

Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?¹

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

Ter muitos filhos foi, durante muito tempo e ainda é hoje, a principal forma de protecção social em Moçambique e, talvez, na maioria dos países da África subsariana. No entanto, sempre que esta ideia é levantada em debates recentes sobre protecção social ela gera um misto de reacções, incluindo surpresa e perplexidade; o caso mais recente, no Workshop do IPC-IG em Joanesburgo (11-14 Outubro, 2010), não foi excepção.

Após concluir a leitura deste texto provavelmente as perguntas que permanecerão sem resposta serão mais do que as que serão respondidas; mas o objectivo desta nota é unicamente levantar o debate em torno da *protecção social demográfica* (PSD) vis-à-vis da *protecção social financeira* (PSF). O texto visa principalmente qualificar brevemente o argumento relativo à ideia de ter muitos filhos, como parte do que aqui se designa por "protecção social demográfica"; ou seja, o conjunto de relações e mecanismos determinados principalmente pelos componentes de mudança demográfica, tais como as taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e esperança de vida.

Em Moçambique, enfrentar os desafios da expansão dos programas de protecção social tem estado a converter-se numa tarefa cada vez mais complicada. Observando através das lentes do *pensamento desejoso*² não seria difícil aceitar a afirmação do IPC-IG (Nota Conceptual, 2010) sobre o alegado sucesso de Moçambique nos programas de protecção social: "*Além do Sul de África, Moçambique, Gana e Quênia também têm tido sucesso no desenvolvimento de quadros de protecção social, e/ou têm avançado em direcção à definição de uma perspectiva de longo prazo para as suas políticas e programas*". No entanto, um olhar atento aos reais desafios da ampliação da protecção social mostra como esta tarefa está a tornar-se difícil nos dias de hoje. Setembro de 2010 foi um mês terrível para os *pensadores desejosos* em Moçambique. O mês começou com mais uma revolta popular violenta e sangrenta (1-3 de Setembro) nas duas principais cidades de Moçambique (Maputo e Matola) e terminou com a conclusão devastadora contra a tese generalizada de que a pobreza estava a diminuir. De facto, segundo a última Avaliação Nacional da Pobreza e Bem-estar em Moçambique a pobreza estagnou, na melhor das

hipóteses, mas em várias províncias do país e na zona rural em geral aumentou substancialmente³.

1. CONTEXTO DO DEBATE DA PROTECÇÃO SOCIAL

O contexto do debate actual sobre protecção social pode ser enquadrado em três vertentes: analítica, empírica e o debate em falta. Uma característica importante no debate analítico é o persistente divórcio entre a maneira como a protecção social é tratada nos países desenvolvidos comparativamente às abordagens aplicadas no mundo subdesenvolvido.

Actualmente, nos países desenvolvidos, os pesquisadores e fazedores de políticas encontram-se ocupados em repensar a segurança social e a assistência social, numa perspectiva de longo prazo, com o objectivo de torná-las viáveis, sustentáveis e coerentes com a estrutura demográfica e económica das suas sociedades. Como ou se irão conseguir vencer tal desafio, o tempo dirá, mas a verdade é que a principal preocupação nos países desenvolvidos gira em torno da viabilidade e sustentabilidade de longo prazo dos sistemas de protecção social.

Em contrapartida, em países subdesenvolvidos como Moçambique, a abordagem assistencialista tem assumido a liderança nos discursos dominantes e alternativos sobre protecção social. O próprio conceito de protecção social é geralmente usado como um "conceito guarda-chuva" ou como *proxy* do domínio da assistência social (entendida esta como direito ou mera caridade) com o objectivo de aliviar a pobreza e amenizar riscos em comunidades pobres e vulneráveis.

Alguns críticos apresentam alternativas às abordagens assistencialistas no âmbito do debate entre a abordagem *ex-ante* e *ex-post*, ou entre os interesses de curto prazo e consequências de longo prazo de diferentes estratégias de protecção social⁴. No entanto, neste texto, protecção social é entendida em torno da posição epistemológica definida pela finalidade principal. Assim, por protecção social entende-se aqui o sistema de relações, mecanismos e iniciativas que visam garantir uma segurança humana cada vez mais digna, através da libertação gradual dos cidadãos de dois medos principais observados no ciclo da vida humana: 1) liberdade em relação à carência, nomeadamente escassez de alimentos, de emprego ou de oportunidades

profissionais, quer seja estrutural ou conjuntural, crónica ou cíclica ou acidental; 2) liberdade em relação à agressão, privação e ameaça à segurança física e psicológica (e.g. tráfico de órgãos humanos ou de pessoas, violência doméstica, linchamentos públicos)⁵.

Quanto ao contexto empírico do debate sobre a protecção social, é importante lembrar que Moçambique encontra-se entre os 12 países no mundo com maior intensidade e incidência de pobreza, medida pelo recentemente criado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Alkire & Santos, 2010, www.ophi.org.uk). Com cerca de 80% da população moçambicana classificada como pobre em termos do IPM, esta proporção da população cai dentro do intervalo definido pelos dois indicadores mais comuns de pobreza internacional "extrema" - 75% da população vivendo com 1,25 dólares ou menos por dia e 90% vivendo com 2 dólares ou menos por dia. Este efectivo totalizando cerca de 18 milhões de pessoas em extrema pobreza contém pelo menos cinco milhões de pessoas mais do que as estimativas na base das linhas de pobreza nacional - 54% em 2003 e 55% em 2009 (MPD, 2010). No que diz respeito ao debate em falta, a questão importante, nos dias de hoje, refere-se à relutância ou incapacidade em se reconhecer a verdadeira natureza do Estado de Moçambique e da economia nacional. Francisco (2010) tem caracterizado Moçambique como um Estado falido mas não falhado, assente numa *bazarconomia* ou uma economia submersa num complexo bazar composto por múltiplos universos económicos, cada um com sua racionalidade própria relativamente independente uns dos outros. Neste contexto, que perspectivas existem para a protecção social num país que mergulhou e vive numa falência crónica, há mais de um quarto de século, sem sinais concretos de emergência de modelos institucionais que apontem saídas para a prevalência de universos económicos progressivos e capazes de superar os modelos regressivos e comprometidos com o subdesenvolvimento?

2. PROTECÇÃO SOCIAL FINANCEIRA

A literatura actual sobre a protecção social nos países subdesenvolvidos assume como um dado adquirido que a viabilidade e a sustentabilidade de sistemas modernos de protecção social dependem, principalmente, da robustez, eficácia

¹. Versão em português de um artigo em inglês que será publicado na edição de Novembro da *Poverty in Focus* do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), www.ipc.undp.org.

². *Wishful thinking*, na expressão inglesa. Significa o padrão de pensamento que toma os desejos pela realidade, levando as pessoas a tomar decisões e interpretar os factos, relatos e percepções com base nesses desejos, em vez do que acontece na realidade e na racionalidade (Francisco & Matter, 2007, www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf).

³. MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento). 2010. Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional, Maputo, http://196.3.96.242/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=97&lang=pt.

⁴. Wuyts, Marc. 2006. Developing Social Protection in Tanzania within a Context of Generalized, www.repo.or.tz/documents_storage/Research_Activities/Special_Paper_No_06_19.pdf.

⁵. Francisco, A. 2010. "Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado", in L. Brito, CN Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (ed.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37-95.

e eficiência dos sistemas financeiros existentes. No entanto, tal literatura peca por não conferir suficiente reconhecimento às implicações da natureza excludente dos sistemas financeiros.

No caso específico de Moçambique, os sistemas financeiros, tanto formais como informais, fornecem acesso a menos de 25% da população adulta⁶. Isto significa que enquanto existe uma enorme oferta de capital concentrando-se num conjunto restrito de mecanismos e actores financeiros, simultaneamente cerca de 80% da população adulta (na zona rural atinge 85%) vive excluída desses sistemas. Os dois lados do mercado que deverá sustentar os processos de protecção social não ligam entre si, se bem que ambos precisam fortemente um do outro.

Menos de 10% dos mais de 10 milhões de pessoas na população economicamente activa têm acesso à protecção social formal, incluindo os dois sistemas, contributivo e não contributivo. Além disso, a alocação de recursos financeiros públicos, em 2009 e 2010, para a segurança social e programas de assistência social foi inferior a 0,5% das despesas orçamentais gerais. Nestas circunstâncias, como é que se pode pretender que a segurança social formal e a assistência social caritativa possam ser capazes de se tornarem inclusivas e socialmente relevantes para a maioria da população?

Perante este panorama, uma outra questão importante torna-se inevitável: se o sistema financeiro nacional, em que os mecanismos formais e informais de protecção social estão alicerçados, dá acesso a menos de um quarto da população adulta, onde é que os restantes três quartos de pessoas excluídas dos sistemas financeiros procuram protecção social? Estão elas totalmente desprotegidas, por exemplo, no que diz respeito ao apoio à criança e seguro contra os riscos de insegurança na velhice?

3. PROTECÇÃO SOCIAL DEMOGRÁFICA

A resposta curta e directa para as duas interrogações anteriores pode ser dada recorrendo ao conceito de PSD, definido no segundo parágrafo deste texto. Mais de três quartos da população não recorre a quaisquer dos mecanismos financeiros, incluindo os informais (e.g. *xitique*, associações comunitárias, organizações funerárias), na sua luta pela sobrevivência (de Vletter, 2009). Em vez disso, na sua vida quotidiana, a solução para a prevenção e mitigação dos principais riscos humanos, tais como o risco de perder a vida na infância (antes de completar um ou cinco anos), continua a depender dos sistemas demográficos de protecção social.

A transição demográfica de Moçambique - isto é, o processo em que os países mudam de um regime demográfico assente em altas taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade) para um regime caracterizado por baixas taxas vitais - tem sido lenta e atrasada, comparativamente à transição em vários países do sul de África, tais como: Maurícias, Botswana, África do Sul, Zimbabué, Suazilândia e Lesoto⁷. Por isso, não deve ser motivo de surpresa que ter muitos filhos continua a representar para a maioria da população moçambicana a principal via de protecção social.

Do ponto de vista macro, em termos demográfi-

cos e económicos, existem várias características comuns aos países que se encontram na fase inicial ou atrasada da transição demográfica, como é o caso de Moçambique: 1) as necessidades de consumo tendem a exceder a capacidade produtiva; 2) a abundância de crianças está intimamente relacionada a estrutura populacional bastante jovem, manifestando na elevada ocorrência de trabalho infantil (mais de 1,3 milhões, ou 33% das crianças dos 7 aos 14 anos de idade) e altos níveis de pobreza; 3) forte dependência tanto da exploração de recursos naturais como de capitais estrangeiros; 4) as mulheres precisam de investir consideráveis recursos produtivos e temporais na esfera da reprodução humana; 5) persistência da elevada fecundidade (ter muitos filhos), visto que os sistemas financeiros e de protecção social modernos mostram-se incapazes de substituir os antigos fluxos de riqueza entre gerações e outros mecanismos de segurança social.

4. AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE... QUÊ?

O resto desta nota responde a quatro questões-chave, levantadas pelos organizadores do Workshop do IPC-IG em Joanesburgo, as quais serão ligadas com os pontos de vista acima referidos, com especial atenção para as implicações do que aqui é designado por PSF e PSD.

Como são tomadas as decisões sobre o que ampliar na protecção social?

Depende muito das abordagens analíticas e metodológicas prevalentes, bem como das motivações dos decisores políticos e investigadores. É verdade que desde 2007 o Governo moçambicano aprovou um conjunto de leis, regulamentos e, até mesmo, no início do corrente ano, uma estratégia nacional de protecção social. No entanto, o quadro jurídico global moçambicano deixa muito a desejar, devido à fraca atenção prestada às implicações da natureza da demografia, da economia e do Estado.

O actual quadro legal está votado à sua sorte e depende muito da boa vontade de alguns funcionários públicos voluntariosos e da generosidade dos seus parceiros internacionais. No entanto, a generalidade dos detentores do poder político não dá a devida atenção aos potenciais dividendos ou prejuízos que actual fase da transição demográfica pode trazer para Moçambique.

Quais são alguns dos constrangimentos institucionais?

O Governo actual não mostra possuir uma estratégia adequada com vista a superar a falência económica e financeira em que o Estado moçambicano está mergulhado há mais de 25 anos. Não é claro se isto acontece por incapacidade ou por conveniência, pois a falência pode ser uma boa fonte de manutenção de poder e realização de certas elites.

Os programas de assistência social, específicos e dispersos, em curso em Moçambique, dependem fortemente da ajuda internacional. Na falta de algo melhor, não há dúvida que tais programas proporcionam algum alívio, em situações de urgência. No entanto, mesmo tais acções de alívio e emergência produzirão fraco impacto,

acabando a ajuda internacional por capacitar mais os já detentores de poder e benefícios do que os despossuídos e mais necessitados de ajuda.

Quais são algumas das oportunidades institucionais?

Uma oportunidade crucial para o desenvolvimento de instituições favoráveis ao progresso tem sido proporcionada pela generosidade da comunidade internacional em doar e fornecer ajuda financeira e técnica a Moçambique. Mas por quanto tempo irá manter-se tal ajuda?

O estágio actual da transição demográfica em Moçambique poderia proporcionar dividendos positivos mas também negativos, a médio e longo prazo. Muito irá depender da forma como as instituições políticas e económicas nacionais irão favorecer o desenvolvimento ou, pelo contrário, o subdesenvolvimento. Dependendo do tipo de instituições que prevalecerem - progressivas e produtivas ou regressivas e extractivas/predadoras, a continuidade da transição demográfica irá gerar tanto dividendos como prejuízos. Por exemplo, os constrangimentos ao emprego e geração de renda e os efeitos da estrutura etária poderão converter-se em fonte de tensões sociais, em vez de proporcionarem geração de riqueza e melhoria do padrão de vida da maioria da população.

Algumas das áreas emergentes que merecem ser redesenhadas?

A expansão da protecção social depende fortemente da natureza e feições do Estado e da economia do país. A actual configuração institucional, política e económica de Moçambique, tem favorecido o desenvolvimento de formas precárias de protecção social, através de mecanismos de dimensão macro, mas raramente reconhecidos como tal: 1) o papel da ajuda internacional como garante da segurança social dos trabalhadores urbanos públicos; uma segurança de curto prazo e precária, através da ajuda financeira internacional que contribui para a manutenção dos empregos e salários no sector público; 2) o monopólio do Estado sobre os direitos de propriedade da terra, supostamente visando evitar que a população rural fique exposta à insegurança fundiária e em defesa do seu direito ao uso e aproveitamento da terra para a sua subsistência. Todavia, o que Moçambique mais necessita e por enquanto pouco tem desenvolvido são mecanismos institucionais fomentadores de sistemas de protecção social saudáveis, viáveis e sustentáveis, capazes de substituir progressivamente os mecanismos antigos de PSD por mecanismos modernos de PSF, com vista a ampliar a segurança humana mais digna, em termos de liberdade em relação à carência e ao medo, da prevenção e seguro contra a insegurança nas diferentes fases do ciclo da vida humana. Se esta perspectiva de protecção social passasse a ser reconhecida pelos fazedores de política certamente que as políticas nacionais dar-lhe-iam um enquadramento mais explícito e prioritário, com clara expressão em termos de despesas financeiras e fiscais, bem como nas políticas de trabalho, de migração, de terras e de investimento, entre outras.

⁶ de Vletter, F., C. Lauchande & E. Infante. 2009. *FinScope Mozambique Survey 2009*. Maputo: AustralCowl.

⁷ Francisco, A. Op. Cit.; Malmberg, Bo. 2008. Demography and the Development Potential of sub-Saharan Africa. *Current African Issues* 38. Uppsala: The Nordic Africa Institute. <http://nai.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:241196>.