

PARA ALÉM DO ESPAÇO FISCAL: A PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA MOÇAMBICANA

António Francisco e Gustavo Sugahara

INTRODUÇÃO

Moçambique encontra-se, mais uma vez, numa encruzilhada institucional delicada. No momento em que se vislumbra o fim da era “*donor darling*”, observa-se simultaneamente um crescente sentimento de ansiedade pública em relação ao potencial dividendo financeiro que se espera ser gerado por um crescimento económico extraordinário advindo principalmente da exploração das jazidas de carvão e reservas de gás natural já confirmadas e que fazem de Moçambique um potencial líder em termos de explorações mundiais, para além do vasto potencial em termos de energia hidroeléctrica e outros recursos naturais (IMF, 2013, pp. 10-11).

A conjugação de um crescimento económico bastante significativo com níveis de pobreza ainda bastante alarmantes tem gerado um visível desconforto entre os principais actores políticos, nomeadamente os governantes e seus parceiros de cooperação internacional. Apesar dos esforços das partes em disfarçar publicamente o referido desconforto, no decurso desta segunda década do século XXI, tem-se tornado paulatinamente mais difícil evitar que as divergências em torno da priorização, orientação e gestão pública dos recursos sejam do conhecimento público. Isto é testemunhado pelas recentes avaliações académicas, políticas e técnicas realizadas por pesquisadores independentes e por organismos internacionais de monitoria macro-económica, política e socioeconómica (Alfani *et al.*, 2012; Francisco, 2014; Marques, 2013; IMF, 2013; S&P, 2014).¹

¹ Um caso recente particularmente controverso e gerador de importantes divergências entre o governo e os parceiros internacionais, como testemunha o recente relatório do FMI do Instrumento de Apoio à Política Económica, de Janeiro de 2014, diz respeito à decisão de o governo tornar-se avalista de um empréstimo obrigacionista de UDS 850 milhões (6% do PIB), para a chamada Empresa Moçambicana de Atum, S.A. (EMATUM), uma nova empresa, criada em Agosto de 2013, por três entidades públicas, em moldes sigilosos e com sérios problemas de transparência no uso dos recursos e fora da estratégia macroeconómica do governo e das prioridades do PARP desta iniciativa (IMF, 2014).

Neste contexto, o recente interesse orientado para a problemática da protecção social moçambicana, surge como uma nova esperança e oportunidade de aliviar as dificuldades e desafios de desenvolvimento económico e humano, mas deve reconhecer-se que este não é um fenómeno isolado. Na verdade, tal interesse para com a protecção social manifesta-se e reflecte uma tendência mais ampla a nível internacional associada, directa ou indirectamente, às crises financeira e económica que têm marcado o início da segunda década do corrente século (Cunha *et al.*, 2013; McCord & Vandemoortele, 2009; Roy & Heuty, 2012; United Nations News Service Section, 2012; ILO & IMF, 2012).

Moçambique tem no entanto trilhado um caminho diferenciado da maioria dos seus vizinhos do sul da África, onde a grande maioria já possui políticas de protecção social, em particular pensões universais de velhice, bastante estruturadas e estabilizadas. Com o aval de importantes parceiros como o FMI e o Banco Mundial, Moçambique tem seguido um debate balizado por ideias como a de espaço fiscal e acção social produtiva.

Partindo da análise de documentos oficiais e apresentações públicas feitas pelos principais actores capazes de influenciar a definição de políticas públicas em Moçambique, este artigo tem como principal objectivo discutir o rumo do actual debate sobre a protecção social em Moçambique, questionando a sua pertinência e adequação considerando os desafios que o país enfrenta do ponto de vista estrutural, nomeadamente, a superação da pobreza crónica e generalizada e a natureza incipiente da transição demográfica moçambicana.

A análise foca fundamentalmente os documentos produzidos pelos diversos actores a influenciar o debate sobre protecção social em Moçambique. Partindo de uma análise conceptual sobre protecção social e espaço fiscal, discutimos a adequação dos conceitos e das propostas avançadas, tendo como referência o contexto político institucional e os desafios postos pela iminência da transição demográfica no país.

Na segunda secção revisitamos o conceito de protecção social. Mais do que apenas apresentar uma perspectiva, buscamos identificar os pontos de convergência e dissidência, tanto na literatura académica, quanto nos documentos oficiais do governo de Moçambique e dos seus parceiros de cooperação. Como mostraremos a seguir, a utilização de determinado conceito tem um impacto bastante significativo tanto na análise quanto na definição de políticas públicas de protecção social.

A terceira secção discute a adequação do conceito de espaço fiscal como referência para a concepção de políticas de protecção social em Moçambique. Como veremos, o conceito está intrinsecamente ligado à ideia de equilíbrio nas contas públicas, e os efeitos que um aumento nos gastos do Estado teria sobre a sustentabilidade do crescimento económico.

Na quarta secção aprofundamos a concepção proposta para a análise da protecção social em Moçambique. Para além de recuperarmos as linhas gerais do que tem sido o historial dos mecanismos formais de protecção social no país, discutimos também como têm lidado os moçambicanos, que não têm acesso a estes mecanismos, com os riscos e medos inerentes ao percurso da vida, e sua relação com os contextos demográfico e económico.

Por fim, a quinta e última secção discute as pensões universais de velhice e sua adequação ao actual contexto moçambicano. Pondera-se tanto a sua adequação ao conceito avançado na parte um, quanto aos princípios avançados pelo governo de Moçambique na sua ENSSB. Mais ainda, analisamos o seu efeito se considerado do ponto de vista do momento demográfico e económico do país.

Cabe ainda nesta introdução uma nota prévia acerca do foco nos documentos produzidos pelos chamados parceiros de cooperação. Para o leitor não familiarizado com o contexto político e económico de Moçambique, pode por vezes parecer excessivo o destaque às instituições multilaterais. Tal facto deve-se fundamentalmente ao reconhecimento de que tais instituições têm uma capacidade de influenciar directamente as políticas públicas em Moçambique, não apenas pela prolongada assistência que vêm prestando ao país, mas também porque ainda hoje são responsáveis por mais de um quinto em apoio directo ao orçamento do Estado, para além de outros donativos canalizados para projectos sociais e de investimento (IMF, 2014b, p. 23).

PROTECÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

A protecção social é um tema cada vez mais recorrente nos mais variados fóruns de discussão de políticas públicas em Moçambique. Porquê precisamente nesta altura? A que se deve a sua relativamente recente ascensão enquanto ferramenta de política pública de eleição para a promoção do desenvolvimento e redução da pobreza nos países mais pobres, como é o caso de Moçambique?

A revisão da literatura recente aponta duas respostas plausíveis às questões anteriores. Uma resposta sugere que a protecção social está a emergir no actual contexto moçambicano como reacção aos problemas e desafios do crescimento económico, mesmo se na prática poderá revelar-se mais paliativa do que efectiva. Paliativo, porque o sistema de protecção social tem sido circunscrito ou reduzido ao conjunto de acções públicas no domínio do sistema formal ou legal, segundo o pressuposto de que o Estado é o principal responsável pelos meios de protecção sociais, tais como: segurança social básica e obrigatória, assistência social de emergência e caritativa e outras formas complementares (Cunha *et al.*, 2013; IMF, 2013; Marques, 2013; Holzmann, Robalino & Takayama, 2009).

A outra resposta compreende os esforços de pesquisa, análise e identificação de opções políticas segundo uma perspectiva de protecção social ampla, compreendendo relações sociais determinadas pela estrutura demográfica e económica, bem como pelas instituições políticas e culturais da sociedade. Em outras palavras, reconhece que independentemente da presença ou não de instituições formais, os indivíduos e as famílias de culturas e origens completamente diversas têm desenvolvido, ao longo de séculos, mecanismos e métodos de enfrentar os riscos ou medos inerentes à própria vida.

Nesta mesma linha de raciocínio, é importante salientarmos que o próprio processo de alteração da composição e comportamento das famílias, e a sua relação com o desenvolvimento económico, não é um processo cuja causa e efeito seja tão claramente encadeado.

Apesar das evidências internacionais revelarem que a redução da fecundidade não é garantia para o desenvolvimento económico, não é menos verdade que nenhum país no mundo conseguiu um desenvolvimento económico positivo e significativo sem passar por um processo de transição da fecundidade (Sippel *et al.*, 2011, p. 38). Por outro lado, se as economias mais livres no Mundo contemporâneo são as que apresentam melhor padrão de vida e menores níveis de pobreza humana, seria de esperar uma maior atenção a nível académico e político para o significado e o papel da estrutura demográfica e das instituições políticas e económicas na estagnação *vis-a-vis* a transformação e desenvolvimento económico e humano das sociedades mais subdesenvolvidas.

Todavia, no passado recente, a crescente atenção dispensada à protecção social no domínio político tem originado uma dupla vulgarização tanto do seu conceito principal como do quadro analítico e operacional em que as políticas são enquadradas.

Uma forma de vulgarização evidencia-se na generalizada utilização do termo protecção social, quando em rigor, o que se tem em mente é o domínio mais restrito do seu conteúdo, o domínio formal ou legal, descurando-se o facto de na realidade as principais formas de protecção socialmente relevantes permanecerem na arena chamada informal ou extralegais, parcialmente financeiras e associadas a relações demográficas, familiares comunitárias e individuais (Francisco, 2011c, 2011a).

A segunda forma de vulgarização diz respeito à ilusória sensação de que o conteúdo principal da protecção social é predominantemente técnico ou administrativo, em vez de social, e por isso facilmente consensual entre os principais actores que a invocam ou a ela se dedicam.

Uma breve revisão da literatura recente sobre o tema da protecção social, ou mesmo a leitura mais atenta dos programas e conteúdos dos seminários e debates públicos relacionados com este tema, revela-nos persistentes, relevantes e diversificadas abordagens e perspectivas.

Se por um lado é importante reconhecer que existe uma série de pontos comuns nas diversas perspectivas, por outro, também é preciso destacar que existe um igual conjunto de pontos divergentes que justificam um debate vivo e aberto.

Mais do que um simples exercício académico, a confrontação das diferentes perspectivas deve possibilitar a construção de uma base de discussão, com elementos tanto de entendimento como de desentendimento, na busca de possíveis respostas realistas e realizáveis. No caso particular de Moçambique, a clara insuficiência do escopo actual do sistema de protecção social e a insistência numa abordagem restrita e tendencialmente burocrática são talvez o maior apelo à reflexão.

Delimitamos a revisão da literatura acerca do conceito de protecção social no material mais recente e disponível nas páginas do governo de Moçambique: Portal do governo; Ministério da Mulher e da Ação Social (MMAS); Ministério do Trabalho (MT); e Ministério das Finanças (MF), e dos seus parceiros de cooperação, como por exemplo: Banco Mundial (BM) e as Agências das Nações Unidas, e de instituições de pesquisa académica e da sociedade civil, como é o próprio IESE.

A escolha das referidas entidades foi balizada, tanto pela existência de informação pública e de alguma forma sistematizada, sob a forma de artigos, relatórios, leis, etc., quanto pela influência que tais instituições têm no debate e na definição de políticas públicas em Moçambique.

Como veremos mais em detalhe, na secção 3, Moçambique vive uma situação bastante particular de “estabilidade”, em parte garantida pelo recurso à intervenção

financeira e monitoria técnica de organismos internacionais, nomeadamente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Trata-se, na verdade de uma tutela que completa em 2014 três décadas, tendo em conta que o Estado Moçambicano solicitou o apoio das Instituições de Bretton Woods em 1984, e desde então ampliou o recurso à ajuda externa para financiar parte significativa do Orçamento do Estado (Waty, 2011; Vincent & Cull, 2010) .

Por outro lado, outra dimensão desta particular “estabilidade” diz respeito à questão da paz social, tendo em conta que em meio século Moçambique passou por uma luta armada de dez anos pela Independência política, seguida de uma guerra civil que se prolongou entre 1976 e 1992. Volvidas duas décadas em que Moçambique chegou a ser reportado internacionalmente como um exemplo de sucesso africano de resolução de conflito armado, no último ano viu-se novamente seriamente perturbado por tensões e confrontações militares entre as anteriores forças beligerantes, na guerra civil que durou dezasseis anos.

A este nível, convém clarificar que o tratamento da protecção social como sinónimo de assistência ou acção social, vulgarmente encontrado em diversos documentos consultados, afigura-se visivelmente limitador no contexto moçambicano. Ao longo das décadas passadas, o Estado Moçambicano viu-se forçado a mobilizar recursos financeiros e apoio técnico internacionais para fazer face a necessidades várias, nuns casos de emergência e assistência social urgente, noutros para garantir a mínima estabilidade macro-económica, quanto mais não fosse de toda a máquina e das pessoas associadas e dependentes do sector público. Contudo, como tem sido mostrado em vários estudos do IESE, a parte mais significativa das relações de protecção social está para além do alcance da acções e intervenções estatais e seus parceiros internacionais (Francisco, 2012; Sugahara & Francisco, 2012a; Francisco, 2013; Francisco, Sugahara & Fisker, 2013; Sugahara & Francisco, 2012b; Francisco, 2011c).

Como recordam Cunha e Orton (2011, p. 8), a existência de diferentes organizações envolvidas na temática da protecção social, com diferentes referenciais institucionais, históricos e geográficos, gera algumas dificuldades de se encontrar uma definição operacional única do seu domínio. Estes mesmos autores avançam duas definições. A primeira definição é a adoptada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), para a qual a protecção social:

... é um conjunto holístico de estratégias ao longo do ciclo de vida que procura promover a protecção dos trabalhadores nos seus locais de trabalho na economia formal e informal contra condições de trabalho injustas, arriscadas e não saudáveis. Procura promover o acesso a serviços de saúde, um rendimento mínimo para pessoas com rendimentos abaixo da linha

de pobreza e apoiar as famílias com crianças. Tem o objectivo de substituir rendimento de trabalho perdido como resultado de doença, desemprego, maternidade, invalidez, perda do chefe de família (e garante de rendimento da mesma) e velhice (in Cunha & Orton, 2011, p. 8).

A segunda definição é da autoria de Feliciano *et al.* (2008):

... o conjunto dos esquemas desenvolvidos e colocados em prática pelas instituições nacionais públicas, dos esquemas criados por grupos não públicos organizados formalmente e dos esquemas assentes nas solidariedades familiares e comunitárias, com o objectivo de atenuar os efeitos negativos de diversos riscos e/ou rupturas (in Cunha & Orton, 2011, p. 8).

Como se depreende da definição avançada pela OIT, a perspectiva desta organização internacional tem forte influência na sua própria abordagem conceptual sobre a protecção social; neste caso, um foco visivelmente centrado em torno da questão do trabalho e do emprego.

Mais recentemente, em Setembro de 2010, a OIT e o FMI acordaram estreitar a sua colaboração na área do desenvolvimento de políticas de protecção social e análises conjuntas, incluindo explorar o conceito de piso de protecção social. Para Moçambique este seria um marco para o futuro da intervenção destas instituições na área da protecção social em Moçambique, cuja face mais visível é a iniciativa piso de protecção social (PPS).

Para compreendermos melhor a evolução deste conceito, uma boa referência é o Relatório do Grupo Consultivo sobre o piso de protecção social: “Um piso de protecção social para uma globalização equitativa e inclusiva” (Bachelet *et al.*, 2011). Validado pelo Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos das Nações Unidas e pelos chefes de Estado e de governo na cimeira do Desenvolvimento do Milénio de 2010, o documento afirma ser um conjunto integrado de políticas sociais desenhadas para garantir a segurança do rendimento e do acesso aos serviços sociais essenciais para todos.

O conceito de piso de protecção social insere-se como parte de uma estratégia bidimensional para o alargamento da segurança social, compreendendo um conjunto básico de garantias sociais para todos (uma dimensão horizontal) e a implementação gradual de padrões mais elevados (uma dimensão vertical).

Os autores chamam a atenção para o facto de o conceito de protecção social não ser nem prescriptivo nem constituir um padrão universal. Com efeito, trata-se de uma abordagem de política adaptável que deverá ser dirigida pelos países e sensível às necessidades, prioridades e recursos nacionais. Voltaremos a esta discussão adiante.

Mas avancemos para a abordagem apresentada por outro organismo de reconhecido prestígio internacional e com forte influência em Moçambique, o Banco Mundial. Na sua página da Internet (The World Bank, 2013) este organismo afirma que os programas de protecção social englobam tanto (a) a assistência social, compreendida como as transferências de renda, alimentação escolar, assistência alimentar, e outros subsídios), como (b) a segurança social, tendo em vista a velhice, a sobrevivência, invalidez e seguro-desemprego.

O foco na ideia de programas de protecção social e a sua subdivisão em assistência social e segurança social são mais um exemplo da tendência de se orientar um conceito amplo à actuação de um organismo específico, como se referiu relativamente ao anterior exemplo de Cunha e Orton (2008).

O Banco Mundial, numa das suas mais recentes revisões dos programas de acção social e dos gastos com protecção social, reconhece que Moçambique precisa de um sistema de protecção social efectivo para promover e proteger os mais vulneráveis dos efeitos negativos causados por choques externos, bem como incluir no processo de desenvolvimento económico e social do país (Marques, 2013, p. i).

Antes de continuar a apontar as convergências e divergências conceptuais, faltam-nos ainda a perspectiva do governo e da academia e das demais instituições da sociedade civil. Em relação ao primeiro, a principal referência é a Lei no 4/2007 que afirma:

A protecção social tem por objectivo atenuar, na medida das condições económicas do País, a situação de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, bem como dos familiares sobreviventes em caso de morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência (Lei n.º 4/2007) .

De forma mais estrita o glossário que acompanha a Lei 4/2007 define a protecção social como: “um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo à repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade”.

Mas o documento mais extensivo e actualizado acerca da perspectiva do governo sobre a protecção social é sem dúvida a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-14 (GdM, 2010). A estratégia, que tem como missão:

... orientar os esforços dos actores governamentais e não-governamentais na planificação e implementação de acções em prol da segurança social básica dos indivíduos ou grupos de indivíduos mais pobres e vulneráveis (...), apresenta 10 princípios que orientam os seus objectivos: (i) universalidade; (ii) progressividade; (iii) equidade; (iv) inclusão; (v) resposta

multisectorial; (vi) eficiência; (vii) solidariedade; (viii) subsidiariedade; (ix) participação; e por fim (x) transparência e prestação de contas.

Como veremos a seguir, as contradições entre estes princípios e a definição concreta dos programas, marcam de forma bastante acentuada a perspectiva do governo sobre a protecção social.

Por fim, destacamos apenas algumas das perspectivas encontradas na literatura académica. Cientes de que uma análise exaustiva nos levaria a uma abordagem completamente diferente e distante dos objectivos traçados para este artigo, optámos por cingir a nossa análise ao debate em Moçambique e a documentos recentes que de alguma forma já trilharam este percurso.

Para Devereux e Sabatés-Wheeler (in Vincent & Cull, 2010, p. 202) a protecção social pode ser definida como sendo todas as iniciativas que proporcionem transferências de rendimentos ou de bens de consumo para os pobres, que protejam as pessoas vulneráveis contra riscos de subsistência e que melhorem o estatuto social e os direitos das pessoas socialmente excluídas e marginalizadas.

Vincent e Cull (2010, p. 202) consideram esta definição suficientemente ampla para permitir que diferentes categorias de pessoas exijam diferentes formas de protecção social. Afirmam que para proteger a sua subsistência, cada um dos grupos requer diferentes formas de protecção social que categorizam como: (i) transferências sociais (subvenções por deficiência ou subsídios de apoio à criança, por exemplo); (ii) serviços sociais (cuidados domiciliários, educação, saúde) e de transformação social (mudanças de políticas e de legislação mais amplas a fim de garantir direitos aos grupos vulneráveis).

Ainda Vincent e Cull (2011, p. 202) defendem também que a noção mais típica de seguro social, incluindo pensões contributivas e licenças de maternidade, está também englobada no conceito de protecção social, embora nitidamente apenas disponível para aqueles com capacidade para o pagar.

Para concluir esta breve revisão de algumas das definições conceptuais sobre protecção social, apresentamos de seguida o conceito esboçado e utilizado no âmbito das pesquisas realizadas pelo grupo de investigação do IESE em que surge esta reflexão.

Como tem afirmado repetidamente o primeiro autor deste artigo, existem fortes razões para que a protecção social seja definida e operacionalizada como um amplo sistema de mecanismos, iniciativas, programas e acções com o objectivo de garantir uma segurança humana digna, libertando os cidadãos de dois medos

cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica; e 2) Medo da carência, seja ela acidental, crónica ou estrutural (Francisco, 2010a, p. 37).

Ao trabalharmos com esta definição operacional, que vai muito além dos mecanismos formais brevemente enunciados em diversas das definições anteriormente apresentadas, abrimos a possibilidade de investigar e procurar compreender um vasto e complexo universo de relações informais ou extra-legais; relações que apesar de terem um funcionamento autónomo dos mecanismos, funcionalidades e organismos oficiais do governo, configuram a maior parte da frágil rede de protecção social disponível para a grande maioria dos moçambicanos.

Este facto é igualmente reconhecido por outros autores, como por exemplo Feliciano *et al.* (2008) e Quive (2007). Quive destaca ainda que para além da diversidade de instrumentos, formais e informais, outro facto característico é que todos eles se encontram em processo de desenvolvimento precário. Este ponto será posteriormente desenvolvido no capítulo quatro.

De facto, afigura-se aparente que poderá haver muito mais convergências do que divergências em torno do conceito de protecção social, mas as divergências que por ventura subsistem são suficientemente relevantes para não serem ignoradas ou consideradas irrelevantes. Pelo contrário. A relevância das divergências ou mesmo diferenças conceptuais são relevantes tanto em termos epistemológicos ou do conhecimento e apreensão da realidade, como ao nível prático e de implementação de políticas e programas específicos. Esta última é fortemente influenciada ou condicionada pela forma como as organizações concebem e determinam a sua missão, visão e definição de prioridades.

Da análise da documentação mais recente disponibilizada pelos organismos internacionais sobre o futuro da protecção social em Moçambique, fica clara uma convergência em relação à importância que as políticas públicas atribuem na promoção de uma economia sustentável e mais coesa.

As pensões sociais têm sido usadas como uma ferramenta política de relativo sucesso para minimizar a indigência e a pobreza, com vista a promover o desenvolvimento. Ao procurarem evitar que as pessoas permaneçam na pobreza e ao capacitar aqueles que são pobres a escapar da armadilha da pobreza, as pensões sociais são agora geralmente reconhecidas como um instrumento fundamental para promover o crescimento económico sustentável e resistente (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009; ILO & IMF, 2012; IMF, 2011).

Cunha *et al.* (2013, p. 13) consideram que o destaque dado à protecção social reflecte uma posição quase consensual, entre as partes interessadas e envolvidas no desenvolvimento de Moçambique, quanto à necessidade e pertinência de se introduzirem novas abordagens políticas que contribuam para um modelo de crescimento económico realmente mais inclusivo.

Todavia, na prática, o referido consenso parece revelar-se mais retórico do que efectivo. No quotidiano, acaba por prevalecer uma perspectiva político-burocrática, em que o governo e os seus parceiros internacionais resistem a novas abordagens e sobretudo a novas opções estratégicas e políticas.

Isto é visível, por exemplo, no recente trabalho de uma equipa conjunta da OIT e do FMI em Moçambique (Cunha *et al.*, 2013). Sendo um documento que declara como objectivo documentar os elementos-chave da reforma política orientada para a consolidação de um sistema de protecção social abrangente, é no mínimo surpreendente que o mesmo ignore resultados de pesquisa e debates públicos que promovem abordagens e opções de política complementar ou alternativa às seguidas pelo governo e seus parceiros internacionais. Sabendo que os autores do referido documento da OIT e FMI têm conhecimento dos estudos e propostas relativas à população idosa, e em particular à questão de uma pensão universal para os idosos (Sugahara & Francisco, 2012a, 2012b, 2011; Francisco, Sugahara & Fisker, 2013), fica-se com a impressão de que as ambas organizações, por razões não explicitadas, preferem explorar e circunscrever a exploração de argumentos técnicos e financeiros que se enquadrem nos seus próprios modelos de desenvolvimento e nas opções políticas do governo.

De qualquer forma, a opção por nem tão pouco reconhecer a existência de propostas e debates públicos sobre abordagens e opções políticas complementares e/ou alternativas poderá ter sido a forma encontrada para não partilharem as suas eventuais reservas ou mesmo discordância relativamente a opções estratégicas potencialmente mais transformadoras e estruturantes das que têm sido implementadas em Moçambique. Outro ponto considerado comum é a ideia de que o enfrentamento dos riscos inerentes ao próprio percurso da vida, como a doença, o desemprego, entre outros, deve ser encarado de forma colectiva. Contudo, também aqui parece haver algum exagero no entendimento sobre a eventual maior eficiência da gestão colectiva dos riscos do que uma gestão individualizada. Por um lado, como escreveu o demógrafo Paul Demeny (1986), num artigo clássico na teoria demográfica sobre a população e a mão invisível, a essência do problema

da população, se é que se pode considerar problema, é que as decisões individuais relativas aos actos demográficos não se adicionam como um bem comum reconhecido – que as escolhas a nível individual não são congruentes com o interesse colectivo. Por outro lado, há quem defenda que, salvo poucas excepções, a generalidade dos países que têm implementado programas de transferências monetárias condicionais são os mais carentes em termos de direitos de propriedade, mais afectados por corrupção, por leis de mercado de trabalho rígidas e restrições na mobilidade do capital, bem como oferecem as menores garantias de protecção do investimento. A este respeito, Daga (2014, p. 75) defende que tais países poderiam alcançar melhores resultados se concentrassem mais esforços na remoção de obstáculos à liberdade económica, em vez de promoverem maior dependência em relação ao Estado.

De forma sucinta podemos destacar três grandes questões geradoras de divergências conceptuais com implicações importantes em termos operacionais nas políticas públicas. Uma primeira questão é o formato institucional, político e económico, sobre qual o papel do Estado na gestão destes riscos de insegurança humana. Embora as fragilidades da administração pública moçambicana clamem pelo seu reforço, persiste ainda uma forte clivagem entre aqueles que vislumbram um modelo regulador e mais estimulador da iniciativa individual e privada em oposição ao modelo intervencionista, dirigista e centralizador da provisão pública subordinada ao governo.

A segunda grande fonte de divergência relaciona-se com a subordinação da protecção social à disponibilidade de “novos” recursos. Em palavras mais simples ou vulgares, a ideia de que a protecção social formal é limitada simplesmente porque “não há dinheiro”. Nesta perspectiva, toma-se como dado adquirido que o actual arranjo orçamental público é imutável. Mesmo tendo em vista a reconhecida importância da protecção social, na prática o único sistema considerado viável e praticável, no domínio formal, é uma versão reduzida do que seria considerada uma situação mínima. Não admira, por isso, que a recente expectativa de um desenvolvimento económico liderado por recursos minerais altamente lucrativos encontre um ambiente favorável para reconsideração do chamado “piso de protecção em Moçambique” (Cunha *et al.*, 2013).

Uma terceira fonte de divergência diz respeito à opção em se burocratizar o debate sobre a protecção social, enquanto insistem na pertinência e urgência de pesquisas, reflexões de debates públicos sobre questões substantivas e estruturantes,

tais como: 1) O custo e benefício de uma fecundidade elevada, relativamente estagnada e resistente; 2) Como é que uma população jovem pode tornar o desenvolvimento possível; 3) Os obstáculos à transição demográfica em Moçambique e, em particular, à abertura da janela de oportunidade para que a transição etária contribua positivamente para o crescimento económico (Alves, 2008; Bloom *et al.*, 1998; Bloom *et al.*, 2007; Francisco, 2011b, 2011c, 2011a; Sippel *et al.*, 2011).

ESPAÇO FISCAL TUTELADO: “DE QUE EQUILÍBRIO ESTAMOS A FALAR?”

É exatamente na flexibilização na definição do que são as condições mínimas aceitáveis pela sociedade moçambicana, isto é, quem são os grupos que devem ser apoiados e como deve ser feito este apoio, onde as clivagens passam a acentuar-se, e o distanciamento do conceito inicialmente partilhado passa a aumentar.

Ao assumir-se que à partida não há recursos para algo amplamente reconhecido como prioritário para a transformação da estrutura económica e social do país, tudo o que se desenha de seguida incorre fatalmente na quebra dos princípios da universalidade, equidade, inclusão, solidariedade, entre outros enumerados acima.

Se em princípio as definições conceptuais aparentam uma convergência para certo denominador comum, na realidade, quando se avança para a operacionalização dos conceitos e da “vaga ideia” de risco colectivo, ou medos, as divergências ficam visíveis.

Um dos reflexos mais evidentes desta contradição é a pulverização dos recursos escassos em uma quantidade significativa de programas específicos, como o atendimento aos desabrigados, aos portadores de deficiência, aos idosos, às crianças, etc. Não pondo em causa a legitimidade de cada uma destas “causas”, o efeito prático, e reconhecido tanto pelo Banco Mundial (Marques, 2013) quanto pela OIT e FMI (Cunha *et al.*, 2013, pp. 24, 32), é uma baixa cobertura de beneficiados, associada a uma prestação muitas vezes insuficiente.

Para além destas questões, que como vimos não são mera questão de semântica, há um outro ponto, já anteriormente referido, que é fonte de uma importante divergência: a inclusão ou não de mecanismos informais como forma de protecção social que, como afirmamos anteriormente, nos permite compreender algumas importantes dinâmicas que influenciam fortemente a sociedade moçambicana, como por exemplo, as taxas de natalidades.

Como afirma Francisco (2010a, p. 38), para que se possa compreender a protecção social em Moçambique, no seu sentido socialmente relevante e abrangente, é necessário que ela seja inserida no contexto do Estado e da economia nacional, considerados no seu tempo e espaço.

Da leitura da documentação mais recentes, referida nos parágrafos anteriores, percebe-se a inclinação pela opção paliativa, quando se trata de contornar abordagens mais coerentes e consistentes de protecção social, através da eleição de um termo novo e diferente das expressões usadas: “Programa”; “Piso”; “Básica”, “Produtiva”, entre outros.

Em geral, se os novos programas de protecção social correm o forte risco de serem descaracterizados, na iminência de mesmos poderem vir a ficar subordinados ao surgimento de novos recursos, vale a pena considerar especificamente o argumento relativo ao espaço fiscal.

O termo “espaço fiscal”, como afirma Heller (2005), entrou recentemente na moda na “*aid community*”, designação que em Moçambique é referida como parceiros de cooperação. Embora reconheça que o seu significado seja vago, Heller avança com uma definição de espaço fiscal: “é o espaço disponível no orçamento governamental que lhe permite fornecer recursos para a finalidade desejada, sem comprometer a sustentabilidade da sua posição financeira ou a estabilidade da economia”. Num relatório conjunto, recém-publicado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (in Roy & Heuty, 2012, p. 3) a definição de espaço fiscal é bastante semelhante à de Heller: “é a diferença entre o nível corrente de despesas e o nível máximo de despesas que um governo pode incorrer sem desequilibrar a sua solvência”.

Para Roy and Heuty, o debate de fundo em causa não é necessariamente uma novidade: “É o velho dilema decorrente da tentativa de encontrar um equilíbrio entre o aumento de gastos públicos para enfrentar a pobreza sem gerar desequilíbrios macroeconómicos”.

Logo a seguir ao acordo firmado entre a OIT e o FMI, em Oslo, em Setembro de 2010, a OIT realizou uma série de estudos para estimar o custo dos pisos de protecção social (PPS) em países, como Moçambique, que requisitaram assistência para implementação e desenvolvimento de PPS. Refira-se que Moçambique foi o único caso, tanto quanto é do conhecimento dos autores deste artigo, onde o FMI e a OIT, em parceria com a UNICEF e outros membros da iniciativa de PPS, realizaram conjuntamente o exercício de avaliação de custos e apresentaram, também de forma conjunta, recomendações ao governo (ILO & IMF, 2012, p. 5).

A ideia de que a edificação de um sistema de protecção social deve ser subordinada à existência de “novos” recursos financeiros (e aqui referimo-nos à subordinação no sentido pejorativo, isto é, sujeito, e não em relação à questão lógica da necessidade de suporte concreto de recursos para a sua efectiva concretização) também é partilhada pelo Banco Mundial (Marques, 2013, p. 100). Como afirma o próprio relatório da OIT/FMI :

A questão do espaço fiscal deve ser examinada num quadro fiscal a médio prazo. Além disso, como o governo moçambicano tem grandes necessidades de despesas e objectivos concorrentes, o uso do espaço fiscal para uma finalidade pode implicar o atraso de outro projecto. Por exemplo, quando um determinado pacote orçamental é identificado para um determinado ano, a alocação de mais recursos para a protecção social pode implicar o atraso de alguns projectos de investimento. Esta é uma decisão estratégica que o governo tem de efectuar (Cunha *et al.*, 2013, p. 46).

Se do ponto de vista do credor o foco no “aumento de gastos” parece uma preocupação legítima, porque em alguma medida tende a rivalizar com a poupança feita para o pagamento da referida dívida, do ponto de vista do país, e tendo ainda em vista uma realidade bastante distinta do que a sugerida nos manuais de macroeconomia clássicos, as prioridades podem ser bastante diferentes.

Para não perdermos o foco da questão do equilíbrio económico, é importante termos em mente um importante facto histórico que tem marcado a economia moçambicana nas últimas décadas: a interrupção do pagamento dos serviços da dívida pelo Estado moçambicano em Fevereiro de 1984 (Francisco, 2010b; Waty, 2011).

Como bem recorda Waty (2011), para evitar a falência, ou mesmo o colapso completo do Estado, o governo moçambicano optou por recorrer ao socorro de doadores internacionais, depois de ter aderido às instituições de Bretton Woods em Setembro de 1984. Que esta opção mereça ser considerada o início da luta pela emancipação económica, como defende Waty (2011), é discutível, para não dizer duvidosa. Após o resgate financeiro internacional de 1984/85, os auxílios estatais ao Estado Moçambicano cresceram para níveis sem precedentes, tornando-se praticamente impagáveis no final dos 1990. E foi precisamente após o perdão de parte significativa da dívida pública internacional moçambicana, no final do século XX, que se forjou a narrativa da “estabilidade” moçambicana.

Por outro lado, foi ao longo da primeira década do corrente século XXI que se formulou e divulgou os chamados Planos de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPAs). Os PARPAs têm operacionalizado a parceria entre o governo e os seus parceiros de ajuda internacional, convertendo-se talvez no principal instru-

mento de assistência social internacional ao próprio Estado Moçambicano; precisa de ser inserido um instrumento fundamental que debata sobre a protecção social formal moçambicana, para ser devidamente compreendido, incluindo do ponto de vista do seu espaço fiscal.

Ao procurarmos relacionar o conceito de espaço fiscal com a realidade da estrutura económica e social moçambicana, deparamo-nos imediatamente com o grande desafio de enquadrar a realidade à teoria. Isto porque falar de sustentabilidade ou equilíbrio económico, num contexto claramente marcado por uma enorme informalidade e pobreza crónica é, no mínimo, um grande desafio para as instituições formais.

PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: ENTRE O ARCAICO E O MODERNO

Diante do quadro económico-institucional que apresentamos nas secções anteriores, parece-nos ser evidente que qualquer debate sério sobre benefícios sociais adequados em Moçambique deve obrigatoriamente ir para além do debate sobre o Espaço Fiscal, evitando assim que o mesmo fique refém de uma perspectiva muito restritiva ou mesmo excludente de protecção Social, que simplesmente ignora qualquer possibilidade de a mesma assumir um carácter estruturante na economia e na dinâmica demográfica da sociedade.

Num quadro analítico marcado pela ideia de que a protecção social representa simplesmente um acréscimo nas despesas do Estado, ignorando por completo efeitos largamente documentados no estímulo de determinados sectores da economia, resta à protecção social esperar passivamente pela existência de uma qualquer folga orçamental, um excedente qualquer gerado pelo pretenso dinamismo de uma economia independente e pujante.

Se balizarmos o debate acerca do futuro da protecção social em Moçambique pela óptica do espaço fiscal, estaremos invariavelmente a assumir uma perspectiva assistencialista, isto porque, se a protecção social tiver de ser subordinada à existência de excedentes, e portanto, automaticamente menos prioritária do que quaisquer outros investimentos públicos, os recursos a ela destinados no contexto da elevada dependência da economia moçambicana, continuarão a ser à partida insuficientes.

Como já defendemos em outros artigos, uma alternativa possível seria a opção estruturante da protecção social (Francisco & Sugahara, 2012; Francisco, Sugahara

& Fisker, 2013). Nesta perspectiva, faria mais sentido questionarmo-nos: Qual é o custo para o país da opção pela não implementação de uma pensão social? Poderá Moçambique dar-se ao luxo de não ter um esquema de pensão social?

Claramente, após a independência, Moçambique enveredou por um caminho significativamente divergente do que foi seguido por parte dos seus vizinhos – Botsuana, Maurícias, Suazilândia, Lesoto, Namíbia e África do Sul – que também obtiveram a independência na segunda metade do século passado. Estes países estão agora a emergir na literatura sobre protecção social como os mais avançados em termos de mecanismos que garantem o rendimento das suas populações idosas. Em alguns casos estes mecanismos são universais, cobrindo todos os idosos, enquanto noutros cobrem apenas um subconjunto de idosos ou tentam complementar sistemas contributivos (Emmett, 2012; HelAge International, 2012; Kakwani & Subbarao, 2005; Moore & Garcia, 2012; Niño-Zarazúa *et al.*, 2010; Niño-Zarazúa, 2012; Pelham, 2007).

Um factor importante de diferenciação entre Moçambique e os países vizinhos acima referidos, diz respeito à forma como as ligações com o passado colonial foram geridas. No caso de Moçambique, vale lembrar que desde 1901 o Estado colonial vinha implementando um sistema de protecção social, designado por Repartição Social. Através deste sistema, as gerações mais jovens contribuía equitativamente para a reforma das gerações mais velhas. Um sistema similar ao que vinha sendo implementado nos países europeus mais avançados, com a diferença de que, no contexto colonial, tanto em Moçambique como nas outras colónias de influência inglesa, adquiria características profundamente discriminatórias, isto é, abrangia inicialmente apenas os colonos.

Ao longo do século XX, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se paulatinamente mais abrangentes incluindo também a população local envolvida no espaço formal. Ao longo do século XX, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se crescentemente mais abrangentes da população local envolvida no espaço formal. Contudo, depois da Independência, enquanto em Moçambique a base financeira dos sistemas de segurança e assistência social, em termos fiscais e tributários, foi completamente destruída, nos países vizinhos foi reforçada e ampliada (Vincent & Cull, 2010; Francisco, Ali & Ibraimo, 2011; Quive, 2007, p. 14).

A partir da década de 1990 o Estado moçambicano acabaria por admitir a necessidade de estabelecer mecanismos de segurança social correspondentes aos

sistemas criados nas economias capitalistas desenvolvidas. Contudo, pouco mais de vinte anos após o retorno da paz, em 1992, observa-se que a conjugação de factores demográficos e económicos, bem como constrangimentos criados por instituições pouco favoráveis ao desenvolvimento, condiciona seriamente o estabelecimento de sistemas formais de protecção social abrangentes e inclusivos. Por isso, tal como temos argumentado em investigações anteriores, a protecção social deveria ser abordada de um ponto de vista estrutural, *ex ante*, ao invés de *ex post*, paternalista e caritativa (Francisco, 2010; Sugahara & Francisco, 2012; Francisco, Ali & Ibraimo, 2011; Francisco, 2013; Francisco, Sugahara & Fisker, 2013). Nesta perspectiva, a protecção social inclui um conjunto de mecanismos que proporcionam a segurança humana, incluindo não apenas a segurança dos alimentos e rendimento, mas também a prevenção da violência física e psicológica (por exemplo, roubo, sequestro, tráfico de seres humanos).

Os mecanismos de segurança social e programas não contributivos vigentes em Moçambique têm enfrentado graves problemas de viabilidade financeira e sustentabilidade (Quive, 2007; ILO & IMF, 2012; Wartonick, 2009). Apesar do abrandamento das políticas públicas intervencionistas ao longo das duas últimas décadas, a generalidade dos agregados familiares e dos indivíduos enfrenta sérias dificuldades para melhorar as suas poupanças – assunto abordado num outro artigo incluído no livro a que se destina este texto. Isto pode ocorrer porque as melhorias de produtividade têm sido lentas, apesar da sua relevância para a economia nacional, em especial nas áreas rurais (Cunguara & Hanlon, 2010; DNEAP, 2010; Dupraz, Handley & Wills, 2006).

A liberdade económica, no sentido de oportunidades reais e iguais para a população em geral, é extremamente limitada. A natureza predominante informal da economia tem sido em grande parte incentivada ou reforçada pelo tipo de intervencionismo estatal prevalecente nas instituições políticas, administrativas e legais que concorrem para a restrição das liberdades individuais e direitos de propriedade dos cidadãos. A base produtiva para uma efectiva ampliação de oportunidades de emprego formal, num contexto de economia de subsistência precária é enfraquecida por instituições estatais que muitas vezes fomentam a extra-legalidade ou informalidade.

Neste contexto de alta informalidade, os sistemas financeiro, fiscal e tributário enfrentam sérias restrições no fornecimento de uma base viável e sustentável para os mecanismos de segurança social e de aposentadoria, tanto públicos como privados. É preocupante serem precisamente estes os mecanismos previstos para que as

peças possam acumular poupanças, através de esquemas conjuntos ou individuais, durante o tempo de vida em que estão economicamente activas, permitindo-lhes garantir segurança de rendimentos na velhice.

O baixo nível de cobertura das pensões sociais em Moçambique, tanto públicas como privadas, tem uma consequência muito clara, uma das mais elevadas taxas de participação de idosos na força de trabalho do mundo. Mais de 80% dos moçambicanos com sessenta e cinco ou mais anos continuam a trabalhar (com retornos decrescentes nos seus rendimentos), o oposto do que se vê na maioria dos países com rendimentos elevados (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013).

A produtividade geral do trabalho ainda é muito baixa em Moçambique e ainda é quase impossível para o Moçambicano médio produzir o suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas durante todo o ano, e mais impossível ainda é pensar em poupar para a velhice. A consequência é que a maioria dos moçambicanos não tem outra opção que não seja a de trabalhar até morrer.

Nos últimos cinco anos, o governo de Moçambique aprovou uma série de documentos legislativos e políticos que enquadram a abordagem nacional à protecção social (Selvester, Fidalgo & Tambo, 2012). A Regulação da Lei foi aprovada em 2009 (Decreto 85/2009) e a Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica 2010-2014 foi aprovada pela resolução 17/2010 do Conselho de Ministros (GdM, 2010). Um beneficiário da pensão do sistema contributivo recebe em média 8 meticaís (US\$0,30) diariamente, ou seja, US\$9 por mês (FDC & UNICEF, 2011).

A Lei de Protecção Social, aprovada em Fevereiro de 2007, estruturou o sistema de protecção social à volta de três pilares fundamentais: (i) O Subsistema Obrigatório de Segurança Social, implementado pelos Ministérios do Trabalho e das Finanças; (ii) O Subsistema Básico de Segurança Social (BSSS), implementado pelo Ministério da Mulher e Acção Social; e (iii) Segurança Social Complementar, que é operado por privados.

A Regulação da Lei foi aprovada em 2009 (Decreto 85/2009) e a Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica 2010-2014 foi aprovada pela resolução 17/2010 do Conselho de Ministros (GdM, 2010).

Há quatro áreas principais que compõem a plataforma nacional de protecção social:

1. Assistência social directa: inclui as transferências monetárias por períodos indefinidos (tais como o Programa de Subsídio Social Básico [PROTECÇÃO SOCIALSB]), transferências sociais por períodos específicos (tais como o

Programa Apoio Social Directo [PASD]), e os serviços sociais (tais como os orfanatos, cuidados institucionais para os idosos e assim por diante). Estes programas são implementados pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS).

As origens do programa PROTECÇÃO SOCIALSB remontam a 1990, quando se estabeleceu como parte do programa de ajustamento estrutural liderado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) e conhecido como o Programa de Subsídio de Alimentos (PROTECÇÃO SOCIALA). O PROTECÇÃO SOCIALA foi renomeado em 2010 de forma a reflectir a natureza do programa como uma transferência monetária de assistência social e não como um subsídio para a compra de alimentos.

2. A acção social no sector da saúde, incluindo o acesso universal a cuidados de saúde primários e outras actividades que melhoram a boa saúde e o bem-estar. Os programas nesta componente são geridos pelo Ministério da Saúde.
3. A acção social no sector da educação, incluindo programas que visam criar um ambiente propício para que os grupos mais vulneráveis participem no sistema de ensino. Esta componente é gerida pelo Ministério da Educação.
4. Programa de Acção Social Produtiva (PASP). Devido à natureza inter-sectorial do PASP, que terá início em 2013, estas actividades serão geridas conjuntamente pelo INAS e os ministérios da Mulher e Acção Social, Obras Públicas, Administração Interna, Planeamento e Desenvolvimento, Agricultura, e Trabalho. O PASP será dirigido a agregados familiares que são extremamente pobres mas têm alguma capacidade de trabalho. Irá fornecer dinheiro a troco de trabalho por períodos limitados durante o ano, incluindo obras públicas de trabalho intensivo.

Para 2012, o Sector de Bem-Estar Social moçambicano alocou cerca de US\$ 65 milhões, que é 1,1 por cento do Orçamento do Estado (OE), ou 0,4 por cento do PIB nominal para 2012. Os orçamentos para os programas de protecção social (incluindo PROTECÇÃO SOCIALSB, PASD e PROTECÇÃO SOCIALSAS) é de US\$ 37 milhões, que é 0,6 por cento do OE, ou 0,2 por cento do PIB nominal para 2012. O valor da transferência mensal dos PROTECÇÃO SOCIALSBs é de cerca de US\$ 5, enquanto o programa abrangeu cerca de 253 000 em 2011, ou cerca de 20 por cento das pessoas idosas. Um beneficiário de pensão do sistema contributivo recebe em média 8 meticais (US\$ 0,30) por dia ou US\$ 9 por mês (FDC & UNICEF, 2011).

Como já destacámos anteriormente, pese embora o facto de os sistemas de protecção social formais já existirem há várias décadas, nenhum dos modelos adoptados buscou efectivamente a universalidade. Após quase meio-século de existência, os sistemas formais de protecção social em Moçambique continuam a ser um privilégio restrito a uma minoria de incluídos no mercado formal de trabalho.

O facto que claramente marca Moçambique, antes e depois do período colonial, é que a maior parte da população sabe que pode apenas contar com os seus próprios recursos para lidar com eventuais crises e é esse de facto o saber ancestral que garante a difícil sobrevivência da maior parte dos moçambicanos, que vivem portanto com base num sistema de protecção social arcaico, baseado na sua rede de protecção familiar e de vizinhança, e num saber transmitido oralmente de geração para geração.

Neste sentido, como tem defendido Francisco (2011c), a principal forma de protecção social em Moçambique ainda é ter muitos filhos. A existência humana na sua característica mais fundamental é sabiamente garantida pelos moçambicanos através de hábitos de reprodução “arcaicos”, certamente influenciados por altas taxas de mortalidade infantil, e por uma estrutura produtiva completamente diferente da observada nos países desenvolvidos, fundamentalmente baseada no uso intensivo de força de trabalho.

O impulso à modernização da protecção social em Moçambique não deve portanto ser acessório da modernização e desenvolvimento económico, mas sim condição do mesmo.

DEMOGRAFIA CONTA: PENSÃO UNIVERSAL DO IDOSO COMO PEDRA DE TOQUE NAS POLÍTICAS INTERGERACIONAIS

Como afirma Francisco (2010b, p. 46), as cópias sucessivas e a transferência mecânica de modelos de protecção social ocidentais têm-se mostrado infrutíferas. As dificuldades ou, em certos casos, verdadeiro fracasso das tentativas de transposição dos modelos de Estado de Bem-Estar ou de Previdência Social, que lograram relativo sucesso em países de economia desenvolvida, têm conduzido a iniciativas assistencialistas, grosso modo *ad hoc*, dispersas e ocasionais. São iniciativas que buscam fundamentalmente fazer face a riscos, rupturas e vulnerabilidade extremas. Contudo, o maior desafio a ser enfrentado continua a ser a busca de alternativas eficazes para estabelecer sistemas formais institucionalmente inclusivos e abrangentes, ou adaptar

e integrar os sistemas embrionários existentes nos sistemas comunitários e informais socialmente relevantes para a maioria da população.

Revisitadas as contradições conceptuais e programáticas do actual modelo e debate sobre a protecção social em Moçambique, resta-nos questionar então quais seriam os parâmetros capazes de exercer um papel transformador e progressivo nas relações intergeracionais, considerando a escassez de recursos, mas não partindo da premissa de que “não há dinheiro.

Como demonstrado pelas tendências demográficas da população moçambicana (Francisco, Sugahara & Fisker, 2013), mais cedo ou mais tarde, a sociedade moçambicana terá de enfrentar as consequências dos seus ganhos em longevidade. Por isso, no âmbito da pesquisa do IESE, temos questionado e procurado responder à questão: será o aumento da longevidade dos moçambicanos uma conquista ou um fardo?

Uma das principais implicações da transição demográfica é ela tornar insustentáveis e inviáveis os mecanismos existentes para providenciar segurança de rendimento na velhice (por exemplo, ter filhos). Por todo o mundo, o processo de transição demográfica e as mudanças nos modos de produção impulsionaram a emergência de novos mecanismos de protecção social, incluindo pensões contributivas e não contributivas.

Num exercício bastante exaustivo realizado por Moore e Garcia (2012) acerca de programas de transferência de renda na África Subsaariana, foram estudados cerca de 123 programas que foram classificados em dois grupos: transferência de médio e de baixo rendimento. As pensões sociais² têm sido usadas como uma ferramenta política de sucesso para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento. Ao impedir que as pessoas caiam na pobreza e ao capacitar aqueles que são pobres a escapar da armadilha da pobreza, as pensões sociais são agora geralmente reconhecidas como um instrumento fundamental para promover o crescimento económico sustentável e resistente (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009; ILO & IMF, 2012; IMF, 2011).

Há muitos exemplos de pensões sociais de sucesso de todo o mundo. Do Old Age Grant (*Garantia da Velhice*) na África do Sul ao Programa do Seguro Social Rural no Brasil, e ao The Universal Coverage Scheme (*Esquema de Cobertura Universal*) na Tailândia, a decisão de investir em pensões sociais tem-se mostrado uma opção eficaz para fortalecer a economia e reduzir a pobreza (Holmqvist, 2010; Holzmann, Robalino & Takayama, 2009; Lee, Qingjun & Syed, 2013; Lv *et al.*, 2011)

² As pensões sociais são transferências não contributivas em dinheiro pagas regularmente aos idosos ou a outros grupos-alvo.

Holzmann *et al.* (2009) confirma a ideia de que há um amplo consenso de que as transferências de rendimentos de aposentadoria e velhice e, em particular, as pensões sociais têm desempenhado um papel importante na redução da pobreza³. Apesar disto, apenas 25 por cento da força de trabalho mundial está coberta por sistemas de pensões contributivos obrigatórios (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009, p. 3).

Globalmente há uma grande diversidade de pensões sociais, que variam em dimensão e cobertura. Mas se as pensões sociais têm obtido um tal sucesso, e desfrutam de um consenso tão alargado, por que razão Moçambique ainda não implementou um regime de pensão universal? Francisco *et al.* (2013) argumentam que o debate sobre as pensões sociais em Moçambique tem estado preso a razões particulares sobre benefícios sociais que são vistos mais como caridade do que como direitos. Mais recentemente, um foco sobre a existência, ou a criação, de espaço fiscal para implementar a protecção social tem dominado o debate.

No que diz respeito à questão específica das pensões sociais direccionadas aos idosos, ou à transferência de rendimentos na idade da reforma, Kakwani e Subbarao (2005) destacam o facto de, em muitos países africanos de baixos rendimentos, três factores estarem a colocar um peso indevido nas pessoas idosas: (i) o fardo sobre a população idosa aumentou enormemente com o aumento da mortalidade de adultos em idade activa, devido ao HIV/SIDA e aos conflitos regionais; (ii) a tradicional rede de segurança da família alargada tornou-se ineficaz e pouco confiável; e (iii) em alguns países, os idosos são cada vez mais chamados a assumir a responsabilidade da família, e a tornarem-se os principais provedores e cuidadores das crianças.

Kidd e Whitehouse (*in* Robalino, Holzmann & Takayama, 2009) também argumentam que, ao não se ter em conta a distribuição do rendimento intra-agregado familiar, as medidas agregadas escondem o facto de as pessoas idosas nos agregados não pobres poderem também experienciar a pobreza. Além disso, os idosos são particularmente vulneráveis à doença ou deficiência. À medida que envelhecem, tendem a tornar-se ainda mais pobres.

Willmore (2007) argumenta que pensões universais não contributivas, protegem automaticamente toda uma população, de uma maneira que as pensões contribu-

³ É importante notar que as pensões sociais são transferências com base etária que não têm por base a reforma. No entanto, estão frequentemente dentro do sistema de reformas nos países com rendimento elevado.

tivas, públicas ou privadas, nunca conseguem. Para além disto, como observado por Niño-Zarazúa *et al.* (2010), o envolvimento da comunidade utilizado na execução de programas de pequena escala ou piloto pode muito bem revelar-se inadequado em programas de grande escala, o que reforça mais uma vez a importância de respostas políticas lideradas pelo Estado.

Noutro trabalho Willmore (2004) analisa a pensão social universal nas Maurícias. O autor observa que, apesar de as Maurícias terem adoptado uma pensão universal por acidente e não por concepção, ficou claramente demonstrado que pensões básicas para todos não são apenas teoricamente desejáveis; elas são também acessíveis e politicamente exequíveis num país em desenvolvimento.

Há várias outras razões para defender uma pensão social universal para os idosos em Moçambique, mas nós escolhemos acabar esta secção destacando a melhoria potencial que uma pensão social universal pode ter na vida dos trabalhadores rurais. Verificou-se que os benefícios pagos em áreas rurais têm três impactos: aumento da protecção da vida, aumento da despesa dos agregados familiares e aumento da segurança agrícola, que gera rendimento adicional (Delgado & Cardoso Junior in Camarano, 2004, pp. 293-321).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto onde o conceito de protecção social é frequentemente associado a mecanismos financeiros de transferências de renda, ou, em perspectivas mais específicas, aos serviços disponibilizados para indivíduos ou famílias que possuem necessidades especiais, a ideia de que todos partilham uma concepção comum parece plausível e relativamente incontroversa, à primeira vista, mas na verdade é motivo de importantes divergências.

Na prática, isto é, nas relações políticas que efectivamente influenciam o debate público, verificamos uma polarização em três grandes pilares: governo de Moçambique; Banco Mundial; e outros parceiros de desenvolvimento, encabeçados pela OIT em conjunto com o FMI. Mesmo entre eles há uma diversidade de perspectivas que não cabe aqui esmiuçarmos, mas é importante reter que são forças não homogéneas, com reflexo inclusive na sua actuação. Como observamos em diversos documentos, a inclusão da referência a aspectos específicos, ou riscos específicos, como o trabalho, ou a pobreza, é o primeiro passo para que o desenho das políticas seja compatível com determinada instituição, ou orientação ideológica. Como

demonstramos no capítulo dois, há de facto uma série de convergências do ponto de vista conceptual. À partida, todos os interlocutores reconhecem como princípio o facto de a protecção social ser a forma ou a via para lidarmos colectivamente com os riscos inerentes ao próprio percurso da vida.

Mas é justamente a quando da concretização deste princípio em políticas concretas, ou por vezes em documentos que serviram de base para a formulação das mesmas, que este princípio passa a ser subvertido.

Com base nesta constatação e em trabalhos anteriormente publicados, avançamos com a ideia de protecção social como instrumento de libertação dos indivíduos dos medos de violência e carência. Com esta perspectiva propomos o reenquadramento do debate sobre protecção social em Moçambique, não apenas respeitando a história e o percurso próprio seguido pelos moçambicanos, mas sobretudo incluindo como legítimas as respostas e comportamentos fundados em um saber milenar.

Do ponto de vista do IESE, informado pela nossa investigação e análise, o foco actual do governo moçambicano e dos seus parceiros internacionais sobre o espaço fiscal implica uma visão bastante limitada em relação às políticas públicas dirigidas à população idosa (ILO & IMF, 2012). Uma visão que se caracteriza por ser caridosa e *ex-post*, em vez de estruturante e *ex-ante* ou com o objectivo de valorizar e fortalecer a coesão familiar e as relações intergeracionais (Sugahara & Francisco, 2012a).

Decorrente da análise até aqui apresentada e de outros estudos conduzidos pelo IESE, a questão de uma pensão universal de velhice surge como um instrumento potencialmente importante para o desenvolvimento, uma vez que irá contribuir não só para a economia mas também para o restabelecimento da capacidade de negociação, o prestígio e função social que os idosos desfrutaram durante milhares de anos na sociedade moçambicana. Desde que a transição demográfica comprometeu o equilíbrio e a sustentabilidade do crescimento da população, a posição das pessoas idosas mudou radicalmente.

Vale ainda salientar novamente que a protecção social não deve ser encarada como a solução mágica para a superação da grave situação de pobreza generalizada em que vive o país. Devemos, no entanto, ressaltar a importância central deste tipo de políticas para a construção de uma sociedade efetivamente democrática e sustentável, inclusive do ponto de vista económico. Se é verdade que a protecção social sozinha não será capaz de alterar as dinâmicas que empurram os moçambicanos para uma situação de extrema vulnerabilidade, sem a edificação das bases

de um sistema moderno de protecção social, esta tarefa parece-nos praticamente impossível.

Ao concentrarmo-nos na edificação de uma pensão universal de velhice, estamos desde já a evitar a discriminação que caracteriza o atual sistema, cuja inclusão ou exclusão de determinado beneficiário ocorre quase que de forma aleatória. Mais do que isto, estamos a levar em conta as características sociodemográficas do país, tendo em vista não só o seu presente, mas um projecto claro para o seu futuro.

Se por um lado os idosos representam hoje apenas 5 por cento da população, mais de 20 por cento das famílias possuem ao menos um idoso. A universalização da pensão balizada pelo critério da idade é portanto compatível, tanto com a preocupação legítima da sustentabilidade do sistema (não pretende resolver a questão da pobreza de Moçambique como num passe de mágica), quanto com os princípios partilhados pelos interlocutores mencionados anteriormente.

O actual foco no tema do espaço fiscal tem impedido um debate consequente e alargado acerca do futuro da protecção social em Moçambique. Não só contribui para a perpetuação de um sistema ineficaz e excludente, mas também para a continuidade de um sistema sem foco, disperso, e desconectado das tendências demográficas e dos objectivos de desenvolvimento de longo prazo. Ao continuarmos presos ao escopo do espaço fiscal, estamos fatalmente a aceitar um sistema que atualmente caracteriza-se pelo assistencialismo, alimentando assim ideias retrógradas como a do subsídio à preguiça.

O caminho escolhido doravante pelos moçambicanos nesta encruzilhada será claramente marcado pelo debate acerca da protecção social. A protecção social é fundamental para garantir um desenvolvimento económico sólido e coeso. Sem um sistema forte e transparente, capaz de envolver tanto o governo como os cidadãos na monitoria e, avaliação da utilização dos recursos, assegurando assim que os mesmos tenham sido bem geridos e estejam a chegar aos beneficiários a que se destinam, não parece credível vislumbrar um futuro mais próspero e livre.

REFERÊNCIAS

Alfani, F., Azzarri, C., D'Errico, M. & Molini, V. (2012) *Poverty in Mozambique: New Evidence from Recent Household Surveys*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=2156797> [Acedido a: 20 de Março de 2013].

- Alves, J.E.D. (2008) *A transição demográfica e a janela de oportunidade. Outubro 2008. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial*. Disponível em: <http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/2008/a-transicao-demografico-e-a-janela-de-oportunidade.php> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2012].
- Bachelet, M., López, A.F., Patel, E., Dervis, K., *et al.* (2011) *Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva: relatório do grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS*. Genebra, ILO.
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G. & Finlay, J. (2007) *Realizing the Demographic Dividend: Is Africa any different?*. Disponível em: www.hsph.harvard.edu/.../pgda_wp23_2007.pdf.
- Bloom, D.E., Sachs, J.D., Collier, P. & Udry, C. (1998) “Geography, Demography, and Economic Growth in Africa”. *Brookings Papers on Economic Activity*. 1998 (2), 207. Disponível em: doi:10.2307/2534695 [Acedido a: 15 de Outubro de 2013].
- Camarano, A. (2004) *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?* Rio de Janeiro, IPEA.
- Cunguara, B. & Hanlon, J. (2010) *O Fracasso na Redução da Pobreza em Moçambique. 2010*. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido a: 23 de Janeiro de 2012].
- Cunha, N. & Orton, I. (2011) “Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?” *Cadernos IESE*, n.º 5. Maputo, IESE.
- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., *et al.* (2013) “Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs”. *ESS Paper* n.º 41. Geneva, ILO.
- Daga, S. (2014) “Antidote to Poverty: Economic Freedom, Not Government Dependency”. In: T. Miller, A. B. Kim, & K. R. Holmes (eds.). *2014 Index of Economic Freedom*. Washington, DC, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc. pp. 67-77.
- Demeny, P. (1986) “Population and the Invisible Hand”. *Demography*. 23 (4), 473. Disponível em: doi:10.2307/2061346 [Acedido a: 25 de Fevereiro de 2014].

- DNEAP (2010) *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo, DNEAP. Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt.
- Dupraz, J., Handley, G. & Wills, O. (2006) *Childhood Poverty in Mozambique: A Situation and Trends Analysis*. UNICEF.
- Emmett, B. (2012) “Older People as a Stepping Stone to Redistributive Social Security”. *Paper for 3rd Conference of IESE*. 4 September 2012. Maputo, IESE.
- FDC & UNICEF (2011) *Budget Brief 2012: Social Welfare Sector*. Disponível em: <http://www.unicef.org.mz/budgetbriefs2011/documents/2012/BB%20Social%20Action%202012%20%28English%29.pdf>.
- Feliciano, J.F., Rodrigues, C.U. & Lopes, C. (2008) *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP. Princípios*. Disponível em: <http://www.wook.pt/ficha/proteccao-social-economia-informal-e-exclusao-social-nos-palop/a/id/219367> [Acedido a: 21 de Dezembro de 2013].
- Francisco, A. & Siúta, M.S. (n.d.) “O Nascimento da Poupança Doméstica Moçambicana: Evidências e Significado”. In: Luís de Brito *et al.* (org.). *Desafios para Moçambique 2014*. Prelo. [Online]. Maputo, IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. (2014) “Reality Bites – What Future for Mozambique?” *Perspectives. Political Analysis and Commentary from Africa*, 1(February), 29-35.
- Francisco, A. (2013) “Acção Social Produtiva’ em Moçambique: Uma Falsa Solução para um Problema Real”. In: L. de Brito, *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2013*. (2013). Maputo, IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A. (2012) “Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique”. *IDeLAS*, n.º 15. Maputo, IESE: Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf.
- Francisco, A. (2011a) “A Natureza Incipiente da Transição Demográfica em Moçambique”. *Revista de Estudos Demográficos*. 49 (1), 5-35.
- Francisco, A. (2011b) “Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?” *IDeLAS*, n.º 33. Maputo, IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- Francisco, A. (2011c) “Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente”. In L. de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 231-282. Disponível em: www.iese.ac.mz.

- Francisco, A. (2010a) “Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 37-95. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011) “Protecção Social Financeira e Demográfica”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 283-331. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013) *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-estar e da Pobreza*. Maputo, IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf.
- GdM (2010) *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014*. Maputo.
- HelAge International (2012) *What and Where? | About Social Pensions | Pension watch. 2012. Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-around-the-world/> [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].
- Heller, P. S. (2005) “Understanding Fiscal Space”. *IMF Policy Discussion Paper 05/4*. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>.
- Holmqvist, G. (2010) “Fertility Impact of Social Transfers in Sub-Saharan Africa – What about pensions?”. *BWPI working papers 119/2010*. Disponível em: http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/bwpi/publications/working_papers/bwpi-wp-11910.pdf. [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].
- Holzmann, R., Robalino, D.A. & Takayama, N. (eds) (2009) *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. The World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2651/493180PUB0REPL10Box338947B01PUBLIC1.pdf?sequence=1>. [Acedido a: 17 de Julho de 2013].
- ILO & IMF (2012) *Towards Effective and Fiscally Sustainable Social Protection Floors. Preliminary Draft 10 May 2012*. Disponível em: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=30810>.
- IMF (2011) *IMF Executive Board Completes Second Review Under Policy Support Instrument for Mozambique*, Press Release No 11/240. 17 June 2011. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11240.htm>.

- IMF (2013) *Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument*. July 2013. IMF. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0.
- IMF (2014) “Primeira Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação – Relatório do Corpo Técnico”. *Relatório do FMI* n.º 14/20. January 2014. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- Kakwani, N. & Subbarao, K. (2005) *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. United Nations Development Programme, International Poverty Centre.
- Lee, I.H., Qingjun, X. & Syed, M. (2013) “China’s Demography and its Implications”. *Working Paper* n.º 13/82. IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40446.0> [Acedido a: 7 de Agosto de 2013].
- Lei no 4/2007. *Boletim da República*. I Série, n.º 6, de 7 de Fevereiro de 2007. Quadro Legal da Protecção Social. Disponível em: www.atneia.com.
- Lv, J., Liu, Q., Ren, Y., Gong, T. *et al.* (2011) “Socio-demographic association of multiple modifiable lifestyle risk factors and their clustering in a representative urban population of adults: a cross-sectional study in Hangzhou, China”. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*. 8 (1), 1-13. Disponível em: [doi:10.1186/1479-5868-8-40](https://doi.org/10.1186/1479-5868-8-40) [Acedido a: 12 de Julho de 2013].
- Marques, J.S. (2013) *Mozambique Social Protection Assessment – Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures*. Study Prepared for the World Bank and Government of Mozambique.
- McCord, A. & Vandemoortele, M. (2009) “The global financial crisis: Poverty and social protection”. *Overseas Development Institute Briefings* 51. ODI. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/publications/3282-social-protection-global-financial-crisis> [Acedido a: 28 de Fevereiro de 2014].
- Moore, C.M.T. & Garcia, M. (2012) *The Cash Dividend : The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. Brooks World Poverty Institute Working Paper 11610. BWPI. Disponível em: [doi:10.1596/978-0-8213-8897-6](https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8897-6) [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].

- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. & Hickey, S. (2010) *Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?* Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/bwp/bwppap/11610.html> [Acedido a: 18 de Abril de 2013].
- Niño-Zarazúa, M.A. (2012) “Social Protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?”. In: Seminar organized by Nordic African Institute and the Church of Sweden, Stockholm, Sweden, May 23. Disponível em: http://www.wider.unu.edu/events/research-presentations/seminars/en_GB/23-05-2012-Sweden/ [Acedido a: 31 de Agosto de 2012].
- Pelham, L. (2007) *The Politics Behind the Non-contributory Old Age Social Pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*. Disponível em: www.google.com/#hl=pt-PT&client=psy-ab&q=The+Driving+Forces+behind+universal+non-contributory+old+age+pensions+in+developing+countries+and+the+role+of+international+actors&oeq=The+Driving+Forces+behind+universal+non-contributory+old+age+pensions+in+developing+countries+and+the+role+of+international+actors&gs_l=hp.3...30433.31396.1.31991.16.6.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.6...1c.TOv22s3KKMA&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=6d23f2f57a6232df&biw=1280&bih=634 [Acedido a: 2 de Setembro de 2012].
- Quive, S.A. (2007) *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo, CIEDIMA.
- Roy, R. & Heuty, A. (2012) *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development*. Routledge. Disponível em: http://books.google.co.mz/books?id=pI-KmJZEEmsC&dq=Roy,+R.+%26+Heuty,+A.++Fiscal+Space:+Policy+Options+for+Financing+Human+Development.+Routledge.&hl=pt-PT&source=gbs_navlinks_s.
- S&P (2014) “*Mozambique Long-Term Rating Lowered To ‘B’ On High Debt Accumulation; ‘B’ Short-Term Rating Affirmed; Outlook Stable*”. 14 February 2014. Santandard & Poor’s. Disponível em: <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/articles/en/us/?articleType=HTML&assetID=1245364172760> [Acedido a: 3 de Setembro de 2012].
- Sippel, L., Kiziak, T., Woellert, F. & Klingholz, R. (2011) *Africa’s Demographic Challenges: How a young population can make development possible*. Berlin, berlin Institute for Population and Development. Disponível em: <http://www.berlin-institut.org/publications/studies/africas-demographic-challenges.html> [Acedido a: 24 de Fevereiro de 2014].

- Sugahara, G. & Francisco, A. (2011) “Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade?” *IDeLAS* n.º 37p. Maputo, IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf.
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2012a) “Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique”. *IDeLAS* no 46p. Maputo, IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf.
- Sugahara, G.T.L. & Francisco, A. (2012b) “Idosos em Moçambique: Romper a Conspiração do Silêncio”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 295-331. Disponível em: www.iese.ac.mz.
- The World Bank (2013) *Overview: Social Protection and Labor*. 16 October 2013. Disponível em: <http://go.worldbank.org/VKYM8C15X0>.
- United Nations News Service Section (2012) UN News – Global financial crisis threatens progress of least developed countries – UN report. *UN News Service Section*. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42970&Cr=ldc&Cr1=#.UxCRBM63uYc> [Acedido a: 28 de Fevereiro de 2014].
- Vincent, K. & Cull, T. (2010) “Impactos de Transferências Pecuniárias Sociais: Evidências de estudos de caso da África Austral”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 201-212. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProtecaoSocial.pdf.
- Wartonick, D. (2009) *Developing an Effective Pension System in Mozambique: A Review of the Pension Program in Mozambique* [Draft]. Draft preparado pela Nathan Associates Inc. para a United States Agency for International Development (USAID). Disponível em: http://www.tipmoz.com/library/resources/documents/PensionReform_Mozambique_DraftFinalReport.pdf.
- Waty, T.A. (2011) *Direito Económico*. Maputo, Moçambique, Editora W&W.
- Willmore, L. (2007) “Universal Pensions for Developing Countries”. *World Development*. 35 (1), 24-51.
- Willmore, L. (2004) “Universal Pensions in Low Income Countries”. Discussion Paper 01-05. Initiative for Policy Dialogue, Pensions and Social Insurance Section. Disponível em: <http://128.118.178.162/eps/pe/papers/0412/0412002.pdf>. [Acedido a: 18 de Abril de 2013].