

# “ACÇÃO SOCIAL PRODUTIVA” EM MOÇAMBIQUE: UMA FALSA SOLUÇÃO PARA UM PROBLEMA REAL

António Francisco

*“Benefícios destinados exclusivamente a pobres  
acabam convertendo-se em benefícios pobres”*  
(Sen, 1995)

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Há quem diga que o maior erro que se pode cometer na vida é procurar soluções certas para problemas errados (Drucker, n.d.; Kanitz, 2005). O presente artigo lida com um assunto deste tipo.

“Acção Social Produtiva” (ASP) é a designação atribuída pelo Governo de Moçambique (GdM) a uma recente iniciativa de política pública no domínio da assistência social que visa “... a inserção social e económica das pessoas com capacidade para o trabalho, mas vivendo em situação de pobreza extrema” (GdM, 2012, p. 4). Trata-se de uma iniciativa que integra o conjunto dos outros instrumentos de política pública do Estado Moçambicano, estabelecidos antes e depois da aprovação da Lei de Protecção Social de Fevereiro de 2007 (Lei no 4/2007) e subsequentes instrumentos operacionais, nomeadamente: Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica de 2009 e a Estratégia Nacional de Segurança Básica para 2010-2014 (Decreto no 85/2009; Resolução no 17/2010).

Recentes trabalhos elaborados pelo autor deste texto e outros investigadores do IESE, sobre protecção social, têm procurado entender e explicar o quadro legal e administrativo da segurança e assistência social formais, no contexto mais amplo das dinâmicas

<sup>1</sup> O autor agradece a leitura atenta e sugestões recebidas de Ivette Fernandes, Gustavo Sugahara e Moisés Siúta.

demográficas, económicas, sociais e culturais da população moçambicana. De igual modo, a análise da iniciativa ASP, visando avaliar seus méritos, deméritos e impactos, positivos e negativos, deve também ser considerada no contexto social e político mais amplo. Acima de tudo, precisa de ser tratada como uma iniciativa eminentemente política, em vez de meramente técnica, administrativa ou burocrática, que dispense uma reflexão qualificada sobre as ideias e os valores em que se inspira e que veicula.

Não é fácil interpretar o compromisso assumido pelo Estado moçambicano e sucessivamente reiterado pelo seu Executivo, relativo à pretensão de "... promover a inclusão socioeconómica das populações mais vulneráveis com capacidade física para trabalhar" (Decreto no 85/2009, p. 13), através da assistência social. O que este compromisso tem de corajoso e ingénuo tem também de arrogante e dissimulado. Corajoso e ingénuo, tendo em conta a dimensão da missão em causa, os meios que precisaria de mobilizar e os poucos recursos disponibilizados para o efeito. Arrogante e dissimulado, pela presunção de que a iniciativa da ASP seja realista e realizável, bastando para o efeito um amplo e militante intervencionismo, qual "promessa de 'entrega ao domicílio' a uma população supostamente inerte" (Sen, 1995, p. 35).

A anterior dúvida será esclarecida ao longo do texto, nomeadamente na terceira e quarta secções, beneficiando da informação e análise apresentadas nas secções precedentes. Na verdade, ao longo do artigo, a dúvida anterior servirá de referência, uma espécie de hipótese de investigação que orientará a reflexão sobre o contexto e motivação, significado e implicações da assistência social como instrumento de política pública em Moçambique.

Várias são as interrogações suscitadas pelo uso da assistência social pública, e em particular da chamada ASP, como instrumento de política pública. A assistência social pública tem razão de existir? Se sim, quando e em que circunstâncias? E a ASP? Como justificar a selecção das chamadas "populações vulneráveis aptas a trabalhar" como grupo-alvo da assistência social, sabendo que simultaneamente existe um grupo de pessoas, que por diversas razões, são ou estão física ou mentalmente incapacitadas para trabalhar? Se a exclusão social e económica das chamadas "populações vulneráveis aptas a trabalhar" passa a ser o objecto prioritário da assistência social pública, o que faz o resto do Governo, nomeadamente os organismos supostamente responsáveis por lidar com as pessoas aptas para trabalhar? Porque é que a maioria dos moçambicanos, sobretudo rurais, permanece mergulhada na estagnação económica? Será por causa da exploração do homem pelo homem perpetrada pelo sistema capitalista, como defendeu o partido Frelimo na primeira década de

independência? Ou é por causa da mentalidade miserabilista das pessoas, como tem defendido, nos dias de hoje, a liderança do mesmo partido Frelimo? Qual o sentido do discurso de “combate à pobreza”, dissociado dos principais meios de aquisição de riqueza, os “meios económicos” e os “meios políticos”, uma distinção fundamental que será esclarecida mais adiante?

Não é objectivo deste trabalho preencher o espaço que lhe é reservado a discutir e tentar responder às questões acima enumeradas. Tais questões surgem, nesta introdução, como ignição analítica indispensável para pensar sobre um assunto, que à partida, parece incontroverso e consensual, pelo facto de a assistência social e humanitária, privada e sobretudo pública, ser geralmente revestida de uma auréola benfeitora, caritativa e bem-intencionada. Algumas das perguntas acima enunciadas têm sido respondidas em trabalhos do IESE e de outros investigadores; outras questões ficarão sem resposta ou darão origem a novas perguntas que oportunamente deverão ser respondidas.

O artigo está organizado em quatro secções. A primeira secção aborda a seguinte questão: “Qual é a essência do real problema que o conteúdo e a operacionalização da ASP não identifica correctamente?” Esta questão é respondida em dois momentos ou subcapítulos. Inicia-se por sublinhar a importância da distinção entre os principais meios de aquisição da riqueza para a identificação do problema real da sociedade moçambicana e relevante para o debate sobre a pobreza. De seguida, apresenta-se um breve enquadramento da protecção social formal moçambicana, com destaque para o quadro da actual ortodoxia oficial sobre a natureza e as causas da pobreza. A segunda secção reúne um conjunto de dados e relações empíricas, caracterizadoras da dimensão demográfica, económica e social do problema real da população moçambicana. Chama a atenção para a natureza das mudanças em curso na estrutura etária, manifestada no aumento da dependência infantil. Uma dependência que a população tenta compensar, através da participação activa em actividades económicas de todas as gerações: crianças-adolescentes, jovens/adultos e idosos. A terceira secção toma como referência a análise das secções anteriores, para demonstrar que uma solução errada para um problema errado é, por definição, duplamente errada e gratuita. De forma resumida, apresenta os objectivos, o que é e qual é o alcance da iniciativa ASP em curso; argumenta, de seguida, que a ASP não é social nem produtiva. A quarta secção contém algumas considerações finais e a conclusão. Explica porque não tem sentido fazer acompanhar a análise crítica da iniciativa ASP de uma proposta alternativa, visando convertê-la numa acção alegadamente mais produtiva do que tem

sido. Respondendo à questão “Justifica-se a ASP?”, o artigo defende que a resposta depende da perspectiva de protecção social seguida; identifica algumas das respostas que têm sido dadas, desde a resposta do Governo, a qual se inspira ou está alinhada com a do Banco Mundial, até à do próprio autor deste texto. Após mostrar que a ASP oferece uma falsa solução para um problema real, o artigo termina identificando duas implicações desta constatação: uma política e outra social.

## O PROBLEMA REAL DE MOÇAMBIQUE

O problema real da população moçambicana pode ser resumido nos seguintes termos: não obstante as elevadas taxas de crescimento e dinamismo económico, observado num conjunto de sectores restritos e concentrados da economia nacional, o principal problema de Moçambique continua a ser a estagnação económica, manifestada pelo baixo nível de produtividade e pela baixa capacidade de produção individual e das famílias. A maioria da população, principalmente ao nível rural, vive em condições de extrema vulnerabilidade económica e tecnológica, em condições naturais e sociais precárias ou mesmo hostis (baixo nível tecnológico, ausência de infra-estruturas básicas, fragilidade de solos, riscos climáticos, insectos e parasitas, doenças endémicas, entre outros) (DNEAP, 2010; Francisco, 2012a; Galor, 2011; Jones & Tarp, 2013, pp. 14-17).

### RIQUEZA E POBREZA, UMA “QUESTÃO DO OVO E DA GALINHA”?

Decorrente do problema real da população, o principal desafio com que a sociedade moçambicana se confronta diz respeito aos meios de aquisição de riqueza. Na Introdução fez-se referência à distinção entre dois tipos de meios distintos de aquisição de riqueza – meios económicos e meios políticos. Estes conceitos foram propostos pelo sociólogo alemão Franz Oppenheimer (1922, pp. 25-27), no livro intitulado *O Estado*, com a originalidade de os considerar mutuamente opostos na persecução dos propósitos geralmente comuns de realização da vida humana.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> “No caso de um pensador da dimensão de Karl Marx”, escreveu Oppenheimer (1922, p. 26), “pode-se observar a imensa confusão provocada, quando o propósito económico e os meios económicos não são devidamente distinguidos. Os erros que no final conduziram a teoria esplêndida de Marx a conclusões tão longe da verdade alicerçaram-se na falta de diferenciação clara entre os meios de satisfação económica das necessidades e a sua finalidade”. A distinção entre os dois principais meios de aquisição de riqueza permitiu a Oppenheimer propor uma teoria de exploração capitalista liberal-socialista, muito diferente da teoria marxista-leninista que o Estado Moçambicano pretendeu implementar em Moçambique na primeira década pós-independência.

Oppenheimer rotulou a aquisição de riqueza por via da produção e da troca do próprio trabalho, pelo equivalente do produto do trabalho alheio, de “meios económicos”. Os meios económicos compreendem o emprego de factores de produção (terra, capital, trabalho, tempo), pela generalidade da sociedade, na produção de mercadorias e a subsequente troca ou venda dos produtos no mercado. Esse meio baseia-se na produtividade, em trocas livres e voluntárias no mercado, resultando num acréscimo da produção e numa eficiente utilização dos recursos e, consequentemente, na melhoria do padrão de vida.

A segunda forma de aquisição de riqueza, em vez de se recorrer à produtividade, baseia-se no confisco unilateral, mais ou menos violenta, no roubo da propriedade ou do produto alheio. Oppenheimer rotulou-a de “meios políticos”. Diversas entidades ou actores, tanto individuais como colectivas, incluindo o próprio Estado, recorrem a estes meios de aquisição de riqueza. No caso particular do Estado, designado por Oppenheimer (1922, p. 27) como “organização de meios políticos”, ele desfruta do privilégio de usar a lei e vários instrumentos de coação e repressão, administrativos, policiais e militares, para mobilizar recursos: tributação, confisco da propriedade, bens e serviços produzidos pelos cidadãos, doação, empréstimo e investimentos.

Tão importante como o recurso a meios coercivos para monopolizar recursos, o Estado cria direitos próprios e compete com os direitos dos cidadãos pelo controlo dos recursos, em vez de proteger as suas liberdades e direitos de propriedade. É o caso, por exemplo, do direito de nacionalização e confisco em nome do bem comum, convertido, no caso moçambicano, em monopólio absoluto sobre os recursos naturais (e.g. monopólio estatal sobre a terra), económicos e financeiros (e.g. monopólio da emissão da moeda, entre outros). Além disso, na vida prática, os agentes do Estado (burocratas, políticos e forças de segurança pública), usam, e muitas vezes abusam, do direito de confisco compulsivo e unilateral de bens e serviços, de distribuição e transferência da riqueza de certos indivíduos ou grupos sociais para outros, do direito à subtracção de parte da quantidade produzida, ou a aplicação de medidas fiscais e administrativas que acabam por desincentivar a já baixa produção de subsistência e comercial. Como o Estado nada produz, nem o seu funcionamento se rege pelo mercado, resta-lhe recorrer a meios político-administrativos para adquirir riqueza, por via da subtracção e confisco dos que realmente a produzem.

Entretanto, como defende Francisco (2013b), Franz Oppenheimer (1864-1943) não viveu a experiência da ajuda financeira internacional como meio político de aquisição ou redistribuição de riqueza, em países subdesenvolvidos contemporâ-

neos. Considerando o longo e sistemático processo de ajuda internacional, em que Moçambique se encontra mergulhado há cerca de três décadas, afigura-se realístico acrescentar uma terceira forma de aquisição de riqueza – pedir esmola ou ajuda internacional, quer seja na forma de puro donativo, quer na forma de endividamento subsidiado. Esta tem sido uma via importante de enriquecimento por parte das elites políticas, que controlam o poder de Estado. Em sentido lato, este terceiro meio de aquisição de riqueza pode ser inserido no grupo dos “meios políticos” acima referido; mas num sentido restrito, este meio, em vez de recorrer ao confisco e ao roubo da população, recorre à dissimulação e à persuasão pacífica dos doadores, em nome do povo e dos chamados “vulneráveis” e “mais desfavorecidos”. Mesmo se estes meios derivam, na prática, de processos políticos violentos e destrutivos, como aconteceu em Moçambique com os dois conflitos armados, o primeiro pela independência e o último pela democracia, existe uma diferença qualitativa substancial entre estes dois tipos de meios políticos.

A relação de causalidade entre pobreza e riqueza está longe de ser redutível ao velho dilema do “ovo” e da “galinha”. Pelo menos desde o fundador da economia moderna, Adam Smith, a questão da pobreza tem sido equacionada pelos liberais clássicos e contemporâneos, de forma substancialmente diferente da formulação apontada pelo intervencionismo de diferentes expressões (keynesiano, marxista, entre outros).

Em termos analíticos, desde o liberalismo clássico, a questão da “riqueza das nações” tem precedido logicamente a questão da “pobreza das nações”. A análise da pobreza só tem sentido em íntima ligação com a riqueza, sobretudo a riqueza criada por via da produção ou “meios económicos”. A pobreza é o “estado natural de referência, contra a qual a riqueza é medida; é aquilo que obtemos se a riqueza não for produzida” (Palmer, 2012, p. 111).<sup>3</sup>

Segundo Palmer, o economista liberal Peter Bauer deu a seguinte resposta que ficou famosa, num debate com John Kenneth Galbraith sobre “as causas da pobreza”: “A pobreza não tem causas. A riqueza, sim, tem causas”. Obviamente, esta resposta é válida numa perspectiva de longo prazo, ou no longo processo histórico de evolução da humanidade e melhoria das condições de vida das sociedades, segundo os padrões de vida moderna. Como escreve Palmer (2012, p. 111), a pobreza generalizada é a norma histórica, a explosão massiva da riqueza observada nos últimos dois séculos é

---

<sup>3</sup> Em outras palavras, como afirmou Charles Darwin algures: “If the misery of the poor be caused not by the laws of nature, but by our institutions, great is our sin” (Se a miséria dos pobres não é causada pelas leis da natureza, mas pelas nossas instituições, grande é o nosso pecado) (Naritomi, 2007, p. 14).

a aberração que requer explicação (Berlin, 1969; Block, 2011; Francisco, 2010, 2009; Hayek, 2010; Mises, 2010; Sen, 1995).

## A POBREZA DO DISCURSO OFICIAL SOBRE A POBREZA

Embora a questão da pobreza em Moçambique tenha sido convertida na bandeira principal dos discursos políticos oficiais, é sabido que, ao longo das décadas passadas, o partido Frelimo, partido dominante no Estado e na sociedade moçambicana desde a independência em 1975, tem mudado as suas explicações sobre as causas da pobreza. Uma mudança, convém que se diga, cirurgicamente conveniente e adaptada às circunstâncias políticas, motivada mais pela necessidade de preservação do controlo do poder político do que propriamente usar o conhecimento da realidade para melhorar as condições de vida dos cidadãos. A título ilustrativo, vejamos duas perspectivas convertidas na ortodoxia dominante nos discursos oficiais, directa ou indirectamente relevantes para o debate sobre a ASP, neste trabalho. A primeira remonta à primeira década pós-independência e a segunda prevalece actualmente nos discursos oficiais dos principais líderes políticos e governantes em exercício.

Após a proclamação da independência, o nobre espírito independentista, que mobilizou a luta nacionalista em prol dos direitos humanos básicos e das liberdades individuais, foi capturado pelo radicalismo revolucionário colectivista. Um radicalismo incorporado no ordenamento político e jurídico moçambicano, desde a Constituição da República de 1975 e o Hino Nacional até aos demais dispositivos políticos, jurídicos e administrativos, incluindo políticas económicas e sociais específicas. A partir de 1977, o radicalismo revolucionário tornou-se mais explícito, ao ser consagrado oficialmente como ideologia marxista-leninista, no III Congresso da Frelimo realizado em Fevereiro do mesmo ano. Assim, o argumento segundo o qual a exploração do homem pelo homem perpetrada pelo sistema capitalista, considerada intrinsecamente associada ao regime político colonial, foi convertido na ortodoxia dominante e inspiradora das políticas públicas do Estado, sobre as principais causas da pobreza na sociedade moçambicana.

Bastou apenas uma década e o sonho de construção de uma sociedade socialista – simbolizada pelo famoso slogan “Moçambique Terra Libertada da Humanidade” – depressa se converteu num trágico pesadelo para toda a sociedade moçambicana, agravado por uma guerra civil que durou uma década e meia. Guerra que acabaria por quebrar, mas só em parte, a pretensão de o partido Frelimo subjugar a população moçambicana à servidão e profunda à subordinação ao novo Estado.

As implicações do novo modelo político e económico para os mecanismos de protecção social foram trágicas e duradouras, tanto pela ruptura provocada na capacidade de poupança interna, como pelo aumento do consumo e agravamento da dependência. Os mecanismos de protecção social formais, baseados na acumulação privada e capitalização solidária, introduzidos no início do Século XX, foram radicalmente preteridos a favor da colectivização estatizante, alegadamente para todos os cidadãos organizados em empresas agrícolas, industriais e de serviços estatais, bem como em serviços sociais públicos estabelecidos, na sequência das nacionalizações da terra, da saúde, da educação, das profissões liberais e da habitação, realizadas em 1975 e 1976 (Francisco, 2013a; Newitt, 1997, p. 392).

Em termos práticos, as implicações da opção radical seguida foram múltiplas, destacando-se as seguintes: (1) Desmantelamento dos mecanismos precários de segurança e previdência social, baseados na economia de mercado formal, edificada desde a conversão de Moçambique num Estado moderno colonial na última década do Século XIX; (2) Enfraquecimento da ainda débil capacidade de investimento interno, através da poupança interna realizada ao longo das décadas anteriores à independência política, agravando a dependência do apoio externo; (3) O modelo de crescimento por via da estatização e colectivização socialista converteu-se num pacto com a estagnação económica e a pauperização social, o que punha em causa a sustentabilidade a longo prazo do ainda precário sistema de protecção social formal herdado do período colonial; (4) Todas as gerações foram desencorajadas a poupar e a acumular no decurso da sua vida economicamente activa, resultando que a maioria das pessoas atinja a idade idosa sem uma aposentadoria que lhes permita deixar de trabalhar ou evitar depender das contribuições dos jovens para a sua subsistência.

“Podemos, merecemos e somos capazes de ser ricos”, defendeu Guebuza em 2004, mas como escreveu Chichava, se bem que inicialmente parecesse que a utilização dos termos “ricos” e “riqueza” se referia aos moçambicanos em geral, à medida que o actual Presidente da República partilhava o seu pensamento, percebeu-se que a aspiração ao enriquecimento abrangia um pequeno número de cidadãos que, à partida, não eram os pobres para quem os programas de combate à pobreza são direccionados (Chichava, 2010, pp. 60-61).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A questão do encorajamento e/ou desencorajamento à poupança privada agregada e a sua relação com a estrutura etária da população e o crescimento da produtividade, aqui apenas afluada, é objecto de uma pesquisa específica do Grupo de Investigação Pobreza e Protecção Social (PPS) do IESE.



Simultaneamente, a opção colectivista e estatizante destruiu também a base de sustentabilidade financeira do outro sistema de segurança social, assente num regime de repartição social, em que as novas gerações contribuem equitativamente para a aposentadoria da geração idosa. Este sistema vinha sendo edificado desde a introdução do Regulamento da Fazenda do Ultramar, em 1901. Não obstante ter começado com carácter explicitamente discriminatório, ao longo das décadas acabaria por incluir diferentes estratos sociais, para além dos colonos, expandindo-se primeiro aos chamados assimilados e eventualmente também aos chamados indígenas. Depois de 1975, apesar da Previdência Social para os funcionários do Aparelho do Estado ter sido mantida, ou em certos casos até ampliada, na prática, depressa perdeu a sua base de sustentabilidade fiscal e tributária, devido ao colapso do sistema económico-financeiro do mercado formal (Francisco, 2010; Quive, 2007, pp. 11-14).

Na segunda metade das década de 1980, o risco de o Estado Moçambicano degenerar num “Estado Falhado” forçou a liderança do partido Frelimo a procurar, no sistema capitalista, até então diabolizado e rejeitado, o apoio indispensável para a sua sobrevivência política. Simultaneamente, o desmoronamento do sistema socialista observado a nível internacional permitiu perceber, para quem ainda tinha dúvidas, que os pobres dos países capitalistas eram mais ricos do que a classe média ou mesmo a elite política dos regimes socialistas (excepto a nomenclatura dirigente acima da elite).

Ainda que a liderança política moçambicana continuasse a culpabilizar a guerra civil pelo fracasso da opção socialista do partido Frelimo, a verdade é que, após o retorno da paz em 1992, nem mesmo os poucos políticos que continuaram a declarar-se defensores do socialismo renunciaram às oportunidades e benefícios que a liberalização económica e a abertura ao capitalismo internacional passaram a proporcionar. Pelo contrário, a vários níveis do partido Frelimo, sobretudo ao seu mais alto nível, desenvolveu-se a convicção de que os combatentes pela independência tinham conquistado o direito especial de “novos-ricos”.<sup>5</sup>

Ao longo da última década, uma nova ortodoxia assumiu protagonismo na liderança do partido dominante e do Estado, com uma perspectiva diferente da do

---

<sup>5</sup> O General Alberto Chipande, outro antigo combatente pela independência, foi mais preempório e explícito ao reagir com indignação às acusações públicas de que os dirigentes da Frelimo estavam a enriquecer indevidamente: “Ricos de quê?”, questionou – “e se fôssemos ricos? Qual o mal? Não foram eles que trouxeram a independência de que estais a usufruir? Queremos capital socialista e não capitalista. A nossa política continua a mesma de há 40 anos.” <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2009/08/chipande-e-riqueza.html#ixzz2UyZrNWH9>

discurso marxista-leninista da primeira década pós-independência, centrada na luta de classes, exploração do homem pelo homem e papel do Estado, como instrumento da classe dominante. Quatro décadas após a conquista do poder do Estado e da eliminação das classes privilegiadas, principalmente da elite colonial que foi convertida no alvo principal da luta pela independência, a nova classe dominante passou a integrar políticos, guerrilheiros e burocratas. Mas como esta nova classe política não se assume como dominadora, ela procura retractar o Estado como uma entidade de serviço social, afável, benfeitora e comprometida com a defesa do bem comum.

Em alguns artigos recentes, o autor deste texto tem designado a nova ideologia veiculada pelo discurso oficial como *wishful thinking* (pensamento desejoso). Isto porque a nova ideologia evita ser associada às ideologias políticas convencionais, principalmente à ideologia revolucionária, usada no passado para destronar o Estado colonial e edificar o novo Estado, cuja configuração e alguns dos seus modelos continuam a ser considerados instrumentais para a prossecução do combate à pobreza. A insistência do discurso oficial na crença de que o “Estado somos todos nós”, ou de que o Governo é o legítimo representante do colectivo representado pelo termo “todos nós”, tem servido para camuflar a crença de que o Estado está apostado em defender o bem comum apenas por se desejar que assim seja (Francisco, 2012a).

A questão da pobreza oferece um dos exemplos mais eloquentes, ao ser convertida em bandeira política do partido no poder e de um Governo que continua a fazer crer que o monopólio absoluto e centralizador dos recursos naturais e financeiros pelo Estado é a melhor via para se combater a pobreza. Não admira que se tenha tornado politicamente incorrecto e inconveniente atribuir a pobreza ao sistema capitalista, razão pela qual uma nova ortodoxia assumiu proeminência no actual discurso oficial. A pobreza passou a ser imputada à mentalidade individual ou, parafraseando o Presidente Armando Guebuza, à mentalidade miserabilista das pessoas (Chichava, 2010, p. 70).

Não é claro se esta última perspectiva oficial sobre pobreza constitui a principal fonte de inspiração de iniciativas como a ASP, entre outras, que são apresentadas como visando gerar emprego e fontes de rendimento. Esta dúvida justifica-se, pelo facto de a liderança da Frelimo continuar a impor certas opções políticas do passado, alegadamente em defesa das chamadas “nossas conquistas” ou “conquistas da revolução”. Tais conquistas foram fundamentadas, no passado, com base na ideologia da exploração do homem pelo homem. Com o passar dos anos, apenas parte delas continuam a ser defendidas como conquistas a preservar (e.g. propriedade estatal da terra e recursos naturais), enquanto outras foram libertadas do monopólio estatal

e devolvidas à sociedade (e.g. prédios de habitação, saúde, educação, advocacia e outras profissões liberais).

O que foi dito acima deverá ser suficiente como enquadramento preliminar e contexto do debate político e ideológico em que as políticas de assistência social, e a iniciativa da ASP em particular, precisam de ser compreendidas. Em particular, deverá permitir entender a análise que se segue sobre a pertinência e o significado da identificação das pessoas pobres em idade activa como grupo-alvo da assistência social. Se a iniciativa ASP for mais uma iniciativa condenada ao fracasso, será por causa da mentalidade dos cidadãos ou da inconsistência das políticas e dos valores em que elas se inspiram?

## A IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA NA INICIATIVA ASP

Quando um Governo se compromete em fazer, através da assistência social, aquilo que ao mercado compete realizar, qual o mérito e a efectividade prática de tal compromisso? A resposta a esta questão será dada centrando a atenção no conteúdo e na operacionalização da iniciativa ASP.

### ESTRUTURA ETÁRIA E DEPENDÊNCIA INFANTIL

A “População Economicamente Activa” (PEA) é uma parte da população, de ambos os sexos, que se dedica à produção de bens e serviços económicos. Também pode chamar-se, em sentido lato, “mão-de-obra” disponível para actividades produtivas na sociedade. Segundo recomendações internacionais, a PEA compreende, da seguinte forma, a população em idade de trabalhar: 15 a 59 ou 64 anos de idade. A restante população, infantil e adulta, considerada potencialmente dependente e predominantemente consumidora (0 a 14 anos e 60 ou 65 e mais anos de idade), é convencionalmente designada por “população economicamente não-activa” (PENA) (Elizaga, n.d., p. 301; INE, 2011).

Mais adiante, retomar-se-á a questão do maior ou menor realismo, das taxas convencionais de dependência ou inactividade versus taxa de actividade económica. De imediato, para uma primeira apreciação da dependência infantil, tomemos como referência as referidas taxas convencionais, para ilustrar o crescimento do efectivo de crianças menores de cinco anos. Para além das pessoas de outras idades incapacitadas, por diversas razões fisiológicas, o grupo etário dos 0-4 anos de idade é o totalmente dependente do resto da população.

A investigação demográfica em todo o mundo tem demonstrado que as taxas de crescimento do rendimento per capita da população são frequentemente afectadas pelas mudanças na taxa de dependência infantil, isto é, o rácio entre crianças economicamente inactivas relativamente à PEA. Quando o rácio entre os trabalhadores e a população inactiva aumenta, a taxa de rendimento per capita aumenta também. E se a população infantil inactiva aumenta mais do que a PEA, o rendimento per capita tende também a diminuir (Malmberg, 2008; Bloom, Canning & Sevilla, 2003; Bloom, Canning, Fink, *et al.*, 2007).

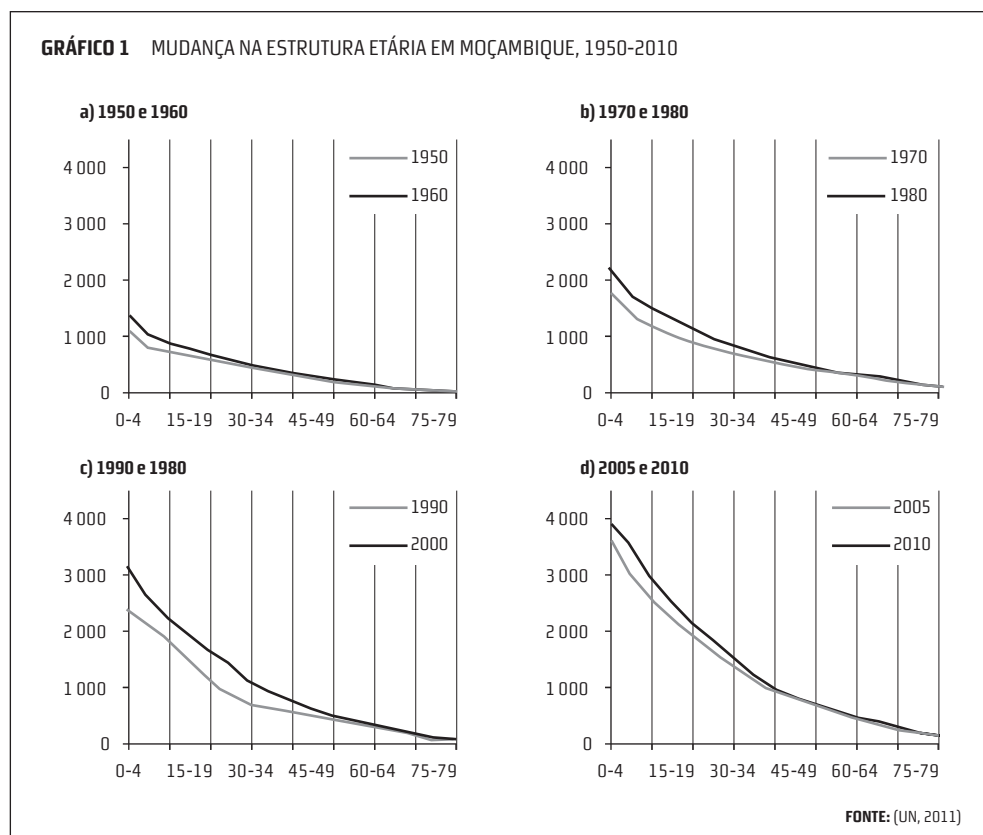
Quando se analisa a evolução da taxa de dependência infantil em Moçambique, para a qual existem dados confiáveis pelo menos desde os meados do século XX, importantes mudanças podem ser identificadas. De 1950 a 1990, a taxa de dependência infantil aumentou de 0,78 para perto de 1 (0,97), respectivamente. Este aumento sugere que o grupo etário 0-14 é praticamente do mesmo tamanho que o grupo etário em idade economicamente activa (15-59 anos). A partir de 1990, observou-se uma ligeira diminuição da taxa de dependência infantil para 0,87, mas, até ao fim da corrente década, não se prevê que a proporção de dependência infantil reduza para o nível observado em 1950.

A título comparativo, numa perspectiva internacional, refira-se que, em 1950, o nível e estrutura de dependência infantil em Moçambique era idêntico ao da maioria dos países da África Subsaariana (e.g. África do Sul, 0,70; Botswana, 0,78; Gana, 0,89) e de outros países na altura igualmente sub-desenvolvidos, como, por exemplo, a Coreia do Sul (0,81). Porém, em 2010, a dependência infantil na Coreia do Sul tinha baixado drasticamente, para 0,24; em alguns países vizinhos, por exemplo na África do Sul e Botswana, baixou para cerca de 0,5, mas Moçambique e Gana (este último ligeiramente menos) permaneceram com taxas de dependência infantil muito elevadas.

Significa que a população coreana em idade activa é actualmente quatro vezes maior do que a população infantil. Em Moçambique, porque a taxa de fecundidade permaneceu muito elevada e o efectivo dependente infantil aumentou, o factor demográfico acabou por contrariar, ou mesmo travar, a aceleração do crescimento económico, enquanto na Coreia do Sul e em outros países do grupo chamado “tigres asiáticos” (Malmberg, 2008, p. 21) acelerou. É certo que, no caso de Moçambique, o problema económico agravou-se, por factores associados à conjugação de políticas anti-desenvolvimento económico e à guerra civil que contribuíram para a estagnação ou mesmo para o retrocesso do padrão de vida. Isto é presentemente mais visível, porque, após o retorno da paz (1992), as reformas liberalizadoras e fomentadoras do crescimento económico que passou a registar-se confrontaram-se com a resis-

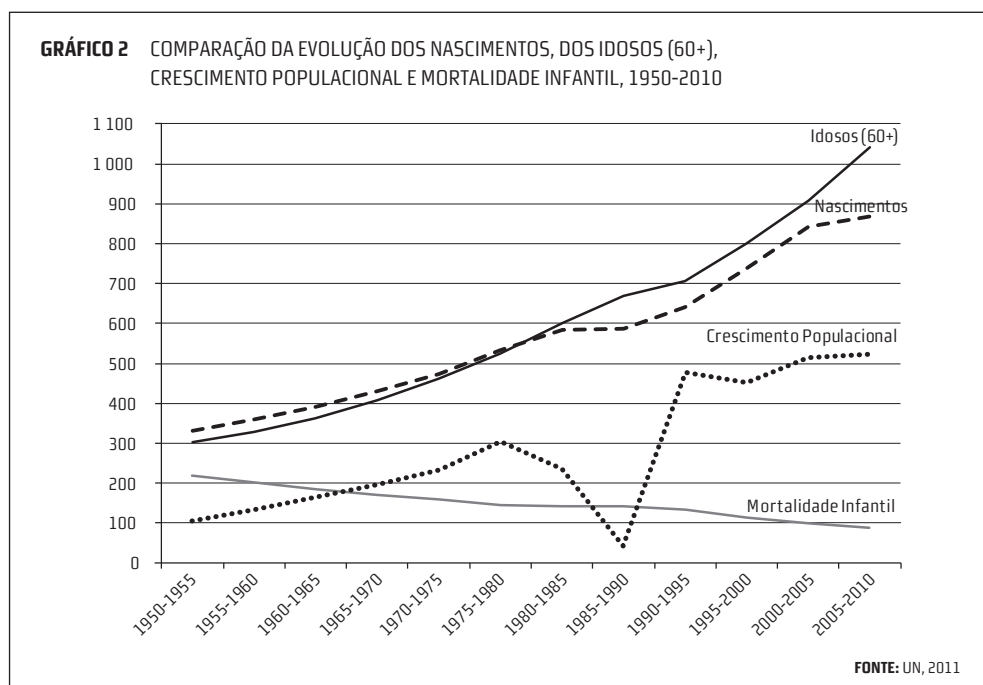
tência da elevada e crescente dependência infantil, causada pela alta fecundidade e aumento de nascimentos – em 1950 o número de nascimentos rondava os 300 mil por ano; neste momento ronda os 900 mil por ano e, no final da corrente década, deverá ultrapassar um milhão (INE, 2011; UN, 2011).

A pesquisa demográfica produzida pelo IESE tem chamado a atenção para a necessidade de as políticas públicas tomarem em consideração a natureza e o estágio da transição demográfica moçambicana (Francisco, 2011a, 2011c, 2011b). Mesmo se a transição demográfica, no caso de Moçambique, se encontra numa fase incipiente, engana-se quem pensar que, por ser incipiente, o seu impacto é ainda insignificante ou irrelevante. O Gráfico 1 ilustra bem este ponto; até mesmo o leitor pouco habituado a interpretar gráficos estatísticos pode, pelo menos, reparar na evolução das diferenças etárias representadas pelas linhas nos quatro gráficos separados, cada um retratando períodos decenais específicos, entre 1950 e 2010: a) 1950 e 1960; b) 1970 e 1980; c) 1990 e 2000; d) 2005 e 2010.



No gráfico a), comparando 1950 e 1960, observa-se um ligeiro aumento populacional concentrado no grupo etário 0-14 anos de idade, provocado pela diminuição da mortalidade infantil. Quando se observa o gráfico b), referente a 1970 e 1980, o crescimento populacional do grupo etário 0-14 é mais visível do que uma década anterior, com a diferença de que o crescimento infantil se estendeu para os grupos etários subsequentes, dos 15-34 anos de idade. Significa que o grupo de jovens em idade reprodutiva, dos 15-24 anos de idade, aumentou com os adolescentes que se tornaram jovens. Porque a fecundidade é elevada, o aumento do efectivo jovem em idade reprodutiva vai, por sua vez, contribuir para o aumento de nascimentos e de crianças dos 0-4 anos. Por volta de 1975 nasciam perto de meio milhão de crianças por ano, contra os já referidos pouco mais de 300 mil em 1950.

No período mais recente, representado no gráfico “d) 2005 e 2010”, ao mesmo tempo que o grupo 0-14 anos de idade continuou a aumentar, e o grupo etário jovem 15-19 anos também aumentou com a entrada de novos adolescentes, o mesmo se passou com os demais grupos etários, 20-24 anos e adultos e idosos. Este último, ainda que proporcionalmente inferior no conjunto da população (menos de 5%), tem aumentado significativamente em termos absolutos, quadruplicando de 300 mil em 1950 para 1,2 milhões em 2010.



Curiosamente, como ilustra o Gráfico 2, entre 1950 e 1990, o efectivo de idosos de 60 ou mais anos de idade manteve-se numericamente quase ao total de nascimentos por ano. Nas últimas duas décadas, o número de idosos tem aumentado mais rapidamente, uma tendência que deverá manter-se e ampliar ao longo do presente século, assumindo que este grupo populacional continuará a beneficiar dos ganhos na esperança de vida ao longo da vida. Uma pesquisa recentemente publicada pelo IESE considerou os idosos os privilegiados da longevidade, resultante da redução lenta mas sustentável da mortalidade infantil e do conseqüente aumento da esperança de vida (Gráfico 2). Não é para menos! Dos milhões de nascimentos gerados pela população moçambicana, somente 5% logram viver até aos 60 ou mais anos de idade (Francisco, 2013a).

## MUITOS ACTIVOS POUCO PRODUTIVOS

O problema real da população moçambicana é o seu baixo nível de produtividade e produção, o que contrasta com a elevada e crescente dependência infantil, em termos relativos e absolutos, bem como com uma elevada participação mas pouco produtiva em actividades económicas, nos três principais grupos de gerações (crianças ou infante/adolescentes, jovens/adultos e idosos).

A participação de grande parte da população em actividades produtivas de bens e serviços, incluindo pessoas com idades tanto inferiores como superiores à idade convencional activa e produtiva, não é surpresa. Isto deve-se ao baixo nível de tecnologia e à baixa efectividade (eficácia e eficiência) institucional e de organização de mão-de-obra prevalentes na sociedade. Nestas circunstâncias, quase toda a população é solicitada a compensar a fraca diferenciação na divisão de trabalho e a forte dependência de uma economia predominantemente de subsistência. Mesmo se a sociedade possui uma economia de capital intensivo e lucrativo, enquanto tal economia permanecer concentrada, como acontece actualmente em Moçambique, ela comportar-se-á como um enclave, num pântano de estagnação (DNEAP, 2010; Galor, 2011; Jones & Tarp, 2013, pp. 14-32).

Trabalhos recentes de diferentes autores, incluindo o deste texto, têm mostrado, de várias formas, que o maior problema e o também maior desafio de Moçambique é a profunda e generalizada estagnação económica em que vive a maioria da sua população (Francisco, 2012a, 2013a; Jones & Tarp, 2013). A não identificação correcta deste problema real da sociedade moçambicana conduz, pelo menos em parte, a percepções erradas e eventualmente a soluções igualmente erradas.

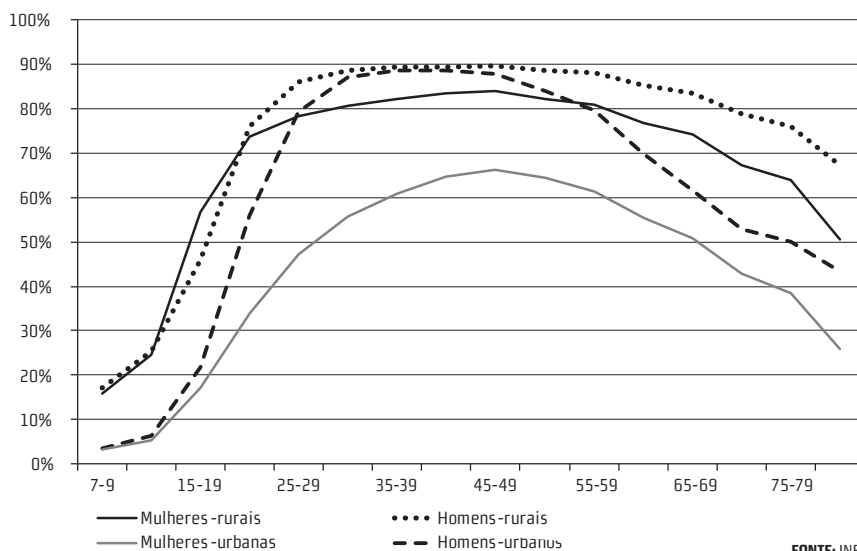
Mesmo quando a identificação do problema é correcta, não há qualquer garantia de que a solução escolhida seja também correcta. Significa, assim, que os dois

momentos – identificação do problema e escolha da solução – são diferentes em termos analíticos e temporais. Esta distinção é fundamental, neste caso particular, ao procurar-se explicar e perceber os méritos e deméritos dos mecanismos de protecção social moçambicana, num contexto em que as políticas públicas formais têm um impacto extremamente limitado, na melhoria da segurança humana dos cidadãos.

Na vida prática e social, o conceito de pessoa economicamente activa depende muito da sociedade específica, nomeadamente da sua capacidade produtiva, da organização social e cultural. Numa sociedade em que predomina a economia de subsistência, como acontece em Moçambique, a mão-de-obra não se coaduna com os critérios internacionais prevaletentes em países de economias avançadas.

Proporções significativas, tanto de crianças dos 7 aos 14 anos como de idosos 60+, reportam uma participação importante em actividades económicas. Isto converte as convencionais taxas de dependência da população infantil e adulta em indicadores de questionável utilidade, para certas políticas públicas específicas. Uma utilidade de referência padrão, para se ter uma ideia grosseira e preliminar da estrutura etária segundo a idade, para efeitos de comparação com outros países, mas, para além disso, tais taxas precisam de ser usadas com sentido crítico e cauteloso. Isto é particularmente importante quando se pretende formular políticas públicas, como o da ASP.

**GRÁFICO 3** TAXAS ESPECÍFICAS DE ACTIVIDADE ECONÓMICA POR SEXO E ÁREA DE RESIDÊNCIA, SEGUNDO A IDADE. MOÇAMBIQUE, 2007



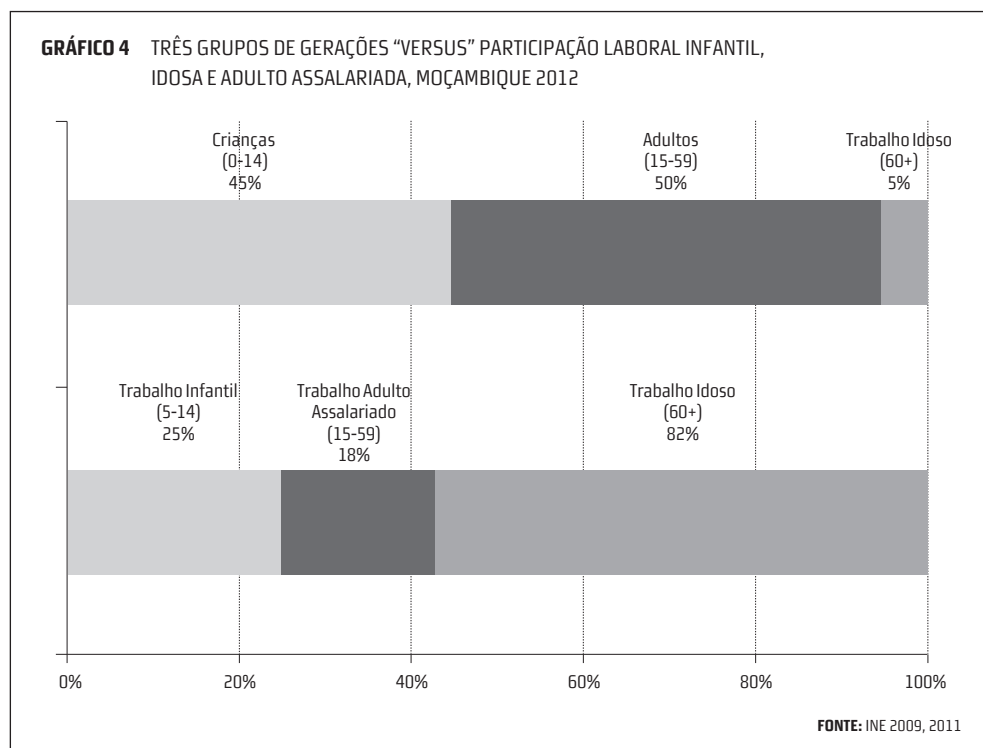
FORTE: INE, 2011



O Gráfico 3, baseada nos dados do último censo populacional do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2010), revela que 16% das crianças dos 7 aos 14 anos de idade estão envolvidas em actividades económicas (mais adiante veremos que a percentagem sobe para mais de 22%, se o grupo etário for dos 5-14 anos), enquanto cerca de 82% da geração idosa permanece economicamente activa praticamente até morrer, correspondente ao modelo de poupança precária e dependência externa prevalecente no actual modelo de desenvolvimento moçambicano.

O mesmo Gráfico 3 mostra diferenças importantes na participação económica de crianças urbanas (menos de 5% entre os 7 e os 11 anos) e crianças rurais (cerca de 18% entre os 7 e os 11 anos). Entre os 12 e os 14 anos, as crianças economicamente activas urbanas, variam entre 5% e 7%, mas a nível rural varia entre 25% e 33%.

Os níveis de participação económica adulta (15-59 anos) rondam uma média de 70%, atingindo os 90% nos grupos etários dos 30 aos 50 anos de idade. Depois dos 60 anos e mais de idade, a participação económica mantém-se bem acima dos 60%. Aos 70 anos de idade, cerca de 70% dos idosos permanecem activos e, aos 80 ou mais anos de idade, pouco mais de 50% ainda continuam economicamente activos.



O Gráfico 4 compara a estrutura por grandes grupos de gerações; na primeira barra, considerando a distribuição etária apenas segundo a idade e, na segunda barra, considerando a participação na actividade económica. A primeira barra mostra que metade da população moçambicana é composta por jovens e adultos (15-59 anos – a população convencionalmente disponível para trabalhar). Os outros 50% da população, convencionalmente considerado o grupo dependente, compreende 45% de crianças (0-14 anos) e 5% de idosos (60+).

A segunda barra, no Gráfico 4, mostra os níveis de participação dos três grupos etários, correspondentes aos grupos de idades considerados na primeira barra, com uma excepção. No grupo jovem/adulto, dos 15-59 anos, destaca-se apenas o grupo de trabalhadores assalariados. Para além de já ter sido referido anteriormente que a participação adulta em actividades económicas ronda os 70%, o destaque específico para o grupo assalariado justifica-se pelo facto de o trabalho assalariado ser, nas sociedades contemporâneas, o meio mais generalizado e predominante de sustento e de geração de rendimento.

Isto significa, como ilustra a segunda barra no Gráfico 4, que a proporção de trabalho infantil,<sup>6</sup> no grupo etário dos 5 aos 14 anos de idade, poderá rondar actualmente cerca de 25%,<sup>7</sup> contra 18%<sup>8</sup> de assalariados no grupo 15-59 e cerca de 82%<sup>9</sup> no grupo idoso com 60+ anos de idade. Uma nota adicional sobre as percentagens de trabalho infantil merece ser feita. Usando o grupo etário do Censo 2007, o trabalho infantil rondaria os 16%, mas, quando se usa o grupo etário 5-14 anos, a participação sobe para pouco mais de 22%, correspondente a 25% nas zonas rurais e 15% nas zonas urbanas. Uma em cada cinco crianças com idade dos 5 aos 11 anos e mais de uma em cada quatro crianças dos 12 aos 14 anos estão envolvidas em trabalho infantil.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Segundo o INE (2009, pp. 17-18), uma criança é considerada envolvida em trabalho infantil se, durante a semana anterior ao inquérito, esteve envolvida em: (i) pelo menos uma hora de trabalho económico ou 28 horas de trabalho doméstico por semana se a criança tiver idade entre 5 a 11 anos; (ii) pelo menos 14 horas de trabalho económico ou 28 horas de trabalho doméstico por semana, se a idade da criança é entre 12 e 14 anos.

<sup>7</sup> Tomou-se em conta o Censo 2007 e o MICS 2008 do INE. Assumindo a taxa de 22,2% revelada pelo INE (2009, p. 17), acrescida de um factor de crescimento demográfico de 2,6% no grupo infantil 5-14, e considerando os dados da população projectada no grupo respectivo em 2012 (cerca de 6,7 milhões no grupo 5-14 anos), pelo INE (2011).

<sup>8</sup> Em 2007 a força de trabalho assalariada rondou os 16% da PEA. Assumindo um factor de crescimento demográfico de 2,4% na PEA, e considerando os dados da população projectada para 2012 (cerca de 12 milhões no grupo 15-59), pelo INE (2011).

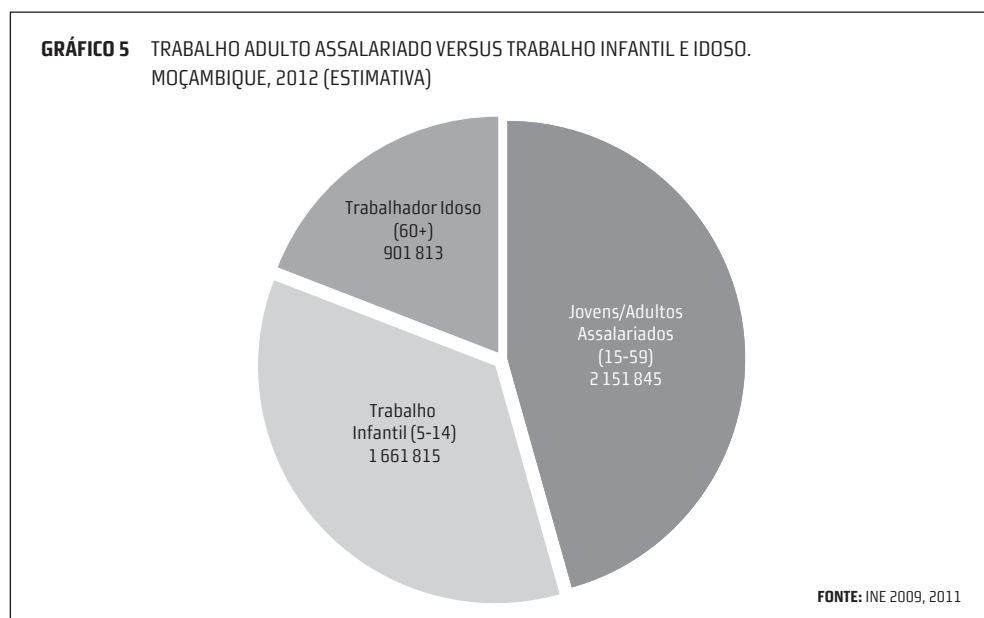
<sup>9</sup> Na última década o grupo idoso cresceu a uma taxa média de 2,9% ao ano, sendo, por isso, o grupo geracional com maior taxa de crescimento demográfico. As projecções do INE estimam 1,1 milhões de idosos 60+ anos de idade em 2012.

<sup>10</sup> A prevalência de trabalho infantil varia de acordo com o nível de escolaridade da mãe; 24% de crianças cujas mães não têm nenhum nível de escolaridade estão envolvidas em trabalho infantil, contra menos de 10% de crianças cujas mães têm educação secundária ou superior. A prevalência do trabalho infantil é também mais alta entre as crianças do sexo feminino (24%) do que nas do sexo masculino (21%). As

Passados mais cinco anos, uma estimativa rigorosa dos níveis de participação terá de contar com o crescimento demográfico em cada grupo etário e a dinâmica do mercado de trabalho. As estimativas apresentadas no Gráfico 4, e mais adiante também no Gráfico 5, tomam em consideração esses factores.

### TRABALHO INFANTIL E IDOSO, EXPLORAÇÃO ILEGAL?

O Gráfico 5 oferece um retrato revelador da elevada participação economicamente activa das crianças e dos idosos e do baixo nível de efectividade e produtividade económica da economia moçambicana, representada pela percentagem da força de trabalho assalariada.



De acordo com as estatísticas disponíveis, o efectivo de assalariados poderá rondar actualmente os pouco mais de dois milhões de pessoas, correspondendo a 18% da PEA (15-59 anos de idade), dos quais 60% fazem parte do sector privado e 40% do sector público. O efectivo de crianças em trabalho infantil ronda os 1,7 milhões de crianças, representando cerca de um quarto das crianças com idade dos 5 aos 14 anos. Por último, os idosos com 60+ anos de idade, ainda que, em termos

---

raparigas trabalham mais do que os rapazes nas actividades de apoio às tarefas domésticas (8% contra 5%, respectivamente), enquanto a participação de ambos os sexos em apoio aos negócios familiares é praticamente a mesma (INE, 2009, p. 17).

absolutos, sejam inferiores aos outros, possuem 82% de participação economicamente activa, significando que, em rigor, menos de 20% são realmente inactivos do ponto de vista económico.

Perante este panorama, pelo menos seis factos merecem ser sublinhados, à luz da reflexão anterior, sobre a realidade laboral e económica moçambicana.

Primeiro: diferentemente do que acontece em economias desenvolvidas, onde a população em idade economicamente activa é maioritariamente assalariada, enquanto as crianças e os idosos são maioritariamente inactivos, em Moçambique, mais de 80% da população idosa e cerca de 25% da população infantil (5-14 anos) é economicamente activa.

Segundo: apesar da maioria da população moçambicana ser economicamente activa, na prática a sua capacidade produtiva é tão baixa que não se pode dar ao luxo de dispensar o contributo laboral tanto das crianças como dos idosos. Na verdade, a situação já em si demasiado precária tem piorado na última década. Estudos recentes revelam que a produtividade agrícola não só permanece baixa, mas registou tendências de diminuição no período 2002-2008 (Cunguara & Hanlon, 2010; DNEAP, 2010; Jones & Tarp, 2013).

Terceiro: considerando a elevada participação dos idosos na força de trabalho (mais de 80% entre 60 e 70 anos e acima de 50% com mais de 70 anos de idade), diferentemente do que acontece nas economias avançadas, em Moçambique tem pouco sentido promover o chamado envelhecimento activo, porque os idosos permanecem maioritariamente activos até morrer. O seu problema é outro. Em vez de se procurar que os idosos moçambicanos deixem de envelhecer na inactividade, o que eles precisam é de reduzir a sua dependência de actividades tão precárias e incapazes de proporcionar um padrão de vida minimamente digno (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013).

Quarto: estudos recentes reconhecem e reiteram o facto amplamente conhecido sobre Moçambique: a sua população é predominantemente jovem, rural e em crescimento, mas, ao lidarem com a questão da força de trabalho e emprego, teimam em retratar a dependência das crianças, dos jovens e dos idosos, segundo as taxas convencionais, apenas na base da idade, ignorando a sua real participação na actividade económica. Por exemplo, Jones & Tarp (2013, p. 7) afirmam que pouco menos de 50% da população tem idade de trabalhar, concluindo existir mais de um dependente por cada trabalhador potencial. Esta conclusão baseia-se nas taxas de dependência convencionais, em vez das evidências empíricas fornecidas pelos dados censi-

tários e inquéritos nacionais do INE. Jones & Trap (2013, p. 31) chamam a atenção para a importante evidência sobre a perspectiva da população em idade activa continuar a crescer rapidamente, ao longo da primeira metade do corrente século XXI.<sup>11</sup> Porém, esta advertência sobre o crescimento da força de trabalho convencional peca por ignorar o contributo economicamente activo e relevante do trabalho infantil e sobretudo do idoso.<sup>12</sup>

Quinto: ainda que as taxas de fecundidade tenham permanecido elevadas, é previsível que a mulher moçambicana e famílias em geral acabem, nas próximas décadas, por mudar de estratégia de sobrevivência. Existem evidências que testemunham rupturas sociais no fluxo inter-geracional entre crianças (filhos e netos) e adultos/idosos.<sup>13</sup> A perspectiva de o grupo de idosos passar a crescer rapidamente poder-se-á confirmar se os ganhos na esperança de vida à nascença e nos demais grupos etários persistirem. Este grupo populacional carece de um sistema de previdência social moderno para a velhice, razão pela qual o Governo e parceiros têm realizado acções *ad hoc* e circunscritas a uma pequena percentagem de idosos potencialmente elegíveis.

Sexto: considerando o modelo económico prevalecente e a forma como o Estado lida com a sociedade e a economia nacional em particular, é previsível que a generalidade das famílias moçambicanas continue incapaz de dispensar, ao longo das próximas décadas, o contributo económico não só do trabalho infantil (cerca de 1/5 das crianças) como da maioria dos idosos (mais de 4/5). Este tipo de evidências contrastam com o tipo de legislação moçambicana, concebida numa lógica de *wishful thinking*, bem-intencionada e pretensiosamente modernizadora, mas que ignora ou até ofende os cidadãos, no que há de mais relevante na sua vida social e económica quotidiana. A Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da Criança (Lei no 7/2008), a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF & MMAS,

---

<sup>11</sup> Até 2040, o efectivo no grupo etário economicamente activo deverá aumentar entre 300 000 e 500 000 pessoas por anos (Jones & Trap, 2013, p. 31). É, sem dúvida, uma evidência fundamental a ser tomada em consideração, do ponto de vista do que é preciso fazer para a sua absorção pelo mercado de trabalho e serviços de educação e formação profissional, bem como relativamente outras necessidades como infra-estruturas de habitação, transporte, entre outros.

<sup>12</sup> Tomando como referência as estimativas de crescimento dos diferentes grupos geracionais, segundo as projecções da Organização das Nações Unidas (ONU), a população infantil deverá crescer, entre 2010 e 2050, a uma taxa média anual de 1,4% contra 2,4% da população jovem/adulta em idade activa e 2,8% da população idosa (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013, p. 3).

<sup>13</sup> Evidências como a seguinte: “Uma questão levantada em ambas as comunidades foi a inversão da percepção que as crianças representam uma segurança no futuro, isto é, que elas irão fornecer apoio aos pais na sua velhice. Com a ruptura social causada pelo HIV e as mudanças nos padrões de migração, as crianças tornaram-se agora um outro “factor de risco” (Selvester, Fidalgo, Taimo, *et al.*, 2013, p. 2).

2006) e a legislação laboral moçambicana são peremptórias, na sua condenação chamada exploração económica, na proibição do trabalho infantil e de qualquer tipo de trabalho para menores de 15 anos de idade.<sup>14</sup>

Este tipo de legislação é útil para criar uma imagem de modernidade e aparente conformidade com as convenções internacionais, mas quem a faz e aprova revela evidente despreocupação e cinismo, tanto para com a realidade do país, como para com o cumprimento dos compromissos assumidos. Os governantes sabem que, nas condições de vida actual de Moçambique, tal tentativa de cumprimento da referida legislação apenas iria agravar a pobreza das famílias. O trabalho infantil é parte integrante da economia familiar moçambicana, rural e urbana.

Os parceiros internacionais que insistem em recordar aos governantes as leis que aprovaram (o que tem sentido, já que foi aprovada), esquecem que os seus próprios países também tiveram trabalho infantil generalizado. À medida em que as famílias prosperaram, tal como acontece também em Moçambique, as crianças deixaram de trabalhar para ajudar a sustentar a família. Se a economia nacional dependente da força de trabalho adulta assalariada fosse mais dinâmica e produtiva, muito provavelmente os sindicatos seriam os primeiros a lutar pelo cumprimento da legislação contra o trabalho infantil, mais por razões competitivas do que propriamente por amor às criancinhas.

## O PROBLEMA DA SOLUÇÃO

A anterior caracterização das mudanças etárias na população moçambicana, segundo a idade, em comparação com a real participação económica de todos os grupos de gerações é indispensável, sempre que se pretende formular políticas sociais, com aspirações tanto produtivas como de assistência social.

O INE, nos seus censos e inquéritos nacionais, e as divisões de população de vários organismos internacionais (e.g. UN Division of Population, FAO, UNICEF, PNUD) têm apresentado e actualizado as taxas de dependência etária da população moçambicana. Os seus números variam e distinguem-se, por causa de diferenças metodológicas, mas no fundamental convergem no retrato sobre as mudanças e tendências. Salvo raras excepções, os fazedores de políticas públicas, e em particular os planificadores, continuam a tratar de tais indicadores como se servissem apenas

---

<sup>14</sup> Não obstante a maioridade (segundo a Constituição da República) ser aos 18 anos, a Lei do Trabalho, no seu Artigo 23, admite que menores com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos trabalhem, não devendo o período normal de trabalho exceder as 38 horas semanais e sete horas diárias (Lei n.º 23/2007, p. 469).

para preencher tabelas estatísticas. Isto é notório no caso específico das políticas de assistência social, como é o caso da ASP, completamente alienadas das características da estrutura e dinâmica demográfica da população.

Se a questão das taxas de dependência infantil recebesse a atenção que merece, muito provavelmente os dirigentes e funcionários públicos não desperdiçariam tanto tempo e recursos a tentar inventar iniciativas pretensiosamente produtivas, pois, por mais bem-intencionadas que sejam, são iniciativas que apenas servem para alimentar o “inferno”.<sup>15</sup> Esta secção toma como referência as secções anteriores para demonstrar como uma solução errada para um problema errado é, em si, duplamente errada. Começa por descrever, de forma resumida, os objectivos, o que é e qual é o alcance da ASP. Depois mostra porque a ASP não é social nem produtiva.

### O QUE É E QUAL É O ALCANCE DA ASP?

A iniciativa ASP faz parte de um conjunto de vários instrumentos de política pública do Estado Moçambicano, estabelecidos na sequência da aprovação da Lei de Protecção Social (Lei no 4/2007) e subsequente aprovação dos regulamentos dos três principais sub-sistemas de segurança social básica, obrigatória e complementar, bem como da Estratégia Nacional de Segurança Básica (ENSSB) para 2010-2014 e vários programas operacionais de assistência social (Decreto no 53/2007, Decreto no 25/2009, Decreto no 85/2009, Resolução n.º 17/2010).

Um “documento-base” do GdM, de 2012, visando clarificar a finalidade e operacionalização do “Programa de Acção Social Produtiva” (PASP), definiu três objectivos específicos da iniciativa ASP: 1) Contribuir para a superação da insegurança alimentar crónica, agravada pelos choques e riscos estruturais e impactos das mudanças ambientais, como as secas e o desemprego, permitindo que os agregados familiares abrangidos tenham estabilidade económica e social; 2) Criar oportunidades de acesso a rendimentos para os agregados familiares mais vulneráveis, a partir do envolvimento dos membros com capacidade física para o trabalho em actividades produtivas; 3) Criar capacidades, habilidades profissionais e conhecimentos na concepção e gestão de pequenos e médios negócios, nas pessoas com capacidade para o trabalho, de membros dos agregados mais vulneráveis, de modo a facilitar a sua integração em iniciativas de geração de rendimentos (GdM, 2012, p. 8).

O referido “documento base” define ainda como grupos-alvo do PASP os agregados familiares em situação de vulnerabilidade, com pelo menos um membro

<sup>15</sup> Por alguma razão existe o ditado popular “de boas intenções o inferno está cheio”.

com capacidade para o trabalho, priorizando os agregados familiares chefiados por mulheres; ou agregados com pessoas com deficiência, doença crónica ou pessoa idosa; com crianças em situação de desnutrição; com alto nível de dependência; e famílias de acolhimento de crianças órfãs em situação de pobreza e vulnerabilidade (GdM, 2012, p. 9).

Tomando este quadro definidor da finalidade e objectivos específicos, bem como do objecto ou alvo principal do PASP, no que se tem ele traduzido na prática? Convém começar por referir que, antes da iniciativa da ASP, vários programas de assistência social, inspirados em modelos do Banco Mundial e outras agências internacionais, foram implementados com o objectivo de promover trabalhos públicos, com o uso de mão-de-obra intensiva e apoio ao desenvolvimento de iniciativas de geração de rendimentos (Hodges, Pellerano & Mabota, 2010; Salazar & Zapatero, 2012).

Por exemplo, o Programa de Geração de Renda (PGR) consiste na concessão de crédito para o início de uma actividade por conta própria, principalmente nas áreas da agricultura, criação de gado e peixes, comércio e pequena indústria. Em 2007, o PGR apoiou 5000 beneficiários. Outro programa, designado por “Programa Benefício Social Pelo Trabalho” (PBST), visava integrar pessoas vulneráveis no mercado de trabalho. Considerado pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) como um programa transitório, o PBST oferecia ao beneficiário a possibilidade de trabalhar durante 18 meses numa entidade pública ou privada, em troca de salário básico pago pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Em 2007, o PBST apoiou 3000 beneficiários. Ainda um terceiro programa, designado Programa de Desenvolvimento Comunitário (PDC), baseia-se numa abordagem territorial, com o objectivo de promover a integração em diferentes actividades. Uma das principais intervenções do PDC é o fornecimento de serviços sociais básicos e a construção de infra-estruturas sociais, com o apoio da comunidade. Em 2007 foram apoiadas 280 comunidades, das quais 44 tiveram o apoio desde o início do mesmo ano (CIPS, 2013).

Entretanto, o Decreto 85/2009 do Conselho de Ministros formalizou a iniciativa da ASP, admitindo que a mesma fosse operacionalizada como um Programa Nacional de Acção Social Produtiva (PASP), integrando iniciativas de diferentes sectores. O referido decreto coloca a coordenação desta componente sob responsabilidade partilhada entre o MMAS (e suas instituições subordinadas) e um conjunto de outras instituições como sejam o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o Ministério das Obras Pública e Habitação (MOPH), o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC), o Instituto Nacional de Formação Profissional



(INSFP) e as Autoridades Distritais (Resolução no 17/2010, p. 13). Com esta configuração, uma espécie de Conselho de Ministros restricto, seria de esperar que ASP conquistasse uma vitalidade notável.

Contudo, segundo informação da Ministra da Mulher e da Acção Social, partilhada publicamente em Novembro de 2012, o PASP consistente, presentemente, em transferências sociais monetárias e em espécie em troca da prestação de serviços laborais. A Ministra Iolanda Seuane reconheceu tratar-se ainda de um programa em regime piloto, de amplitude limitada, cobrindo cerca de 9,5 mil agregados familiares, em apenas 10 Distritos e dois Municípios. Nos agregados familiares seleccionados, foram identificadas pessoas em situação de pobreza grave, tendo sido integradas em actividades produtivas, ou pelo menos actividades de prestação de serviços de interesse público e/ou comunitário, em troca de uma contribuição monetária ou em espécie (Seuane, 2012). Sobre a contribuição monetária dada aos participantes, o MMAS (2012) estipulou o valor do pagamento, no âmbito do PASP, equivalente ao valor da linha de pobreza estimada para o ano 2012, em 655,00 Mt por mês (cerca de \$US 21, dependendo da taxa de câmbio considerada).

Além dos programas já referidos sob a tutela do MMAS, outras iniciativas idênticas de carácter assistencialista, mais ou menos similar às anteriores, são promovidas por vários organismos governamentais por parceiros internacionais e pelo próprio Presidente da República. Todas estas iniciativas são apresentadas como contributos para os esforços do Governo no combate à pobreza, destacando-se, por exemplo, o Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PERPU), o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), o Programa Nacional de Insumos Agrícolas e o chamado Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (vulgarmente conhecido pelos “7 milhões”). Este último tornou-se dos mais emblemáticos, por razões meramente políticas, desde que o Presidente da República passou a usá-lo como instrumento político nas chamadas “Presidências Abertas”(GdM, 2012; Sande, 2011).

Não existe uma informação pública sistemática e actualizada sobre os recursos ao dispor de todas estas iniciativas, classificáveis como parte da iniciativa da ASP. Contudo, segundo Salazar e Zapatero (2012), reportando-se a estudos do Banco Mundial, as despesas em Assistência Social Básica (excluindo os subsídios aos combustíveis) representaram cerca de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010 (aproximadamente 184 milhões de dólares americanos). Deste valor, apenas 3% (5,5 milhões de dólares americanos) foi alocado ao que explicitamente é classificado por

ASP. Por outro lado, a componente externa do financiamento da Segurança Social Básica, em geral, representou em 2010 mais de 60%, mas a ASP atingiu os 70%.

Esta evidência, ainda que sumária, é suficientemente ilustrativa da exiguidade de recursos alocados para um compromisso supostamente ambicioso. Duas questões justificam-se quanto à relevância da iniciativa da ASP, do ponto de vista do problema real acima identificado. Para além de ser uma iniciativa eminentemente política e burocrática, que impacto real poderão 5,5 milhões de dólares ter na vida quotidiana da sociedade moçambicana, para além de que tais recursos dependem, em mais de dois terços, de financiamento exterior? Isto ilustra o irrealismo do compromisso governamental em promover a integração social e económica das pessoas aptas para trabalhar, através de mecanismos de assistência social, quando os próprios recursos disponíveis para apoiar as pessoas incapacitadas são tão escassos.

### ASP NÃO É SOCIAL NEM PRODUTIVA

A iniciativa ASP, tal como tem sido concebida e implementada, não é social nem produtiva. Não é social por dois motivos. De um lado, as políticas públicas em que esta forma de assistência social se insere pouco fazem para facilitar a criação de instituições políticas e económicas favoráveis ao desenvolvimento económico inclusivo. Por outro lado, uma assistência social, verdadeiramente social ou socialmente relevante e justificável, é aquela que presta atenção às pessoas incapacitadas para trabalhar, por deficiências físicas ou mentais. Em conformidade com esta finalidade e razão de ser da assistência social, as soluções oferecidas pelo Governo, no âmbito da Segurança Social Básica, são por definição questionáveis, por se concentrarem em grupos-alvo mal identificados e errados.

A questão da escolha do grupos-alvo tem gerado várias controvérsias, no âmbito das análises e das políticas públicas focalizadas na redução da pobreza. A título exemplificativo, em 1995, o economista Amartya Sen reflectiu sobre a economia política do grupo-alvo, chamando a atenção para a analogia entre o termo “grupo-alvo” e a mira contra a qual se dispara – um alvo é algo contra o qual se dispara um tiro. Um outro aspecto, não menos problemático, é o facto de a analogia entre um alvo bélico e um grupo-alvo na pobreza tratar os beneficiários da assistência social como pessoas inactivas, sem vida própria nem iniciativa individual criadora. A imagem de beneficiário passivo, em vez de agente activo, questionada por Sen (1995, p. 11), pode ser testemunhada em documentos programáticos do Governo Moçambicano, como, por exemplo, o “Documento Base” sobre os PASP (GdM, 2012, pp. 4, 9, 15) e outros

programas de assistência social (Selvester, Fidalgo, Taimo, *et al.*, 2013).<sup>16</sup> Por esta razão, entre várias outras, se justifica a citação em epígrafe: “Benefícios destinados exclusivamente a pobres, acabam convertendo-se em benefícios pobres” (Sen, 1995, p. 14).

A ASP também não é produtiva pela sua própria natureza – é uma iniciativa de cariz burocrático, supostamente para arranjar emprego que justifique uma remuneração para pessoas aptas a trabalhar, operacionalizada por políticos e funcionários públicos, muitos dos quais sem qualquer experiência ou vinculação com o sector produtivo. É a este nível que se justifica a suspeita, antecipada na Introdução, sobre a natureza do compromisso do Governo, ao propor-se usar a assistência social alegadamente para integrar pessoas aptas a trabalhar no mercado produtivo. Esta suspeita mais se justifica sabendo que o Governo, a outros níveis directamente relacionados com o ambiente de mercado e de negócios, dificulta mais do que facilita o processo de desenvolvimento de instituições promotoras da diversificação e fortalecimento da base produtiva das famílias.<sup>17</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

No processo de preparação deste texto, por algum tempo se contemplou a ideia de fazer acompanhar a análise da iniciativa ASP de uma proposta alternativa, visando converter a referida iniciativa numa acção efectivamente produtiva. Foi nessa linha de pensamento que Francisco (2013c), reagindo criticamente ao relato sobre a ASP apresentado pela Ministra do MMSA, em Novembro 2012, admitiu a hipótese de o MMSA poder desempenhar um papel mais útil, no âmbito da chamada protecção

<sup>16</sup> Na recente avaliação das percepções sobre o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) podemos ler: “Os impactos económicos da transferência na vida dos indivíduos, suas famílias e comunidade em geral são limitados. Além disso, os pagamentos são irregulares, a transferência não é paga numa base mensal, mesmo se esta é a modalidade estipulada... Os beneficiários estão descontentes com o sistema de pagamento... O INAS também não fornece prova do pagamento realizado às famílias beneficiárias... As famílias, líderes locais e até mesmo os permanentes não percebem os critérios de elegibilidade do PSSB e os procedimentos de selecção. Isto conduz à ineficácia e passividade na escolha; as famílias apenas esperam passivamente por serem seleccionadas e incluídas no programa” (Selvester, Fidalgo, Taimo, *et al.*, 2013).

<sup>17</sup> Alguns exemplos concretos, entre muitos outros que poderiam ser enumerados: falta de um sistema de registos vitais (nascimentos, óbitos, casamentos e titulação dos bens e activos privados) abrangente, sistemático e confiável, prejudicando a identificação, credenciação e circulação das pessoas, desde que nascem, mas sobretudo quando entram na vida economicamente activa; imposições de salários mínimos, segundo critérios administrativos e políticos que restringem as já escassas oportunidades de emprego; políticas e mecanismos legais e administrativos selectivos sobre as condições laborais, incluindo tendências nacionalistas ou de cariz xenófobo, relativamente à imigração e circulação de trabalhadores estrangeiros, por vias formais ou legais; o monopólio estatal da terra e dos recursos naturais beneficia os interesses instalados no Estado ou capazes de influenciar os políticos e governantes, em detrimento dos cidadãos em geral; carga tributária elevada para alguns e isenções fiscais para outros, segundo critérios discricionários ou explicitamente discriminatórios.

social produtiva, do que tem realizado, ao inventar trabalhos públicos para justificar remunerações monetárias prestadas a um grupo restrito de pessoas aptas a trabalhar.

Todavia, à medida que se começou a aprofundar a análise do conteúdo e experiência de operacionalização da iniciativa ASP, percebeu-se que uma proposta visando tornar tal iniciativa em algo alegadamente mais produtivo seria contra-procedente, por uma razão simples: significaria cair na armadilha do assistencialismo paternalista, que aqui e em outros trabalhos do IESE tem sido questionado. Do ponto de vista do objecto da assistência social, como este trabalho mostra, o compromisso governamental de procurar integrar “populações vulneráveis aptas a trabalhar” por via da assistência social é uma missão impossível”. Pior do que isso, é uma opção gratuita, injustificável e ilegítima, sendo que a razão de existir da assistência social pública é o grupo de pessoas que, por diversas razões, são ou estão física ou mentalmente incapacitadas para trabalhar.

#### JUSTIFICA-SE UMA ASP?

A resposta à questão “justifica-se uma ASP?” depende da perspectiva de protecção social seguida. Da parte do Governo, integrante num Estado que age como organização de meios políticos, mais preocupada em criar e preservar direitos estatais adquiridos, em competição com os direitos dos cidadãos, sem dúvida que a assistência social joga um papel muito importante. Não o papel que neste texto se defende, o de ajudar e aliviar as dores e as dificuldades das pessoas realmente incapacitadas para trabalhar, mas o papel de contribuir para a ilusão da opinião pública de que o Estado Moçambicano está empenhado em agir como servidor social.

A perspectiva de protecção social do Governo Moçambicano é consistente e tem estado harmonizada com a da maioria dos parceiros internacionais que, ao longo de três décadas, garantem o apoio programático e funcional, técnico e financeiro, que o Estado dificilmente conseguiria mobilizar internamente. No âmbito da protecção social, o Banco Mundial tem sido uma das agências internacionais que mais promove e insiste na chamada assistência social produtiva. Uma ideia inspirada num quadro de funções básicas, classificadas em três categorias: Prevenção, Protecção e Promoção (Banco Mundial, 2012, p. 3). Relativamente à Promoção, o Banco Mundial (2012, p. 13) defende que a promoção de meios de vida e segurança alimentar em economias rurais pode desempenhar um duplo papel no fortalecimento dos meios de vida e da segurança alimentar, em áreas típicas de baixa renda dos países menos desenvolvidos.

Quando se compara o conteúdo da iniciativa ASP com a abordagem conceptual sobre “promoção” da protecção social do Banco Mundial, o alinhamento entre o Governo Moçambicano e aquela agência internacional é notório. Um alinhamento, em múltiplos sentidos, conveniente e compensador para o Estado Moçambicano. O apoio prestado pelo Banco Mundial e demais doadores internacionais tem representado um suporte inestimável e efectivo para o partido no poder viabilizar e sustentar o seu intervencionismo por via do Estado, quer na economia quer na sociedade em geral. Tão efectivo ele é, que até beneficia os políticos e intelectuais antiliberais. Apesar de estes últimos considerarem as reformas prescritas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial uma grosseira imposição externa dos países doadores, em momento algum se mostram motivos a promoverem movimentos do tipo observado recentemente na Europa, “fora com o FMI” ou “que se lixe a troika”. Afinal de contas, a ajuda internacional foi convertida num “recurso renovável”, garante da sobrevivência financeira do Estado Moçambicano, e não menos importante, do que passou a ser considerado a protecção social formal. Não é difícil imaginar em que estado estaria a actual estabilidade macroeconómica, incluindo a estabilidade dos salários dos funcionários públicos, os programas sociais e a assistência social, se Moçambique não estivesse a beneficiar do apoio financeiro e técnico do FMI, do Banco Mundial e de outros doadores.

Enquanto o FMI e o Banco Mundial continuarem a reconhecer o modelo político e económico do Estado Moçambicano como um sucesso, alegadamente manifestado num crescimento económico robusto e dinâmico, o maior beneficiário continuará a ser o intervencionismo promovido pelos interesses instalados no Estado. Nesse sentido, não há dúvida de que os políticos e os intelectuais do regime têm sabido usar a ajuda internacional para reforçar a imagem de um Estado apostado no desenvolvimento económico, camuflando, com admirável habilidade, que o segredo do sucesso está no controlo do poder político e na centralização dos recursos naturais e financeiros.

Inevitavelmente, o quadro institucional de ajuda internacional massiva e prolongada, ao longo de três décadas, tem reforçado a natureza assistencialista do intervencionismo político, através de múltiplas acções e mecanismos arbitrários e paralelos aos mecanismos formais, consistentes com um Estado de Direito estável. Não obstante o abandono explícito da socialização radical, nem por isso o intervencionismo deixou de ser estatizante, dirigista, centralizador e paternalista (Francisco, 2012b, p. 265).

## CONCLUSÃO

Avaliações recentes sobre o desempenho e sobre o impacto dos programas de assistência social em Moçambique têm constatado o que a pesquisa realizada pelo IESE tem demonstrado, por vias diferentes, nomeadamente através da análise crítica de formas de protecção social restritas e sua consideração, no contexto da protecção social mais ampla. Basta referir dois exemplos.

Hodges e colegas constataram, em 2010, que os programas de transferências sociais são fragmentados, possuem cobertura limitada e proporcionam baixos níveis de benefícios. Observaram que os recursos humanos e financeiros alocados à assistência social são limitados e fragmentados por um grande número de pequenos programas, tornando difícil alcançarem impactos em escala visível e sustentada (Hodges, Pellerano & Mabota, 2010, pp. 25, 47). Por outro lado, mais recentemente, Salazar e Zapatero (2012) reportaram que uma avaliação do Banco Mundial feita a 40 programas de assistência social em Moçambique, com diferentes fontes de financiamento, apresentam baixa cobertura e produzem benefícios limitados comparativamente às necessidades.

Não obstante estas constatações, tanto o Banco Mundial como os críticos acima referidos tendem a circunscrever as suas recomendações, visando melhorar os sistemas de protecção social, a aspectos administrativos e técnicos. A este nível, entre outros de carácter mais conceptual, a pesquisa sobre protecção social realizada pelo IESE distancia-se das abordagens assistencialistas de pendor principalmente paternalista. Como se sublinhou no início deste texto, a questão da assistência social, e iniciativas ou programas como o que aqui foi discutido, são antes de mais nada iniciativas eminentemente políticas, em vez de meramente técnicas, administrativas ou burocráticas. São iniciativas eminentemente políticas porque a assistência social envolve, antes de mais nada, relações sociais, ideias, percepções, atitudes e valores morais das pessoas.

Por uma questão de sobrevivência e coexistência política com a sociedade, o Governo Moçambicano disponibiliza certos recursos para acções sociais, mobilizados, quer por via do uso da força conferida pela lei para a cobrança tributária à população quer pela persuasão da comunidade internacional a prestar-lhe ajuda financeira em nome de Moçambique. Porém, como mostra este artigo, na prática, os recursos alocados à assistência social têm sido orientados para acções que nunca deveriam constituir o foco da assistência social, como é o caso da alegada inserção

social e económica de pessoas aptas a trabalhar. Neste contexto, reforçado pela falta de mecanismos efectivos de prestação de contas à sociedade, não admira que o Governo Moçambicano use, abuse e mude as leis e os instrumentos administrativos, com vista a proteger, antes de mais nada, os direitos atribuídos ao próprio Estado, alegadamente em nome do bem comum. Não admira também, como vários analistas têm demonstrado, que ao longo das décadas recentes, se tenham intensificado acções arbitrárias, informais e paralelas aos mecanismos formais de um Estado de Direito, acabando por enfraquecer, em vez de fortalecer, o sentido de dever e responsabilidade do Estado para com a sociedade moçambicana (Francisco, 2012b; Hodges & Tibana, 2005; Tollenaere, 2012).

Passados mais de vinte anos, desde que a guerra civil terminou, a questão da segurança humana e da edificação de mecanismos de protecção social formais confronta-se com políticas do Governo e seus parceiros internacionais que deixam muito a desejar. Ao optarem e privilegiarem acções *ad hoc*, *ex-post*, assistencialistas e caritativas, as políticas públicas pecam num duplo sentido. Em vez de se concentrarem nos problemas de natureza estrutural e organizacional da sociedade moçambicana, tomando em conta aquilo que neste texto se considera ser os problemas reais, desperdiçam os poucos recursos disponíveis com soluções erradas para problemas mal identificados. Ou seja, os recursos são desviados para pessoas que, por mais necessitadas e vulneráveis que sejam, não deveriam beneficiar do apoio de uma assistência social destinada a pessoas incapacitadas de trabalhar, pessoas com deficiências físicas, intelectuais ou sensoriais, as quais, quando associadas a outras barreiras, obstruem a sua participação e integração plena e efectiva na sociedade como as demais pessoas.

Por alguma razão o INE tem recolhido informação estatística sobre pessoas portadoras de deficiência, inspirando-se na convenção das Nações Unidas. Existe actualmente mais de meio milhão de pessoas deficientes, tendo este grupo aumentado cerca de 65% entre o 1997 e 2007 (INE, 2011). Só por ignorância da realidade, ou pior, por desprezo e desinteresse em melhorar efectivamente a vida das pessoas, se pode contemplar a ideia de compensar ou minimizar um quadro de produtividade laboral tão precário, como o que é descrito anteriormente, através de políticas públicas de assistência social que, na verdade, devem ocupar-se das pessoas incapacitadas para trabalhar, com o objectivo de facilitar e valorizar o seu contributo para a sociedade. No final, a chamada ASP não passa de uma acção não produtiva, implementada por burocratas e políticos igualmente não produtivos, do ponto de vista de produção material.

A título de conclusão, um ponto importante merece ser sublinhado. Grande parte dos progressos materiais e humanos, ocorridos em Moçambique no último século (e.g. melhoria da esperança de vida à nascença, aumento do número de idosos, conquista da cidadania e algumas liberdades individuais, emergência do sector privado nacional), aconteceram não *por causa* (ou graças) à intervenção estatal na economia e sociedade, mas *apesar* das (ou mau grado as) imensas restrições e dos obstáculos que o Estado tem imposto aos cidadãos, tanto no período colonial como depois da independência nacional.

Este artigo conclui que a iniciativa ASP não passa de mais uma iniciativa paternalista, supostamente destinada a integrar social e economicamente pessoas aptas para trabalhar, mas que desvirtua a natureza e o sentido da própria assistência social. A alegação de que a ASP visa apoiar pessoas demasiado vulneráveis e que vivem na pobreza extrema não passa de uma justificação para desviar parte dos poucos recursos que deviam ser direccionados apenas para as pessoas realmente elegíveis à assistência social. O artigo mostra que o compromisso do Governo em orientar a assistência social para pessoas capazes de trabalhar, para além de ser uma missão impossível, peca por lidar com elas como “pacientes”, em vez de “agentes” activos que pensam, sentem, têm vontade e aspirações próprias, agem e respondem tanto a incentivos como a desincentivos das instituições do mercado e da sociedade onde estão inseridas.

Quando se analisam detalhadamente os méritos e deméritos desta iniciativa de assistência social, conclui-se que a ASP oferece uma falsa solução para um problema real. Falsa solução por causa tanto do problema (sua má identificação e definição) como da própria solução. Esta constatação tem duas implicações importantes: uma política e outra social.

Em termos políticos, uma assistência social ineficaz e ineficiente é contraproducente, porque cria falsas expectativas e inevitáveis frustrações. É óbvio, como se sublinha ao longo do texto, que falsas expectativas e ilusões constituem, para certos interesses instalados no Estado, um meio político útil e conveniente; mas isto não tem de ser uma fatalidade inescapável e imutável, como se fosse a única opção possível e viável para a sociedade moçambicana.

Em termos sociais, o desperdício de recursos escassos (humanos, materiais e financeiros), causado pela realização de algo que nem tão pouco merecia ser feito, é um paradoxo. Perde-se a oportunidade de desenvolver os mecanismos modernos de protecção social, de que a sociedade moçambicana tanto carece, para poder vir a



substituir os mecanismos obsoletos, correspondentes ao regime demográfico antigo ainda fortemente prevalecente, mas que se revelam cada vez mais incapazes de responder às mudanças estruturais em curso na vida contemporânea.

## REFERÊNCIAS

- Banco Mundial (2012) *Estratégia de Protecção Social e Trabalho para 2012-22: Resiliência, Equidade e Oportunidade*. Washington, D.C., The World Bank.
- Berlin, I. (1969) “Two Concepts of Liberty”. In: I. Berlin. *Four essays on liberty*. Oxford, Oxford University P. Disponível em: [http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/wiso\\_vwl/johannes/Ankuendigungen/Berlin\\_twoconceptsofliberty.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/wiso_vwl/johannes/Ankuendigungen/Berlin_twoconceptsofliberty.pdf).
- Block, W.E. (2011) “Analyzing the Welfare System: The Excessive Influence of Government. Vital Speeches of the Day, October 1988”. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=1881112>.
- Bloom, D., Canning, D. & Sevilla, J. (2003) “The Demographic Dividend”. RAND Corporation. Disponível em: [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1274.html](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1274.html) [Acedido a: 20 Fevereiro de 2012].
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G. & Finlay, J. (2007) “Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any different?”. *PGDA Working Paper* N.º 23. Program on the Global Demography of Aging, Harvard University. Disponível em: [http://www.hsph.harvard.edu/pgda/WorkingPapers/2007/pgda\\_wp23\\_2007.pdf](http://www.hsph.harvard.edu/pgda/WorkingPapers/2007/pgda_wp23_2007.pdf).
- Chichava, S. (2010) “‘Por que Moçambique é pobre?’ Uma Análise do Discurso de Armando Guebuza sobre a Pobreza”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 65-82.
- CIPS (2013) “República de Moçambique – Protecção Social”. Disponível em: <http://www.cipsocial.org/images/downloads/ps-mocambique.pdf>.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010) “O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique”. *Crisis States Working Paper* n.º 74. Crisis States Research Center. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido a: 23 de Janeiro de 2012].
- Decreto 25/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º 32, 3.º Suplemento, de 17 de Agosto de 2009.
- Decreto 53/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 48, 3.º Suplemento, de 3 de Dezembro de 2007.
- Decreto 85/2009. *Boletim da República*, I Série, n.º 51, 3.º Suplemento, de 29 de Dezembro de 2009.

- DNEAP (2010) “Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008-09)”. Maputo, DNEAP, MPD. Disponível em: [http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt](http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt).
- Drucker, P.F. (n.d.) “Peter Drucker Quotes at BrainyQuote.com- ‘There is nothing quite so useless, as doing with great efficiency, something that should not be done at all.’ BrainyQuote”. Disponível em: <http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/p/peterdruck105338.html> [Acedido a: 7 de Junho de 2013].
- Elizaga, J.C. (n.d.) “Dinamica y Economia de la Pobracion”. *E/CEPAL/CELADE/G. Serie E*, No 27. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografia (CELADE).
- Francisco, A. (2009) “Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique”. *Boletim IDELAS* n.º 15. Disponível em: [www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf).
- (2010) “Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado”. In: L. de Brito *et al.* (eds.) *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 37-95.
- (2011a) “A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique”. *Revista de Estudos Demográficos*, 49 (1) pp. 5-35.
- (2011b) “Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?”. *Boletim IDELAS* No 33. Maputo, IESE. Disponível em: [www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf).
- (2011c) “Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 231-282.
- (2012a) “Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento”. *Boletim IDELAS* No 47. Maputo, IESE. Disponível em: [www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias\\_32.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf).
- (2012b) “Política Pública e Intervencionismo: Porque Existe o PARP em Moçambique?”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo. pp. 259-294.
- (2013a) “Mozambique’s Miracles and Anti-miracles”. *ISPI (Istituto per Gli Studi di Political Internazionale)* n.º 162, March.
- (2013b) “Por uma Nova Constituição Económica em Moçambique”. In: C. Serra & J. Carrilho (eds.). *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*. Maputo, Escolar Editora. pp. 75-127.

- (2013c) “Situação Actual da Protecção Social Básica em Moçambique. In: A. Francisco (ed.). *Protecção Social Básica em Moçambique: Status Quo e Desafios Futuros*. Maputo, Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES) e Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013) “Dinâmicas de Bem-estar e Pobreza da População Idosa Moçambicana – Sumário dos Resultados Preliminares”. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?\\_target\\_=project&projectid=99](http://www.iese.ac.mz/?_target_=project&projectid=99).
- Galor, O. (2011) *Unified Growth Theory*. Princeton, Princeton University Press.
- GdM (2012) *Programa de Acção Social Produtiva (PASP) – Documento Base*. Maputo.
- Hayek, F.A. von (2010) *O Caminho da Servidão*. São Paulo, Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Hodges, A., Pellerano, L. & Mabota, A. (2010) *Development of Social Protection: Strategic Review for UNICEF Mozambique*. Oxford Policy Management.
- Hodges, T. & Tibana, R. (2005) *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. 1.<sup>a</sup> edição. Lisboa, Principia.
- INE (2009) *Inquérito de Indicadores Múltiplos 2008 – MICS*. Maputo, INE.
- (2010) “Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, Moçambique (2007-2040)”. Disponível em: [http://www.ine.gov.mz/populacao/projeccoes/proj\\_pop\\_moz/](http://www.ine.gov.mz/populacao/projeccoes/proj_pop_moz/) [Acedido a: 17 de Junho de 2011].
- (2011) *III Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007 (Censo 2007): Resultados Definitivos, Estudos e Análise de Dados, CD*. Maputo, INE.
- Jones, S. & Tarp, F. (2013) “Jobs and welfare in Mozambique”. *WIDER Working Paper* N.º 2013/045. UNU-WIDER. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2013-045.html> [Acedido a: 7 de Junho de 2013].
- Kanitz, S. (2005) “Qual é o Problema? Artigos para Se Pensar”. Disponível em: <http://blog.kanitz.com.br/problema/> [Acedido a: 7 de Junho de 2013].
- Lei 23/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 31, de 01 de Agosto de 2007.
- Lei 4/2007. *Boletim da República*, I Série, n.º 6, de 7 de Fevereiro de 2007.
- Lei 7/2008. *Boletim da República*, I Série, n.º 28, de 09 de Julho de 2008.
- Malmberg, B. (2008) “Demography and the development potential of sub-Saharan Africa”. *Current Africa Issues* 38. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet. Disponível em: <http://nai.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:241196> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2012].

- Mises, L. von (2010) *Intervencionismo, Uma Análise Econômica*. São Paulo, Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- MMAS (2012) “Progressos de Moçambique na Área da Segurança Social Básica”. Disponível em: [http://www.cipsocial.org/components/com\\_eps/ficheiros/Progressos\\_de\\_Mocambique\\_na\\_PS\\_%2820-06-2012%29\\_-\\_MMAS.pdf](http://www.cipsocial.org/components/com_eps/ficheiros/Progressos_de_Mocambique_na_PS_%2820-06-2012%29_-_MMAS.pdf).
- Naritomi, J. (2007) “Herança Colonial, Instituições & Desenvolvimento: Um Estudo sobre a Desigualdade entre os Municípios Brasileiros”. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510685\\_07\\_cap\\_02.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510685_07_cap_02.pdf).
- Newitt, M. (1997) *História de Moçambique*. Mira-Sintra, Publicações Europa-América.
- Oppenheimer, F. (1922) *The State: Its History and Development Viewed Sociologically (1908)*. 3rd edition. New York, Vanguard Press. Disponível em: <http://mises.org/document/4970/The-State-Its-History-and-Development-Viewed-Sociologically>.
- Palmer, T.G. (2012) “Poverty, Morality, and Liberty”. In: T. Palmer (ed.) *After the Welfare State*. Ottawa, Students for Liberty. pp. 109-136. Disponível em: <http://www.cato-at-liberty.org/after-the-welfare-state/> [Acedido a: 6 de Novembro de 2012].
- Quive, S.A. (2007) *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo, CIEDIMA.
- Resolução 17/2010, *Boletim da República*, I Série, n.º 21, Suplemento, de 27 de Maio de 2010.
- Salazar, M. & Zapatero, E. (2012) “Moçambique: Levantamento do Sistema de Protecção Social”. Disponível em: [http://www.cipsocial.org/components/com\\_eps/ficheiros/Banco\\_Mundial\\_-\\_Manuel\\_Salazar.pdf](http://www.cipsocial.org/components/com_eps/ficheiros/Banco_Mundial_-_Manuel_Salazar.pdf).
- Sande, Z. (2011) “‘7 Milhões’: Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva”. In: L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios Para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 207-228.
- Selvester, K., Fidalgo, L., Taimo, N. & Perezniето, P. (2013) *Transforming Cash Transfer: Beneficiary and Community Perspectives on the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique*.
- Sen, A. (1995) “The Political Economy of Targeting”. Disponível em: [http://www.adatbank.ro/html/cim\\_pdf384.pdf](http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf384.pdf).

- Seuane, I.C. (2012) “Situação Actual da Protecção Social Básica em Moçambique”. In: A. Francisco (ed.) *Protecção Social Básica em Moçambique: Status Quo e Desafios Futuros*. Maputo, Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES) e Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
- Tollenaere, M.D. (2012) “Mozambique: Ready for a Rollercoaster Ride?”. *GREAT insights*. Vol. 1, Issue 10. Disponível em: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/226F689DE97FB911C1257AC90032A980?OpenDocument](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/226F689DE97FB911C1257AC90032A980?OpenDocument).
- UN (2011) *World Population Prospects, the 2010 Revision*. United Nations (UN). Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp> [Acedido a: 1 de Julho de 2011].
- UNICEF & MMAS (2006) *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: [www.unicef.org/mozambique/CDC\\_Port.pdf](http://www.unicef.org/mozambique/CDC_Port.pdf).

