

1. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

Rachel Waterhouse e Gil Lauriciano

Introdução

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

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

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

Contexto histórico

Colonialismo, guerra e emergências

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

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

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

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

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

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

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

Reconstrução pós-guerra e crescimento

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

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

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

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

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

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

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

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

Tendências das políticas e preocupações

Políticas PARPA e resultados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resposta à vulnerabilidade e pobreza crónica

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

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

Política de protecção social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Arranjos institucionais para a protecção social

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

Segurança Social

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

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

Assistência social

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

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

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

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

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

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

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

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

Resposta de emergência à extrema vulnerabilidade transitória

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

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

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

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

Questões transversais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Potenciais benefícios da protecção social – experiência regional

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

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

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

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

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

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

Obstáculos a um programa abrangente de protecção social em Moçambique

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

Resistência política

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

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

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

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

Limitações analíticas

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

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

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

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

Barreiras institucionais

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

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

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

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

Novas oportunidades

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

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

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

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

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

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

Conclusões

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

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

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

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

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

Notas

¹ Ministério de Planeamento e Finanças 2004.

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

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

⁴ Ver Johnson & Selvester 2006, for further details.

Bibliografia

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