



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique

António Francisco

1. QUANTOS MOÇAMBICANOS VIVEM NA POBREZA ABSOLUTA?

A resposta mais realista à questão anterior resume-se numa palavra: depende. Depende da definição e da medida de "pobreza absoluta". Depende, sobretudo do entendimento do padrão de vida básico; um entendimento que varia de país para país, em função de um limiar de bem-estar expresso em termos monetários e das expectativas sobre o papel da protecção social na garantia de uma segurança humana digna (Francisco, 2009).

O termo "pobreza absoluta" tornou-se bastante vulgarizado em Moçambique, graças sobretudo aos discursos políticos. Intuitivamente, o cidadão comum percebe que a pobreza absoluta tem a ver com condições de vida muito precárias; um limiar mínimo de subsistência individual. Mas como testemunhou o processo político eleitoral que acaba de terminar, persiste um enorme vazio de ideias e soluções, na forma como a precariedade da vida moçambicana é gerida.

A linha de pobreza absoluta é uma moeda de duas faces: muito alta pode ser avassaladora, mas muito baixa, pode ser desastrosa para a dignidade e segurança humana. Contudo, o mais relevante quanto à pobreza em Moçambique não é tanto a fraca consciência da sua gravidade, mas o facto de a maioria dos fazedores de políticas não a relacionarem com quase nada em concreto, ao nível das políticas públicas. Esta nota ilustra este ponto, em torno de uma política pública que acaba de ser anunciada.

Em finais de Novembro passado, o Governo Moçambicano aprovou uma nova iniciativa de segurança social básica.¹ Ao anunciar o novo subsistema, Luís Covane, porta-voz do Governo, explicou os seus objectivos e abrangência:

"São elegíveis para este subsistema cidadãos nacionais incapacitados para o trabalho, sem meios para a satisfação das necessidades

básicas e em situação de vulnerabilidade. Integram ainda o grupo de beneficiários pessoas em situação de pobreza absoluta, aquelas que não são capazes de ter uma refeição por dia, crianças em situação difícil, idosos em situação de pobreza extrema, sendo com 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, indivíduos com doenças crónicas e degenerativas"².

Uma descrição de elegibilidade tão generalista e ampla, como esta, suscita inevitavelmente dúvidas. Não em relação às boas intenções do Governo, mas quanto ao realismo e viabilidade financeira do subsistema anunciado.

A dúvida sobre quanto ao realismo remete o assunto para um enunciado legal, da responsabilidade mais do poder legislativo do que do Executivo. A Lei da Protecção Social em vigor (Lei 4/2007) assenta em quatro princípios gerais - universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização.

O princípio da universalidade é, por definição, de aplicabilidade duvidosa no actual Moçambique. Ele "consagra o direito a todos os cidadãos de serem protegidos contra os mesmos riscos e na mesma situação", (Lei 4/2007). É um princípio importado de sistemas de segurança social que funcionam, com relativo sucesso, em países desenvolvidos e ricos, mas com condições económicas e financeiras, para conferir viabilidade ao conteúdo do termo "universalidade".

Este não é o caso de Moçambique, como adiante se ilustra. Estima-se que o produto interno bruto (PIB) *per capita* de Moçambique, referente a 2007, foi de US\$ 379 (PNUD, 2009: 197). Ou seja, actualmente o moçambicano produz em média um dólar por dia³.

Não precisamos entrar em exercícios técnicos sofisticados para ilustrar o ponto fundamental da relatividade da pobreza absoluta e suas

implicações financeiras. Não existe uma única opção, um compromisso ideal ou perfeito, quanto ao limiar da pobreza absoluta. Por isso, a melhor alternativa é considerar diferentes opções, entre um entendimento realista do padrão de vida e uma expectativa razoável de segurança humana digna.

De seguida, apresentam-se alguns resultados numéricos, em resposta à seguinte questão: quantos moçambicanos vivem em situação de pobreza absoluta, se considerarmos as seguintes quatro opções de padrão de vida, em dólares americanos (US\$) por dia: \$2, \$1,25, \$0,90 ou \$0,32?⁴ Traduzindo estas opções para a moeda nacional (Meticai), quantos moçambicanos vivem com renda inferior a 50, 31, 23 ou 8 Meticais por dia?

2. LINHAS DE POBREZA INTERNACIONAIS: \$2 E \$1,25 POR DIA

Os pobres são aqueles cujos rendimentos ficam aquém do estipulado numa linha de pobreza. Internacionalmente, as linhas US\$ 2 e US\$1,25 por dia são actualmente os limiares de referência do padrão de consumo global (PNUD, 2009: 178; Chen and Ravallion, 2008). Aplicando estes dois limiares à actual população de Moçambique (ajustada pelo Censo 2007), resulta que 90% dos moçambicanos (19 milhões) vivem com menos de 50 meticais por dia e 75% (15 milhões) vivem com menos de 31 meticais por dia.

Tentar cumprir o princípio de universalidade, nestes dois casos avassaladores, é financeiramente impossível. Em relação à primeira linha, um apoio de 50 meticais por dia, para 19 milhões de pessoas, representaria US\$37 milhões diários, ou US\$13,5 mil milhões por ano; quase o dobro do actual PIB de Moçambique⁵

A segunda opção de limiar internacional (US\$1,25 por dia), nem por isso é

¹ Segundo a Lei 4/2007 "Segurança social Básica é a que visa prevenir situações de carência, bem como a integração social através da protecção especial a grupos mais vulneráveis. A protecção básica tem como fundamento a solidariedade nacional, reflecte características distributivas e é essencialmente financiada pelo Orçamento do Estado".

² Notícias de 26 de Novembro de 2009, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/hotimz2/getxml/pl/contentx/924081>.

³ Valor médio diário do PIB real *per capita*, no ano 2007, de outras regiões: Noruega - \$226; Dinamarca - \$156; Portugal - \$56; Mundo todo - \$23; Botswana - \$18; África do Sul - \$16; Maurícias - US\$15; Malawi - \$0,7; Níger - \$0,8 (PNUD, 2009: 195-198).

⁴ Os valores \$0,90 e \$0,32 são os equivalentes em paridade de poder de compra internacional, ao câmbio de 25 MT/US\$, respectivamente para a Incidência da Pobreza e Profundidade da Pobreza do cabaz flexível (Chen and Ravallion, 2008; DNPO-IPFRI, 2004: 24-25; INE, 2008).

⁵ Estimado em 7,8 mil milhões de US dólares em 2007 (PNUD, 2009: 197).

Tabela 1. Implicações Financeiras de Quatro Opções de Limiar de Pobreza Absoluta na Segurança Social em Moçambique

Indicadores	US\$	Meticais	% da Pop.	Censo 2007	Impacto Financeiro do Princípio da Universalidade da Lei 4/2007 (US\$)			
	Dia	Dia	Total	Milhões hab.	Milhões/dia	Milhões/ano	% do PIB	% do OGE
População Total (ajustada com Censo 2007)				20.6				
População abaixo do limiar da pobreza de rendimento								
L1 - Pobreza Internacional	\$2.00	50	90%	19	37	13,534	174%	479%
L2 - Pobreza Absoluta Internacional	\$1.25	31	75%	15	19	7,021	90%	248%
L3 - Pobreza Absoluta Oficial (Incidência da Pobreza)	\$0.90	23	54.1%	11	10	3,661	47%	130%
L4 - Ultra-pobreza (Profundidade da Pobreza)	\$0.32	8	20.5%	4	1.4	493	6%	17%
PIB per capita em \$US (\$374 em 2007)(*)	\$1.0					7.8		
Orçamento Geral do Estado 2007						2,826		
Taxa de câmbio 2008 (MT/US\$) (INE, 2008)	25							

PIB - Produto Interno Bruto; OGE - Orçamento Geral do Estado; (*) PIB actualizado com população ajustada do Censo 2007

Fonte: DNPO-IPFRI, 2004; IBRD, 2007; INE, 2009; PNUD, 2009.

financeiramente menos proibitiva. Era preciso mobilizar US\$19 milhões por dia, para 15 milhões de potenciais elegíveis. Ou seja, US\$7 mil milhões de US dólares anuais, ou 90% do PIB de Moçambique.

3. LINHAS DE POBREZA NACIONAIS: LINHA OFICIAL E ULTRA-POBREZA

Os exemplos anteriores mostram por que razão em Moçambique, nos Inquéritos aos Agregados Familiares (IAF) de 1997 e 2003, se optou por fixar 13 linhas de pobreza absoluta bastante inferiores às duas linhas internacionais, acima referidas (DNPO e IPFRI, 2004). O bem-estar dos moçambicanos é ainda tão precário que seria irrelevante optar por referências a padrões de vida que não estão ao alcance dos moçambicanos.

Oficialmente, o Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais usam 54% como valor da pobreza absoluta, na base do cabaz flexível do IAF 2003 (seria 63% no cabaz fixo). Mesmo assim, este limiar nacional também apresenta resultados financeiramente incomportáveis. Tentar aplicar o princípio de universalidade, implicaria dar apoio a 11 milhões de pessoas. Para dar apoio de US\$0.90 por dia, precisaria US\$10 milhões por dia, US\$ 3,7 mil milhões anuais; ou seja, 47% do actual PIB de Moçambique.

Uma quarta opção de limiar de pobreza absoluta extrema é a linha de ultra-pobreza ou indigência extrema – os extremamente pobres entre os mais pobres, vivendo com um rendimento inferior a 8 Meticais (US\$0,32) por dia. Este limiar representa menos de um quinto do limiar internacional mais elevado de pobreza absoluta. Todavia, nem mesmo nesta quarta opção, o princípio de universalidade seria financeiramente comportável. Para dar apoio a quatro milhões de pessoas, no valor de \$0,32 diários, representaria US\$1,4 milhões por dia, ou 6% do PIB de Moçambique anualmente.

4. FINAL, QUANTOS MOÇAMBICANOS PODERÃO RECEBER SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA?

Nenhuma das quatro opções de linha de pobreza, acima consideradas, pode ser realisticamente implementada. Nem mesmo a linha de ultra-pobreza é viável, visto requerer uma alocação de 6% do PIB de Moçambique; 17% dos recursos anuais do Orçamento Geral do Estado (OGE) (INE, 2008).

Não sendo possível, em termos financeiros, alocar nem uma décima parte do Orçamento do Estado, será que o Governo irá disponibilizar pelo menos um a três por cento do seu Orçamento? Se contemplasse, entre cinco a 20 por cento das pessoas na ultra-pobreza, apoiaria 200 mil a 650 mil pessoas. Em termos financeiros, precisará entre 25 a 100 milhões de dólares, assumindo um apoio de US\$0,32/dia por pessoa, representando um a três por cento do OGE de 2007 (INE, 2008).

5. Conclusão

Uma cobertura de cinco a dez por cento de pessoas na ultra-pobreza é, talvez, o melhor que o Governo poderá disponibilizar, no subsistema de segurança social básica anunciado. Assim sendo, a implementação do princípio de universalidade da Lei nº4/2007, fica reduzida à módica porção de 1-3% do OGE. O tempo dirá se ao menos este limitado nível de cumprimento do princípio de universalidade se concretizará.

A experiência anterior à aprovação da Lei 4/2007 deveria ter servido de guia para se evitar incorrer em enunciados legais irrealistas, para bem de todos. Do ponto de vista prático, tanto político como social, evocar indevidamente o princípio de universalidade gera mais problemas do que ajuda a resolvê-los.

Desvirtua-se o sentido e esvazia-se o conteúdo de um princípio importante, relativamente à inclusão e abrangência social. Os fazedores de políticas e outros executores seriam poupados de situações embaraçosas; por exemplo, terem de inventar outros princípios (e.g. progressividade

ou gradualismo), como forma de se acautelarem da acusação de violarem uma lei que explicitamente reconhece direitos aos cidadãos contra os mesmos riscos e na mesma situação.

Assim, considerando as condições de precariedade económica de Moçambique, em vez de apelar à universalidade, seria mais razoável adoptar um princípio de discriminação positiva, reconhecendo tratamento desigual a pessoas formalmente iguais. Algo similar ao observado na Constituição da República, em benefício da mulher ou de grupos sociais devidamente justificados.

6. Referências

- Chen, Shaohua and Martin Ravallion. 2008. The Developing World is Poorer Than we Thought, But not Less Successful in the Fight Against Poverty, World Bank Policy Research Working Paper 4703.
- Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) e Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IPFRI). 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.
- Francisco, António A da Silva Francisco. 2009. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado, in *Protecção Social e Acumulação Económica*, Comunicações Apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (no prelo).
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2008. *Anuário Estatístico 2008*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social), Boletim da República I Série, Nº 6 pp. 75-81.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2009. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2009: Ultrapassar Barreiras – Mobilidade e desenvolvimento humano*. Coimbra: Edições Almedina, SA.