio Nutricional de Leite, Óleo e Açúcar (LOA), entre o MISAU e a ACNUR de 25.07.1989. • Previdência social nas Forças Armadas de Moçambique (FADM), Decreto 3/86 de 25 de Junho. • Instituto Nacional de Segurança Social (INSS, 1988) • Ministério da Mulher e da Coordenação da Acção Social (MMCAS, 2000; MMCAS, 2005). • Estatuto dos Funcionários do Estado, 1996. • Assistência médica e medicamentosa, Decreto 21/96, para funcionários e empregados do Estado. • Instituto Nacional de Segurança Social 1989. • Ministério para a Coordenação da Acção Social, 1994. • Previdência e segurança social do deputado, Lei n.º 2/1995. • Programa de Subsídio de Alimentos, Geração de rendimento e de Desenvolvimento Comunitário do INAS. • Fundo de Acção Social Escolar – FASE, (Caixa Escolar), Decreto de 47/89 de Dezembro.

Fonte: Coissoró, 1965; Quive 2007; Ginja e McDonald, 1995; Newitt, 1997; Péllissier, 2000; Presidência do Conselho, 1973; Rocha, 2002; Serra, 2000; legislação diversa.

Depois da independência, uma das posições radicalmente diferentes assumidas pelo novo Estado, assentou na assumpção de que o modelo económico colectivista deveria fornecer a base produtiva para uma protecção social digna para a maioria da população. Após o reconhecimento do fracasso da estratégia colectivista, o Governo tem investido na maximização de benefícios das ajudas caridosas externas que mobiliza; recentemente, começou a equacionar a possibilidade de expandir a cobertura do sistema formal, fiscal e pensionista, aos trabalhadores por conta própria ou por conta de outrem, informais. Todavia, este processo acaba de emergir, no contexto da Lei de Protecção Social, aprovada há pouco mais de dois anos (Lei 4/2007).

Do acima exposto, pode-se concluir que é ao nível da dimensão ampla que se configura a protecção social macro nacional, institucionalmente promotora, transformadora e estruturante dos direitos e liberdades dos cidadãos. Por exemplo, no regime de administração colonial portuguesa, reconheciam-se três classes de cidadãos: colonos (do latim *colere*, “cultivar” – criados por circunstâncias económicas, com pleno direito de cidadania (Almeida, 1964: 103), assimilados (com alguns direitos de cidadania)⁹ e indígenas (sem nenhum direitos de cidadania).¹⁰

Neste contexto, a protecção social restrita, estruturou-se política e juridicamente, dentro do quadro amplo constitucional pré-estabelecido. De igual modo, o regime de partido único, estabelecido pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), introduziu critérios de cidadania radicalmente diferentes dos critérios observados no período colonial. Critérios que induziram a mudanças contraditórias no quadro institucional; umas em defesa da segurança e da dignidade, outras conducentes a novas formas de servidão (Hayek, 1976).¹¹

O mesmo se pode dizer do regime que emerge, na sequência do abandono do quadro institucional criado na 1.ª República, ao abrigo da Constituição moçambicana de 1975. Na 2.ª República, iniciada com a Constituição de 1990 e reafirmada pela Constituição de 2004, o Artigo 35 estabelece: “Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres...”. Na prática, porém, a implementação do direito de igualdade de todos os cidadãos, obedece a princípios e critérios discriminatórios, sustentados no uso discricionário dos conceitos de liberdade negativa e positiva. Dois exemplos ilustram bem este ponto, com indicações claras (que merecem ser aprofundadas, noutras oportunidades) sobre possíveis implicações para a configuração (oportunidades e constrangimentos) da protecção social, ao nível distrital e das localidades.

Os chamados princípios de “progressividade” e de “gradualismo” têm sido usados, pelos políticos e legisladores, para justificar a ausência de apoio à população em

situação de risco e de vulnerabilidade extremas (e.g. o “princípio da universalidade” consagrado pela Lei 4/2007), como a exclusão da maioria dos moçambicanos, do uso do direito de escolha dos órgãos de soberania e dirigentes locais, desfrutado apenas por uma minoria de cidadãos. Neste último caso, a nível autárquico, o direito de voto é desfrutado por um quarto dos moçambicanos, predominantemente urbanos, enquanto os restantes três quartos dos cidadãos, continuam privados do direito de escolha dos seus dirigentes locais (Francisco, 2008c).

Um outro exemplo está ligado aos direitos de propriedade dos cidadãos. Desde 1975, as três Constituições da República têm atribuído e reiterado o monopólio sobre a propriedade da terra, por parte do Estado. Aos cidadãos reservam-se direitos precários de uso e aproveitamento fundiário; direito precário, no sentido de nem tão pouco permitir a transmissibilidade comercial de títulos de terra (Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2009.^a; Hamela, 2003). Sobre a situação jurídica eclética e frágil, bem como as suas implicações na dificuldade de conciliação de interesses contrapostos, entre comunidades locais e o Estado, ver exemplos e argumentos de Caldeira e Nordine (2006), Sal&Caldeira (2006) e Cambaza (2009).

Em síntese, a dimensão ampla da protecção social, tanto pode configurar exclusão como inclusão dos cidadãos, dependendo do quadro legal e administrativo, na determinação estruturante que exerce nas relações sociais vigentes. Já a protecção restrita se apresenta principalmente reactiva, conjuntural, assistencialista, concebida geralmente para responder a contingências, riscos, rupturas e crises geradoras de vulnerabilidade, alimentar ou da segurança humana.

Estado moçambicano: falido, mas não falhado

O Estado e a economia, considerados como instituições principais na sociedade moçambicana, proporcionam a plataforma em que se alicerça a multiplicidade de matrizes da protecção social, concretizadas em mecanismos, iniciativas, programas e acções concretas. Para certos propósitos, os países são por vezes equiparados ou reduzidos aos seus respectivos Estados, sendo estes considerados representativos das suas respectivas sociedades. Se bem que este reducionismo seja conveniente, para certos fins analíticos, ou mesmo fins políticos de mais ou menos curto prazo, tal opção redutora pode revelar-se irrealista ou mesmo enganadora. Ela peca por ignorar a complexidade e diversidade múltipla da sociedade, no seu todo.

Se há país onde equiparar a sociedade ao seu Estado formal (assumido como unitário e indiferenciado) pode conduzir a graves incorrecções e deturpações da realidade, Moçambique é um deles (Geffray, 2002; Lesthaegue, 1989; Newitt, 1997;

Sousa Santos e Trindade, 2003). Seja como for, para efeitos deste trabalho, tanto a opção redutora como a mais abrangente e realista podem complementar-se. A opção redutora pode ser útil, quando se pretende compreender a natureza e o papel determinante do Estado, ao nível sobretudo das características específicas do actual Estado Moçambicano.

Definições operações fundamentais

Para o tema deste trabalho, a distinção entre os termos “falido” e “falhado” é crucial, do ponto de vista tanto analítico como metodológico. Sabendo que são termos susceptíveis à vulgarização, um esforço adicional será preciso, com vista a libertar estes conceitos da carga pejorativa derivada da linguagem vulgar do senso comum.

Definição operacional de “Estado Falido”

No contexto deste trabalho, o termo “falência” é usado para designar o tipo de Estado que se encontra em situação financeira falimentar, ou de insolvência e incapacidade de cumprimento das suas obrigações financeira.¹² Falência, quando aplicada ao Estado, significa incapacidade de honrar suas obrigações, por suas dívidas serem superiores às suas receitas, existindo pois um passivo superior ao activo.

À semelhança do que acontece com os empresários em nome individual ou sociedades comerciais, a falência dos Estados também pode ser classificada segundo diferentes categorias. Na prática, este tipo de classificação poderá confrontar-se com obstáculos específicos, se os líderes políticos e governantes optarem por complicarem o assunto, refugiando-se em argumentos ideológicos e políticos. Esta postura é frequentemente contrariada pelos líderes comprometidos com a competência e a integridade, em vez da mediocridade e desonestidade. Assim, a expressão “Estado Falido” (*Bankrupt – Failli*) é usada, neste texto, no sentido etimológico do termo (com origem latina) de falta, falhar e omitir-se. Estado Falido é aquele que não pode cumprir (por diversas razões) suas obrigações de pagamento, por estas serem superiores aos seus activos, nomeadamente às suas receitas orçamentais; situação de não cumprimento de obrigações líquidas, constante das obrigações básicas que legitime a sua existência e funcionamento.

Para que se possa equacionar, com o mínimo de realismo, um sistema de protecção social consistente com as actuais circunstâncias de Moçambique, pelo menos três das categorias convencionais de falência merecem ser consideradas: 1) Falência culpável (*Culpable bankruptcy – faillite coupable*): A que ocorre por imprudência ou má administração dos governantes e gestores da administração pública; 2) Falência

fortuita (*Fortuitous bankruptcy – Faillite fortuite*): Gerada por infortúnios casuais, nomeadamente calamidades naturais, inesperadas e fora do controlo do Estado; 3) Falência fraudulenta (*Fraudulent bankruptcy – Faillite frauduleuse*): Falência causada por dolo, engano ou corrupção; por exemplo, alteração dos dados de contas nacionais, contabilização de operações fictícias, ocultação de bens e de direitos, bem como operações por interesse privado em nome do interesse público (Rico, 2001: 113). Não sendo objectivo específico deste trabalho aprofundar cada uma destas categorias, o potencial analítico da sua distinção merece e justifica tratamento mais sistemático em próximas oportunidades.

Definição operacional de “Estado Falhado”

Quanto ao termo “Estado Falhado” também não existe uma definição consensualmente aceite. Na literatura o termo tem sido usado com diferentes propósitos; certos autores usam-no, com um sentido minimalista, ou um mínimo denominador comum; outros usam-no numa perspectiva mais maximalista ou substantiva.

O argumento de Cahen (2009), segundo o qual o Estado Moçambicano nunca foi um Estado Falhado, mesmo nos piores momentos da sua crise, assenta na perspectiva de Estado Falhado do sociólogo alemão Max Weber, como aquele que perdeu o “monopólio do uso legítimo da força”. A Wikipedia (2009c) considera esta definição de Weber, como aceitável no século XIX, mas pouco aplicável à situação actual.

Numa perspectiva mais maximalista, o Estado Falhado existe quando “as funções básicas do Estado deixam de ser desempenhadas” (Zartman, citado por Gorjão e Monteiro, 2008: 2). Esta perspectiva afigura-se mais consistente com a metodologia desenvolvida em torno do conceito que inspirou o chamado Índice de Estados Falhados (IEF). Desde 2005, a revista *Foreign Affairs* e o Fund for Peace (FFP) publica anualmente o IEF, um indicador agregado assente numa vasta gama de indicadores sociais, económicos, políticos e militares.

O que significa “Estado falhado”, na perspectiva do IEF? Significa um Estado que fracassa em vários aspectos, com destaque para a perda do controlo físico do seu território ou o monopólio na legitimidade da força. Mas para além da perspectiva minimalista, no caso específico do IEF, outros atributos são tomados em consideração, incluindo a erosão da autoridade legítima para a tomada de decisões colectivas, incapacidade de fornecer serviços públicos razoáveis, incapacidade de interagir com outros Estados, como membro pleno da comunidade internacional.

Rotberg (2009) defendeu recentemente ser necessário aprimorar o sentido do termo Estado “falhado”, para que se torne mais útil, mais preciso e mais diferen-

ciado da actual ideia popular ou vulgar sobre Estado Falhado. Segundo este autor, em vez de juntar países numa base qualitativa, a designação de Estado Falhado devia distinguir de forma precisa os países realmente em risco. Rotberg (2009) propõe ainda que o termo designe características específicas, em vez de evocar um sentido amorfo de disfuncionalidade. Os Estados Falhados têm duas características definidoras principais: 1) fornecem muito poucos serviços e bens políticos aos seus cidadãos, em termos de quantidade e qualidade; 2) perderam o monopólio sobre o recurso à força.¹³

Breves antecedentes do Estado Falido

Não é função, nesta breve e elementar exposição do problema da protecção moçambicana, esboçar uma retrospectiva extensiva sobre a origem e evolução histórica do Estado Falido em Moçambique. Tal assunto será objecto de um trabalho específico, relacionado com a periodização e cronologia da dupla dimensão da protecção social moçambicana. Aqui, o que vale a pena referir sobre os antecedentes mais remotos e contextuais das matrizes de segurança e protecção social, pode ser resumido em três parágrafos.

Moçambique, como Estado moderno, constituído por quatro elementos principais – território, povo, estado e bem comum – tem a sua origem na definição do primeiro destes elementos: o território que passou a ser reconhecido internacionalmente como Moçambique. A configuração geográfica e grande parte da composição demográfica actual nasceram em Maio de 1891, com a delimitação definitiva das fronteiras actuais, com os seis países vizinhos: Tanzânia, Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, África do Sul e Suazilândia e ainda a extensa costa marítima do Oceano Índico (Newitt, 1997: 291-342; Péliissier (2000: 144). Desde então, Moçambique passou a dispor de dois dos quatro elementos fundamentais de um Estado-nação: território (com 799 380 km² de superfície) e um povo plural, com sua composição demográfica, étnica, social e cultural.

Nos 118 anos passados, as mudanças nas feições do aparelho estatal anteciparam sempre processos específicos de diferenciação na produção e distribuição da riqueza, com impacto directo na natureza e forma de segurança humana proporcionada aos cidadãos. Iriam ser precisos 84 anos para que a construção do Estado-nação, iniciada na última década do século XIX, com a definição dos acima referidos dois dos quatro elementos fundamentais – território e povo – pudesse começar a lidar com os dois últimos elementos, de forma radicalmente do período histórico anterior.

Em 1975, o Estado colonial, responsável pela organização e pelo controle social, na perspectiva Weberiana, com o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal) cedeu lugar à edificação de um Estado Soberano com direito de gerir o bem comum com independência da lógica dominante portuguesa. Desde 25 de Junho de 1975, o novo Estado, presidido por Samora Machel, passou a poder construir uma nova identidade para um cidadão, como escrevera Craveirinha (1980: 18), vindo “... de qualquer parte / de uma Nação que ainda não existe”. Uma nova lógica constitucional, nova “cartográfica” identitária, com novos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos; nova organização e administração pública; novo tipo de repovoamento populacional e reestruturação da economia nacional.¹⁴

Nos últimos 34 anos, Moçambique tem procurado afirmar-se como um Estado-nação independente; todavia, na primeira década de independência, o processo de transição conduziu a economia nacional à falência; esta foi formalmente reconhecida em 1987, ano em que as Instituições de Bretton Woods foram solicitadas a socorrer Moçambique, a fim de se evitar o falhanço total do Novo Estado. Duas gerações de moçambicanos cresceram já sob o modelo económico tutelado pelo FMI, complementado por diversas transformações políticas e jurídicas, ao abrigo da Constituição de 1990. O Governo tem conseguido, sem dúvida, evitar que o Estado Falido se converta num Estado Falhado.

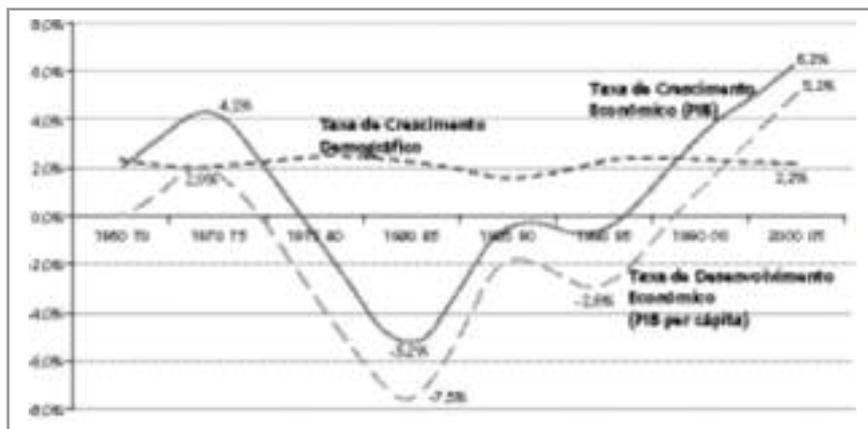
Falência do padrão de vida: menos economia gera menos social

Se Moçambique, por ocasião da independência, já integrava o grupo de países mais pobres do mundo, a sua posição exacerbou-se com o desastre humano, social e económico, registado na 1.^a República. “O efeito imediato da independência foi mergulhar Moçambique numa profunda recessão”, escreve Newitt (1997: 472). Cerca de meia dúzia de anos após a independência, a crise social e económica tinha atingido proporções tais que o Banco Mundial chegou a atribuir a Moçambique a classificação nada honrosa de país mais pobre do mundo (World Bank, 1990: 192; Newitt, 1997: 472; Abrahamsson e Nilsson, 1994, 1997).¹⁵

Sem mais economia é praticamente impossível garantir mais e melhor social. Isto só não se torna mais evidente, no caso de Moçambique, porque parte significativa da riqueza actualmente distribuída, ou investida em infra-estruturas e benefícios sociais, deriva de fora da economia nacional, doada pelos parceiros do Governo. Trata-se de uma outra característica distintiva do Estado Falhado, mas típica de um Estado Falido, susceptível de convencer certos políticos e governantes que a relativa estabilidade financeira do Estado assenta numa base sólida e duradoura. Os dois gráficos

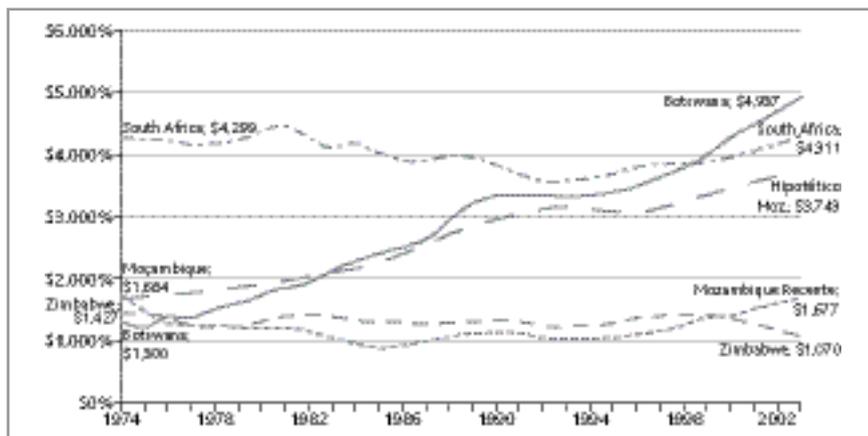
(Figuras 3 e 4), apresentados seguidamente, sumarizam a evolução de longo curso do crescimento e do desenvolvimento económico, cobrindo praticamente meio século da História de Moçambique.¹⁶

FIGURA 3: Evolução das taxas de crescimento demográfico, económico e do desenvolvimento, 1960-2005 (1996 como ano de base)



Fonte: Heston et al, 2002, PWT 6:1.

FIGURA 4: O que é que seria o actual padrão de vida em Moçambique, se a independência tivesse sido progressiva, 1994-2003 (1996 como ano de base, dólares internacionais^(*))



Fonte: Maddison, 2006

√(*) Geary-Kami dólar internacional.

A Figura 3 ilustra a falência do padrão de vida da população moçambicana; compara a evolução do tamanho da população (taxa de crescimento demográfico), do crescimento da economia nacional, representado pelo produto interno bruto (PIB) (taxa de crescimento económico), e do desempenho do padrão de vida, medido em produção total *per capita* em paridade de poder de compra – PIB real dividido pelo número de habitantes (taxa de desenvolvimento económico).

Resumidamente, o que mostra a Figura 3 de relevante, para a sustentabilidade de uma protecção social potencialmente digna? Entre 1960 e 2005 a população cresceu à taxa média de 2,2% e a economia nacional a 1,7% ao ano; ou seja, os moçambicanos produziram abaixo do mínimo necessário para evitar que o padrão de vida não regredisse substancialmente. Em quase meio século, Moçambique registou um desenvolvimento económico negativo (-0,3% ao ano).¹⁷

Após a introdução das reformas económicas do PRE, na segunda metade da década de 1980, Moçambique inverteu a tendência negativa, registada na 1.ª República (1975-1990). Porém, a recuperação ainda não foi e continua a não ser suficiente para ultrapassar a generalidade dos níveis máximos dos principais sectores económicos no fim do período colonial.¹⁸

Depois da destruição, lenta recuperação do padrão de vida

A Figura 4 apresenta a evolução da população de vida dos moçambicanos, em comparação com alguns países vizinhos, na África Austral. Primeiro, compararam-se os dados reais exibidos no gráfico. No início da década de 1960 a diferença de padrão de vida médio era (1 : 2,5) a favor da África do Sul; ou seja, o padrão de vida em Moçambique era 39% do da África do Sul. Em relação aos outros dois países, apresentados na Figura 4, o padrão de vida em Moçambique era 3,1 maior do que no Botswana e 1,5 maior do que na Rodésia (desde 1980 designado Zimbabwe).

Em 1975, Moçambique tinha registado uma diminuição para 33%, do hiato do seu padrão de vida em relação à África do Sul. Os outros dois países também conseguiram ganhos importantes, tendo praticamente eliminado o hiato em relação a Moçambique. Zimbabwe (Rodésia) ficou com padrão de vida quase igual ao de Moçambique e do Botswana, 87%.

Duas décadas mais tarde, todos os países vizinhos de Moçambique ampliavam o hiato no seu padrão de vida. Em 1995, Moçambique possuía 29% do padrão de vida da África do Sul, 83% do padrão do Zimbabwe e 31% do nível do Botswana; mas na última década, a situação inverteu-se radicalmente, a favor de Moçambique. Após estancar e reverter a tendência, em 2003, Moçambique já tinha recuperado e reduzido o hiato, encontrando-se a 90% do pico atingido em 1973; melhorou para um terço (34%) do padrão de vida do Botswana, país com o melhor nível médio entre os quatro países aqui comparados.

Quanto ao Zimbabwe, porque este país enveredou nas duas décadas passadas pela destruição da sua economia, Moçambique não só recuperou como ultrapassou o hiato perdido nas décadas anteriores. Desde o fim da década de 90, o cidadão

médio moçambicano passou a desfrutar de melhor padrão de vida do que o Zimbábueano.¹⁹

Entretanto, a Figura 4 apresenta também uma linha hipotética, correspondente à hipótese imaginária colocada por Francisco (2007c): Qual poderia ter sido o padrão de Moçambique, se o país tivesse enveredado por uma independência política economicamente progressiva, à semelhança do que aconteceu no Botswana, nas Maurícias e no Zimbábue (na primeira década de independência), ou ainda na África do Sul, depois da eliminação do *apartheid* em 1994?

Não obstante o carácter especulativo da questão anterior, a projecção hipotética, apresentada na Figura 4, permite estimar a dimensão da involução económica, causada pelas transformações políticas e económicas radicais e regressivas, às quais se adicionou uma guerra civil devastadora de 16 anos. Respondendo à questão anterior, concluiu-se que o padrão de vida dos moçambicanos estaria, na presente década do século XXI, próximo dos níveis actuais do Botswana e da África do Sul.

Na verdade, poderia mesmo estar acima deles, por uma razão. À semelhança do que aconteceu no Botswana e África do Sul, um crescimento económico progressivo em Moçambique poderia ter acelerado, mais do que inicialmente previsto pela Administração Portuguesa, no Plano de Fomento, elaborado pouco antes da independência. Bastaria que à vitalidade da base económica, desenvolvida na década anterior à independência, se adicionasse o efeito positivo da libertação e inclusão da iniciativa empreendedora dos empresários não-brancos, sobretudo a classe embrionária de negros emergentes, até então reprimidos e impedidos de competir em pé de igualdade com empresários portugueses, sul-africanos e outros.

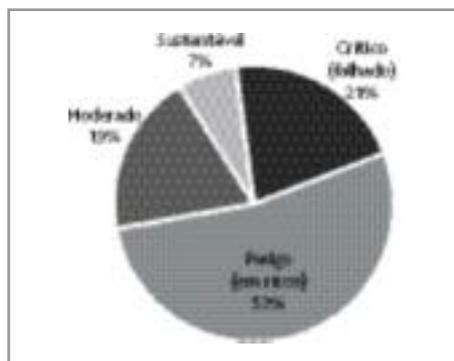
Porque Moçambique não é um Estado Falhado?

Desde 2005, em todas as edições anuais do IEF, Moçambique surge classificado no segundo grupo, imediatamente após o grupo em “alerta”, o grupo de Estados Falhados. Na recente publicação do IEF de 2009, Moçambique foi classificado na 72.^a posição, entre 177 Estados (Figura 5). Em 2008 foi classificado na 85.^a posição, significando ter registado uma ligeira fragilização e agravamento de risco. Cerca de um quinto dos países (38 países) foram classificados no grupo de Estados Falhados; 93 (incluindo Moçambique) como Estados em Risco; 33 países como Estados Moderados e 13 como Estados Sustentáveis.²⁰

Por que razão Moçambique não é um Estado Falhado? De forma resumida, os dados reunidos nos relatórios do IEF colocam Moçambique entre 74,8 pontos (2006) e 80,7 pontos (2009), numa escala de zero a 120 pontos. Segundo a metodologia do

IEF, acima de 90 pontos, o Estado entra na zona crítica, correspondente à categoria de Estado Falhado. Moçambique tem oscilado entre 89,9 e 60 pontos, a zona considerada de risco (“Aviso”) ou perigo potencial de passar para o grupo “alerta”. Assim, Moçambique encontra-se fora do grupo de Estados Falhados, mas também fora do grupo de Estados moderados (entre 59,9 e 30 pontos).

FIGURA 5: Classificação de 177 Estados no mundo, índice de Estados Falhados 2009



Fonte:www.fundforpeace.org

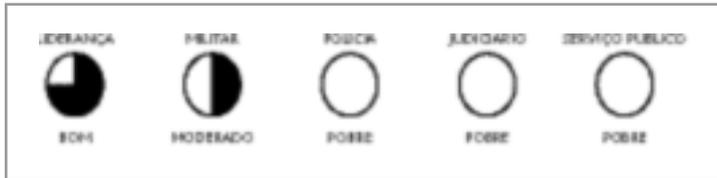
No conjunto de 12 indicadores incluídos na avaliação, a maioria dos indicadores relativos a Moçambique posicionam-se na zona de risco ou perigo; apenas um indicador (Refugiados e deslocados) é classificado como sustentável (menos de 3 pontos). Na zona de perigo estão também os indicadores de crescimento económico e de desenvolvimento.

Não obstante Moçambique ter registado taxas de crescimento económico, na ordem dos 7 a 8% (cerca de 5% de crescimento económico real), aproximadamente 90% dos cidadãos vivem com um rendimento inferior a US\$2 por dia e 75% vivem com menos de US\$1,25 por dia. A sua sobrevivência depende predominantemente da economia de subsistência, incluindo da economia informal precária. Enquanto isso, a sustentação financeira do Estado Moçambicano depende mais da ajuda externa do que dos contribuintes moçambicanos, o que faz com que o Governo preste mais contas aos doadores do que à sociedade moçambicana (Hodges e Tibana, 2005). A Figura 6 resume a avaliação qualitativa de cinco indicadores institucionais, nos relatórios do IEF. A liderança é considerada boa, porque é legitimada por eleições relativamente livres e justas.

Num sentido mais preciso e cirúrgico, para usar a expressão de Rotberg (2009), nada faz prever nos indicadores do IEF que Moçambique possa regredir para uma situação de Estado Falhado. Aliás, a metodologia do IEF não permite prever se algum

Estado poderá, ou não, mergulhar na violência e ruir ou cair no descontrolo completo. O que permite perceber – e se for tomado em consideração com seriedade já será bom – é que o Estado, neste caso Moçambique, enferma de importantes vulnerabilidades, suficientemente importantes e graves para que as autoridades não sejam complacentes com a actual situação, nem se deixem tomar por um optimismo beócio e complacência.²¹

FIGURA 6: Cinco Indicadores Institucionais do Estado, Moçambique 2006-09



Fonte:www.fundforpeace.org

Evitar o colapso, maximizando os benefícios da falência

O Governo Moçambicano tem conseguido evitar, contornar, por vezes mesmo *driblar* e distanciar-se do Estado Falhado. Mas isto tem sido conseguido mais pela via da maximização das potencialidades do Estado Falido do que da viabilização efectiva da economia nacional e do País em geral. Em certa medida, parte dos indicadores do IEF testemunham a situação de insolvência crónica de Moçambique, mas só parcialmente; a partir da metodologia do IEF a questão do Estado Falido só pode ser inferida indirectamente.

Pelo menos duas gerações de jovens moçambicanos cresceram num Estado que tem como fonte principal de viabilização financeira da sua actividade, a ajuda externa da comunidade internacional, representada pelo FMI e, nos anos recentes, o Grupo de 19 países que apoiam directamente o Orçamento do Estado. Segundo o seu *website*, o G19 contribuiu em 2008 com 386 milhões de dólares americanos. Em 2009 e 2010, comprometeram-se a contribuir com 485 e 472 milhões, respectivamente (PAP, 2009).

Salvaguardando as devidas diferenças, entre as empresas comerciais e os Estados, o significado da ajuda internacional monitorada pelo FMI, vai muito além do seu valor monetário. O FMI age internacionalmente como uma espécie de Banco Central dos Bancos Centrais; a entidade de socorro internacional, prestada aos Estados que a ele recorrem, depois de terem conduzido as economias dos seus países a situações falimentares descontroladas. Após ter mergulhado a economia de Moçambique numa insolvência profunda e incontrolável, a adesão do Governo

Moçambicano ao FMI representou a “bóia de salvação”, para que o Estado não se transformasse num Estado Falhado.²²

Volvidas cerca de duas décadas, duas gerações de jovens moçambicanos cresceram a ouvirem dizer que as medidas importantes do Governo – não as medidas simpáticas e populares, mas as mais radicais e impopulares; as que Castel-Branco (2008: 15) designa “atirar com as culpas para” – as medidas indispensáveis, visando estancar e reverter a crise económica e financeira, criada na 1.ª República, constituíram uma das imposições do FMI e do Banco Mundial (Abrahamsson e Nilsson, 1994, 1997; Abrahamsson, 2001; Adam, 2005; Castel-Branco, 1994, 1999; Francisco, 2002, 2003; 2005, 2007a; Osman, 2003; Hamela, 2003; Hodges e Tibana, 2005; Jardim, 1976; Hanlon, 1997; Mosca, 2005; Newitt, 1997; Pavia, 2000; Serra, 1993).

Aos jovens não se ensina que, à semelhança dos erros cometidos por banqueiros privados que os bancos centrais devem corrigir e regular, algo similar acontece quando os Governos de Estados soberanos gerem mal as suas economias e sociedades. Reconhece-se que a ajuda prestada pelo FMI tem duas componentes: financeira, destinada a apoiar a balança de pagamentos, e assistência técnica (Castel-Branco, 1999: 4). Este papel, de assistência técnica e monitoria da gestão do orçamento público, visa assegurar a estabilidade macroeconómica de curto prazo, tornando o ciclo de planeamento de médio prazo previsível e funcional, num ambiente de ciclos políticos de curto prazo, geralmente frágeis, imediatistas e imprevisível. O problema, todavia, surge quando o Governo circunscreve suas políticas públicas de desenvolvimento aos objectivos de curto prazo associados ao quadro de estabilização macroeconómica estabelecidos pelos parceiros internacionais. Por esta razão, entre outras, têm surgido críticas às políticas de desenvolvimento em torno de programas como o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Jeffrey Sachs, por exemplo, numa visita a Moçambique em 2006, criticou abertamente o PARPA, declarando-o uma “rendição à pobreza e não um objectivo a alcançar”. Se fosse um objectivo para combater efectivamente a pobreza, defendeu Sachs, seria mais ambicioso nas suas metas, uma vez que as actualmente metas (redução da pobreza em 9 ou 10% nos próximos 10 anos) podem ser alcançadas em menos tempo do que o que está determinado.²³

Desafios da protecção social num Estado falido

É revelador, para não dizer surpreendente, que os acesos debates em torno dos riscos de falência ou provável insustentabilidade dos sistemas de segurança social dos países desenvolvidos (ou seja, na lógica do IEF, os chamados Estados Moderados e Sustentáveis) não suscitem debates idênticos em Moçambique, um Estado não

Falhado mas Falido, profundamente mergulhado na insolvência financeira crónica e, por isso, incapaz de edificar um sistema de segurança social formal equiparável ao modelo de segurança social que tenta imitar e replicar, como se depreende do quadro legal recentemente estabelecido (Lei 4/2007 e Decreto 53/2007).

Nas sociedades mais desenvolvidas e ricas, partidos políticos e outros actores do mercado e da sociedade equacionam e confrontam múltiplas opções de reformas dos seus sistemas de Segurança Social, nomeadamente os regimes de pensões, visando assegurar a sustentabilidade financeira a longo prazo (e.g. até 2050); confrontam modelos alternativos de cálculo de captação de recursos, uns em que as novas gerações pagam pela aposentadoria da velha geração; outros em que cada geração acumula colectivamente o capital necessário para a sua própria aposentadoria, para não ser um peso financeiro para as futuras gerações; outros ainda defendem que os trabalhadores devam passar a dispor da possibilidade de dirigirem suas contribuições (ou pelo menos parte delas) para contas individuais de capitalização, permitindo que as suas poupanças possam ser investidas e utilizadas no pagamento das suas próprias pensões quando atingirem a idade de reforma.

Enfim, os debates registados nos Estados Moderados e Sustentáveis variam, mais ou menos, dependendo das especificidades dos sistemas e mecanismos institucionais dos diferentes países. Este não é o espaço adequado para debater a pertinência dos sistemas de protecção europeus, asiáticos ou americanos, para contextos institucionais africanos tão diferentes como é o caso de Moçambique. O que é pertinente sublinhar, a partir da referência anterior aos debates sobre a (in)sustentabilidade dos sistemas de segurança social em países desenvolvidos, resume-se a dois pontos: 1) Conceitos vitais como “viabilidade” e “sustentabilidade” necessitam de uma contextualização cuidada, para que a sua aplicação à realidade moçambicana seja de alguma utilidade; 2) O facto de as controvérsias e indagações, em torno dos sistemas de segurança social nos países desenvolvidos, não galvanizarem políticos, governantes, profissionais, académicos, investigadores, activistas da sociedade civil, analistas, e cidadãos em geral, é uma importante evidência de que a sobrevivência dos moçambicanos assenta noutra tipo de sistemas de protecção social moçambicanos.

A indiferença dos moçambicanos em relação aos debates políticos e técnicos, sobre a natureza e perspectiva dos sistemas de segurança social em países ricos, tem várias razões explicativas, umas mais objectivas do que outras. Do lado objectivo, o factor talvez mais determinante seja a natureza pré-transaccional da demografia da sociedade moçambicana, caracterizada por uma esperança de vida substancialmente inferior mas uma fertilidade substancialmente superior à dos países desenvolvidos. A falta de cober-

tura de segurança social formal tem sido compensada por mecanismos institucionais, informais e precários, determinados por um Estado (financeiramente) Falido e uma economia de bazar (ver bazarconomia de Moçambique, Francisco, 2008b, 2009a).

Do lado mais subjectivo, uma hipótese digna de consideração relaciona-se com os efeitos colaterais da situação de falência económica e dependência financeira crónica; efeitos sobretudo na consciência e comportamentos das elites nacionais, políticas e económicas, articuladas com as elites internacionais, representadas pelos doadores e outros actores, que têm subsidiado o Estado Moçambicano.²⁴ Enquanto perdurar a percepções entre as elites internacionais, nomeadamente nos parceiros directos e mais próximos do Governo Moçambicano, que Moçambique é mais “barato” e útil, como Estado Falido do que seria se fosse mais um Estado Falhado, é previsível que continuem a sustentar a relativa estabilidade macroeconómica alcançada nas duas últimas décadas. Existem razões suficientes para que tal aconteça: interesses geopolíticos e comercialmente concorrenciais, ao nível da África Austral e internacionalmente; menor custo suportado actualmente, do que previsivelmente aconteceria se a situação política e económica moçambicana deteriorasse; sentimentos de complacência e paternalismo dos políticos ocidentais; entendimento, da parte de doadores chave, de que o mercado africano e internacional terá mais a ganhar com o progresso e o crescimento da economia moçambicana, do que com o seu colapso.

Alguns mecanismos de protecção social ampla: salário público, propriedade imobiliária e fiscalidade

Uma das principais características do Estado Falido é a carência de uma base economicamente produtiva, minimamente viável e sustentável, na qual a dependência de recursos externos actue como motor ou mais-valia financiadora de um investimento multiplicador da riqueza nacional. Neste contexto, atribuir a enorme precariedade económica e social dos moçambicanos à grande dependência da ajuda externa pode ser profundamente enganador se a singularização da dependência externa for tomada como a causa em vez do efeito.

A dependência de recursos externos não se circunscreve à dependência financeira. Existem múltiplas dependências, não menos relevantes do que a financeira, por exemplo, dependência técnica e profissional, sustentada pelas oportunidades disponibilizadas por agências internacionais comerciais e de apoio ao desenvolvimento, para a qual concorre a difusão de boa imagem internacional do país dependente; o tipo de imagem indispensável à credibilidade e seriedade, requeridas por financiadores, doadores e investidores internacionais.

Doadores e investidores estrangeiros têm hesitado entre a sua percepção de risco, uma certa complacência paternalista e a avaliação realista da viabilidade da economia moçambicana; as declarações diplomáticas e de conveniência política, umas mais dissimuladas do que outras, e a avaliação realista e independente dos enormes obstáculos ao aproveitamento efectivo dos recursos potenciais, humanos e naturais, em Moçambique. Por isso, para investidores internacionais sérios, afirmações como a seguinte, “Um Moçambique com futuro” (Murteira, 2008), na prática passam pelo crivo das avaliações independentes sobre o desempenho efectivo, o ambiente de negócios e estado da liberdade económica no país.²⁵

O mesmo precisa de ser feito em referência ao estado da protecção social, para que se possa chegar a uma avaliação fidedigna e realista do funcionamento dos múltiplos mecanismos de protecção social, amplos e específicos. No espaço restante, reservado a este artigo, identificam-se alguns dos desafios relevantes para a protecção social moçambicana, com destaque para três áreas que deve merecer uma investigação mais sistemática e aprofundada, oportunamente. Em conformidade com a abordagem deste artigo, as áreas sublinhadas fazem parte da dimensão ampla da protecção social, mas com claras ligações de interdependência com expressões (mecanismos, programas e iniciativas) da protecção social específica.

Segurança social urbana, salário público e ajuda externa

O actual sistema de segurança social formal (a chamada Segurança Social Obrigatória, segundo o Decreto 53/2007), assente na transferência directa das contribuições obrigatórias dos trabalhadores no activo (no sector público e privado), é um dos sistemas que, na linguagem usada neste artigo, faz parte da protecção social específica. Mas a especificidade e abrangência deste sistema, só podem ser devidamente entendidos, nos seus pontos fortes e pontos fracos, quando analisados no contexto do sistema mais amplo de protecção social em que assenta. Neste caso, a estabilidade, conteúdo e configuração da actual segurança social obrigatória dependem da massiva Dívida Pública de Moçambique que, ao longo dos últimos 30 anos, passou a ser assumida como componente fundamental do cenário macroeconómico e do funcionamento quotidiano do Governo e da Administração Pública (Hodges e Tibana, 2005; Castel-Branco, 2008; Manoel et al., 2005; Direcção Nacional do Tesouro (DNT) 2008).

Existem três vias principais, através das quais a Dívida Pública Moçambicana tem contribuído para a manutenção do actual sistema de segurança social formal, através sobretudo da massiva ajuda externa: 1) Garantia da previsibilidade dos salários dos funcionários públicos; 2) Apoio à democratização, descentralização e participação cívica

dos cidadãos, incluindo apoio à sociedade civil; 3) Financiamento de projectos públicos, sobretudo em infra-estruturas (estradas, escolas) e áreas sociais (saneamento, saúde).

A cobertura da segurança social pública, particularmente a que é proporcionada pelo INSS (Instituto Nacional de Segurança Social), abrange uma exígua minoria da minoria dos moçambicanos assalariados. De acordo com o recenseamento dos funcionários do Estado, em 2007 existiam 170 mil trabalhadores elegíveis à Previdência Social; ou seja menos de dois por cento de uma população economicamente activa, superior a 10 milhões de moçambicanos. No mesmo ano de 2007, 690 mil pessoas estavam inscritas no INSS, mas somente 28% eram activos; dos cerca de 22 448 contribuintes, menos de metade (10 872) eram activos (Recama, 2008).

A Administração Pública, maioritariamente concentrada em zonas urbanas, conta com um contributo significativo da ajuda externa para a protecção social dos funcionários públicos. Os alívios da dívida externa a Moçambique – em 1999 e 2000, no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), e em 2006, o cancelamento da dívida no âmbito do Alívio da Dívida Multilateral (MDRI) (DNT, 2008), constituíram importantes contributos para evitar uma ruptura ou colapso da frágil estabilidade social actual. Para além de poupar os beneficiários do sector público das inevitáveis implicações adversas, os referidos alívios garantem a previsibilidade e regularidade dos salários dos funcionários públicos, no contexto de uma Dívida Pública, que faz parte estruturante do modelo macroeconómico moçambicano (DNT, 2008).

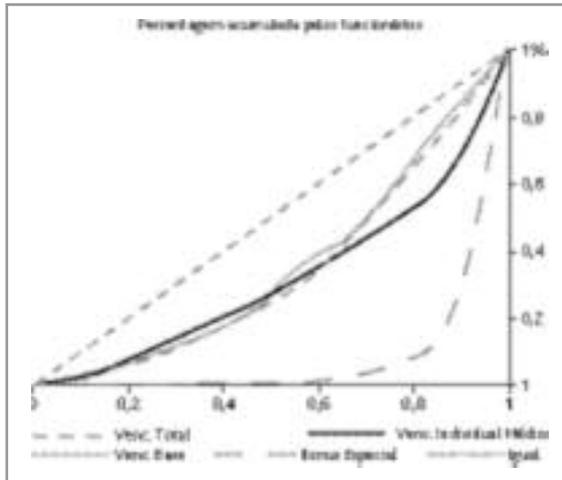
Entretanto, o actual sistema salarial público oferece um exemplo concreto da natureza falimentar e insustentável (a longo prazo) do sistema de segurança social público moçambicano. Um funcionário público comum (seja ele burocrático, professor secundário ou universitário, enfermeiro ou médico, ou membro de outros sectores integrados na segurança pública) desfruta de pelo menos dois tipos de salários.

O salário de base, o qual contribui para o fundo de reforma e pensões dos trabalhadores. Por ser de nível baixo, comparativamente ao salário médio do mercado privado, o salário base proporciona uma reforma inevitavelmente precária. Simultaneamente, para além do salário base, existe também um salário complementar, que melhora substancialmente o salário mensal, pelo menos a curto prazo, através de subsídios adicionais diversos, pecuniários ou em espécie. Mas não fazendo parte do salário base, tal complemento salarial não conta para a reforma do trabalhador.

A figura 7 compara os dois tipos de salários, quanto à sua concentração e implicações em termos de desigualdade salarial, medida através do Coeficiente de Gini. A figura 7a) apresenta o caso do efectivo da Administração Pública, em geral, enquanto a Figura 7b) apresenta o caso específico do sector da Saúde.

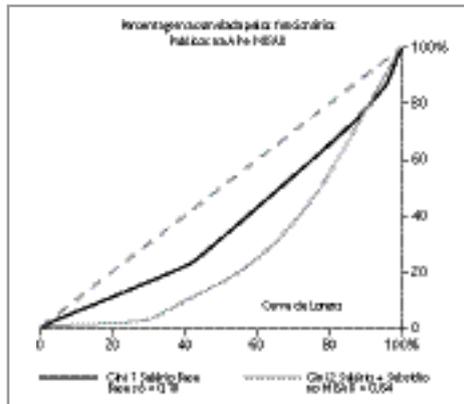
FIGURA 7: Imagens da crescente desigualdade salarial na função pública em Moçambique

7a: Curva de Lorentz na função pública – salário base *versus* salários complementares, Moçambique 2003-04



Fonte: INE, 2002.

7b: Curva de Lorentz no sector público da saúde – Salário base *versus* salários complementares, Moçambique 1999-2001



Fonte: INE, 2002.

Ambas as figuras são inequívocas, quanto à natureza igualitarista do salário base, em contraste com a natureza desigual revelada pelo salário completar. A estrutura salarial igualitarista é testemunhada pelo coeficiente próximo de zero do salário de base (Gini = 0,38 na Administração Pública e Gini = 0,18 na Saúde. Quanto mais próximo de zero, mais igualitário é o salário). Em contrapartida, a estrutura salarial desigual, demonstrada pelo salário complementar (com bônus especiais, subsídios e gratificações de chefia elevada) é evidenciada pelos coeficientes próximos de um (Gini = 0,84 na Administração Pública e Gini = 0,64 na Saúde).

A estrutura salarial do sector público, marcadamente igualitarista, está associada a uma cultura igualitarista, resultante em parte da ideologia política socialista que dominou depois da independência em 1975, e da cultura colectivista associada á economia de subsistência. Um igualitarismo que, na prática, tem pervertido e confundido o sentido de igualdade e de equidade entre os cidadãos. Por seu turno, o sistema salarial dualista, envolvendo complementos e subsídios *ad hoc*, tem introduzido profundas desigualdades e desequilíbrios salariais dentro do sector público, sem a devida correspondência com a melhoria da produtividade e eficiência dos sectores beneficiários (Francisco et al., 2005; Francisco, 2008a; Kiragu and Mukandala, 2005).

Assim, a actual Administração Pública beneficia de uma segurança social que cobre menos de 2% da população economicamente activa, com um sistema de contribuição para a reforma parcial e precária, do ponto de vida de uma segurança individual na terceira idade. Porque o salário complementar não integra o sistema de reforma salarial formal, mesmo que a curto prazo os trabalhadores beneficiários recebam um salário relativamente satisfatório (e.g. competitivo com o sector privado), nem por isso a insegurança de longo prazo de tais trabalhadores diminui.

Num sistema institucional destes, os trabalhadores são incentivados a procurar outras (terceiras, quartas ou mais alternativas salariais e de protecção social), envolvendo mecanismos privados e informais de compensação salarial (e.g. seguro de saúde, seguro de vida e pacotes de reforma), a fim de assegurar um pacote de segurança pessoal mais diversificado e dignificador. Neste contexto, tanto a questão salarial como a questão da segurança social dos assalariados do sector público e privado justificaria melhor atenção; uma atenção, séria e profissional, inserida na consideração de estratégias de desenvolvimento económico orientadas para a libertação do Estado Moçambicano da armadilha do Estado Falido.

A questão fundiária, economia de subsistência e protecção social rural

Ao nível rural, exceptuando a pequena rede da Administração Pública nas sedes distritais e de localidade, os projectos *ad hoc* e dispersos dos doadores, das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e algumas iniciativas isoladas do Governo, a ajuda externa praticamente não se faz sentir directamente na melhoria do padrão de vida dos agregados familiares e das pessoas singulares.

Em situações de emergência graves, causadas por calamidades naturais, o Governo tem geralmente recorrido à ajuda da comunidade internacional, apelando à ajuda da emergência urgente ou mobilizando apoio em forma de programas de assistência social específicos.²⁶ Enquanto isso, o Governo tem recorrido a um mecanismo, sem

dúvida mais extensivo e operativo, em termos de protecção social ampla rural, mas raramente reconhecido como integrante do sistema de protecção social – a gestão política do direito de propriedade sobre o principal activo moçambicano, a terra, desde a independência em 1975 convertida em monopólio absoluto do Estado.

Que tipo de protecção social proporciona efectivamente o monopólio do Estado sobre a terra – precária ou dignificadora? Regressiva ou progressiva? Viável ou sustentável? Estas, entre outras questões, carecem de uma investigação sistemática e objectiva. De imediato, a título de identificação do problema a investigar, vale a pena destacar duas evidências empíricas significativas: uma sobre os níveis de produção agrícola e a outra sobre os níveis de concentração fundiária, no contexto de um quadro fundiário de monopólio absoluto da terra pelo Estado.

É sabido que os diplomas legais e reguladores dos direitos de propriedade dos cidadãos constituem instrumentos fundamentais de política de desenvolvimento social e económico, com implicações directas ou indirectas na dupla dimensão na protecção social. Fontes de conflitos, como escrevem Caldeira e Nordine (2006: 1), se os mesmos não estiverem adequados à situação económica, política e social do país e não estiverem devidamente regulamentados, esse potencial pode levar a grandes convulsões. Mas mesmo que não gere grandes convulsões sociais, a má regulamentação fundiária pode contribuir silenciosamente para o retrocesso ou estagnação do desenvolvimento rural e nacional. Este tem sido o caso de Moçambique, desde 1975, ano em que o novo Estado Moçambicano instituiu o princípio constitucional, segundo o qual: “A terra e os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas territoriais e na plataforma continental de Moçambique são propriedade do Estado. O Estado determina as condições do seu aproveitamento e do seu uso” (Artigo 8.º da Constituição de 1975) (Bruce, 2007; Cambaza, 2009; Francisco e Paulo, 2006, Francisco, 2007a, 2009a; Caldeira e Nordine, 2006; Sal&Caldeira, 2006; Soto, 2002).

Desde 1975, as condições legais do uso e aproveitamento da terra mudaram muito lentamente, a favor do reconhecimento dos direitos individuais dos cidadãos ou familiares. O ressentimento dos agricultores, com a forma como as mudanças têm ocorrido tem sido registado, por pesquisas diversas. A título de exemplo, as seguintes declarações de agricultores do Chókwè (uma região do sul de Moçambique, reputada no passado como “celeiro do país”) são bem ilustrativas do sentimento dos agricultores rurais:

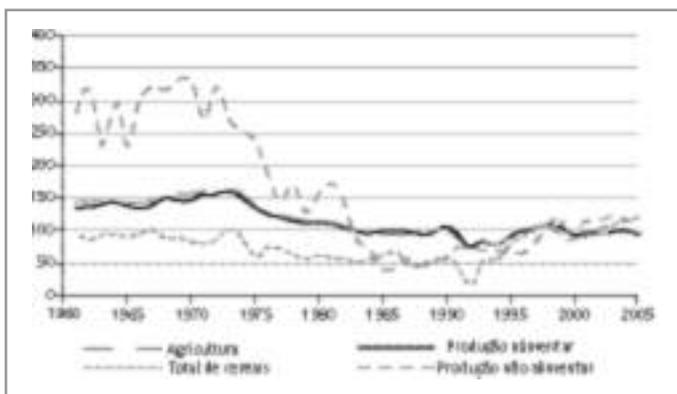
Até o colono que não era nosso pai (era padrasto) nos deu dois hectares, mas esses dois hectares depois vieram a ser arrancados pelo nosso pai (a

Frelimo), que até teve a coragem de levar a pouca terra que o branco nos concedeu ... Afinal quem quer mais bem ao menino: é o amante ou o pai?

A Frelimo afinal não veio libertar-nos. Veio sim tirar o passarinho da gaiola mas amarrando-lhe uma perna para só esvoaçar, mas sem poder ir longe. Isto porque os portugueses nos colonizaram, mas pelo menos deram-nos entre 0,5 a dois hectares de terra, terra essa que a Frelimo nos arrancou. O que interessa para nós é estar livre do colono, mas estar de novo preso em formas inapropriadas de viver e trabalhar? (Valá, 2006: 130).

A Figura 8 mostra a evolução comparativa dos índices de produção agrícola, alimentar e não-alimentar. Após a independência de Moçambique a produção não-alimentar registou quedas acentuadas, com implicações dramáticas para a economia familiar e a protecção alimentar dos membros de agregado familiar.

FIGURA 8: Evolução dos Índices de produção agrícola, Moçambique 1960-2005

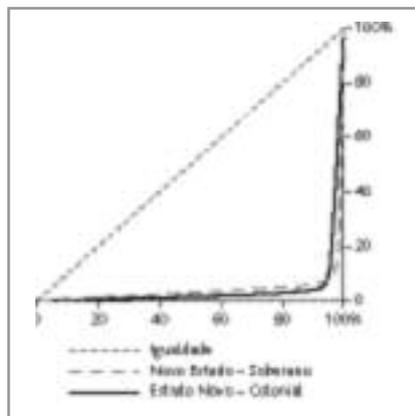


Fonte: FAO, 2006

Perante o colapso e falência da economia formal, privada e pública, durante a 1.ª República, a pequena e média produção de subsistência, nomeadamente a produção alimentar de auto consumo, tornou-se a principal (ou mesmo única) fonte de segurança alimentar da população rural. Isto acontece num contexto institucional, em que o mercado extra-legal se converteu no espaço de compromisso para a contração entre a insistência do Governo em reduzir a terra nacionalizada à condição de mero valor de uso, ao nível do mercado formal, e a crescente mercantilização e acumulação fundiária por uma minoria de apropriadores, valorizando a terra no mercado informal, mais por vias especulativas do que produtivas.

O argumento de que a nacionalização da terra pelo Estado é a melhor via de defesa dos camponeses mais pobres e desfavorecidos, ao garantir acesso facilitado (administrativamente) e distribuição da terra alegadamente mais equitativa, tem sido crescentemente contrariado na prática. Isto é testemunhado empiricamente pela Figura 9; não obstante a terra ser monopólio do Estado, após um breve período de igualitarismo fundiário, resultante das nacionalizações (da terra e dos prédios de rendimento) em 1975-1976, a concentração fundiária foi restabelecida para os níveis do fim do período colonial. Em 1970 o Coeficiente de Gini sobre a concentração da apropriação da terra era 0,862; no ano 2000 já rondava 0,821. Se a tendência de concentração se manteve, na última década (as evidências anedóticas, mas não estatisticamente representativas, sugerem que sim), os níveis actuais de desigualdade fundiária devem já ser iguais ou superiores aos níveis registados no fim do regime colonial português.

FIGURA 9: Desigualdade na apropriação da terra agrícola (Coeficiente de Gini e Curva de Lorentz), Moçambique em 1970 e 2000



Fonte: Presidência do Conselho, 1973: 16; INE, 2002.

Dois situações paradoxais denunciam a precariedade da protecção proporcionada pelo actual sistema fundiário formal moçambicano: 1) Só reconhece direitos precários de posse de terra (uso e aproveitamento), tanto às pessoas singulares como colectivas (comunidades, empresas e sociedades anónimas); 2) Carece de garantias reais de estabilidade, previsibilidade e segurança efectiva a longo prazo. Como escrevem Caldeira e Nordine:

Parece não existirem dúvidas de que a legislação em vigor relativamente à transmissão entre vivos de benfeitorias, construções e infra-estruturas se tem revelado com uma série de lacunas, tornando o processo moroso, não uniforme, complexo e pouco transparente, o que

dificulta o desenvolvimento, particularmente o do empresariado, havendo inúmeros casos de transmissões irregulares de terra em Moçambique. É que, não estando claramente definidos os critérios para a autorização da transmissão pela entidade estatal competente, os interessados ficam sujeitos a uma larga margem de discricionabilidade e de incerteza, que pode levar a aproveitamentos ilícitos (Caldeira e Nordine, 2006: 2).

Este assunto necessita de melhor e mais investigação, mas uma investigação independente dos interesses políticos privados que têm controlado a gestão do principal e mais valioso activo dos cidadãos. A experiência, até aqui, sugere que o monopólio absoluto do Estado sobre a terra, à semelhança de tantos outros monopólios desmedidos ou absolutos, conduz à utilização abusiva e desvalorizada do bem público pela parte das entidades política e administrativamente influentes na gestão da “coisa pública”. Assim sendo, os argumentos políticos, sem dúvida apelativos para os interesses estabelecidos e para certas organizações da sociedade civil, sustentam-se numa perspectiva de protecção social questionável e enganadora, por favorecerem instituições de transferência de valor, em vez de instituições produtivas, e favorecerem ainda a prevenção de conflitos fundiários, em vez da valorização dos activos para uma protecção social efectiva e mais digna.

Inevitavelmente, como aconteceu com os imóveis habitacionais, enquanto permaneceram nacionalizados, os inquilinos não investiram na sua melhoria, manutenção e muito menos expansão. Algo similar acontece com o imobiliário fundiário, a terra, que, nos termos da Constituição de 2004 em vigor “não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada”. Neste quadro institucional, os utilizadores da terra esperam que o seu legal proprietário realize as devidas benfeitorias e investimentos. Porém, na prática, o Estado não tem tido, nem terá, capacidade financeira e administrativa para se tornar um proprietário/arrendatário minimamente empreendedor, competente, eficaz e eficiente. Não o foi, quando controlava e centralizava a economia quase toda, incluindo o sector imobiliário habitacional, que se manteve nacionalizado durante a 1.^a República, muito menos o conseguirá fazer num contexto de Estado, supostamente vocacionado mais para regular e apoiar os produtores e empresários, do que para os substituir, reprimir ou controlar.

A questão da fiscalidade e a protecção social ampla e específica

As reformas na política fiscal moçambicana, nas duas décadas passadas, respondem mais à lógica de um Estado Falido do que um Estado de Direito, alicer-

çado em instituições potencialmente viáveis e sustentáveis a longo prazo. À semelhança do monopólio absoluto estatal sobre a terra, a questão da fiscalidade pública também tem sido instrumentalizada, em direcções que apontam mais para o enfraquecimento do que para o fortalecimento da protecção social dos cidadãos.

Na 1.^a República, a Frelimo isentou a população moçambicana da obrigatoriedade de pagamento de impostos, tanto o chamado “imposto de palhota” como o imposto sobre o rendimento pessoal. Do ponto de vista do discurso liberal, impostos baixos ou nulos não é mau; mas unicamente se os cidadãos puderem desfrutar de liberdade e oportunidade efectivas de trabalhar, obter emprego, produzir e gerar rendimento e riqueza.

Acontece, porém, que associado à política de desvalorização dos activos imobiliários e da isenção de impostos da generalidade da população, os Executivos dos Presidentes Joaquim Chissano e Armando Guebuza optaram por recorrer à isenção fiscal também de grandes empresas multinacionais (Mozal – empresa de alumínio, Sasol – explora gás natural; Maragra – açucareira, entre outras), alegadamente para tornar Moçambique atractivo ao investimento estrangeiro. Em contrapartida, impostos relativamente elevados e dificilmente comportáveis, mesmo por empresas lucrativas, são concentrados e arrecadados de uma pequena proporção dos trabalhadores activos e das empresas de pequena e média dimensão do sector formal; ou seja, geralmente os contribuintes com reduzida capacidade de negociar isenções fiscais com o poder político.

Num ambiente institucional (político e económico) deste tipo, em que os principais factores de produção são incentivados ou mesmo empurrados para a extra-legalidade ou informalidade, a perspectiva de desenvolvimento económico tornada hegemónica confunde desenvolvimento económico progressivo com a criação de bolsas de prosperidade (e.g. dos mega-projectos como a Mozal, Sasol, entre outros) num contexto de exclusão e liberdade económica maioritariamente controlada (Heritage Foundation, 2009; Osman, 2003: 25; Roll and Talbott, 2001; Soto, 2002).

A maioria da população, tanto rural como urbana, fica mergulhada num pântano institucional de protecção precária, de subsistência informal. A principal fonte de protecção social da população moçambicana alicerça-se numa economia prosumer, com uma racionalidade de manutenção e reprodução simples. Se bem que precária, à luz de critérios de padrão de vida médio internacional, acaba por ser a opção possível de protecção que sobra; sem dúvida mais efectiva do que os limitados mecanismos formais do Estado, em benefício de uma exígua minoria.

Em síntese, o Estado não consegue proporcionar um sistema mínimo de apoio ao desemprego, rural e urbano, serviços de segurança social extensivos e outros esquemas

básicos de protecção social. Em situações de emergência, o Estado socorre-se da ajuda internacional, verdadeiro garante de uma espécie de almofada financeira à protecção social formal, existente actualmente em Moçambique. Mas ao nível rural, à semelhança do que aconteceu no regime colonial, o Estado conta com a economia de subsistência e os mecanismos comunitários de entreaajuda para assegurarem a protecção precária dos trabalhadores rurais, assalariados ou por conta própria, e seus respectivos dependentes.

Desafios para a protecção social em Moçambique: direito é poder, poder dá direito

Garantir uma segurança humana digna, como preconiza a definição principal de protecção social, apresentada no início deste artigo, constitui um dos desafios mais nobres com que Moçambique se confronta. A principal linha de pensamento que atravessa todo este texto é a de que a protecção social pode ou mesmo deve ir além da convencional perspectiva assistencialista, conjuntural, *ad hoc* ou socorrista, visando ajudar os cidadãos a fazerem face a rupturas e riscos inesperados, incluindo em situações mais ou menos previsíveis e inevitáveis, pelo facto de as pessoas se encontrarem destituídas de activos e outros recursos para fazerem face à indigência e vulnerabilidade crónicas.

As abordagens marcadamente assistencialistas, desde a meramente caridosa às mais ambiciosas, não são de todo incompatíveis com a perspectiva de protecção social ampla, esboçada neste texto. Pelo contrário, as acções e programas capazes de evitar o Estado Falhado são por si só indispensáveis e muito úteis. Só quem nunca viveu, ou não espreitou de perto viver, as consequências negativas de uma vida num Estado Falhado, poderá incorrer na insensatez de desvalorizar o significado dos programas de assistência social, implementados pelo Governo Moçambicano, com o massivo patrocínio de agências internacionais e Estados de outros países. Todavia, apreciar o significado de tais contributos assistencialistas não justifica circunscrever-se a protecção social a isso.

Diferentemente da perspectiva assistencialista, neste trabalho defende-se uma perspectiva de protecção social estruturante e empoderadora dos cidadãos, nas suas múltiplas dimensões (políticas, sociais, económicas e culturais). Ao vincular-se a finalidade da protecção social à segurança humana digna, a questão fundamental passa do fórum do urgente e conjuntural (focalizada na mitigação e socorro aos mais necessitados e desfavorecidos), para o domínio do importante e estruturante, em conformidade com os direitos básicos consagrados na Constituição da República.

Compete ao Estado assegurar a devida protecção aos cidadãos, no quadro legal vigente e sabendo que os próprios cidadãos são principais responsáveis pelo seu

sustento, financeiro e técnico. Só através de um compromisso, mutuamente responsabilizador e comprometedor entre Estado e cidadãos, se pode evitar que o Governo e restante máquina administrativa e burocrática não se sirvam do poder político para gerir o bem comum rumo à servidão dos cidadãos.

Na medida em que os mecanismos institucionais contribuam efectivamente para o empoderamento dos cidadãos, o direito à protecção social conferido pelo quadro legal converte-se em poder cidadão. Parafraseando Coetzee (2007: 10), os cidadãos delegam individual e separadamente no Estado o direito de empregar a sua força física, entrando assim no domínio (protecção) da lei, em múltiplos sentidos: do direito ao poder cidadão, ou do direito conferido pelo poder de escolha de oportunidades políticas, profissionais, laborais ou familiares.

Repensar o quadro institucional da protecção social

Dentro de década e meia Moçambique completará meio século de independência política. A contar pelos factos do passado e actuais, afigura-se praticamente inevitável que o Estado Moçambicano continue a conduzir o País para o seu 50.º aniversário de independência, totalmente conformado, para não dizer contente, com a condição falimentar (financeira, administrativa e técnica). Isto só não acontecerá se, no futuro próximo, o Estado investir em transformações relevantes a vários níveis: na base uma economia produtiva, nas instituições políticas e jurídicas, e nas relações directamente relevantes para a operacionalização sistemática da lei e de políticas concretas de protecção social.

Moçambique carece de um sistema de protecção social formal, devidamente harmonizado com as matrizes do tecido de mecanismos de ajuda social, extra-legais ou do direito consuetudinárias. Na sua grande maioria são mecanismos precários, pelo facto de os benefícios que proporcionam não satisfazerem os padrões mínimos de uma segurança humana, efectiva e dignificadora. Apesar disso, se o sector formal não for capaz de se tornar socialmente relevante, pela via da maximização das oportunidades proporcionadas pelas liberdades negativas e minimização dos custos do exercício das liberdades positivas já disponíveis, dificilmente poderá reivindicar suficiente cobertura e abrangência da maioria da população.

Tanto os documentos legais em vigor como o sistema institucional mais geral necessitam de uma análise crítica, profunda e sistemática. Uma análise, à luz da complementaridade existente, entre o que neste trabalho se designa por dimensão ampla e dimensão restrita da protecção social. Até aqui o uso do termo “protecção social”, nos diplomas oficiais principais, recentemente aprovados pelo Governo – Lei 4/2007 e Decreto 53/2007 – ainda não tem servido de fonte de inspiração, para uma visão

consistente com a actual realidade moçambicana. Em particular, as referências aos princípios gerais da protecção social – universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização – não passam, por enquanto, de uma cópia grosseira dos princípios aplicados noutras realidades, muito diferentes da realidade moçambicana. Enquanto assim for, tais princípios não passarão de “wishful thinking”²⁷ (Francisco e Matter, 2007: 16).

Nem só com dinheiro se fazem mudanças em prol da segurança digna

No actual quadro de protecção social ampla, pouco mais se pode esperar dos mecanismos de protecção social restrita actualmente disponíveis. Os mecanismos formais, muito precários e circunscritos a grupos-alvo específicos, abrangem pequenas minorias de trabalhadores assalariados, de empresas públicas e privadas; grupos vulneráveis e em risco imediato de insegurança pessoal, por carência alimentar, calamidades naturais ou outras situações adversas.

Somente parte das dificuldades e obstáculos ao desenvolvimento económico e humano inclusivo dependem da escassez de recursos financeiros. Outra parte, igualmente significativa, depende de outros mecanismos; envolve percepções, atitudes e práticas dos actores e das instituições da sociedade, com grande impacto transformador, mas não necessariamente dispendiosas, em termos financeiros; outras, ainda, podem custar dinheiro, pelo custo que representam os obstáculos criados por um quadro institucional ou organizacional regressivo da vida produtiva e social.

Enquanto os principais universos económicos, legais e extra-legais, gerarem processos de exclusão e desigualdade social crescente, dificilmente a maioria da população poderá encontrar saída viável da carência e dependência da reprodução precária e de sobrevivência mínima; um sistema gerador de uma espécie de igualitarismo, nivelado pelos mais baixos níveis de condições de vida, em vez dum processo fomentador de equidade assente na diferenciação criadora e produtiva de geração da riqueza.

No domínio extra-legal, envolvendo tanto o informal legítimo como o informal ilegítimo, os cidadãos procuram expandir suas oportunidades de protecção social, por via familiar, comunitária, privada e pessoal. Estes processos ultrapassam as redes locais ou nacionais, expandindo-se além fronteiras, através de inúmeras iniciativas e mecanismos: fluxos migratórios, para trabalhar noutros países e em organizações internacionais; transferências monetárias e exportação de capitais; compra de imóveis e aplicações em produtos financeiros; envio dos filhos para formação escolar em locais de reconhecida competência internacional; criação de seguros de saúde e de vida, poupança, entre outros.

Desconhece-se a dimensão e abrangência dos novos mecanismos de protecção social, individuais e privados, emergentes. A percepção de que apenas uma porção restrita da população, ao nível urbano, se envolve em mecanismos de protecção social novos carece de confirmação empírica. Existem testemunhos de extensiva mobilidade social rural, sobretudo para os países vizinhos. Cidadãos de diferentes estratos sociais e regiões de Moçambique, na falta de oportunidades e facilidades ao nível interno, procuram alternativas inovadoras e possíveis no multiverso do bazar económico moçambicano.

Não está totalmente dependente dos cidadãos mudar a forma do Estado, principalmente nesta fase em que o Estado Moçambicano presta mais contas aos doadores do que à sua própria sociedade. Mas como sublinha o título desta última secção, nem só de dinheiro dependem as principais mudanças a favor de uma segurança humana digna e liberta dos dois medos fundamentais na vida humana.

A questão da protecção social pode ser usada como um importante teste à integridade, seriedade e competência dos actores e líderes que influenciam o rumo e natureza do desenvolvimento económico e humano em Moçambique. Um teste que facilmente pode converter-se em fonte potencial de tensões e conflituosidade entre os principais actores, movidos por diferentes perspectivas de optimismo; desde o optimismo mais beócio possível, passando pelo optimismo conformista e complacente, até ao optimismo realista, crítico e que aspira à excelência.

Num país tão empobrecido como é Moçambique, tem pouco sentido circunscrever-se exageradamente a questão da protecção social a programas dependentes de avultados financiamentos internacionais; ou mecanismos casuais, dispersos, *ad hoc* e imprevisíveis. Mesmo que tais mecanismos possam aliviar, e de facto aliviam de aflições em situações de emergência, eles não dispensam uma abordagem estratégica, de longo prazo.

Nesta perspectiva, será necessário identificar áreas, acções, mecanismos, opções com potencial estruturante e transformador, que não dependem necessária ou principalmente, da mobilização de recursos financeiros, que a própria economia nacional não gera nem é capaz de substituir de forma viável e sustentável. Determinar quais são essas áreas e em que medida poderão viabilizar e tornar mais eficazes as iniciativas de protecção social, tendo em conta a dupla dimensão reconhecida neste trabalho, são, entre outras, duas importantes questões empíricas a pesquisar, no futuro próximo.

Notas

- ¹ Outra questão, similar a esta, tem a ver com a economia moçambicana contemporânea. À semelhança do que acontece com o Estado, se a actual economia de Moçambique não é, em rigor, capitalista ou socialista, de subsistência ou pré-capitalista, liberal ou estatal, o que é? Este debate, iniciado em trabalhos anteriores (Francisco, 2008b, 2009a, 2009b), será retomado e aprofundado em próximas oportunidades.
- ² Na recente “Proposta de Lei de Insolvência e Recuperação dos Empresários Comerciais”, de 10.02.2009, justifica-se a opção pela palavra “insolvência”, alegando que a palavra “falência” está demasiado estigmatizada (Magumbe, 2009: 20).
- ³ Enquanto a investigação académica, assente em métodos apropriados, não substituir a subjectividade e imprecisões típicas do senso comum, parece ser gratuito pedir-se desculpa por se recorrer a artigos jornalísticos, declarações opinativas e literatura de ficção. Na falta de melhor, são estas as fontes que hoje veiculam a mentalidade colectiva moçambicana. A imprensa moçambicana, não obstante suas inúmeras deficiências e limitações, desempenha actualmente relevância e protagonismo crescentes na formação da consciência pública crítica, activa e progressiva. Pode não ser ainda o “quarto poder”, no sentido das democracias mais desenvolvidas. Mas salvaguardadas as devidas diferenças, o mesmo pode ser dito sobre os três outros poderes do actual Estado Moçambicana: Legislativo, Executivo e Judiciário.
- ⁴ O uso e abuso de termos estatísticos, nomeadamente percentagens, fazem parte de um ritual confrangedor nos discursos de auto-elogio de governantes e burocratas do sector público. Dois exemplos recentes: A Ministra do Trabalho, Sr.^a Helena Taipo, numa entrevista televisiva de 9 de Junho de 2009, regozijou-se pelo que considerou um grande passo no crescimento do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), por ter aumentado de 16 mil contribuintes inscritos, em 2004, para 27 mil, em 2007. “Veja”, comentou a Sra. Taipo sobre os dados, “conseguimos um aumento de 68%. Em menos de dois anos!”, exclamou, enfatizando o que considerou ser um significativo crescimento. Recentemente, o jornal “O País” divulgou uma entrevista da Directora-Geral do INSS, Sra. Rogéria Muíanga, por ocasião do 20.º aniversário da criação deste Instituto. Como manchete, o jornal anuncia: “77% dos pensionistas do INSS já recebem via banco”. Mas 77% de quantos contribuintes? Só no meio da entrevista é que a Directora acaba por dizer que o INSS, após 20 anos de existência, possui 27 443 contribuintes, dos quais 13 952 são activos; 760 978 beneficiários, dos quais 231 156 activos. Confessa existirem “grandes diferenças entre contribuintes inscritos e activos”, admitindo também que os dados recolhidos ao longo dos 20 anos não estão devidamente actualizados. Considera que a desactualização dos dados não perturba a gestão financeira da Instituição, porque pelo menos conhecem os activos. Sobre a cobertura nacional: “O INSS está em 19 distritos e possui mais 33 representações nas sedes distritais. 19 distritos porque? Porque nós entramos nos distritos que são economicamente activos, portanto não podemos estar em lugares onde não há empresas” (*O País*, 21.09.09, pp. 2-3).
- ⁵ Os modelos modernos de previdência social remontam ao seguro obrigatório, introduzido por Otto von Bismarck (1880s), na Alemanha (Graça, 2005). No século xx muitos modelos, de repartição social ou provisão solidária, emergiram; por exemplo, o sistema britânico, proposto pelo Relatório Beveridge de 1942 (Report on Social Insurance and Allied Services) (http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf); modelos Keynesianos e outros, consoante diferentes feições do Estados – Protector, Previdência, Bem-Estar, Liberal (Atkinson, 2001; Graça, 2005; Groppo, 2005; Hozmann,

2009; Nogueira, 2001; Paganetto, 1997; Valério, s.d.; World Bank, 1990, 1999; Wiki-livro, 2009; Wikipedia, 2009a, 2009b, 2009c).

⁶ O referido gráfico foi ainda usado no RNDH 1999, mas já sem qualquer utilidade e consistência analítica. Os RNDH subsequentes não mais voltaram a incluir o referido gráfico, devido à sua opção por um optimismo beócio, em vez do optimismo crítico e realista defendido nos dois primeiros relatórios.

⁷ Na conferência inaugural das Nações Unidas (1945), que aprovou a Carta da ONU, o Secretário de Estado dos EUA afirmou:

A batalha pela paz fundamenta-se em duas frentes. A primeira é a frente da segurança em que a vitória depende da libertação do medo. A segunda frente é económica e social, onde a vitória significa libertação da carência. Só a vitória nas duas frentes pode garantir uma paz duradoura... Nenhuma determinação fixada pela Carta da ONU poderá garantir que o Conselho de Segurança livre o mundo da guerra, enquanto os homens e mulheres não desfrutarem de segurança nas suas residências e locais de trabalho (citado por Gordon & Spicker, 1999: 119).

⁸ Sobre os dois conceitos de Berlin existe uma vasta literatura, a favor e contra; ver por exemplo, debate sobre sua aplicação aos índices de liberdade económica do Fraser Institute e da Heritage Foundation (Hall et al., 2007; <http://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative>).

⁹ Assimilação era o reconhecimento oficial da entrada de uma pessoa de raça negra na “comunidade lusíada”. Para se habilitar a este estatuto tinha que satisfazer as seguintes condições: 1) Saber ler, escrever e falar português correntemente; 2) Ter meios suficientes para sustentar a família; 3) Ter bom comportamento; 4) Ter a necessária educação e hábitos individuais e sociais de modo a poder viver sob a lei pública e privada de Portugal; 5) Fazer um requerimento à autoridade administrativa da área, que o levaria ao governador do distrito para ser aprovado. Segundo o Censo de 1955, existiam 5,6 milhões de pessoas classificadas como “não-civilizadas” e 4,554 “negros civilizados” ou assimilados (Mondlane, 1977: 46; Souto, 2007: 101).

¹⁰ “A questão da cidadania foi tratada em 1961 quando, a 6 de Setembro, se aboliu o Estatuto dos Indígenas, e todos os habitantes nativos de Moçambique, Angola e Guiné foram declarados cidadãos portugueses de pleno direito. Foi todavia uma característica do regime de Salazar que governar no papel tem poucas semelhanças com governo de facto: este caso não fugiu à regra... O próprio Salazar disse: ‘É necessário um século para fazer um cidadão’” (Mondlane, 1977: 38, 46).

¹¹ Em 1983, a Lei n.º 5/83 de 31 de Março deliberou sobre a pena de chicotada, para crimes declarados contra a segurança do povo e do Estado Popular; candonga em todas as suas formas; assalto à mão armada pertença a organização, quadrilha ou bando de malfeitores; roubo; estupro e violação de menores. Ver “As chicotadas que dividiram e aterrorizaram Moçambique”, <http://foreverpemba.blogspot.com/2006/07/as-chicotadas-que-dividiram-e.html>. A literatura de ficção regista este facto, com maior ou menos realismo; e.g. Freitas (2003: 269); White (2002: 39), Saúte (2000: 51); “... pela primeira vez eu ouvi a palavra *chamboco*. *Chamboco* é o chicote com que as pessoas eram chicoteadas. ‘Leva tantos chambocos...’. Quando uma das mulheres se recusou a responder, ele disse aos polícias: ‘Dêem trinta chambocadas a essa mulher.’ Isso chocou-me” (Ba ka Khosa, in Laban, 1998: 1051-1052).

- ¹² Do latim “fallere”; do sânscrito *sphal* e do grego *sphallein*, faltar, enganar (*bankruptcy* em inglês); insolvência falência #Quebra = Bancarrota. O termo falência, usado aqui, inspira-se no conceito de falência financeira (Rico, 2001: 113).
- ¹³ Baylis and Steve (2005: 561, 772) definem Estado Falhado como o Estado dominado pela guerra civil e desordem social, incapacitado de assistir aos seus cidadãos sem o apoio substancial externo e onde a influência do governo dentro das fronteiras territoriais do País é fraca. Os cidadãos encontram-se numa situação de natureza *quase-estado*.
- ¹⁴ Será a “cartografia da Nação da Frelimo” (Mallinda, 2001: 24) idêntica à cartografia do “Futuro Cidadão” imaginado por Craveirinha? A contar pelas disfunções entre as visões da nação política e literária, não parece. Em contraste com o que acontece com as datas celebrativas das principais cidades e vilas moçambicanas, nascidas no período colonial, a data do nascimento de Moçambique (28 de Maio de 1891, segundo Newitt, 1997: 381) continua a ser ignorada pelo Estado Soberano. Todos os anos a Cidade de Maputo, anteriormente chamada Lourenço Marques, celebra o seu nascimento como cidade, nascida no longínquo dia 10.11.1887, por via de um Decreto (Régio) do Rei de Portugal. Por essa razão, a Capital de Moçambique celebrará o seu 122.º aniversário, no próximo dia 10 de Novembro. Ironicamente, Capital de “... um Moçambique que ainda não era Moçambique”, como até Mia Couto (2005: 86) afirma. Desconhece-se como é que as novas gerações estão a digerir a confusão existente entre historiografia e mitologia. Pelo que parece, muito mal. Um número crescente de estudantes universitários termina seus cursos convencidos que Moçambique nasceu em 1975, como se a definição do território moçambicano tivesse surgido com a independência, ou derivasse do acaso. Ao confundir-se o nascimento do Estado Soberano com o nascimento de Moçambique, um dos elementos fundamentais do Estado-nação, desvalorizam-se 84 anos na vida e história da sociedade moçambicana, com múltiplos, sonhos, desventuras e pesadelos. Felizmente, para além dos registos dos historiadores (e.g. Newitt, 1997; Péliissier, 2000), existem excepções literárias à deturpação do imaginário histórico colectivo remoto, dignas de referência: “Repensar a soberania arriscando mais democracia” (Macamo, 2006b: 51-58); “Café com pernas”, de Costa (2008: 63-65); o poema de Craveirinha (2008: 63), “Neo-moçambicano”.
- ¹⁵ Saúte, em “Os Narradores da Sobrevivência:
*“Os anos oitenta foram anos dramáticos. Foi o tempo em que experimentámos a miséria mais abjecta em termos materiais. Onde os homens despojaram-se da sua humanidade e vestiram a bestialidade oculta da sua personalidade. Foram os anos da morte, da violência das armas que em humanas mãos serviram para destroçar os mais belos projectos igualmente humanos que havia entre nós e reduzir o homem moçambicano à condição de coisa nenhuma.
 Os anos do repolho e do carapau. Também os anos das bilhas. Das madrugadas em que partilhávamos a esperança de encontrar ao fim de horas intermináveis um quilo de arroz, outro de feijão, alguma carne vinda do Botswana”* (Saúte, 2000: 141).
- ¹⁶ Estes dois gráficos foram elaborados em momentos diferentes, tendo sido ligeiramente actualizados para serem incluídos neste artigo. As bases de dados estatísticas de cada gráfico são diferentes (Heston, et al., 2002, Madison, 2006), mas ambas são internacionalmente reconhecidas entre as mais credíveis, em termos metodológicos e técnicos.
- ¹⁷ O nível mais baixo na involução económica varia entre as séries estatísticas, por razões metodológicas. A série da PWT6.1 (Heston et al., 2002) apresenta os anos 1985-86 (\$776-\$748) como os mais baixos. De igual modo, também a série de Maddison (2006) apresenta os mesmos anos 1985-86 (\$920-\$928), como os mais baixos.

- ¹⁸ Recentemente, o autor deste artigo ilustrou a fraqueza da recuperação da produção e das exportações em Moçambique, na última década, debatendo a seguinte questão: “Em quanto tempo os outros países produzem o que Moçambique produz num ano?”. Recorrendo aos dados do Banco Mundial e do UNDP (2007), os seguintes resultados mostram como Moçambique aumentou, sem dúvida, a sua produção, entre 1996 e 2006, mas a ritmos muito lentos. Ritmos, difíceis de perceber, quando a referência de progresso são as taxas médias de crescimento do PIB anuais, oficialmente divulgadas. Em 1996, a África do Sul produzia em quatro dias o que Moçambique produzia num ano; em 2006, aquele país vizinho precisava de oito dias, para produzir tanto como Moçambique. Ou seja, em dez anos, Moçambique ganhou quatro dias de competitividade, relativamente à África do Sul. Comparando com o Botswana, com uma população do tamanho do Grande Maputo (1,8 milhões de habitantes), os resultados corroboram a tendência positiva do crescimento. Em 1996, Botswana produzia e exportava em cinco meses o que Moçambique produzia e exportava num ano inteiro. Já em 2006, Botswana precisou de nove meses; ou seja, quatro meses mais. Os demais exemplos apresentados no debate corroboram estas tendências.
- ¹⁹ Uma década depois da independência de 1980, o Zimbábue escolheu o caminho do Estado Falhado. O Presidente Robert Mugabe investiu afincadamente no escangalhamento da economia e do Estado que herdou de Ian Smith. Mbeki (2009), no livro *Architects of Poverty*, dedica o Capítulo 4 ao tema: “The Making of a Failed African State” (“A Criação de um Estado Falhado Africano”). Mbeki usa o termo “Estado Falhado” no sentido comum, sem preocupação de o definir com a precisão do IEF do FFP. Para Mbeki, a tragédia do Zimbábue é particularmente devastadora e chocante, por ser inteiramente previsível, depois dos exemplos da Argélia e Quênia. Por isso, Mbeki (2009: 111) interroga-se: “Os próximos serão a Namíbia e África do Sul?”
- ²⁰ No IEF 2009, os seis países de 38 na lista de Estados Falhados são Somália, Zimbábue, Sudão, Chade, Congo Democrático, Iraque e Afeganistão. (<http://futureatrisk.blogspot.com/2008/05/insegurana-alimentar-e-os-estados.html>).
- ²¹ O recente relatório do MARP (2009), não obstante a preocupação dos seus autores em alinharem com um optimismo politicamente correcto mais vulgar, acaba por deixar transparecer um certo reconhecimento de que a paz social e a segurança pública permanecem seriamente frágeis, ou mesmo em risco de resvalar para direcções perigosas e nada positivas.
- ²² Situação similar surgiu recentemente com a crise financeira internacional, nas economias mais ricas do mundo, a começar pelos Estados Unidos da América (Soros, 2008). A crise financeira na Islândia, em 2008, conduziu ao colapso de três dos principais bancos, forçando o Governo Islandês a nacionalizá-los, para evitar o colapso financeiro do País. Subitamente, a Islândia passou de uma Economia de sucesso a um Estado à beira da falência. O Governo da Islândia chegou a declarar falência, reconhecendo incapacidade de honrar suas dívidas externas; suspendeu o pagamento de 750 milhões de dólares de amortização por um empréstimo, contraído por um dos bancos nacionalizados; acabou por recorrer ao FMI para que ajudasse a evitar o colapso económico do país. Comparativamente ao tamanho da economia nacional, este caso da Islândia é dos mais espectaculares na história económica mundial (“The 2008–2009 Icelandic financial crisis”, http://en.wikipedia.org/wiki/2008%E2%80%932009_Icelandic_financial_crisis).
- ²³ Segundo o conselheiro de Koffi Annan, Jeffrey Sachs, PARPA II é uma “rendição à pobreza”, *O País*, 30.07.2006, p. 2.
- ²⁴ A mais recente missão do FMI concluiu, segundo o Chefe da Missão, Johannes Mueller (2009): “A economia moçambicana demonstrou alguma resistência à crise económica

global...”. Mas tal resistência deveu-se a quê? Aos dois factores identificados pelo Sr. Mueller: “A forte base económica de Moçambique e uma combinação de políticas macroeconómicas prudentes ao longo da última década...”? E que papel jogou o pacote adicional, de US\$ 176 milhões, que o FMI (2009) adiantou em Junho, “... para ajudar o país a amortecer o impacto da desaceleração económica mundial.”? Ou, então, muitas outras possíveis razões, mais ou menos óbvias, para que a crise internacional passe por cima (ou ao lado) da economia moçambicana; razões consideradas marginais no quadro económico do FMI, focalizado no que Francisco (2009b) considera ser a “ponta do iceberg” (e.g. PIB). Do modelo convencional do FMI pouco se pode saber sobre a dimensão do iceberg propriamente dito, composto por múltiplos universos económicos: auto-consumo, mercado ilegal, mercado informal, economia de subsistência, produção *prosumer*. Mas é possível, sem dúvida, especular (Francisco, 2009a).

²⁵ Mário Murteira, 2008, <http://group.xiconhoca.com/2008/12/31/um-mocambique-com-futuro-mario-murteira/>. As reservas dos investidores estrangeiros, quanto a investimento em Moçambique, traduzem-se nos modestos valores do seu investimento efectivo. Isto porque os investidores internacionais prestam mais atenção aos indicadores impessoais e independentes, sobre o ambiente de negócios, do que a discursos de circunstância, mais ou menos diplomáticos, complacentes ou paternalistas. Prestam atenção a fontes sobre o ambiente de negócios e político, tais como: the Economist Intelligence Unit; Doing Business (Banco Mundial); Competitividade Global do World Economic Forum; Transparência Internacional (em 2008 Moçambique baixou de 111.º para 126.º, http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index); no Índice de Liberdade Económica de 2009, Moçambique ocupou a 113.ª (entre 179 países) – 55,7% (“maioritariamente controlado”), abaixo da média mundial (59,5%) e 16.ª posição entre 46 países d África Subsariana (Heritage Foundation, 2009, <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>).

²⁶ Quanto aos Programas Subsídio de Alimentos (PSA) e benefício Social pelo Trabalho (PBST), segundo Cunamizana (2009: 27-28) 97 mil em 2007 e 120 mil em 2008 beneficiaram destes programas; ou seja, uma cobertura de 0,5% em 2007 e 0,6 % em 2008 da população moçambicana. Os benefícios envolveram entre \$ 3 e \$ 5 dólares americanos por mês, dependendo do tamanho do agregado familiar.

²⁷ Termo anglo-saxónico, sem uma palavra correspondente em português; significa o tipo de pensamento que interpreta os factos, relatórios, acontecimentos e percepções de acordo com o que gostaria que fosse ou acontecesse, em vez do que realmente são na realidade.

Referências

- ABRAHAMSSON, Hans e ANDERS, Nilsson. 1994. *Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo: Padrigu-CEEI-ISRI.
- ABRAHAMSSON, Hans e ANDERS, Nilsson. 1997. “The Washington Consensus” e *Moçambique: A importância de questionar o modo de pensar ocidental sobre o processo de desenvolvimento no continente africano*. Maputo: Padrigu-CEEI-ISRI.
- ABRAHAMSSON, Hans. 2001. *Aproveitando a Oportunidade: espaço de manobra numa ordem mundial em transformação – o caso de Moçambique*. Maputo: Padrigu-CEEI-ISRI.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON and James ROBINSON. 2001. “An African Success Story: Botswana”. <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON and James ROBINSON. 2003. “Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune”. <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON and James ROBINSON. 2004. “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- ADAM, Yussuf. 2005. *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: Trajectória de Moçambique pós-colonial (1975-1990)*. Maputo: Promédia.
- ADAMODJY, Bahassan. 2001. *Milandos de Um Sonho*. Lisboa: Queizal Editores.
- ALMEIDA, António de. 1964. “Os estados antigos dos nativos de Moçambique (sul do rio Save) quanto à liberdade”, in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 97-119.
- ATKINSON, A.B. 2001. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Munich Lectures in Economics. Cambridge: The MIT Press.
- BA KA KHOSA, Ungulani. 1987. *Ualalapi* (contos). Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- BAYLIS, John e STEVE Smith. 2005. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 3.^a Edição. Oxford: Oxford University Press.

- BERLIN, Isaiah. 1969. “Two Concepts of Liberty”, in *I. Berlin. Four Essays on Liberty*, <http://www.sdx.js.cn/web/yanjiusheng/yjs/ebook/zhexue/FourEssaysOnLiberty/FourEssaysOnLiberty.html>.
- BRUCE, John W. 2007. “Land Use Rights for Commercial Activities in Mozambique”, Nathan Associates Inc., United States Agency for International Development (USAID), http://www.mozlegal.com/corporate/legislation_portal/land_legislation.
- CAHEN, Michael. 2009. “Só a paz não chega”, <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/pt/paz.htm> (acedido 24.06.2009)
- CALDEIRA, José Manuel e ASSMA Nordine. 2006. “A Transmissibilidade do Direito de Uso e Aproveitamento da terra – DUAT”, in *SAL & Caldeira Newsletter* n.º 16. Maputo: SAL & Caldeira – Advogados e Consultores, pp. 1-2.
- CAMBAZA, Virgílio. 2009. “A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira”. *Ideias* 14, Maputo 4 de Junho de 2009.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 1994. *Moçambique: Perspectivas Económicas*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 1999. *FMI, ESAF e Desenvolvimento: Reflexões Críticas* (mimeo), http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=1.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 2008. “Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View”, *Working Paper* n.º 01/2008, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>.
- CLEMENS, Michael A. 2009. “Thesis of a rigid revivalist”, *Book Reviews*, Dambisa Moyo. *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa*, International Monetary Fund’s Web Site, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/09/books.htm#book1> (acedido a 28.09.2009).
- COETZEE, J.M. 2007. *Diário de Um Mau Ano*. Alfragide: Dom Quixote.
- COISSORÓ, Narana. 1965. “O regime das terras em Moçambique”, in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 367-435.
- COSTA, Daniel da. 2003. *Xingondo* (crónicas). Maputo: Ndjira Lda.
- COSTA, Daniel da. 2008. *Flauta do Oriente* (crónicas). Maputo: Ndjira Lda.
- COUTO, Mia. 2003. *O País do Queixa Andar*. Maputo: Ndjira, Lda.
- COUTO, Mia. 2005. *Pensatempos*. Textos de Opinião. Maputo: Ndjira, Lda.

- COUTO, Mia. 2009. *E se Obama Fosse Africano? E Outras Interinvenções*. Maputo: Editorial Ndjira.
- CRAVEIRINHA, José. 1980. *Xigubo*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco.
- CRAVEIRINHA, José. 2008. “Neo-moçambicano”, in *Não Matem a Cultura, Não Matem o Craveirinha*. Naguib. Maputo: Museu Nacional de Arte.
- CUNAMIZANA, Imarciana Gorett. 2009. *Impacto de Esquemas de Protecção Social Básica na Redução da Pobreza Absoluta – Custo e Benefícios. O Caso do Programa Subsídio de Alimentos e Benefício Social pelo Trabalho*. Trabalho de fim do curso. Curso de Mestrado em População e Desenvolvimento. Faculdade de Letras e Ciências Sociais. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (não publicada).
- DAVA, Gabriel, Jan LOW e Crisitina MATUSSE. 1998. “Mecanismos de Ajuda Mútua e Redes Informais de Protecção Social: Estudo de Caso das Províncias de Gaza e Nampula e a Cidade de Maputo”, in *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)*, Ministério do Plano e Finanças, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI) e Faculdade de Agronomia da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- DEVEREUX, Stephen and Tachel SABATES-WHEELER. 2004. “Transformative social protection”. *IDS Working Paper 232*. Institute of Development Studies. <http://www.google.pt/search?hl=pt-PT&q=Transformative+social+protection&btnG=Pesquisar&meta=> (acedido 03.08.2009).
- DEVEREUX, Stephen. 2006. *Social Protection Mechanisms in Southern Africa. Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP)*. http://www.wahenga.net/uploads/documents/reports/Social_protection_in_Southern_Africa.pdf (acedido 03.07.2009).
- Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) e Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI). 2004. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*. Ministério do Plano e Finanças (MPD) e Universidade de Purdue. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.
- EASTERLY, William. 2002. *The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: The MIT Press.
- Direcção Nacional do Tesouro (DNT). 2008. *Relatório Anual Sobre a Dívida Pública 2007*. Maputo: Ministério das Finanças.

- EHRENPREIS, Dag (ed.). 2006. *Social Protection: the role of cash transfers. Poverty in Focus, International Poverty Centre*. Brazil: United Nations development Programme.
- FAO (Food and Agriculture Organization). 2006. FaoStat. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://faostat.fao.org>.
- FELICIANO, José Fialho, Carlos Manuel LOPES e Cristina Udelsmann RODRIGUES. 2008. *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*. São João do Estoril: Principia.
- FISZBEIN, Ariel and Norbert SCHADY (eds.). 2009. *Condiciona! Cash Transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). 2009. “Conselho de Administração do FMI Aprova Acordo de US\$ 176 Milhões com Moçambique ao Abrigo da Facilidade de Protecção contra Choques Exógenos (ESF) e Conclui Quarta Avaliação do Instrumento de Apoio à Política Económica”. Comunicado de Imprensa n.º 09/247, 30 de Junho de 2009, <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/sec/pr/2009/pr09247p.pdf>. (acedido a 004.10.2009).
- Foreign Policy. 2009. “FAQ & Methodology – How the Failed States Index in Made”. *The Failed States Index 2009*. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_faq_methodology. (Acedido 03.08.2009).
- FRANCISCO, António A. da Silva e Konrad MATTER. 2007. *Poverty Observatory in Mozambique – Final report*, <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf> (acedido 16.08.2009).
- FRANCISCO, António A. da Silva e Margarida PAULO. 2006. *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: a dimensão oculta da informalidade em Moçambique*, Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão, Maputo, http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.
- FRANCISCO, António A. da Silva, Francisco FERNANDES, Susana TOSCANO e José SULEMANE. 2005. *Diagnóstico, Visão Estratégica e Programa de Acção. Política Salarial da Administração Pública de Moçambique: Estratégia Global da Reforma 2006-2015*. Documento Preparado para a UTRESP, Maputo Setembro 2005 (não publicado).
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2002. “Evolução da Economia de Moçambique da Colónia à Transição para a Economia de Mercado”, in *Economia Moçambicana Contemporânea*, Cássio Rolim, António S. Francisco, Bruce Bolnick e Per-Ake Andersson (organizadores). Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças, pp. 15-43.

- FRANCISCO, António A. da Silva. 2003. “Reestruturação Económica e Desenvolvimento”, in *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (eds). 2 vols. Porto: Edições Afrontamento, pp.141-178.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2005. “A Economia Política do Orçamento em Moçambique”, in *Africa Review of Books*, Special Issue, Dezembro 2005, pp. 13-14.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2007a. “Revolução Verde em Moçambique: Será Possível, Provável ou Viável no Contexto das Estratégias Actualmente Dominantes”. Artigo para a Conferência sobre o Desenvolvimento Agrário: Estratégia de desenvolvimento Agrário no Contexto da Revolução Verde – Oportunidades para o Empowerment das Comunidades Rurais em Moçambique, Maputo 17-18 de Agosto, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), http://www.iese.ac.mz/lib/af/pub/AAS1F_2007_Revolucao_Verde_em_Mocambique_revisto03.12.2008.pdf.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2007c. “Moçambique no 1.º Quarto do Século XXI: Projecções e Cenários Possíveis do Crescimento e Desenvolvimento Económico em Moçambique 2000-2025.” Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 19 de Setembro de 2007, Maputo, http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigador&investigadorid=8.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2008a. Apresentação do livro *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*, de António S. Quive. Maputo, http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf.
- FRANCISCO, António. 2008b. “Bazarconomia de Moçambique: Economia de Sofala e Desafios”. Seminário sobre a Economia de Sofala, de 23 e 24 de Setembro 2008 na Universidade Jean Piaget de Moçambique, Beira (Inhamítua). http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf.
- FRANCISCO, António. 2008c. “Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando?”. *Ideias* 6, Maputo 2 de Dezembro de 2008.
- FRANCISCO, António. 2009a. “Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique na Primeira Década do Século XXI: Venenos do passado, remédios do presente, futuro envenenado?” http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Artigo%20sobre%20Proteccao%20Social_AFrancisco.pdf.

- FRANCISCO, António. 2009b. “Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique”. Ideias 15, Maputo 9 de Junho 2009, http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf.
- FREITAS, Ascência de. 2003. *A Paz Enfurecida* – romance. Lisboa: Editorial Caminho.
- GEFFRAY, Christian. 2002. *Nem Pai, Nem Mãe – Crítica do parentesco: o caso macua*. Lisboa: Ndjira.
- GINJA, Vitória da Conceição e Ian McDONALD. 1995. *Avaliação da Rede de Protecção Social em Moçambique*. Documento de Apoio para a “Estratégia de Redução da Pobreza em Moçambique”, Preparado pela Unidade de Alívio à Pobreza, Ministério do Plano e Finanças.
- GORDON, David and Paul SPICKER. 1999. *The International Glossary on Poverty*. London: Zed Books.
- GORJÃO, Paulo e André MONTEIRO. 2008. “Timor-Leste: Estado falhado ou com carências?”, in *Ipriverbis* N.º 6 Maio. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais (IPRIS) (acedido 16.08.2009).
- GRAÇA, Luís. 2005. *O desenvolvimento embrionário de sistemas de protecção social [The origins of Welfare State]* (a), <http://www.ensp.unl.pt/lgraca/textos181.html> (acedido em 31.07.2009).
- GROPPA, Luís António. 2005. “Das Origens ao Colapso do Estado de Bem-estar: uma Recapitulação Desmistificadora.” Revista *HISTEDBR On-line Artigo*, Campinas, n.º 20, p. 68-75, Dez. 2005. http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art07_20.pdf (acedido 31.07.2009).
- HALL, Josua C., Robert A. LAWSON and Will LUTHER. 2007. *Economic Freedom in Negative Liberty: A Comment on Legum (2007) and Stanford (2007)*.
- HAMELA, Hipólito. 2003. *Moçambique: Economia de Mercado ou Socialismo do Capital?* Maputo: Ndjira.
- HANLON, Joseph e Teresa SMART. 2008. *Há Mais Bicicletas, Mas Há Desenvolvimento?* Maputo: CIEDIMA – Central Impressora e Editora de Maputo, SARL.
- HANLON, Joseph. 1997. *Paz Sem Benefício: Como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Maputo: Colecção Nosso Chão.
- HAYEK, Friedrich A. 1976. *The Road to Serfdom*. Chicago: Poenix Books.
- Heritage Foundation. 2009. “Mozambique”, in *2009 Index of Economic Freedom*. <http://www.heritage.org/Index/Country/Mozambique> (acedido 16.08.2009).

- HESTON, Alan, Robert Summers and Bettina Aten. 2002. “Penn World Table Version 6.1”. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002, http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (acedido 22.05.2007).
- HODGES, Tony e Roberto TIBANA. 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa Principia.
- HOLZMANN, Robert (ed.). 2009. *Social Protection and Labor at the World Bank, 2000-2008*. Washington, D.C.: The World Bank.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2002. *Censo Agro-Pecuário 1999-2000: Resultados Definitivos*. Maputo: INE.
- JARDIM, Jorge. 1976. *Moçambique Terra Queimada*. Lisboa: Editorial Intervenção.
- KATJOMUISE, Kavazeua, Pric N. OSAKWE, Abebe SHIMELES e Sher VERICK. 2007. *The Monterrey Consensus and Development in Africa: Progress, Challenges and Way Forward*. Addis Ababa: UN Economic Commission for Africa, http://www.sarpn.org.za/documents/d0002862/Monterrey_Consensus_UNECA_Aug2007.pdf (acedido a 28.09.2009).
- KIRAGU, Kithinji and Rwekaza MUKANDALA. 2005. *Politics and Tactics in Public Sector Reforms: The Dynamics of Public Service Pay in Africa*. Dar es Salaam: Dar es Salaam University Press Ltd.
- LABAN, Michel. 1998. *Moçambique: Encontro com Escritores – Ungulani Ba Ka Khosa*. Vol. III. Porto: Fundação Eng. António de Almeida, pp. 1040-1080.
- LESTHAEGUE, Ron J. (Ed.). 1989. *Reproduction and Social Organization in Sub-Saharan Africa*. California: University of California Press.
- LIMA, Newton de Oliveira. 2009. *O conceito de liberdade na filosofia constitucional de Robert Alexy como garantia do direito político à mesma*, <http://jusvi.com/artigos/39905> (acedido 03.08.09).
- MABOTA, Anabela. 2005. *Mozambique: social protection bibliography*. Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP). http://www.wahenga.net/uploads/documents/nationalsp/Mozambique_social_protection_bibliography.pdf, (acedido 29.09.2009).
- MACAMO, Elísio. 2006a. *Um País Cheio de Soluções*. Maputo: Edições Meianoite.
- MACAMO, Elísio. 2006b. *Trepar o País pelos Ramos*. Maputo: Ndjira.
- MACAMO, Elísio. 2008. *Planície Sem Fim*. Maputo: Ndjira.
- MADDISON, Angus. 2006. *The World Economy: Volume 1: “Millennial Perspective” e Volume 2: “Historical Statistics”*. Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing.

- MAGUMBE, Jaime. 2009. “Proposta de Lei de Insolvência e Recuperação dos Empresários Comerciais”, in *O País*, 22 de Julho de 2009, pp. 20-21.
- MALLINDA, Daniel Augusto. 2001. *Cartografias da Nação Literária Moçambicana: Contos e Lendas*, de Carneiro Gonçalves. Maputo: PROMédia.
- MANOEL, Álvaro, Teresa DABÁN, Hervé JOLY e María MÉNDEZ. 2005. *Republic of Mozambique – Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington: International Monetary Fund.
- MARP (Mecanismo Africano de Revisão de Pares). 2009. Relatório de Auto-avaliação do País – Tomo I e II. <http://www.marp.org.mz>. (acedido 05.08.2009).
- MBEKI, Moeletsi. 2009. *Architects of Poverty: Why African Capitalism Needs Changing*. Johannesburg: Picador Africa.
- Moçambique. 1975. Constituição de 25 de Junho de 1975. *BR* n.º 1, I Série, 25 de Junho de 1975, pág. 1-6.
- Moçambique. 1987. Primeiro e Segundo Suplementos do *Boletim da República* (I Série, n.º 4, de 30 de Janeiro de 1987). Maputo: República Popular de Moçambique.
- Moçambique. 1990. “Constituição de 02 de Novembro de 1990”. *BR* n.º 48, I Série, 3.º Supl. de 29 de Novembro de 1990, pág. sn a id.
- Moçambique. 2004. “Constituição de 16 de Novembro de 2004”. *BR* n.º 51, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, pág. 543 a 573. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>.
- Moçambique. 2007a. “Decreto n.º 53/2007, de 3 de Dezembro – Regulamento da Segurança Social Obrigatória”. *BR* n.º 48, I Série, de 3 de Dezembro de 2007, pág. 7-22.
- Moçambique. 2007b. “Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro”, Edição electrónica, Pandora Box 2007, pp. 75-81.
- MONDLANE, Eduardo. 1977. *Lutar por Moçambique*. 3.ª Edição. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- MOSCA, João. 2005. *Economia de Moçambique: Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MOYO, Dambisa. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* Farrar, Straus and Giroux, New York, 2009.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento). 2007. *Estratégia de Desenvolvimento Rural*. Aprovada pelo Conselho de Ministros em 11 de Setembro de 2007, <http://www.ruralmoc.gov.mz/EDR.htm>.

- MUELLER, Joannes. 2009. “Declaração na Conclusão de uma Missão do Corpo Técnico do FMI (Fundo Monetário Internacional) a Moçambique”, Comunicado de Imprensa n.º 09/328(P), 25 de Setembro de 2009, <http://www.imf.org/external/portuguese/np/sec/pr/2009/pr09328p.pdf> (acedido a 004.10.2009)
- NEWITT, Malyn. 1997. *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- NOGUEIRA, Vera M. R. 2001. “Estado de Bem-estar Social: Origens e Desenvolvimentos”. Revista *Katálysis* 5, Jul/Dez 2001, pp. 89-103, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2928221> (acedido 3.08.2009).
- O’DRISCOLL, Gerald P., Holmes, KIM R. e O’GRADY, Mary Anastasia. 2004. *2004 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage Foundation.
- OSMAN, Magid. 2003. “Desenvolvimento Económico, Economia de Mercado e as Instituições – Papel do Estado”. *O Economista* 3 (Janeiro): 11-35.
- PAGANETTO, Luigi (Ed.). 1997. *Social Protection and Single European Market – The evolution of the social security systems and free circulation: problems and perspectives*. Rome: CEIS tor vergata.
- PAP (Programme Aids Partnership). 2009. *Financial Contribution*, PAP’s Web Page, http://www.pap.org.mz/financal_contributions.htm (acedido 4.10.2009).
- PAVIA, José Francisco. 2000. *Economia e Política: Moçambique e as Instituições de Bretton Woods*. Lisboa: Veja.
- PÉLISSIER, René. 2000. *História de Moçambique: formação e oposição 1854-1918*. Lisboa: Editorial Estampa.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1989. Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998, Moçambique: Paz e crescimento – oportunidades para o desenvolvimento humano. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1999. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1999, Moçambique – Crescimento económico e desenvolvimento humano: progresso, obstáculos e desafios*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Presidência do Conselho. 1973. Projecto do IV Plano de Fomento. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- QUIVE, Samuel António. 2007. *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*. Maputo: DIEMA.

- QUIVE, Samuel e Gonçalves PATRÍCIO. 2005. *Sistemas Informais de Segurança social em Desenvolvimento*. Maputo: Fundação Friedrich Ebert.
- RECAMA, Dionísio Calisto. 2008. *Segurança Social do INSS – Desafios para Integração do Sector Informal*. Trabalho de fim do curso. Curso de Mestrado em População e Desenvolvimento. Faculdade de Letras e Ciências Sociais. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (não publicada).
- REZENDE, Flávio da Cunha. 2008. “Visões ‘rivais’ sobre mudança estrutural e protecção social”. *Nova Economia*, 18 (1), Belo Horizonte 2008. <http://www.scielo.br/pdf/neco/v18n1/02.pdf> (acedido 3.08.2009).
- RHVP (Regional Hunger and Vulnerability Programme). 2007. *Mozambique: National inventory of social protection policies, institutions and frameworks*, http://www.wahenga.net/uploads/documents/nationalsp/Mozambique_SP_PIF_Jan2007.pdf (acedido 29.09.2009).
- RICO, José Ramón Cano. 2001. *Dicionário da Bolsa e do Investidor Financeiro*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- ROCHA, Aurélio. 2002. *Associativismo e Nativismo em Moçambique: Contribuição para o Estudo das Origens do Nacionalismo Moçambicano (1990-1940)*. Maputo: Promédia.
- ROLL, Richard e John TALBOTT. 2001. *Why Many Developing Countries Just Aren't*. <http://www.cipe.org/programs/roundtables/webevents/pdf/talbot.pdf> (acedido a 004.10.2009).
- ROTBURG, Robert. 2009. *Disorder in the Ranks – A different take on just what makes a “failing” state*. The Failed State Index 2009. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_disorder_in_the_ranks (acedido 12.08.2009)
- SACHS, Jeffrey. 2005. *O Fim da Pobreza: como consegui-lo na nossa geração*. Cruz Quebrada: Casa das letras.
- Sal&Caldeira. 2006. “Omissões e Sobreposições entre Mineiros e Outros Usos da Terra”, in *Sal&Caldeira Newslette* n.º 9r. Maputo: SAL & Caldeira – Advogados e Consultores, pp. 1-2.
- SAÛTE, Nelson. 2000. *Os Narradores da Sobrevivência*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- SEN, Amartya. 1999. *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.

- SERRA, A. M. de Almeida. 1993. *Moçambique: da Independência à Actualidade, evolução económica e social, 1975-1990*. Coleção Estudos de Desenvolvimento n.º 1, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- SERRA, Carlos (ed.). 2000. *História de Moçambique*. Volume 1. Maputo: Imprensa Universitária.
- SIMÃO, Manuel Nahmbi. 2008. *Economic and Social Integration of Mozambican Migrants in Durban*. Short dissertation submitted in partial fulfillment of the Degree, Master of Social Science, School of Politics, Faculty of Humanities, Development and Social Sciences. Durban: University of KwaZulu-Natal.
- SOROS, George. 2008. *Os Novos Paradigmas para os Mercados Financeiros: a crise de crédito de 2008 e as suas implicações*. Coimbra: Almedina (Ver “Introduction”, in http://www.georgesoros.com/files/Soros_Intro.pdf).
- SOTO, Hernando de. 2002. *O Mistério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo*. Lisboa: Notícias Editorial.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de e João Carlos TRINDADE (eds). 2003. *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. 2 vols. Porto: Edições Afrontamento.
- SOUTO, Amélia Neves de. 2007. *Caetano e o Ocaso do “Império”: Administração e Guerra Colonial em Moçambique Durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- TAIMO, N.V. and R. WATERHOUSE. 2007. *REBA Case-Study No. 7 of the Food Subsidy Programme of the National Institute for Social Action (INAS)*, Maputo and Inhambane, June 2007, <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/REBACaseStudyPSAOctober07.pdf>. (acedido 29.09.2009).
- The Heritage Foundation. 2008. *Index of Economic Freedom*, <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2007. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2009. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009 – Ultrapassar barreiras: Mobilidade e desenvolvimentos humanos*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

- UNICEF (The United Nations Children's Fund). 2006. *Progress of Children. A Report Card on Nutrition*, 4 May 2006. New York: The United Nations Children's Fund, http://www.unicef.pt/18/Progress_for_Children_-_No._4.pdf.
- VALÁ, Salim Cripton. 2006. *Desenvolvimento Agrário e Papel da Extensão Rural no Chókwe (1950-2000): Conflitos e interesses entre o Estado e os Agricultores?* Maputo: Promédia.
- VALÉRIO, Miguel Ângelo. s.d. *Origem e Desenvolvimento do Estado de Bem-Estar*. <http://home.utad.pt/~mvalerio/0809ps/aula02.pdf> (acedido em 31.07.2009).
- VASCONCELOS, Leite de. 1999. *Pela Boca Morre o Peixe*. Maputo: Minerva Central.
- WATERHOUSE, Rachel and Gil LAURICIANO. 2009. "Social Protection in Mozambique: A new imperative?" Paper presented to the IESE Conference "Poverty Dynamics and Patterns of Accumulation in Mozambique", Maputo, 22-23 April 2009.
- WATERHOUSE, Rachel. 2007a. *REBA Briefing Paper, Mozambique – Vulnerability*, <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/REBABriefingPaperVulnerabilityJuly%2007.pdf> (acedido 28.09.2009).
- WATERHOUSE, Rachel. 2007b. *The Political and Institutional Context for Social Protection in Mozambique – A Brief Overview*, <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/REBABriefingPaperSPPolInstContextJuly07.pdf> (acedido 28.09.2009).
- WHITE, Eduardo. 2002. *As Falas do Escorpião – Novela*. Maputo: Fundação Universitária.
- Wikilivros. 2009. *Estado Moderno*. http://pt.wikibooks.org/wiki/Estado_moderno (acedido 03.08.2009).
- Wikipedia. 2009a. *Estado*. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado>. (acedido a 30.07.2009).
- Wikipedia. 2009b. *Estado de Bem-estar Social*. http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bem-estar_social (acedido a 30.07.2009).
- Wikipedia. 2009c. *Seguridade Social*. http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguridade_Social (acedido 31.07.09).
- World Bank. 1990. *World Development Report 1990*. Washington, D.C: The World Bank.
- World Bank. 1999. *World Development Report 2000/2001*. Washington, D.C: The World Bank.

3. SEGURANÇA SOCIAL RURAL E LIMITES DO “ASSOCIATIVISMO” NA ZONA SUL DE MOÇAMBIQUE

Bridget O’Laughlin

Novas formas de assistência social na África Austral: debate sobre o apoio universal ao rendimento

A África Austral tornou-se um campo de experimentação para uma nova (ou ressuscitada) forma de apoio social nos países em desenvolvimento, o subsídio ao rendimento básico (BIG – *Basic Income Grant*). Foram introduzidos regimes de transferências pecuniárias para categorias sociais particulares como pessoas acima de certa idade em vários países da região. Também existem propostas para enormes despesas e barreiras administrativas, tornando tais pagamentos universais para todos os cidadãos. Após décadas de ênfase em medidas de protecção social estritamente dirigidas, os doadores internacionais estão a mostrar nova vontade em considerar estes pagamentos universais não dirigidos. O argumento é de que os financiamentos ao rendimento básico não só reduzem a pobreza mas também promovem o crescimento, alimentando a procura nacional e a capacidade dos pobres, particularmente dos pobres rurais, para fazerem investimentos empresariais inovadores.

Mas o subsídio ao rendimento básico tem os seus oponentes, e não só entre os neoliberais. Alguns argumentam que tais financiamentos subsidiariam uma estrutura de pobreza, corroeriam instituições de mutualidade (a chamada segurança social tradicional), manteriam o povo em posições de dependência e drenariam recursos do governo, que poderiam ser melhor investidos na promoção do crescimento económico ou mesmo no abastecimento social directo.

Dada a importância do financiamento dos doadores na despesa social através de contribuições ao Governo e das despesas das ONGs, existe, inevitavelmente, interesse crescente em regimes de rendimento básico em Moçambique. Transferências de rendimento directo foram já tentadas sob formas limitadas. Foram feitos pagamentos em dinheiro para acelerar a reintegração dos soldados nas suas áreas de residência como parte do acordo que pôs termo à guerra. Houve um regime de pensão não contributiva experimental a funcionar durante cerca de dez anos. Em geral, contudo, a assistência social foi dirigida a grupos com necessidades particulares, como viúvas, órfãos, incapacitados ou pessoas vivendo com HIV, ou limitada a programas de alívio a emergências de seca e de cheias. As políticas do Governo têm-se baseado no pressuposto de que a redução da pobreza, em última análise, depende do facto de as pessoas pobres, particularmente nas áreas rurais, serem capazes de trabalhar com maior produtividade. A prioridade foi assim dada ao aumento da capacidade dos pobres em investir, oferecendo o acesso à formação, equipamento e insumos, ou acesso a crédito para os adquirir. Os fundos distritais descentralizados, por exemplo, foram alocados para projectos de investimento produtivos. Reconhece-se que os habitantes rurais pobres podem ser pobres candidatos a investimento bem sucedido por si sós, mas são encorajados a juntarem-se em associações de agricultores, somando os seus recursos e capacidades.

O propósito deste artigo é contribuir para o processo de reflexão sobre as propostas dos financiamentos ao rendimento básico nas zonas rurais de Moçambique de uma forma que reconheça o poder da argumentação de ambos os lados do debate. Fá-lo de duas formas trianguladas. Primeiro observa criticamente a literatura política e académica no debate do BIG na África do Sul. É claro que a área das políticas sociais da África do Sul é, de muitas formas, diferente da de Moçambique, mas o que é interessante aqui é a qualidade da reflexão crítica. Ela clarifica que o debate sobre a relação entre a assistência social e o crescimento não é puramente técnico. É sobretudo um debate político sobre as diferentes vias de acumulação, distribuição e desigualdade: ou seja, é um debate sobre classes. Em segundo lugar, observa o aprovisionamento social rural em Moçambique através das lentes dum distrito rural muito representativo no sul de Moçambique, o distrito de Chókwe. O objectivo aqui é ilustrar como o associativismo nacionalista reforça os compromissos políticos em relação à classe enraizada em relações de patronato sustentadas por sistemas teóricos dirigidos ao apoio social. Este processo de reflexão requer, contudo, alguma contextualização prévia. A actual nova respeitabilidade dos subsídios universais deve ser localizada nas mudanças das abordagens da assistência social, que emergem a seguir às reformas

económicas globais dirigidas pelo mercado a partir de 1980. E necessitamos de considerar a natureza da relação entre a assistência social e a vulnerabilidade na África Austral, à qual as medidas da assistência social estão destinadas a responder.

*Segurança social nos países em desenvolvimento:
das necessidades básicas às redes de segurança
e aos subsídios ao rendimento básico?*

Há quase três décadas, a seguir à desarticulação do ajustamento estrutural e às séries de fomes muito publicitadas na África e no Sul da Ásia, o projecto WIDER (com Amartya Sen como colaborador principal) concentrou a atenção nas formas de acção pública inclusivas que contribuiriam para a segurança social nos países em desenvolvimento (Drèze e Sem, 1991). A influência do projecto WIDER desafiou a ideia de que os países em desenvolvimento tinham de esperar até que as suas economias fossem suficientemente ricas para permitirem medidas redistributivas que protegessem os pobres contra a fome e mortalidade elevada. O WIDER também sugeriu que os sistemas de protecção social nos países em desenvolvimento pudessem parecer diferentes dos sistemas europeus de previdência social clássicos, baseados em direitos com base no trabalho com contribuições dos trabalhadores, empregadores e Estado.

Contudo, durante o mesmo período, também surgiu a preocupação com a reforma do estado-providência clássico, tanto nos países da OECD como nos países de rendimento médio, particularmente na América Latina, que também introduziu regimes de pensão extensivos para trabalhadores. Alguns ficaram preocupados com a sustentabilidade a longo prazo dos regimes, dado o envelhecimento das populações europeias, mas também surgiram preocupações com a justiça social. Dado que os direitos se baseavam no emprego no sector formal, as mulheres eram frequentemente discriminadas no acesso aos benefícios (Schild, 2002) e os trabalhadores que geralmente eram excluídos eram os trabalhadores rurais e os do sector informal urbano.

A reflexão crítica sobre o estado-providência social europeu também conduziu a uma nova ênfase na importância das políticas de desenvolvimento da assistência social. O trabalho comparativo de Esping-Andersen (1996) enfatizou que os estados-providência eram todos muito diferentes na maneira de reflectir as suas histórias institucionais particulares (ver também Goodin, Headey e outros, 1999). O trabalho comparativo sobre a assistência social nos países em desenvolvimento desviou-se também do tratamento das políticas sociais como um produto de planeamento técnico, mostrando como surgiram sistemas diferentes dos processos de compromisso

político, frequentemente com efeitos imprevistos (Kwon, 1998; Gough, Wood et al., 2004). Retrospectivamente, podemos ver que os modelos universalistas ficaram politicamente enfraquecidos pela globalização – não só pelo declínio do trabalho organizado, que acompanhou a informalização e subcontratação, mas também pela queda do socialismo na Europa do Leste em 1989-1990 e pelo crescimento do capitalismo na China.

A abordagem do direito de Sen (1981), que fundamentou o maior informe para a assistência social no trabalho, tanto da WIDER como do PNUD, divergiu do Consenso de Washington e a ênfase do padrão neoliberal na liberalização do mercado. Esta crítica veio a ser amplamente aceite, incluindo no Banco Mundial, e contribuiu para o crescimento da “indústria anti-pobreza”. Todavia, é importante reconhecer que há concepções muito diferentes subjacentes à preocupação comum actual com a protecção social.

A posição dos IFIs sobre a reforma das políticas sociais permanece residualista, preocupada com o reconhecimento e reforço do papel do mercado na assistência social para aqueles que têm a possibilidade de pagar. O Estado deverá ter uma função complementar, só intervindo quando o sector privado falhar, visando restritamente os grupos-alvo, que ficaram isolados ou marginalizados das iniciativas do mercado ou da sociedade civil. A protecção social é, por isso, algo que pode promover o crescimento ao fazer o mercado funcionar melhor.

Alternativamente, há aqueles que argumentam que a protecção social faz parte de uma qualidade de vida melhor – um fim em si e um direito a ser universalmente usufruído pelos cidadãos tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento. Requer políticas de redistribuição. Alguns apelaram para um estado-providência universal que funcionaria ao nível global (Townsend, 2002). Advogados de uma abordagem universalista argumentam que os mercados trabalham ineficazmente em muitas áreas sociais e em muitos contextos, excluindo grandes grupos de pessoas em vez de grupos pequenos passíveis de serem alcançados com medidas dirigidas. Ao mesmo tempo, num mundo globalizado com numerosas pessoas a trabalharem numa base casual fora dos sectores formalmente regularizados e sindicalizados, também se querem modelos mais antigos de universalismo baseado nos direitos do trabalhador. É dentro deste contexto que a ideia dum subsídio ao rendimento básico (BIG) se moveu do reino dos sonhos utópicos para uma proposta de políticas práticas, todavia altamente contestável.

A ideia de um subsídio ao rendimento básico é simples. Trata-se de um pagamento fixo em dinheiro feito pelo Estado a todos os cidadãos, independentemente do

seu rendimento ou estatuto social. Escapa às conotações pejorativas do “subsídio de desemprego” porque todos o recebem. Como Barchiesi (2007, p. 564) apontou, há motivos nitidamente diferentes para se apoiar o BIG. Pode ser visto como uma medida que ajuda o mercado de trabalho formal a funcionar melhor ao aliviar a falta de emprego e ao ajudar os empregadores na reciclagem para ocupações novas, ou pode ser visto como uma resposta a um mundo onde a maior parte da população já não pode esperar vir a ter um contrato regular de trabalho assalariado.

De facto, mesmo essa simples proposta de um subsídio ao rendimento básico invoca todas as grandes questões à volta da assistência social nos países em desenvolvimento, que emergiram a partir de meados de 1980. Deverá a assistência social ser organizada através da desmercadorização ou através duma melhor integração dos excluídos socialmente num espaço de bens essenciais? Deveria a assistência social ser da responsabilidade do Estado ou deveria basear-se numa “acção pública” inclusiva, incluindo o mercado e a sociedade civil assim como o Estado? Deveria a assistência ser amplamente redistributiva – tratando as desigualdades económicas fundamentais – ou deveria contar com a partilha do risco e o aumento da produtividade dentro dos padrões existentes de desigualdade económica? Deveria a assistência ser restritivamente dirigida aos que são incapazes de se manterem a si próprios ou deveria basear-se no mínimo universal fornecido a todos os cidadãos? Deveria a assistência social ser organizada na base da cidadania ou através de direitos baseados no trabalho? E (talvez o mais controverso de tudo) como é que as políticas de redistribuição se relacionam com as políticas que promovem o crescimento económico? Estas questões estão evidentemente relacionadas, ainda que não se reduzam umas às outras.

O debate em torno do Subsídio ao Rendimento Básico tem sido particularmente prolongado e dificultado na África Austral. Também tem sido muito rico, teórica e politicamente – colocando argumentos a favor e contra o BIG em relação às principais questões políticas e económicas acerca da assistência social aqui identificadas. Há muitas razões para se pensar que o BIG não é uma questão na agenda da protecção social para um país como Moçambique, que é completamente diferente da África do Sul, apesar das suas histórias interligadas. A África do Sul é um país muito mais rico, com um sistema de impostos desenvolvido, capaz de visionar o financiamento do sistema do BIG. Muito poucas despesas actuais do governo da África do Sul derivam do financiamento de doadores, enquanto em Moçambique é significativamente mais de metade, o que implica que a base política requerida para apoiar o sistema BIG teria de ir para além das fronteiras nacionais. Em Moçambique, uma proporção muito maior de agregados familiares dá uma contribuição substancial para a subsistência

diária da sua própria produção não monetarizada. Todavia, há aspectos comuns na natureza da vulnerabilidade na África Austral, o que significa que as abordagens à assistência social tratam questões semelhantes. Estas são as questões discutidas na próxima secção deste artigo.

Vulnerabilidade e protecção social na África Austral rural: questão de classe e de história compartilhada

Existem muitas diferenças entre os países da África Austral, nomeadamente, na língua, instituições públicas, saúde e tamanho, mas, em termos de entender as questões da vulnerabilidade para a população rural, também compartilham semelhanças fundamentais: sistemas diferenciados e diversificados de produção rural e alta covariância de risco em relação à variação climática, à exposição à SIDA e às depressões no mercado laboral. Também existem algumas semelhanças nos tipos de medidas que os governos têm tomado ao tratar da protecção social. A maior parte tentou desmercantilizar o acesso à saúde e à educação, todos tenderam a favorecer medidas de protecção social baseadas no trabalho e todos tiveram que se confrontar com desigualdades na assistência social, que reflectem a história política da ocupação colonial entrelaçada com o desenvolvimento das relações de classe.

A insegurança da vida rural

A África Austral rural tem uma estrutura agrária muito diferenciada. Há grandes fazendas, ranchos e plantações que empregam mão-de-obra assalariada numa base tanto permanente como temporária, há pequenos agricultores que dependem principalmente da sua própria força de trabalho familiar, há um grande número de pessoas que vivem no campo, mas sem terra para cultivar, e há muitas formas intermediárias. A subsistência rural também é muito diversificada entre as diferentes classes. Há muito poucos agregados familiares de camponeses clássicos que vivem exclusivamente da produção agrícola e da pecuária/criação de animais. Em vez disso, combinam a produção agrícola com várias actividades não agrícolas, incluindo o trabalho assalariado, e podem depender de remessas de fundos resultantes da emigração de algum membro do agregado familiar. Os mercados de trabalho estão regionalizados com emigrantes a atravessar regularmente as fronteiras à procura de trabalho. Mesmo algumas fazendas comerciais estão diversificadas combinando agricultura com turismo, agroturismo, incluindo caça ou alojamento no turismo rural. Historicamente, a subsistência rural tem sido induzida por aspectos de género, inicialmente, os homens eram mais propensos a emigrar do que as mulheres,

esperando-se que as mulheres assumissem (e em grande medida assumindo) a responsabilidade pelos cuidados diários dos dependentes – filhos e doentes – e aumentando o número de agregados familiares rurais chefiados efectivamente por mulheres. Muitas das inseguranças da vida rural são recorrentes em toda a região e frequentemente ao mesmo tempo.

A incerteza ecológica da produção agrária

A maior parte da África Austral é semi-árida com algumas grandes extensões de deserto, mas a região é também atravessada por sistemas fluviais extensos, que regam campos e pastagens. Quer devido à mudança climática global quer devido a práticas ecológicas locais, os ciclos da seca são inevitáveis, e talvez estejam a aumentar na sua frequência, como também o são as cheias desastrosas. Ser produtor na África Austral significa ter a capacidade para sobreviver e reconstruir, o que é possível para algumas grandes empresas e para aqueles que têm as suas actividades bem diversificadas, mas difícil para os pequenos agricultores e criadores de gado.

Desemprego – a curto e a longo prazo

Dada a integração da mão-de-obra assalariada com a subsistência rural e a regionalização do mercado laboral, altas taxas de desemprego redundam na incapacidade dos agregados familiares de reproduzirem as condições da vida rural. O emprego desintegrou-se no Zimbabwe e a criação de emprego fracassou ao não conseguir acompanhar o crescimento económico nos vários países da região, incluindo na África do Sul. Neste último, o aumento de emprego concentra-se no trabalho casual, particularmente na construção, mas também na indústria mineira, onde as funções não-principais como limpeza, veio de afundamento e construção subterrânea são agora objecto de subcontratação. Bezuidenhout e Buhlungu (2007:254) estimam que, em 2003, cerca de 20% dos trabalhadores no sector da mineração e de exploração de pedreiras se encontravam em regimes de subcontratação. Estes trabalhadores são os primeiros a serem tornados supérfluos, não estão abrangidos pela protecção social formal, não estão filiados em sindicatos e recebem salários mais baixos por tarefas semelhantes. A Anglo Platinum¹ anunciou recentemente que, por causa da pronunciada queda do preço da platina atribuída à queda da procura na indústria automóvel mundial, 10 000 empregos seriam suprimidos em 2009. Três quartos das perdas atingiriam trabalhadores contratados, com os cortes na força de trabalho permanente da mina resolvidos, principalmente, através da rotação regular do pessoal e do congelamento de contratação, facto também sublinhado pelo repre-

sentante da NUM numa entrevista à rádio da BBC sobre reduções no emprego. O aumento do trabalho esporádico significa que o desemprego periódico, a curto e a longo prazo, é quase uma certeza para muitos trabalhadores na África Austral, particularmente para os que não têm boas habilitações.

A volatilidade dos mercados de produtos de base

Os pequenos produtores rurais na África Austral também se confrontam com a volatilidade dos mercados de produtos de base, na medida em que os preços dos produtos agrícolas mudam com variações sazonais e climáticas e com mudanças repentinas da procura global. A recessão mundial actual levou, por exemplo, a reduções repentinas dos preços do algodão. Os processadores de biocombustível reduziram a construção de instalações fabris de processamento e deste modo, similarmente, a compra da produção de biomassa, deixando os produtores desamparados. A flutuação dos preços do petróleo dificulta a previsão de quais serão as despesas de transporte dos produtos e insumos. O desemprego conduz ao declínio da procura de galinhas e de ovos nas áreas urbanas, exactamente quando os novos pequenos produtores se mudam e inundam o mercado.

Dependência e incapacidade

A tabela que se segue dá uma ideia aproximada da alta taxa de seroprevalência na África Austral².

TABELA 1: Seroprevalência na população adulta de 15 a 49 anos, estimada em 2005.

Classificação	País	Prevalência no Adulto
1	Suazilândia	33,4%
2	Botswana	24,1%
3	Lesoto	23,2%
4	Zimbabwe	20,1%
5	Namíbia	19,6%
6	África do Sul	18,8%
7	Zâmbia	17,0%
8	Moçambique	16,1%
9	Malawi	14,1%

Fonte: UNAIDS 2006.

Aqui o que é importante não é apenas a mortalidade da SIDA, a perda de trabalho e cuidar dos sobreviventes, mas também os encargos da morbilidade e da incapacidade suportados ambos pelo sistema de saúde e pelos agregados familiares e comunidades, principalmente pelas mulheres que cuidam dos doentes. Neste caso, estes encargos são,

novamente, quase certas – nenhum regime de seguros orientado pelo lucro está propenso a cuidar deles sem subsídios redistributivos.

Dualismo na assistência social: direito de cidadania

Como colónias de assentamento, todos os países da África Austral ficaram marcados por uma história de dualismo na organização da assistência social, embora a extensão, o tempo e a organização sejam muito diferentes. Na África do Sul, Zimbábue e Namíbia, os seguros privados deram, aos brancos, acesso a um sistema de cuidados de saúde muito subsidiado e segregado. As pensões de reforma eram suportadas por salários elevados bem como por contribuições do governo e a educação segregada era subsidiada a um nível profundamente desigual de gastos *per capita* por grupo racial. No período pós II Guerra Mundial, muitos colonos portugueses em Moçambique, especialmente os que se encontravam empregados no sector público, gozavam do mesmo tipo de benefícios de cuidados de saúde, direitos a pensão de reforma e a pagamentos de abono de família que gozavam em Portugal, e beneficiavam de instalações públicas subsidiadas e segregadas.

Embora a dramática desigualdade tenha sido a característica principal destes sistemas de segurança social, isto não significou que todos os negros estivessem excluídos de todos os benefícios, nem que estes benefícios tivessem sido de pouca importância para aqueles que os obtiveram. Sob pressão política interna e internacional, tanto o regime do *apartheid* como as potências coloniais decretaram reformas que estenderam certos benefícios a grupos muito limitados, geralmente graças a subsídios relacionados com o trabalho. Os reformadores tardios (a África do Sul e a Namíbia) também estenderam as pensões não contributivas aos negros, embora a taxas muito mais baixas do que as que os brancos recebiam.

Em Moçambique poucos alunos negros eram admitidos nas escolas secundárias financiadas pelo estado nas áreas urbanas, sendo a maioria autorizada apenas a frequentar a formação das missões e dos seminários das igrejas. Um número reduzido de trabalhadores negros com empregos pagos mensalmente no sector formal contribuiu para regimes de pensões e conseguiu benefícios para a família. Deve-se enfatizar, contudo, que mesmo estes poucos privilegiados tinham de contar principalmente com as suas próprias iniciativas para construir a segurança social: contribuir para sociedades funerárias, criar rebanhos e investir nas suas próprias habitações nas zonas rurais ou habitações de aluguer em municípios urbanos. Os trabalhadores rurais estavam em geral excluídos de tão limitada assistência social, embora o acesso aos cuidados de saúde primários e à educação fosse estendido a

certas zonas rurais estrategicamente importantes, como parte das campanhas de guerra psicológica.

Estes sistemas políticos dualistas da África Austral incluíam, assim, alguns direitos sociais como parte dos direitos de cidadão para brancos e colonos, mas os direitos baseados no trabalho, quer directamente através de fundos de seguros quer indirectamente através de regimes baseados no rendimento, eram uma determinante importante para quem tinha acesso à segurança social e uma das principais características dos contratos do emprego formal.

A injustiça visível da distribuição dos direitos sociais veio necessariamente a ser alvo de um ataque político, com as práticas democráticas que resultaram dum processo de independência prolongado na região (especificamente, não aceito que a transição democrática seja definida por eleições multipartidárias) que culminou com as eleições de 1994 na África do Sul.

A educação, desde o ensino básico ao superior, expandiu-se na região, geralmente através da intervenção do governo e, maginalmente, fora do espaço mercantilizado. Lentamente, a seguir ao ajustamento estrutural, o ensino privado e sujeito a pagamento de propinas tornou-se, contudo, mais importante.

Os sistemas nacionais de saúde expandiram-se com o envolvimento do governo, embora o liberalismo significasse que a proporção das clínicas privadas com serviços pagos aumentassem, enquanto os serviços governamentais estavam destinados a tornar-se fornecedores residuais. Mau grado o seu compromisso para uma maior igualdade no seu *White Paper on Health*, o governo do ANC não tem feito muito para diminuir o fosso existente entre a prestação privada e a estatal nos serviços de saúde. Os planos de saúde privados ainda consomem 59% do total das despesas nacionais da saúde, embora a percentagem da população que pertence a este regime tenha declinado para 16% (McIntyre et al., 2005: 24, 51).

Em alguns países da região, formas de apoio temporário introduzidas como medida de combate à seca destinadas a levar as pessoas de volta à produção tornaram-se formas de apoio regulares esperadas, anualmente, pela população das zonas rurais quer haja seca quer não. Estes incluíam regimes de trabalho por alimentos no Lesoto e no Botswana e distribuição gratuita de insumos no Botswana (Morgan 1991, van Driel 1994, Solway 1994). Solway argumentou que o combate à seca institucionalizado contribuiu para a erosão de tipos de apoio baseados na comunidades e em grupos de descendentes que existiam anteriormente, mas outros sugeriram que os processos de dissolução eram reflexo do crescimento de desigualdades nas zonas rurais e que eram anteriores ao combate à seca.

Tanto a África do Sul como a Namíbia expandiram a cobertura dos seus regimes de pensão de reforma não contributiva para abranger a maior parte das pessoas de idade relevante e o Lesoto introduziu recentemente tal regime. O mesmo tipo de preocupações acerca da dependência e da erosão de formas tradicionais de apoio social, que foram exprimidas acerca das obras públicas e do combate à seca surgiram acerca de pensões não contributivas, mas pesquisas recentes indicam que, pelo contrário, as pensões ajudam a manter os laços de parentesco e o apoio da comunidade (Devereux 2007). A avaliação positiva das pensões não contributivas deu um novo ímpeto à exigência na África do Sul de uma forma ainda mais universal de benefício social, um subsídio ao rendimento básico (BIG) a ser atribuído numa base regular e periódica a todos os cidadãos.

Contudo, nenhuma dessas reformas disfarça a grande desigualdade de acesso e de qualidade na assistência social, que resultam da natureza de classe da acumulação do capital na região. Os coeficientes de Gini estão entre os mais desiguais do mundo. Ou não houve grandes reformas redistributivas ou as reformas anteriores foram revertidas por políticas liberalizantes. Este é o contexto necessário para o debate do BIG.

Debate sobre o Subsídio do Rendimento Básico (BIG – Basic Income Grant) na África do Sul

A política pós-*apartheid* do ANC dividiu-se entre duas exigências políticas geralmente consideradas contraditórias, embora ambas pretendam resolver a desigualdade e a pobreza na África do Sul: a necessidade de se criarem postos de trabalho através do crescimento económico e a necessidade de redistribuir a riqueza. A adopção do GEAR influenciou a balança a favor de postos de trabalho baseados no crescimento, conforme o fez o *Welfare and Population White Paper* de 1997, que optou por uma abordagem residualista para a reforma do bem-estar social. O Fortalecimento Económico dos Negros, a promoção explícita das empresas capitalistas e dos grupos financeiros, propriedade de sul-africanos negros ou geridos por eles, é uma parte importante das abordagens do ANC para a redistribuição de riqueza. Houve maior investimento na educação e na expansão do acesso dos sul-africanos negros a todos os níveis, mas os cuidados de saúde permanecem profundamente desiguais.

A primeira ponderação importante sobre o BIG foi feita pelo Comité Taylor encarregue de apresentar algumas propostas para a reforma do sistema de Protecção Social sul-africano complexo e fragmentado, que também poderia tratar a pobreza e a desigualdade. O comité advogava o Subsídio do Rendimento Básico, embora fosse uma maneira de simplificar e tornar mais justa a miríade de diferentes tipos de paga-

mentos de prestações sociais feitos pelo governo aos cidadãos, enquanto expandia o nível de apoio.³ Argumentavam (e ainda argumentam) que o custo de contribuições para os que não eram pobres podia ser facilmente coberto através de impostos redistributivos. Também ponderavam que o pagamento poderia promover o crescimento económico visto que a segurança de rendimentos facilitaria o investimento e procura do consumidor, em particular nas zonas rurais. Os oponentes argumentavam que o regime BIG institucionalizaria a pobreza, incentivaria a cultura da dependência no estado e inibiria em vez de facilitar a participação no mercado laboral. O significado implícito era a dificuldade esperada ao limitar o subsídio exclusivamente a cidadãos sulafricanos, dada a importância continuada da imigração regional. Neste caso, o Comité Taylor não endossou a proposta do BIG. Foi em geral considerado que esta decisão reflectia a posição do governo.

Neste caso, a decisão do Comité Taylor realmente não resolve a questão do BIG nem a questão dos benefícios sociais universais em termos mais gerais. Na prática, o número de sul-africanos abrangidos por algum tipo de benefícios estatais aumentou de 2,6 milhões, em 1994, para 10 milhões, em 2005, (Ferguson, 2007: 74). Além da pensão de reforma não contributiva, paga tanto a mulheres como aos homens, há o subsídio de invalidez e de assistência a dependentes, o subsídio de apoio à criança (abono de família) pago aos encarregados de educação de todas as crianças até aos sete anos de idade, um subsídio para cuidados de assistência, um subsídio para os veteranos de guerra e um subsídio adicional para os doentes de SIDA que são incapazes de cuidar de si próprios (Makino, 2004).

Houve um aumento maior na cobertura do abono de família para os filhos, que agora abrange crianças até aos 14 anos de idade (Seekings, 2008: 31). A cobertura do subsídio de invalidez, testada pelos meios requeridos, cresceu de 60 000 em 2000 para 1,3 milhões em 2004 (Nattrass 2007). Contudo, é de notar que este aumento evita, no entanto, a universalidade. Não há, significativamente, nenhum regime nacional de seguro de desemprego.

Num contexto de pobreza muito alastrada, pode ser difícil, para os que administram os benefícios sociais, adoptar uma definição restrita de vulnerabilidade. Nattrass (obra citada) declara que os que administram o subsídio definem invalidez de forma tão lata que é realmente um programa de alívio à pobreza. Na sua ânsia de argumentar pela superioridade do BIG, ela também alega que, baseando-se em indícios etnográficos algo selectivos nos pacientes com HIV/SIDA, a doença se tornou uma fonte importante de rendimento para os pobres, tornando-os adversos ao tratamento.

Existe agora uma literatura substancial que trata da questão sobre a razão de a reforma das políticas sociais ter sido tão impenetrável na África do Sul – concordando todos em que algo deve ser feito, mas incapazes de concordar sobre o quê. Talvez a explicação mais simples tenha sido dada por Seekings (2004, 2008) e Natrass (confronte-se Natrass e Seekings, 2005), que advogam firmemente um BIG. Seekings, numa variante de argumento da aristocracia de trabalhadores, sugere que existem efectivamente três classes na África do Sul: o capital, a força de trabalho organizada e os pobres. As políticas pós-*apartheid* baseiam-se num compromisso de classe duplo:

Um sistema económico capitalista com políticas macroeconómicas neoliberais (no interesse do capital) em troca duma via de elevado crescimento do salário e despesas públicas na classe trabalhadora e nas classes médias urbanas (no interesse do trabalho organizado) e alguma redistribuição através dos impostos e na perspectiva de criação de postos de trabalho (no interesse dos pobres) (Seekings, 2004: 311).

A política social do ANC é, para Seekings (2008), dominada pela sua base no trabalho organizado e a sua consequente preocupação nos “pobres merecedores”, ou seja, os que trabalham efectivamente, excluindo os desempregados.

Barchiesi (2007: 561-2) concorda com Seekings em que o ANC tem uma concepção tradicional de cidadania baseada na responsabilidade individual, participação no mercado de trabalho e prevenção de dependência na despesa pública. A previdência social baseada nas transferências redistributivas é vista, portanto, com suspeição porque conduz a encargos fiscais insustentáveis, debilitam a confiança do investidor e tornam as pessoas dependentes das ajudas do governo – uma espécie de cultura da pobreza (Ibid). Mas, para Barchiesi, a fraqueza do ANC não é tanto a sua falta de preocupação com os desempregados mas sim a sua compreensão da classe trabalhadora, incluindo os que trabalham ocasionalmente, bem como do trabalho organizado e dos desempregados. Para Barchiesi, grande parte do falhanço do ANC em lidar com a redistribuição está enraizado na sua contínua preocupação com o emprego formal e o seu falhanço em responder à crescente informalização dos seus mercados de trabalho, uma orientação partilhada pelos seus parceiros históricos SACP e COSATU.

Aqui o ANC aparenta seguir o raciocínio subjacente às abordagens aprovadas pelo ortodoxo Banco Mundial para a criação de emprego nos países em desenvolvimento:

Tem-se assumido que a abertura das economias à competição global e que a promoção de mercados de trabalho flexíveis gerariam trajectórias de crescimento de trabalho intensivo necessário para a redução da

*pobreza. Também tem sido assumido que os empregos gerados ofereceria-
riam a segurança básica de subsistência assim como permitiriam que os
trabalhadores se protegessem a eles próprios e aos seus dependentes contra
as várias ameaças às suas condições de vida. As medidas públicas para
a protecção social poderiam então ser restritas aos incapazes de ganhar
a sua vida, por razões fora do seu controlo, restringindo assim as poten-
ciais distorções do mercado de trabalho (Heintz, Kabeer et al. 2008:1).*

A crítica de Barchiesi ao debate BIG não se limita ao papel do ANC. Ele também critica os apoiantes do BIG. Vê-os globalmente em duas posições diferentes: uma, do tipo de direitos baseados no moralismo da previdência social, que defende o BIG na base da justiça social; e outra, uma preocupação instrumentalista, que mostra que o BIG é apenas o que a economia faz para promover mercados laborais mais flexíveis. Isto espelha o ponto mais geral apresentado por Devereux e Sabates-Wheeler (2007) acerca do contraste nítido das posições ideológicas dos fundamentos usados pelos instrumentalistas e activistas no seu apoio à protecção social.

James Ferguson (2007) apoia-se fortemente na discussão de Barchiesi sobre a importância da informalização da assistência social, e vai mesmo mais longe na sua condenação de todas as partes empenhadas no debate acerca do BIG. Argumenta que novas maneiras de pensar a pobreza, tais como a abordagem da “pobreza crónica”, são simplesmente extensões do projecto neo-liberal; elas imaginam um novo tipo de relação entre o sector informal e o estado:

*Reconhecendo o poder carismático do dinâmico e movimentado
submundo dos bairros pobres, agora os reformadores antevêm tomar-
-lhe as rédeas e introduzir uma relação nova, tanto com a economia
nacional como com o projecto do governo (Ibid: 84).*

Ferguson pensa que a oposição antiga entre o neoliberalismo e o estado-provi-
dência obscurece muitas das questões fundamentais do debate. Para ele, são versões
actuais do mesmo raciocínio, uma observação pós-moderna de certo modo previsível.
Não obstante, as suas observações chamam a atenção para a forma como a procura de
argumentos para estimular ou investir no BIG está enredada na teoria económica
liberal convencional.

Estas séries de reflexões sobre o debate do BIG apresentam muito de útil. Em
primeiro lugar, é a importância que todos atribuem às políticas sociais e, pelo menos
para Seekings e Barchiesi, o facto de pensarem sobre a política de classes. Muita da

bibliografia sobre a protecção social é tecnicista, trata dos problemas na concepção de intervenções e ignora a política da acção pública, que modela os resultados de intervenções, que frequentemente não são esperados. Em segundo lugar, é a importância da informalização para a reflexão sobre a assistência social na África Austral, particularmente bem discutida por Barchiesi e Ferguson. Este investigador alarga o significado da informalização para além dos mercados de trabalho e de produtos de base, para formas e lugares nos quais as pessoas vivem, relevantes de facto para a reflexão sobre o significado da assistência social.

Contudo, também há algumas lacunas de concepção importantes na maneira como cada um destes analistas reflecte sobre o BIG, lacunas que também deveriam formar a ideia duma relevância mais abrangente do debate na África Austral.

Em primeiro lugar, a importância de se reconhecer que a dinâmica da luta de classes modela a estrutura de classe de tal forma que não é necessariamente previsível ou fixa. O sistema de classe rígido e estático de Seekings, que coloca uma barreira nítida entre a classe trabalhadora organizada e os pobres, cria analiticamente mais dificuldades do que as resolve. Angustia-se, por exemplo, ao tentar compreender por que razão a COSATU apoia o BIG, atribuindo essa razão principalmente à ligação dos membros com membros de família desempregados. Este é um problema falso – todos os trabalhadores vivem na sombra da informalidade e do desemprego.

A abordagem de Barchiesi, que envolve a reflexão sobre a mudança da estrutura geral da força de trabalho e dá importância particular à exclusão através da informalização, parece muito mais útil, mas ele talvez leve este processo a um nível mais unidireccional do que realmente é. Historicamente, a formalização significou não apenas uma regulação do estado, mas também a base de reivindicação de cidadania sobre o Estado – sendo a assistência social uma das mais importantes. Contudo, seria útil para Barchiesi fazer a distinção entre a casualidade do trabalho e a informalização (isto não seria de esperar de Ferguson, que não reflecte facilmente em termos de classe). Os trabalhadores agrícolas temporários de Kerala não tinham chefes fixos, mas formavam sindicatos que exigiam contribuições para os benefícios sociais dos empregadores, assim como do estado e dos próprios trabalhadores.

Em segundo lugar, Ferguson parece negar qualquer legitimidade política à preocupação com a relação entre a assistência social e a acumulação. Isto deixa a natureza de classe inexplorada, tanto quanto à acumulação como à redistribuição. O ponto aqui é que a acumulação é um processo estruturado pelas relações de classe; as suas implicações para o emprego ou pobreza ou bem-estar são completamente contingentes – dependentes da dinâmica da luta de classes. O problema da posição do ANC no

GEAR não é que esteja preocupado com a acumulação, mas que, assim como o Banco Mundial, adopte a relação entre a acumulação de capital, a criação de empregos, a qualidade de trabalho e a subsistência como sendo, de certo modo, inevitavelmente o melhor resultado possível num mundo globalizado. Esta não é uma posição particularmente neoliberal, é a posição do capital.

Em terceiro lugar, o debate parece seguir a marcha da mercadorização como inevitável, ou pelo menos como unidireccional; para o BIG é uma intervenção que só aborda o espaço dos rendimentos. Isto deixa a natureza de classe da desmercadorização e da remercadorização por explorar. E deixa a natureza de género de ambas também por explorar. Há um conjunto importante de formas universais de assistência social nos cuidados de saúde e na educação que estão fora do debate do BIG e que modelam a organização da assistência com base na classe e no género dentro dos agregados familiares. Em resumo, as preocupações clássicas com a acumulação e a redistribuição no debate sobre o estado-providência não são tão estereis e sem importância como Ferguson pretende.

A relevância do debate do BIG em Moçambique não é, portanto, o facto de se poder aplicar um modelo único de protecção social em todos os países da região. A economia política da assistência social é demasiado complexa e divergente para isso. Pelo contrário, é a forma como o debate centra a atenção na classe dinâmica de acumulação, distribuição e políticas sociais num contexto marcado por processos interdependentes de informalização e de crise agrária.

A relação histórica entre a protecção social rural, a acumulação e o associativismo nacionalista em Moçambique⁴

O colonialismo em Moçambique foi marcado por grande desigualdade e pobreza, particularmente nas zonas rurais, onde se encontravam mais de quatro quintos da população (ainda que nem sempre residente). A pobreza reflectia-se não só na penúria, na falta de rendimento monetário com o qual se pudessem comprar bens de consumo básicos, mas também na falta de escolas e de cuidados de saúde decentes. No primeiro período da independência, a abordagem à pobreza rural do governo socialista da Frelimo tinha quatro facetas. A primeira era aumentar o número de escolas e postos de saúde criados pelo governo, a funcionarem nas zonas rurais e tornando o seu acesso essencialmente gratuito (acesso desmercantilizado). A segunda, um falhanço quase imediato, foi aplicar o modelo chinês do médico de pé descalço, formando jovens “agentes polivalentes”, que se esperava viessem a ser apoiados por contribuições das

suas comunidades locais. A terceira foi libertar o comércio do mercado do lucro, ou seja, mais uma desmercadorização da distribuição, vendendo bens de consumo a preços fixados através das lojas do povo e cooperativas de consumo. A quarta concentrava-se na acumulação rural: fortalecer a base produtiva das zonas rurais através da produção colectiva, quer das empresas estatais quer de cooperativas, a qual melhoraria por fim as condições de vida, dando excedentes para investimento na indústria e permitindo um maior investimento de excedentes no desenvolvimento social. As cooperativas eram normalmente constituídas em quintas e plantações dispersas e abandonadas pelos colonos, complementando com a agricultura familiar mas sem a colectivização nem a deslocação desta última. As plantações e colonatos concentrados foram convertidos em empresas estatais e não em cooperativas.

Esta estratégia fez pouco para transformar as relações de classe rurais, concentrando-se quase inteiramente (e infrutiferamente) na acumulação. A informalidade do trabalho assalariado não é uma novidade nas empresas agrícolas na África Austral. A maior parte do trabalho agrícola nas empresas estatais em Moçambique, tal como durante o período colonial, ou na África do Sul e em Moçambique hoje, era feita por trabalhadores jornaleiros ocasionais, não sindicalizados, sendo muitos deles mulheres e crianças. Estes trabalhadores ocasionais nas empresas estatais tinham um mínimo de ração alimentar e algumas vezes um lugar para dormir, mas nenhuns benefícios sociais contributivos relacionados com o trabalho – não tinham cuidados de saúde, nem férias, nem reforma. Inicialmente, o governo deu prioridade às cooperativas rurais em extensão, fornecimento de insumos e distribuição a retalho dos bens de consumo monopolizados pelo Estado. Embora a ajuda em alimentos fosse distribuída na altura das cheias e secas, esperava-se que os habitantes rurais pobres produzissem a sua própria alimentação. O sistema de racionamento de alimentos funcionava nos principais centros urbanos. As quotas de alimentos nas zonas rurais eram canalizadas para o exército, escolas e empresas agrícolas.

A atenção estava frequentemente concentrada na falência económica das empresas agrícolas estatais e na eventual privatização das suas terras, mas o movimento cooperativo também era um local de desacumulação. De facto, a maior parte dos membros das cooperativas continuaram a confiar principalmente nos seus campos familiares individuais, dispendendo apenas uma pequena porção do seu tempo na produção colectiva. Os membros das cooperativas normalmente provinham duma vasta série de posições de classe rurais. No sul de Moçambique, onde a agricultura camponesa era muito diferenciada, este modelo de cooperativa complementar significava que era normalmente composta por alguns pequenos agricultores prósperos, que eram normal-

mente os líderes da cooperativa, e por um grande número de mulheres, muitas vezes idosas bem como pelos seus agregados familiares, por elas chefiados. Um estudo da CEA no Posto Administrativo de Machubo em 1983 (CEA 1984) descobriu que uma parte substancial dos insumos fornecidos à cooperativa era dividida pelos líderes para os seus próprios campos. Em troca do seu trabalho ocasional no terreno da cooperativa, as mulheres membros eram capazes de manter ligações de patronato com os líderes, que lhes pagavam em alimentos pelo trabalho diário e as ajudavam em tempos de crise. No Chókwè, algumas cooperativas inicialmente incluíam antigos emigrantes do sexo masculino, trabalhadores nos colonatos que não tinham a sua própria terra, mas depois de cessar o crédito e acabar o sistema de pagamento de avanços para além dos empréstimos, as cooperativas do Chókwè também seguiram o perfil de género familiar. As cooperativas acumularam grandes débitos com a compra de insumos, alguns dos quais aplicados nos campos dos membros mais prósperos e de funcionários locais. A desmercadorização dos bens de consumo e mercados de alimentos e a colectivização da produção foram à falência antes da adopção formal das reformas económicas liberais, de acordo com o IFIs nos últimos anos da década de 80. O comércio privado foi restabelecido nas zonas rurais no início dos anos 80. O desenvolvimento de mercados paralelos distorceu a distribuição de bens de consumo a favor daqueles que tinham rendimentos para as comprar.

Depois do 4.º Congresso do Partido Frelimo em 1983, permitiu-se que as cooperativas dividissem as suas possessões em terrenos individuais, mantendo uma secção para a produção colectiva de forma a pagar as despesas comuns. A divisão da terra da cooperativa teve uma procura particularmente maior nas zonas periurbanas e áreas irrigadas onde havia maior procura de terra arável. A colectivização da produção falhou, portanto, quer como processo de acumulação quer como meio de melhorar a vida diária dos camponeses e trabalhadores rurais.

Contudo, o mesmo não se pode dizer da expansão dos cuidados básicos de saúde e educação, ou seja, a desmercadorização do aprovisionamento social. Apesar do sucesso muito irregular em garantir o fornecimento de pessoal de qualidade, medicamentos, livros e equipamento, todos eles financiados por orçamentos centrais e não por impostos locais, o aprovisionamento da saúde e educação pelo governo trouxe uma diferença importante na qualidade da vida rural. Estas instituições desintegraram-se, porém, com a expansão da guerra e foram ainda mais corroídas pela introdução do uso de propinas e pela expansão do ensino e cuidados de saúde privados.

Os modelos políticos e económicos liberais, introduzidos gradualmente a partir dos últimos anos da década de 80, e mais rapidamente após o estabelecimento da paz em

1992, retiraram o Estado da produção directa e estimularam o emprego em ONGs financiadas por doadores, quer internacionais quer locais, trabalhando em extensão, cuidados de saúde e alívio às calamidades nas áreas rurais. Teoricamente, supunha-se que todos os programas subsidiados em áreas rurais fossem dirigidos aos mais pobres, mas, já que o inquérito aos agregados familiares de 1996 revelou que 70% dos agregados familiares rurais viviam abaixo da linha de pobreza, não pareceu ser minimamente necessário arrazoar sobre a fuga de benefícios. A maior parte dos programas financiados por doadores reconheceram o problema da sustentabilidade – estavam destinados a criar a capacidade do Estado para prestar serviços ao nível local (o que alguns doadores não tinham liberdade para fazer) ou estavam concebidos para ajudar a criar organizações através das quais as pessoas se poderiam ajudar a si próprias. O modelo favorável para o último foi o da associação de agricultores, na prática não tão diferente das cooperativas de retórica socialista. Este modelo resistiu através de ondas mutantes de apoio – para o reassentamento de populações e reconstrução após a guerra, para a seca, para as cheias, para as devastações da SIDA. O “associativismo” (associativismo nacionalista) ou mutualismo é uma condição para se receber ajuda nas áreas rurais hoje, da mesma forma que o “cooperativismo” o tinha sido anteriormente.

O associativismo é um modelo de acumulação baseado na ideia de que o mutualismo permite que as pessoas criem excedentes para poderem investir de uma forma que não seria possível a indivíduos isolados ou a agregados familiares. As ONGs e o governo usaram o apoio social desmercadorizado como uma espécie de incentivo ou desencadeador da adesão de membros, dando, por exemplo, alimentos gratuitos ou insumos subsidiados ou cuidados especializados de saúde ou mesmo pagamentos em dinheiro. Contudo, tal assistência não é para se tornar permanente, mas para permitir que as pessoas sobrevivam para além dos períodos de crise e que as associações se tornem autónomas. A maior parte dos projectos das ONGs são de duração limitada bem como o financiamento de doadores para programas de assistência do governo a associações de agricultores. Não existe, assim, uma redistribuição sistemática do rendimento da zona urbana para a rural ou dos ricos para os pobres neste modelo. Não há mandato para a construção a longo prazo de serviços do Governo desmercadorizados, mesmo algo de tão básico na vida rural como os serviços de extensão. As associações podem tornar-se actores políticos importantes e advogar pelos seus interesses, mas, na prática, devem também dedicar uma quantidade considerável da sua actividade de modo a obterem financiamento dos doadores para o seu funcionamento a curto prazo. Ironicamente, as associações podem condenar o neo-liberalismo e algumas vezes o fazem, mas também se multiplicaram dentro dele. Os limites, na presente forma de

como o associativismo liga a acumulação e a protecção social rural, são aparentes na ruralidade contraditória do Distrito do Chókwè hoje.

*Protecção social, acumulação e redistribuição no Chókwè*⁵

Diversificação e desigualdade no Chókwè

As condições de vida no Chókwè, tal como em qualquer parte da África Austral, são muito diversificadas, integrando a agricultura, criação de gado, trabalho assalariado numa base casual migrante ou local, produção de carvão, corte de lenha, pesca, venda de produtos, construção e fabrico de bebidas. Esta diversificação de actividades é feita de acordo com o género: é mais provável que os emigrantes para a África do Sul sejam homens, por exemplo, enquanto é mais provável que os trabalhadores ocasionais nas fazendas ou machambas vizinhas sejam mulheres. A importância da agricultura nesta série de actividades de subsistência não deve ser subestimada. Os agregados familiares no Chókwè, em geral, têm acesso à terra, produzem e cultivam muitas das coisas de que precisam para o consumo diário: milho, arroz, batata-doce e feijão, embora também comprem alimentos. Os padrões de diversificação dos agregados familiares variam, incluindo os seus padrões de produção agrícola. Alguns têm acesso a regadios e cultivam produtos hortícolas para o mercado, outros cultivam apenas áreas de sequeiro e dependem de transferências de fundos ou de trabalho fora da agricultura para ganhar dinheiro. Os padrões de diversificação estão relacionados, embora não sejam os mesmos que os padrões de desigualdade. Calcula-se que cerca de 60% dos agregados familiares no Chókwè estejam abaixo da linha da pobreza. E que 20% dos agregados controlem 50% da terra, sendo um terço dos terrenos pertencente quer às autoridades tradicionais quer aos funcionários distritais (República de Moçambique 2005, pp. 22ff). Os agregados com trabalhadores qualificados do sector formal recebem muitas vezes pagamentos regulares, enquanto os outros recebem apenas contribuições irregulares (ou só mesmo notícias) dos membros emigrantes. Existiam agregados familiares com grandes manadas de gado, mas a maior parte não possui agora nenhum, ou, na melhor das hipóteses, têm apenas um ou dois bois.

A natureza mutante da insegurança rural no Chókwè

O que se poderia chamar de sistemas tradicionais de segurança social no Chókwè era uma construção histórica, certamente não os remanescentes inalterados dum passado pré-colonial. Incluíam a acumulação de poupanças ou pagamentos do lobolo sob a forma de gado ou em dinheiro, empréstimos de gado, poupanças rotativas do

xitique e grupos de trabalho cooperativo e, acima de tudo, trabalho assalariado. Os Sub-sistemas de circulação da emigração, em particular dos homens, contribuem com transferências de rendimento para as suas esposas, filhos e pais e espera-se que os filhos também venham a contribuir quando forem mais idosos. As transferências são usadas para construir casas e cisternas, comprar charruas, comprar alimentos em épocas de fome e pagar o lobolo. Os contratos de trabalho nas minas com salários adiados contribuem para o fraco poder de compra dos mineiros emigrantes, mas garantem a ligação contínua entre os emigrantes e as suas famílias rurais. Não se deve romantizar este sistema. Ele caracterizava-se por tensões de género e de gerações que contribuíram para a erosão. A posição de uma nora com um marido ausente durante anos e as suas transferências controladas pelos seus familiares pode ser particularmente onerosa.

O Chókwè continua a ser uma área de emigração e esta continua a ser distorcida em termos de género. Na verdade, a inclinação agudizou-se radicalmente durante os anos de guerra, e assim continua como ilustra o Quadro 2 abaixo. Isto reflecte-se num grande número de agregados familiares chefiados por mulheres.

QUADRO 2: Percentagens por sexo da população residente no Distrito do Chókwè: 1980, 1997 e 2007.

	Homens	Mulheres	Percentagem
1980 (Limpopo)	50 736	55 521	91,3
1997	74 425	98 852	75,2
2007	82 059	105 363	77,9

Fonte: Recenseamento Geral da População 1980, 1997 e 2007

Se olharmos para as percentagens de sexo por grupo etário para 1997 na Tabela 3, podemos ver que, entre os jovens adultos, há duas vezes mais mulheres do que homens a viver no Chókwè⁶.

TABELA 3: Chókwè 1997, percentagens por sexo e por grupo etário.

Grupo etário	Homens	Mulheres	Percentagem
20-24	4 966	9 794	51
25-29	3 097	6 416	48
30-34	2 943	5 998	49
35-39	3 498	5 756	61
40-44	2 875	4 354	66
45-49	2 432	3 555	68
50-54	1 828	2 874	64
55-59	1 789	2 567	70
60-64	1 259	2 033	62
Total	24 687	43 347	57

Fonte: Recenseamento Geral da População 1997.

A distorção etária nestes números não devia, contudo, conduzir a uma sobrevalorização do regresso dos idosos. Os homens também faltam nos agrupamentos mais idosos. Este não é o perfil demográfico do sistema de emigração oscilante clássico do passado. A mudança nas percentagens por sexo entre 1980 e 1997 é, simplesmente, parcialmente demográfica. O declínio da CAIL levou a uma redução da migração para o Chókwè e o fluxo dos jovens para fora aumentou. A mortalidade precoce pela SIDA nos homens também pode ter distorcido a percentagem. Mas esta mudança também é o espelho da mudança na organização dos agregados familiares. Estas são medições da população residente, não da presente na altura do censo. Os chefes dos agregados familiares podem incluir os que se consideram fazer parte do seu agregado familiar, mesmo sem estarem fisicamente presentes. O declínio no número de jovens contados como residentes é também, assim, uma medida de rotura da ligação. Consequentemente, desmoronou-se a protecção contra a vulnerabilidade dada pelo sistema do agregado familiar dividido clássico e pelas formas associadas de segurança social. De maneiras complexas, novas formas de vulnerabilidade demoliram a segurança dos agregados familiares.

A amplitude da extensão da comercialização no dia-a-dia

O aumento na vulnerabilidade também é um reflexo do aumento da importância do espaço dos produtos nas condições de vida rurais no Chókwè nos últimos três anos. Primeiro, algumas formas básicas de assistência social foram desmercadorizadas após a independência como o acesso à educação e saúde. Todavia, a introdução de propinas, a retirada de muitos subsídios para os medicamentos e o aumento do custo do material escolar e uniformes significa que o acesso depende de se ter dinheiro para pagar. Novos produtos também se tornaram parte do padrão de consumo rural. Vendedores de crédito pré-pago pululam nas aldeias rurais e homens e mulheres (e algumas crianças) usam celulares para organizar negócios, obter informação e manter contacto com parentes e amigos. Muitas áreas no Chókwè (não só na vila) têm agora electricidade, portanto, é preciso dinheiro para alimentar o contador, mas a electricidade pode ser utilizada também para incubadoras ou instrumentos eléctricos bem como para iluminação. Isto não significa que toda a gente no Chókwè tenha electricidade ou use um celular, mas não o ter tornou-se uma medida da pobreza.

A instabilidade da produção agrícola

Já desde o período colonial que sucessivas gerações de planificadores têm falado do Chókwè como o celeiro de Moçambique ou pelo menos de Maputo urbano, mas

o Limpopo tem sido um aliado incerto neste projecto. É verdade que muita da terra potencialmente irrigável não está actualmente a ser irrigada. A FAO (2004) calculou o potencial de terra irrigada da bacia do Limpopo em Moçambique em 148 000 hectares dos quais 40 000 se encontravam irrigados em 1997. Grande parte do sistema de irrigação e de drenagem destruído pelas cheias de 2000 ainda não foi recuperado. Actualmente, os que possuem terra irrigada não sentem falta de água, mesmo em 2008, um ano de seca. Mas a longo prazo, à medida em que mais terra irrigável for recuperada, aumentando a rega de culturas bem como de biomassa para biocombustíveis ao mesmo tempo em que as mudanças climáticas associadas ao aquecimento global tiverem lugar, a procura de água do Limpopo aumentará, não só em Moçambique mas também a montante no Botswana, no Zimbabwe e na África do Sul.

A pluviosidade já é muito irregular no Chókwè, com ciclos repetidos de seca pontuados de cheias dramáticas e destrutivas. A coluna mais importante do quadro seguinte é a das elevadas medidas de variabilidade – o desvio padrão. A quantidade média de pluviosidade não tem muita realidade, segundo a experiência dos agricultores do Chókwè.

QUADRO 4: Pluviosidade no Distrito do Chókwè (mm).

Medida	Mínima	Máxima	Média	Desvio padrão
Pluviosidade anual total	179,7	986,5	604,5	34,5
Total durante a estação seca	145,0	1009,8	500,4	31,5

Fonte: adaptado de Mazuze 2004, p. 16.

As cheias são um problema particular sério para as baixas áreas irrigáveis, mas as secas são problemáticas, quer para as áreas de sequeiro quer para as irrigáveis. As áreas de sequeiro perdem as culturas, pastagens e bebedouros para o seu gado; a água de irrigação torna-se salobra e salga a terra. A sequência da guerra prolongada, as cheias devastadoras e os ciclos de seca conduziram a um declínio agudo no número de cabeças de gado possuído pelos agregados familiares no Chókwè.

No actual contexto, o acesso à terra é considerado relativamente seguro no Chókwè, mesmo pelos que são muito pobres. O processo gradual de redistribuição da terra pelo CAIL, quer a camponeses quer a agricultores comerciais, que se iniciou em 1983, é considerado uma das causas fundamentais para a lealdade ao partido Frelimo em Gaza, um compromisso político não facilmente ignorado. A capacidade de irrigar e trabalhar a terra a que se tenha acesso, bem como o acesso à água potável são considerados os problemas mais prementes. A longo prazo, contudo, a certeza de acesso pode revelar-se ilusória. O processo de registo é muito mais facilmente usado pelos agricultores comerciais, e as comunidades já alugaram terrenos a empresas sem uma nego-

ciação cuidadosa sobre os termos. Nas associações das áreas irrigáveis, o acesso depende da adesão à associação. No passado, muitos membros da associação, principalmente as mulheres mais idosas ou com muitos dependentes, foram expulsos por não pagarem as taxas de irrigação ou não contribuírem com a sua parte de manutenção.

As inseguranças dum mercado de trabalho regionalizado

Dada a importância do rendimento transferido da África do Sul e do trabalho local assalariado, as condições de vida no Chókwè são muito sensíveis a mudanças nos mercados de trabalho regionais, as quais são, elas próprias, expostas a mudanças nas tendências económicas internacionais assim como a processos políticos e económicos locais. A queda nos preços mundiais dos minerais (como com o Anglo Platinum) resulta primeiro no despedimento de trabalhadores subcontratados, posição em que se encontram muitos emigrantes mais jovens. O agudo crescimento da emigração zimbabueana para a África do Sul significou competição acrescida por empregos para algumas áreas na África do Sul e culminou na onda de expulsões xenófobas que levaram a uma vaga de regressos da emigração à cidade de Chókwè em 2008. Trata-se de jovens zimbabueanos a dormirem dispersos nos campos e à volta do mercado na cidade do Chókwè, à procura de trabalhos ocasionais e efectivamente a competirem com trabalhadoras a soldo por trabalhos, o que, na altura do nosso estudo, afectava mais as condições de recrutamento do que o nível do salário diário por si. Como uma trabalhadora a soldo explicou: “O patrão manda um camião buscar trabalhadores das aldeias e depois escolhe apenas o número que realmente precisa, deixando os outros regressarem a casa a pé ou esperar até ao fim do dia”.

Dependência acrescida e a insegurança de transferências intergeracionais

A taxa de incidência do HIV é elevada no distrito: 22% da população adulta em 2002, de acordo com a Waterhouse (2004: 12). As causas de óbito mais frequentemente registadas são a malária e a tuberculose (República de Moçambique 2005, p. 28), sendo a última também uma doença clássica das minas e da emigração. O impacto da dependência nos agregados familiares não é só o da mortalidade, mas os encargos da morbilidade, que afectam até mesmo os agregados familiares que não têm, eles próprios, membros vivendo com SIDA.

Pelos relatos de entrevistas (que requerem mais investigação representativa), os tipos de transferências intergeracionais esperados do sistema de migração circulante clássico do passado estão a ser erodidos. Isto reflecte-se nas mudanças na composição dos agregados familiares. O sistema de trabalho migratório construiu, histórica-

mente, a ausência social do homem dos agregados familiares, mas o processo de desconexão tem sido agudamente acelerado pela mortalidade precoce relacionada com a SIDA e com a instabilidade das transferências associadas à informalização do trabalho. Muitas mulheres falaram dos seus filhos mortos ou desaparecidos, dos seus netos que não têm pai socialmente reconhecido, das filhas e filhos que agora já nem se casam. Os antigos sistemas de segurança social baseados em transferências intergeracionais já não funcionam para todos.

Esta mudança envolve alterações, quer nos padrões da composição quer nos padrões residenciais dos agregados familiares. Existem agora agregados familiares que consistem de pessoas sozinhas vivendo à sua própria custa, muitas vezes mulheres idosas sem transferências dos seus filhos. Existem agregados em que idosos, particularmente mulheres, cuidam dos netos sem o apoio dos pais ou de familiares paternos. Ainda há famílias alargadas multigeracionais no Distrito do Chókwè, 42,5% dos agregados familiares, de acordo com o perfil do distrito (República de Moçambique 2005, p. 9), mas muitas delas são agora chefiadas por mulheres. O padrão clássico de residência, de grupos de descendência baseados na patrilinearidade, está a mudar. As noras não só viviam com os pais dos seus maridos ausentes mas também estariam rodeadas de agregados familiares pertencentes à linhagem dos seus maridos. Tais grupos ainda existem, mas agora encontram-se no Chókwè muitos agregados familiares onde as conexões residenciais foram estabelecidas pelas próprias mulheres.

O seguinte agregado familiar, chefiado por uma viúva/divorciada, ilustra algumas dessas mudanças.

Raquel Mabenze é uma viúva de 52 anos, que vive desde 1984 em Cotsoane, uma comunidade perto do Chókwè, ao longo do Rio Limpopo. Ela e o seu marido fugiram com a sua filhinha de Chigubo, mais a norte, aquando duma invasão da Renamo. Deixaram para trás a maior parte das suas posses, família e amigos. Pararam em Cotsoane porque foi o primeiro lugar em que se sentiram seguros. O marido conseguiu um emprego numa fábrica de rações para porcos. Morreu envenenado quando comeu alguma ração dos porcos. Raquel casou-se de novo em Macia, outro local protegido pelo exército durante a guerra, mas o segundo marido também morreu depois dum tempo muito curto e ela voltou para Cotsoane e decidiu não voltar a casar-se. Em 1990, a sua filha Ana emigrou para Maputo, quando tinha 15 anos, em busca de emprego, levada por um homem que tinha uma

outra mulher. Teve quatro filhas, todas raparigas, que agora têm de 9 a 16 anos, todas na escola. O pai não as apoiou e, por isso, Ana regressou para viver com a sua mãe. Praticou o controlo de natalidade durante muitos anos, mas teve entretanto mais uma filha, agora com um ano. Não recebe nenhum apoio do pai da sua filha mais nova e não espera casar (adaptado de Marenja et al., 2008).

Embora ambas as mulheres trabalhem, a família coma decentemente e as crianças frequentem a escola, Raquel gostaria de poder irrigar a sua terra, o que seria possível se o canal de Cotsoane fosse reparado, para mandar pelo menos um dos seus netos para a escola secundária e conseguir um par de bois, o que está longe da sua capacidade de poupança. Por isso Raquel está interessada num processo de acumulação e juntou-se a uma associação de camponeses em Cotsoane com a esperança de chegar a ter um rebanho.

Existem outras viúvas, contudo, para quem a questão é simplesmente a sobrevivência do dia-a-dia. Onora Mbanze tem mais de sessenta anos. Vive nos arredores da cidade do Chókwè. O seu marido, antigo soldado, morreu há muitos anos. Teve três filhos vivos, mas dois morreram, “daquela doença”, e o terceiro, um filho, desapareceu algures na África do Sul. Tem três netos a viver com ela. Trabalha ocasionalmente como doméstica na cidade e tem uma pensão de viúva de 150 MT por mês do ISS, uma vez que o seu marido pagou para a reforma quando esteve no exército. No ano passado teve malária e pediu um empréstimo de 100 MT a um vizinho, parente do seu marido, para pagar os medicamentos; ele não esperava que ela os devolvesse; os mesmos vizinhos também a deixavam tirar água dos seus poços sem pagamento.

Onora Mbanze é membro duma associação de camponeses e através dela tem direito a um hectare de terra irrigada. No passado, ela garantia o consumo do agregado familiar e também vendia arroz, mas já não consegue fazê-lo. O sistema de irrigação precisa de manutenção e já não tem energia suficiente para isso ou dinheiro para pagar a quem a ajude no campo. Tenta manter todos os netos na escola, mas não é possível. Está apenas a tentar manter-se e sobreviver, não a acumular.

Insegurança dos mercados para produtos locais face à competição internacional

Pelo menos desde 1920, os produtores comerciais no Chókwè têm estado preocupados com o acesso a mercados para os seus produtos. Os colonos esforçavam-se para obter a exclusão de frutos e vegetais produzidos na África do Sul acoplada a

garantias do recrutamento de trabalhadores moçambicanos para as minas da África do Sul (cf. Granger). Fotos de montanhas de tomates putrefactos do Chókwè apareciam regularmente nos jornais moçambicanos durante os períodos de escassez. O processamento de tomate no Chókwè já não se faz e seria difícil de retomar, dados os preços baixos das importações. Hoje, mesmo no Chókwè, faz-se propaganda do arroz tailandês uma vez que já não há fábricas de arroz locais a funcionar. Os maiores produtores levam o arroz para a Manhica para o processar e vender. Sem dúvida que os biocombustíveis terão futuro, mas o mercado deste ano mostrou-se vulnerável face à descida súbita do preço do petróleo ligada à crise económica internacional.

A questão central sobre estas diferentes formas de insegurança fundamental nas condições de vida dos agregados familiares do Chókwè é que, para a vasta maioria abaixo ou próxima da linha de pobreza, a insegurança e a vulnerabilidade não são incertas. São uma certeza. Existe uma covariância muito elevada do risco: todos estão expostos a cheias, secas, mudanças nos preços das culturas comerciais e aos encargos crescentes da taxa de incidência e mortalidade resultantes da SIDA. Isto torna impossível pensar que se pode organizar a protecção social com base na associação do risco, através de regimes de seguros para os próprios pobres. Não se pode evitar a questão da redistribuição.

Associações, protecção social e a política de direitos baseados no trabalho

Uma grande parte das associações de camponeses existentes no Chókwè começou desta forma. Para elas, a distinção entre a UNAC e a União Nacional de Cooperativas não existe. A história da Associação das Zonas Verdes da Cidade do Chókwè, uma das associações pertencentes à UNAC, é ilustrativa:

A associação teve esse nome porque a 21 de Maio de 1983 se tornou legal que as cooperativas dividissem as suas terras em terrenos individuais, havendo 80 hectares de terra irrigada nos arredores da Cidade do Chókwè. Em 1983 tinha 383 membros, 355 dos quais eram mulheres, cada uma com um terreno de 12 filas. Obtiveram crédito para comprar um tractor, do qual acabaram por se desfazer em 1996. Não puderam obter crédito para o substituir porque não tinham pago os seus créditos anteriores. A associação adquiriu duas juntas de bois através dum projecto de doadores, mas os bois não estavam treinados. O marido dum membro tomou conta deles, mas não foram usados para lavrar a terra da associação. A associação também obteve materiais através do

projecto para reparar os seus canais de irrigação depois das cheias de 2000, mas o trabalho prossegue muito lentamente.

O número de membros da associação baixou para 78, incluindo um homem. A maior parte das mulheres faz parte do grupo original de 1983 e estão a tornar-se idosas. A pessoa mais nova presente à nossa reunião rondava os 50 anos de idade. O número de membros da associação diminuiu devido a um certo número de razões. Alguns membros da associação foram expulsos pelo ESEP, a empresa paraestatal que opera o sistema de irrigação, por não pagarem as taxas de irrigação. Outros não queriam trabalhar no campo colectivo que produz os fundos que custeiam algumas das suas despesas comuns. Outros ainda não podiam pagar as suas quotas à associação (agora o equivalente a USD \$4 por ano). A presidente, uma mulher, determina se podem ou não ser admitidos novos membros e o tamanho do terreno que podem ter. Foram muito poucos os admitidos. Os membros a longo prazo agora têm terrenos que variam de um a dois hectares. Há um que possui cinco hectares. Alguns dos terrenos são trabalhados intensamente, mas outras áreas são secas e outras estão cobertas por capim (à espera do início das chuvas).

Fonte: Marenja e outros, 2008.

Para a maior parte dos membros, a Associação 21 de Maio não oferece uma base para a produção agrícola autónoma mas uma contribuição para as suas estratégias de sobrevivência. Todos os insumos de que precisariam para trabalhar produtivamente a sua terra custam mais do que o que podem pagar ou esperam colher – para fertilizantes, tratamento de doenças, taxas de água e taxas de crédito. Para a maioria, o terreno na associação é uma fonte importante para o consumo familiar mas não é a única, nem obtêm rendimentos substanciais das suas terras. Eles obtêm alimentos trabalhando nos terrenos de amigos ou parentes que têm uma produção mais forte do que a deles. Alguns alugam os seus terrenos irrigados na associação em troca de alimentos. Eles consideram a participação na UNAC como uma forma de manter os seus terrenos irrigáveis. Uma vez reparados os canais de irrigação, contudo, não tenho a certeza de que sejam capazes de evitar que outros reclamem direitos à sua terra valiosa.

Outras associações no Chókwè que estão integradas na UNAC e algumas que o não estão têm uma história diferente mais recente. Foram criadas nos anos após o estabelecimento da paz, normalmente com o apoio de doadores ou mesmo de iniciativas em áreas como de reassentamento de refugiados, recuperação após cheias e apoio às

peças vivendo com SIDA. Tendem a crescer e cair com a chegada e o desaparecimento dos doadores. Muitas seguiram uma abordagem produtivista na redução da pobreza, ajudando as pessoas a garantirem as suas condições de vida desenvolvendo abordagens colectivas ao investimento individual.

Alguns dos projectos dos doadores envolveram acesso extensivo a terra irrigada em zonas de sequeiro, construindo canais e fornecendo bombas. Algumas associações seguem o antigo modelo de cooperativa: existe uma pequena área que é trabalhada colectivamente e terrenos individuais para os membros. Supõe-se que todos os membros trabalhem um número fixo de dias por semana no terreno colectivo. Em princípio, todos os membros têm terrenos do mesmo tamanho, mas, na prática, variam, pois alguns membros que não conseguem trabalhar toda a sua terra cederam parte dela a outros membros. A composição destas associações também segue o antigo modelo de cooperativa: a liderança vem de agricultores comerciais prósperos enquanto os membros são mulheres mais idosas, muitas vezes empobrecidas. Sem o apoio financeiro dos doadores, as associações têm problemas em comprar diesel para fazer funcionar a bomba ou pagar a manutenção, mas, quando possível, os que se encontram em melhores condições podem comprar combustível suficiente para irrigar os seus próprios terrenos.

Alguns dos doadores trabalham no apoio a pessoas vivendo com SIDA, organizaram e inicialmente subsidiaram grupos de microcrédito para mulheres. Estes grupos têm tido dificuldade em sobreviver quando o doador se vai embora. Os membros muitas vezes estão mais interessados em usar os créditos para comprar alimentos ou pagar medicamentos do que em investir em actividades geradoras de rendimentos, porque não têm tempo nem energia para as realizar. A organização Vukoxa, com algum apoio da Help Age International, tem uma abordagem alternativa. Reconhece que as viúvas que vivem com SIDA podem precisar de ajuda para o consumo corrente e que é mais importante para os órfãos da SIDA permanecer na escola do que trabalhar intensamente em novas actividades de geração de rendimentos. Também observa que as comunidades têm constrangimentos, não sendo já capazes de apoiar todas as viúvas e órfãos da SIDA que precisam de assistência. A solução da Vukoxa é financiar projectos de irrigação que incluam quer terrenos individuais quer uma secção de produção colectiva. Supõe-se que os rendimentos da última sejam usados para apoiar viúvas e órfãos a permanecerem na comunidade. Alguma redistribuição está prevista aqui mas numa base puramente de caridade voluntária e ligada à expansão do acesso a terras irrigadas, e assim as actividades da Vukoxa encontram-se limitadas à bacia do Limpopo.

As associações também variam naquilo que fazem com a sua produção colectiva. Nas associações Vukoxa uma parte desta produção serve para apoiar viúvas e órfãos nas suas comunidades, enquanto outras associações a usam para fundos de investimentos, pagamento de créditos e dívidas, para empregar trabalhadores ou oferecer rendimentos ou benefícios aos seus próprios membros.

Os líderes das associações são pessoas respeitadas nas suas comunidades, alfabetizados, normalmente homens com terrenos orientados comercialmente, maiores do que os da maior parte dos membros, muitos dos quais são mulheres.

Ainda outro tipo de associação é aquela a que se juntou Raquel Mabenze em Cotoane:

A Associação de Agricultores e Proprietários de Gado de Cotoane

Cotoane está localizada ao longo do principal canal de irrigação. Faz parte duma área que se transformou em empresa agrícola estatal e que depois foi distribuída aos camponeses e pequenos agricultores comerciais nos anos 80. Foi duramente atingida pelas cheias do ano 2000 e o seu canal de acesso ainda não foi reparado. Os membros desta associação referem-se a si próprios como sendo uma associação excluída do sistema de irrigação.

O enfoque actual da associação é o gado. A maior parte do gado em Cotoane morreu nas cheias. O actual presidente da associação é Cruz Machel, um antigo trabalhador da empresa agrícola estatal, que foi recrutado para fazer um curso de formação de empresa na RDA e que finalmente regressou a casa em 1990, após a queda do Muro de Berlim, para construir a casa e cuidar da machamba e da manada herdada do seu pai, mas tudo destruído nas cheias de 2000. Em 2001 ouviu falar dum projecto de reposição da OIT, mas para se ser elegível era necessário ser-se membro duma associação. Convenceu 15 líderes em Cotoane a formar a associação. Os seus membros incluem o pastor da igreja zione, o chefe tradicional, o secretário da aldeia e os primeiros mineiros da África do Sul que regressaram com capacidades e poupanças substanciais. A associação recebeu inicialmente três juntas de bois não treinados mas com charruas, do projecto da OIT. Uma junta estava em más condições de saúde e morreu quase imediatamente, mas Machel treinou os outros. São usados para lavrar os terrenos dos membros e são alugados a outras aldeias mediante paga-

mento de uma tarifa. As vacas nascidas desde 2001 têm sido distribuídas aos membros individualmente para recomoçarem as suas manadas. Por fim, todos os membros deverão receber uma vaca. Os membros têm de contribuir com trabalho para o pastoreio e dinheiro para o banho carracida e rações extra ocasionais. Construíram um curral robusto e os seus animais são saudáveis.

A associação possui uma pequena área ao longo do canal de irrigação. Agora gostaria que a UNAC a ajudasse a encontrar financiamento de doadores para a reparação do canal e expansão da área irrigada. Reconhecem que precisam de ter um grupo maior e mais representativo se acaso desejarem atrair apoio. Não tendo nenhuma mulher membro, é um retrocesso. A única mulher membro até agora foi a recentemente admitida e que pagou uma quota equivalente a \$20 (esta é Raquel Mabenze, a trabalhadora-a-dias descrita atrás). Ela foi a única a pagar a quota, mas o trabalho e dinheiro dos membros mais antigos foi para a construção do curral e alimentação do gado. Ela está muito em baixo na lista para receber uma vaca, mas diz que gosta de pertencer a um grupo que tem uma visão de como tornar a vida melhor.

Fonte: Marenja e outros, 2008

Acumulação, redistribuição e apoio social através da divisão rural/urbana

A diversidade das associações em Chókwè não é problemática; a flexibilidade é uma das vantagens da sua forma. Contudo existe um certo número de padrões de perturbação nestes casos. Primeiro, é o facto de os membros se terem associado para obterem apoio social indirecto em vez de adoptarem a acumulação individual como agricultores, o que, na verdade, não se encontram realisticamente em condições de fazer. Efectivamente, estão a trabalhar para uma rentabilidade incerta, com um resultado mínimo e custos relativamente elevados, tendo em conta os subsídios dos doadores, os custos de administração e o uso de equipamento e maquinaria agrícola. A única forma associativa que procura enfrentar a quebra nas transferências intergeracionais é a de Vukoxa, mas a sua escala de redistribuição é limitada à partilha intracomunitária.

Segundo, é que estas intervenções, abstraindo de posições de classe muito diferentes dos membros dos grupos, são pouco eficientes e demasiado caras para promoverem a acumulação através do desenvolvimento de pequenas empresas, frequentemente pairando na orla do favoritismo ou da corrupção. Abstraindo-nos

dessas diferenças de classe, as associações também não estão preparadas para organizarem alianças de classe à volta de questões particulares, tais como a segurança de acesso ao mercado, que unam os produtores de hortícolas através de diferentes escalas de produção, especialização e formas de organização do trabalho.

E, por último, estas intervenções, quer como assistência social para os pobres quer como estratégias de acumulação, falharam porque o interesse do doador é selectivo e transitório – mudando ora do apoio às vítimas das cheias ora para a SIDA e, por fim para fora do distrito, para outras regiões de Moçambique. O próspero mundo das ONGs do Chókwè de há poucos anos morreu muito antes da actual crise financeira.

A única instituição menos transitória disponível ao nível do distrito para um regime de redistribuição mais vasto é o Fundo dos Sete Milhões, também considerado como relacionado com a erradicação da pobreza. Foi inicialmente concebido como uma transferência do orçamento do governo central para os distritos. É, contudo, um fundo auto-renovável mas não é feita nenhuma provisão para transferências de orçamento regulares (Chókwè é um distrito com muitas empresas registadas e tributáveis ao nível local) ou contribuições directas dos doadores. Uma vez mais, contudo, o fundo é restritamente concentrado na redução da pobreza através da acumulação, aumentando as diferenças de classe.

Assim, o fundo, tal como no transacto ano de 2008, deu prioridade à aquisição de tractores, considerados por todos os grupos de agricultores que encontramos no Chókwè como a melhor solução para o que os aflige, ainda que os tractores sejam sempre desproporcionalmente usados pelos agricultores mais ricos dos grupos. No primeiro ano, os tractores foram comprados para cada localidade com a ideia de servir a população local; contudo, não se procedeu à sua manutenção nem se produziram receitas pelo seu uso que retornassem ao fundo⁷. Assim, para o próximo ano, foi decidido que o crédito para tractores beneficiaria agricultores privados seleccionados em cada localidade, que decidiriam então como usá-lo e seriam responsáveis pelo reembolso do crédito adiantado.

O fundo é administrado por uma comissão politicamente designada, que normalmente não é a melhor forma de gerir um banco de desenvolvimento. Tal comissão podia, contudo, desempenhar um papel na discussão em torno de como enfrentar a crise da segurança social rural forjada pela informalização do trabalho, pela distorção dos padrões geracionais da dependência com o aumento da morbilidade e mortalidade, pela desmercadorização da educação e da saúde, pelos repetidos ciclos de seca e cheias e pela exposição à competição internacional nos produtos de consumo agrícolas.

Reflectindo nas formas possíveis de assistência social e redução da pobreza num distrito como o Chókwè, merece análise a experiência da África do Sul e da Namíbia com um sistema de pensão não contributiva. O Instituto de Segurança Social (ISS) administra actualmente apenas um sistema de pensão contributiva e pensa estendê-lo numa base experimental aos agregados familiares rurais. Pensar e organizar a assistência social a partir de uma perspectiva baseada na classe poderia levar a invocar a experiência de Kerala na inclusão de contribuições dos empregadores de trabalhadores ocasionais. Ou podia-se concluir que um pagamento de pensão de reforma baseada na idade incondicional seria de administração muito menos onerosa e faria face às dificuldades que muitos indivíduos têm ao viver num mundo de desmercadorização em expansão. Ou ainda se podiam fazer esforços para a expansão de um maior espaço desmercadorizado na saúde e na educação.

Conclusão

À primeira vista pode parecer que o debate sobre o Subsídio ao Rendimento Básico na África do Sul seja completamente irrelevante para um distrito rural em Moçambique. A África do Sul é um país muito mais rico e tem políticas baseadas na classe mais claramente articuladas do que Moçambique. A produção agrícola é muito mais importante para as condições de vida rurais em Moçambique do que na África do Sul e uma parte muito maior da sua população vive nas zonas rurais. À luz da grande diversidade, nacional e regional, não há razão para esperar que uma abordagem à protecção social, tal como o Subsídio ao Rendimento Básico, fosse uniformemente vantajosa.

E, todavia, se olharmos para a África Austral como um todo, incluindo a parte sul e central de Moçambique, podemos ver que muitas das inseguranças da vida rural são as mesmas: o espaço crescente de mercadorização na vida rural enfrenta a incerteza de transferências ligadas à informalização crescente do trabalho na própria África do Sul, as mudanças na dependência ligadas à mortalidade e morbilidade devidas à SIDA, a falta de transferências intergeracionais e a incerteza crescente ecológica e comercial da produção agrária. Num distrito como o Chókwè, a covariância do risco é muito elevada para uma grande parte da população rural. Podem não ser capazes de prever exactamente quando as suas condições de vida possam piorar, mas é quase certo de que tal venha a acontecer. Existem limites rigorosos para o que as associações baseadas na mutualização do risco podem fazer quando a vulnerabilidade é tão elevada. Parece cada vez mais constringida a noção de que a protecção social se pode basear em abordagens residualistas, que complementam sistemas tradicionais miticamente

construídos de segurança social e de microfinanças baseados no mercado (seguro, crédito e poupanças). As intervenções tais como microcrédito ou apoio às associações de agricultores, teoricamente com a intenção de promover a acumulação, foram frequentemente formas camufladas e transitórias de apoio social.

O debate à volta do BIG é relevante para pensar sobre que alternativas universalistas existem – na África do Sul e em qualquer outro local da África Austral. Chama a atenção para o facto de que a formalização e a informalização do trabalho são processos históricos e contingentes na África Austral, entrelaçados com questões de vulnerabilidade e de segurança social. Interroga especificamente a base política para mudanças na política social e as suas consequências reais e não intencionadas e mostra quão perigoso é abandonar a análise de classe para deixar o capital configurar e interpretar a relação entre a acumulação e a protecção social.

Notas

- ¹ *Mail and Guardian Online*, Fev. 09, 2009.
- ² De notar que a taxa de Moçambique se diferencia regionalmente com as taxas mais baixas no Norte que no resto do país.
- ³ Para posições a favor do BIG, ver Seekings 2004 e 2008, Natrass e Seekings 2005, Standing 2002 e 2008, Standing e Samson 2003.
- ⁴ Esta secção é um resumo da pesquisa feita no Centro de Estudos Africanos de 1979 a 1992 e estudos subsequentes de consultoria no período posterior.
- ⁵ Esta secção é uma reflexão sobre questões que surgiram durante a investigação organizada através da UNAC, que teve lugar no Chókwè de 24 de Outubro a 3 de Novembro de 2008. Os membros da equipa de investigação eram: Pedro Marenja pela UNAC, Boyce Tom do TCOE (Trust for Community Outreach and Education) na Cidade do Cabo e Bridget O'Laughlin, consultora. O estudo baseou-se nas discussões do grupo alvo com várias associações no Chókwè e no distrito vizinho do Guijá (ver Anexo) e nas entrevistas em profundidade, com pessoas de 25 agregados familiares diferentes, sendo a maior parte delas membros de associações, sobre assuntos relacionados com a melhoria da sua segurança social diária. Os nomes foram alterados. Esta reflexão representa os pontos de vista do autor, não a posição da UNAC ou de outros membros da equipa de investigação.
- ⁶ Ainda não tenho os dados de 2007.
- ⁷ Entrevista com Agostinho Faquir, Administrador do Distrito de Chókwè.

Referências

- BARCHIESI, F. 2007. “South African Debates on the Basic Income Grant: Wage Labour and the Post-Apartheid Social Policy.” *Journal of Southern African Studies* 33(3): 561-575.
- BEZUIDENHOUT, A. e S. BUHLUNGU. 2007. “Old victories, new struggles: the state of the National Union of Mineworkers.” *State of the Nation: South Africa*: 245–65.
- CEA, 1984, Relatório do projecto de investigação “Dinheiro e Circuitos de Troca no Campo”. Outubro de 1983, distrito de Marracuene.
- DRÈZE, J. e A. SEN. 1991. *Public Action for Social Security. Social Security in Developing Countries*. A. Ehtisham, J. Drèze, J. Hills e A. Sen. Oxford, Clarendon Press for WIDER: 3-40.
- DEVEREUX, S. e R. SABATES-WHEELER. 2007. “Editorial Introduction: Debating Social Protection”. *IDS Bulletin* 38(3): 1-7.
- DEVEREUX, S. 2007. “Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century”. *Journal of Southern African Studies* 33(3): 539-560.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1996. *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*, Sage.
- FERGUSON, J. 2007. “Formalities of Poverty: Thinking about Social Assistance in Neoliberal South Africa”. *African Studies Review* 50(2): 71-86.
- GOODIN, R., B. HEADEY, et al. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GOUGH, I., G. WOOD, et al., Eds. 2004. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HEINTZ, J., N. KABEER, et al. 2008. “Economic Growth, Social Protection and ‘Real’ Labour Markets: Linking Theory and Policy”. *IDS Bulletin* 39(2): 1-10.
- KWON, H.-J. 1998. *Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia. The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. R. Goodman, G. White and H.-j. Kwon. Londres e Nova Iorque, Routledge: 27-74.

- MCINTYRE, Di, Lucy Gilson and Vimbayi Mutyambizi. 2005. *Promoting equitable health care financing in the African context: Current challenges and future Prospects, Regional Network for Equity in Health in Southern Africa (EQUINET)* Equinet Discussion Paper Number 27, pp. 24, 51, <http://www.equinet africa.org/bibl/docs/DIS27fin.pdf>.
- MAKINO, Kumiko. 2004. *Social Security Policy Reform in Post-Apartheid South Africa. A Focus on the Basic Income Grant Centre for Civil Society Research Report No. 11.*
- MARENJA, Pedro, BOYCE Tom e BRIDGET O’Laughlin. 2008. *Local politics and the sustainability of rural life: Options for UNAC in Chókwè, Mozambique*, rascunho manuscrito.
- MAZUZE, Feliciano M. 2004. *Analysis of Adoption And Production Of Orange-Fleshed Sweet Potatoes: The Case Study of Gaza Province in Mozambique*, M.S. Thesis, Michigan State University
- MORGAN, Richard. 1991. “Social Security in the SADCC States of Southern Africa: Socialwelfare Programmes and the Reduction of Household Vulnerability”, in EHTISHAM, Ahmad, Jean DRÈZE, John HILLS and Amartya SEN, Eds., *Social Security in Developing Countries*, Oxford: Clarendon Press for Wider, pp. 415-465.
- NATTRASS, N. 2007. *Disability and welfare in South Africa’s era of unemployment and AIDS State of the Nation South Africa 2007*. S. BUHLUNGU, J. DANIEL, R. SOUTHALL and J. LUTCHMAN. Cape Town, South Africa, HSRC: 179-200.
- NATTRASS, N. e J. SEEKINGS. 2005. *The Political Economy of the Basic Income Grant in South Africa. The Ethics And Economics of the Basic Income Guarantee.*
- República de Moçambique. 2005. Perfil do distrito de Chókwè, Província de Gaza, 2005.
- SCHILD, V. 2002. *Engendering the New Social Citizenship in Chile: NGOs and Social Provisioning under Neo-liberalism Gender Justice, Development and Right*. M. MOLYNEUX e S. RAZAVI. Oxford, Oxford University Press: 170-203.
- SEEKINGS, J. 2004. “Trade unions, social policy & class compromise in post-apartheid”, *South Africa Review of African Political Economy* 31(100): 299-312.
- SEEKINGS, J. 2008. “Deserving individuals and groups: the postapartheid state’s justification of the shape of South Africa’s system of social assistance”. *Transformation* 68: 28-52.

- SEN, A. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.
- SOLWAY, Jacqueline S. 1994. "Drought As a 'Revelatory Crisis': An Exploration of Shifting Entitlements and Hierarchies in the Kalahari, Botswana", *Development and Change* 25 (3): 471-95.
- STANDING, G. e M. SAMSON, Eds. 2003. *A Basic Income Grant for South Africa*. Cape Town, University of Cape Town Press.
- STANDING, G. 2002. *The South African Solidarity Grant. Basic Income European Network*, 9th International Congress. Genebra.
- STANDING, G. 2008. "How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income". *Basic Income Studies* 3(1): 5.
- TOWNSEND, P. 2002. "Poverty, Social Exclusion and Social Polarisation: The Need to Construct an International Welfare State" (Chapter 1) in TOWNSEND, P. e D. GORDON (Eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press. pp. 3-24.
- UNAIDS (United Nations Programme on HIV/AIDS). 2006. *AIDS Epidemic Update*. Dec 06. http://data.unaids.org/pub/EpiReport/2006/2006_EpiUpdate_en.pdf
- VAN DRIEL, Francien. 1994. "Poor and Powerful: Femaleheaded Households and Unmarried Motherhood in Botswana", Saarbricken: Breitenbach, *Nijmegen Studies in Development and Cultural Change* 16.
- WATERHOUSE, Rachel, Milly Devji, D'bora Araújo de Carvalho e Cerejeira Tinga. 2004. "The Impact of HIV/AIDS on Farmers' Knowledge of Seeds: Case Study of Chókwe District, Gaza Province, Mozambique", Links Project Case Study No. 4 (Maputo, Mozambique: FAO and International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, 2004), accessed online at http://www.fao.org/sd/links/documents_download/ImpactHIVAIDSknowledgeseed.pdf, on March 29, 2010).

SECÇÃO II
PROTECÇÃO SOCIAL:
SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE SUBSÍDIO DE ALIMENTOS (PSA): UMA ANÁLISE DO INQUÉRITO DE LINHA DE BASE

Fábio Veras Soares,
Guilherme Hirata
e Rafael Perez Ribas

Introdução

O Programa de Subsídio de Alimentos (PSA), criado em 1990, é o principal programa de “protecção social básica” do Governo de Moçambique em termos de cobertura da população. A protecção social básica tem por objectivo assistir a população mais vulnerável do país e é da responsabilidade do Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS). A execução do PSA compete ao INAS – Instituto Nacional da Acção Social (2004), que é subordinado ao MMAS. O INAS é também encarregado de outros programas de promoção, desenvolvimento, assistência social e económica como o Programa Apoio Social Directo, o Programa Benefício Social pelo Trabalho, o Programa de Geração de Rendimentos e o Programa de Desenvolvimento Comunitário. Os recursos para o financiamento do PSA provêm do Orçamento Geral do Estado, de acordo com os subsídios (aportes) feitos pelo Ministério das Finanças.

Ao contrário de grande parte das iniciativas de protecção/assistência social actualmente em curso em países da África Subsaariana, o PSA possui uma longa história e dispõe de regulamentos legais e operacionais que lhe dão maior adesão como componente da política social do país. Entretanto, o programa ainda enfrenta grandes desafios. Apesar de ser um programa nacional e com mais de dezasseis anos de existência, o PSA não cobre toda a população-alvo e encontra-se desigualmente distribuído pelo país. Essa desigualdade é resultante da estratégia de expansão do programa, a qual não seguiu um critério de prioridade por áreas onde a pobreza fosse mais intensa. A expansão do programa foi determinada pela logística mais adequada à sua execução,

sendo as áreas urbanas, particularmente, as capitais de províncias, a ter prioridade no início da implementação do programa¹ (Low et al., 1999). Apesar disso, o custo administrativo do programa é considerado elevado, vis-a-vis o valor transferido aos beneficiários (Ellis, 2007). Uma possível explicação para isto é o facto de o programa, apesar de ser o maior em termos de números de beneficiários, possuir uma relativa baixa cobertura em comparação com o universo potencial de beneficiários. Assim, a expansão do programa tende a diminuir os custos administrativos. Finalmente, além de não ser reajustado regularmente, parte do benefício, aquele correspondente aos chamados “beneficiários indirectos”, sofre de uma enorme subcobertura devido, em parte, à falta de documentação sobre esses beneficiários, particularmente das crianças do agregado familiar (UNICEF, 2007).

Em 2008, o PSA passou por duas reformas importantes: a alteração de escalões do subsídio e a adopção de um cronograma de expansão do programa. Estas reformas são apoiadas por recursos do DFID e da Embaixada dos Países Baixos. De modo similar, o UNICEF e a OIT têm apoiado estas reformas através da provisão de assistência técnica. É no contexto da assistência técnica do UNICEF e das reformas em andamento que se situa esta avaliação de impacto do PSA.

Em consequência dessas reformas, o valor do subsídio para os beneficiários directos foi aumentado de 70 para 100 meticais, e o valor adicional para beneficiários indirectos do agregado familiar, até um máximo de quatro, foi elevado para 50 meticais. Desse modo, um agregado familiar com cinco ou mais moradores pode receber no máximo 300 meticais. Este aumento visa recuperar o poder de compra dado pelo benefício, que havia perdido muito do seu valor devido à ausência de reajustes. O baixo valor do benefício e a baixa proporção de beneficiários indirectos registados foram responsáveis por uma percepção generalizada de que o programa não alterava o bem-estar dos agregados familiares beneficiários.

O reajuste do benefício e a actual expansão do programa oferecem uma oportunidade única para avaliar os impactos do PSA e refutar ou não a percepção da pouca eficácia do programa. Como o programa não está amplamente difundido no país – embora complete 20 anos em 2010 –, a estratégia da sua avaliação pode aproveitar a existência de áreas onde ainda não foi introduzido, para servirem de grupo de comparação em relação às áreas onde o programa está começando a ser implementado. Trata-se de uma estratégia similar à que poderia ter sido implementada, caso a avaliação tivesse sido desenhada em simultâneo com o início da operação do programa. Além disso, o aumento do valor do principal benefício em quase 43% pode levar a um aumento do bem-estar das famílias.

Uma série de indicadores de bem-estar dos agregados familiares serão investigados, entre os quais os seguintes: consumo do agregado, consumo de alimentos (segurança alimentar), dependência – impacto sobre a oferta de trabalho e transferências inter-familiares –, estado nutricional das crianças, incidência de doenças, acesso aos serviços de educação (frequência escolar, matrícula, progressão) e de saúde, além de mudanças na composição demográfica do agregado familiar.

Esta avaliação irá comparar as diferenças entre agregados familiares beneficiários e não beneficiários do programa antes da sua expansão atingir os mencionados (futuros) beneficiários. Essa análise oferece uma linha de base contra a qual será comparada o desempenho de beneficiários e não beneficiários após um ano de implementação do programa para os futuros beneficiários. O grupo de comparação é composto por agregados familiares semelhantes aos domicílios beneficiários e que vivem tanto nas mesmas áreas onde o programa já começou em 2008, como em áreas onde o programa não começará antes de 2010.

Além desta introdução, este artigo apresenta outras cinco secções. Na segunda secção, descrevemos o PSA: seus objectivos e detalhes operacionais. Na terceira secção, descrevemos a estratégia de avaliação e a metodologia a ser utilizada. Na quarta secção, apresentamos os resultados do inquérito de linha de base para os dois grupos: “futuros beneficiários” e grupo de comparação. Além de apresentarmos médias e proporções para diversos indicadores, testamos se estes são diferentes para os dois grupos. Na quinta secção, apresentamos e testamos o modelo de avaliação de propensão (propensity score), que utilizaremos para reponderar a amostra de comparação de modo a deixá-la o mais semelhante possível ao grupo de tratamento (futuros beneficiários). A sexta secção, conclui o estudo com comentários e sugestões para os inquéritos de seguimento.

Descrição do programa: objectivos e operacionalização

Segundo o Manual de Orientações e Procedimentos do Programa de Subsídio de Alimentos (2004), o PSA tem como objectivo fundamental “atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporária ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa.”

E como objectivos específicos:

- dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho;

- criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso para satisfação das necessidades básicas aos grupos-alvo em situação de pobreza absoluta;
- prestar apoio psico-social aos grupos populacionais, permanentemente incapacitados para o trabalho e que vivam em situação de pobreza absoluta.

O público-alvo, portanto, é composto por indivíduos ou grupos de indivíduos em condição de indigência. Um indivíduo é classificado como indigente a partir da análise socioeconómica da sua família. Dessa forma, são definidos como grupos-alvo do programa, de acordo com o manual de orientações e procedimentos do PSA, indivíduos ou agregados familiares que vivam em situação de pobreza absoluta e permanentemente incapacitados para o trabalho. Em termos de categorias da população, estes grupos-alvo seriam:

- **Idosos** – 55 anos para mulheres e 60 para homens – que tenham incapacidade permanente para o trabalho reconhecida e que vivam isolados ou chefiando agregados familiares carentes;
- **Pessoas Portadoras de Deficiência:** maiores de 18 anos com incapacidade reconhecida para o trabalho e que vivam sozinhos ou chefiando agregados familiares.
- **Doentes Crónicos:** maiores de 18 anos que sofram de doença crónica reconhecida pelas entidades médicas, incapacitados para o trabalho que vivam sozinhos ou chefiando agregados familiares carentes.
- **Mulheres Grávidas Malnutridas:** Mulheres em estado de gravidez com problemas nutricionais associados a factores sociais de risco. Neste caso, o benefício teria duração de apenas seis meses.

De acordo com o Manual de Orientações e Procedimentos do PSA, os critérios de elegibilidade seriam:

- **critério etário** – 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens) para idosos, e 18 anos ou mais para portadores de deficiência ou doentes crónicos;
- **critério de residência** – deve residir no local de pedido da assistência (bairro/aldeia) por mais de seis meses e ser reconhecido pela estrutura administrativa local.
- **critério de rendimento** – este critério deve ser aplicado para casos em que haja membros do agregado familiar que trabalhem ou recebam qualquer tipo de pensão. O rendimento *per capita* mensal do agregado familiar não deve exceder os 70 meticais (valor mínimo do PSA anteriormente ao aumento). Estes rendi-

mentos deveriam ser comprovados pela entidade empregadora, e não devem excluir estimativas de rendimentos sazonais.

• **critério clínico:**

- *Pessoas portadoras de deficiência física*: amputação ou paralisia de membros superiores ou inferiores.
- *Pessoas portadoras de deficiência sensorial*: cegueira bilateral, surdez bilateral, mudez.²
- *Doentes crónicos*: 1) Hipertensão Arterial superior a 140/95 e sem acesso a medicação; 2) Epilepsia e sem acesso a medicação; 3) Asma Brônquica; 4) Insuficiência Renal Crónica e com necessidade de medicação permanente devido a outras complicações; 5) *Diabetes Mellitus*.

O PSA é, portanto, um benefício assistencial com características de uma pensão social e de um benefício para pessoas portadoras de deficiência ou sofrendo de doenças crónicas específicas. Este benefício exige uma comprovação de meios, caso haja pessoas no agregado familiar que trabalhem ou que recebam pensão. Portanto, trata-se de um benefício focalizado que deveria levar em conta a situação socioeconómica da família. O programa ainda exige dos portadores de deficiência e doentes crónicos a “certificação” (comprovação) de sua condição.

Para realizar a inscrição no programa, as pessoas elegíveis devem apresentar-se ao permanente³. Este, em coordenação com o secretário do bairro, deve preencher a ficha do inquérito com informações sobre o candidato, sobre a composição do seu agregado familiar e as características e condições de habitação de sua casa, bem como sobre a sua ocupação e possíveis actividades de subsistência e rendimento auferido mensalmente. Além da ficha de inquérito, é necessária uma fotocópia do bilhete de identidade (BI) do candidato e dos demais membros do agregado; ficha de identificação de deficiência, quando aplicável; certificação do grau de deficiência ou doença crónica realizada pela entidade médica, quando for o caso; proposta de concessão do subsídio de alimentos; boletim de identificação do beneficiário; ficha pré-natal, quando aplicável; certificação de visitas e ficha de renovação. Após o envio dos formulários preenchidos à delegação do INAS, esta tem 15 dias para despachar o processo. A delegação deve abrir um processo individual do candidato, preencher o boletim de identificação do mesmo e atribuir-lhe um número de identificação. Além disso, compete ao INAS efectuar uma visita ao domicílio do candidato com o objectivo de verificar e analisar os dados socioeconómicos (idade, residência, rendimento, condição social e clínica).

Após o despacho favorável ou indeferimento do pedido, o permanente, uma vez informado pela delegação, indica aos candidatos com despachos favoráveis os procedimentos a serem seguidos, o montante a receber, a data e o local de pagamento. No caso de indeferimento, os permanentes devem explicar as razões em 5 dias. O INAS deve emitir o cartão de beneficiário, processar e conferir as listas de cada pagamento e enviá-las processadas aos permanentes e secretários para confirmação dos dados existentes 10 dias antes do início dos pagamentos. O subsídio deve ser pago pelo INAS mensalmente.

Os valores do PSA foram recentemente aumentados. O novo valor para o beneficiário directo é de 100 meticais. Caso o beneficiário não more sozinho, o valor do benefício é acrescido em 50 meticais por beneficiário indirecto, até ao máximo de quatro por agregado familiar. Mesmo havendo cinco ou mais pessoas que possam candidatar-se a beneficiários indirectos no mesmo agregado, o valor máximo que um beneficiário pode receber é de 300 meticais. Os potenciais beneficiários indirectos são o cônjuge, ascendentes do beneficiário ou do cônjuge e descendentes menores de 18 anos ou incapazes e ainda netos e outros menores cujos pais tenham falecido e que vivam em comunhão de mesa e habitação com o beneficiário.

Descrição da avaliação

Metodologia

Apesar de o PSA beneficiar directamente somente uma pessoa por família (ou agregado familiar), considerando os demais membros como beneficiários indirectos, assumiremos, nesta estratégia de avaliação, que a unidade de investigação é o agregado familiar. Ou seja, dentro de um agregado familiar, os beneficiários directos e indirectos do programa são tratados da mesma forma. Além disso, classificaremos como membros do agregado familiar todas as pessoas residindo numa mesma habitação, possuindo ou não relação directa ou indirecta de parentesco. Isso porque pessoas residindo numa mesma habitação costumam compartilhar suas despesas e, portanto, os benefícios de qualquer programa social.

A estimativa consistente dos efeitos de um programa ou de uma política sobre qualquer resultado de interesse, seja ex-ante ou ex-post, requer a existência da chamada observação contrafactual. Essa observação contrafactual consiste no resultado que seria obtido caso um agregado familiar, que efectivamente foi beneficiado, não recebesse o subsídio ou, de modo complementar, caso um agregado familiar, que efectivamente não foi beneficiado, recebesse o subsídio do programa.

Sabemos que é impossível observar a mesma família sujeita a duas condições opostas ao mesmo tempo, como se ela recebesse e não recebesse o subsídio simultaneamente. Dessa forma, deve-se simular o resultado do agregado familiar caso ele estivesse sujeito a uma condição oposta à que lhe foi oferecida, e comparar este resultado com o que efectivamente ocorreu. A estratégia de avaliação de um programa consiste, portanto, na busca por famílias muito semelhantes entre si e que se distinguem somente por um aspecto: umas receberam o subsídio e outras não. No restante deste artigo, chamaremos as famílias beneficiadas de “tratadas” ou pertencentes ao “grupo de tratamento” e as famílias não beneficiárias de “controles” ou pertencentes ao “grupo de comparação” ou “grupo de controlo”.

Um primeiro passo nesta estratégia é controlar as diferenças existentes entre as famílias tratadas e controlos antes da implementação do programa, ou seja, antes de as famílias tratadas receberem o subsídio. Para isso, é importante realizar um inquérito de linha de base (baseline). A estratégia adoptada foi a de inquirir as famílias que, de acordo com o planeamento do INAS para a expansão em 2008, iriam receber o subsídio somente após o primeiro inquérito, assim como aquelas que não irão receber o subsídio antes de 2010, que conformam o grupo de comparação (controlo). A linha de base não incorporou agregados que viviam em aldeias e bairros onde o programa operava antes da expansão, com a intenção de evitar a “contaminação” da amostra, uma vez que o PSA já beneficiava mais de 100 mil famílias.

Após o levantamento da linha de base, determinámos um período para que os possíveis efeitos do programa ocorram – 12 meses. Após este período, realizaremos um novo inquérito, chamado de seguimento ou follow-up. Com o inquérito da linha de base e do seguimento, é possível calcular a diferença média na variação dos indicadores de interesse entre os grupos de tratamento e de comparação. A estimativa da diferença média na variação, chamada de estimador de Diferença-em-Diferenças (DD), garante que as disparidades entre os grupos de tratamento e comparação, observadas antes mesmo de o programa ser implementado, sejam controladas.

Contudo, como o PSA não vem sendo implementado de maneira aleatória – o que também impossibilita a realização da chamada “análise experimental” –, é possível que os grupos de tratamento e comparação se distingam sistematicamente não só nos indicadores da linha de base, mas também na variação entre a linha de base e o inquérito de seguimento. Para controlar esta diferença sistemática na variação, a solução é utilizar, na análise DD, métodos de regressão e pareamento por valores de propensão (propensity score matching), que permitem obter a chamada “aleatoriedade condicional”.

Para que esta condição seja válida, deve-se assumir que as possíveis disparidades entre os grupos tenham origem nas características observáveis, ou seja, dado que duas famílias, uma de cada grupo, possuem as mesmas características observadas, pode-se dizer que a aquisição do subsídio por uma delas ocorreu de maneira aleatória. Para a implementação deste método e validação da aleatoriedade condicional, é necessário um levantamento exaustivo de informações que estariam relacionadas com a escolha (e rejeição) dos beneficiários por parte do PSA. Correctamente implementado, o método de DD associado à regressão com valor de propensão permite atribuir uma relação de causalidade entre o programa e as diferenças ex-post nos indicadores entre os grupos de tratamento/beneficiário e controlo/não-beneficiário.

Indicadores de impacto do PSA – Inquérito do agregado familiar

Apesar de o PSA ser um programa que tem como objectivo somente atenuar as dificuldades de subsistência de pessoas impedidas permanentemente de trabalhar, assim como de seus dependentes, o número de indicadores de interesse na avaliação pode ir muito além disso. O importante na definição destes indicadores é avaliar impactos no bem-estar do agregado familiar beneficiário do programa.

Neste sentido, são indicadores de interesse os relacionados com a segurança alimentar, que seriam, potencialmente, os primeiros a serem impactados pelo programa, bem como indicadores de desenvolvimento das crianças, dado que estas compõem (potencialmente) parcela significativa dos beneficiários indirectos – particularmente as crianças órfãs que vivem com os avós. Entre estes indicadores destacam-se os ligados à saúde infantil, à educação primária e ao estado nutricional das crianças. Tendo em vista as críticas que os programas de transferência de renda despertam no que diz respeito a uma possível geração de dependência, também são considerados na análise indicadores de actividade económica dos membros do agregado familiar assim como de transferências entre agregados familiares.

Além disso, é importante incluir outras dimensões na análise que possibilitem uma melhor compreensão dos potenciais impactos. No caso do consumo de alimentos, por exemplo, é de interesse saber o que ocorre também com o consumo de outros bens e serviços.

Portanto, para contemplar minimamente todos os impactos de interesse, levaremos em conta as seguintes dimensões:

- a) Consumo agregado e pobreza;
- b) Segurança alimentar;

- c) Outras despesas;
- d) Dependência;
- e) Saúde infantil;
- f) Saúde adulta;
- g) Educação primária;
- h) Trabalho infantil;
- i) Composição demográfica do agregado familiar e
- j) Percepções e efectividade do programa.

Inquérito comunitário

Para melhorar a qualidade da avaliação de impacto, procurando mostrar a razão por que o efeito do PSA seria maior em determinadas áreas, optámos por realizar também um inquérito comunitário nas aldeias e bairros da amostra.

A implementação deste inquérito baseou-se na escolha de três pessoas nas aldeias e bairros da amostra, que poderiam ser consideradas líderes locais. No caso dos bairros/aldeias onde o PSA está a ser implementado, uma das pessoas deve ser necessariamente o permanente do programa. Assim, entrevistam-se as três pessoas ao mesmo tempo, perguntando-lhes sobre questões gerais que envolvem a comunidade.

Este módulo comunitário tem os seguintes objectivos:

- Controlar fenómenos não observados no nível familiar, e.g. epidemias, desastres naturais, crise no mercado local;
- Controlar a existência de outras acções sociais na comunidade;
- Ter uma estimativa dos preços dos alimentos no local (variável de impacto e instrumento de imputação de valores);
- Controlar a oferta de serviços públicos (saúde, educação e transporte) e a infra-estrutura local (saneamento e vias de acesso);
- Ter uma estimativa da forma como a implementação do PSA é distinta ou não entre as comunidades.

Domínios da amostra

Para definir as amostras para os grupos de tratamento e comparação, seguimos dois critérios. O primeiro visava garantir a existência dos dois grupos com um número suficiente de observações, de modo a assegurar estimativas significativas com, pelo menos, 5% de significância estatística. O segundo critério relaciona-se com a necessidade de que ambos os grupos sejam semelhantes no seu perfil médio.

Para atender a estas exigências, pretendíamos separar a amostra dos inquiridos em três domínios auto-representativos:

- Famílias que, de acordo com o cronograma do INAS, serão tratadas dentro do intervalo de 12 meses, ou seja, o **grupo de tratamento**;
- Famílias que, de acordo com o cronograma do INAS, não serão tratadas dentro do intervalo de 12 meses, ou seja, o **grupo de controlo**; e
- Famílias que poderão ser tratadas dentro do intervalo de 12 meses, o **grupo de candidatos**. Estes seriam potenciais beneficiários, que formariam uma espécie de “lista de espera” para entrar no programa.

A ideia por trás da inclusão deste último grupo era tanto construir uma amostra de reposição, para o caso de perda de unidades do grupo de tratamento entre a linha de base e o seguimento, quanto aumentar o grupo de controlo aquando da realização do inquérito de seguimento com os domicílios que não entraram no programa no período de 12 meses, tentando compensar a maior variabilidade dos controlos. Infelizmente, o grupo de candidatos foi descartado devido à inexistência de registos de candidatos em grande parte das delegações do INAS nos bairros e aldeias onde se obteria a amostra para esta avaliação.

Para a estratégia de avaliação de impacto do PSA, cada um daqueles domínios possui uma função específica, relacionada com as suas vantagens e desvantagens em relação aos demais domínios. O **grupo de tratamento** é aquele que garantirá um tamanho mínimo na amostra relativa aos futuros beneficiários do PSA. Sem a lista de futuros beneficiários do INAS, teríamos que amostrar “potenciais beneficiários” nas aldeias e distritos onde a expansão ocorreria, e deste modo, no contexto desta estratégia correríamos o risco de não atingirmos um número suficiente de agregados beneficiários sendo tratados na amostra do inquérito de seguimento, uma vez que não teríamos certeza de que aqueles “potenciais beneficiários” entrariam na lista do INAS, o que nos impossibilitaria de estimar impactos significativos.

Os distritos a serem cobertos pela amostra foram seleccionados de modo a garantir uma certa distribuição espacial da mesma em todo o país, condicionada a questões logísticas da equipe que faria o trabalho de campo. Por sua vez, a delimitação de onde a amostra seria seleccionada foi realizada através de um processo chamado *screening*. Este processo consiste de uma “varredura” sobre informações básicas e minimamente suficientes para identificação do universo do primeiro domínio. Isto é, o *screening* traz as informações de quantos são e onde estão localizados os agregados familiares a serem beneficiados pelo PSA. As informações básicas sobre todas as famílias que entrariam no

programa em 2008 estavam nas delegações do INAS. Todavia, o INAS não possuía estas informações de maneira centralizada e as delegações dispõem apenas do registo em papel. Por meio do INAS no nível central, foi possível obter somente o número de famílias por delegação que ingressariam no PSA até o final de 2008.

Após a selecção das delegações, a equipe de campo ficou encarregada de digitalizar as seguintes informações contidas nas fichas de cada beneficiário:

- Endereço da residência;
- Sexo;
- Tipo de beneficiário (idoso, deficiente ou doente crónico);
- Número de dependentes com 3 anos ou menos de idade;
- Número de dependentes com 13 anos ou menos de idade.

Estas informações permitiram a estratificação da amostra por distrito e sexo do beneficiário. Infelizmente, não foi possível super-amostrar agregados familiares com presença de crianças entre 0-5 anos, o que seria ideal para garantir um número razoável de crianças nesta faixa etária, a fim de aumentar a confiança estatística nas medidas antropométricas.

A maneira mais simples de construir a distribuição da amostra nos dois estratos seria seguindo a própria composição do universo das famílias. Contudo, para não gerar tamanhos amostrais muito díspares, a amostra foi distribuída proporcionalmente à raiz quadrada do total de famílias no universo de cada estrato.

Tendo em vista as possíveis perdas que ocorrerão no painel como um todo, isto é, entre o inquérito de linha de base e o inquérito de seguimento, optámos por uma estratégia de reposição para entrevistas não realizadas. Se uma família seleccionada para a amostra de tratados não foi encontrada ou se recusou a ser entrevistada, o inquiridor tinha uma lista de famílias de reposição. Por este motivo, o número de famílias tratadas na amostra com entrevistas efectivamente realizadas não apresentou perda alguma.

Além de uma possível taxa de não resposta nos inquéritos de linha de base e de seguimento separadamente, é possível que muitas famílias entrevistadas na linha de base não sejam encontradas no seguimento. Esta perda, também chamada de atrito ou desgaste do painel, reduz os graus de liberdade na avaliação e, consequentemente, a eficiência dos estimadores.

Uma primeira medida adoptada para reduzir esta perda foi levantar na linha de base o maior número possível de informações para o contacto futuro com a família. Além do endereço da residência, perguntaram-se também informações sobre pessoas próximas da família, telefones de contacto (privados, públicos ou comunitários) e/ou

outros familiares não residentes na mesma casa. Caso alguma família mude de endereço entre os dois inquéritos, é de fundamental importância que a equipe de campo busque formas de encontrá-la, entrevistando-a onde estiver. Ou seja, só devem ser considerados como perdas aqueles casos em que realmente não foi possível localizar a família ou os custos de deslocamento são demasiadamente altos.

É importante observar que, após a selecção da amostra, a unidade que será inquirida é a família, não o beneficiário. Assim, mesmo no caso de morte do beneficiário, por exemplo, os inquiridores devem continuar entrevistando a mesma família. Na realidade, a própria perda de um dos membros da família pode ser tratada como uma relevante dimensão da investigação.

Por fim, para facilitar a reconstituição do agregado familiar dentro do painel, será importante que, no inquérito de seguimento, os inquiridores levem consigo a lista de pessoas entrevistadas no baseline. Assim, eles poderão atribuir o mesmo número de ordem da pessoa nos dois inquéritos, facilitando a análise de mudanças na composição demográfica. Se uma pessoa for retirada do agregado familiar, seria interessante incluir o motivo desta saída.

O principal problema do domínio de tratados é que o seu universo (população que a amostra representa) está restrito a famílias que já tiveram o seu pedido deferido e que ainda não receberam o subsídio nos distritos seleccionados para compor a amostra, conforme a Tabela 1, mas que iriam receber o benefício logo após o inquérito de base. De acordo com as informações transmitidas pelo INAS pouco antes da realização do inquérito, 1445 novos beneficiários começariam a receber o PSA nos 11 distritos seleccionados para tirar a amostra de 1001 observações que conformaria o grupo de tratamento⁴.

O facto de a amostra de tratados conter agregados familiares cujos beneficiários já tenham a sua solicitação de benefício aceite pode gerar alguns vieses em termos de mudança de comportamento dos membros do domicílio, tendo em vista que o beneficiário sabe que receberá o subsídio com algum grau de certeza. Entretanto, para nossa surpresa, mais do que saber que iriam receber o benefício, os resultados do inquérito de base revelaram que uma parcela da amostra de tratados – cerca de 25 por cento, 257 agregados familiares num total de 1016 – já estava recebendo o benefício. De qualquer forma, 68 por cento destes beneficiários estavam a receber o benefício apenas há um mês ou menos. Estes agregados familiares não estavam concentrados num bairro ou aldeia específicos mas, em termos de distritos, foi em Manica (Sul), Massinga (Centro) e Nacala (Norte) que ocorreram os maiores níveis de “contaminação” da amostra. Em Manica, o nível de contaminação chegou a 94% da amostra.

TABELA 1: Distribuição de novos beneficiários por distritos

Região	Provincia	Distrito	Nº de candidatos beneficiários por sexo		
			Total	Masculino	Feminino
Sul	Gaza	Chibuto	144	33	111
		Guijá	44	13	31
	Inhanbane	Massinga	119	52	67
Centro	Manica	Manica	88	22	66
		Gondola	65	12	53
	Tete	Changara	87	33	54
		Angónia	105	33	72
		Moatize	84	19	65
Zambésia	Inhassunge	118	67	51	
Norte	Nampula	Nacala	105	72	33
	Cabo Delgado	Macomia	486	211	275
Total			1 445	567	878

Fonte: INAS (2004)

TABELA 2: Distribuição da amostra por grupos e distritos

Provincia	Controlo (A)	Tratamento (B)	Beneficiário (C)	Contaminação (C/B)
Chibuto	162	88	1	1%
Guijá	62	39	8	21%
Massinga	169	134	106	79%
Manica	126	77	72	94%
Gondola	94	57	10	18%
Changara	120	74	1	1%
Angónia	153	97	3	3%
Moatize	125	70	2	3%
Inhassunge	176	106	0	0%
Nacala	157	92	54	59%
Macomia	306	182	0	0%
Total	1 650	1 016	257	25%

Fonte: Inquérito de linha de base.

O segundo domínio, **chamado de controlo**, tem uma função contrária ao do primeiro. Ele visa garantir um tamanho mínimo na amostra relativo aos não beneficiários do PSA. Em princípio pensamos em ter um grupo puro de controlo, que residiria em áreas com características similares ao grupo de tratamento, mas onde o programa não começaria antes de 2010. Esta similaridade seria definida a partir de uma série de indicadores no nível da aldeia ou bairro a serem construídos com os dados do censo populacional, de modo a fazer um pareamento entre áreas de tratamento e áreas de controlo.

Entretanto, devido à falta de acesso a estes dados detalhados àqueles níveis, não foi possível adoptar esta estratégia. Deste modo, optámos por identificar um

grupo de controlo nos mesmos bairros ou aldeias dos beneficiários a partir de um processo de “busca activa”. A estratégia consistiu em identificar, na vizinhança de um agregado familiar seleccionado para ser beneficiário do PSA, dois agregados familiares que poderiam ser beneficiários. Assim, tínhamos um grupo de controlo duas vezes maior que o grupo de tratamento. Esta diferença justifica-se pelo fato de nem todas as famílias deste grupo serem, de facto, elegíveis ao PSA. Ou seja, nada garante que essas famílias sejam similares às famílias que serão beneficiárias do programa. Portanto, é possível que, de uma amostra de 2000 famílias, apenas uma pequena proporção atenda aos critérios para ser considerada uma boa unidade de comparação.

Durante o trabalho de campo, a composição do grupo de controlo teve de ser novamente alterada, devido à falta de agregados familiares similares ao grupo de tratamento dentro da aldeia e do bairro; apenas 396 agregados familiares com composição demográfica adequada (possuir pelo menos um idoso) foram identificados na vizinhança dos futuros beneficiários. A alternativa adoptada foi complementar o grupo de controlo com agregados familiares similares ao do grupo de tratamento em aldeias ou bairros vizinhos ao grupo de tratamento ou da mesma localidade, mas onde o programa começaria em 2008 não em 2009. Para emular o processo de identificação de candidatos ao benefício, a equipe da Métier (consultoria contratada para o trabalho de campo) fez uma varredura⁵ nas áreas seleccionadas, de modo a listar potenciais candidatos ao benefício. Esta lista foi então submetida aos permanentes, ou a uma pessoa indicada pelo INAS em cada área, para validação.

Deste modo, a maior parte da amostra final de 1650 agregados familiares de controlo é composta por observações em bairros ou aldeias onde o programa não deve ser expandido antes de 2010. O problema aqui é que 1254 observações de controlo foram inquiridas depois das observações de tratamento. Enquanto os inquéritos com o grupo de tratamento foram realizados nos meses de Setembro e Outubro, os dos controlos em outros bairros e aldeias foram realizados em Novembro e Dezembro de 2008.

Calibragem dos pesos da amostra

A definição da amostra de tratados para a avaliação de impacto foi realizada com base no levantamento de novos beneficiários do PSA, conforme os dados da Tabela 1. Estavam listadas, em Agosto de 2008, como futuras beneficiárias 1445 famílias (que passaremos a chamar de população original daqui em diante). Seguindo a estratégia de avaliação, o grupo de tratamento seria composto por 1000

famílias. Dessa população, 1001 famílias (amostra planificada) foram sorteadas para compor o grupo de tratamento de acordo com dois estratos pré-definidos: distrito e sexo do beneficiário. Dessa forma, a amostra planificada de tratados, apresentada na Tabela 3 foi desenhada para ser representativa da população original àqueles dois níveis.

TABELA 3: Distribuição da população original, amostra planeada e amostra efectiva

Província	População original			Amostra planeada			Amostra efectiva		
	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
Chibuto	144	33	111	99	23	76	88	28	60
Guijá	44	13	31	39	11	27	39	16	23
Massinga	119	52	67	104	49	55	133	54	79
Manica	88	22	66	77	19	58	77	26	51
Gondola	65	12	53	57	11	46	57	19	38
Changara	87	33	54	76	29	47	74	37	37
Angónia	105	33	72	92	29	63	96	33	63
Moatize	84	19	65	74	17	57	70	19	51
Inhassunge	118	67	51	104	59	45	106	59	47
Nacala	105	72	33	91	62	29	92	60	32
Macomia	486	211	275	189	146	43	182	126	56
Total	1 445	567	878	1 001	454	547	1 014	477	537

Fonte: INAS (2004). Inquérito de linha de base

O trabalho de campo, no entanto, resultou numa amostra efectiva distinta da planificada. Como pode ser visto na tabela acima, o total de famílias entrevistadas foi maior do que o acordado (1014)⁶. O total amostrado é igual ao planificado em apenas dois distritos, sendo maior em cinco e menor em quatro. Além disso, a proporção de homens e mulheres beneficiários também não se manteve, nem no total nem por distrito.

O peso amostral dos tratados é calculado como a probabilidade inversa de selecção, considerando os dois estratos mencionados. Por causa da divergência entre a amostra planificada e a amostra efectiva, a amostra efectiva já não representa a população original.⁷ Assim, antes de calcular a probabilidade inversa, é necessário saber que população a amostra efectiva representa, de modo que o processo de definição da amostra não seja prejudicado. Essa nova população, para cada distrito, é definida como a multiplicação da população antiga pela razão entre a amostra efectiva e a planificada (para homens e mulheres). Uma vez obtida a nova população, o peso amostral é calculado, para cada estrato, pela divisão da nova população pela amostra efectiva. Os factores de correcção, a nova população e os pesos amostrais para cada estrato são reportados na Tabela 4.

TABELA 4: Peso amostral para os tratados

Província	Nova população			Factor de correcção		Peso amostral	
	Total	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Chibuto	128	41	87	1,2365	0,7877	1,4573	1,4573
Gujjá	45	18	26	1,4064	0,8478	1,1427	1,1427
Massinga	153	58	96	1,1071	1,4269	1,0661	1,2101
Manica	88	30	58	1,3504	0,883	1,1427	1,1427
Gondola	65	22	43	1,8092	0,8193	1,1427	1,1427
Changara	85	42	42	1,2812	0,7829	1,1427	1,1427
Angónia	110	38	72	1,1427	0,9998	1,1427	1,1427
Moatize	80	22	58	1,1427	0,8965	1,1427	1,1427
Inhassunge	120	67	53	1	1,0444	1,1356	1,1333
Nacala	106	70	36	0,9677	1,1034	1,1613	1,1379
Macomia	540	182	358	0,863	1,3023	1,4452	6,3953
Total	1 520	589	931				

Fonte: INAS (2004). Inquérito de linha de base.

Conforme mencionado anteriormente, a amostra de controlo foi levantada em duas fases. Esse procedimento resultou numa divisão dessa amostra. Uma parte encontra-se em aldeias ou bairros onde residem futuros beneficiários, mas a maior parte das famílias que serão utilizadas como controlos na avaliação do PSA reside em aldeias onde não há beneficiários nem haverá antes de 2010, de acordo com o planeamento do INAS. Como não houve um plano de selecção da amostra de controlo na segunda fase, não há como relacionar as aldeias desta fase com aquelas da primeira. Dessa forma, o peso amostral dos controlos é calculado considerando apenas a nova população dos tratados por distrito. Este peso é o resultado da divisão entre a nova população e a amostra de controlo. A amostra de controlo e o peso amostral dos mesmos são apresentados na Tabela 5.

TABELA 5: Peso amostral para os controlos

Província	Nova população	Amostra de controlos	Peso amostral
Chibuto	128	162	0,7916
Gujjá	45	62	0,7188
Massinga	153	169	0,9063
Manica	88	126	0,6983
Gondola	65	94	0,6929
Changara	85	120	0,7046
Angónia	110	153	0,717
Moatize	80	124	0,645
Inhassunge	120	176	0,6833
Nacala	106	157	0,6757
Macomia	540	304	1,7771

Fonte: INAS (2004). Inquérito de linha de base.

É importante ter em mente que a amostra desta avaliação não é representativa do universo de tratados do PSA, nem do universo de novos tratados do PSA em Moçambique. Ela é representativa dos tratados nos distritos seleccionados para comporem a amostra. De maneira similar, o grupo de controlo não é representativo da população de aldeias e bairros onde o programa não começou, nem da população elegível que não participa do grupo de tratados. O peso atribuído ao grupo de controlo visa apenas torná-lo representativo do grupo de tratados em termos de sua distribuição por distritos.

Indicadores de interesse: diferenças entre tratados e controlos

Composição demográfica

Os domicílios tratados diferem bastante dos domicílios de controlo em termos da sua composição demográfica, como podemos observar na Tabela 6. O tamanho médio dos agregados familiares tratados é de 3,1 contra 2,3 dos controlos. Em termos do número de crianças, os tratados têm um número médio de crianças bem maior do que os controlos independentemente da faixa etária considerada. 60%, aproximadamente, dos domicílios não possuem menores de 18 anos, sendo essa percentagem bastante distinta entre tratados e controlos, 51% para os primeiros e 67% para os últimos. Além disso, apenas 5,5% possuem mais de três crianças no domicílio (8% para tratados e 3% para controlos). Este quadro indica que, ao menos para a amostra de novos beneficiários, não há muitas crianças que poderiam ser beneficiários indirectos. Nota-se que, para a amostra como um todo, em torno de 63% dos menores de 18 anos são netos do chefe do agregado familiar, e apenas 31% são filhos. Assim, tem-se que quase 20% das crianças são órfãs, tendo 30% delas perdido ambos os pais. Outro facto interessante é que 53% das crianças não perderam nem o pai nem a mãe, mas pelo menos um deles não mora no agregado familiar. Não há diferenças significativas em termos nestas estatísticas para os grupos de tratamento e controlo.

A razão de dependência dos tratados, calculada como o número de pessoas no agregado domiciliar abaixo de 15 e acima de 64 anos dividido pelo número de pessoas entre 15 e 65 anos, é 1, enquanto a dos controlos é 0,86. De modo similar, os tratados têm uma proporção menor de pessoas em idade activa, enquanto as pessoas entre 15 e 64 anos correspondem a 29% dos tratados, nos controlos elas correspondem a 35%.

No entanto, eles não diferem muito quanto à proporção de homens que são chefes do domicílio (40%), indicando a predominância da chefia feminina nesta população. Entre as mulheres chefes do agregado, 73,4% são viúvas, com tratados e controlos apresentando diferenças consideráveis, 68% para tratados e 79% para

TABELA 6: Características Demográficas do Agregado Familiar

	Total	Tratado	Controlo	Estatística t		
Tamanho do domicílio	2,6815	3,0746	2,2944	9,80		
Razão de dependência	0,938	1,0129	0,8574	2,99		
% de domicílios sem pessoas 15-64 anos	0,3161	0,2856	0,3461	- 3,29		
Características do chefe do domicílio	% de homens	0,4006	0,3931	0,4079	- 0,76	
	Estado civil	Solteiro	0,0200	0,0202	0,0197	0,09
		Solteiro - Mulheres	0,0153	0,0167	0,0140	0,40
		Solteiro - Homens	0,0269	0,0257	0,0280	- 0,24
		Casado	0,3671	0,3907	0,3439	2,43
		Casado - Mulheres	0,0958	0,1328	0,0585	4,51
		Casado - Homens	0,7730	0,7888	0,7581	1,23
		Divorciado	0,1122	0,1168	0,1077	0,71
		Divorciado - Mulheres	0,1542	0,1710	0,1373	1,71
		Divorciado - Homens	0,0494	0,0331	0,0648	- 2,54
		Viúvo	0,5007	0,4723	0,5287	- 2,83
		Viúvo - Mulheres	0,7346	0,6795	0,7903	- 4,61
		Viúvo - Homens	0,1507	0,1524	0,1491	0,16
	Idade	Total	67,17	65,64	68,67	- 7,16
		Idade - Mulher	66,57	65,14	68,01	- 5,23
		Idade - Homem	68,06	66,42	69,62	- 4,83
	Bilhete de identificação	Visto	0,2868	0,3103	0,2635	2,58
		Não visto	0,2083	0,1988	0,2176	- 1,17
		Não possui mas já solicitou	0,061	0,0789	0,0434	3,60
		Nunca solicitou	0,4439	0,412	0,4754	- 3,21
Número de crianças	Possui crianças 0-17	0,4090	0,4909	0,3284	8,33	
	Possui crianças 0-4	0,1322	0,1544	0,1103	3,21	
	Possui crianças 5-14	0,3292	0,4106	0,2490	8,61	
	Possui crianças 15-17	0,1163	0,1556	0,0776	5,93	
	Possui mais de 3 crianças 0-17	0,0548	0,0801	0,0299	5,28	
	Crianças 0-4	0,1869	0,2347	0,1184	5,31	
	Crianças 5-14	0,5716	0,7298	0,4299	7,57	
	Crianças 15-17	0,1272	0,1795	0,0935	5,46	
Relação de crianças (<18 anos) com o chefe	Filho/filha	30,9	32,8	29,8		
	Genro/nora	0,7	1	0,5		
	Neto/neta	62,7	63	62,6		
	Sogros	0,1	0	0,1		
	Irmão/irmã	0,2	0,2	0,1		
	Outro parente	4,4	1,1	6,3		
	Adoptivo/enteado	1,1	2	0,6		
Sem parentesco	0,1	0	0,1			
Orfandade (< 18 anos)	Pai e mãe faleceram	0,0573	0,0588	0,0546	0,43	
	Só pai faleceu	0,0937	0,0992	0,084	1,24	
	Só mãe faleceu	0,0465	0,0508	0,0388	1,36	
	Nenhum faleceu, mas moram fora do af	0,5298	0,5186	0,5496	- 1,46	

Fonte: Inquérito de linha de base.

controles. Por outro lado, entre os homens, apenas 15% são viúvos. A idade média do chefe é de 67 anos, sendo as mulheres um pouco mais novas do que os homens em média, o que está de acordo com o critério de elegibilidade do programa.

Com relação ao bilhete de identidade, os chefes tratados têm uma probabilidade maior de ter o B.I. do que os não tratados, inclusive nos casos em que ainda não o têm, de o haver solicitado. A maior parte das crianças, tanto nos domicílios tratados como nos domicílios de controlo, são netos ou netas do chefe do domicílio. Com relação à orfandade, cerca de 6% das crianças perderam o pai e a mãe, 9,3% perderam só o pai e 4,7% perderam somente a mãe. Estes números não diferem significativamente para tratados e controlos.

Gastos do agregado familiar

O gasto total médio dos agregados familiares é de cerca de 428 meticais, de acordo com a Tabela 6. Não há diferenças significativas entre os grupos de tratado e de controlo como comprovado pela estatística t^8 .

Entretanto, o logaritmo do gasto total *per capita* é maior para o grupo de controlo (4,50) do que para o grupo de tratamento (4,35), indicando que o grupo de controlo tem um gasto total *per capita* 15% superior ao do grupo de tratados. Isto deve-se, em grande medida, ao facto de os domicílios de controlo serem menores (2,30 moradores) do que os domicílios tratados (3,01 moradores).

Com respeito aos gastos alimentares, cerca de 62% do total dos gastos são para aquisição de alimentos. O grupo de controlo tende a gastar uma proporção maior dos seus recursos, 67%, com alimentos e alimentos básicos do que o grupo de tratamento, que em média gasta em torno de 57%.

TABELA 7: Gastos do agregado familiar

	Total	Tratado	Controlo	Estatística t
gasto* total do domicílio	427,69	428,26	427,14	0,02
log do gasto total <i>per capita</i>	4,4212	4,3537	4,4861	-2,4016
% gasto em alimentos básicos**	0,6179	0,5663	0,6676	-8,2115
% gasto em alimentos	0,6204	0,5684	0,6704	-8,2678
% gasto em educação	0,0044	0,0051	0,0038	2,5716
% gasto em saúde	0,0532	0,0616	0,0452	2,5716

Fonte: Inquérito de linha de base. | * gasto = soma de todas as despesas (excluindo renda imputada pela habitação) ** pães, massas, farinhas, cereais, raízes e tubérculos, leguminosas, legumes, verduras e hortaliças, carnes e peixes, óleos e gorduras, leites e derivados, ovos, frutas frescas, açúcares e adoçantes, sal.

Com relação aos gastos com saúde e educação, os mesmos representam respectivamente 5% e 0,4% do gasto total, sendo que o grupo de tratados gasta mais em termos relativos com ambos do que o grupo de controlo.

O gasto maior dos tratados com educação e saúde pode dever-se, em grande medida, ao facto de os agregados familiares tratados terem uma maior proporção de crianças.

Segurança alimentar

Segurança alimentar – Compras Monetárias

Na Tabela 8 são reportados os indicadores de segurança alimentar relacionados com o consumo monetário dos agregados familiares e com o número de refeições por dia. Não há diferenças significativas entre o grupo de tratados e o grupo de controlo para este último indicador. Ambos fazem cerca de 1,94 refeições por dia, ou seja, aproximadamente duas refeições ao dia.

TABELA 8: Segurança Alimentar

Item	Probabilidade de comprar ou adquirir o item				% Gasto com o item sobre o gasto total			
	Total	Tratado	Controlo	Estatística t	Total	Tratado	Controlo	Estatística t
Número de refeições	1,9382	1,9401	1,9356	0,2684				
Pães	0,268	0,3176	0,2191	5,5265	0,013	0,013	0,012	0,292
Massas	0,0694	0,0742	0,0648	0,9184	0,004	0,006	0,003	1,946
Farinhas	0,4273	0,3365	0,5166	-9,3367	0,094	0,061	0,126	-9,882
Cereais	0,3691	0,3504	0,3876	-1,9385	0,1	0,089	0,11	-2,88
Raízes e tubérculos	0,2815	0,2925	0,2706	1,2165	0,047	0,042	0,051	-1,782
Leguminosas	0,3638	0,3375	0,3897	-2,7339	0,039	0,035	0,043	-2,559
Legumes, verduras e hortaliças	0,4648	0,4596	0,47	-0,5238	0,028	0,031	0,024	2,832
Carnes e peixes	0,5095	0,4707	0,5476	-3,8595	0,072	0,059	0,083	-4,901
Óleos e gorduras	0,4973	0,5022	0,4924	0,4916	0,068	0,064	0,072	-1,287
Leites e derivados	0,0133	0,0117	0,015	-0,7282	0,001	0,001	0,001	0,605
Ovos	0,0196	0,0222	0,0171	0,9131	0,001	0,001	0,001	0,206
Frutas frescas	0,2389	0,2419	0,2359	0,3545	0,012	0,012	0,012	0,062
Açúcares e adoçantes	0,5042	0,5377	0,4712	3,3391	0,055	0,061	0,05	2,409
Sal	0,8629	0,8508	0,8748	-1,7303	0,076	0,082	0,07	1,67
Temperos e condimentos	0,0106	0,0115	0,0098	0,4057	0	0	0	-0,461
Café, chá e achocolatados em pó	0,1616	0,1674	0,1559	0,7818	0,007	0,007	0,006	0,491
Doces e biscoitos	0,0068	0,0046	0,0089	-1,3606	0	0	0	-0,46
Bebidas prontas não alcoólicas	0,0289	0,0375	0,0205	2,4586	0,002	0,002	0,001	1,316
Bebidas prontas alcoólicas	0,0209	0,0148	0,027	-2,2135	0,002	0,001	0,003	-1,904
Comidas prontas p/ o consumo	0,0004	0	0,0009	-1,2103	0	0	0	-1,193
Outros	0,002	0,0023	0,0016	0,3914	0	0	0	-0,377

Fonte: Inquérito de linha de base.

Em termos da proporção de domicílios que compraram ou adquiriam um item alimentar específico nos últimos 30 dias, os itens de maior incidência de compras foram produtos como sal, carnes e peixes, açúcares, óleos e gorduras, legumes/verduras/hortaliças, farinhas, cereais e leguminosas. Mas, em termos de participação no

gasto total, a maior fatia do gasto é ocupada por cereais, farinhas, sal, carnes e peixes, e óleos e gorduras.

Com relação a diferenças nas compras dos últimos 30 dias entre tratados e controlos, observa-se que os tratados compram mais pães, açúcares e bebidas não alcoólicas do que os controlos, enquanto os controlos compram mais farinhas, leguminosas, carnes e peixes e bebidas alcoólicas do que o grupo de tratado. Diferenças semelhantes também são observadas com respeito à proporção de gastos, onde se destaca uma proporção menor de farinhas, cereais, leguminosas, carnes e peixes entre os tratados e uma maior proporção de legumes/verduras/hortaliças e açúcares.

Segurança alimentar – em espécie (auto-produção ou doação)

A Tabela 9 indica que os itens que os agregados familiares mais reportaram ter produzido ou recebido como doação são os legumes/verduras/hortaliças, frutas frescas, farinhas, raízes e tubérculos, cereais e leguminosas. Os tratados tendem a produzir ou receber como doação numa proporção menor do que os controlos farinhas, frutas frescas, leguminosas, carnes e peixes, e legumes/verduras/hortaliças, e em proporção maior do que os controlos, eles reportam ovos e leites e derivados.

TABELA 9: Probabilidade de Consumir itens produzidos pelo AF ou recebidos como doação

Item	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Pães	0,0019	0,0033	0,0006	1,408
Massas	0,0011	0,0023	0	1,5288
Farinhas	0,4799	0,3944	0,5642	- 8,6535
Cereais	0,403	0,4173	0,389	1,4448
Raízes e tubérculos	0,4636	0,4627	0,4645	- 0,0929
Leguminosas	0,3979	0,3322	0,4626	- 6,7762
Legumes, verduras e hortalças	0,6354	0,6152	0,6553	- 2,0819
Carnes e peixes	0,3253	0,2766	0,3733	- 5,2484
Óleos e gorduras	0,0035	0,0057	0,0014	1,717
Leites e derivados	0,0098	0,0149	0,0048	2,4324
Ovos	0,0313	0,0443	0,0185	3,5612
Frutas frescas	0,5659	0,3191	0,809	- 27,8985
Açúcares e adoçantes	0,0022	0,004	0,0005	1,7325
Sal	0,0008	0,0008	0,0009	- 0,1063
Temperos e condimentos	0,0065	0,0039	0,009	- 1,6759
Café, chá e achocolatados em pó	0,0008	0,0015	0	1,2444
Doces e biscoitos	0,0016	0,0008	0,0024	- 1,0553
Bebidas prontas não alcoólicas	0,0041	0,0047	0,0036	0,416
Bebidas prontas alcoólicas	0,011	0,0116	0,0105	0,2835
Comidas prontas para o consumo	0,002	0,0017	0,0023	- 0,3923
Outros	0,0019	0	0,0038	- 2,4924

Fonte: Inquérito de linha de base.

Segurança alimentar – total

A Tabela 10 mostra que os itens mais consumidos, sejam estes comprados, adquiridos, produzidos pelo agregado familiar ou recebidos como doação, são o sal, legumes/verduras/hortaliças, farinhas, frutas frescas, carnes e peixes, leguminosas e raízes e tubérculos. Com respeito a diferenças entre os dois grupos, os tratados tendem a reportar menos o consumo de farinhas, leguminosas e frutas frescas do que os controlos, assim como tendem a consumir mais pães, ovos, açúcares e bebidas não alcoólicas.

TABELA 10: Probabilidade de consumir itens, comprados, adquiridos, produzidos pelo AF ou recebidos como doação

Item	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Pães	0,268	0,3176	0,2191	5,5265
Massas	0,0702	0,0757	0,0648	1,0623
Farinhas	0,6711	0,547	0,7933	- 13,2746
Cereais	0,5982	0,6041	0,5924	0,5965
Raízes e tubérculos	0,5577	0,5452	0,5701	- 1,257
Leguminosas	0,584	0,5098	0,657	- 7,5163
Legumes, verduras e hortaliças	0,7499	0,7419	0,7578	- 0,9205
Carnes e peixes	0,6027	0,5461	0,6583	- 5,7458
Óleos e gorduras	0,4999	0,5065	0,4933	0,6573
Leites e derivados	0,0218	0,0258	0,0179	1,335
Ovos	0,0438	0,0571	0,0306	3,1453
Frutas frescas	0,6341	0,426	0,8392	- 22,9761
Açúcares e adoçantes	0,5057	0,5402	0,4717	3,4421
Sal	0,8629	0,8508	0,8748	- 1,7303
Temperos e condimentos	0,0159	0,0153	0,0164	- 0,2081
Café, chá e achocolatados em pó	0,1623	0,1689	0,1559	0,8832
Doces e biscoitos	0,0084	0,0054	0,0113	- 1,6844
Bebidas prontas não alcoólicas	0,0321	0,0414	0,0229	2,5487
Bebidas prontas alcoólicas	0,0276	0,0226	0,0325	- 1,5383
Comidas prontas para o consumo	0,0024	0,0017	0,0032	- 0,8314
Outros	0,0039	0,0023	0,0054	- 1,2944

Fonte: Inquérito de linha de base.

Outros gastos

A Tabela 11 mostra a proporção de alguns outros itens de despesa sobre o gasto total. A proporção destes produtos é bastante reduzida. Apenas o gasto relacionado com produtos de limpeza tem uma participação mais expressiva, sendo responsável por 8,5% do gasto total. Com relação a diferenças entre os grupos de tratados e controlos, é interessante observar que os serviços de transporte, produtos e serviços de cuidados pessoais e serviços de protecção social, creches e infantários ocupam uma proporção maior do gasto dos tratados do que dos controlos.

TABELA 11: Porcentagem de gasto com o item sobre gasto total

	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Renda efectiva pela habitação ou taxa de condomínio ou vizinhança	0,0009	0,0011	0,0007	0,4101
Abastecimento de água, combustível e serviços relacionados com habitação	0,0126	0,0133	0,0119	0,7428
Produtos de limpeza	0,0849	0,0888	0,0811	1,414
Serviços de transporte	0,0087	0,0123	0,0052	2,9781
Serviços de comunicação	0,0001	0,0001	0,0001	0,1901
Serviços desportivos e recreativos	0	0	0	-0,1232
Livros e artigos de papelaria	0,0042	0,0063	0,0021	2,7015
Jornais, periódicos e materiais impressos diversos	0	0	0	-1,3899
Produtos e serviços para cuidados pessoais	0,0118	0,0167	0,0071	4,7852
Serviços de protecção social, creches e infantários	0,0129	0,0231	0,003	5,5538

Fonte: Inquérito de linha de base.

Características dos negócios do agregado familiar

Como a expansão do programa nos bairros e aldeias da amostra foi concentrada em áreas rurais, não é de causar surpresa que cerca de 88% dos agregados familiares possuam machambas, e que não haja diferenças significativas entre os grupos de tratamento e controlo conforme nos mostra a Tabela 12. No entanto, apenas 5,7% dos agregados fami-

TABELA 12: Características dos negócios do agregado familiar

	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
% de AFs que possuem machamba	0,8736	0,8622	0,8848	-1,688
% de AFs que vendeu parte da produção	0,057	0,0703	0,0443	2,5718
% de AFs que usou insumos na agricultura	0,0815	0,1099	0,0543	4,6375
% de AFs que possui criação de bovinos	0,0387	0,0431	0,0343	1,1233
log do número de bovinos	1,3352	1,2877	1,3938	-0,7298
% de AFs que usou insumos na criação de bovinos	0,0115	0,0126	0,0104	0,5249
% de AFs que possui criação de caprinos/ovinos	0,1195	0,1169	0,122	-0,3982
log do número de caprinos/ovinos	0,9766	0,8866	1,0616	-2,2186
% de AFs que usou insumos na criação de caprinos/bovinos	0,0016	0,0023	0,0009	0,8253
% de AFs que possui criação de suínos	0,6026	0,5556	0,6654	-1,1204
log do número de suínos	0,0654	0,0755	0,0555	1,9917
% de AFs que usou insumos na criação de suínos	0,0027	0,0031	0,0023	0,3618
% de AFs que possui criação de aves	0,3404	0,3464	0,3344	0,6359
log do número de aves	1,29	1,3469	1,2319	2,156
% de AFs que usou insumos na criação de aves	0,0081	0,0094	0,0067	0,7438
% de AFs que possui criação de outros	0,0118	0,0146	0,0089	1,2905
log do número de outros	0,8681	0,8316	0,9271	-0,3413
% de AFs que usou insumos na criação de outros	0	0	0	
% de AFs que vendeu livestock	0,0444	0,0511	0,038	1,4765
% de AFs que possui negócio não agrícola	0,0745	0,1023	0,0472	5,0671
% de AFs que possui negócio agrícola ou não agrícola	0,8853	0,8756	0,8948	-1,5006

Fonte: Inquérito de linha de base.

liares que possuem machambas venderam parte da sua produção, sendo que os tratados tendem a vender mais do que os controlos, 7% e 4,4%, respectivamente. Os tratados também tendem a usar mais insumos da agricultura, 11% contra 5,4% dos controlos.

Com relação à criação de animais, os suínos são criados por 60% dos agregados familiares, aves, por 34%, caprinos/ovinos, por 11% e bovinos, por apenas 4%. O número de animais por agregado familiar não é muito alto, sendo a maior média a de bovinos (3,8) e aves (3,6 animais). A criação de animais praticamente não está associada à utilização de insumos. Com relação a diferenças entre o grupo de tratado e controlo na criação de animais, os tratados têm em média um menor número de caprinos/ovinos, e uma maior média de suínos e aves, do que o grupo de controlo.

No que diz respeito a negócios não agrícolas, 10% dos tratados reportaram ter algum negócio contra apenas 5% dos controlos. Em relação a qualquer negócio agrícola ou não, cerca de 89% dos domicílios disseram ter alguma actividade empreendedora, sem diferenças significativas entre tratados e controlos.

Dependência

A Tabela 13 traz indicadores de actividade económica dos membros dos agregados familiares. A proporção de empregados (em idade adulta) na população de interesse deste inquérito é de 80%, os desempregados representam 4,3% e os inactivos 15,7%. Em comparação com o grupo de controlo, há uma proporção maior de tratados

TABELA 13: Condição de actividade económica dos membros do AF e renda do trabalho

	Total	Tratado	Controlo	Estatística t	
Condição de actividade dos membros	Empregados	0,8009	0,7492	0,8623	-9,8744
	Desempregados	0,043	0,0637	0,0185	7,6812
	Inactivos	0,1561	0,1872	0,1193	6,4904
	Empregados – mulheres	0,8148	0,7657	0,8731	-7,5623
	Empregados – homens	0,7763	0,7199	0,8432	-6,3784
	Desempregados – mulheres	0,0375	0,0549	0,0168	5,4118
	Desempregados – homens	0,0528	0,0792	0,0214	5,5421
	Inactivo – mulheres	0,1477	0,1794	0,1102	5,3218
	Inactivo – homens	0,1709	0,2009	0,1354	3,7247
Horas de trabalho	Na machamba	12,59	12,4	12,78	-0,96
	Em casa (cozinhar, limpar casa, etc.)	3,01	3,04	2,97	1,23
	Na machamba - mulheres	12,61	12,2	13,03	-1,75
	Na machamba - homens	12,56	12,78	12,32	0,66
	Em casa - mulheres	3,1	3,18	3,01	2,24
	Em casa - homens	2,77	2,7	2,86	-1,61
Renda	Renda per capita*	70,74	66,05	74,73	-0,63
	Renda per capita (renda>0)	220,27	204,55	233,79	-0,74

Fonte: Inquérito de linha de base. | * inclui renda do trabalho, de negócios agrícolas e não agrícolas do domicílio, e transferências líquidas.

na inactividade e no desemprego e, portanto, uma menor proporção empregada. As mulheres apresentam uma maior taxa de emprego do que os homens, e uma menor taxa de desemprego e inactividade.

Entre os que exercem alguma actividade, eles gastaram em média 13 horas na machamba e 3 horas trabalhando em casa nos sete dias anteriores ao inquérito. Não há muita diferença nestas horas entre homens e mulheres, nem entre controlos e tratados. Apenas as mulheres do grupo de tratados tendem a trabalhar mais horas em casa do que as mulheres do grupo de controlo.

Com relação à renda *per capita* do agregado familiar, tanto incluindo os agregados com renda zero, ou apenas aqueles com renda positiva, não há diferença significativa entre os grupos de tratamento e controlo. A renda *per capita*, sem contar os zeros, é de 200,27 meticais e a renda *per capita* contando os zeros é de 68,27 meticais.

Educação e trabalho infantil

A Tabela 14 mostra que, entre adolescentes de 15 a 17 anos, 73% frequentaram alguma vez a escola. Para as faixas etárias menores, esta proporção é menor, indicando uma entrada tardia no sistema escolar. Para as crianças entre 5 e 9 anos, apenas 44% havia frequentado a escola alguma vez. Para o conjunto das crianças e adolescentes (5-17 anos), esta proporção era de 62%. No grupo de tratados, uma proporção maior de crianças entre 5 e 9 anos frequentou alguma vez a escola.

TABELA 14: Indicadores de frequência e assistência escolar

		Total	Tratado	Controlo	Estatística t
Alguma vez frequentou a escola?	Idade 5-17	0,6156	0,6382	0,5747	2,7438
	Idade 5-9	0,4442	0,4779	0,3841	2,5638
	Idade 10-14	0,744	0,7604	0,7147	1,3932
	Idade 15-17	0,7307	0,7322	0,7279	0,0877
Assistência escolar	Idade 5-17	0,5526	0,5691	0,5228	1,9602
	Idade 5-9	0,4122	0,4339	0,3735	1,6625
	Idade 10-14	0,6928	0,7104	0,6615	1,4126
	Idade 15-17	0,5706	0,5681	0,5756	-0,1395
	Evasão	0,0922	0,0973	0,0805	0,8129
Trabalho Infantil (5-14 anos)	Todos	0,5085	0,4587	0,5971	-5,32
	Meninas	0,5252	0,4825	0,5921	-3,01
	Meninos	0,4917	0,4368	0,603	-4,46

Fonte: Inquérito de linha de base.

Já sobre a assistência actual à escola, os dados mostram uma taxa baixa de assistência – uma média de 62% para a faixa entre 5-17 anos – o grupo de tratamento tem em geral uma taxa de assistência escolar maior do que o grupo de controlo, mas apenas para a

faixa mais ampla de 5-17 anos esta diferença é significativamente diferente. A taxa mais alta de assistência escolar é observada para crianças entre 10 e 14 anos (74%).

Com respeito ao trabalho infantil, cerca de 51% das crianças trabalham (53% das meninas e 49% dos meninos), sendo que as crianças do grupo de controlo têm maior probabilidade de trabalhar; 60% delas trabalham, enquanto 46% das do grupo de tratamento trabalham.

Saúde

Na tabela 15, reportamos alguns indicadores de saúde para crianças e adultos. Cerca de 31% das crianças menores de 5 anos tiveram febre e tosse nos 15 dias anteriores ao inquérito e 17% tiveram diarreia. As crianças do grupo tratado tiveram mais tosse (37%) do que as crianças do grupo de controlo (23%).

TABELA 15: Indicadores de saúde

		Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Doenças – Crianças menores de 5 anos: probabilidade de	Febre	0,3092	0,3052	0,3157	-0,2353
	Tosse	0,3158	0,3695	0,2271	3,2866
	Diarreia	0,1645	0,1623	0,168	-0,157
Doenças – Adultos (maiores de 14 anos): probabilidade de	Diarreia	0,0702	0,0737	0,066	1,0529
	Gripe	0,0715	0,0854	0,0551	4,0605
	Lombriga	0,0021	0,0017	0,0025	-0,6252
	Febre	0,0683	0,0017	0,0678	0,1099
	Tosse	0,0165	0,0239	0,0077	4,3715
	Tuberculose	0,0202	0,022	0,0181	0,9811
	Borbulhas	0,0067	0,0083	0,0049	1,4693
	Malária	0,1051	0,1098	0,0996	1,1605
	Trauma	0,0043	0,0064	0,0018	2,4034
Numero de dias impossibilitado de realizar tarefas	no trabalho	12,46	12,83	11,8	0,55
	em casa	22,44	21,08	24,8	-1,62
% de pessoas que consultaram agência/ instituição de saúde devido à doença	Idade 15+	0,7056	0,759	0,6129	4,1802
	Idade 5-14	0,7966	0,8494	0,6066	2,603

Fonte: Inquérito de linha de base.

Com respeito à população adulta, as doenças mais comuns nos 90 dias antes do inquérito foram a malária, com 11%, e a gripe e diarreia, com 7%. O grupo de tratados teve um número estatisticamente maior de ocorrência de gripe, tosse e algum trauma. O impacto que estas doenças tiveram em termos de dias sem poder realizar tarefas, seja em casa ou no trabalho, foi de, em média, 12,5 dias no trabalho e 22,4 dias em casa. Não houve diferenças significativas entre o grupo de tratamento e controlo.

Entre os adultos que tiveram problema de saúde nos últimos 90 dias, cerca de 71% consultou-se com agente ou instituição de saúde. Esta proporção foi de 79% para

crianças entre 5-14 anos. Em ambos os casos, o grupo de tratado tem uma maior probabilidade de se consultar com um agente ou instituição de saúde.

Antropometria

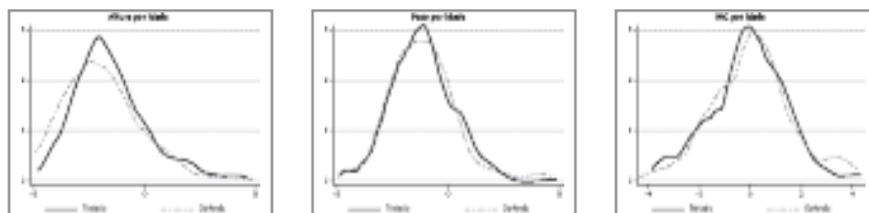
Os indicadores de antropometria indicam que as crianças da nossa população estão relativamente desnutridas em relação aos padrões definidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS), uma vez que apenas o IMC-por-idade apresenta uma estatística acima de zero. A probabilidade de desnutrição crónica e/ou aguda, isto é, a proporção de crianças cujo indicador é menor que -2 , indica que 50% desta população sofre de desnutrição crónica e 6,6% sofre de desnutrição aguda. Não há diferenças significativas entre os grupos de controlo e tratamento com base na desnutrição crónica e aguda⁹. A distribuição das crianças por indicador por grupo de investigação encontra-se na Figura 1.

TABELA 16: Indicadores de antropometria

	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Peso-por-idade	-0,9434	-0,9129	-0,9966	0,5829
Altura-por-idade	-1,8969	-1,7573	-2,1503	2,1342
IMC-por-idade	0,2921	0,2444	0,3799	-0,8541
Peso por altura	0,1205	0,087	0,1827	-0,6262
Probabilidade de desnutrição (crónica)*	0,5039	0,4733	0,5593	-1,7146
Probabilidade de desnutrição (aguda)*	0,0664	0,0668	0,0658	0,0401

Fonte: Inquérito de linha de base. | * Z-score < -2

FIGURA 1: Distribuição da pontuação z por tipo de indicador



Fonte: Inquérito da linha de base

Implementação do programa

Quando inquiridos se já tinham ouvido falar sobre os programas sociais implementados pelo INAS, a nossa amostra mostrou um conhecimento maior do PSA (54%) e do Programa Apoio Social Directo (PASD) (10%), de acordo com a Tabela 17. Em todos os casos, os programas sociais do INAS ou de ONGs eram mais conhecidos pelos tratados do que pelos controlos. No caso do PSA, 77% dos tratados disseram já ter ouvido falar do programa.

TABELA 17: Conhecimento dos programas sociais

Ouviu falar do Programa	Total	Tratado	Controlo
PSA	54,42	77,09	32,09
PASD	10,17	16,55	3,88
PBST	6,64	10,68	2,67
PGR	6,24	10,99	1,56
PDC	4,91	6,93	2,93
USAID	5,01	7,53	2,54
ONG	7,51	11,29	3,78
Igreja	0,18	0,31	0,05

Fonte: Inquérito de linha de base.

Entre os 77% que disseram ter ouvido falar do PSA, 28%, segundo a Tabela 18, disseram já terem beneficiado do programa. Nenhuma observação do grupo de controlo disse já ter beneficiado do PSA. O número de beneficiários dos outros programas do INAS é residual, mas cerca de 8% da população que já ouviu falar dos programas de ONGs já beneficiou destes programas, particularmente entre os tratados.

TABELA 18: Entre os que conhecem aqueles que se beneficiaram alguma vez

Programa	Total	Tratado	Controlo
PSA	19,59	27,87	0
PASD	0,6	0,46	1,19
PBST	2,58	2,34	3,51
PGR	1,37	1,57	0
PDC	1,54	2,2	0
USAID	4,24	7,68	3,06
ONG	8,27	10,67	1,21
Igreja	0	0	0

Fonte: Inquérito de linha de base.

Entre os que conhecem o programa, a maior parte tomou conhecimento através de amigos ou através do permanente. Entre os tratados, o permanente é a fonte mais importante de informação do que entre os controlos (Tabela 19).

TABELA 19: Como tomou conhecimento do PSA

	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Radio	8,59	7,52	11,09	2,23
Amigo	74,77	67,56	91,55	11,94
Permanente	30,74	40,57	7,87	-15,92
ONG	1,2	1,21	1,16	-0,09
Aviso em escola/posto de saúde	6,4	7,98	2,73	-4,5

Fonte: Inquérito de linha de base.

Quando lhes perguntaram sobre quem pode ser beneficiário do PSA, a resposta mais lembrada, como pode ser visto na Tabela 20, foi: idosos (92%), seguido por

crianças órfãs (62%) e deficientes físicos (40%). Crianças malnutridas (30%), portadores de HIV (28%) e deficientes mentais (25%) vieram em seguida. É interessante notar que famílias pobres em geral e pessoas com doenças crónicas e pessoas incapacitadas para o trabalho foram mencionadas apenas por uma parcela pequena entre aqueles que conheciam o programa.

TABELA 20: Quem pode ser beneficiário do PSA (múltiplas repostas)

	Total	Tratado	Controlo	Estatística <i>t</i>
Todas as pessoas	3,79	4,42	2,34	-2,18
Idosos	91,75	91,13	93,18	1,42
Crianças em geral	14,12	14,01	14,38	0,19
Crianças órfãs	61,83	62,42	60,47	-0,73
Crianças mal nutridas	29,58	30,57	27,26	-1,34
Deficientes físicos	39,47	39,34	39,76	0,16
Deficientes mentais	24,48	26,74	19,22	-3,33
Portadores de HIV	28,06	30	23,55	-2,69
Famílias pobres em geral	18,55	19,91	15,38	-2,21
Famílias (compostas por mais de uma pessoa) em geral	5,62	6,61	3,32	-2,86
Mulheres grávidas	7,51	9,4	3,12	-5,01
Mulheres solteiras, viúvas ou divorciadas com filhos	10,78	11,64	8,8	-1,74
Pessoas com problemas de tensão alta ou baixa	5	2,96	9,75	4,93
Pessoas com epilepsia	5,6	5,93	4,83	-0,9
Pessoas com problemas crónicos de saúde em geral	0,46	0,53	0,3	-0,68
Trabalhadores desempregados	1,96	1,76	2,34	0,85
Trabalhadores mal remunerados	1,89	1,41	2,99	1,92
Pessoas incapacitadas para o trabalho	9,67	8,31	12,83	2,66
Não sabe	1,5	1,76	0,89	-1,45

Fonte: Inquérito de linha de base.

Com respeito às exigências para entrar no programa, as pessoas que o conheciam demonstraram não as conhecer muito bem: cerca de 24,4% disseram não saber (Tabela 21). Entre os tratados, o desconhecimento foi de apenas 17%, enquanto, entre os controlos, essa percentagem alcançou os 42%. A resposta mais comum foi a necessidade de o beneficiário ter o Bilhete de Identidade (47%), sendo que entre os tratados a proporção foi de 55% e entre os controlos de 29%. A segunda resposta mais comum foi a de que os dependentes dos beneficiários também deveriam ter Bilhete de Identidade (18%) e, novamente, os tratados demonstraram maior conhecimento das exigências do que os controlos. Na sequência veio a necessidade de apresentar atestado de saúde (16%) e de deficiência (12%). A necessidade de apresentar comprovação de renda familiar inferior a um determinado tecto foi mencionada apenas por 7,5% dos respondentes. Vale destacar a pequena proporção de pessoas que mencionou ser necessário pagar subornos ou conhecer ou ser amigo de alguém importante na cidade, ou do permanente ou do técnico do INAS.

TABELA 21: Quais as exigências para ser beneficiário do programa (respostas múltiplas)

	Total	Tratado	Controlo	Estatística t
Não há exigências	4,06	4,32	3,43	-0,86
Comprovar renda familiar inferior a X (85% não sabia valor)	7,5	8,97	4,07	-3,77
Comprovar renda individual inferior a X (85% não sabia valor)	5,92	6,79	3,87	-2,44
Atestado deficiência	12,42	15,48	5,28	-6,47
Atestado problema de saúde	15,96	18,2	10,71	-4
Beneficiário deve ter B.I.	46,9	54,58	28,96	-9,93
Dependente de beneficiário deve ter B.I.	18,41	22,26	9,42	-6,74
Beneficiário deve ser chefe ou morar sozinho	5,41	6,7	2,38	-3,98
Residir por mais de X meses no mesmo bairro/aldeia	1,55	1,51	1,64	0,2
Endereço fixo	7,79	9,29	4,27	-3,8
Morar em área urbana	4,53	5,64	1,95	-3,71
Morar em área rural	9,89	11,01	7,28	-2,41
Morar em área pobre ou de risco	9,31	9,48	8,93	-0,35
Ser um dos primeiros a se inscrever	2,26	2,32	2,11	-0,26
Conhecer/ser amigo de um técnico do INAS, permanente ou activista	1,24	1,49	0,66	-1,52
Conhecer/ser amigo de outras pessoas com cargo de importância política	0,99	1,21	0,48	-1,51
Candidato deve pagar uma propina de X meticais	0,26	0,38	0	-1,75
Não sabe	24,4	16,76	42,19	10,41

Fonte: Inquérito de linha de base.

Para os tratados que já recebiam o PSA, perguntou-se há quantos meses eles recebiam o subsídio e 64% responderam que recebiam há menos de um mês (Tabela 22). A maior parte dos beneficiários (55%), segundo a Tabela 23, recebia apenas 100 meticais, o que significa que são provavelmente beneficiários indirectos e que não estão registados para receber o benefício. Cerca de 87% dos beneficiários disseram que o benefício era insuficiente para ajudar nas despesas do agregado familiar (Tabela 24).

TABELA 22: Há quantos meses recebe o PSA?

	Número de meses									Total
	0	1	2	3	4	5	6	17		
%	64,34	3,63	14,84	14,11	1,04	1,04	0,51	0,51	100	

Fonte: Inquérito de linha de base.

TABELA 23: Valor do benefício (em meticais)

	Valor (meticais)					
	70	100	150	200	300	400
%	0,42	55,41	7,15	30,26	5,09	1,68

Fonte: Inquérito de linha de base.

TABELA 24: Percepção do valor do benefício

		%
O valor do benefício é:	mais do que o necessário para ajudar nas despesas do AF	1,73
	suficiente para ajudar nas despesas do AF	11,09
	insuficiente para ajudar nas despesas do AF	87,18

Fonte: Inquérito de linha de base.

A avaliação de propensão

Como discutimos na secção 3 deste artigo, nada garante que os agregados familiares do grupo de controlo sejam de facto similares ao grupo de tratados, dado o carácter não experimental do programa. A fim de garantir que os dois grupos sejam similares com respeito a suas características observáveis, estimámos uma pontuação de propensão que servirá para ponderar a amostra quando fizermos a análise de diferenças-em-diferenças após o inquérito de seguimento. A análise de DD serve para controlar diferenças não observáveis (e estáveis no tempo) entre os dois grupos, enquanto a avaliação de propensão controla as diferenças observáveis¹⁰.

Idealmente, deveriam ser utilizadas na estimação da avaliação de propensão as variáveis que determinam a inclusão do futuro beneficiário no programa. No entanto, além das características demográficas, o critério de inclusão no PSA não é tão objectivo e dá uma certa margem de liberdade ao permanente e ao secretário do INAS. No modelo que demonstrou ter o melhor desempenho em fazer com que o grupo de controlo fosse mais próximo do dos tratados, as variáveis utilizadas foram aquelas relacionadas com a idade do chefe do domicílio, se havia pelo menos um membro com alguma doença crónica no agregado familiar, a actividade económica do chefe, a quantidade de crianças no domicílio, características da moradia como o acesso à água e o tipo de sanitário, número de cômodos, o gasto *per capita* e se o agregado se situava em área urbana ou rural. Este conjunto de características está relacionado com os critérios de elegibilidade que vimos na secção 2 deste artigo.

A probabilidade de ser “tratado”, derivada da avaliação de propensão, é uma maneira de se estimar de forma sintética – em um único indicador – o quão semelhante as observações de controlo são das observações tratadas. A partir das probabilidades de ser tratado dadas pelo modelo descrito na Tabela 25, estimamos os pesos a serem aplicados no grupo de controlo para que ele se aproxime das características do grupo de tratados.

TABELA 25: Coeficientes do modelo *logit* para a probabilidade de ser tratado

	Coefficiente	Estadística z
Chefe menor de 60 anos	0,21	1,12
Chefe com 85 anos ou mais	-0,896	-4,25
Chefe trabalhador familiar não remunerado	0,738	3,52
Chefe conta própria sazonal	-0,438	-3,48
Duas ou mais crianças 5-14	0,473	2,92
Duas ou mais crianças 15-17	0,299	1,66
Dois ou mais idosos 60+	-0,15	-1,02
Chefe doente crónico	0,151	1,16
Teve acesso a médico quando enfermo	0,688	4,5
log do número de divisões da casa	0,226	1,99
Urbano	2,818	1,89
Possui negócio não agrícola	0,483	2,42
log do gasto <i>per capita</i>	-0,202	-3,09
Poço com bomba	-0,877	-3,92
Poço sem bomba	-0,317	-1,42
Rio/lago/chuva	-1,349	-4,75
Não tem latrina	-0,292	-2,64
Tempo para o hospital	-0,377	-2,81
Urbano x crianças 15-17	0,054	0,11
Urbano x log numero de divisões da casa	-1,147	-1,97
Urbano x poco sem bomba	0,507	0,9
Urbano x rio/lago/chuva	1,283	2,38
Urbano x cobertura de zinco	-0,605	-0,47
Urbano x cobertura de capim/colmo	-0,2	-0,15
Constante	1,655	3,26
Wald $\chi^2(24) = 322,63$		

Fonte: Inquérito de linha de base.

Este peso é dado por:

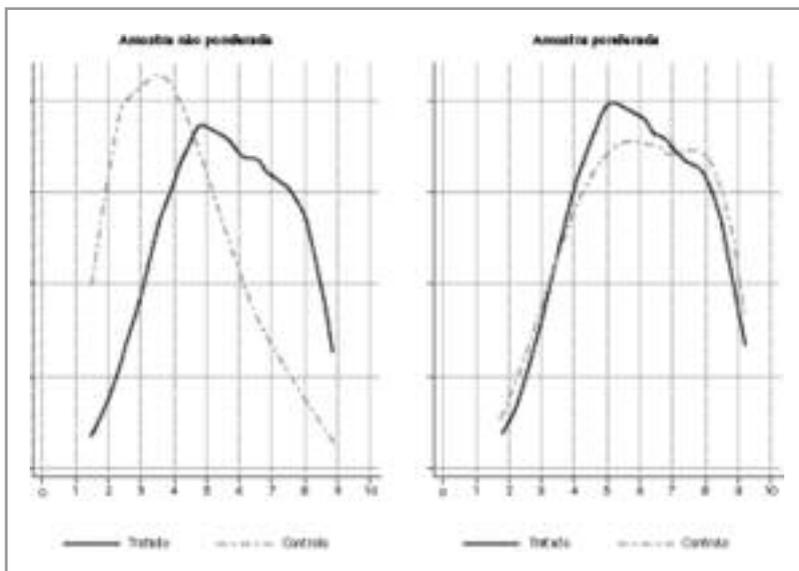
$$\omega_{ATT} = \frac{p(X_i)}{1 - p(X_i)} \quad (1)$$

Quanto maior a probabilidade de um agregado familiar do grupo de controlo ser tratado, isto é, quanto maior for $p(X_i)$, maior será o peso dele na análise (Imbens et al, 2003).

A fim de visualizar o que ocorre exactamente quando se aplica este peso, na Figura 2, mostramos dois gráficos. O gráfico da esquerda mostra a densidade da probabilidade de ser tratado sem o peso. Nota-se que o grupo de tratados possui uma probabilidade bem maior de ser tratado, com uma distribuição levemente assimétrica à esquerda. Como seria de se esperar, o grupo de controlo possui uma distribuição assimétrica à direita. Ao aplicar o peso, ω_{ATT} , modificamos o formato da distribuição

para o grupo de controlo, fazendo com que ela se aproxime do formato da distribuição do grupo de tratados.

FIGURA 2: Função densidade de probabilidade da avaliação de propensão



Fonte: Inquérito de Linha de base

Esta estratégia permite balancear ou equilibrar as características observáveis dos dois grupos. Para testar a qualidade deste equilíbrio, fizemos um teste de diferenças de médias entre os dois grupos com e sem o peso ω_{ATT} a fim de observar se as diferenças entre os dois grupos desaparecem quando aplicamos o peso. Na Tabela 26 observa-se que as diferenças entre os dois grupos, que eram todas significativas para aquelas variáveis que entraram na estimativa da avaliação de propensão, desaparecem quando aplicamos o peso derivado da avaliação de propensão: nenhuma das variáveis, na média, é diferente estaticamente para tratados e controlos quando o peso é aplicado.

Este peso será utilizado nas regressões que fornecerão o estimador de DD quando tivermos os dados do inquérito de seguimento. O estimador de DD, ponderado pela avaliação de propensão, controlará as diferenças que existem nos indicadores na linha de base ao eliminar factores não observáveis e constantes no tempo que afectam o nível dos indicadores para os grupos de controlo e tratamento de maneira diferenciada. A análise de regressão controlará o impacto que algumas co-variáveis possam ter sobre a variável de interesse, enquanto o peso baseado na avaliação de propensão garante que os dois grupos sejam o mais semelhante possível nas dimensões que determinam a selecção para o programa.

TABELA 26: Teste de diferenças de média entre tratados e controlos

	Amostra Não Ponderada			Amostra Ponderada		
	Tratados	Controlo	Estatística <i>t</i>	Tratados	Controlo	Estatística <i>t</i>
Chefe menor de 60 anos	0,2256	0,1712	3,22	0,2256	0,2437	- 1,03
Chefe com 85 anos ou mais	0,0311	0,0552	- 2,94	0,0311	0,0224	1,26
Chefe trabalh. familiar não remunerado	0,1284	0,0462	6,68	0,1284	0,1413	-0,91
Chefe conta própria sazonal	0,3089	0,4502	- 7,09	0,3089	0,2899	0,99
Duas ou mais crianças 5-14	0,2093	0,1082	6,46	0,2093	0,2063	0,18
Duas ou mais crianças 15-17	0,1451	0,0779	4,96	0,1451	0,148	-0,2
Dois ou mais idosos 60+	0,642	0,7127	- 3,59	0,642	0,6375	0,22
Chefe doente crónico	0,2898	0,2134	4,17	0,2898	0,2796	0,54
Teve acesso a médico quando enfermo	0,2337	0,1162	7,23	0,2337	0,223	0,61
log do número de divisões da casa	0,8485	0,6862	7,43	0,8485	0,8566	-0,38
Urbano	0,0508	0,01	5,3	0,0508	0,053	-0,23
Possui negócio não agrícola	0,0874	0,0467	3,76	0,0874	0,0918	-0,37
log do gasto <i>per capita</i>	5,8109	6,0127	- 5,18	5,8109	5,7749	0,9
Poço com bomba	0,3343	0,414	- 3,97	0,3343	0,326	0,42
Poço sem bomba	0,4774	0,4039	3,54	0,4774	0,4802	-0,14
Rio/lago/chuva	0,0756	0,1245	- 4,01	0,0756	0,0745	0,11
Não tem latrina	0,5793	0,6582	- 3,87	0,5793	0,5677	0,56
Tempo para o hospital	0,1238	0,1616	- 2,62	0,1238	0,1121	0,86
Urbano x crianças 15-17	0,0092	0,0005	2,08	0,0092	0,0021	1,63
Urbano x log n.º de divisões da casa	0,0353	0,0076	4,32	0,0353	0,0403	-0,64
Urbano x poço sem bomba	0,0069	0,0011	2,03	0,0069	0,0064	0,13
Urbano x rio/lago/chuva	0,0141	0,0029	2,72	0,0141	0,0165	-0,45
Urbano x cobertura de zinco	0,0157	0,0031	2,89	0,0157	0,0166	-0,18
Urbano x cobertura de capim/colmo	0,0335	0,0069	4,21	0,0335	0,0363	-0,37

Fonte: Inquérito de linha de base.

Considerações finais

Programas de transferência de renda, sejam condicionados ou não, estão sendo largamente implementados no mundo como estratégia de luta contra a pobreza e vulnerabilidade. Embora a popularidade de tais programas esteja associada ao bom desempenho dos mesmos no combate à pobreza, facto reportado em diversas avaliações de impacto, as peculiaridades de cada programa criam novos desafios a cada avaliação. O Programa de Subsídio de Alimentos, assim como a grande maioria dos programas similares, não foi implementado de forma aleatória, o que torna a estratégia de avaliação parte fundamental para a estimação consistente dos impactos do programa.

Este artigo discute a primeira etapa da avaliação do PSA. São abordados os antecedentes do programa, a forma de expansão, a estratégia de avaliação e os obstáculos enfrentados por causa de problemas no trabalho de campo. Além disso, este artigo

analisa os dados referentes ao inquérito de linha de base, e apresenta o modelo de avaliação de propensão que será utilizado na análise de impacto quando os dados do inquérito de seguimento estiverem disponíveis.

O perfil dos novos beneficiários da amostra da linha de base revelou que seus agregados familiares não são muito grandes, com uma média de três membros. A maior parte dos beneficiários são mulheres e quase 70% delas são viúvas. Também se constatou que 50% dos agregados não possuem crianças, o que reduz de maneira significativa o número de potenciais beneficiários indirectos do programa. Apenas 8% dos agregados familiares dos novos beneficiários têm mais três crianças. A maior parte das crianças são netos/as do chefe do agregado, mas uma proporção destas crianças tem pais que não vivem no mesmo agregado familiar, apesar de estarem vivos.

Entre os problemas observados nesta análise está o facto de 25% do grupo de tratado já estar recebendo o benefício, o que se constitui numa contaminação dos dados da linha de base. Apesar de estarem recebendo o benefício há pouco tempo, alguns indicadores podem já reflectir algum efeito do programa, o que levaria a um viés na estimativa da diferença na linha de base. Além desse problema, o grupo de controlo teve de ser dividido em dois grupos, um que vive na mesma área que os beneficiários, e que foi entrevistado nos mesmos meses dos beneficiários, e outro que reside numa área onde o programa não começará antes de 2010, mas que foi entrevistado dois meses depois dos entrevistados.

Na análise dos dados do inquérito foram detectadas disparidades importantes na linha de base entre os grupos de tratamento e controlo, como, por exemplo, os gastos *per capita*, a percentagem de gastos em alimentos, com saúde e educação, na condição de actividade dos membros do agregado, no tamanho do domicílio e na razão de dependência. Por outro lado, não foram encontradas diferenças em alguns indicadores de segurança alimentar, assistência escolar por parte das crianças e indicadores antropométricos.

O modelo de avaliação de propensão estimado logrou balancear as principais características que determinam a participação no programa. Os grupos não apresentam diferenças significativas nas médias e proporções daquelas características quando ponderadas pelo peso baseado na avaliação de propensão. Este peso vai ser importante na análise de impacto para controlar diferenças nas características observáveis entre os dois grupos.

Uma linha de pesquisa a ser seguida é a possibilidade de separar a nossa amostra em quatro grupos para efeitos da avaliação de impacto: 1) o grupo que já recebia o benefício na linha de base, 2) o grupo que recebeu o benefício entre a linha de base

e o seguimento, 3) o grupo de controlo que vive nos mesmos bairros e aldeias que os tratados, e 4) o grupo de controlo (puro) que vive em bairros e aldeias onde o programa ainda não começou. Esta separação permitirá a análise da heterogeneidade dos impactos e ainda estimar a presença de algumas externalidades (efeito externos) do programa sobre não beneficiários em aldeias e bairros onde o programa foi implementado.

Notas

- ¹ Deve-se levar em consideração também que o PSA, na sua origem, teve que lidar com as consequências da guerra civil, quando os centros urbanos absorveram uma grande quantidade de pessoas deslocadas pelo conflito.
- ² A verificação da deficiência no caso de amputação é realizada pelos permanentes ou secretários dos bairros. Já nos casos de paralisia e deficiência sensorial, a verificação deve ser feita pelos médicos, técnicos, agentes de medicina ou enfermeiras designados para a emissão das certificações do grau da deficiência.
- ³ O permanente é a principal ligação entre (potenciais) beneficiários e o INAS. Ele é eleito pela comunidade e deve ser um indivíduo com tempo para se dedicar às actividades do programa, idóneo, sério e honesto. O permanente tem como função precípua participar activamente na identificação de potenciais beneficiários, nas visitas domiciliárias e na divulgação do PSA nas comunidades.
- ⁴ Na base de dados, o número final de tratados foi de 1016 e de controlos de 1650 agregados familiares.
- ⁵ Durante a varredura não foram listados agregados familiares que vissem em casas construídas com blocos de cimento ou tijolo.
- ⁶ Na realidade, 1016 famílias foram entrevistadas; porém duas entrevistas foram consideradas inválidas por estarem incompletas.
- ⁷ Outro problema encontra-se no facto de que 87 famílias constantes na amostra efectiva não se encontram listadas no levantamento original de novos beneficiários.
- ⁸ A estatística t deve ser maior do que 1,96 para que as diferenças entre os dois grupos sejam estatisticamente significantes a 5%.
- ⁹ Apenas para o indicador e altura-por-idade onde os controlos estão numa situação significativamente pior do que os tratados, e para o indicador de probabilidade de desnutrição crónica, onde a diferença é marginalmente significativa a 10%.
- ¹⁰ A maneira tradicional de se controlar por diferenças entre os grupos de tratamento e controlo na linha de base é controlar por variáveis observáveis numa análise de regressão. No entanto, introduzir estas covariáveis de uma maneira linear pode não ser adequado pelo facto de o impacto poder ser distinto (heterogéneo) para diferentes grupos da população de interesse (Meyer, 1995). Neste estudo, vamos utilizar a análise de regressão com covariáveis, mas também utilizaremos o estimador dado pela “ponderação pela avaliação de propensão” como sugerido por Imbens et al. (2003) de modo a eliminar o viés de seleção gerado por características observáveis e generalizado por Abadie (2005) para o caso de Diferenças-em-Diferenças (DD).

Referências

- ABADIE, Alberto. 2005. “Semiparametric Difference-in-Difference Estimators”. *Review of Economic Studies*, 72(1): 1-19.
- ELLIS, Frank. 2007. “Food subsidy Programme, Mozambique. Social Transfer”. *Case Studies* No. 7. Mimeo.
- IMBENS, Guido. W., Keisuke HIRANO e Geert RIDDER. 2003. “Efficient Estimation of Average Treatment Effects Using the Estimated Propensity Score”. *Econometrica* 71 (4): 1161-1189.
- INAS. 2004. *Manual de Orientações e procedimentos do Programa de Subsídio de Alimentos*. Mimeo.
- LOW, J. W., James L. GARRETT e Vitória GINJA. 1999. “Can Cash Transfer Programs Work in Resource-Poor Countries? The Experience of Mozambique”. *FCND Discussion Paper* N. 14. IFPRI. Washington.
- MEYER, Bruce D. 1995. “Natural and Quasi-Experiments in Economics”. *Journal of Business & Economic Statistics* 13(2):151-161.
- UNICEF. 2007. *Subsídio de Alimentos: Perfil dos Beneficiários – Província e Cidade de Maputo*.

5. BASTA DAR DINHEIRO AOS POBRES

Joseph Hanlon

A pobreza está a aumentar e a aprofundar-se em Moçambique, alargando, consequentemente, o fosso entre a metade dos mais pobres da população e a metade dos que se encontram em melhores condições, apesar do rápido crescimento do PIB e da impressionante expansão de estradas, electricidade e escolas. O relatório de auto-avaliação publicado em Fevereiro de 2009 pelo fórum moçambicano Mecanismo Africano de Revisão dos Pares (Fórum Nacional do MARP, 2009: 50, 64) afirma que o número de pessoas abaixo da linha de pobreza está a crescer, e que o fosso entre ricos e pobres se alarga, criando um potencial de exclusão social e de conflitos¹. A análise mais recente dos rendimentos rurais conclui que “os agregados familiares mais pobres em 2005 são consideravelmente mais pobres do que os agregados familiares mais pobres em 2002, enquanto as famílias mais ricas em 2005 são consideravelmente mais ricas do que as famílias mais ricas em 2002.” (Mather et al., 2008: vii). O UNICEF (2006) salienta que as crianças têm má nutrição na esmagadora maioria das famílias moçambicanas, e que a taxa de desnutrição infantil crónica está efectivamente a aumentar.

A média dos rendimentos nas áreas rurais é de apenas 16 MT por pessoa e por semana – cerca de USD \$30 por pessoa, por ano – mas, para 40% das famílias mais pobres, os rendimentos em dinheiro são de apenas 6 MT por pessoa, por semana, ou seja, USD \$12 dólares por ano². Este é todo o dinheiro disponível para tudo o que deve ser comprado – vestuário, óleo de cozinha, despesas escolares, medicamentos, bem como quaisquer insumos agrícolas, tais como sementes melhoradas e fertilizantes. As famílias rurais são tão pobres que 41% nem sequer possuem uma galinha ou um pato. ((Mather et al., 2008: 22))

A maioria dos moçambicanos é capturada numa “armadilha de pobreza” – não tem bens activos e os seus rendimentos são minúsculos, sendo demasiado pobre para alimentar os filhos. Um estudo realizado em três aldeias no norte, perto do Cruzeiro do Sul (2006: 43), mostrou que aldeias com mais infraestruturas, como estradas e escolas, não eram mais ricas do que aldeias com menos, porque a maioria das pessoas é tão pobre que não pode fazer os diminutos investimentos necessários para fazer uso das novas infraestruturas. Um estudo realizado pela Care mostrou que apenas os que se encontram em melhor situação se agregam a grupos ou associações, porque os pobres nada têm para trazer ao grupo (Whiteside e Gouveia, 2003). A experiência com os “7 milhões de meticais”, que são colocados à disposição todos os anos, em todos os distritos, para pequenos investimentos produtivos, mostra que os novos pequenos empresários não podem reembolsar os seus empréstimos, em grande parte porque não têm sido capazes de vender os seus produtos. O constrangimento ao desenvolvimento em Moçambique não é a oferta, como alegado pela comunidade internacional e pelo consenso do actual modelo de desenvolvimento, mas sim a procura – os pobres encontram-se numa “armadilha de pobreza”, o que significa que são simplesmente demasiado pobres para poderem comprar.

“A procura interna é o maior contributo para o crescimento económico em quase todos os PMDs [países menos desenvolvidos]”, segundo a UNCTAD (2006, capítulo 7), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. A pesquisa mostra que o aumento dos rendimentos rurais é largamente gasto localmente – em bens perecíveis, serviços locais, e bens não agrícolas produzidos localmente. A UNCTAD considera que muito do dinheiro estimula a procura local, especialmente para os bens produzidos pelos pobres. Por cada dólar do aumento de rendimentos local, aumenta-se na verdade o total da economia local em USD \$2.00, devido à forma como o dinheiro é reciclado. No entanto, o crescimento em Moçambique tem sido impulsionado pelo investimento estrangeiro e pelas exportações, deixando para trás o grosso da população. E outros países que já experimentaram modelos similares ao dos “7 milhões de meticais” para estimular a oferta constataram que este modelo não funciona, porque o aumento da oferta não é acompanhado por um aumento da procura. Em contrapartida, a UNCTAD cita exemplos em que o aumento da procura “incita ao investimento, ao empreendedorismo e ao emprego em actividades não agrícolas, particularmente as não comercializáveis. [...] O factor crítico que permite ganhos aumentados no sector informal é o estímulo da procura.”

Até agora vimos a pobreza moçambicana apenas em termos da forma como a falta de procura atrasa o desenvolvimento económico. Mas há outras questões sociais e

económicas. O Fórum Moçambicano Mecanismo Africano de Revisão de Pares alertou para o facto de o aumento do fosso entre ricos e pobres criar um potencial de exclusão e de conflito, pelo que existem boas razões políticas para se querer reduzir a pobreza. Além disso, há evidências crescentes de que sociedades com uma maior igualdade se desenvolvem mais rapidamente, portanto, fazer crescer a desigualdade é contra o desenvolvimento.

Existem, finalmente, duas razões puramente sociais para se querer aumentar o poder de compra dos pobres. Primeiramente, é a maneira mais fácil de se lidar com o facto de que metade das crianças de Moçambique se encontram desnutridas e que a desnutrição está a aumentar – o que não só é imoral como destrói o capital humano do qual o desenvolvimento de Moçambique depende. Em segundo lugar, o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos diz que todos têm direito a um padrão de vida “adequado”. Todavia, nega-se este direito humano básico a metade dos moçambicanos.

Para aumentar a procura e a igualdade, para reduzir conflitos e para satisfazer os direitos humanos dos moçambicanos pobres, é essencial que eles tenham mais dinheiro. A UNCTAD sublinha a importância do aumento da produtividade agrícola para se aumentar o rendimento agrícola. Dado que a maioria dos moçambicanos é demasiado pobre para investir na melhoria das sementes e na irrigação, os insumos teriam de ser fortemente subsidiados. O Malawi, por exemplo, tem um subsídio para adubos com muito sucesso. A alternativa é a de prover postos de trabalho. A Índia está a introduzir um programa que garante a todos que o queiram um trabalho por dois meses pelo salário mínimo, na construção de estradas e barragens, por exemplo. Isto faz crescer os rendimentos locais; note-se, contudo, que os projectos de trabalho intensivo são complexos e a sua administração onerosa.

A alternativa é simplesmente dar dinheiro às pessoas. Moçambique já o faz em pequena escala, através do Programa de Subsídio de Alimentos (PSA), que, apesar do seu nome, é em grande parte uma pensão atribuída a quase 150 000 pessoas muito pobres e idosas. Varia entre 100 e 300 MT por mês (USD \$4 a \$12), de acordo com o número de dependentes. Esta pode parecer uma pequena quantia de dinheiro, até nos lembrarmos de que o rendimento médio em dinheiro por pessoa para os 40% mais pobres da população rural é de apenas 25 MT por mês.

No restante deste artigo, iremos defender uma expansão substancial de programas de transferência pecuniária em Moçambique – a fim de estimular a procura para estimular o desenvolvimento e aumentar a equidade, bem como satisfazer os direitos humanos básicos dos moçambicanos pobres.

Protecção social ou culpar os pobres?

Durante o século XX e, especialmente, após a grande depressão dos anos 30, a Europa desenvolveu um sistema de protecção social. Na verdade, uma razão por que a ONU pôde adoptar a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 com um compromisso dum padrão de vida “adequado” foi que muitos países europeus já tinham mostrado que isso era possível. Todos os países europeus usam uma combinação de programas e em cada um a mistura é diferente. Mas todas elas têm três componentes:

- Seguro social, que está ligado ao salário e a contributos fiscais, e proporciona um seguro que garante rendimentos em períodos de desemprego e de problemas de saúde.
- Transferências pecuniárias incondicionais. Na Grã-Bretanha, por exemplo, cada criança recebe £ 13 (MT 500, USD \$ 20) por semana³ – incondicionalmente.
- Prestações sociais. Normalmente condicionais e relacionadas com os rendimentos, garantem um rendimento mínimo aos pobres, pessoas com deficiência, desempregados e pessoas com baixa remuneração.

O impacto destas transferências pecuniárias na redução da pobreza é dramático. Em muitos países, 30% das pessoas estariam abaixo da linha da pobreza, mas, com estas transferências pecuniárias, o número é inferior a 10%. Além disso, todos os países europeus fornecem alguma garantia de assistência adequada à saúde e à educação.

Os Estados Unidos nunca seguiram este modelo; existe algum seguro e protecção social, mas o total das transferências é pequeno e mais de 15% da população está abaixo da linha da pobreza. Além disso, não há cuidados de saúde garantidos.

Na década de 1980, no período de Margaret Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos E.U.A., houve uma retirada parcial da protecção social. Houve um retorno a uma retórica dos fins do século XIX, que enunciava que os pobres eram responsáveis pela sua própria pobreza e, se lhes fosse dado dinheiro, desperdiçá-lo-iam. Os pobres tinham de ser ensinados a serem melhores pessoas. A dominância dos E.U.A. e do seu pensamento punitivo na formação do Consenso de Washington das Instituições de Bretton Woods (IBW), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, fez com que o modelo europeu nunca tivesse sido autorizado a ser adoptado no sul. Na verdade, toda a indústria da cooperação se encontra subordinada à visão do século XIX de que os ricos devem intervir para educar os pobres e obrigá-los a agir correctamente. Para o sul, o IBW introduziu o conceito de “redes de segurança”, as

quais segurariam as pessoas, caso caíssem temporariamente, e dar-lhes-iam comida ou trabalho para lhes permitir sobreviver.

Toda uma série de razões foi dada para que o modelo europeu não pudesse ser utilizado no sul. Mas os argumentos principais são os de que seria demasiado caro e o sul não poderia arcar com a protecção social, e que os pobres eram responsáveis pela sua pobreza, que desperdiçariam o dinheiro e que tinham de ser forçados a agir no seu próprio interesse. A ajuda deveria ser uma rede de segurança e um suborno para comprar bom comportamento.

Este foi um modelo que ganhou o apoio das elites do sul. Foi-lhes dito pelos doadores e pela IBW que, ao se tornarem ricos, estavam a ajudar os seus países a crescer, e eles concordaram de boa vontade que a pobreza era culpa dos pobres.

Também existia uma razão prática para que o modelo europeu não pudesse ser utilizado no sul. O sistema de segurança social exige que a maioria das pessoas se encontre no emprego formal e que pague impostos. Mas no sul existe uma minoria no emprego formal, e o rápido crescimento dum sector informal nas políticas do Consenso de Washington significou que ainda mais pessoas fossem excluídas até mesmo dos regimes de segurança social existentes. A OCDE, num relatório recente, exprimiu que 60% da força de trabalho ao nível mundial trabalha sem um contrato formal de trabalho e de segurança social, e isto aumentará durante a actual depressão global. (OCDE 2009)

*A alternativa do sul*⁴

No final dos anos 90, quatro grandes países do sul – México, Brasil, África do Sul e Indonésia – rejeitaram, independentemente, a visão do norte, e adoptaram programas de transferência pecuniária em larga escala. Respondiam, em parte, à crise financeira asiática de 1997-98, a qual pressagiou a crise económica mundial uma década mais tarde, e a partir da qual aprenderam duas lições: em primeiro lugar, que a protecção social era necessária para as pessoas despedidas dos seus trabalhos, e, em segundo lugar, que o modelo imposto pelo norte de mercados não regulamentados e de pequenos governos não funcionava. Para a África do Sul, houve também a exigência de que os benefícios usufruídos por pessoas brancas durante a época do *apartheid* passassem ser disponibilizados a todos.

Enquanto o norte tentava impor uma abordagem de culpar-os-pobres, do bem-estar social e de uma rede de segurança, estes quatro países seguiram uma linha radicalmente diferente, baseada em direitos e no modelo da armadilha da pobreza. Aceitaram que os pobres tinham direito a um padrão de vida adequado, e que este

direito tinha de ser garantido pelo Estado. Também estudaram a história europeia, que mostrava que a protecção social vinha primeiro, antes do crescimento económico, e não era algo que só poderia ser concedido depois, como alegava o IBW. Com efeito, a protecção social é um investimento no aumento do capital humano, no sentido de incentivar as pessoas a fazerem investimentos produtivos e a aumentar a procura. A chave para o modelo da armadilha da pobreza é a convicção de que os pobres sabem como escapar à pobreza, mas falta-lhes o dinheiro.

A África do Sul tem duas transferências pecuniárias incondicionais. Cada criança com idade inferior a 14 anos recebe 220 Rands (600 MT, 25 dólares) por mês e todas as pessoas com idade superior a 63 anos que não tenham uma pensão de reforma privada ou estatal recebem 940 Rands (2500 MT, \$100) por mês. São agora atribuídas transferências pecuniárias a mais de 8 milhões de crianças e a 2 milhões de pessoas idosas – como é de direito.

Cinco outros estados da SADC têm agora as pensões sociais pagas pelo governo: Botsuana, Lesoto, Maurícias, Namíbia e Suazilândia.

O programa do Brasil é o maior do mundo, com subvenções no âmbito do programa Bolsa Família atribuídas a 11 milhões de famílias. Para os muito pobres, o subsídio é de \$ 26 (650 MT) por família, mais \$ 8,5 (200 MT) para cada criança. O Brasil depende 0,5% do PIB no programa Bolsa Família. Existe uma condição – que as crianças frequentem a escola, que parece desnecessária já que as famílias querem que os seus filhos frequentem a escola, mas parecia ser a condição necessária para obter o apoio da classe média. Curiosamente, o programa é efectivamente de auto-execução – não existe qualquer controlo sobre o rendimento real das pessoas que atestam serem pobres, e as suas declarações são aceites. Todavia, há pouca fraude. Talvez as pessoas respeitem as regras, precisamente porque o programa é visto como um direito e não como caridade, e porque se encontra presente se se cair abaixo da linha de pobreza.

O programa Oportunidades do México alcança 5 milhões de famílias com até US \$150 (3750 MT) por mês, e abrange a metade da população rural.

As lições de todos estes programas são:

- Redução significativa da pobreza e da desigualdade.
- Redução da desnutrição. (aumento de 3 cm de altura entre as crianças na África do Sul).
- Aumento na procura de trabalho e na participação no trabalho.
- Investimento. (México – 88% do dinheiro das Oportunidades é gasto em consumo, mas 12% é investido – e o investimento é rentável.)

Isto mostra que a armadilha da pobreza é real, e que as pessoas pobres sabem como despender o dinheiro apropriadamente.

As transferências pecuniárias, como são actualmente utilizadas em Moçambique e como promovidas pela comunidade de doadores, são parte do pacote da “rede de segurança” criado para atenuar os danos causados aos pobres pelo neoliberalismo e pelo ajustamento estrutural. E sempre foram caracterizados por dar dinheiro àqueles que se encontram abaixo duma linha de pobreza extremamente baixa. A resposta do sul tem sido que as transferências pecuniárias não devem ser vistas como esmolas ou como uma rede de segurança, mas como uma forma de satisfazer a garantia da Declaração Universal dos Direitos do Homem dum padrão de vida adequado, e também como uma parte fundamental duma estratégia de desenvolvimento. Programas como o Bolsa Família do Brasil têm um limiar de riqueza em vez de um limiar de pobreza, de forma a estarem disponíveis para a maioria do grupo, sendo vistos como um direito e não como caridade.

Aqui somos todos pobres

Como vimos, há uma grande variedade de maneiras de fazer transferências pecuniárias e uma série de soluções de compromisso. Basicamente, existem dois tipos de escolhas que têm de ser feitas. A primeira é se devem ou não aplicar-se condições tais como frequência escolar ou procura de trabalho. As evidências até agora são que as condições fazem pouca diferença para o desempenho dos receptores; os pobres são bons gestores, já sabem como fazer o melhor pelas suas famílias, e despendem o dinheiro sensatamente. Mas os que se encontram em melhores condições tendem a não pensar em termos de armadilha da pobreza, mas em termos de culpar os pobres, e pensam em caridade como uma “rede de segurança”. A própria ministra da Mulher e Acção Social de Moçambique, Virgília Matabele, diz que o programa de subsídio alimentar (PSA) é uma “esmola” e que Moçambique se deve opor a esmolas. As condições não mudam o comportamento dos pobres, mas são muitas vezes necessárias para obter a aceitação da classe média e da elite para estes programas.

O PSA é um benefício direccionado que visa alcançar os mais pobres. Mas questões sobre o direccionamento giram em torno da comumente escutada afirmação: “Aqui somos todos pobres”. Mais de 70% dos moçambicanos são pobres. A escolha dum pequeno grupo divide socialmente. Se alguém recebe dinheiro e o seu vizinho não o recebe, haverá acusações de influência, de ligações partidárias, bruxaria, etc. Mesmo estas pequenas quantias de dinheiro incentivarão à corrupção na sua atribuição. Mais, em Moçambique, até mesmo uma pequena quantia de dinheiro muda

dramaticamente o estatuto duma família. Uma pessoa que viva sozinha num ambiente rural e que receba o subsídio básico de 100 MT por mês encontra-se imediatamente em melhores condições do que um terço dos seus vizinhos. No entanto, o programa só atinge 15% da estimativa de 1 milhão de pessoas de idade superior a 60, e a selecção dos beneficiários parece inconsistente e irregular.

A questão é saber se acaso se tenta direccionar as subvenções para os mais pobres dos pobres ou se se opta por uma abordagem mais ampla ou por uma subvenção universal. O ponto mais crítico é que a imposição de condições e a exclusão de pessoas não só é um processo moroso e caro – e, no caso de Moçambique, bastante ineficaz e injusto. Não há informações detalhadas disponíveis, mas parece que Moçambique gasta tanto na administração do PSA como nos próprios subsídios, devido ao elevado custo de identificar as pessoas elegíveis e de lhes dar o dinheiro. Repetimos: por cada 1 MT dado como um benefício PSA, parece que é gasto 1 MT em despesas administrativas e burocráticas. Isto é ineficaz em relação aos padrões internacionais, mas geralmente é verdade que excluir as pessoas é caro, portanto, quanto mais amplo é o regime, mais fácil é administrar e menores são os custos administrativos.

Formas mais eficientes para distribuir dinheiro

O programa PSA de Moçambique encontra-se encarcerado numa série de problemas burocráticos. Dois dos principais são as dificuldades na obtenção de documentos de identidade, e outro é a estrutura do próprio programa PSA baseada em delegações locais e representantes da comunidade (permanentes) que identificam os beneficiários e procedem à entrega do dinheiro.

Embora o ministro da Ciência e Tecnologia, Venâncio Massingue, tenha sugerido um “cartão inteligente”, que poderia perfazer muitas funções sendo simultaneamente um bilhete de identidade, parece que o actual sistema de bilhetes de identidade está tão atolado em corrupção e interesses que deve ser impossível reformá-lo. Por isso, quando foi requerido um registo eleitoral, foi criado um sistema paralelo totalmente novo. O censo mais recente registou 9 milhões de eleitores a um custo de 100 MT (\$ 4) cada. (Boletim sobre o Processo Político em Moçambique 36, 18 de Agosto de 2008.) O sistema era sofisticado com mais de 3000 brigadas espalhadas em todo o país, e equipadas com sistemas computadorizados numa maleta, os quais tinham capacidade para registar fotos e impressões digitais, emitir cartões de eleitores, e compilar uma base de dados. Um sistema de controlo dactiloscópico impede o registo múltiplo. Tal sistema poderia ser facilmente usado para registar beneficiários. Tal registo teria

um benefício auxiliar importante, porque poderia apoiar a campanha da UNICEF para incentivar o registo de natalidade.

Há uma variedade de sistemas utilizados em África para distribuir o dinheiro das transferências. A Namíbia, que tem uma pensão universal, envia carros blindados por todo o país todos os meses. Estas são basicamente carrinhas com uma caixa electrónica montada na parte de trás. Os reformados têm um cartão e simplesmente levantam as suas pensões da caixa electrónica. Os reformados analfabetos parecem não ter qualquer problema para se lembrarem do número pino, mas outros países utilizaram impressões digitais como um identificador. Em Moçambique, em 1994, depois da guerra, 92 881 soldados de ambos os lados foram desmobilizados e foi-lhes pago o salário por um período de dois anos, \$7 a \$24 por mês (hoje equivalente a entre 175 e 600 MT), que era levantado de dois em dois meses numa sucursal do Banco Popular de Desenvolvimento (BPD), ou num posto de correios, que servia como uma sucursal do BPD. Há quinze anos, os distritos tinham mais bancos, mas o pagamento de transferências pecuniárias poderá servir como um estímulo para reabrir bancos locais. Seria possível um contrato com um ou mais bancos comerciais para gerir o sistema. Isto teria a vantagem adicional de promover e incentivar a banca rural e de encorajar os beneficiários a abrir contas bancárias.

As novas tecnologias oferecem outras maneiras de distribuir dinheiro. A expansão do sistema de correios e caixas de poupança nos correios é um caminho. Máquinas de leitura de cartões electrónicos poderiam ser instaladas em lojas locais e os comerciantes receberiam uma pequena taxa para pagar o dinheiro. Finalmente, os telemóveis são cada vez mais utilizados para transacções financeiras, e poderiam ser utilizados para transferências pecuniárias.

Assim, é evidente que Moçambique poderia executar um programa de transferências pecuniárias muito maior e fazê-lo numa forma significativamente mais eficiente do que actualmente. Mas será prático?

O que pode ser feito em Moçambique?

Alega-se frequentemente que, apesar do maior custo administrativo, é melhor direccionar as prestações sociais para os mais pobres, porque é melhor dar mais dinheiro aos mais pobres do que um pouco a todos. Embora isto possa ser verdade na teoria, há uma série de argumentos contra. O maior deles é o de que a maior parte dos moçambicanos é pobre. Isso significa que qualquer tentativa de separar os desesperadamente pobres daqueles que apenas são muito pobres será imprecisa, divisionista, e flagelada pela corrupção. E se voltássemos ao argumento original sobre transferências pecuniárias, que

é estimular a procura e impulsionar a economia local, não há argumento forte para dar dinheiro aos extremamente pobres e não aos muito pobres. Um outro ponto é que onde se exige que o beneficiário duma subvenção a solicite através de requerimento, como acontece em Moçambique, muitos dos mais pobres não o farão – porque têm medo de lidar com a burocracia, porque não têm a certeza dos documentos de que necessitam (necessitam dum cartão de filiação ao partido Frelimo?), porque são analfabetos, ou simplesmente porque não querem admitir que são pobres ou não se sentem mais pobres do que os seus vizinhos. As subvenções universais significam uma aceitação muito mais elevada pelos pobres do que pelos que realmente delas precisam.

Para ter a certeza, talvez 30% dos moçambicanos não precisem de dispor de dinheiro adicional a fim de alcançar o padrão de vida “adequado” invocado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, mas vale a pena tentar excluí-los? Assim como o custo administrativo, existe um ponto político subtil – a classe média é mais susceptível de apoiar um benefício “universal” porque também o poderia, em teoria, requerer. Torna-se um direito de todos ao invés de esmolas para os pobres inaptos. Mas se o levantamento da transferência for um pouco mais difícil, exigindo que o dinheiro seja levantado em pessoa pelo beneficiário, por exemplo, então muitas pessoas em melhores condições não se incomodarão em levantá-lo – a auto-exclusão pode ser melhor do que uma exclusão administrativa. O programa brasileiro Bolsa Família mostra a psicologia em funcionamento – a subvenção é um direito de todos os que dela precisam, uma vez que a maioria das pessoas precisa, não há estigma na aplicação. Mesmo assim, as pessoas em melhores condições dizem que não precisam de exercer esse direito.

A maioria dos moçambicanos vive em famílias alargadas com crianças e idosos. Isso sugere que o sistema de transferências de dinheiro mais eficiente e que não divide seria um subsídio universal para a criança e/ou uma pensão universal não contributiva.

Mas o que seria um nível razoável? O PSA é de 100 MT por mês para uma pessoa idosa e 50 MT por mês para um dependente. A média dos rendimentos pecuniários rurais é de 70 MT por pessoa por mês, mas para os 40% mais pobres é de 25 MT por pessoa por mês.

Há cerca de 1 milhão de moçambicanos com mais de 60 anos de idade e 600 000 com mais de 65 anos. Se se assumir um custo administrativo de 10%, as pensões de 100 MT por mês custariam por ano ou 1,3 mil milhões de MT ou 800 milhões, que é 0,5% ou 0,3% do PIB total. Existem 9 milhões de crianças com menos de 14 anos. Começar com um pequeno subsídio para crianças, com o nível de 25 MT de rendimentos, dos quais 40% estão abaixo, custaria 3 mil milhões MT por ano, cerca de 1,2% do PIB. Estes números são suficientemente pequenos para serem comportáveis.

Poderia até mesmo ser sensato começar por fases. Um programa de pensões apenas para aqueles com mais de 65 anos de idade e um subsídio para crianças, apenas para aquelas em idade escolar dos 7 aos 14 anos, custaria menos de 0,8% do PIB (2 mil milhões MT ou US \$ 80 milhões por ano) – isto é apenas um pouco maior do que o orçamento anual para os “sete milhões” atribuídos a projectos distritais para a produção alimentar e a criação de emprego.

Inicialmente, isto teria de ser pago pela cooperação, mas exigiria apenas um aumento de 5% do apoio, o que é plausível. Os doadores comprometeram-se a duplicar o apoio a África e, para manter essa promessa, apesar da depressão económica mundial, este tipo de aumento para Moçambique não é incomportável.

Mas, a longo prazo, Moçambique terá de pagar a factura. A maior transferência do mundo é, actualmente, a do estado americano do Alasca, onde cada residente recebe uma quota das receitas do petróleo – \$ 3 269 (cerca de 80.000 MT) por pessoa no ano transacto. Apesar dos atrasos causados pela depressão no mundo, Moçambique passará a ser um grande exportador mineral/energético durante a próxima década e que se comprometeu a aderir à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (EITI), durante os próximos três anos. A ITIE exige mais transparência na contabilidade das receitas estatais de mineração. A escolha óbvia é a de seguir o exemplo do Alasca e da Bolívia e atribuir uma parcela dos ganhos provenientes da electricidade, gás, carvão e outros minerais ao programa de transferência pecuniária. Isto constituiria um fluxo claro e permanente de receitas e permitiria a expansão do programa, pelo menos para cobrir todos os moçambicanos com idades superiores a 60 anos e menores de 15 anos. Isto não é esmola para os pobres, mas sim dinheiro para dinamizar a economia e dar aos pobres os recursos para escapar à armadilha da pobreza.

As transferências pecuniárias têm três impactos sobrepostos. Primeiramente, aliviam directamente a pobreza. Em segundo lugar, quebram o constrangimento da procura – os pobres tendem a gastar o dinheiro localmente em alimentos e bens de consumo básicos, o que estimula a economia local. Em terceiro lugar, e talvez de forma surpreendente, os estudos existentes de alguns dos programas de transferência mostram que o dinheiro é investido (a promessa de transferências pecuniárias em curso liberta poupanças para o investimento), ou mediante a compra de mercadorias para o comércio ou para a produção, ou através do financiamento duma procura de trabalho na cidade. E todos os estudos revelam que os pobres usam o dinheiro sensatamente. Um programa de transferências pecuniárias de base ampla poderia ser a melhor forma para aliviar a pobreza imediata e promover o desenvolvimento – e é prático e acessível.

Notas

- ¹ Fórum Nacional do MARP, páginas 50, 64. O relatório exprime que “[...] Os indicadores mais credíveis apontam para um aumento em termos absolutos do número de pessoas abaixo do mínimo para subsistência”, o que é uma rejeição explícita da dramática redução de pobreza alegada pelo governo.
- ² Mather et al. 2008. Nos dados, para 2005, do Trabalho de Inquérito Agrícola, os rendimentos por pessoa referem-se a adultos. Refira-se que esta é uma média de rendimentos pecuniários; porque existem poucas pessoas relativamente abastadas; a mediana (ou ponto mediano) situa-se grosso modo no meio. Isto sugere que metade dos mais pobres da população rural tem um rendimento monetário inferior a 7 MT por pessoa e por semana. Além disso, este é o rendimento em dinheiro. Para todos, excepto os do melhor quintil (20%), mais de metade dos rendimentos correspondem a produção para autoconsumo.
- ³ A primeira criança duma família recebe £20. O dinheiro é pago não ao seu filho, mas a um pai ou tutor.
- ⁴ Esta secção baseia-se em Hanlon 2009 e em Hanlon et al a ser publicado em 2010

Referências

- BOUGHTON, Duncan, e outros autores. 2006. “Mudanças nos Padrões dos Rendimentos de Agregados Familiares Rurais em Moçambique de 1996 a 2002”, Ministério da Agricultura, Maputo, e Michigan State University, *Relatório de Pesquisa N.º 61P*, <http://www.aec.msu.edu/fs2/mozambique/wps61p.pdf>
- Cruzeiro do Sul. 2006. Análise Multidimensional da Pobreza em Três Aldeias do Norte de Moçambique, *Cruzeiro do Sul*, Maputo.
- Fórum Nacional do MARP (Mecanismo Africano de Revisão de Pares). 2009. *Relatório de Auto-avaliação do País*, Tomo 1, Maputo: MARP (MARF = African Peer Review Mechanism) http://www.marp.org.mz/downloads/marp_tomo1.pdf
- HANLON, Joseph. 2004. “It is possible to just give money to the poor”, *Development and Change* 35(2): pp 375–383.
- HANLON, Joseph. 2009. “Just give money to the poor. A southern alternative to the northern model of aid as 19th century charity”, seminar given at the Open University International Development Centre, Milton Keynes, UK, 17 March 2009. <http://idc.open.ac.uk/news%20and%20events.html>
- HANLON, Joseph, Armando BARRIENTOS e David HULME. A ser publicado em 2010. *Just Give Money to the Poor*.
- MATHER, David, Benedito CUNGUARA e Duncan BOUGHTON. 2008. “Household Income and Assets in Rural Mozambique, 2002-2005”, Ministério da Agricultura, Maputo, e Michigan State University, *Research Report* No 66, December 2008.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Development Centre. 2009. *Is Informal Normal?*
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2006. *The Least Developed Countries Report 2006*, UNCTAD, New York e Geneva.
- UNICEF (United Nations Children’s Fund). 2006. *Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis*, UNICEF, Maputo.
- WHITESIDE, Martin e Filipa GOUVEIA. 2003. “The Role of Groups and Associations in Agricultural Livelihood Development in Mozambique”, *Care International in Mozambique*, Nampula.

6. PODE A ÁFRICA DAR SUBSÍDIOS DE APOIO À CRIANÇA? ANÁLISE DE SIMULAÇÕES DE TRÊS PAÍSES

**Sudhanshu Handa, Benjamin Davis
e Scott Stewart**

1. Introdução

As transferências pecuniárias sociais (CTS), pequenas somas de dinheiro previsíveis destinadas a famílias pobres e vulneráveis, são um instrumento relativamente novo de protecção social na África Austral e Oriental. Este instrumento está, todavia, a ganhar rapidamente popularidade como uma intervenção eficaz para melhorar a participação dos pobres no desenvolvimento económico e para combater a desigualdade, a exclusão social e a pobreza crónica. A África do Sul tem uma pensão de reforma universal (OAP) e um subsídio de apoio à criança (CSG) há mais de uma década. As pensões de reforma também existem no Lesoto, no Botswana e na Namíbia. Transferências pecuniárias para grupos-alvo vulneráveis existem num certo número de países, incluindo Moçambique, Etiópia, Namíbia e Ruanda e existem programas governamentais de menor escala que estão a entrar em funcionamento no Quênia, Malawi, Gana, Lesoto e na Zâmbia. Vários outros países estão actualmente a ponderar a implementação de transferências pecuniárias numa base experimental, incluindo a Tanzânia, Angola e o Uganda.

O caso das transferências pecuniárias na África Oriental e Austral é edificado a partir de três perspectivas: o diálogo político sobre o HIV/SIDA; a promoção do desenvolvimento económico mediante o reforço de capital humano e investimento produtivo do agregado familiar e a abordagem com base nos direitos humanos. No contexto do HIV/SIDA, a dimensão “protectora” da programação requer cada vez mais o uso de transferências pecuniárias sociais para apoiar famílias que cuidam de

órfãos e de outras crianças afectadas pelo HIV/SIDA (UNAIDS E UNICEF 2004). A advocacia de tais programas é motivada pelo facto de o HIV/SIDA ser a causa número um de mortalidade precoce na África Subsaariana e de a região albergar cerca de 25 a 30 milhões de órfãos, um terço dos quais perdeu um dos pais, morte esta devida à doença. A mortalidade adulta precoce relacionada com o HIV/SIDA levou à diminuição drástica das taxas de expectativa de vida na região e enfraqueceu gravemente os sistemas de apoio familiar, já debilitados pela extrema pobreza crónica. Neste contexto, as transferências pecuniárias são cada vez mais requeridas como uma medida mitigadora para o HIV/SIDA, para ajudar as famílias a lidar com as taxas crescentes de dependência e os encargos associados aos cuidados e para proteger a saúde e o desenvolvimento do capital humano dos órfãos e de outras crianças vulneráveis (OCV).

Para além de reduzir a pobreza e ajudar famílias vulneráveis a lidar com as adversidades, as transferências pecuniárias apoiam a construção do capital humano das crianças de hoje, através da melhoria da situação sanitária e do acesso à educação, o que conduzirá a melhores rendimentos no futuro. As transferências pecuniárias facilitam tanto o acesso melhorado como uma melhor utilização dos serviços de saúde e educacionais. Programas de transferências pecuniárias, tanto na América Latina como na África Oriental e Austral, demonstraram ter significativos efeitos positivos na saúde e no estado nutricional, na matrícula e frequência escolar, no consumo alimentar e na diversidade dietética (Handa e Davis, 2006, Miller et al., 2008; Agüero et al., 2006) Mais: as transferências pecuniárias também têm impactos significativos no desenvolvimento económico, quer ao nível do agregado familiar em termos de investimento em actividades produtivas quer também em termos de efeitos multiplicadores na economia local.

Um último argumento para as transferências pecuniárias encontra-se na noção de que a protecção social deve ser parte do pacote básico de serviços, ou mínimo social, que os governos são obrigados a fornecer aos seus cidadãos a fim de garantir um padrão de vida mínimo aceitável. A “abordagem baseada nos direitos” à protecção social salienta que o acesso à protecção social é explicitamente mencionado nos pactos internacionais dos quais os países africanos são estados-membros, incluindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e a Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ver UNICEF-ESARO 2008 para citações exactas destes documentos). Subsídios universais do tipo previsto nestes convénios, principalmente a pensão de reforma, existem actualmente nos países em relativamente melhores condições na África Austral,

incluindo a África do Sul, o Lesoto, o Botswana e a Namíbia, e fazem parte do debate político em muitos outros países da região.

À medida em que cresce uma dinâmica à volta das transferências pecuniárias, surge uma série de questões técnicas sobre a concepção dos parâmetros do programa, tais como definição de grupos-alvo, níveis de transferência, custos globais e capacidade de arcar com os custos. A partir duma perspectiva baseada em direitos, e dados os limitados orçamentos, dois grupos obviamente vulneráveis, ainda que distintos, têm dominado nos diálogos das políticas: os idosos e as crianças. De momento, as transferências pecuniárias orientadas têm tendência a concentrar-se na vulnerabilidade infantil (e na orfandade em particular) e concentraram os recursos nas famílias que se crê terem crianças vulneráveis (Quênia, Malawi, e Namíbia). As subvenções sociais universais, por outro lado, tendem a concentrar-se sobre os idosos, com excepção da África do Sul, que provê subvenções universais a ambos os grupos. A abordagem à programação dos direitos humanos reconhece que os direitos poderiam ser realizados progressivamente e defende que essa realização progressiva comece com os mais marginalizados. Assim, em face de orçamentos limitados e interesses concorrentes, com qual destes dois grupos vulneráveis devem começar os governos? Este artigo fornece informações importantes para os políticos confrontados com esta decisão. Usando dados do inquérito domiciliar nacional e microssimulações, fornecemos estimativas dos custos, número de beneficiários e impactos na pobreza da pensão de reformas e subsídio de apoio à criança em três países: Malawi, Moçambique e Uganda.

2. Metodologia

Pesquisas nacionalmente representativas das despesas dos agregados familiares de três países da África Oriental e Austral – Malawi, Moçambique e Uganda – são usadas para comparar o custo, o alcance e impactos na pobreza das subvenções sociais alternativas e universais. Avaliámos seis regimes diferentes de subvenção social. Para os subsídios de apoio à criança, simulámos subvenções para três categorias etárias (até aos 5 anos, até aos 10 anos, e até aos 17 anos de idade), enquanto, para a pensão de reforma, também simulámos subsídios para três categorias etárias diferentes (idade igual ou superior a 70 anos, idade igual ou superior a 65 anos e idade igual ou superior a 60 anos). A análise de cada estratégia em cada país produz resultados relativos a um pressuposto de base que não existe em qualquer programa; a comparação dos resultados entre regimes permite ilações que se podem inferir a respeito do desempenho de cada programa, contra objectivos específicos da política. Os objectivos de interesse da política são o custo total do sistema, o número total de participantes

tanto directa como indirectamente, bem como a progressividade do regime. Os beneficiários indirectos são definidos como os indivíduos que residem no mesmo agregado familiar que um destinatário, mas que não são um verdadeiro destinatário.

2.1. Parâmetros do programa

A subvenção social deve encontrar um equilíbrio entre o provimento de recursos suficientes para prosseguir um objectivo da política e evitar distorções de padrões de consumo. Neste estudo, definimos o nível de transferência diário por pessoa como 10 por cento da linha de pobreza nacional (diária). Consideramos ser este um “cenário baixo” e também experimentámos com níveis de transferência de 15 e de 20 por cento, o que essencialmente amplifica proporcionalmente os custos, mas tem maiores impactos na pobreza. A análise da UNICEF-ESARO (2008) indica que os níveis médios de transferência como uma percentagem da linha de pobreza nacional nos programas de transferências pecuniárias na América Latina e em África varia de cerca de 20 a 30 por cento, nos países latino-americanos relativamente mais ricos, para valores mais baixos, cerca de 10 a 15 por cento, nos programas em África. O estudo realizado pelo UNICEF salienta ainda que, devido aos programas africanos tenderem a concentrar os recursos nos mais pobres dos pobres, cujo consumo é a metade (ou menos) da linha de pobreza, estas transferências representam provavelmente cerca de 30 por cento do consumo médio dos beneficiários e, por tal, são semelhantes em termos relativos aos níveis de transferência na América Latina. Assim, parece-nos que 10 por cento da linha nacional é coerente tanto com a experiência internacional como com o que actualmente ocorre em África.

Enquanto uma subvenção “universal” seria idealmente o que gostaríamos de simular, reconhecemos na prática que uma cobertura universal de 100 por cento é improvável devido às limitações de capacidade que se prendem não só à oferta (como a capacidade administrativa de implementar o programa), mas também a factores que se prendem à procura, tais como os mais ricos que talvez não se inscrevam para requerer a subvenção. Restringimos a subvenção, portanto, a indivíduos elegíveis nos oito decis mais baixos da distribuição do consumo *per capita* (excluindo, portanto, os dois decis mais ricos), embora nós reconheçamos que as limitações que se prendem com a oferta sejam mais susceptíveis de afectar os decis mais pobres e não os mais ricos. Os impactos na pobreza no nosso estudo representam, assim, o caso do melhor cenário, que, como alegamos abaixo, resulta numa sobre-estimativa (positiva) do impacto na pobreza da pensão de reforma, já que os idosos são mais susceptíveis de estar nos dois decis do topo em relação às crianças nos países em estudo. Finalmente, limitámos a subvenção a três subsídios por família – nenhum agregado familiar receberá mais de três subvenções –

em reconhecimento das economias de escala no consumo ao nível do agregado familiar, da realidade do constrangimento do orçamento e da necessidade de assegurar ampla cobertura do programa bem como para evitar incentivos perversos concernentes à fertilidade. Este pressuposto subestima de novo o impacto na pobreza do subsídio de apoio à criança, porque as crianças são mais propensas a viverem em agregados com mais de duas outras crianças, enquanto os reformados raramente vivem em agregados familiares com mais de dois outros pensionistas.

2.2. Eficiência de estratégias alternativas de definição de alvos

Após a identificação dos agregados familiares beneficiários, estima-se o número de indivíduos que beneficiariam da subvenção, usando o peso do agregado familiar ou o peso da população, conforme apropriado. Estes resultados são utilizados para estimar as mudanças na taxa de incidência de pobreza (H), no índice do hiato de pobreza (PG), e no índice quadrático do hiato de pobreza (GCP), que resultam duma estratégia específica de definição de alvos. Estas medidas são calculadas pelas fórmulas abaixo (Foster, Greer e Thorbecke, 1984).

A taxa de incidência da pobreza mede a proporção da população que vive abaixo da linha da pobreza:

$$H = \frac{\sum b_i}{\sum i} \quad (1)$$

onde i representa os indivíduos na população e b indivíduos com consumo *per capita* abaixo da linha de pobreza. As somas das três medidas são mais de i , ou de toda a população representada pela amostra domiciliar. Na prática, estas medidas são derivadas, utilizando pesos da população calculados como o produto da dimensão do agregado familiar e o peso da amostra do agregado familiar. O índice do hiato de pobreza, que mede a diferença proporcional entre o consumo *per capita* e a linha de pobreza para aqueles que se encontram em situação de pobreza, é calculado da seguinte forma:

$$PG = \sum \left[h_i \times \frac{(\text{linha de pobreza} - pc_i)}{\text{linha de pobreza}} \right]^2 \quad (2)$$

onde *linha de pobreza* representa a linha de pobreza em cada país e pc_i é o consumo *per capita* para o indivíduo i . Por último, o índice quadrático do hiato de pobreza é:

$$SPG = PG^2 = \sum \left[h_i \times \frac{(\text{linha de pobreza} - pc_i)}{\text{linha de pobreza}} \right]^2 \quad (3)$$

o qual, elevando ao quadrado a diferença entre o consumo *per capita* e a linha de pobreza, coloca maior ênfase no bem-estar dos indivíduos nos aglomerados familiares

mais pobres. Uma diminuição de qualquer uma das três medidas representa uma melhoria na pobreza. *PG* e *GCP* são medidas importantes a ter em conta; transferências dirigidas a grupos-alvo não são, frequentemente, o suficiente para mover um agregado familiar para além da linha de pobreza, mas reduzem a distância da linha de pobreza.

Acreditamos que a progressividade global de cada regime é um critério importante para os decisores das políticas e parceiros de desenvolvimento, ao decidirem entre subvenções alternativas que podem ser justificadas por motivos de direitos humanos. Assim, a eficiência das estratégias alternativas direccionadas a grupos-alvo também é avaliada ao estimar-se o aumento médio do consumo de agregados familiares beneficiários reais, bem como a parte de agregados familiares beneficiários nos 3 decis mais baixos da distribuição do consumo *per capita*. Em paridade com o restante, presumimos que os decisores das políticas e parceiros de desenvolvimento estariam interessados em implementar um programa cujos benefícios fossem distribuídos mais progressivamente, reduzindo assim a desigualdade e a pobreza em maior grau do que a alternativa, um programa menos progressivo.

3. Dados e resumo estatísticos

Na análise empírica, utilizam-se pesquisas de rendimentos e despesas de agregados familiares do Malawi, de Moçambique e do Uganda. São, especificamente, o Segundo Inquérito Integrado aos Agregados Familiares (IHS) do Malawi (2004), o Inquérito aos Agregados Familiares 2002-03 (IAF) de Moçambique e o Inquérito aos Agregados Familiares do Uganda (UNHS) (2005-06). Estes inquéritos são de estrutura similar: são de natureza transversal e apoiam análises nacionalmente representativas.

A variável de interesse das políticas nestas análises é o consumo *per capita*, calculado como o consumo total do agregado familiar dividido pelo número de membros do agregado. Embora a recepção duma transferência pecuniária represente um aumento de rendimentos, a utilização do consumo variável ajuda a evitar problemas associados à subestima de rendimentos e de mensuração da produção familiar. O consumo dos agregados familiares utilizado é o calculado pelos serviços nacionais de estatística que gerem os inquéritos. O consumo dos agregados é ajustado para os preços locais, de modo a que o poder de compra de iguais níveis de consumo seja equivalente em todos os agrupamentos da amostra. O consumo *per capita* é utilizado para calcular a classificação dos indivíduos nos decis (população ponderada).

3.1. Análise descritiva

As estatísticas descritivas para os dados de apoio à análise são apresentadas no Quadro 1. Embora não se possa comparar linhas de pobreza e, conseqüentemente, as taxas de pobreza directamente entre os países, devido às diferenças que possam existir no cabaz de consumo utilizado para calcular linhas de pobreza, estes dados apresentam algumas comparações úteis entre os países e poderão ter algum valor preditivo em relação aos resultados comparativos da análise. O PIB total é muito maior no Uganda (com USD 10,6 bilhões) do que nos outros dois países, e o PIB *per capita* é também mais elevado no Uganda¹.

QUADRO 1: Resumo de estatísticas por país

Análise da pobreza		Malawi	Moçambique	Uganda
População (milhões)		12,2	18,3	30
PIB (USD 2007 bilhões)		1,90	4,09	10,6
Linha de pobreza, mensal (USD)		9,71	10,07	13,8
Consumo <i>per capita</i> , mensal (USD)		15,04	14,94	23,57
Indicadores básicos de pobreza	Taxa de incidência de pobreza	0,524	0,541	0,351
	Índice do hiato de pobreza	0,178	0,205	0,105
	Índice quadrático do hiato de pobreza	0,080	0,103	0,044
Dimensão do agregado familiar (média)		4,5	4,8	5,3
Agregados familiares na amostra		11 280	8 700	7 421
Inquérito e ano		IHS 2004	IAF 2002-03	UNHS 2005-06
Inflação dos preços 2007: ano do inquérito		1 365	1 547	1 081
Taxas de câmbio de USD em 2007		139	26,5	1770

Nota: Os valores do produto interno bruto provêm do FMI (2007). O resumo estatístico para a análise da pobreza foi calculado utilizando pesos da população derivados do peso e dimensão do agregado familiar. Dados monetários são dados em dólares (USD) de 2007.

O exame dos indicadores básicos da linha da pobreza apoia a noção de que será previsível, neste estudo, um maior número de pobres receber transferências ao abrigo de subvenções universais no Uganda do que nos outros dois países e que os números mais baixos ocorrerão no Malawi. Moçambique e o Malawi têm taxas de incidência de pobreza semelhantes ($H = 0,54$ e $0,52$, respectivamente) e índices quadráticos do hiato de pobreza similares ($GCP = 0,21$ e $0,18$), enquanto todos os indicadores de pobreza são mais baixos no Uganda, que também tem a maior população, com 30 milhões de habitantes.

O Quadro 2 relata taxas dos subgrupos para os seis grupos demográficos considerados no presente artigo. Primeiramente, e para todos os países, a incidência de pobreza é maior nos agregados familiares com crianças do que em agregados familiares com idosos. Em segundo lugar, e para todos os países, os agregados familiares com idosos

têm uma menor incidência de pobreza do que os agregados familiares médios; a incidência de pobreza nos agregados familiares com crianças é superior à média em todos os países. Além disso, em Moçambique e no Uganda, a incidência de pobreza aumenta na medida em que se consideram grupos alargados de crianças (0-5 a 0-17), e diminui na medida em que se consideram grupos alargados de pessoas idosas (+ 70 a + 60).

QUADRO 2: Taxas de incidência de pobreza por grupos-alvo

País	Todos	Crianças				Adultos	
		0-17	0-10	0-5	+ 60	+ 65	+ 70
Malawi	0,524	0,582	0,584	0,558	0,494	0,493	0,489
Moçambique	0,541	0,582	0,595	0,597	0,480	0,499	0,500
Uganda	0,351	0,380	0,395	0,394	0,331	0,324	0,312

3.2. Total dos custos e alcance

O Quadro 3 apresenta os custos totais em 2007, em dólares (USD), e como proporção do PIB para os seis subsídios sociais diferentes em cada um dos três países. O custo do subsídio de apoio à criança é significativamente maior em relação à pensão de reforma; esta é uma função das características demográficas nacionais, todos os países têm significativamente mais crianças do que idosos. O subsídio de apoio à

QUADRO 3: Requisitos orçamentais para regimes alternativos de subvenção

		Agregados familiares alcançados	Pessoas individuais alcançadas	Parte de todas as pessoas individuais alcançadas (%)	Parte de todos os agregados familiares alcançados (%)	Custos totais (USD 2007)	Custos totais como percentagem do PIB
Malawi	Crianças 0-5	1 308 372	2 092 291	17,15	48,57	39 951 140	1,59
	Crianças 0-10	1 617 553	3 428 108	28,10	60,05	65 457 828	2,61
	Crianças 0-17	1 783 434	4 214 405	34,54	66,21	80 471 736	3,21
	Adultos + 70	213 433	247 597	2,03	7,92	4 727 737	0,19
	Adultos + 65	298 483	360 401	2,95	11,08	6 881 667	0,27
	Adultos + 60	410 479	519 769	4,26	15,24	9 924 707	0,40
Moçambique	Crianças 0-5	1 924 141	3 220 018	17,60	50,52	70 850 776	0,89
	Crianças 0-10	2 333 169	5 035 773	27,52	61,26	110 803 224	1,40
	Crianças 0-17	2 545 344	6 145 387	33,58	66,83	135 218 288	1,70
	Adultos + 70	238 100	260 636	1,42	6,25	5 734 834	0,07
	Adultos + 65	374 051	437 127	2,39	9,82	9 618 206	0,12
	Adultos + 60	597 038	719 328	3,93	15,68	15 827 522	0,20
Uganda	Crianças 0-5	2 729 051	5 021 082	16,74	52,19	99 903 720	0,94
	Crianças 0-10	3 231 252	7 479 942	24,93	61,79	148 827 280	1,41
	Crianças 0-17	3 528 482	8 989 910	29,97	67,48	178 870 880	1,69
	Adultos + 70	425 091	467 495	1,56	8,13	9 301 685	0,09
	Adultos + 65	620 971	709 487	2,36	11,88	14 116 546	0,13
	Adultos + 60	829 522	985 612	3,29	15,86	19 610 570	0,19

Nota: Os resultados apresentados provêm da análise da amostra completa dos agregados familiares, utilizando pesos da população.

criança mais extensivo (que abrange as crianças até aos 17 anos) custaria mais no Malawi (3,21% do PIB), e sensivelmente o mesmo nos outros dois países (entre 1,4 e 1,7% do PIB). Supondo-se que a despesa nacional é de aproximadamente 25 por cento do PIB e, seguidamente, multiplicando estes valores por 4, resultaria na percentagem aproximada do orçamento nacional que tal regime alocaria – 12,8% no Malawi, e entre 5,6 e 6,8% nos outros dois países. Em contraste, a pensão de reforma mais abrangente (incluindo aqueles com idades superiores a 60 anos) custaria cerca de 0,4% do PIB no Malawi e menos de metade deste montante nos outros dois países. Claro que tal regime teria apenas um alcance de cerca de 7% a 9% das pessoas em relação ao subsídio mais extensivo de apoio à criança, e, na verdade, a redução dos custos é quase exactamente nesta proporção também. Consequentemente, a principal implicação da Tabela 3 é a de que uma pensão de reforma universal apenas alcançaria cerca de 8% das pessoas do que um subsídio de apoio à criança atingiria e, assim sendo, custaria apenas 8% do montante que custaria um subsídio de apoio à criança (supondo uma transferência equivalente por pessoa, tal como fizemos).

3.3. Distribuição dos beneficiários

Dirigimos agora a nossa atenção para a progressividade e potenciais efeitos colaterais dum subsídio de apoio à criança versus pensão de reforma nos três países. O Quadro 4 relata os beneficiários totais, quer agregados familiares quer individuais, de cada subvenção social, enquanto o Quadro 5 apresenta a distribuição dos beneficiários por decis. Existem claras diferenças no tipo de agregados familiares que receberiam transferências dos cenários alternativos de subvenções sociais. O subsídio mais inclusivo de apoio à criança atingiria cerca de dois terços de todos os agregados familiares nestes países, e praticamente todos os agregados familiares nos três decis mais baixos da distribuição do consumo nacional – o subsídio de apoio à criança de 0 a 17 anos de idade é, assim, fortemente progressivo na sua distribuição de benefícios. Regimes mais restritivos de subsídio de apoio à criança (de 0 a 5 anos de idade e de 0 a 10 anos) alcançam na totalidade menos agregados familiares, e uma parte menor dos três decis inferiores, embora a diferença entre os subsídios de apoio à criança de 0-10 e de 0-17 seja pequena. Em contrapartida, a pensão de reforma parece ser muito menos progressiva. A pensão de reforma mais inclusiva (idade superior a 60 anos) afecta apenas cerca de 15% de todos os agregados familiares, e unicamente menos de um quarto dos agregados familiares dos 3 decis mais baixos. Isto está naturalmente directamente relacionado com a posição na distribuição do consumo dos agregados familiares que compreendem idosos, e que tendem a ser “mais ricos” do que os agregados com crianças.

QUADRO 4: Número de beneficiários de estratégias alternativas de direccionamento de prestações sociais, por país

		Dimensão média do agregado familiar receptor	Transferências por agregado familiar receptor	Aumento de consumo entre receptores	Cobertura dos agregados familiares nos 3 decis inferiores (%)	Cobertura de órfãos (%)	Agregado familiar receptor contém residente com idade	
				(%)			+ 60 (%)	<18 (%)
Malawi	Crianças 0-5	5,56	1,6	4,02	76	50	11	—
	Crianças 0-10	5,43	2,12	5,49	92	74	15	—
	Crianças 0-17	5,28	2,37	6,20	98	83	18	—
	Adultos + 70	4,52	1,16	3,39	11	13	—	73
	Adultos + 65	4,58	1,2	3,47	15	19	—	76
	Adultos + 60	4,68	1,26	3,58	22	27	—	78
Moçambique	Crianças 0-5	6,25	1,67	4,63	78	14	—	—
	Crianças 0-10	6,02	2,18	6,07	89	16	—	—
	Crianças 0-17	5,82	2,44	6,88	95	18	—	—
	Adultos + 70	5,5	1,1	3,48	10	—	69	—
	Adultos + 65	5,48	1,15	3,76	16	—	74	—
	Adultos + 60	5,57	1,19	3,74	24	—	77	—
Uganda	Crianças 0-5	6,53	1,85	3,14	75	59	13	—
	Crianças 0-10	6,36	2,32	4,04	88	74	16	—
	Crianças 0-17	6,16	2,55	4,54	94	79	18	—
	Adultos + 70	5,38	1,11	2,15	11	11	—	74
	Adultos + 65	5,36	1,14	2,26	16	16	—	75
	Adultos + 60	5,53	1,19	2,27	21	22	—	77

Nota: Informações sobre órfãos não disponíveis nos dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) de Moçambique.

Uma comparação das colunas 1 e 2 no Quadro 4 revela que os agregados familiares com crianças são significativamente maiores do que aqueles que contêm idosos, de modo que a média de subvenção a um agregado familiar destinatário do subsídio de apoio à criança é de cerca de 2,5 para o subsídio de apoio à criança dos 0 aos 17 anos, em comparação com cerca de 1,2 para a pensão de reforma para destinatários com idade superior a 60 anos. A implicação absoluta disto não é clara. Se os agregados familiares com subsídio de apoio à criança também contiverem mais residentes não elegíveis, o número total de beneficiários “indirectos” será então maior, em comparação com uma pensão de reforma, embora isto não seja evidente a partir do quadro. Um argumento apresentado pelos que advogam as pensões sociais, todavia, é o de que os idosos são muitas vezes responsáveis por cuidar das crianças, especialmente quando a mortalidade precoce relacionada com o HIV/SIDA é alta, e, assim, as pensões de reforma podem acabar por beneficiar as crianças. Examinamos esta asserção nas duas últimas colunas do Quadro 4, e verificamos que, na verdade, cerca de 80% dos agregados familiares com um idoso com idade superior a 60 anos também compreende pelo menos uma criança menor de 18 anos. Em oposição, apenas cerca de 18% dos agregados familiares com uma criança menor de 18 anos também contém

uma pessoa idosa com idade superior a 60 anos. Portanto, enquanto a maioria dos agregados familiares elegíveis para receber uma pensão de reforma compreenderia uma criança, o número total de crianças que recebem tais benefícios indirectos é muito menor numa pensão de reforma do que o número que receberia benefícios directamente sob um subsídio de apoio à criança. Talvez isto seja simplesmente declarar o que é óbvio: se a finalidade da subvenção social é a de apoiar as crianças (os idosos), então deveria explicitamente ser direccionada às crianças (aos idosos).

3.4. Impactos da pobreza

A consequência no bem-estar de cada tipo de subvenção social é relatada no Quadro 5. O painel superior mostra a fase básica inicial e os níveis estimados de cada indicador, enquanto a parte inferior do painel relata a variação percentual a partir da fase básica. Os resultados não são surpreendentes, dado o que já sabemos sobre o montante de dinheiro que seria gasto em cada tipo de subvenção, bem como a distribuição dos beneficiários. Um subsídio de apoio à criança atingiria mais agregados familiares e pessoas individuais em cada país, dada a estrutura demográfica destes países, e também alcançaria mais agregados familiares nos decis mais pobres uma vez que as taxas de pobreza infantil são mais elevadas do que as taxas de pobreza entre idosos. Assim, os impactos na pobreza dum subsídio de apoio à criança são muito maiores do que os de uma pensão de reforma. Um subsídio de apoio à criança teria o maior impacto na pobreza no Uganda e o menor em Moçambique. No Uganda, por exemplo, o subsídio de apoio à criança de 0 a 17 anos de idade reduziria a taxa de

QUADRO 5: Valor absoluto e variação percentual dos indicadores de pobreza para as transferências pecuniárias

		Malawi			Moçambique			Uganda		
		H	PG	SPG	H	PG	SPG	H	PG	SPG
Estratégia de direccionamento	Fase básica inicial	0,524	0,178	0,08	0,541	0,205	0,103	0,351	0,105	0,044
	Crianças 0-5	0,512	0,167	0,072	0,53	0,193	0,094	0,337	0,096	0,039
	Crianças 0-10	0,502	0,159	0,068	0,52	0,186	0,09	0,329	0,093	0,037
	Crianças 0-17	0,497	0,156	0,065	0,516	0,183	0,087	0,327	0,091	0,036
	Adultos + 70	0,522	0,177	0,079	0,54	0,204	0,103	0,35	0,104	0,043
	Adultos + 65	0,521	0,176	0,079	0,539	0,204	0,102	0,35	0,104	0,043
	Adultos + 60	0,52	0,175	0,078	0,538	0,203	0,101	0,349	0,103	0,043
Redução percentual relativa à fase básica inicial	Crianças 0-5	2,29	6,18	10,00	2,03	5,85	8,74	3,99	8,57	11,36
	Crianças 0-10	4,20	10,67	15,00	3,88	9,27	12,62	6,27	11,43	15,91
	Crianças 0-17	5,15	12,36	18,75	4,62	10,73	15,53	6,84	13,33	18,18
	Adultos + 70	0,38	0,56	1,25	0,18	0,49	0,00	0,28	0,95	2,27
	Adultos + 65	0,57	1,12	1,25	0,37	0,49	0,97	0,28	0,95	2,27
	Adultos + 60	0,76	1,69	2,50	0,55	0,98	1,94	0,57	1,90	2,27

Notas: Os valores de H, PG e SPG são obtidos a partir de micro simulações, conforme descrito no texto.

Reduções percentuais na parte inferior do painel foram calculadas a partir dos valores da parte superior do painel da tabela.

incidência de pobreza (H), o índice do hiato de pobreza (PG) e o índice quadrático do hiato de pobreza (GCP) por 6,8%, 13,3% e 18,2% respectivamente. Em Moçambique, os números são comparáveis: 4,6%, 10,7% e 15,6%, respectivamente. Os impactos para o Malawi são semelhantes aos de Moçambique. Por outro lado, a pensão de reforma mais inclusiva (+ 60) teria o seu maior impacto na pobreza no Uganda, mas, desta feita, as reduções da taxa de incidência de pobreza (H), do índice do hiato de pobreza (PG) e do índice quadrático do hiato de pobreza (GCP) são de 0,6%, 1,9% e 2,3%, respectivamente. Lembremo-nos de que o custo (e número de destinatários) para a pensão de reforma é de cerca de um duodécimo (ou 8%) do custo do subsídio de apoio à criança; o impacto relativo no bem-estar da pensão de reforma tende a ser ligeiramente inferior a este valor, embora exista alguma variação entre os países e os indicadores específicos.

4. Discussão e implicações das políticas

A protecção social tornou-se numa parte cada vez mais importante de diálogo das políticas sociais na África Subsariana. Os economistas argumentam que a protecção social pode contribuir directamente para o crescimento, ao corrigir as deficiências do mercado, tais como os mercados de crédito imperfeitos, e pela redução das desigualdades e, logo, do crime e da violência que podem afectar o empreendedorismo e o clima de negócios. Os activistas dos direitos humanos argumentam que a protecção social deve ser parte do pacote de serviços básicos que os governos suprem aos cidadãos, e que os estados membros se comprometeram a assegurar um padrão mínimo de vida aos seus cidadãos mais marginais e vulneráveis através da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e convénios afins. As crianças e os idosos são exemplos frequentemente citados de grupos vulneráveis aos quais se deveria garantir o direito a uma subvenção social. Com orçamentos limitados, para quem deveriam os governos, em primeiro lugar, estender progressivamente o direito à protecção social? Este artigo fornece informações úteis sobre os custos e os benefícios potenciais dum subsídio de apoio à criança e duma pensão de reforma, utilizando três países da África Austral e Oriental como casos de estudos, e os resultados apontam para algumas diferenças muito claras, quer nos custos, quer na progressividade dos benefícios, no âmbito destes regimes alternativos.

Mantendo a dimensão da subvenção constante, um subsídio de apoio à criança terá um custo significativamente mais elevado do que uma pensão de reforma, principalmente devido à estrutura demográfica dos países africanos – há simplesmente muito mais crianças do que idosos. Porém, a idade dos indivíduos está fortemente

correlacionada com a pobreza, e as crianças estão muito mais propensas a viverem em agregados familiares pobres do que os idosos nestes três países. Consequentemente, o subsídio de apoio à criança mais inclusivo, abrangendo crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 17 anos, alcançará quase todos os agregados familiares dos 3 decis mais pobres, enquanto a pensão de reforma mais abrangente (60 +) unicamente alcançará entre um quinto e um quarto dos agregados familiares dos 3 decis mais pobres. O resultado é que o impacto global na pobreza dum subsídio de apoio à criança é muito maior do que o impacto duma pensão de reforma. Note-se que apenas calculamos o efeito directo nos rendimentos dos respectivos regimes de transferências pecuniárias, o que subavalia o caso de ambas as transferências, mas em particular o subsídio de apoio à criança. O desenvolvimento a longo prazo do impacto do subsídio de apoio à criança, mediante a melhoria de saúde, dieta e estado nutricional e nível educacional das crianças seria mais elevado do que o impacto correspondente à pensão de reforma, uma vez mais, dada a estrutura etária dos agregados familiares beneficiários, e anos remanescentes de vida.

Argumenta-se frequentemente que a pensão de reforma beneficiará indirectamente as crianças uma vez que há cada vez mais idosos a cuidar de crianças devido à mortalidade precoce causada pelo HIV/SIDA. Isto é confirmado por estes três países. Dados de pesquisas nestes três países indicam que cerca de 75% dos agregados familiares beneficiários de pensões de reforma incluiriam uma criança menor de 18 anos, que poderá indirectamente beneficiar da pensão de reforma. Mas o número total destes agregados familiares é relativamente pequeno devido ao baixo alcance global da pensão de reforma, a qual alcançaria até 15% dos agregados familiares apenas. Assim, a pensão de reforma mais inclusiva (+ 60) só atingiria cerca de 15% dos agregados familiares com crianças, e muito poucas seriam as crianças mais pobres (dos 3 decis mais baixos). Por outro lado, o subsídio mais abrangente de apoio à criança atingiria cerca de 18% dos agregados familiares com um residente idoso (+ 60), e estes agregados familiares receberiam em média cerca de 2,5 subsídios, em comparação com apenas 1 subvenção no regime de pensão de reforma. Assim, uma pessoa idosa é passível de mais facilmente ser beneficiária indirecta duma subvenção ao abrigo dum regime direccionado a crianças do que uma criança tem ao abrigo dum regime que visa os idosos. E o subsídio de apoio à criança atingiria mais idosos pobres, enquanto uma pensão de reforma alcançaria muito menos crianças pobres. Assim, os efeitos colaterais ou benefícios indirectos para os idosos dum subsídio de apoio à criança serão provavelmente muito maiores do que as repercussões para as crianças duma pensão de reforma.

Notas

- ¹ Estes valores são em US dólares e referentes a 2007, e foram calculados mediante o aumento do valor do PIB em moeda local, na altura do inquérito do referido ano, pelo índice de preços locais e, em seguida, convertidos a USD à taxa de câmbio corrente em 2007.

Referências

- AGUERO, J., CARTER, M. e WOOLARD, I. 2006. *The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Gran*. Department of Economics, University of California Riverside.
- FOSTER, J., GREER, J. e THORBECKE, E. 1984, “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica*, 52, 761-766.
- HANDA, S. e DAVIS, B. 2006. “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, *Development Policy Review* (24)5.
- IMF (International Monetary Fund). 2007. *International Financial Statistics*. Washington, DC.
- MILLER, C., TSOKA, M. e REICHERT, K. 2008. *Impact Evaluation Report, External Evaluation of the, Mchinji Social Cash Transfer Pilot*, Center for International Health and Development, Boston University School of Public Health and The Centre for Social Research, University of Malawi, August.
- UNICEF-ESARO. 2008. *Social Protection in Eastern & Southern Africa: A Framework and Strategy for UNICEF*. UNICEF Regional Office, Nairobi, Kenya.
- UNICEF e UNAIDS. 2004. *The Framework for the protection, care and support of orphans and vulnerable children living in a world with HIV and AIDS*. New York.
- UNICEF, UNAIDS e USG. 2006. *Africa's Orphaned and Vulnerable Generation: children affected by AIDS*. New York.

7. IMPACTOS DE TRANSFERÊNCIAS PECUNIÁRIAS SOCIAIS: EVIDÊNCIAS DE ESTUDOS DE CASO DA ÁFRICA AUSTRAL

Katharine Vincent e Tracy Cull

Introdução

Muitos países começam a reconhecer o papel da protecção social na promoção da segurança alimentar entre os grupos mais vulneráveis. As transferências sociais – ou seja, transferências pecuniárias regulares e previsíveis, ou de alimentos ou de produtos agrícolas – são uma parte importante dos programas de protecção social, e têm sido bem aceites quer pelos governos quer pelas ONGs em toda a África Austral, com um particular interesse crescente nas prestações pecuniárias. No passado, as respostas à insegurança alimentar baseavam-se na ajuda humanitária com apoio alimentar, que era reactiva e servia para manter as pessoas vivas, ou, na melhor das hipóteses, trazê-las de volta ao seu ponto de partida. Contratualmente, por chegar regularmente, seja mensal seja trimestralmente, as transferências pecuniárias permitem que os beneficiários tenham uma perspectiva a mais longo prazo e planifiquem a sua subsistência em conformidade, o que significa que elas possibilitam de uma forma activa que as pessoas melhorem os seus meios de subsistência, reduzindo a sua vulnerabilidade e nível de pobreza.

Há, realmente, uma quantidade crescente de evidências de transferências pecuniárias em toda a região que mostra que, além de promoverem a segurança alimentar, as transferências sociais têm efeitos benéficos adicionais. Estes são abrangentes e estendem-se, além do beneficiário directo da prestação pecuniária, à família. Para o destinatário, existem indícios que sugerem que as transferências pecuniárias promovem a autoestima, o estatuto social e a emancipação. Também melhoram a segurança

alimentar e o estado nutricional, não apenas do destinatário da transferência, mas também de outros membros do agregado familiar. A recepção de dinheiro também reduz não só a pobreza absoluta mas também o hiato da pobreza, promovendo a equidade, e fornece ainda o capital necessário aos beneficiários para participarem noutros benefícios da política social, incluindo a saúde e a educação.

Este artigo enuncia dados empíricos para os impactos de transferências pecuniárias na África Austral, com base numa extensa revisão da literatura e na avaliação da evidência principal de 20 programas sociais de transferência no Lesoto, no Malawi, em Moçambique, na Suazilândia, na Zâmbia e no Zimbábue, colectada entre 2005 e 2008 no âmbito da Agenda Regional para a Construção de Evidência (REBA) do Programa Regional contra a Fome e Vulnerabilidade (RHVP).

O que é protecção social?

A protecção social pode ser definida como sendo todas as iniciativas que proporcionem transferências de rendimentos ou de bens de consumo para os pobres, que protejam as pessoas vulneráveis contra riscos de subsistência e que melhorem o estatuto social e os direitos das pessoas socialmente excluídas e marginalizadas (Devereux e Sabatés-Wheeler, 2007). Esta ampla definição permite que diferentes categorias de pessoas exijam diferentes formas de protecção social. Entre aqueles que requerem protecção social encontram-se os cronicamente pobres, incluindo os camponeses desprovidos de terra e os órfãos, os que se encontram economicamente em risco tais como as pessoas que vivem com HIV/SIDA, pessoas deslocadas no país e refugiados bem como pessoas socialmente vulneráveis, incluindo minorias étnicas, pessoas que vivem com deficiência e agregados familiares chefiados por crianças. Para proteger a sua subsistência, cada um destes grupos requer diferentes formas de protecção social: as transferências sociais (subvenções por deficiência ou subsídios de apoio à criança, por exemplo), serviços sociais (cuidados domiciliários, educação, saúde) e de transformação social (mudanças de políticas e de legislação mais amplas a fim de garantir direitos aos grupos vulneráveis). A noção mais típica de seguro social, incluindo pensões contributivas e licenças de maternidade, está também englobada no conceito de protecção social, embora nitidamente apenas disponível para aqueles com capacidade de o pagar. A área da protecção social que é provavelmente a mais imediatamente relevante para o desenvolvimento favorável aos pobres é a das transferências sociais. Estas são transferências não contributivas e previsíveis para os destinatários. Podem assumir diversas formas: em dinheiro, em cheques, alimentos, insumos agrícolas, medicamentos e isenção de pagamento por cuidados de saúde ou dispensa de propinas

escolares. Existe já uma série de programas de transferência social em curso na África Austral (Ellis et al., 2009): a África do Sul, a Namíbia, o Botswana, a Suazilândia e o Lesoto têm, por exemplo, formas de pensões sociais não contributivas que providenciam transferências pecuniárias aos cidadãos idosos; o Malawi tem um programa de insumos subvencionados que provê com fertilizantes e sementes subvencionados os agricultores vulneráveis, mas viáveis, e o Zimbabwe tem um Módulo de Assistência à Formação Básica que providencia a isenção de pagamento de propinas escolares¹. Muitos países também fornecem anti-retrovirais (ARV) às pessoas que vivem com o HIV/SIDA. Tem sido prestada particular atenção por doadores, organizações humanitárias e políticos para o papel das transferências pecuniárias na promoção do desenvolvimento “pró-pobres”.

Transferências pecuniárias como forma de protecção social

As transferências pecuniárias previsíveis para grupos vulneráveis estão a despertar cada vez mais o interesse entre os doadores, as ONGs e os governos nacionais na África Austral, com uma série de projectos-piloto e de programas nacionais que têm sido implementados (para mais informações, consulte www.wahenga.net). Proporcionar aos beneficiários transferências regulares e previsíveis de dinheiro dá-lhes a flexibilidade necessária para planificar as suas despesas imediatas para satisfazer necessidades básicas de consumo, bem como lhes proporciona a oportunidade de investir em actividades produtivas. Existe agora um crescente corpo de indícios a comprovar que as transferências pecuniárias são eficazes na redução da vulnerabilidade e da pobreza crónica (Barrientos e DeJong, 2006; Farrington e Slater, 2006) e que têm impactos positivos mais amplos no seio dos agregados familiares beneficiários e das comunidades (Davies e Davey, 2008).

Impacto das transferências pecuniárias

O impacto das transferências pecuniárias começa com o destinatário e, em seguida, expande-se para o agregado familiar, a comunidade e finalmente para o país, o que significa que muitas mais pessoas poderão efectivamente dizer-se beneficiárias de transferências pecuniárias do que apenas aquelas que os recebem. Particularmente, existe muita evidência dos efeitos redistributivos das pensões de reforma para além dos beneficiários idosos apenas (Ardington e Lund, 1995; Lund, 1993; Moller e Sotshongaye, 1996; Moller e Ferreira, 2003). Esta secção examina a evidência destes impactos, começando ao nível do receptor e expandindo-se para os agregados familiares, a comunidade e o país².

Promoção da autoestima, do estatuto pessoal e da capacitação

Ao nível micro, as transferências pecuniárias promovem a autoestima, o estatuto e a capacitação entre as pessoas mais vulneráveis, permitindo-lhes serem membros activos dos seus agregados familiares e comunidades, em vez de encargos. Os beneficiários de tais transferências são normalmente os grupos mais vulneráveis da população, que estão dependentes, de diversas maneiras, de outros membros do seu agregado familiar para o seu bem-estar. Os idosos, por exemplo, encontram-se tipicamente dependentes dos seus filhos para que deles cuidem. Um reformado do Lesoto descreve: “antes éramos tratados como se estivéssemos mortos. Agora as pessoas respeitam-me” (Save the Children UK/HelpAge Internacional/IDS, 2005: 3). Da mesma forma, um beneficiário de subvenção por deficiência em Langa, na África do Sul, explica: “esta subvenção por deficiência é muito útil porque posso comprar alimentos e medicamentos, caso seja necessário. Também me tornei numa pessoa decente – agora tenho um seguro e contas bancárias” (Surender et al., 2007).

As mulheres são também muitas vezes beneficiárias de transferências, o que contribui para promover a igualdade de género, e há indícios que sugerem que é mais verosímil que as mulheres gastem dinheiro para o benefício de todo o agregado familiar e não apenas para um único indivíduo. Como resultado, muitas transferências pecuniárias são fisicamente pagas às mulheres. Uma mulher de 61 anos, casada e mãe de seis filhos, que recebe uma prestação do Programa de Dowa de Transferência Pecuniária de Emergência (DECT), no Malawi, explica: “Eu sou a única que toma conta do dinheiro. Sou mãe e, geralmente, fico em casa e sei do que a família precisa. Eu também sou a única que decide como o dinheiro do DECT é gasto. Os homens geralmente não se preocupam com a casa, mas eu, que estou em casa, vejo todos os problemas. É por isso que sou eu a tomar as decisões” (Mvula, 2007).

Além de melhorar a autoestima e a capacitação, a recepção de transferências sociais em dinheiro também permite que adultos fisicamente aptos e produtivos procurem activamente trabalho. Na África do Sul, os agregados familiares que recebem a pensão de reforma da terceira idade têm uma taxa de participação no mercado de trabalho de 11 a 12% superior à dos agregados familiares que não recebem o subsídio, e taxas de emprego de 8 a 15% mais elevadas (Samson e outros autores, 2004). Do mesmo modo, avaliações de impacto na Zâmbia mediram melhorias significativas na motivação dos beneficiários: pensam que são considerados menos pobres pela comunidade, e enfrentam o futuro de forma mais positiva, o que é uma condição fundamental para sair do ciclo vicioso da pobreza. Com o programa Transferência Pecuniária Social,

12% mais pessoas relataram ver o futuro positivamente, com 23% mais a ter planos para o futuro no momento da avaliação, na fase inicial (MCDSS/GTZ, 2007).

Melhorar a segurança alimentar e o estado nutricional

Ao nível do agregado familiar, há abundantes evidências a mostrar que as transferências pecuniárias melhoraram a segurança alimentar e nutricional. Normalmente uma grande parte duma transferência em dinheiro é gasta em comida: a avaliação de Alimentação e Transferências Pecuniárias (FACT) do Malawi mostrou que 75,5% da transferência eram tipicamente gastos em produtos alimentares (Devereux e outros autores, 2006). No Lesoto, o número de idosos reformados que referem nunca passar fome subiu de 19%, antes da reforma, para 48%, após esta ter sido introduzida (Croome e Nyanguru, 2007). As transferências pecuniárias não só aumentam o volume de alimentos disponíveis, mas também levam a um aumento na variedade dos alimentos consumidos dentro dos agregados familiares: na Zâmbia, 12% mais de agregados familiares consumiam proteínas diariamente e 35% consumiam óleo todos os dias desde que tinham recebido uma transferência, em comparação com os agregados familiares que a não recebiam (MCDSS/GTZ, 2007). Mas, para além disto, há dados morfológicos que comprovam que a recepção do subsídio de apoio à criança na África do Sul aumenta a altura das crianças que o recebem em 3,5 centímetros, se for recebido no seu primeiro ano de vida e durante dois dos primeiros três anos, e que a pensão de reforma da terceira idade aumenta a altura das meninas do agregado familiar em mais de 2 centímetros (Aguero et al., 2007). Existem diferenças de género na partilha de pensões (Burns et al., 2005), com uma maior proporção das pensões das mulheres a ser gasta em alimentos (Case e Deaton, 1998), e mostrando as pensões das mulheres uma melhoria particular na altura e peso das meninas (Duflo, 2003).

Melhorar o acesso aos serviços sociais

Os benefícios dos agregados familiares não se limitam à segurança alimentar e nutricional. Há também indícios que mostram que a recepção duma transferência pecuniária melhora o acesso aos cuidados de saúde e educação. Além de a melhoria do estado nutricional promover directamente a melhoria do estado de saúde dos membros do agregado familiar, as transferências em dinheiro permitem que os agregados familiares beneficiários paguem os cuidados de saúde. Na Zâmbia, por exemplo, a incidência de doenças reduziu de 42,8% para 35%, e a incidência de visão parcial foi reduzida de 7,2% para 3,3%, possivelmente devido ao facto de os agregados familiares beneficiários poderem arcar monetariamente com pequenas cirurgias oculares (MCDSS/GTZ, 2007).

As transferências pecuniárias também desempenham um papel importante no acesso à educação, tanto mediante o provimento dos meios para pagar propinas escolares, como na compra de requisitos periféricos associados à frequência da escola, tais como uniformes, livros e artigos de papelaria. A educação é aceite como um meio fundamental na redução da pobreza intergeracional e na promoção do desenvolvimento, mas o seu acesso é frequentemente dificultado pelos custos. A prestação em dinheiro aumenta as taxas de inscrição: as Transferências Pecuniárias Sociais da Zâmbia aumentaram as taxas de matrícula escolar de 3% para 79,2%, e 50% dos jovens que não estavam na escola no momento do estudo básico da fase inicial encontravam-se inscritos na altura da avaliação (MCDSS/GTZ, 2007). Na África do Sul, a recepção do Subsídio de Apoio à Criança é positivamente correlacionada com a frequência da escola pelo beneficiário: a recepção do subsídio parece diminuir em mais de metade a probabilidade de uma criança em idade escolar não frequentar a escola (Williams, 2007). Na Namíbia, entrevistas com uma turma do 12.º ano revelaram que a participação de 14 dos 16 alunos se devia tão-somente ao facto de os seus avós receberem uma pensão de reforma (Devereux, 2001).

Logo que se faz um investimento na educação mediante o pagamento de propinas, há um incentivo para que as crianças frequentem a escola, o que reduz o trabalho infantil e outros tipos de absentismo. No Malawi, as crianças dos agregados familiares beneficiários do programa piloto de transferência pecuniária de Mchinji estavam ausentes uma média de 1,6 dias, em comparação com 2,6 dias para os agregados familiares não beneficiários (a média antes da transferência era de 2,6 em ambos os tipos de agregado familiar) (Miller, 2008). Usando os dados do levantamento domiciliar nacional em 2000, na África do Sul, os modelos mostram que a recepção da pensão de reforma da terceira idade por um agregado familiar está associada a uma redução de 20% a 25% do absentismo escolar, e que o recebimento do subsídio de apoio à criança está associado a uma redução de 25% deste absentismo (Samson et al., 2004).

Investimento em meios de subsistência e actividades produtivas

Quando os agregados familiares se encontram numa situação de pobreza crónica, lutam para manter os seus bens, que tendem a ser sacrificados em períodos de grave escassez alimentar. O período pré-colheita é um período recorrente de escassez de alimentos, e, como tal, tende a dar origem a um aumento dos preços dos alimentos e à necessidade de dispor de bens para poder comer. Este problema da sazonalidade da fome dificulta a fuga à armadilha da pobreza pelos agregados familiares, já que estes são incapazes de acumular bens para promover a sua subsistência (Devereux et al., 2008). O recebimento de transferências pecuniárias permite aos agregados familiares

cronicamente empobrecidos terem uma garantia de que serão capazes de assegurar as suas necessidades básicas todo o ano, independentemente da sazonalidade.

Ao mesmo tempo em que protege os bens de vendas de emergência, a recepção de transferências pecuniárias também fornece pequenos montantes de capital para investimentos em actividades produtivas, tais como apetrechos agrícolas e instrumentos, dando oportunidade aos destinatários não só de protegerem mas também de melhorarem o seu bem-estar económico. No programa de transferências pecuniárias sociais de Kalomo, na Zâmbia, 29% dos rendimentos transferidos foram investidos, quer na compra de animais e de insumos agrícolas quer em actividades empresariais informais (MCDSS/PWAS/GTZ, 2005). A propriedade de bens entre os destinatários evoluiu positivamente de 4,2 bens, na fase inicial, para 5,2, na altura da avaliação. O aumento de propriedade de gado ou animais de pequeno porte foi particularmente notável: sete vezes mais agregados familiares possuíam caprinos e a propriedade de aves domésticas aumentou 15 pontos percentuais. 71% de todos os agregados familiares indicaram que tinham investido parte do dinheiro e 52% destes indicaram que tinham gerado rendimentos adicionais (MCDSS/GTZ, 2007).

Provas de investimento em bens são também reiteradas por programas de transferência pecuniária noutros países. Um receptor do Subsídio de Apoio à Criança em Mdantsane, na África do Sul, explica: “Eu vendo doces e biscoitos para que não me falte o petróleo de iluminação. Compró-os com o dinheiro do subsídio de apoio à criança. Faço-o para que, quando se esgotar o subsídio, não fiquemos às escuras” (Surender et al., 2007). Na Suazilândia, a possibilidade de um rendimento garantido através do Subsídio à Terceira Idade favorece o acesso a insumos agrícolas em termos fáceis (concessionários), particularmente através de cooperativas agrícolas e de cooperativas de crédito (Dlamini, 2007: 18).

Crescimento económico mais amplo

Uma das consequências do provimento de dinheiro a pessoas vulneráveis é que é provável que o gastem, quer em alimentação quer em serviços sociais ou em bens. Como o dinheiro é gasto localmente, isto estimula os mercados locais, promovendo o comércio e a produção e, conseqüentemente, levando a benefícios económicos mais amplos ao nível da comunidade, mediante o efeito multiplicador. Uma série de economias de comunidades anteriormente estagnadas mostraram beneficiarem da injeção de dinheiro realizada através das transferências pecuniárias.

Na Zâmbia, de todas as compras feitas com rendimentos das transferências pecuniárias, 63% são efectuadas por vizinhos, 11% são realizadas em lojas e 7% a comer-

ciantes rurais, mostrando, assim, que significativamente mais de três quartos do dinheiro injectado na economia é gasto localmente (MCDSS/PWAS/GTZ, 2005). Tanto a Namíbia como a África do Sul, por exemplo, relatam o aumento do comércio de mercearias e a formação de novas empresas, resultantes dos seus respectivos regimes de pensões sociais (Ardington e Lund, 1995; Lund, 2002). Do mesmo modo, a investigação sobre os impactos da Pensão de Reforma da Terceira Idade no Lesoto mostra que, em média, 18% do dinheiro transferido é usado na criação de postos de trabalho para outras pessoas (HelpAge, 2006). Talvez a prova mais convincente venha dum estudo econométrico no distrito de Dowa, no Malawi, após o programa Dowa de Transferência Pecuniária de Emergência (DECT), o qual demonstra que, para cada dólar (USD 1\$) de transferência, foi observado um multiplicador regional de 2,02 a 2,45 na economia local, o que significa que houve o dobro do impacto da transferência efectiva na economia local, a favor de não beneficiários da transferência, tais como comerciantes e fornecedores (Davies e Davey, 2008).

Redução da pobreza nacional e melhorias na equidade

O efeito líquido dos benefícios das transferências pecuniárias a pessoas individuais e a agregados familiares é a diminuição da pobreza. Na sua forma mais rudimentar isto mede-se em reduções nas contagens de pobreza: na África do Sul, por exemplo, a pobreza seria 5% mais elevada sem a pensão de reforma da terceira idade (40% em comparação com 35%) (Case e Deaton, 1998), e a média de pobreza seria 10,41% mais elevada (Barrientos, 2005). Do mesmo modo, em Moçambique, o dinheiro do programa de transferência do GAPVU (Gabinete de Apoio à População Vulnerável) estimou-se ter contribuído para uma redução na contagem da pobreza de 6%, e nas reduções do hiato de pobreza e da severidade de pobreza em 27% e 44% respectivamente (Datt et al., 1997).

Estatísticas desagregadas também destacam os efeitos específicos dos diferentes tipos de transferências entre os diferentes grupos vulneráveis. Na África do Sul, entre uma amostra de agregados familiares afectados pelo HIV/SIDA, tanto em áreas rurais como em urbanas, o Subsídio de Apoio à Criança reduziu a incidência de pobreza em 8%, o Subsídio de Apoio ao Acolhimento de Menores reduziu a incidência de pobreza até 6%, e a pensão de reforma da terceira idade reduziu a incidência da pobreza em 48% (Booyesen, 2004). O vasto leque de transferências pecuniárias sociais disponível para os diversos grupos vulneráveis da população na África do Sul também levou a reduções notáveis da pobreza. Modelos de simulação mostram que, na ausência de quaisquer subsídios, 55,9% dos idosos estariam na pobreza, e 38,2% encontrar-se-iam

na ultra-pobreza. Por definição, 40% dos indivíduos são “pobres” antes da simulação do efeito da subvenção. Presumindo que todas as pessoas elegíveis requeressem a subvenção, a pobreza global desceria para 33,1% após a pensão de reforma. Surpreendentemente, a pobreza entre os idosos cairia para 22,9% e a ultra-pobreza entre os idosos decairia para 2,5%. Na ausência do subsídio de apoio à criança, mas após se ter em conta a pensão de reforma, 42,7% das crianças estariam na pobreza e 13,1% encontrar-se-iam na ultra-pobreza. Partindo do pressuposto de que todos os que são elegíveis (com idade inferior a 7) também requerem o subsídio de apoio à criança, a pobreza dos agregados familiares cairia para 8,9%. De forma ainda mais surpreendente, a pobreza entre as crianças (com menos de 7) decairia de 42,7% para 34,3% e a ultra-pobreza desceria de 13,1% para 4,2% (Woolard, 2003). Embora a redução da pobreza seja, obviamente, o resultado primário, um corolário disto é que os custos de provimento da protecção social cairão ao longo do tempo, à medida em que aumenta o crescimento económico e se reduz o hiato de pobreza. Isto demonstrou-se verdadeiro em exercícios de modelação para a África do Sul (Samson et al., 2005).

Conclusão

Há cada vez mais provas sobre o impacto económico e social positivo das transferências pecuniárias com base em projectos-piloto e programas ao nível nacional na África Austral. Neste artigo analisaram-se algumas dessas provas, em grande parte colectadas de 2005 a 2008 pela Agenda Regional para a Construção de Evidência (REBA) do Programa Regional contra a Fome e Vulnerabilidade (RHVP). Os impactos começam ao nível do destinatário, nos quais as transferências pecuniárias promovem a autoestima e a capacitação, e estendem-se a outros membros do agregado familiar, que também beneficiam de um aumento de segurança alimentar e nutricional, melhor acesso a serviços sociais, assim como da protecção dos bens dos agregados familiares. O gasto de dinheiro dentro das comunidades locais estende ainda os benefícios a um nível mais abrangente e o impacto global dá origem à redução da pobreza e à promoção da equidade ao nível nacional.

Notas

¹ Para mais informação sobre estes e outros programas sociais de transferência em funcionamento na África Austral ver http://www.wahenga.net/index.php/evidence/case_study_briefs/

² Esta secção baseia-se em Vincent e Rock (2007).

Referências

- AGUERO, J., CARTER, M. e I. WOOLARD. 2007. “The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: the South African Child Support Grant”. Documento de Trabalho 39. Brasília: International Poverty Research Centre.
- ARDINGTON, E. e F. LUND. 1995. “Pensions and Development: Social Security as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development”, *Development Southern Africa* 12 (4): 557-577.
- BARRIENTOS, A. (2005) *Non-Contributory Pensions and Poverty Reduction in Brazil and South Africa*. ISPM Working Paper. Manchester: IDPM.
- BARRIENTOS, A. e J. DEJONG. 2006 “Reducing Child Poverty with Cash Transfers: a Sure Thing?” *Development Policy Review*, 24(5): 537-552.
- BOOYSEN, F. 2004. “Social Grants as a Safety Net for HIV/AIDS-affected Households in South Africa”, *Journal of Social Aspects of HIV/AIDS Research Alliance*, 1 (1): 45-56.
- BURNS, J., KESWELL, M. e M. LEIBBRANDT. 2005. “Social Assistance, Gender and the Aged in South Africa”, *Feminist Economics* 11: 103-115.
- CASE, A. e A. DEATON. 1998. “Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa”. *Economic Journal* 108 (450): 1230-1261.
- CROOME, D. e A. NYANGURU. 2007. *The Impact of the Old Age Pension on Hunger and Vulnerability in a Mountain Area of Lesotho*. Relatório escrito para a Agenda Regional para a Construção de Evidência (REBA) do Programa Regional contra a Fome e Vulnerabilidade (RHVP), Johannesburg.
- DATT, G., J. PAYONGAYONG., L. GARRETT e M.T. RUEL. 1997. *The GAPVU cash transfer program in Mozambique: an assessment*. Washington DC: IFPRI.
- DAVIES, S. e J. DAVEY. 2008. “A Regional Multiplier Approach to Estimating the Impact of Cash Transfers on the Market: the Case of Cash Transfers in Rural Malawi”. *Development Policy Review*, 26(1): 91-111.
- DEVEREUX, S. 2001. “Social pensions in Namibia and South Africa”. *IDS Working Paper* 379. Brighton: IDS.
- DEVEREUX, S., VAITLA, B. e Samuel Hauenstein SWAN. 2008. *Seasons of Hunger: Fighting Cycles of Quiet Starvation Among the World's Rural Poor*. London: Pluto Press.

- DEVEREUX, S. e R. SABATES-WHEELER (editors). 2007. “Debating Social Protection”, *IDS Bulletin*, 38(3). Brighton: Institute of Development Studies
- DEVEREUX, S., P. MVULA e C. SOLOMAN. 2006. “After the FACT: an evaluation of Concern Worldwide’s food and cash transfers project in three districts of Malawi, 2006”. Lilongwe: Concern Worldwide.
- DLAMINI, A. 2007. “A review of social assistance grants in Swaziland: a CANGO/RHVP case study on public assistance in Swaziland”. Relatório escrito para a Agenda Regional para a Construção de Evidência (REBA) do Programa Regional contra a Fome e Vulnerabilidade (RHVP), Johannesburg.
- DUFLO, E. 2003. “Grandmothers and granddaughters: old age pension and intra-household resource allocation in South Africa”. *World Bank Economic Review*, 17(1): 1-25.
- ELLIS, F., DEVEREUX, S. e P. WHITE. 2009. *Social Protection in Africa*. Cheltenham: Edward Elgar.
- FARRINGTON, J. and R. SLATER. 2006. “Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money down the Drain?”, *Development Policy Review*, 24(5): 499-511.
- LUND, F. 1993. “State Social Benefits in South Africa”, *International Social Security Review*, 46 (1): 5-25
- MCDSS/GTZ. 2007. *The pilot social cash transfer scheme in Zambia: summary report. 6th edition*. MCDSS: Lusaka. http://mcdss.websitedesign.co.zm/media/17.sct_summary_report_6th_.pdf referido por http://www.socialcashtransfers-zambia.org/scheme_reports.php
- MCDSS/PWAS/GTZ. 2005. *External monitoring and evaluation report of the pilot social cash transfer scheme, Kalomo district, Zambia*. Lusaka: MCDSS/GTZ.
- MILLER, C. 2008. *External Evaluation of the Mchinji Cash Transfer Pilot*. Available online at www.socialcashtransfers-Malawi.org
- MOLLER, V. e A. SOTSHONGAYE. 1996. “‘My Family Eat This Too’: Pension Sharing and Social Respect Among Zulu Grandmothers”, *South African Journal of Gerontology*, 5 (2): 9-19.
- MOLLER, V. e M. FERREIRA. 2003. *Getting By... Benefits of Non-Contributory Pensions for Older South African Households*. Cape Town: Institute of Ageing in Africa, 87p.

- MVULA, P. 2007. *The Dowa Emergency Cash Transfer (DECT) Project: A Study of the Social Impacts*. Relatório preparado para a Agenda Regional para a Construção de Evidência (REBA) do Programa Regional contra a Fome e Vulnerabilidade (RHVP), Johannesburg.
- SAMSON, M., MACQUENE, K. e I. VAN NIEKERK. 2005. *Addressing Inequality: Policies for Inclusive Development. A Case Study of Social Security in South Africa*. Final report for the Inter-Regional Inequality Facility. Cape Town: EPRI.
- SAMSON, M., LEE, U., NDLEBE, A., MACQUENE, K., VAN NIEKERK, I., GHANDHI, V., HARIGAYA, T. e C. ABRAHAMS. 2004. "The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System". *EPRI Research paper 37*. Cape Town: EPRI.
- Save the Children UK, HelpAge International, and Institute of Development Studies. 2005. *Making cash count*. Brighton: Institute of Development Studies. www.wahenga.net/uploads/documents/library/STC_IDS05_report.pdf
- SURENDER, R., P. NTSHONGWANA, M. NOBLE e G. WRIGHT. 2007. *Employment and Social Security: A Qualitative Study of Attitudes towards the Labour Market and Social Grants*. Department of Social Development. South Africa
- VINCENT, K. e J. ROOK. 2007. *The impact of cash transfers: theory and evidence from southern Africa*. Preparado para o Programa Regional contra a Fome e Vulnerabilidade (RHVP). www.wahenga.net/uploads/documents/focus/The_Impact_Cash_Transfers.pdf
- WILLIAMS, M.J. 2007. "The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant". *EPRI Working Paper 39*. Cape Town: EPRI.
- WOOLARD, I. 2003. *Impact of government programmes using administrative data sets: social assistance grants*. Project 6.2 of the 10 year review research programme.

8. FORMAS DE INVESTIMENTO DAS POUPANÇAS NO LOCAL DE ORIGEM POR EMIGRANTES DO SUL DE MOÇAMBIQUE. O CASO DO DISTRITO DE MASSINGA (INHAMBANE)

Albert Farré

*Contexto histórico*¹

Embora sempre houvesse um grande movimento de população entre o sul de Moçambique e as regiões de Natal e Transvaal, o início das explorações mineiras na área do Rand, na segunda metade do século XIX, aumentou cada vez mais os fluxos de migração para essas regiões. De facto, um dos grandes debates dos colonizadores portugueses, logo após a sua vitória sobre Ngungunhana, foi o que fazer com a emigração cada vez mais maciça da população dita indígena para além da fronteira colonial: uns afirmavam que a emigração era um problema para “valorizar” o potencial económico da colónia (pois perdiam-se braços para trabalhar em Moçambique), outros, pelo contrário, diziam que a emigração podia ser uma maneira de a colónia ter acesso rápido a uma nova fonte de receitas, indispensáveis para atingir o volume de investimento que precisava da ocupação do território, e que a metrópole não podia garantir². Finalmente, como quase sempre na política colonial, os debates abstractos sobre estratégia foram deslocados pela necessidade de gerir a realidade e, como não havia maneira de evitar a emigração, o governo colonial concentrou-se a tentar tirar o máximo benefício deste fenómeno.

Existe muita informação e muitos estudos sobre a história das relações entre a colónia portuguesa de Moçambique e os diferentes governos bóers, britânicos e, finalmente, sul-africanos (Covane, 2001). Sabe-se que esta relação se baseava na negociação, por um lado, do uso do caminho-de-ferro e do porto de Lourenço Marques para o escoamento da produção mineira e, por outro, da gestão conjunta do fluxo de

emigrantes moçambicanos que iam trabalhar nas minas, segundo as necessidades de mão-de-obra das próprias minas, e retornavam a Moçambique depois de terem finalizado o contrato de trabalho. Este percurso de ida e regresso dos emigrantes foi, desde os finais do século XIX, regulado pelos dois estados para tirarem o máximo lucro possível do trabalho dos migrantes.

Por um lado, as empresas mineiras, graças à canalização oficial de grandes quantidades de trabalhadores emigrantes, mantinham os salários os mais baixos possíveis, e os portugueses, pelo seu lado, podiam reduzir o volume de migração clandestina, garantir o retorno dos emigrantes – que regressavam com capacidade para pagar o imposto de palhota – e ter a certeza de que iam gastar em Moçambique uma parte do salário ganho fora do país. Assim, a aliança entre o estado sul-africano e o estado colonial português foi um facto estrutural que se manteve até à independência de Moçambique, em 1975.

A independência: mudanças e continuidades.

As independências das antigas colónias portuguesas trouxeram grandes mudanças no equilíbrio geo-político da região austral. Em relação à emigração e ao desenvolvimento rural há três pontos que merecem destaque:

- **Mudança radical das relações com a África do Sul.** O projecto político do partido Frelimo entrou em confronto aberto com o regime do *apartheid*. A Frelimo tentou reduzir a emigração para conseguir dois objectivos chave: por um lado, queria aumentar a própria produção agrícola e ganhar autossuficiência económica e, por outro, queria também enfraquecer a economia sul-africana e contribuir para o seu isolamento internacional (CEA, 1977).
- **Prioridade da denúncia e da luta contra o racismo na África do Sul e na Rodésia sacrificando os próprios interesses económicos.** Ao contrário do regime colonial português, o partido Frelimo seguiu o embargo económico decretado pelas Nações Unidas contra o regime racista da Rodésia, embora esta medida fosse contrária à actividade do corredor económico que ligava aquele país com o porto da Beira. Este confronto ideológico entre Moçambique e os dois países vizinhos também levou Moçambique a apoiar as dissidências políticas no interior dos países rivais, e vice-versa.
- **Colectivização dos meios de produção e distribuição.** Independentemente das injustiças do sistema colonial, é verdade que a independência trouxe uma séria de mudanças estruturais que diminuíram a produção e pioraram a eficácia dos

sistemas de distribuição das mercadorias nas áreas rurais. Este facto foi ainda agravado por uma série de anos de calamidades naturais (cheias e secas) e pela generalização da guerra no interior de Moçambique. O conjunto de todos estes factos espalhou a insegurança e a frustração da maioria da população rural logo após a independência (Casal, 1989; Casal, 1991; Cravinho, 1998).

Embora estas mudanças supusessem uma grande ruptura em relação ao período colonial, houve também muitas continuidades na maneira como o Estado independente olhava para a realidade do país e estabelecia metas políticas e económicas que o consolidassem³. Por exemplo:

- Tanto o Estado colonial como o Estado socialista se assumiam como o principal guia e motor do desenvolvimento. A Frelimo quis reduzir o número de migrantes para acrescentar o nível de produção em Moçambique, seguindo a lógica produtivista e proteccionista própria de qualquer Estado em processo de desenvolvimento, independentemente da ideologia política.
- Ambas as formas de estado também justificavam os aspectos mais violentos da sua acção apelando ao interesse nacional. O paradoxo era que muitas vezes o interesse nacional justificava a violência contra sectores da própria população. Era um interesse nacional que só o Estado parecia conhecer, pois ele próprio o anunciava e o executava, numa espécie de monólogo consigo próprio (Issacman, 1987; Loforte, 1990; Dinerman, 1999; Bowen, 2000).
- Se a elite intelectual colonial considerou os camponeses como não-civilizados e pagãos, a elite do partido Frelimo acusou-os de obscurantistas e feudais. Portanto, as duas elites confundiram o analfabetismo com a ignorância, e subestimaram a capacidade da cultura camponesa e dos emigrantes para cada um deles decidir qual era a sua melhor opção para atingir os seus objectivos na vida.
- Finalmente, os dois Estados partilharam uma mesma vontade de transformar radicalmente a dinâmica da vida e da produção rural, o que nos dois casos os conduziu a experimentar políticas de desenvolvimento baseadas na concentração rural, embora soubessem que a população estava habituada a um modelo de habitação disperso. Os dois também tiveram uma atitude semelhante durante a guerra que cada um deles teve de afrontar como governo (a guerra de 1964-1974 e a guerra de 1979-1992). Embora os projectos de concentração rural continuassem a ser justificados por razões de desenvolvimento, foram mantidos, de facto, por interesses militares: para melhor controlo da popu-

lação rural (limitação da liberdade de trânsito) e para acrescentar o impacto da propaganda política do Estado na população (Borges Coelho, 1993).

Novos tempos, novos discursos: a luta contra a pobreza absoluta.

Depois dos Acordos de Paz assinados em 1992 em Moçambique, há um regime político democrático-liberal, baseado na liberdade de associação política e na livre concorrência económica. O Estado deixou de ser o actor principal da economia para adoptar a posição de facilitador económico do investimento privado, além de garantir o cumprimento das leis. Portanto, comparativamente aos dois modelos de Estado prévios, houve mudanças importantes. Contudo, continua a existir uma grande distância entre as estratégias de desenvolvimento dos emigrantes e as estratégias planificadas pelo governo. Esta é uma das conclusões tiradas do meu trabalho de campo em Massinga. Nesta comunicação expomos que esta distância é, em grande parte, a continuidade das difíceis relações entre estado e população rural herdadas do passado.

O modelo democrático liberal adoptado pelo Estado moçambicano no contexto das negociações de paz trouxe um discurso próprio e uma série de actores e receitas que era preciso espalhar também em Moçambique: é o discurso do desenvolvimento liberal que veio acompanhado com os apelos à sociedade civil moçambicana (igrejas, sindicatos, empresários, associações civis...) e aos investidores e sociedades civis estrangeiras⁴ para serem os actores principais da luta contra a pobreza absoluta, com o objectivo global de Moçambique poder atingir os objectivos do Milénio estabelecidos pela ONU.

O que queremos salientar aqui é que este novo discurso faz, em parte, a mesma função que os discursos hegemónicos promovidos pelos modelos de estado anteriores (nomeadamente o estado colonial e o socialista). Por uma parte propõe projectos agrícolas baseados no aumento da produção/produtividade do sector agrícola e, por outra, invisibiliza os objectivos e as escolhas feitos pelos emigrantes e as famílias camponesas que, na verdade, como tentaremos mostrar, nunca estiveram especialmente interessados num sistema de produção baseado na agricultura intensiva destinada à venda.

Assim, o objectivo desta comunicação é contribuir, por um lado, para tornar visível a maneira de pensar e agir dos emigrantes que, seguindo uma tradição de muitas gerações, ainda hoje conseguem regressar à sua terra de origem com um certo dinheiro ganho na África do Sul. Portanto, a migração à África do Sul é ainda hoje

uma via de entrada de recursos em Moçambique. Por outro lado, também propomos iniciar um debate sobre a necessidade de reconhecimento das estratégias locais de desenvolvimento. Um desenvolvimento durável é um desenvolvimento que esteja enraizado no chão: deve estar mais baseado na vida ou nos objectivos das pessoas do que em programas ou discursos vindos de fora e que desconhecem as especificidades locais (solos, regime de chuvas, sistemas de posses da terra, preferências gastronómicas, métodos de tomada de decisões...)⁵. Por isso consideramos interessante saber como é que o migrante investe o dinheiro que tanto lhe custou ganhar e poupar na África do Sul. A seguir descreve-se o que acontece em Massinga.

Contexto local: distrito de Massinga.

Massinga é um distrito da província de Inhambane, que faz fronteira com o distrito de Morrumbene, ao sul, com o de Vilankulo, ao norte, e Funhalouro, a oeste. Tem dois postos administrativos: Massinga sede (localidades de Rovene, Lionzuane e Guma) e Chicomo (localidades de Malamba e Chicomo). Massinga é também o distrito mais populoso da província de Inhambane⁶.

Sobre o distrito de Massinga em particular encontraram-se três pesquisas: uma monografia agrícola do distrito feito no tempo colonial (Almeida, 1959), com uma boa catalogação dos diferentes tipos de solo segundo a sua capacidade de produção agrícola (principalmente algodão), e duas pesquisas feitas mais recentemente por pesquisadores moçambicanos: uma tese de licenciatura em geografia, da autoria de Maria Alfeu (2001), que aborda a influência da emigração no desenvolvimento sócio-económico deste distrito, e um estudo do impacto dos serviços distritais da extensão agrária para garantir a segurança alimentar da população, feito por Jordão Muvale (2005) e que conclui que tais serviços são muito fracos. Do ponto de vista etnográfico há duas obras sobre o povo vatshwa que oferecem também muita informação sobre Massinga: A tese de Mestrado de Alípio Siquisse (2006)⁷ e o livro do padre Francisco Lerma (2005). Também existem as duas edições dos perfis distritais de cada distrito de Moçambique (no caso de Massinga, o último foi feito em 2005 pelo Ministério da Administração Estatal).

Por outro lado, uma das cinco áreas da província de Inhambane seleccionadas para o estudo do CEA (1998) foi o norte de Morrumbene (Sitila) e o interior do distrito de Massinga (Chicomo). Precisamente, nos anexos deste estudo, coordenado por Ruth First, encontramos um quadro sobre a percentagem de trabalhadores do distrito de Massinga que foram para a África do Sul contratados pela WENELA (Witswatersrand Native Labour Association, órgão da Câmara das Minas que contra-

tava trabalhadores em Moçambique) no período de 1960-1976 (CEA, 1998, 214). Escolhemos os seguintes dados:

Anos	População activa masculina	Movimento migratório	Percentagem de migrantes
1960	23 602	4 846	20,00%
1970	32 311	5 656	17,00%
1975	38 846	4 178	11,00%
1976	40 153	607	2,00%

Não constam neste quadro os migrantes que ficaram em Lourenço Marques, Beira ou qualquer outra cidade moçambicana nem a migração clandestina⁸. Embora sempre tivesse existido, pode dizer-se que a emigração clandestina começou a ser especialmente importante a partir de 1971, quando o número de contratados em origem começou a diminuir enquanto a população total continuava a aumentar. Depois da independência, a clandestinidade tornou-se a opção principal, pois os emigrantes não deixaram de querer emigrar por causa da ruptura política entre os dois Estados após a independência de Moçambique. Porém, também é certo que, sendo a emigração um fenómeno tão estratégico para os interesses dos dois Estados, as mudanças nas relações entre eles afectaram bastante não só as possibilidades de migração mas também as maneiras de migrar. Portanto, qualquer análise do fenómeno da emigração tem de ter em conta as políticas dos estados em relação a ela.

A comparação destes dados demográficos com os recenseamentos mais actuais tem duas grandes dificuldades. Em primeiro lugar, os efeitos da guerra: tanto o número de mortos como os inúmeros deslocamentos internos de população modificaram muito as tendências demográficas. Em segundo lugar, o facto de o distrito de Massinga actual ser menor, pois o antigo posto administrativo de Funhalouro foi elevado à categoria de distrito em 1986.

Contudo, a pesquisa de Maria Alfeu (2001) oferece-nos dados que podem ajudar a ilustrar a situação actual da emigração. Tendo em conta que a população total do distrito de Massinga era, segundo o recenseamento de 1997, de 186.650 pessoas e 43.680 agregados familiares, o seu trabalho conclui que, sobre uma amostra de 380 agregados familiares, 33% (126) tinha, no momento da realização do inquérito, algum parente trabalhando na África do Sul.

En segundo lugar, neste trabalho também se constata que, nos primeiros seis meses do ano 2000, foram contratados, no distrito de Massinga, 1860 trabalhadores, para além dos emigrantes clandestinos. Embora Novembro e Dezembro tenham tendência para serem os meses com menos contratações (CEA, 1998, 213), se fizermos

uma estimativa de 3720 contratados (1 860 x 2) para o ano 2000 completo, obtemos ainda um valor bastante inferior aos 5656 do ano 1970 (máximo valor absoluto da série), para uma população activa masculina actual, em qualquer caso superior ao que houve no ano 1970, que foi de 32 311. De facto, segundo os dados do perfil distrital de Massinga, tirados também do censo de 1997, a população activa masculina (com 15 anos ou mais até 64 anos, e excluindo os que buscam emprego pela primeira vez), neste distrito, é de 36 354. A partir destes dados, pode pensar-se que a emigração clandestina e a migração interna continuam a ser hoje bastante mais numerosas do que a migração de contratados pelas minas em Massinga.

Embora se saiba que os dados expostos são muito precários do ponto de vista estatístico, há duas boas razões para os apresentar aqui: em primeiro lugar, com esta apresentação, contribuímos para a divulgação de pesquisas já realizadas e que talvez possam ser continuadas por outros investigadores muito mais preparados do que eu para a análise quantitativa de dados estatísticos. Em segundo lugar, toda a informação existente nas obras consultadas confirma a impressão durante o trabalho de campo no círculo de Quême na localidade Rovene, muito próximo do município de Massinga⁹: o número de casas de alvenaria e de carros indica que o estado de precariedade da agricultura no distrito não é devido à falta de dinheiro para investir mas à existência de outras prioridades por parte das pessoas que possuem uma certa capacidade de investimento. Foi assim que surgiu o interesse pelas prioridades de investimento da população local de Massinga.

Formas de investimento no círculo de Quême.

Durante o trabalho de campo no distrito de Massinga, foram identificados dois tipos de potenciais investidores moçambicanos: por um lado, o emigrante retornado e, por outro, o alto funcionário ou membro do partido Frelimo que, graças à sua posição no sector público, beneficia de vantagens nos seus investimentos privados. Nesta comunicação trata-se principalmente dos primeiros, por ser o grupo maioritário.

Segundo a nossa pesquisa em Quême, as prioridades dos emigrantes são as seguintes:

- 1) Construção de casas de alvenaria ou chapas de zinco, e depósitos de água de alvenaria;
- 2) Ritos e cerimónias:
 - 2.1) Casamento (lobolo e/ou pela igreja), tendo em conta que é comum um homem ter mais do que uma mulher.

- 2.2) Cerimónias para os mortos, seja por um membro da família recentemente falecido, seja por um membro falecido há algum tempo mas que, por alguma razão, ele próprio exigiu – ou alguém recomenda – realizar-se uma cerimónia.
- 3) Transporte: o investimento na compra de carros, principalmente pick-ups Isuzu, para fazerem transportes entre a estrada nacional e algum ponto do interior da província.
- 4) Compra de crias de animais (porcos, cabritos, vacas) para a sua reprodução e venda em pequena escala ou, no caso dos bois, alugar aos vizinhos.
- 5) Compra de terra – embora a Constituição diga o contrário – principalmente nas redondezas do recém-criado município de Massinga.

Pode constatar-se que a agricultura não aparece nesta listagem. Por outro lado, se olharmos para a perspectiva do Estado, comprovamos que nem a edição de 2005 do perfil do distrito de Massinga feito pelo Ministério da Administração Estatal (em parceria com a Consultoria de Desenvolvimento Métier), nem o Plano Estratégico do Desenvolvimento da Província de Inhambane, feito no ano 2000 pelo Governo da Província de Inhambane (com apoio do Projecto Desopol), tratam do fenómeno da emigração como um facto fulcral nas perspectivas do desenvolvimento do distrito e da província respectivamente. No plano estratégico fala-se da necessidade de participação e empoderamento da população e da necessidade de aumentar a produção agro-pecuária. No perfil distrital até se apresenta um quadro com a população activa do distrito: há 36354 homens e 60507 mulheres. Porém, nem o plano estratégico parece reconhecer que a emigração é precisamente um exemplo de procura de empoderamento dos homens do distrito, nem no perfil distrital se pergunta onde é que estão os homens que faltam.

Parece evidente, pois, que continua a existir uma grande distância entre a maneira de olhar e os objectivos económicos do governo (visão à escala nacional segundo o contexto económico internacional) e os objectivos da população (visão à escala local segundo o contexto da própria família). Esta distância dificulta uma estratégia de desenvolvimento comum entre o Estado e a população.

A seguir foi feito um aprofundamento em dois factores que podem ajudar a visibilizar melhor as estratégias e as prioridades de grande parte da população camponesa, e assim perceber que as prioridades dos emigrantes no uso das suas poupanças seguem uma estratégia que talvez esteja melhor adaptada às características do distrito, embora com certeza não contribua para lutar contra a pobreza segundo o plano do Estado. Os primeiros dois factores são a pluralidade de objectivos entre emigrantes e

migrantes. O segundo factor é a diferente maneira dos homens, das mulheres e do Estado perceberem a sua relação com a terra.

Diferenças de género e diferentes projectos de emigração.

A maioria da população de Massinga é da etnia tshwa, que tem um parentesco patrilinear e um sistema de habitação disperso e patrilocal, o que quer dizer que é a mulher que se vai deslocar para viver nas terras da família do marido. Estas características permitem perceber as relações entre a ligação com a terra e os deslocamentos de cada um dos dois géneros.

Tanto os homens como as mulheres do meio rural de Massinga são potenciais migrantes na procura de um futuro melhor. Os homens podem migrar para uma grande cidade moçambicana (no caso de Massinga principalmente, Maputo, mas também a Beira) ou emigrar para a África do Sul. Podem emigrar solteiros ou casados mas, se emigram para a África do Sul, fazem-no sempre sozinhos, e geralmente com vontade de regressar ao local de origem para casar e construir uma casa (de alvenaria ou de chapas de zinco, segundo o nível de sucesso¹⁰). Por outro lado, os homens que migram para Maputo ou para a Beira têm uma vontade maior de fixar residência na cidade, e só regressar de visita, principalmente quando há cerimónias importantes. Quanto mais anos se passam, em geral, mais difícil é, para eles, visitar a sua aldeia de origem, pois consideram como um grande incómodo as condições de vida do mato. Os filhos nascidos nas cidades ficam ainda mais afastados do meio rural. Assim, a migração no interior de Moçambique segue uma dinâmica diferente e que não será tratada aqui, pois o tema é a emigração para a África do Sul.

As mulheres, por sua vez, quando ainda solteiras, podem migrar para a capital da província para ajudar em casa de algum parente que aí mora, ou para trabalhar no serviço doméstico na casa de algum conhecido. Onde não há escola primária completa, um outro motivo de deslocamento ou migração pode ser a vontade de continuar os estudos, objectivo geralmente compatível com o de ajudar em casa de algum parente. O casamento também pode justificar a migração feminina em dois casos: quando as terras do marido são longe da terra de origem da esposa (assim ela não poderá manter muita relação com a sua própria família) ou quando os dois migram conjuntamente para a cidade. Muito dificilmente as mulheres migram sozinhas para Maputo ou para a Beira.

A diferente relação com a terra segundo o género

A migração masculina implica a sua ausência do núcleo de residência familiar durante períodos de tempo de, no mínimo, onze meses, pois os emigrantes contra-

tados regressam todos os anos durante as férias. Esta distância entre os dois membros do casal sublinha ainda mais o sistema de divisão sexual do trabalho, característico das populações rurais africanas em geral, e de Moçambique em particular (Waterhouse and Vijfhuizen, 2001).

Todo o ciclo da produção agrícola, desde semear até guardar a colheita no celeiro, é da esponsabilidade das mulheres, que também são responsáveis por cozinhar todos os dias. Toda a alimentação diária da população rural depende, assim, do trabalho das mulheres. As jovens e solteiras que não tiveram a possibilidade de ir para o meio urbano, e que representam a maioria, ficam na casa paterna para ajudar nas tarefas agrícolas e domésticas até alguém as procurar para casar.

É normal que a mulher aceite viver numa casa, no quintal da família do pretendente sem se casar oficialmente, sobretudo se ele tem um emprego diferente do trabalho agrícola, ou é alguém que pretende emigrar para a África do Sul, pois nos dois casos considera-se que é uma boa opção para ela. É normal, portanto, que o homem emigre pela primeira vez, deixando já a mulher a viver nas suas terras, numa casa feita com materiais locais. A expectativa comum do futuro casal é que o homem vai regressar para casar e construir uma casa melhor. O local onde vai ser construída esta primeira casa depende das terras disponíveis pela família do homem e também da necessidade de a sogra ser ajudada pela nora nas tarefas domésticas. Normalmente, os sogros gostam de ter uma nora no seu agregado familiar. Mas se já houver uma outra nora a morar com eles, as seguintes podem morar mais longe. Em qualquer caso, a família do marido deve indicar a cada nora a machamba que vai cultivar.

Em geral, as mulheres consideram o casamento como o acesso a um estatuto social superior. Ficar solteira é considerada a pior opção, por isso, muitas aceitam maridos que não têm emprego, ou aceitam serem a segunda ou a terceira mulher de um homem com boas condições económicas. O principal conflito entre as famílias do homem e da mulher é geralmente por causa dos filhos, pois até ao momento em que o homem case de maneira tradicional, com a celebração da cerimónia do lobolo, os filhos pertencem à família da mulher. Também há problemas quando o homem se casa com uma segunda mulher sem consultar a primeira (porque, quando esta é consultada, pode propor a sua irmã mais nova como segunda esposa). Outra fonte de problema ocorre quando os homens engravidam mulheres solteiras e depois não querem casar-se com elas. O casamento no registo civil não é frequente em Quêmen em geral nas áreas rurais.

Em qualquer caso, sempre há um facto estrutural: todos os agregados baseiam a sua capacidade de comer diariamente no trabalho de um conjunto de mulheres

composto por esposa(s), filha(s) e nora(s) em diferentes proporções. Essas mulheres trabalham uma terra que sempre pertenceu aos homens, por isso, muitas viúvas voltam a viver na terra da sua família, dos seus irmãos, para passar aí a sua velhice. Porém, quando a mulher fica à vontade com a família do seu falecido marido, algum irmão deste pode casar-se com ela¹¹, e ela continua a viver nessas terras.

O ideal de abundância partilhado pelos homens e pelas mulheres do meio rural

Para além desta estrutura social que desenha as relações entre homens e mulheres e define as diferentes tarefas de cada um, também existe o que podemos chamar “um ideal de abundância” (entendendo abundância como sinónimo de bem-estar) partilhado entre os dois géneros. Este ideal ajuda a explicar que a terra não é, nem para os homens nem para as mulheres, um lugar de investimento das poupanças trazidas pelos homens emigrantes. Este ideal de abundância concretiza-se em ter muitos filhos e construir uma casa grande, de alvenaria se possível, com depósito para recolher a água da chuva ao lado. Este ideal orienta as acções dos camponeses emigrantes da mesma maneira, por exemplo, que o ideal de desenvolvimento económico orienta as acções do Estado.

A mulher trabalha a terra, inicialmente com a ajuda dos próprios filhos e filhas. Quando os seus filhos se casam trazem as suas mulheres para casa, pois podem ajudar a sogra nas tarefas mais pesadas, e nascerão netos (que só serão da casa depois de ter sido entregue o lobolo à família da mulher). Quando as filhas forem adultas casarão, e a família vai poder ampliar a sua rede familiar¹². Assim, do ponto de vista da mulher que mora no meio rural, ter muitos filhos e filhas é uma segurança para ter no futuro uma velhice tranquila e respeitável.

Do ponto de vista do homem, habituado a aportar produtos não agrícolas (antigamente as suas tarefas eram a caça, a pastorícia, a pesca, etc), a emigração é, desde antes da conquista portuguesa, uma maneira de libertar-se de um meio rural muito hierarquizado em benefício dos mais velhos. Se tiver sucesso na sua migração, o jovem poderá voltar com dinheiro para construir a sua casa¹³, e para fazer todas aquelas coisas que considera importantes, que foram apresentadas na listagem anterior.

Para o homem que mora no meio rural, ter muito dinheiro sem ter uma casa própria e muitos filhos para assegurar o futuro da linhagem perde todo o seu sentido. De igual maneira, para uma mulher, ter de trabalhar muito tempo na casa dos pais, sem marido e sem filhos próprios, perde todo o seu sentido, pois vai ter que trabalhar de igual forma e... quem vai cuidar dela no futuro?

De facto, pode dizer-se que, graças à emigração, as funções de ambos os géneros são complementares¹⁴, pois marido e mulher trabalham os dois para atingir o objetivo comum: o ideal de abundância próprio do meio rural.

Assim, a prática da poliginia (um homem casado com várias mulheres) faz sentido para homens e mulheres que partilham o ideal de abundância característico do meio rural. Um emigrante com sucesso geralmente não tem problemas para que a primeira mulher aceite a presença de uma segunda mulher, sempre que a segunda mulher aceite que há uma relação hierárquica entre as duas, e que a segunda deve obediência à primeira. É por isso que, com frequência, a mulher propõe ao marido que, se este quer uma segunda mulher, se case com uma das suas irmãs mais novas ou com uma filha de um irmão dela: com qualquer das duas garante-se uma maior ligação com a sua própria família, e também se garante uma relação hierárquica com a esposa mais nova muito mais fluida e sem problemas do que com uma moça que a primeira esposa não conhece¹⁵. Com duas mulheres duplica-se tanto a descendência como a capacidade de trabalho da terra. Por outro lado, o homem deve assumir a construção de uma nova casa para a segunda mulher, geralmente mais pequena e não muito longe da casa principal.

É importante sublinhar que, no meio urbano, este ideal de abundância já não serve, pois o acesso à terra é muito mais pequeno e, quanto mais filhos há, mais necessário se torna comprar comida. Tanto os homens como as mulheres casados(as) ou solteiros(as) têm de mudar de estratégia quando decidem migrar para o meio urbano. Nesta perspectiva, pode dizer-se que, se as mulheres solteiras urbanas solicitam mais abortos do que as mulheres solteiras rurais, não é só porque nas cidades há mais serviços de saúde, também é porque no campo a gravidez é sempre bem-vinda¹⁶.

Finalmente, é preciso lembrar que o facto de partilhar um mesmo ideal de abundância não quer dizer que não haja conflitos quando as coisas não saem bem, pois nem todos os emigrantes conseguem ter sucesso, nem todas as mulheres ficam contentes com um marido que não consegue satisfazer tudo o que prometera no momento em que as foram procurar. Casos de ciúmes, invejas, bebedeiras e desrespeito entre homens e mulheres são também normais no meio rural.

A perspectiva do Estado sobre a terra: produtivismo e desenvolvimento rural

Se as mulheres partilham com os homens um ideal de abundância, poderia dizer-se que as mulheres partilham com o Estado a preocupação pela agricultura. Porém, estes dois actores divergem muito na maneria de entender a produção agrícola e a sua relação com a terra.

O Estado olha para a terra principalmente como um meio de produção, e os seus programas de desenvolvimento económico são sempre baseados na necessidade de aumentar a produção agrícola até conseguir integrar cada vez mais território e trabalhadores nos grandes mercados nacionais e internacionais. Mas, para conseguir esta meta, precisa-se de investimento em tecnologia para aumentar a produtividade. O Estado gostaria que não só os esforços das ONG fossem nesta direcção, mas também os dos investidores locais. Os apelos à dita revolução enquadram-se neste desejo do Estado. Mas, no caso do distrito de Massinga, o Estado não conseguiu mobilizar os investidores nesta direcção. Dentre os investidores locais, os emigrantes regressados da África do Sul não investem na melhoria da produtividade da agricultura. Podem comprar, sim, pequenos aparelhos como carretas e moinhos para reduzir o volume de trabalho, podem construir depósitos de água para assegurar a acessibilidade da mesma, mas nenhum dos dois géneros quer estas melhorias para incrementar a produtividade nas suas machambas.

De facto, o modelo de exploração da terra próprio do ideal de abundância da população rural segue uma estratégia contrária ao aumento da produtividade: a procura do máximo número de filhos e do máximo número de esposas quer dizer, de facto, o aumento da produção pelo aumento do número de braços a trabalhar. Os agregados familiares mais numerosos conseguem produzir o suficiente para o auto-consumo e encher algum celeiro de reserva, mais ou menos dependendo da qualidade das terras ao seu dispor.

Como é que as mulheres conseguem dinheiro, então, enquanto os seus maridos estão ausentes? Em Quême, o que se vende para conseguir algum dinheiro não é a produção agrícola, senão a produção de coisas que não precisam de muito trabalho porque crescem sozinhas: cocos e animais (galinhas, porcos e cabritos) principalmente. Também esteiras e outras peças de artesanato feitas de madeira. Mas o que realmente dá lucro é o transporte de produtos necessários na vida quotidiana de uma área para outra (madeira para a construção, lenha e carvão do campo para a cidade, e produtos das lojas da cidade para o campo). Por isso, os emigrantes e demais pessoas abastadas têm na compra de carro¹⁷ uma prioridade muito maior do que o investimento na agricultura, isto para além de que o trabalho de conduzir um carro é considerado mais prestigioso para um homem do que trabalhar a terra, que é próprio de mulheres.

As mulheres concordam com esta estratégia dos homens. Por um lado, são conscientes de que o lucro necessário para atingir o ideal de abundância (uma casa grande e bonita onde viver) não vai conseguir-se pelo trabalho agrícola, nem sequer nas terras mais férteis ao redor das lagoas que há perto da estrada principal. Por outro lado, talvez

também suspeitem de que uma mecanização do campo possa supor a entrada de trabalho assalariado masculino e a perda do controle da produção da terra pelas mulheres, mas sem deixarem de ter elas a obrigação de alimentar diariamente a população – como aconteceu no tempo do cultivo forçado do algodão.

Em conclusão, actualmente, tanto a estrutura social como a dinâmica dos mercados locais penalizam a alta produção agrícola e valorizam a capacidade de transportar produtos com muita demanda de um lugar para outro. Existe uma certa acumulação de lucro para os proprietários dos carros (em Quême conheci alguns transportadores que tinham entre 2 e 4 carros pickups Isuzu¹⁸), até ao ponto de, no ano 2008, se ter criado uma organização de transportadores locais de Massinga. Esta acumulação não está registada nem prevista nos relatórios que descrevem as potencialidades económicas do distrito e, portanto, não há programa para aproveitar este dinamismo económico para melhorar a regulação dos pequenos mercados locais, o que seria uma outra maneira, talvez mais eficaz, de trabalhar pela segurança alimentar de toda a população¹⁹.

Terra e simbolismo: ritos, identidade e bem-estar

Se acabássemos por aqui a nossa explicação, pareceria que a terra é simplesmente um meio de produção. Mas não é assim: a terra é também um símbolo central na organização das sociedades humanas em geral, e africanas em particular. A terra é o lugar onde descansam os ancestrais, sendo a campa de cada linhagem um dos lugares mais importantes do património de qualquer linhagem. Outro lugar importante é o altar onde o chefe da família pode mediar com os próprios mortos. Entre os tshwa de Massinga este altar é uma árvore do quintal do chefe da linhagem.

Assim, se o controlo do ciclo produtivo da terra é das mulheres, o controlo simbólico da terra pertence aos homens. Como nas sociedades rurais vigora um sistema de conhecimento baseado numa lógica de causa-efeito diferente da lógica científica, o controlo simbólico feito através de rituais é muito importante para manter a hierarquia entre os mais velhos²⁰ e os mais novos e também para manter boas relações entre os vivos e os mortos de uma mesma linhagem.

Para além dos ritos destinados aos mortos, os chefes da terra podem fazer também ritos para propiciar a chuva em tempo de seca, ou para garantir uma boa colheita. De novo, a fertilidade da terra considera-se uma questão que tem que ver com uma boa comunicação com os antepassados dos chefes da terra. Os conhecimentos agronómicos não fazem mal, mas o principal é um bom equilíbrio com os espíritos²¹.

O que queremos sublinhar é que toda a pessoa nascida no campo fica ligada à terra onde nasceu, onde ficam os lugares onde são realizados os rituais da sua família para

honrar e comunicar com os seus mortos. Em condições normais, toda a pessoa tem de procurar manter contacto com estes rituais, se não quer ser vítima da doença ou do azar. Sempre que houver alguma cerimónia na família é muito recomendável assistir, embora seja com atraso, para não ter problemas depois com os espíritos dos mortos.

A migração para a África do Sul e o contacto que supõe com uma sociedade industrial tem modernizado muitos hábitos quotidianos dos emigrantes rurais (na fala, no vestir, nas ferramentas, etc.), mas não quer isto dizer que tenham abandonado o seu sistema de conhecimento prévio a estas mudanças. De facto, a emigração para a África do Sul, com os riscos e os perigos que implica, tem acrescentado ainda mais as práticas de protecção contra os maus espíritos, demonstrando mais uma vez que a crença nos espíritos e a prática de bruxaria não são incompatíveis com a vida moderna (Granjo, 2006 e 2008). Também a guerra tem revalorizado rituais e práticas de purificação muito procuradas para recuperar, na medida do possível, a normalidade e a paz (Homwana, 2002; Cabral, 2009). Existe uma modernização social que não segue os postulados da ciência em geral, nem os princípios da ciência económica.

Neste contexto epistemológico, ter muitos filhos significa ter boa saúde, no sentido de não ter problemas com os espíritos. Ter sucesso na vida também é sinal de boas relações com os ancestrais. Regressar à terra de origem e construir ali uma casa grande na terra da família onde descansam os antepassados é uma boa maneira de mostrar a potência social e espiritual da própria família.

Assim, a terra ocupa um lugar central na estrutura de poder e autoridade local, mais pela sua função simbólica e identitária do que pela sua função produtiva. De facto, a função produtiva é garantida pela função simbólica. Através de casas, depósitos e cerimónias para os falecidos, os emigrantes investem muito na sua terra, mas não na agricultura. A sua maneira de procurar a segurança alimentar e o lucro segue outros caminhos.

Conclusão

Desde a segunda metade do século XIX até hoje o fenómeno da emigração para a África do Sul tem estado no centro do debate sobre o desenvolvimento rural. A emigração supõe a possibilidade de acesso a um salário muito superior ao dinheiro ganho pela venda da produção agrícola, por isso os emigrantes têm sido uma fonte de entrada de dinheiro em Moçambique. Desde o início, os Estados e os emigrantes têm tido maneiras diferentes de entender o desenvolvimento e o bem-estar, o que significou o afastamento dos seus objectivos. Os objectivos dos camponeses emigrantes têm ficado escondidos atrás das grandes narrativas ideológicas, que têm sido reproduzi-

zidas e difundidas pelos Estados segundo o seu lugar ideológico no mundo em cada momento histórico.

A emigração tem introduzido muitas mudanças na vida dos camponeses (novos hábitos, novos produtos e novas religiões) mas também tem consolidado algumas formas de agir e pensar vindas do passado. Assim, os ritos e cerimónias de diferentes tipos continuam a ser uma despesa importante da população rural.

A partir da análise das prioridades dos emigrantes do meio rural de Massinga na utilização, na terra de origem, do dinheiro ganho na África do Sul, temos tentado mostrar uma realidade habitualmente invisível nos discursos de desenvolvimento, e a partir da qual se pode afirmar que o problema da precariedade da agricultura em Massinga não é a falta de crédito, nem a a ignorância ou a falta de informação. Os emigrantes, quando regressam, sabem que há opções de negócio muito melhores do que a agricultura. Porém, esta competência na escolha da melhor opção de negócio não implica que todas as decisões sejam feitas segundo a lógica da economia moderna. As mulheres, pelo seu lado, preferem ter uma casa grande e um depósito de água e continuar a trabalhar a terra como sempre.

Assim, o abandono da agricultura a uma prática de baixa produtividade é uma opção consciente e razoável dentro do ideal de bem-estar partilhado pelos homens e pelas mulheres.

Portanto, qualquer programa sobre o desenvolvimento rural tem de ter em conta as estratégias e escolhas feitas já por muitas gerações de emigrantes. Da análise destas estratégias tiram-se duas conclusões importantes. A primeira é que a ideia de desenvolvimento baseado nos conceitos de riqueza e pobreza, próprio do capitalismo industrial, não concorda com o ideal de abundância dos migrantes rurais que saem de Massinga para a África do Sul. A segunda é que a modernização das sociedades não é uma questão de tudo ou nada, senão que cada sociedade integra coisas novas e mantém outras mais antigas segundo a sua ideia de bem-estar ou abundância.

O discurso de desenvolvimento, promovido de cima para baixo, sobrepõe-se às realidades locais simplificando a sua pluralidade e inviabilizando as suas escolhas, as suas preocupações e os seus conflitos. Não é o objectivo de romantizar as práticas das populações rurais, como muitas vezes se tem feito, pois todos sabem que muitas das suas escolhas não são sustentáveis a longo prazo. Além do mais, os que conseguem atingir o ideal de abundância não deixam de ser uma minoria em relação ao total. Portanto, há coisas que, para o bem de todos, devem mudar.

Mas também é verdade que muitas ideias e projectos de desenvolvimento rural ainda consideram a população rural como um actor passivo e ignorante. Um Estado

democrático, legítimo representante da população na esfera internacional, não pode continuar com a mesma atitude dos estados autoritários que o precederam. Pelo contrário, tem de fazer um esforço para melhor compreender as realidades da população que ele representa e ser capaz de reduzir a distância que o separa dela, adaptando os discursos gerais às realidades locais. O desafio não é fácil, mas uma primeira fase é aceitar que não é com discursos e projectos que inviabilizam os projectos dos próprios cidadãos que se vai conseguir um desenvolvimento enraizado e sustentável. As pessoas são a razão de ser dos Estados e do desenvolvimento e é preciso que os dois trabalhem para elas, e não o contrário.

Notas

- ¹ Agradeço à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) a concessão de uma bolsa de pós-doutoramento (2006-2009). A pesquisa aqui apresentada enquadra-se dentro do programa de trabalho dessa bolsa.
- ² Nos relatórios feitos entre 1895 e 1910 por António Ennes, Mouzinho de Albuquerque e Alfredo Augusto Freire de Andrade (que ocuparam os cargos principais da administração colonial naquela altura), esta questão aparece sempre como pano de fundo. De facto, podem ser lidos como um grande debate sobre a melhor estratégia para fazer da emigração um fenómeno positivo para a empresa colonial portuguesa.
- ³ Uma boa maneira de identificar estas continuidades é comparar os livros sobre emigração que escreveu António Rita Ferreira (1963) e a obra do Centro de Estudos Africanos da UEM coordenada por Ruth First (1977), pois são livros que, além de oferecerem bons dados, são também muito representativos do enquadramento teórico dominante no tempo em que foram escritos. Os trabalhos mais recentes de Covane (2001) e Lubkemann (2004) também permitem identificar as continuidades antes e depois da independência.
- ⁴ ONGs internacionais financiadas muitas vezes com dinheiro público dos estados desenvolvidos.
- ⁵ Alguns autores moçambicanos já se têm debruçado sobre esta perspectiva que pretende pôr em destaque a agência económica das populações rurais – muitas vezes esquecida e até combatida pelo Estado. Como exemplos, podemos citar o livro de José Negrão *Cem anos de economia da família rural africana* (2001), o artigo de João Paulo Borges Coelho “Estado, comunidades e calamidades naturais no Moçambique rural” (2004) e o livro de Yusuf Adam Escapar aos dentes do crocodrilo e cair na boca do leopardo (2006). Embora nenhum deles tenha focado a temática das migrações, os seus trabalhos foram uma ajuda para a minha pesquisa.
- ⁶ Sem contar com os municípios de Inhambane sede e Maxixe.
- ⁷ A sua tese de licenciatura também trata dos vatshwa, mas não foi possível encontrá-la na biblioteca da Universidade Pedagógica.
- ⁸ Luis António Covane tem um artigo dedicado à emigração clandestina entre os anos 1897-1913 (1991).
- ⁹ As ambiguidades entre a Administração do Estado e a estrutura do partido Frelimo nos níveis mais baixos da administração distrital já foram tratadas num outro artigo (Farré, 2008).
- ¹⁰ A maior proporção de casas de chapas de zinco ilustra também a perda de capacidade de compra do emigrante em relação ao período final do colonialismo.
- ¹¹ Esta prática, chamada levirato (casamento da viúva com um irmão do falecido) é independente do rito de purificação das viúvas que se realiza quase sempre nas áreas rurais.
- ¹² Às vezes o lobolo serve para unir mais duas linhagens (ou famílias), mas nem sempre é assim, pois às vezes as linhagens afastam-se umas das outras por causa do lobolo. A capacidade diplomática da mulher, que é elo de ligação entre as duas famílias, é uma ajuda importante nestes casos.

- ¹³ Cada filho quer construir a sua própria casa, embora o pai tenha já construído uma muito grande. Apesar de existirem ligações de parentesco muito fortes, existe também um grande desejo de individualização.
- ¹⁴ “Mulher precisa de homem e homem precisa de mulher” é a frase característica que se repete nas entrevistas tanto a homens como a mulheres.
- ¹⁵ Esta opção é comum sempre que haja boas relações entre as duas linhagens.
- ¹⁶ Além do mais, no meio rural, se um homem engravida uma mulher antes de se casar com ela, tem de pagar uma compensação ou “multa”.
- ¹⁷ O assunto dos carros em Massinga é um assunto delicado: pois o mercado de carros é muito dinâmico e há muitos carros com matrícula sul-africana que se compram a um preço que faz suspeitar que sejam roubados. Contudo, não deixa de ser verdade que há pessoas que compraram o seu carro legalmente na África do Sul.
- ¹⁸ Segundo parece, a melhor tracção das “Isuzu” em relação às “Toyota” permite conduzir pelos areais.
- ¹⁹ Será que a invisibilidade desta riqueza nos documentos oficiais pode ter alguma relação com a sua possível origem nas redes criminosas? Eis uma pergunta interessante.
- ²⁰ Mais velhos que, no passado, talvez tenham sido jovens emigrantes.
- ²¹ Esta temática é muito complexa. Para aprofundar a nível geral, pode-se consultar as obras de Feliciano (1998) e Homwana (2002). Para o âmbito tshwa em particular, pode-se consultar (Helgesson, 1971; Helgesson, 2002) e Farré (2008).

Referências

- ADAM, Yusuf. 2006. *Escapar aos dentes do crocodilo e cair na boca do leopardo. Trajectória do Moçambique pós-colonial*. Promédia: Maputo
- ALFEU, Maria. 2001. *Influência da emigração para a África do Sul no desenvolvimento sócio-económico e nas características demográficas do distrito de Massinga*. Tese de Licenciatura inédita. Departamento de Geografia da U.E.M.
- ALMEIDA, A. A. de. 1959. “Monografia agrícola de Massinga (Posto-Sede)”. *Memórias da Junta de Investigações do Ultramar* n.º 10 (segunda série). Lisboa.
- BORGES COELHO, J. P. 2004. “Estado, comunidades e calamidades naturais no Moçambique rural.” In SOUSA SANTOS, B. and CRUZ E SILVA, T. orgs. 2004. *Moçambique e a reinvenção da emancipação social*. Centro de Formação Jurídica e Judiciária: Maputo. (pp. 49-76)
- BORGES COELHO, J. P. 1993. *Protected Villages and Communal Resettlement Policies, Development and War*. PhD Thesis: University of Bradford.
- BOWEN, M. L. 2000. *The State against de Peasantry. Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique*. University Press of Virginia: Charlottesville and London.
- CABRAL, Ilundi. 2009 [no prelo]. “Rito e reconciliação. A cultura como mediadora da experiência da guerra em Moçambique”, Fundación CIDOB, *Revista Afers* n.º 87. Barcelona. (consultável em www.cidob.org)
- CASAL, A. Y. 1991. “Discurso socialista e camponenses africanos: legitimação política-ideológica da socialização rural em Mozambique (Frelimo 1965-1984).” *Revista Internacional de Estudos Africanos* n.º 14-15. Lisboa. pp. 35-76.
- CASAL, A. Y. 1989. “A crise da produção familiar e as aldeias comunais em Moçambique”. *Revista Internacional de Estudos Africanos* n.º 8-9. Lisboa. (pp. 157-191)
- CEA-UEM. 1998 [1977]. *O Mineiro Moçambicano: Um Estudo sobre a Exportação de mão de obra em Inhambane*. Editado pelo CEA-UEM com o patrocínio do V Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais e a Fundação Ford. Maputo.
- COVANE, Luis António. 2001. *O trabalho migratório e a agricultura no sul de Moçambique (1920-1992)*. Promédia, Identidades: Maputo.

- COVANE, Luis António. 1991. "Clandestine migration of Mozambican workers to the mines and plantations of South Africa, 1897-1913." In Département d'Histoire de l'Université de Burundi. *Histoire Sociale de l'Afrique de l'Est (XIXe-XXe siècle)*. Karthala: Paris. (pp. 287-284).
- COVANE, Luis António. 1989. "As relações económicas entre Moçambique e a África do Sul 1850-1964. Acordos e regulamentos principais." Arquivo Histórico de Moçambique. *Estudos* n.º 6. Maputo.
- CRAVINHO, J. 1998. "Frelimo and the Politics of Agricultural Marketing in Mozambique". *Journal of Southern African Studies*, vol. 24. n.º 1 (pp. 93-112).
- DINERMAN, Alice. 1999. "O surgimento dos antigos régulos como 'chefes de produção' na província de Nampula (1975-1987)". *Estudos Moçambicanos*, n.º 17, CEA-UEM: Maputo. (pp. 95-256)
- FARRÉ, Albert. 2008. "Vínculos de sangue e estruturas de papel: ritos e território em Quême (Inhambane)." *Análise Social* 187, vol. LXIII (2.º). Lisboa. (pp.393-418).
- FELICIANO, José F.1998 [1989]. "Antropologia económica dos Thonga do sul de Moçambique." Arquivo Histórico de Moçambique. *Estudos* 12. Maputo.
- Governo da Província de Inhambane. 2000. *Plano Estratégico do Desenvolvimento da Província de Inhambane. Visão e Estratégia para o Desenvolvimento da Província. Inhambane. Inhambane.*
- GRANJO, Paulo. 2008. "Dragões, régulos e fábricas: espíritos, e racionalidade tecnológica na indústria moçambicana." *Análise social* 187, vol. XLIII. Lisboa. (pp. 223-249)
- GRANJO, Paulo. 2006. "Back-home. Post-war cleansing ritual in Moçambique". In NICOLINI, B. ed. *Magical Practices, Witchcraft and Warfare in the African Continent (XIX-XX Centuries)*. Mellen Press: Lampeter
- HELGESSION, A. 2002. *Church, State and People in Southern Mozambique*. Studia Missionalia Uppsaliensia: Uppsala.
- HELGESSION, A. 1971. *The Tshwa response to Christianity. A study of the religious and cultural impact of Protestant Christianity on the Tshwa of Southern Mozambique*. Dissertation submitted to the Faculty of Arts of The University of Witwatersrand in fulfillment of the requirements for the degree of Masters of Arts. (Arquivo Histórico de Moçambique: cota C551j)
- HOMWANA, Alcinda. 2002. *Espíritos vivos, tradições modernas. Possessão de espíritos e reintegração social pós-guerra no sul de Moçambique*. Promédia. Identidades: Maputo.

- ISAACMAN, A. 1987. “Régulos, diferenciação social e protesto rural. O regime do cultivo forçado do algodão em Moçambique 1938-1961”. *Revista Internacional de Estudos Africanos* 6/7. Lisboa (pp. 27-82)
- LERMA, Francisco. 2005. *El pueblo vatshwa de Mozambique. El ciclo vital y los valores culturales*. Editorial Laborum: Múrcia.
- LOFORTE, Ana. 1990. “A apropriação dos rendimentos dos trabalhadores migrantes de Inhambane no início do século”. *Arquivo. Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique* n.º 8. Maputo (pp. 171-186).
- LUBKEMANN, S. C. 2004. “Reduzir o colonialismo á sua real dimensão: a migração internacional entre os moçambicanos do Centro-Sul, 1990-1999”. In Clara CARVALLHO e João da Pina CABRAL, orgs. *A persistência da História. Passado e Contemporaneidade em África*. ICS: Lisboa. (pp. 253-292).
- NEGRÃO, José. 2001. *Cem anos de economia da família rural africana*. Promédia. Identidades: Maputo
- Ministério de Administração Estatal. 2005. *Perfil do Distrito de Massinga*. Província de Inhambane. Maputo.
- MUVALE, Jordão. 2005. “O não exemplo da extensão agrária e a segurança alimentar em Massinga”. In Benigna ZIMBA e José CASTIANO, coord. *As ciências sociais na Luta contra a Pobreza em Moçambique*. Filsom entertainment: Maputo. (pp. 155-177)
- O’LAUGHLIN, Bridget. 2000. “Class and the Customary: The Ambiguous Legacy of the Indigenato in Mozambique”. *African Affairs* n.º 99. London. (pp. 5-42)
- RITA FERREIRA, António. 1963. “O movimento migratório de trabalhadores entre Moçambique e a África do Sul”. Junta de Investigações do Ultramar. Centro de Estudos Políticos e Sociais. *Estudos de Ciências Políticas e Sociais* n.º 67: Lisboa.
- SIQUISSE, Alípio. 2006. *Estudos de elementos sócio-culturais e económicos dos vatshwa em Inhambane. (Um Subsídio Etno-Histórico para o Ensino Básico)*. Tese de Mestrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em Convénio com a Universidade Pedagógica. Documento inédito: consultável na Biblioteca da Universidade Pedagógica.
- WATERHOUSE, Rachel and VIJFHUIZEN, Carin, dirs. 2001. *Estratégias das mulheres, proveito dos homens. Género, terra e recursos naturais em diferentes contextos rurais em Moçambique*. Núcleo de Estudos da Terra-UEM. Faculdade de Agro- nomia e Engenharia Forestal-UEM. Action Aid Moçambique: Maputo.

Os nossos agradecimentos especiais ao CMI da Noruega, que financiou o trabalho de campo em Gorongosa em Fevereiro de 2009, no âmbito de um projecto de pesquisa que abrangeu igualmente os distritos de Monapo e Zavala. Agradecemos, particularmente, a Aslak Orre por ter comentado o primeiro esboço deste artigo.

No final do artigo está incluída uma lista das abreviaturas.

O trabalho de campo foi realizado em Julho de 2008 e em Fevereiro de 2009.

É importante referir que, até meados dos anos 1980, a base mais importante da Renamo situava-se na localidade da Casa Banana, posto administrativo do Vunduzi, distrito de Gorongosa.

Entrevista com João Fundisse, membro da OJM, Vunduzi, 25 de Fevereiro de 2009.

Entrevista com Moisés Massua, antigo combatente e beneficiário do OIIL, Vunduzi, 25 de Fevereiro de 2009.

Em Gorongosa, a progressão da Frelimo a nível local é também visível pela quantidade de bandeiras do partido em zonas outrora sob o controlo da Renamo. A título de exemplo, ao longo da estrada que liga a vila de Gorongosa e o posto administrativo de Vunduzi (uma distância de cerca de 30 km) pode contar-se 6 bandeiras da Frelimo contra apenas 2 da Renamo.

Entrevista com Marichera Gemusse, secretário de célula da FRELIMO e beneficiário do OIIL, Muche, Vunduzi, 26 de Fevereiro de 2009.

Entrevista com Bernado Víctor, Chefe da equipa técnica distrital, Vila de Gorongosa, 23/02/09.

Em Gorongosa, por exemplo, o antigo 1º Secretário distrital, embora não sendo membro, participava em algumas sessões do conselho local distrital, a convite do administrador. Numa visita que efectuámos, em Junho de 2007, ao conselho local do posto administrativo de Chiulu, distrito de Malema, constatámos que o secretário da Frelimo ao nível do posto administrativo era membro do conselho local, na sua qualidade de convidado do chefe do posto administrativo.

Entrevista colectiva com membros do conselho local do posto administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 3 de Julho de 2008.

A imprensa está cheia de notícias sobre o mau uso dos 7 milhões.

Entrevista com Moreze Joaquim Causande, ex-director dos serviços de actividades económicas de Gorongosa, Vila de Gorongosa, 24 de Fevereiro de 2009.

Em Julho de 2007 visitámos um dos distritos da província do Niassa, onde, informalmente, o administrador local confirmou-nos que parte dos 7 milhões que recebeu tinha sido usada para a reabilitação da sede distrital do partido Frelimo. O

distrito tinha sido abrangido pela visita de Armando Guebuza no âmbito das suas presidências abertas. No dizer do administrador, quando o Presidente da República visitou o distrito, gostou de ter visto a sede do partido Frelimo em muito bom estado após as obras de reabilitação. É importante referir que o administrador informou o Presidente Armando Guebuza que a reabilitação da sede do partido beneficiou dos fundos dos 7 milhões.

Entrevista com o administrador do distrito de Metarica, Metarica, 14 de Julho de 2007.

Numa visita ao distrito de Mueda, Cabo Delgado, em Outubro de 2008, durante a sessão extraordinária do conselho local, onde nos foi apresentado o relatório de execução do OIIL, disseram-nos que foram criados mais de 1 000 postos de emprego. Quando procurámos saber de que tipo de postos de trabalho se tratava, ninguém soube dizer se eram postos sazonais ou fixos.

Visitámos uma banca de venda de produtos de primeira necessidade no posto administrativo de Vunduzi, em Gorongosa. Entre os produtos, havia bolachas, doces, coca-cola, cerveja, bebidas secas, etc.

Ver PESOD de 2007 do distrito de Gorongosa.

Entrevista com António da Costa, posto administrativo de Vunduzi, Gorongosa, 25 de Fevereiro de 2009.

Para evitar a confusão entre a referência ao discurso como categoria geral e estes discursos específicos, passamos a referi-los, daqui em diante, como intervenções ou textos.

O uso deste tipo de expressão de inspiração papal, que aparece por duas vezes nos textos aqui analisados, pode ser atribuído ao gosto pelo formalismo e grandiloquência que são característicos de um sector da intelectualidade moçambicana.

Referimo-nos aqui à noção de campo desenvolvida por Pierre Bourdieu (1984) como espaço estruturado de posições onde os agentes sociais estabelecem relações de força em função dos seus interesses específicos, mas aceitando um conjunto de interesses comuns fundamentais. Neste sentido, o entendimento do discurso político só é possível quando este é contextualizado e referido aos discursos anteriores, aos discursos dos outros agentes políticos e às estruturas socio-culturais e políticas em que os vários agentes actuam (Gjerstad 2007).

Como defende van Dijk (2002), a relevância do estudo do discurso político depende da capacidade de o relacionar com as propriedades das estruturas e processos políticos em que se inscreve.

Como marcos dessa hegemonia, podemos apontar o II Congresso (1968) e, sobretudo, a reorganização da direção político-militar da organização após o assassinato, em 1969, do seu presidente, Eduardo Mondlane.

No seu primeiro congresso após a independência, que teve lugar em Fevereiro de 1977, a Frelimo viria a declarar-se oficialmente “partido de vanguarda marxista-leninista”. Note-se que a referência ao marxismo da Frelimo remete para as suas versões estalinistas (tanto soviética como maoista), perfeitamente adequadas à expressão de um nacionalismo modernista e centrado no Estado.

Uma cartografia eleitoral das eleições de 1994, 1999 e 2004 a nível de distrito e de posto administrativo para todo o país encontra-se disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=rec_cart.

Recorde-se aqui a análise que Geffray fez da natureza da Renamo: “... corpo social armado, para quem a guerra é o elemento vital. A Renamo tem como discurso político apenas o que lhe é estritamente necessário para operar a passagem do conflito que opõe as populações rurais ao Estado da Frelimo a uma forma de guerra, não alimentando para si própria, nem para as populações rurais que a apoiam, nenhum projecto político” (Geffray 1991: 155).

Ao contrário dos sistemas eleitorais maioritários, que tendem a produzir sistemas políticos bipartidários, os sistemas de representação proporcional tendem a produzir sistemas pluripartidários.

O sentimento de exclusão das elites oriundas da região central e do centro-Norte do país data do período da guerra da independência e de alguma forma encontrou expressão depois de 1975 no desenvolvimento da Renamo, mas penetra igualmente a própria Frelimo.

Em Moçambique foi possível acomodar a Renamo e garantir imediatamente a paz em 1992, enquanto em Angola o conflito armado foi retomado uma primeira vez depois das eleições de 1992 (organizadas na sequência do Acordo de Bicesse, de 1991) e de novo a seguir ao acordo de Lusaka de 1994, para finalmente terminar somente após a morte de Jonas Savimbi, o líder da UNITA, em 2002.

Partidos com raízes comuns, que foram criados e se desenvolveram a partir da mesma matriz social e ideológica: liderança oriunda de uma pequena burguesia educada e assimilada e portadora de um discurso nacionalista revolucionário e modernista. Durante a luta pela independência, integraram a Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas (CONCP).

Nos Estatutos aprovados no último congresso, em 2006, o parágrafo 3 do artigo 2 (sobre a natureza do partido) diz: “A FRELIMO é o Partido do povo que concre-

tiza a sua linha política na base das aspirações e sentimentos da vontade do povo, sua condição e razão da sua existência”.

A sua definição oficial é a seguinte: “A RENAMO é um Partido Político constituído por moçambicanos, sem distinção de sexo, raça, etnia, crença religiosa, profissão, origem social, lugar de nascimento ou de domicílio” (artigo 1 dos Estatutos aprovados no congresso de 2001).

Uma forte indicação do carácter fundamentalmente não democrático destas duas organizações é o facto de defenderem a sua legitimidade pelo papel histórico na luta pela independência, para a Frelimo, ou pelo combate pela democracia, para a Renamo, e de nenhuma delas se referir à legitimidade proveniente das urnas. Naturalmente, reconhecer que o voto dos cidadãos é a fonte da legitimidade do poder político significativa, ao mesmo tempo, reconhecer a legitimidade dos adversários, o que é contraditório com o princípio totalitário que subjaz à ideologia nacionalista.

Nas eleições gerais de 2004, a abstenção terá sido ligeiramente superior a 50%.

Foram excluídos da contagem e análise os artigos, pronomes e preposições que, embora não sejam anódinos, não contribuem directamente, por si sós, para a temática do texto.

“Povo Moçambicano” aparece 14 vezes no conjunto das três intervenções, “nosso Povo” 22 vezes e “pátria amada” e “pérola do Índico” aparecem 7 vezes.

As diferenças regionais e étnicas são muito fortes no país, como se pode ver na importância que é dada às origens regionais e étnicas para o preenchimento dos cargos políticos e, mais em geral, de quaisquer outros cargos de poder, ou que ofereçam um mínimo de vantagens sociais e económicas, incluindo nos níveis médios da função pública e das empresas.

Na terceira intervenção existem algumas breves notas sobre a necessidade de um desenvolvimento rural integrado e áreas de trabalho como, por exemplo, o aproveitamento dos recursos locais, os mercados rurais e o crédito rural, mas trata-se de mais de uma lista de objectivos do que de uma real orientação para a acção governativa.

Uma das características do discurso nacionalista é a visão totalitária da sociedade, que se exprime na distinção radical entre o “nós” e os “outros” (sendo estes não só os estrangeiros, mas também os chamados “inimigos internos”, os “agentes do inimigo” ou os “infiltrados”), o que reduz drasticamente o campo do debate legítimo e da expressão de ideias diferentes, particularmente se põem em causa as posições dos dirigentes.

Supõe-se que a previsibilidade favoreça o ambiente de negócios e o investimento, ou seja, o normal funcionamento do mercado.

Uma das características estruturais do discurso político é precisamente a valorização do “nós” e das “nossas” qualidades, opiniões, posições e a desvalorização dos “outros” (os adversários), das suas qualidades, opiniões ou posições.

Entre outros, os ODM preconizam a redução da pobreza extrema a nível mundial, entre 1990 e 2015, para metade bem como a partir de 1995 ter todas as crianças do mundo escolarizadas até 2015.

Respondendo a esta exigência, Moçambique elaborou, em 2000, o seu primeiro plano de acção contra a pobreza, chamado localmente de Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e correspondente ao período 2001-2005. Este programa, conhecido por PARPA I, tinha como objectivo reduzir a pobreza absoluta, estimada em 70% em 1997, para menos de 60% em 2005, e para menos de 50% no final da década 2000. De acordo com os critérios usados oficialmente para definir e medir a pobreza absoluta, pode dizer-se que um dos objectivos foi cumprido, porque, de acordo com dados oficiais, nesse período o número de pessoas vivendo na pobreza absoluta reduziu para 54%. Igualmente, em 2001, o país beneficiou de um importante alívio de dívida. O PARPA I foi substituído por um outro, o PARPA II, que cobre o período 2006-2009 e visa passar dos actuais 54% “pobres absolutos” para 45% em 2009, ou seja, no final do mandato do actual governo.

Moçambique, Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2007, PNUD 2007, p. 7. Há divergências entre estes dados e os dados constantes no sítio da internet referentes às estatísticas do PNUD, onde o Índice de Desenvolvimento Humano de Moçambique em 2006 está em 0,384 e a esperança de vida em 42.8 anos. Ver Human Development Reports, [HYPERLINK "http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MOZ.html"](http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MOZ.html) http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MOZ.html, consultado a 13 de Novembro de 2007; Global Human Development Report 2007/2008, p. 237, [HYPERLINK "http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf"](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf) http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf, consultado a 27 Novembro 2007. Sobre tais discrepâncias, o jornalista Tomás Vieira Mário, editor executivo do Relatório Nacional de 2007, escreveu um artigo no semanário Savana de 7 de Dezembro de 2007, no qual levanta duas hipóteses para estas diferenças: 1) diferentes fontes utilizadas; 2) diferentes projecções de população utilizadas. Segundo Vieira Mário, o Global Human Development Report vale-se de dados estatísticos obtidos junto às instituições das Nações Unidas, não se fiando nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), os quais são, no entanto, utilizados pelo Relatório Nacional. Ademais, as projecções de população daquele também se baseiam em dados das

Nações Unidas, os quais divergem dos dados do INE, projectando um país mais populoso, e, portanto, com mais pessoas a dividir a riqueza nacional do que de acordo com os últimos dados obtidos pelo INE. Para mais detalhes ver, CEDE, AfriMAP, OSISA, Democracia e Participação Política em Moçambique, (no prelo).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, ou Human Development Index, HDI), juntamente com uma série de outros índices, foi introduzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, com o objectivo de melhorar a avaliação dos progressos obtidos pelos países no seu processo de desenvolvimento. O IDH procura medir se os habitantes de determinado país: 1) vivem uma vida longa e saudável (esperança de vida à nascença); 2) adquirem conhecimento (taxas de analfabetismo entre adultos e taxas de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário entre os jovens); 3) possuem um padrão de vida decente (produto interno bruto per capita ajustado pela paridade do poder de compra (PPP) em dólares). Para mais detalhes, consultar UNDP, 2007, *Measuring Human Development, A Primer, Guidelines and Tools for Statistical Research, Analysis and Advocacy*, disponível em http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf [HYPERLINK "http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf" http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/Primer_intro.pdf), consultado em 29 de Outubro de 2008.

A Renamo teria sido criada e financiada pelo regime de Ian Smith. Em 1977, naquilo que é considerado uma das guerras mais mortíferas da África pós-colonial, a Renamo começou uma guerra sem quartel contra o regime de Maputo Esta guerra só terminou em 1992, com a assinatura dos acordos de paz em Roma.

Do ponto de vista administrativo, Moçambique está dividido em províncias, distritos, postos administrativos, localidades. Assim, uma província é constituída por vários distritos, os quais são divididos, por sua vez, em postos administrativos, estes em localidades. É preciso sublinhar, também, que a ideia de considerar o distrito como “pólo de desenvolvimento” não começa com o actual governo, mas sim com a lei 8/2003 de 19 de Maio, que considera o distrito como sendo a “unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique” (Boletim da República, 19 de Maio de 2003). Guebuza teve apenas o mérito de pôr em prática esta ideia, não só ao atribuir a verba supra-citada, mas ao desenvolver um conjunto de iniciativas que enfatizam o distrito.

Os governos distritais foram acusados de desvio de aplicação, usando o dinheiro para reabilitar e apetrechar os palácios dos administradores, suas casas, bem como as de outros altos funcionários locais, compra de viaturas particulares. Igualmente, a

Renamo acusa a Frelimo de, ao invés de usar este dinheiro para desenvolver os distritos, usá-lo para benefício próprio e para aliciar membros de outros partidos, sobretudo seus. Acusa-a também de usar esta verba para corromper outras pessoas influentes tais como régulos, chefes religiosos para estarem contra a Renamo.

Guebuza é considerado um dos homens mais ricos de Moçambique, possuindo participações em diferentes sectores de actividade económica.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo que Guebuza diz às pessoas que estas passavam fome e estão na miséria por preguiça e falta de amor pelo trabalho, os camponeses da província de Tete diziam-lhe, uma semana depois de ter falado à população de Quelimane ? numa situação que já não constitui novidade e sempre foi motivo de discórdia ?, que a sua produção estava a apodrecer por falta de mercado e de vias de acesso, e que ameaçavam reduzir as áreas de cultivo se a situação não fosse resolvida (Notícias Online, 25 de Abril de 2007).

Autores como Braathen & Orre (2001), Forquilha (2008 e 2009) já tinham sublinhado o carácter neo-patrimonial do Estado moçambicano. O conceito de neopatrimonialismo deve necessariamente ser ligado ao conceito de patrimonialismo, inicialmente desenvolvido por Max Weber e retomado em seguida por muitos investigadores trabalhando sobre os países em vias de desenvolvimento. Weber utilizava a expressão para designar um estilo específico de autoridade nas chamadas sociedades tradicionais, onde o senhor ou Big Man dominava essencialmente graças ao seu poder e prestígio pessoal. Os dominados eram tratados como partes integrantes do seu património individual. Largamente personalizada, a autoridade era mais determinada pelas preferências do Big Man do que pelo sistema de justiça. Mas, como a sobrevivência do Big Man dependia da estabilidade política, este recorria à distribuição e redistribuição selectivas de favores e benefícios materiais aos seus seguidores que constituíam a sua clientela. O patrimonialismo distingue-se do neopatrimonialismo no sentido de que o primeiro é um sistema primitivo de gestão baseado puramente em relações e regras informais. Weber distinguia o patrimonialismo de um sistema burocrático legal racional, onde a autoridade repousa estritamente sobre regras formais. Por sua vez, o neopatrimonialismo é um fenómeno moderno ou uma forma moderna de patrimonialismo, que contrasta com o patrimonialismo clássico estudado por Max Weber. Numa gestão neopatrimonial, há um princípio de diferenciação formal e subjectiva entre a esfera privada e a esfera pública, característico de todo o sistema burocrático legal racional. Mais do que falar de uma confusão absoluta entre a esfera pública e privada, fala-se mais de grau variado de confusão. Sobre o conceito de neo-patrimo-

nialismo aplicado aos países africanos, ver por exemplo, J. F. Médard (1990 e 1991); Chabal & Daloz (1999).

Regra geral, a produção agrícola de pequena escala não é apresentada como integrante da economia informal. Podem existir várias razões que, em situações diversas, justificam o “esquecimento” como, por exemplo:

A importância da produção agrária e o peso que daria à economia informal do país.

Desconhecimento (em muitos casos ignorância) dos mecanismos de produção e reprodução destas economias e sociedades.

Vejam António Francisco e Margarida Paulo.

Foram principalmente os donativos e o negócio de roupa usada um dos factores para o encerramento de toda a indústria têxtil de Moçambique.

Refere-se este aspecto para sublinhar a necessidade de existirem critérios objectivos e também económicos na “atribuição” (venda) a preço simbólico. A politização das privatizações e da venda do património do Estado já produziu suficientes casos de insucesso para, no mínimo, não se repensar nas formas e métodos a utilizar na venda das cantinas.

O CPRC diferencia quatro tipos de contexto de acordo com o país, com os Países com Privações Crónicas no fundo da lista em termos de desenvolvimento humano. Os Países com Privações Crónicas têm uma percentagem mais elevada de mortalidade infantil e um nível de pobreza abaixo de USD \$ 1/dia (CPRC 2008)

Desde 2005, este já foi reestruturado no Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (MPD) e no Ministério das Finanças.

A definição completa refere as seguintes situações: crianças que vivem em agregados familiares indigentes, incluindo aqueles que vivem em agregados familiares chefiados por crianças, jovens, mulheres ou idosos, ou quando um adulto é cronicamente doente; crianças infectadas ou afectadas pelo HIV/SIDA, crianças que vivem em famílias indigentes; as crianças de rua, crianças em instituições, vítimas de violência, de abuso ou de exploração sexual, de tráfico, as piores formas de trabalho infantil, menores casados e crianças refugiadas ou deslocadas.

http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs MOZ.html

A prevalência de alta vulnerabilidade à insegurança alimentar em Moçambique é de 34,8% dos agregados familiares, dos quais 20,3% são classificados como muito vulneráveis e 14,5% são classificados como altamente vulneráveis (SETSAN 2007).

<http://www.unmozambique.org/eng/News-and-Events/News-Releases/UN-Supports-Mozambique-Government-s-Response-to-Food-Crisis>.

Houve um aumento do coeficiente de Gini de 0,4 para 0,42.

Segundo o UNICEF, este declínio observado é provavelmente o resultado de factores transitórios como secas, cheias e a desvalorização do Metical em relação ao Rand da África do Sul durante o período de intervenção.

O estudo do Banco Mundial é largamente baseado na comparação dos dados dos inquéritos nacionais aos agregados familiares de 1997 e de 2003 (Inquérito aos Agregados Familiares - IAF), bem como nas pesquisas demográficas e de saúde (DHSs), também de 1997 e de 2003. Uma outra fonte foram os Inquéritos sobre o Rendimento dos Agregados Familiares Rurais de 1996 e de 2002 (através do Trabalho de Inquérito Agrícola — TIA) e dados dos painéis de inquérito de 2002 e de 2005.

Estas estatísticas poderiam ser, potencialmente, ainda mais surpreendentes se uma distinção entre agregados familiares de chefia feminina de facto e de jure tivesse sido tomada em consideração.

Inquérito aos Agregados Familiares.

De acordo com Índice de Theil. Para mais detalhes veja Nhate e Simler, 2002.

De acordo com o índice de Gini.

Para mais detalhes veja: Massingue, Ali e Ossemame, 2009.

Por vezes referidos por outras designações como desigualdade, dissemelhança ou segregação, permitem medir com precisão o valor da concentração de uma distribuição em estudo.

Estes índices serão adiante referidos por tais designações entre parênteses, CG e F, respectivamente. Para detalhes sobre a metodologia de cálculo de tais índices e também para uma apreciação dos resultados de outros índices de concentração não contemplados neste artigo, que dão uma aproximação da área de concentração (nomeadamente coeficiente de especialidade, índice de Schutz e índice de Gini) veja Ali, 2008.

É a quantificação do valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos num país durante um ano. Para mais detalhes, consulte Samuelson e Nordhaus, 1999. Os dados do PIB usados na análise referem-se a dados em termos reais.

O IDH é um índice que mede a realização média de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano, nomeadamente: i) uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença; ii) conhecimento medido pela taxa de alfabetização de adultos (com ponderação de 2/3) e pela taxa de escolarização bruta

combinada do primário, secundário e superior (com ponderação de 1/3); e iii) nível de vida digno, medido pelo PIB per capita (dólares PPC). O IDH varia numa escala de zero (0) a um (1), onde zero (0) significa péssimo, e um (1) o máximo em termos de desenvolvimento humano. Nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) os países de todo o mundo são classificados em três grupos: Países com desenvolvimento humano baixo (IDH entre 0 a 0,500); Países com desenvolvimento humano médio (IDH entre 0,500 e 0,799); Países com desenvolvimento humano elevado (IDH igual ou superior a 0,800) (PNUD, 2007/2008).

Taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior.

Note-se que, em 2006, a região Norte registou um maior nível de concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização em relação a região Centro, contrariamente ao ano 1996 em que, a seguir à região Sul, a região Centro foi a que apresentou um maior nível de concentração da distribuição da taxa combinada de escolarização relativamente à região Norte.

Sob as hipóteses: $H_{EMBED\ Equation.3} : b_{EMBED\ Equation.3} = 0$ e $H_{EMBED\ Equation.3} : b_{EMBED\ Equation.3} \neq 0$, onde $b_{EMBED\ Equation.3}$ representa a variação observada. A todos os níveis (nacional e regional), os dados indicam que a tendência da desigualdade económica foi estatisticamente significativa; sendo dados, ao nível de significância de 5%, os resultados do p value: Nacional (p value = 0,0132), Norte (p value = 0,0000077), Centro (pvalue = 0,000000045) e Sul (p value = 0,0021).

É importante considerar a forma como as magnitudes das alterações dos indicadores que compõem o PIB per capita influenciam a tendência da desigualdade económica.

Variável dependente é o que o investigador pretende analisar.

Variável independente é o conjunto de factores, as condições experimentais que são manipuladas pelo investigador.

Elasticidade mede a sensibilidade de uma determinada variável (dependente) face a mudanças em outra variável (independente). A desigualdade económica é elástica quando a elasticidade é maior do que um (1); é rígida quando a elasticidade é menor do que um (1); e é unitária quando a elasticidade é igual a um (1). Para detalhes veja Salvatore, 1997 e Ali, 2008.

Sob as hipóteses: $H_{EMBED\ Equation.3} : b_{EMBED\ Equation.3} = 0$ e $H_{EMBED\ Equation.3} : b_{EMBED\ Equation.3} \neq 0$, onde $b_{EMBED\ Equation.3}$ representa a variação observada. A todos os níveis (nacional e regional), os dados indicam que a tendência da desigualdade do desenvolvimento humano foi estatisticamente

significativa; sendo dados, ao nível de significância de 5%, os resultados do p value: Nacional (p value = 0.000000019), Norte (p value = 0.00058), Centro (p value = 0.000000062) e Sul (p value = 0.000000089).

É necessário considerar como as magnitudes das alterações nos factores que compõem o IDH influenciam a tendência da desigualdade do desenvolvimento humano.

Para detalhes veja Ali, 2008.

O coeficiente de Gini da África do Sul passou de 0,69 em 1996 para 0,77 em 2001 (HSRC 2004). A Stats South Africa verificou em 2002 que 50% dos agregados familiares mais pobres ficaram mais pobres durante os primeiros cinco anos depois do apartheid. O relatório da Presidência em 2008 também indicou não haver redução significativa no fosso entre ricos e pobres.

Respectivamente, em 1995 (Maio de 2000) e em 2001 (HSRC 2004). Documentos eleitorais do ANC relatam reduções importantes na pobreza devido ao aumento dos subsídios sociais para 12,5 milhões de pessoas (CAN 2009). Machethe (2004) estima os "ultra pobres" em 25%. Definir e medir a pobreza continua a ser um tema de continuado debate. Os cálculos do HSRC são baseados numa linha de pobreza que varia por dimensão do agregado familiar, num agregado familiar de quatro elementos com um "rendimento de pobreza" de 1290 Rands. O Departamento de Ordenamento Territorial e Agricultura estabeleceu um valor mínimo necessário para a compra de alimentos e começou por medir a diferença entre o que era comportável para as famílias e este valor, para a atribuição de subsídios sociais. (DOA 2005)

Propriedade rural inclui tanto os terrenos agrícolas como as áreas que praticam actividades agrícolas e não agrícolas.

May (2000) e Aliber (2001) estimam a população rural em 50,4% e 51% respectivamente, enquanto o censo nacional de 1996 apresenta uma população "não urbana" de 46% (RAS 2005).

O estudo de May mostra que as taxas de pobreza são mais elevadas nas províncias do Limpopo e do Free State, mas a grau da pobreza - o "que é necessário para posicionar todas as pessoas acima da linha de pobreza" - é mais elevada nas províncias de Free State e do Eastern Cape (2000: 22).

Num estudo na província do Limpopo, onde 63,9% das pessoas são pobres e quase 90% são rurais, os subsídios sociais para crianças em Moralleng permitem às

peças comer 2 refeições por dia (Berumen 2008). Veja também o estudo de Jacobs (2009) sobre segurança alimentar.

Após uma firme tendência decrescente entre 1985 a 1995 de cerca de 1,3 milhões para 920 000, o emprego na área agro-pecuária aumentou ligeiramente até 2002, antes de diminuir novamente para 628 000 (Estatísticas da RAS 2008; Vink e Kirsten 2003). A mão-de-obra agrícola não permanente expandiu drasticamente, passando a 49% do total do emprego em 2002, de 36% em 1991. Em algumas províncias com agricultura comercial extensa e de elevado valor, a maioria dos trabalhadores não está em postos de trabalho permanentes.

Veja também Andrew (2007) sobre as mulheres e o acesso à terra. A mudança da composição de classes do mundo rural e periurbano, conflitos entre os agricultores em melhores condições e os pobres sem acesso à terra, bem como a natureza das migrações de e para as áreas rurais e a urbanização das zonas rurais sem desenvolvimento significativo, são áreas que merecem uma análise mais aprofundada.

Para mais informações sobre os efeitos sociais do sistema de autoridade tradicional, ver Ntsebeza (2005).

O conceito mantido pelo ANC de partilha do poder com os brancos como parte duma estratégia pacífica para alcançar uma sociedade socialista, fora concebido quando este tinha fortes laços com a União Soviética até as mudanças geopolíticas nos finais dos anos 80. Antes disso, todo apoio político, económico e militar vinha da União Soviética, que canalizava uma parte significativa de recursos para a projecção da sua imagem internacional através de conferências, os media e entrevistas depois de ser banido, passou a ser menos activo entre meados de 1960 e meados de 1980.

Uma área de reassentamento rural visitada em Limpopo em 2006 - para onde foram deslocadas no início dos anos 60, as vítimas dum massivo afastamento forçado das chamadas áreas brancas - tinha tido finalmente acesso a electrificação depois de cerca de 40 anos, mas ainda tinha pouca iluminação pública, estradas pavimentadas ou água corrente. Durante a pesquisa, quase todos os entrevistados em diferentes áreas rurais de Mpumalanga e KwaZulu-Natal - todos os quais tinham votado - informaram que para eles não houve alterações significativas desde 1994. Muitos disseram que agora tinham "liberdade" para se deslocar, em comparação com no passado, mas que não tinham dinheiro para ir onde quer que fosse (Andrew 2005).

Isto foi mais tarde corrigido após as ONGs e outros protestarem; e as mulheres que podiam juntar o capital requerido tiveram acesso às subvenções individualmente

e no seu próprio nome sob o LRAD (Ministério 2001:4). Os agregados familiares polígamos levantaram preocupações semelhantes: em 1999, a DLA decidiu que seria concedido um subsídio ao marido e à primeira mulher a semelhança dos casamentos civis, e cada uma das outras esposas poderia requerer individualmente outro subsídio (DLA 1999:58).

Apesar do debate e da pressão da sociedade civil, a Lei da Subdivisão de Terras Agrícolas de 1970 não foi revogada.

Entrevista com Anida Vorster e Jacó Tshabangu na Comissão Regional de Restituição em Pretória, em Março de 1999.

Thoko Didiza foi substituído por Lulama Xingwana em 2006.

Os beneficiários deixaram de ser avaliados com base nos seus rendimentos mensais. Aqueles que podem colocar uma contribuição de capital inicial (embora, teoricamente, também através de igual valor em espécie ou de trabalho) podem comprar terras por beneficiarem de subsídios do governo numa escala progressiva: a entrada mínima é de R 5 000 para o correspondente a uma subvenção de R 20 000. Isto representa a maior parte dos rendimentos anuais para a maioria dos trabalhadores agrícolas empregados, por exemplo, que presumivelmente poderiam estar entre os mais interessados na terra e que possuem capacidade técnica. Os montantes são destinados a aumentar a subvenção dum mínimo de 111 125 000 e um máximo de 430 085 000 rands para candidatos que se qualificam (DLA 2008, Ministry 2008, DoA/DLA 2008a, Lahiff 2008).

O quadro das políticas AgriBEE tem por grupo-alvo, explicitamente, o desenvolvimento de agro-capitalistas negros.

Alguns aspectos do discurso do ANC foram alterados durante as eleições de 2009. Evidência anedótica de várias localidades mostra o aumento de diferenciação social entre os beneficiários da redistribuição de terras. Embora o governo ainda não tenha implementado as controversas reformas de regime fundiário nos antigos bantustões (sob a Lei dos Direitos às Terras Comunitárias – Communal Land Rights Act – CLRA), os agricultores mais ricos nestas áreas tiveram acesso a subvenções LRAD para comprar terra para agricultura comercial nas regiões que fazem fronteira com os 'homelands'. Por outro lado, os habitantes locais sem-terra contratados por "novos agricultores negros", tendem a trabalhar em condições de ultra exploração nalgumas dessas fazendas. Além disso, a acumulação capitalista obtida neste contexto agrário está claramente ligada à posição ocupada dentro da hierarquia da autoridade tradicional, que é efectivamente uma outra esfera da governação política nestes territórios.

Oficialmente, a região da Costa Oeste tem uma taxa de pobreza monetária na ordem dos 21%, tornando-se o distrito com a menor taxa de pobreza fora da área metropolitana – CMA (Oosthuizen e Nieuwoudt 2003).

O programa abrangente de apoio agrícola (CASP) oferece um menu de serviços de suporte pós-assentamento, em particular no apoio a infra-estruturas, no qual as subvenções de financiamento funcionam no mesmo princípio das subvenções LRAD.

Ver DLA 2008, Ministry 2008, DoA/DLA 2008b, Lahiff 2008 para mais detalhes sobre estas novas medidas.

Para uma interessante coleção de diferentes abordagens, ver Ntsebeza e Hall (2007), comentado por Andrew (2008), a Resolução da Cimeira Agrária Nacional – National Land Summit Resolution (2005), e o portal na Internet do Programa para a Terra e Estudos Agrários – Programme for Land & Agrarian Studies web site, que oferecem uma série de relatórios e publicações importantes analisando a reforma agrária e políticas governamentais de diversos pontos de vista.

Além disso, um número considerável de especialistas académicos e activistas do sector agrário das ONGs, têm se unido ao governo ao longo dos anos em diferentes estágios do processo, embora muitos também o tivessem abandonado frustrados depois de pouco tempo.

Congress of the People (COPE)

Historicamente, sempre que o mercado de terras funcionou como uma parte da reforma agrária, os pobres foram muitas vezes forçados a vender terras que lhes tinham sido atribuídas, como no Chile pós Allende e no Equador, com a notável excepção do México (por várias décadas até às reformas do NAFTA de meados dos anos 1990) e na China (até as terras comunais serem privatizadas sob Deng Xiaoping) onde era proibida a venda de terras redistribuídas (Vogelgesang 1998: 8,11).

Veja Negrão (2002) sobre os efeitos negativos das reformas de mercado nos pobres e Moyo (2007).

“Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique” equaciona diferentes abordagens e debates sobre protecção social no contexto dos padrões de acumulação em Moçambique. O livro contém oito artigos que discutem o enquadramento institucional e económico da protecção social em Moçambique; a protecção social vista do ponto de vista das dinâmicas de acumulação e reprodução do emprego (com dois artigos, um sobre associativismo e emprego rural feminino em Chókwè, e outro sobre a aplicação das transferências do trabalho migratório em Massinga); e a problemática dos subsídios e transferências com base na experiência do programa de subsídios aos alimentos e transferências para grupos sociais específicos (em Moçambique e África Austral). O livro levanta uma questão de fundo para orientar futura investigação sobre protecção social, nomeadamente sobre a ligação das vulnerabilidades sociais com os padrões de acumulação. Esta questão conduz a outras: se protecção social se deve circunscrever a subsídios para grupos específicos; qual é a sustentabilidade e o custo/benefício social destes subsídios dirigidos; se existem experiências e opções alternativas que relacionem protecção social com a promoção simultânea da produção e do consumo (e, portanto, do emprego decente e sustentável); como é que as estruturas, as dinâmicas e as relações formais e informais dos mercados de capital, bens e serviços e de trabalho afectam e são afectadas pelas vulnerabilidades sociais e económicas, e que impacto têm nas opções de protecção social.

