

2. MOÇAMBIQUE: PROTECÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE UM ESTADO FALIDO MAS NÃO FALHADO

António Francisco

Em algumas línguas de Moçambique não existe a palavra “pobre”. Um pobre é designado como sendo “chisiwana”, expressão que quer dizer órfão. Nessas culturas, o pobre não é apenas o que não tem bens, mas é sobretudo o que perdeu a rede das relações familiares que, na sociedade rural, serve de apoio à sobrevivência. O indivíduo é pobre quando não tem parentes. A pobreza é a solidão, a ruptura com a família... Nações inteiras se estão tornando “órfãs”, e a mendicidade parece ser a única via de uma agonizante sobrevivência. (Couto, 2009: 22).

Introdução

Este artigo aborda o tema da protecção social em Moçambique, em conformidade com o trabalho e pesquisa do seu autor, no âmbito das principais linhas de investigação do IESE. A protecção social é definida, neste texto, como o conjunto de mecanismos, iniciativas e programas com o objectivo de garantir uma segurança humana digna, libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo da vida humana: 1) Medo da carência, sobretudo alimentar e profissional, seja acidental, crónica ou estrutural; 2) Medo da agressão e desprotecção física e psicológica.

Duas expressões, na definição anterior, são particularmente relevantes: “segurança humana digna” e “dois medos”. Em vez de qualificativos meramente retóricos, tais expressões visam explicitar e qualificar a finalidade principal da protecção social. O hiato nos níveis de segurança humana digna, entre a população moçambicana e as populações no mundo com padrões de vida elevado, é testemunhado por inúmeros

indicadores de “quantidade” e “qualidade” de vida. Nas actuais condições de vida em Moçambique, um moçambicano comum desfruta de uma esperança de vida média à nascença – estimada em 47,8 anos (UNDP, 2009: 173) – metade do que vivem as pessoas nascidas em países de economia desenvolvida (salvo algumas raras excepções de economias subdesenvolvidas). Quanto à qualidade de vida, 75% dos moçambicanos vivem com um rendimento médio inferior a \$1,25 US dólares por dia e 90% com um rendimento inferior a \$2 US dólares por dia; o limiar oficial de pobreza é 54% (2000-2006) correspondente a um rendimento significativamente abaixo das duas linhas de referência internacionais (DNPO, 2004; UNDP, 2009: 173, 178). Isto significa, em termos qualitativos e quantitativos, que a afirmação segundo a qual a maioria da população vive, ou sobrevive, na precariedade está longe de ser exagero.

Neste artigo, a definição de protecção social apresenta uma dupla dimensão: ampla e restrita. Por protecção social ampla, entende-se o conjunto de aspectos, directa ou indirectamente, ligados aos direitos de cidadania, *de jure* ou de facto, dependentes do quadro institucional (político e jurídico) da sociedade. Por protecção social restrita, entende-se o conjunto de direitos parciais ou mesmo privilégiados, conferidos a grupos sociais ou profissionais específicos, com o objectivo de prevenir, mitigar e gerir os efeitos negativos provocados por situações de vulnerabilidade, riscos e/ou rupturas na segurança humana.

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. Atendendo ao limitado espaço reservado a este artigo, não será possível aprofundar extensivamente a complexa teia de relações de interdependência, entre as dimensões ampla e restrita. Porém, se a importância da dupla dimensão da protecção social for aqui satisfatoriamente fundamentada o principal objectivo deste texto será alcançado.

O artigo está organizado em três secções, para além desta breve nota introdutória. A primeira secção apresenta o quadro conceptual da dupla dimensão da protecção social, considerado no contexto das instituições, ou regras de jogo, intimamente ligadas às liberdades negativas e positivas na sociedade moçambicana. A segunda secção gira em torno da questão principal tratada neste texto, de algum modo destacada no título: Se o Estado Moçambicano não é um Estado de Providência, nem um Estado Liberal, ou mesmo um Estado Falhado, no sentido convencional destes termos, então, que tipo de Estado é?¹ Sem se pretender desviar do principal foco do artigo, alongando a análise sobre as feições do Estado, o que se pretende é criar uma base mínima de análise crítica das abordagens e dos modelos actualmente influentes e

implementados. A terceira secção identifica desafios prioritários que o Estado Moçambicano precisaria de enfrentar, em termos de construção de um sistema coerente de protecção social e social relevante para a realidade moçambicana; um sistema suficientemente abrangente, inclusivo e capaz de reflectir o rico e complexo mosaico institucional da sociedade moçambicana. Que tipo de protecção social é possível conceber e perspectivar, a médio e longo prazo, no quadro de uma economia nacional convertida num bazar económico; um Estado mergulhado, há mais de duas décadas, numa situação de insolvência financeira extrema e crónica e um Governo cada vez mais incapaz de fazer as coisas básicas para as quais ele é necessário e foi instituído?

Antes de avançar para a primeira secção, uma breve nota sobre três aspectos: linguagem, fontes de dados e limitações do presente trabalho. Sobre a linguagem, ao longo do presente trabalho recorre-se a termos, raros na literatura académica, mas que se afiguram mais apropriados do que os conceitos convencionais para caracterizar a realidade em estudo. É o caso, por exemplo, de palavras como “falência” (Estado Falido) e “falhado” (Estado Falhado). A opção por novos termos tem seus riscos. Por um lado, o risco da opção de a nova linguagem e novos conceitos serem interpretados como presunção intelectual; pelo menos enquanto os novos conceitos não afirmarem sua operacionalidade e utilidade, analítica e metodológica. Por outro lado, como tem sido admitido noutras áreas de estudo e de pesquisa, a palavra “falência” assume por vezes certas conotações pejorativas.²

Quanto às fontes de dados e informação qualitativa para a elaboração do artigo, recorreu-se principalmente a fontes secundárias, nomeadamente artigos de pesquisa, relatórios e legislação oficial. Adicionalmente, sempre que se tornou pertinente, recorreu-se a informação produzida por órgãos da comunicação social e literatura de ficção, incluindo: crónicas, romances, reportagens jornalísticas, entre outras fontes. Estas fontes adicionais reúnem os melhores registos da memória colectiva moçambicana e principais testemunhos, na ausência de fontes primárias apropriadas, sobre aspectos da mentalidade e formas de consciência da protecção social prevalecente.³

A principal limitação deste trabalho está relacionada com o que, por opção metodológica ou falta de espaço, teve que ser excluído deste texto. Este artigo explora apenas um dos vários subtemas da comunicação apresentada à II Conferência do IESE de 22-23 de Abril de 2009 (Francisco, 2009a). Oportunamente, outros subtemas serão retomados, nomeadamente: 1) Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique; 2) Periodização e cronologia da evolução da Protecção Social em Moçambique; 3) Análise do modo como os textos constitucionais lidam com questões de Protecção Social.

Quadro conceptual

Esta secção apresenta sumariamente o quadro conceptual aplicado neste texto. A dupla dimensão da protecção social é fundamentada, nas suas ligações com a finalidade principal da protecção social (segurança humana digna e libertação dos cidadão de dois medos – insegurança e carência) e na especificação de critérios analíticos e metodológicos, para a identificação do domínio de cada uma das duas dimensões.

Não sendo este o espaço apropriado para se apresentar uma revisão extensiva da literatura, apenas dois pontos serão assinalados, na primeira parte desta secção. Um dos pontos sublinha os méritos dos principais sistemas de segurança social e programas de assistência social, implementados pelo Governo Moçambicano e seus parceiros internacionais. O segundo ponto chama a atenção para um dos principais deméritos dos modelos de protecção presentemente dominantes e de algumas das críticas que motivaram.

Na comunicação que inspirou este texto foram identificadas algumas limitações teóricas significativas, com destaque para três abordagens: 1) Perspectiva dualista (considera a criação da riqueza separada da sua repartição – e.g. modelos económicos neoclássicos); 2) Perspectiva holística (considera a produção e distribuição submetidas à hegemonia da produção global capitalista – e.g. certos modelos neo-marxistas); 3) Perspectiva intervencionista (demarca-se das duas anteriores, promovendo a melhoria das instituições por via de mudanças conjunturais, através do orçamento público, moeda, sistemas de provisão solidária, entre outras; e.g. keynesianismo) (Francisco, 2009a).

Em vez de repetir ou alongar este texto em comentários, sobre abordagens gerais, de seguida centra-se a atenção nos méritos e deméritos dos sistemas de segurança sociais e programas de assistência social, como antecipação do quadro conceptual.

Superar o reducionismo, melhorando o realismo e abrangência

Existe actualmente um interesse crescente no tema sobre protecção social, incluindo na África Austral e Moçambique em particular. Neste âmbito, o termo “Protecção Social” começou a ser usado, com crescente frequência, também em Moçambique. O termo “protecção social” entrou no léxico dos discursos oficiais, através da aprovação da Lei n.º 4/2007 que estabelece o quadro legal da Protecção Social em Moçambique. Há anos atrás, vários autores individuais e agências internacionais já usavam o termo “protecção social”, para enquadrarem os sistemas de segurança existentes e as iniciativas e programas de assistência criados, em resposta a situações de vulnerabilidade, mitigação e socorro urgente a rupturas diversas, insegui-

rança alimentar e reprodutiva (Devereuz, 2006; Francisco e Paulo, 2006; Holzmann, 2009; Mabota, 2005; Quive, 2007; RHVP, 2007; UNDP, 1994; UNICEF, 2006; Waterhouse, 2007a, 2007b; Simão, 2008; Taimo and Waterhouse, 2007; Waterhouse and Lauriciano, 2009).

Na maioria dos casos, o termo protecção social tem sido usado quase exclusivamente como uma expressão nova e cativante; não desempenha função analítica, metodológica e operacional; não induz os investigadores, para já não falar dos políticos, governantes e técnicos, a reflectirem criticamente na efectividade dos modelos de segurança social que, implícita ou explicitamente, passam a ser assumidos como integrantes da categoria mais abrangente de protecção social. Mas antes de se avançar em comentários mais detalhados sobre certos deméritos, identificáveis nas abordagens e modelos mais influentes, convém começar por destacar o seu principal mérito, do ponto de vista deste artigo.

A distinção, neste texto, entre sistemas e programas é propositada; inspira-se na definição operacional de protecção social, seguida neste trabalho. A categoria de “sistemas de segurança social” contempla os mecanismos estruturantes, parcial ou integralmente inseridos no sistema formal de administração pública ou matrizes privadas (como seguros específicos, de saúde, trabalho, acidentes, viagem ou de vida); ou ainda mecanismos de ajuda mútua, redes comunitárias e esquemas informais. Na categoria de “programas de assistência social” consideram-se iniciativas, planos e projectos de mitigação de riscos, em resposta a situações de vulnerabilidade, ou mitigação de rupturas alimentares e de outros mecanismos do sistema reprodutivo.

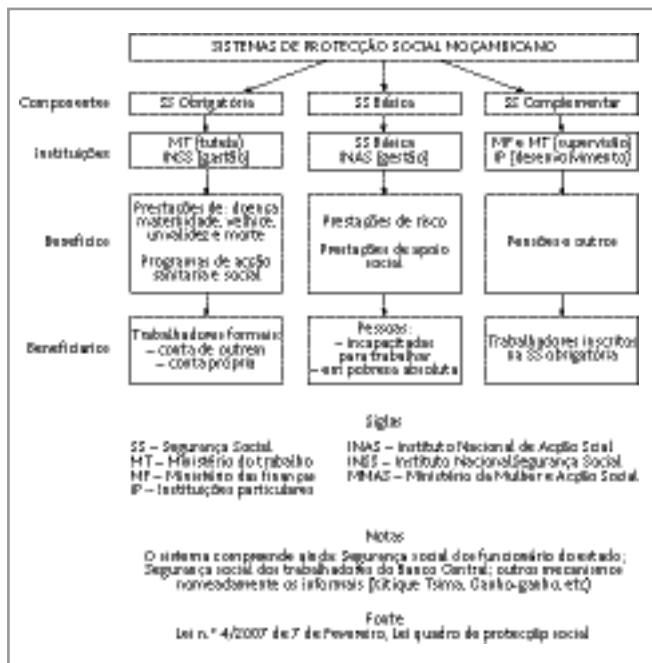
Sistemas de segurança social: méritos e deméritos

A classificação dos sistemas de segurança social, entre formais e informais, é um assunto que deveria merecer melhor qualificação e debate. Neste âmbito, esta classificação serve para realçar dois dos principais domínios, para a protecção social. Existem outros, como os mecanismos privados ou das famílias. Não significa que estejam coerentemente articulados entre si; são tratados como sistemas porque cada um deles faz parte ou representa relações sociais mais amplas, associadas à administração pública, aos mercados privados e informais, ou à organização familiar e comunitária. Contêm matrizes de protecção diversa, institucionalmente determinadas e estruturantes; assentam em relações de produção, de distribuição, troca e consumo específicas, complementares ou concorrentiais, entre si, tais como: trabalho assalariado, por conta própria, para auto-consumo, ou trabalho voluntário; mecanismos de entreajuda informais, serviços prestados por entidades financeiras e bancárias.

O Glossário que acompanha o texto da Lei 4/2007 moçambicana apresenta a seguinte definição de protecção social: “é 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”.

Uma análise, minimamente atenta e rigorosa desta definição e de suas aplicações, mostra imediatamente que o termo “protecção social” ainda é usado mais como uma palavra nova do que como uma expressão com implicações analíticas e operacionais. Não admira, que o conceito tenha sido praticamente abandonado, em subsequentes operacionalizações da Lei 4/2007. Por exemplo, no Decreto n.º 53/2007, “Regulamento da Segurança Obrigatória”, a partir do próprio título, os velhos conceitos em torno da segurança social recuperam protagonismo na operacionalização das políticas. Seja porque a definição, acima citada, é demasiado generalista e pouco operacional; ou porque os autores não fizeram esforço, para avançarem além dos conceitos que vinham usando, o certo é que o termo “protecção social” não desempenha função analítica relevante. Em reconhecimento da discrepancia aqui referida, o título principal da Figura 1 introduz a palavra “formal”, a fim de explicitar o que, no título que encabeça o organograma, é deixado implícito.

FIGURA 1: Sistema de protecção social formal moçambicano



Fonte: CIPS (Centro de Informação em Protecção Social), 2009. Moçambique.
http://www.cipsocial.org/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=122#

A expressão, “sistema de protecção social moçambicano”, exagera na generalização e abrangência, comparativamente aos elementos contemplados no próprio organograma: componentes, instituições, benefícios e beneficiários. Relacionado com as três componentes, incluídas sob a categoria segurança social do decreto 53/2007 – Básica, Complementar e Obrigatoria – verifica-se existirem apenas componentes principalmente formais, administrativos e legalmente constituídas. Apenas se identificam os Ministérios governamentais de tutela. Na prática, porém, as evidências disponíveis demonstram que os benefícios são ainda muito limitados e os beneficiários resumem-se a uma minoria da população moçambicana (Feliciano et al., 2008; Quive, 2007; Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2008a, 2009a; Ginja e McDonald, 1995; Recama, 2008).⁴

Não obstante existirem muitas e importantes limitações, o actual sistema formal moçambicano de segurança social é certamente melhor do que se nada existisse. Qualquer Estado com aspirações a tornar-se socialmente relevante procurará criar sistemas de protecção para os trabalhadores e cidadãos em geral, segundo modalidades e serviços administrativos legalmente instituídos. Se os Estados conseguem ou não alcançar tais aspirações, com maior ou menos sucesso, é um assunto a investigar. Seja como for, a despeito dos insucessos e fraquezas, do actual Estado Moçambicano, o seu esforço e propósito de criação de um sistema legalmente instituído merecem reconhecimento e apoio.

O grande desafio é saber, ou melhor, conseguir estabelecer um quadro legal assente num sistema formal, financeira e administrativamente, viável e sustentável; um sistema minimamente consistente com os princípios declarados, por exemplo, na Lei 4/2007: universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização; ou com outros princípios mais adequados à realidade moçambicana. Nas actuais condições de Moçambique, os referidos princípios estão longe de ser satisfatoriamente respeitados. Argumentar o contrário, perante tantas evidências empíricas a contradizê-lo, pode significar três das seguintes possíveis interpretações: i) Completa ignorância do sistema, sobretudo da sua exígua cobertura e fraca qualidade de serviços e benefícios; ii) Demasiada complacência para com as dificuldades, ou mesmo incapacidade de o sistema formal conseguir articular-se ou integrar a maioria da população vivendo na informalidade; iii) Falta de critérios aceitáveis e consistentes com padrões de qualidades sobre segurança e dignidade humana.

Algumas destas três interpretações têm influenciado as políticas governamentais e investigações académicas, porque certas abordagens continuam a inspirar num antigo defeito analítico, marcadamente dualista ou dicotómico, que remonta ao período anterior à independência.

Recentemente, Walterhouse (2007a, 2007b) e Waterhouse e Lauriciano (2009) defenderam existirem dois obstáculos principais para uma protecção social moçambicana mais coerente e abrangente: a falta de uma abordagem adequada e a prevalência de um preconceito comum, entre os líderes políticos e burocráticos, ao considerarem que os pobres devem ajudar-se a livrarem-se da pobreza por si próprios. Em parte, defendem Waterhouse e Lauriciano (2009: 14), isto reflecte a herança colonial e a falta de tradição ou experiência do Estado em definir o seu papel na protecção social. Reflecte também receios dos líderes políticos de que as pessoas sem qualificação se tornem demasiado dependentes de ajudas. Na opinião destes autores, persiste uma análise limitada das causas da vulnerabilidade em Moçambique, bem como, uma ideia demasiado indiferenciada dos pobres, nomeadamente entre os habilitados e os não habilitados a trabalhar.

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 visando fazer face a riscos, rupturas e vulnerabilidade extrema. Contudo, o maior desafio, o desafio mais importante que o Estado e as agências internacionais precisariam de enfrentar, tem a ver com a busca de alternativas eficazes para se procurar 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.

Programas de apoio social: méritos e deméritos

O crescente interesse pela protecção social, tanto em Moçambique como na região da África Austral, vai muito além do simples modismo de ocasião, resultante da grande influência que as agências internacionais e outras organizações da sociedade civil (OSC) exercem, nos debates e pesquisas, bem como nas políticas nacionais específicas de Moçambique. Programas, planos e projectos, nacionais e internacionais, não param de proliferar e reproduzir-se, com o objectivo de apoiar as pessoas, famílias e comunidades a melhor gerirem riscos e, em particular, apoiarem os mais vulneráveis e necessitados (Holzmann, 2009: 1).

Do ponto de vista deste artigo, o principal mérito dos programas assistencialistas é contribuírem para a mitigação de riscos; ajudam a amenizar os efeitos e impactos negativos, resultantes da ruptura de circuitos produtivos e comerciais, que as insti-

tuições básicas da sociedade são incapazes de superar sozinhas; sobretudo em situações inesperadas e necessidade de socorro urgente. Enquanto certos programas são motivados por situações locais urgentes (calamidades naturais, regiões afectadas pela fome, epidemias, crise nutricional; ver referências na Tabela 1), outros são inspirados em experiências noutras partes do mundo, financiadas por agências internacionais, tais como: “redes de segurança social (social safety nexts) e “transferências condicionadas de dinheiro (cash transfers) (Ehrenpreis, 2006; Fiszbein and Schady, 2009; Holzmann, 2009).

A generalidade dos programas assistencialistas, financiados por agências internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, desempenha uma função social digna de menção e apreço. Tais programas têm o mérito de ajudarem o Governo a evitar que o Estado Moçambicano se converta num Estado Falhado, uma forma de Estado caracterizada mais adiante.

A proliferação de programas assistencialistas, acima mencionada, tem gerado dúvidas pertinentes, quanto ao real impacto e à razão de existir tamanha proliferação de planos, estratégias, projectos e acções de intervenção (Acemoglu et al., 2001, 2003, 2004; Adam, 2005; Castel-Branco, 2008; Clemens, 2009; Easterly, 2002; Hamela, 2003; Hanlon e Smart, 2008; Heritage Foundation, 2009; Katjomuise et al., 2007; Macamo, 2006a, 2006b, 2008; Moyo, 2009; Feliciano et al., 2008; Francisco e Paulo, 2006; Sachs, 2005; Sen, 1999; Soto, 2002; UNDP, 1994). Estarão tais iniciativas a contribuir para a redução da pobreza, de forma mais eficaz e eficiente, do que aconteceria sem elas? A longo prazo, os impactos positivos da ajuda externa no tecido social são superiores aos impactos negativos, sustentabilidade, segurança social efectiva e melhoria das condições de vida das pessoas? Não será que tais iniciativas e acções fazem parte, como certos autores sugerem, de uma espécie de “indústria do desenvolvimento” de pseudo-soluções de desenvolvimento? Indústria, quanto mais não seja, pelos imensos recursos financeiros que alimentam pesados e dispendiosos mecanismos burocráticos, com eficiência e eficácia duvidosas, do ponto de vista da sua contribuição para a melhoria da vida das populações.⁵

Por muito bem-intencionados que sejam os actuais programas de assistência social, uma breve revisão da literatura, permite identificarem-se sérias dúvidas quanto à sua sustentabilidade financeira, mas não só. As principais dúvidas relacionam-se com o divórcio entre os referidos programas e o sistema de segurança social formal social, estruturante e previsível. A própria cobertura da população é extremamente fraca, quando se pretende avaliar o cumprimento dos objectivos estabelecidos nas principais leis e planos. Alguns exemplos bastam para

ilustrar este ponto (Recama, 2008; Cunamizana, 2009; Walterhouse (2007a, 2007b) Waterhouse e Lauriciano, 2009).

Devereux and Sabates-Wheeler (2004) e em particular Devereux (2006), no artigo “Social protection mechanisms in Southern Africa”, levantaram objecções e críticas importantes, sobre a aplicabilidade e sustentabilidade dos chamados “social safety nets” (redes de protecção social), (Word Bank, 1990, 1999; Holzmann, 2009. Os programas assistencialistas, implementados em países pobres como Moçambique, assentam em dispendiosos mecanismos de transferência de recursos financeiros; revelam fraca ambição política, em termos de cobertura da população em geral. Pouco têm avançado e melhorado em relação aos discursos iniciais da década de 1980, em torno do chamado “social safety nets” (redes de segurança social); centram-se em intervenções visando socorrer pessoas em riscos conjunturais, ajudam temporária ou ocasionalmente, com produtos pecuniários ou em espécie, em situações de extrema aflição. Em resumo, segundo a crítica, o problema principal com os programas de assistência social é não disporem de mecanismos previsíveis, protectores e estáveis, numa perspectiva duradoira e transformadora (Devereux, 2006).

A abordagem de Devereux and Sabates-Wheeler (2004; Devereux, 2006) é consistente com a perspectiva defendida neste artigo, principalmente quando defendem um maior esforço e empenho na criação de sistemas de protecção social digna para toda a população em geral, através de iniciativas e mecanismos preventivos e duradouros de riscos e transformadores das relações institucionais (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004: 8-11).

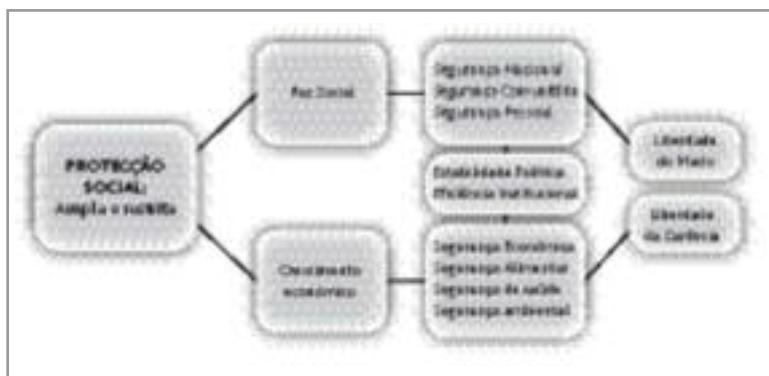
Contudo, existem pontos importantes de discordância, entre este artigo e os trabalhos de Devereux and Sabates-Wheeler (2004) e de Devereux (2006: 1-3). Na perspectiva deste artigo, o principal demérito dos programas assistencialistas é contribuírem pouco, por vezes mesmo nada ou muito mal, para que o Estado Moçambicano se liberte da falência crónica em que se encontra mergulhado. Nas actuais condições, mesmo que o Estado Moçambicano quisesse cumprir satisfatoriamente o princípio da universalidade, consagrado na Lei 4/2007 de protecção social, não teria recursos financeiros nem base económica para satisfazer tal objectivo. Este ponto será ilustrado ao longo deste trabalho, através de vários exemplos ilustrativos da falta de vocação e capacidade de empoderamento dos programas assistencialistas.

Protecção social, segurança humana e liberdade

A definição operacional de protecção social, apresentada no início deste artigo necessita melhor fundamentação, em termos epistemológicos e metodológicos, quanto

à relevância da dupla dimensão e dos critérios de alocação dos seus conteúdos aos seus respectivos domínios, amplo e restrito. Em parte, a definição operacional de protecção social remonta ao trabalho realizado há dez anos atrás, no âmbito dos dois primeiros relatórios nacionais de desenvolvimento humano (RNDH) em Moçambique. O RNDH de 1998 abordou a questão da transição da insegurança nacional para a segurança humana, representada por um gráfico⁶ similar ao da Figura 2 e dos dois eixos analíticos nela destacados: a) Paz social, a vários níveis: nacional, comunitário e individual; b) Crescimento económico, viável e sustentável, intimamente ligado ao desenvolvimento humano (UNDP, 1994; PNUD, 1998, 1999).

FIGURA 2: Quadro conceptual da protecção social



Finalidade da protecção social: libertar os cidadãos de dois medos

Ao rever a literatura contemporânea sobre protecção social, o conceito de segurança humana emerge, implícita ou explícita, como uma das referências conceptuais principais. O conceito de segurança humana, diferentemente de uma perspectiva sobre segurança territorial das nações, centra-se mais nas pessoas. Talvez seja por isto que a questão da segurança humana assume um lugar central na Organização das Nações Unidas (ONU), desde a sua criação em 1945 (UNDP, 1994).⁷

Em 1994, na Cidade de Nova Iorque, o PNUD, elegeu como tema principal do seu Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) a questão das novas dimensões da segurança humana. Identificou dois aspectos principais: a segurança contra a ameaça da fome, da doença e da repressão; a protecção das súbitas e maléficas rupturas nos padrões do quotidiano, quer nos lares quer nos empregos ou nas comunidades. Segundo o RDH de 1994, a segurança teve, desde sempre, duas grandes componentes: Liberdade do medo e Liberdade das carências (PNUD, 1994: 23-24). Esta linha de análise serviu de referência de enquadramento analítico, no RNDH de 1998,

em Moçambique. A questão identificada no Relatório global, sobre a transição “da segurança nuclear para a segurança humana” (PNUD, 1994: 22), foi analisada no RNDH1998, como transição “da insegurança nacional à segurança humana”.

A distinção da protecção em ampla e restrita terá fraco valor analítico e metodológico enquanto não for devidamente fundamentada em função da finalidade principal e do contexto institucional do conteúdo das relações sociais. Como se depreende da definição operacional, acima apresentada, é importante que a protecção social seja definida em torno da questão da liberdade. O foco na libertação dos dois medos, em vez de apontar para uma perspectiva pessimista, coloca em perspectiva um optimismo realista. Tanto as sociedades, em geral, como as pessoas individualmente, por mais fortes e confiantes que pareçam ou sejam, têm que lidar e gerir os seus medos, relacionados com a imprevisibilidade do futuro e riscos inesperados, no ciclo das suas vidas: nascimento, infância, adolescência, maturidade, velhice e morte.

Na II Conferência do IESE, Francisco (2009a) reconheceu a riqueza do conceito de liberdade, incluindo as reflexões e controvérsias que têm suscitado. Sem entrar em questões filosóficas e teóricas sobre o conceito de liberdade, também neste artigo se opta e procura usar da melhor maneira, os “Dois Conceitos de Liberdade”, propostos pelo filósofo inglês, Sir Isaiah Berlin (1969): “liberdade negativa” e “liberdade positiva”.

Coagir ou reprimir uma pessoa é privá- la de liberdade, “mas liberdade de quê?”, questiona Berlin (1969: 75-76), nos seus ensaios sobre liberdade. No lugar de uma discussão da história ou do sentido de mais de duzentos significados da palavra liberdade, registados pelos historiadores das ideias, Berlin considerou mais útil agrupá-los em dois conceitos. Sobre o primeiro, Berlin relacionou o termo “liberdade negativa” com o tipo de resposta dada à seguinte questão: “Em que área o sujeito (pessoa ou grupo de pessoas) deve ter liberdade de ser ele próprio a fazer aquilo pelo qual está mais capacitado, sem a interferência de outras pessoas?” O segundo conceito, “liberdade positiva”, questiona “O que ou quem é a fonte do controlo ou de interferência que pode conduzir alguém a fazer, ou ser, isto em vez de aquilo?”. As duas questões são claramente diferentes, se bem que as respostas muitas vezes se sobreponham entre si (Berlin, 1969: 76).

Os dois conceitos de Berlin estão longe de ser consensuais. Pelo contrário. Divergências surgem, em parte, por causa das ambiguidades de interpretação suscitadas pelos próprios conceitos de liberdade; por outro, os pressupostos e argumentos das abordagens e percepções ideológicas utilizadas, alimentam diferenças diversas.⁸

Independentemente das controvérsias filosóficas e ideológicas, os conceitos de Berlin são usados, neste artigo, por causa do seu papel inspirador de reflexões, análises

e investigações de situações empíricas novas, como as que aconteceram e continuam a emergir na realidade moçambicana. Só por mero preconceito ideológico, se pode entender a resistência de certos críticos, ao uso de conceitos (como os de Berlin) que, por enquanto, se mostram mais efectivos e úteis na análise das novas relações institucionais que têm emergido, nas décadas recentes. Esta percepção encontra apoio e ilustração na literatura jurídico-constitucional, onde as categorias de “liberdade negativa” e “liberdade positiva” têm desempenhado um papel operacional importante. Dois exemplos bastam para ilustrar a sua relevância actual, no contexto do discurso legal e dos direitos humanos. A Segundo Robert Alexy (1993, citado por Lima, 2009):

“A vinculação da liberdade geral com a dignidade humana é essencial e complexa... A eleição das alternativas de decisão implica a restrição da liberdade e somente há dignidade se houver essa concepção negativa de liberdade. Exercício jurídico de liberdade não é o exercício de uma liberdade positiva, como dever moral (ALEXY, 1993). Para a fundamentação da liberdade negativa deve haver uma razão suficiente, sob pena de não o sendo haver restrições arbitrárias (Alex, 1993)... Liberdade negativa é um princípio em si, independente da previsão legal. Conforme Alexy (1993) cita que Isaiah Berlin a liberdade é propriedade inalienável do ser humano” (Lima, 2009).

Outros exemplos podem ser encontrados nos documentos das agências da Organização das Nações Unidas (ONU), quando classifica os direitos humanos em três gerações: 1) “Direitos negativos” (direitos civis e políticos, consagrados nos artigos 2.º a 21.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem; garante a proibição de qualquer limitação da liberdade individual; 2) Direitos “positivos” (económicos, sociais e culturais) consagrados nos artigos 22.º a 27.º da Declaração, destinados a assegurar a justiça social, a satisfação das necessidades básicas do indivíduo e a sua participação rios aspectos sociais, económicos e culturais da vida; 3) Direitos “colectivos” aflorados embrionariamente no artigo 28.º da Declaração, consagrando o direito à ordem, nacional e internacional, capazes de tornar plenamente efectivos os direitos e as liberdades enunciados na presente Declaração. A Declaração dos Direitos Humanos estabelece, no seu Artigo 22: “ Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. (<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>).

Critérios de identificação do conteúdo da dupla dimensão

Não existe uma linha claramente delimitadora na proposta de classificação da protecção social segundo uma dupla dimensão. Contudo, para efeitos analíticos e metodológicos, é possível identificar um critério operacional para a alocação de instrumentos institucionais e referências literárias a uma ou outra dimensão, ou mesmo a ambas, simultaneamente.

A Tabela 1 reúne referências consistentes com cada uma das duas dimensões, apresentadas lado a lado, para melhor entendimento e articulação. O principal critério usado na alocação de referências a uma ou outra dimensão baseia-se na consideração da consistência com a substância epistemológica, metodológica e política, de cada dimensão.

A primeira coluna da Tabela 1 diz respeito à dimensão ampla; reúne documentos relativos ao quadro institucional, começando pelas Constituições da República, documento estruturante do Estado; outros diplomas jurídico-constitucional, políticos, económicos, sociais e culturais, cobrindo um período histórico de pouco mais de um século. Tanto os direitos consuetudinários como os direitos constitucionais estabelecidos, determinam se, quando, como ou que tipo de segurança as pessoas desfrutam, em todas as etapas do ciclo de vida humana (nascimento, infância, juventude, idade adulta, velhice e morte). Mais adiante, na última secção, serão apresentados exemplos concretos, ilustrativos de aspectos importantes actuais relativos à dimensão ampla.

A segunda coluna, na Tabela 1, diz respeito à protecção social restrita; reúne referências aos dispositivos legais e operacionais, relativos aos dois principais modelos referidos, nas breves considerações sobre a literatura, acima referidas: 1) Os sistemas formais de segurança social, dirigidos aos serviços públicos, para funcionários públicos e outros assalariados; seguros privados diversos, poupanças, crédito, fundos solidários, mutualidade para prevenção de riscos; 2) Programas de assistência social, dirigidos a grupos carenciados, vulneráveis e de risco, em situação de maior ou menor necessidade de apoio para amenizar os efeitos inesperados ou conjunturais de rupturas diversas, dos sistemas alimentares, de geração de rendimento e criação de mecanismos de segurança pública e individual.

Em ambas as dimensões, existem referências a relações consuetudinárias e reprodutivas, comunitárias e informais. No passado, as soluções para garantir segurança na velhice envolviam os mecanismos reprodutivos e demográficos; por exemplo, ter muitos filhos, para compensar a elevada mortalidade e garantir apoio familiar na terceira idade. Desde que o Estado moderno começou a ser construído, o sector público formalmente estabelecido passou a ser vocacionado para estabelecer mecanismos de segurança social. Tanto no período colonial como depois da independência, a postura geral do Estado

tem sido deixar que as famílias e comunidades criem e garantam os meios de segurança dos trabalhadores por conta própria e dos familiares.

TABELA 1: Quadro Definidor do Domínio da Dupla Dimensão da Protecção Social

Protecção social ampla	Protecção social restrita
<ul style="list-style-type: none"> • Direito consuetudinário – usos e costumes – solidariedade e ajuda mútua, no quadro dos sistemas de parentesco, clãs, linhagens, étnicas e tribos principais em Moçambique. • Orgânica do aparelho de Estado moderno colonial (Estado Novo) – constituição da república e leis complementares: Leis da terra, do trabalho, da migração. • Constituições Políticas: Monarquia Portuguesa, 1838; República Portuguesa, 1910, 1933; República Popular de Moçambique, 1975; República de Moçambique 1990, 2004. • Carta de Lei de 9.05.1901, primeira tentativa de sistematização da matéria de propriedade no Ultramar; documento doutrinário pelas inovações que introduziu (Coissoró, 1965: 402). • Em 1901: Acordo entre autoridades portuguesas e do Transvaal – Witwatersrand Native Labour Association (W.N.L.A), confere direito de recrutamento de 80 mil moçambicanos para as minas. • Planos de Fomento (1937-1974). • Língua Portuguesa com instituição estruturante da unidade de culturais e etnias diferentes. Viria a ser adoptada pelo Estado Soberano, em 1975, como língua oficial. • Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10.12.1948, art. 22 – direito à segurança social. • Constituição de 1975 – 1.ª República (1975-1990): Orgânica do Estado de Democracia popular; leis e decretos específicos que instituem formalmente a pena de morte e de chicotadas. • Plano Prospectivo e Indicativo (PPI). • Plano de Reabilitação Económica (PRE, 1987). • Plano de Reabilitação Económica e Social (PRES, 1990). • Planos de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). • Registo da memória colectiva, dos sonhos e desventuras, em obras literárias e análises políticas, como: Adamodjy, 2001; Craveirinha, 1980; Ba Ka Khosa, 1987; Jardim, 1976; Vasconcelos, 1999; Couto, 2003, 2005, 2009; Costa, 2003, 2008; Freitas, 2003; Saúde, 2000; White, 2002. • Política salarial e suplementos de vencimentos (Decreto 6/90) • Suplemento aos vencimentos, decreto n.º 6/90 de 27 de Abril, Ministério do Plano e Finanças. • Objectivos de Desenvolvimento o Milénio (ODM) – Aldeias do Milénio. • Mecanismos de compromissos dos parceiros internacionais do Governo, principalmente do FMI e do G19, garantindo estabilidade e previsibilidade financeira mínimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos comunitários e informais de poupança, trabalho colectivo e troca de mão-de-obra, fundos de solidariedade para eventos sociais (nascimentos, casamento, funerais e festas comunitárias) (Dava et al., 1998). • Regulamento Ultramarino da Fazenda, 1901. • Com o processo de urbanização, os recém-chegados, camponeses emigrantes, formavam associações, como meio de segurança e defesa sociais (Serra, 2000: 456-433). • Mecanismos comunitários de protecção específica: Xitiique, Kuerthimela-Xitoco/Thóthótho; Tsima; Yukalanhla; Nossongo-nssongo; Kuphezana; Odjyana; Ossókela. • Vários programas de assistência social – Fundo da Acção Social para Trabalhadores Rurais (FAST, 1963). • Regulamentos diversos no período colonial referentes à previdência social para os funcionários públicos, com início em 1901; outros regulamentos para funcionários bancários, empresas públicas, militares e antigos combatentes. • Decreto 52/75 de 8 de Fevereiro, visando actuarizar o Regulamento da Fazenda de 1901. • Sindicatos (1966). • Programas da OIT, Banco Mundial, UN e outras agências. • Abono de Família (1976). • Programa de Apoio Nutricional de Leite, Óleo e Açúcar (LOA), entre o MISAU e a ACNUR de 25.07 1989. • Previdência social nas Forças Armadas de Moçambique (FADM), Decreto 3/86 de 25 de Junho. • Instituto Nacional de Segurança Social (INSS, 1988) • Ministério da Mulher e da Coordenação da Acção Social (MMCAS, 2000; MMCAS, 2005). • Estatuto dos Funcionários do Estado, 1996. • Assistência médica e medicamentosa, Decreto 21/96, para funcionários e empregados do Estado. • Instituto Nacional de Segurança Social 1989. • Ministério para a Coordenação da Acção Social, 1994. • Previdência e segurança social do deputado, Lei n.º 2/1995. • Programa de Subsídio de Alimentos, Geração de rendimento e de Desenvolvimento Comunitário do INAS. • Fundo de Acção Social Escolar – FASE, (Caixa Escolar), Decreto de 47/89 de Dezembro.

Fonte: Coissoró, 1965; Quive 2007; Jinja e McDonald, 1995; Newitt, 1997; Pélissier, 2000; Presidência do Conselho, 1973; Rocha, 2002; Serra, 2000; legislação diversa.

Depois da independência, uma das posições radicalmente diferentes assumidas pelo novo Estado, assentou na assumpção de que o modelo económico colectivista deveria fornecer a base produtiva para uma protecção social digna para a maioria da população. Após o reconhecimento do fracasso da estratégica colectivista, o Governo tem investido na maximização de benefícios das ajudas caridosas externas que mobiliza; recentemente, começou a equacionar a possibilidade de expandir a cobertura do sistema formal, fiscal e pensionista, aos trabalhadores por conta própria ou por conta de outrem, informais. Todavia, este processo acaba de emergir, no contexto da Lei de Protecção Social, aprovada há pouco mais de dois anos (Lei 4/2007).

Do acima exposto, pode-se concluir que é ao nível da dimensão ampla que se configura a protecção social macro nacional, institucionalmente promotora, transformadora e estruturante dos direitos e liberdades dos cidadãos. Por exemplo, no regime de administração colonial portuguesa, reconheciam-se três classes de cidadãos: colonos (do latim *colere*, “cultivar” – criados por circunstâncias económicas, com pleno direito de cidadania (Almeida, 1964: 103), assimilados (com alguns direitos de cidadania)⁹ e indígenas (sem nenhum direitos de cidadania).¹⁰

Neste contexto, a protecção social restrita, estruturou-se política e juridicamente, dentro do quadro amplo constitucional pré-estabelecido. De igual modo, o regime de partido único, estabelecido pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), introduziu critérios de cidadania radicalmente diferentes dos critérios observados no período colonial. Critérios que induziram a mudanças contraditórias no quadro institucional; umas em defesa da segurança e da dignidade, outras conducentes a novas formas de servidão (Hayek, 1976).¹¹

O mesmo se pode dizer do regime que emerge, na sequência do abandono do quadro institucional criado na 1.ª República, ao abrigo da Constituição moçambicana de 1975. Na 2.ª República, iniciada com a Constituição de 1990 e reafirmada pela Constituição de 2004, o Artigo 35 estabelece: “Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres...”. Na prática, porém, a implementação do direito de igualdade de todos os cidadãos, obedece a princípios e critérios discriminatórios, sustentados no uso discricionário dos conceitos de liberdade negativa e positiva. Dois exemplos ilustram bem este ponto, com indicações claras (que merecem ser aprofundadas, noutras oportunidades) sobre possíveis implicações para a configuração (oportunidades e constrangimentos) da protecção social, ao nível distrital e das localidades.

Os chamados princípios de “progressividade” e de “gradualismo” têm sido usados, pelos políticos e legisladores, para justificar a ausência de apoio à população em

situação de risco e de vulnerabilidade extremas (e.g. o “princípio da universalidade” consagrado pela Lei 4/2007), como a exclusão da maioria dos moçambicanos, do uso do direito de escolha dos órgãos de soberania e dirigentes locais, desfrutado apenas por uma minoria de cidadãos. Neste último caso, a nível autárquico, o direito de voto é desfrutado por um quarto dos moçambicanos, predominantemente urbanos, enquanto os restantes três quartos dos cidadãos, continuam privados do direito de escolha dos seus dirigentes locais (Francisco, 2008c).

Um outro exemplo está ligado aos direitos de propriedade dos cidadãos. Desde 1975, as três Constituições da República têm atribuído e reiterado o monopólio sobre a propriedade da terra, por parte do Estado. Aos cidadãos reservam-se direitos precários de uso e aproveitamento fundiário; direito precário, no sentido de nem tão pouco permitir a transmissibilidade comercial de títulos de terra (Francisco e Paulo, 2006; Francisco, 2009.^a; Hamela, 2003). Sobre a situação jurídica eclética e frágil, bem como as suas implicações na dificuldade de conciliação de interesses contrapostos, entre comunidades locais e o Estado, ver exemplos e argumentos de Caldeira e Nordine (2006), Sal&Caldeira (2006) e Cambaza (2009).

Em síntese, a dimensão ampla da protecção social, tanto pode configurar exclusão como inclusão dos cidadãos, dependendo do quadro legal e administrativo, na determinação estruturante que exerce nas relações sociais vigentes. Já a protecção restrita se apresenta principalmente reactiva, conjuntural, assistencialista, concebida geralmente para responder a contingências, riscos, rupturas e crises geradoras de vulnerabilidade, alimentar ou da segurança humana.

Estado moçambicano: falido, mas não falhado

O Estado e a economia, considerados como instituições principais na sociedade moçambicana, proporcionam a plataforma em que se alicerça a multiplicidade de matrizes da protecção social, concretizadas em mecanismos, iniciativas, programas e acções concretas. Para certos propósitos, os países são por vezes equiparados ou reduzidos aos seus respectivos Estados, sendo estes considerados representativos das suas respectivas sociedades. Se bem que este reducionismo seja conveniente, para certos fins analíticos, ou mesmo fins políticos de mais ou menos curto prazo, tal opção redutora pode revelar-se irrealista ou mesmo enganadora. Ela peca por ignorar a complexidade e diversidade múltipla da sociedade, no seu todo.

Se há país onde equiparar a sociedade ao seu Estado formal (assumido como unitário e indiferenciado) pode conduzir a graves incorrecções e deturpações da realidade, Moçambique é um deles (Geffray, 2002; Lesthaegue, 1989; Newitt, 1997;

Sousa Santos e Trindade, 2003). Seja como for, para efeitos deste trabalho, tanto a opção redutora como a mais abrangente e realista podem complementar-se. A opção redutora pode ser útil, quando se pretende compreender a natureza e o papel determinante do Estado, ao nível sobretudo das características específicas do actual Estado Moçambicano.

Definições operações fundamentais

Para o tema deste trabalho, a distinção entre os termos “falido” e “falhado” é crucial, do ponto de vista tanto analítico como metodológico. Sabendo que são termos susceptíveis à vulgarização, um esforço adicional será preciso, com vista a libertar estes conceitos da carga pejorativa derivada da linguagem vulgar do senso comum.

Definição operacional de “Estado Falido”

No contexto deste trabalho, o termo “falência” é usado para designar o tipo de Estado que se encontra em situação financeira falimentar, ou de insolvência e incapacidade de cumprimento das suas obrigações financeira.¹² Falência, quando aplicada ao Estado, significa incapacidade de honrar suas obrigações, por suas dívidas serem superiores às suas receitas, existindo pois um passivo superior ao activo.

À semelhança do que acontece com os empresários em nome individual ou sociedades comerciais, a falência dos Estados também pode ser classificada segundo diferentes categorias. Na prática, este tipo de classificação poderá confrontar-se com obstáculos específicos, se os líderes políticos e governantes optarem por complicarem o assunto, refugiando-se em argumentos ideológicos e políticos. Esta postura é frequentemente contrariada pelos líderes comprometidos com a competência e a integridade, em vez da mediocridade e desonestidade. Assim, a expressão “Estado Falido” (*Bankrupt – Failli*) é usada, neste texto, no sentido etimológico do termo (com origem latina) de falta, falhar e omitir-se. Estado Falido é aquele que não pode cumprir (por diversas razões) suas obrigações de pagamento, por estas serem superiores aos seus activos, nomeadamente às suas receitas orçamentais; situação de não cumprimento de obrigações líquidas, constante das obrigações básicas que legitime a sua existência e funcionamento.

Para que se possa equacionar, com o mínimo de realismo, um sistema de protecção social consistente com as actuais circunstâncias de Moçambique, pelo menos três das categorias convencionais de falência merecem ser consideradas: 1) Falência culpável (*Culpable bankruptcy – faillite coupable*): A que ocorre por imprudência ou má administração dos governantes e gestores da administração pública; 2) Falência

fortuita (*Fortuitous bankruptcy – Faillite fortuite*): Gerada por infortúnios casuais, nomeadamente calamidades naturais, inesperadas e fora do controlo do Estado; 3) Falência fraudulenta (*Fraudulent bankruptcy – Faillite frauduleuse*): Falência causada por dolo, engano ou corrupção; por exemplo, alteração dos dados de contas nacionais, contabilização de operações fictícias, ocultação de bens e de direitos, bem como operações por interesse privado em nome do interesse público (Rico, 2001: 113). Não sendo objectivo específico deste trabalho aprofundar cada uma destas categorias, o potencial analítico da sua distinção merece e justifica tratamento mais sistemático em próximas oportunidades.

Definição operacional de “Estado Falhado”

Quanto ao termo “Estado Falhado” também não existe uma definição consensualmente aceite. Na literatura o termo tem sido usado com diferentes propósitos; certos autores usam-no, com um sentido minimalista, ou um mínimo denominador comum; outros usam-no numa perspectiva mais maximalista ou substantiva.

O argumento de Cahen (2009), segundo o qual o Estado Moçambicano nunca foi um Estado Falhado, mesmo nos piores momentos da sua crise, assenta na perspectiva de Estado Falhado do sociólogo alemão Max Weber, como aquele que perdeu o “monopólio do uso legítimo da força”. A Wikipedia (2009c) considera esta definição de Weber, como aceitável no século XIX, mas pouco aplicável à situação actual.

Numa perspectiva mais maximalista, o Estado Falhado existe quando “as funções básicas do Estado deixam de ser desempenhadas” (Zartman, citado por Gorjão e Monteiro, 2008: 2). Esta perspectiva afigura-se mais consistente com a metodologia desenvolvida em torno do conceito que inspirou o chamado Índice de Estados Falhados (IEF). Desde 2005, a revista *Foreign Affairs* e o Fund for Peace (FFP) publica anualmente o IEF, um indicador agregado assente numa vasta gama de indicadores sociais, económicos, políticos e militares.

O que significa “Estado falhado”, na perspectiva do IEF? Significa um Estado que fracassa em vários aspectos, com destaque para a perda do controlo físico do seu território ou o monopólio na legitimidade da força. Mas para além da perspectiva minimalista, no caso específico do IEF, outros atributos são tomados em consideração, incluindo a erosão da autoridade legítima para a tomada de decisões colectivas, incapacidade de fornecer serviços públicos razoáveis, incapacidade de interagir com outros Estados, como membro pleno da comunidade internacional.

Rotberg (2009) defendeu recentemente ser necessário aprimorar o sentido do termo Estado “falhado”, para que se torne mais útil, mais preciso e mais diferen-

ciado da actual ideia popular ou vulgar sobre Estado Falhado. Segundo este autor, em vez de juntar países numa base qualitativa, a designação de Estado Falhado devia distinguir de forma precisa os países realmente em risco. Rotberg (2009) propõe ainda que o termo designe características específicas, em vez de evocar um sentido amorfo de disfuncionalidade. Os Estados Falhados têm duas características definidoras principais: 1) fornecem muito poucos serviços e bens políticos aos seus cidadãos, em termos de quantidade e qualidade; 2) perderam o monopólio sobre o recurso à força.¹³

Breves antecedentes do Estado Falido

Não é função, nesta breve e elementar exposição do problema da protecção moçambicana, esboçar uma retrospectiva extensiva sobre a origem e evolução histórica do Estado Falido em Moçambique. Tal assunto será objecto de um trabalho específico, relacionado com a periodização e cronologia da dupla dimensão da protecção social moçambicana. Aqui, o que vale a pena referir sobre os antecedentes mais remotos e contextuais das matrizes de segurança e protecção social, pode ser resumido em três parágrafos.

Moçambique, como Estado moderno, constituído por quatro elementos principais – território, povo, estado e bem comum – tem a sua origem na definição do primeiro destes elementos: o território que passou a ser reconhecido internacionalmente como Moçambique. A configuração geográfica e grande parte da composição demográfica actual nasceram em Maio de 1891, com a delimitação definitiva das fronteiras actuais, com os seis países vizinhos: Tanzânia, Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, África do Sul e Suazilândia e ainda a extensa costa marítima do Oceano Índico (Newitt, 1997: 291-342; Pélissier (2000: 144). Desde então, Moçambique passou a dispor de dois dos quatro elementos fundamentais de um Estado-nação: território (com 799 380 km² de superfície) e um povo plural, com sua composição demográfica, étnica, social e cultural.

Nos 118 anos passados, as mudanças nas feições do aparelho estatal anteciparam sempre processos específicos de diferenciação na produção e distribuição da riqueza, com impacto directo na natureza e forma de segurança humana proporcionada aos cidadãos. Iriam ser precisos 84 anos para que a construção do Estado-nação, iniciada na última década do século XIX, com a definição dos acima referidos dois dos quatro elementos fundamentais – território e povo – pudesse começar a lidar com os dois últimos elementos, de forma radicalmente do período histórico anterior.

Em 1975, o Estado colonial, responsável pela organização e pelo controle social, na perspectiva Weberiana, com o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal) cedeu lugar à edificação de um Estado Soberano com direito de gerir o bem comum com independência da lógica dominante portuguesa. Desde 25 de Junho de 1975, o novo Estado, presidido por Samora Machel, passou a poder construir uma nova identidade para um cidadão, como escrevera Craveirinha (1980: 18), vindo “... de qualquer parte / de uma Nação que ainda não existe”. Uma nova lógica constitucional, nova “cartográfica” identitária, com novos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos; nova organização e administração pública; novo tipo de repovoamento populacional e reestruturação da economia nacional.¹⁴

Nos últimos 34 anos, Moçambique tem procurado afirmar-se como um Estado-nação independente; todavia, na primeira década de independência, o processo de transição conduziu a economia nacional à falência; esta foi formalmente reconhecida em 1987, ano em que as Instituições de Bretton Woods foram solicitadas a socorrer Moçambique, a fim de se evitar o falhanço total do Novo Estado. Duas gerações de moçambicanos cresceram já sob o modelo económico tutelado pelo FMI, complementado por diversas transformações políticas e jurídicas, ao abrigo da Constituição de 1990. O Governo tem conseguido, sem dúvida, evitar que o Estado Falido se converta num Estado Falhado.

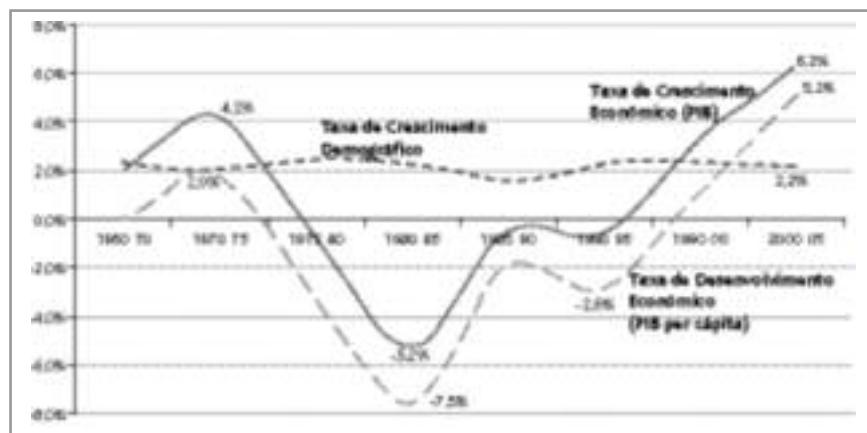
Falência do padrão de vida: menos economia gera menos social

Se Moçambique, por ocasião da independência, já integrava o grupo de países mais pobres do mundo, a sua posição exacerbou-se com o desastre humano, social e económico, registado na 1.ª República. “O efeito imediato da independência foi mergulhar Moçambique numa profunda recessão”, escreve Newitt (1997: 472). Cerca de meia dúzia de anos após a independência, a crise social e económica tinha atingido proporções tais que o Banco Mundial chegou a atribuir a Moçambique a classificação nada honrosa de país mais pobre do mundo (World Bank, 1990: 192; Newitt, 1997: 472; Abrahamsson e Nilsson, 1994, 1997).¹⁵

Sem mais economia é praticamente impossível garantir mais e melhor social. Isto só não se torna mais evidente, no caso de Moçambique, porque parte significativa da riqueza actualmente distribuída, ou investida em infra-estruturas e benefícios sociais, deriva de fora da economia nacional, doada pelos parceiros do Governo. Trata-se de uma outra característica distintiva do Estado Falhado, mas típica de um Estado Falido, susceptível de convencer certos políticos e governantes que a relativa estabilidade financeira do Estado assenta numa base sólida e duradoura. Os dois gráficos

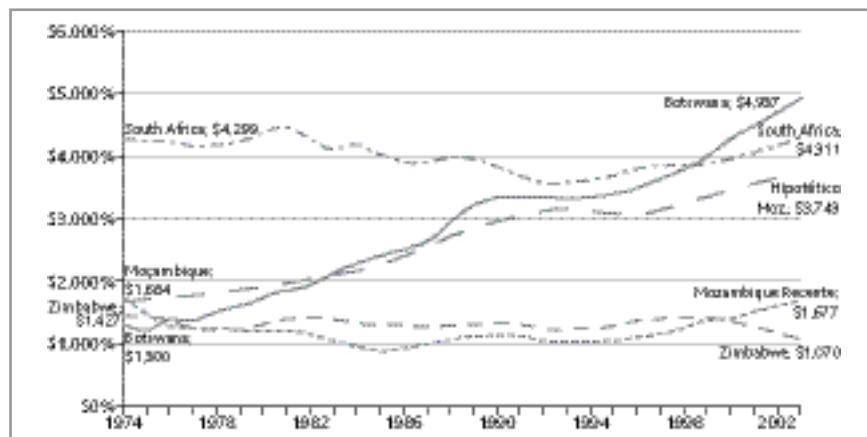
(Figuras 3 e 4), apresentados seguidamente, summarizam a evolução de longo curso do crescimento e do desenvolvimento económico, cobrindo praticamente meio século da História de Moçambique.¹⁶

FIGURA 3: Evolução das taxas de crescimento demográfico, económico e do desenvolvimento, 1960-2005 (1996 como ano de base)



Fonte: Heston et al, 2002, PWT 6.1.

FIGURA 4: O que é que seria o actual padrão de vida em Moçambique, se a independência tivesse sido progressiva, 1994-2003 (1996 como ano de base, dólares internacionais^(*))



Fonte: Maddison, 2006

(*) Geary-Kamir dólar internacional.

A Figura 3 ilustra a falência do padrão de vida da população moçambicana; compara a evolução do tamanho da população (taxa de crescimento demográfico), do crescimento da economia nacional, representado pelo produto interno bruto (PIB) (taxa de crescimento económico), e do desempenho do padrão de vida, medido em produção total *per capita* em paridade de poder de compra – PIB real dividido pelo número de habitantes (taxa de desenvolvimento económico).

Resumidamente, o que mostra a Figura 3 de relevante, para a sustentabilidade de uma protecção social potencialmente digna? Entre 1960 e 2005 a população cresceu à taxa média de 2,2% e a economia nacional a 1,7% ao ano; ou seja, os moçambicanos produziram abaixo do mínimo necessário para evitar que o padrão de vida não regredisse substancialmente. Em quase meio século, Moçambique registou um desenvolvimento económico negativo (- 0,3% ao ano).¹⁷

Após a introdução das reformas económicas do PRE, na segunda metade da década de 1980, Moçambique inverteu a tendência negativa, registada na 1.ª República (1975-1990). Porém, a recuperação ainda não foi e continua a não ser suficiente para ultrapassar a generalidade dos níveis máximos dos principais sectores económicos no fim do período colonial.¹⁸

Depois da destruição, lenta recuperação do padrão de vida

A Figura 4 apresenta a evolução da população de vida dos moçambicanos, em comparação com alguns países vizinhos, na África Austral. Primeiro, compararam-se os dados reais exibidos no gráfico. No início da década de 1960 a diferença de padrão de vida médio era (1 : 2,5) a favor da África do Sul; ou seja, o padrão de vida em Moçambique era 39% do da África do Sul. Em relação aos outros dois países, apresentados na Figura 4, o padrão de vida em Moçambique era 3,1 maior do que no Botswana e 1,5 maior do que na Rodésia (desde 1980 designado Zimbabwe).

Em 1975, Moçambique tinha registado uma diminuição para 33%, do hiato do seu padrão de vida em relação à África do Sul. Os outros dois países também conseguiram ganhos importantes, tendo praticamente eliminado o hiato em relação a Moçambique. Zimbabwe (Rodésia) ficou com padrão de vida quase igual ao de Moçambique e do Botswana, 87%.

Duas décadas mais tarde, todos os países vizinhos de Moçambique ampliavam o hiato no seu padrão de vida. Em 1995, Moçambique possuía 29% do padrão de vida da África do Sul, 83% do padrão do Zimbabwe e 31% do nível do Botswana; mas na última década, a situação inverteu-se radicalmente, a favor de Moçambique. Após estancar e reverter a tendência, em 2003, Moçambique já tinha recuperado e reduzido o hiato, encontrando-se a 90% do pico atingido em 1973; melhorou para um terço (34%) do padrão de vida do Botswana, país com o melhor nível médio entre os quatro países aqui comparados.

Quanto ao Zimbabwe, porque este país enveredou nas duas décadas passadas pela destruição da sua economia, Moçambique não só recuperou como ultrapassou o hiato perdido nas décadas anteriores. Desde o fim da década de 90, o cidadão

médio moçambicano passou a desfrutar de melhor padrão de vida do que o Zimbabueano.¹⁹

Entretanto, a Figura 4 apresenta também uma linha hipotética, correspondente à hipótese imaginária colocada por Francisco (2007c): Qual poderia ter sido o padrão de Moçambique, se o país tivesse enveredado por uma independência política economicamente progressiva, à semelhança do que aconteceu no Botswana, nas Maurícias e no Zimbabwe (na primeira década de independência), ou ainda na África do Sul, depois da eliminação do *apartheid* em 1994?

Não obstante o carácter especulativo da questão anterior, a projecção hipotética, apresentada na Figura 4, permite estimar a dimensão da involução económica, causada pelas transformações políticas e económicas radicais e regressivas, às quais se adicionou uma guerra civil devastadora de 16 anos. Respondendo à questão anterior, concluiu-se que o padrão de vida dos moçambicanos estaria, na presente década do século XXI, próximo dos níveis actuais do Botswana e da África do Sul.

Na verdade, poderia mesmo estar acima deles, por uma razão. À semelhança do que aconteceu no Botswana e África do Sul, um crescimento económico progressivo em Moçambique poderia ter acelerado, mais do inicialmente previsto pela Administração Portuguesa, no Plano de Fomento, elaborado pouco antes da independência. Bastaria que à vitalidade da base económica, desenvolvida na década anterior à independência, se adicionasse o efeito positivo da libertação e inclusão da iniciativa empreendedora dos empresários não-brancos, sobretudo a classe embrionária de negros emergentes, até então reprimidos e impedidos de competir em pé de igualdade com empresários portugueses, sul-africanos e outros.

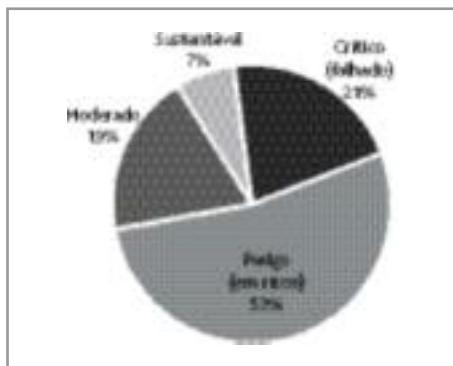
Porque Moçambique não é um Estado Falhado?

Desde 2005, em todas as edições anuais do IEF, Moçambique surge classificado no segundo grupo, imediatamente após o grupo em “alerta”, o grupo de Estados Falhados. Na recente publicação do IEF de 2009, Moçambique foi classificado na 72.^a posição, entre 177 Estados (Figura 5). Em 2008 foi classificado na 85.^a posição, significando ter registado uma ligeira fragilização e agravamento de risco. Cerca de um quinto dos países (38 países) foram classificados no grupo de Estados Falhados; 93 (incluindo Moçambique) como Estados em Risco; 33 países como Estados Moderados e 13 como Estados Sustentáveis.²⁰

Por que razão Moçambique não é um Estado Falhado? De forma resumida, os dados reunidos nos relatórios do IEF colocam Moçambique entre 74,8 pontos (2006) e 80,7 pontos (2009), numa escala de zero a 120 pontos. Segundo a metodologia do

IEF, acima de 90 pontos, o Estado entra na zona crítica, correspondente à categoria de Estado Falhado. Moçambique tem oscilado entre 89,9 e 60 pontos, a zona considerada de risco (“Aviso”) ou perigo potencial de passar para o grupo “alerta”. Assim, Moçambique encontra-se fora do grupo de Estados Falhados, mas também fora do grupo de Estados moderados (entre 59,9 e 30 pontos).

FIGURA 5: Classificação de 177 Estados no mundo, índice de Estados Falhados 2009



Fonte:www.fundforpeace.org

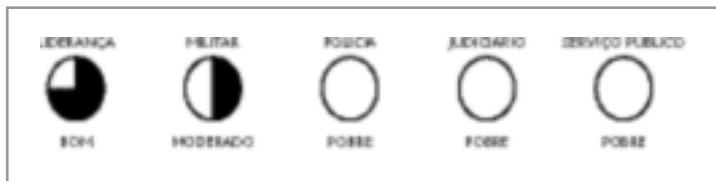
No conjunto de 12 indicadores incluídos na avaliação, a maioria dos indicadores relativos a Moçambique posicionam-se na zona de risco ou perigo; apenas um indicador (Refugiados e deslocados) é classificado como sustentável (menos de 3 pontos). Na zona de perigo estão também os indicadores de crescimento económico e de desenvolvimento.

Não obstante Moçambique ter registado taxas de crescimento económico, na ordem dos 7 a 8% (cerca de 5% de crescimento económico real), aproximadamente 90% dos cidadãos vivem com um rendimento inferior a US\$2 por dia e 75% vivem com menos de US\$1,25 por dia. A sua sobrevivência depende predominantemente da economia de subsistência, incluindo da economia informal precária. Enquanto isso, a sustentação financeira do Estado Moçambicano depende mais da ajuda externa do que dos contribuintes moçambicanos, o que faz com que o Governo preste mais contas aos doadores do que à sociedade moçambicana (Hodges e Tibana, 2005). A Figura 6 resume a avaliação qualitativa de cinco indicadores institucionais, nos relatórios do IEF. A liderança é considerada boa, porque é legitimada por eleições relativamente livres e justas.

Num sentido mais preciso e cirúrgico, para usar a expressão de Rotberg (2009), nada faz prever nos indicadores do IEF que Moçambique possa regredir para uma situação de Estado Falhado. Aliás, a metodologia do IEF não permite prever se algum

Estado poderá, ou não, mergulhar na violência e ruir ou cair no descontrolo completo. O que permite perceber – e se for tomado em consideração com seriedade já será bom – é que o Estado, neste caso Moçambique, enferma de importantes vulnerabilidades, suficientemente importantes e graves para que as autoridades não sejam complacentes com a actual situação, nem se deixem tomar por um optimismo beócio e complacência.²¹

FIGURA 6: Cinco Indicadores Institucionais do Estado, Moçambique 2006-09



Fonte:www.fundforpeace.org

Evitar o colapso, maximizando os benefícios da falência

O Governo Moçambicano tem conseguido evitar, contornar, por vezes mesmo *driblar* e distanciar-se do Estado Falhado. Mas isto tem sido conseguido mais pela via da maximização das potencialidades do Estado Falido do que da viabilização efectiva da economia nacional e do País em geral. Em certa medida, parte dos indicadores do IEF testemunham a situação de insolvência crónica de Moçambique, mas só parcialmente; a partir da metodologia do IEF a questão do Estado Falido só pode ser inferida indirectamente.

Pelo menos duas gerações de jovens moçambicanos cresceram num Estado que tem como fonte principal de viabilização financeira da sua actividade, a ajuda externa da comunidade internacional, representada pelo FMI e, nos anos recentes, o Grupo de 19 países que apoiam directamente o Orçamento do Estado. Segundo o seu *website*, o G19 contribuiu em 2008 com 386 milhões de dólares americanos. Em 2009 e 2010, comprometeram-se a contribuir com 485 e 472 milhões, respectivamente (PAP, 2009).

Salvaguardando as devidas diferenças, entre as empresas comerciais e os Estados, o significado da ajuda internacional monitorada pelo FMI, vai muito além do seu valor monetário. O FMI age internacionalmente como uma espécie de Banco Central dos Bancos Centrais; a entidade de socorro internacional, prestada aos Estados que a ele recorrem, depois de terem conduzido as economias dos seus países a situações falimentares descontroladas. Após ter mergulhado a economia de Moçambique numa insolvência profunda e incontrolável, a adesão do Governo

Moçambicano ao FMI representou a “bóia de salvação”, para que o Estado não se transformasse num Estado Falhado.²²

Volvidas cerca de duas décadas, duas gerações de jovens moçambicanos cresceram a ouvirem dizer que as medidas importantes do Governo – não as medidas simpáticas e populares, mas as mais radicais e impopulares; as que Castel-Branco (2008: 15) designa “atirar com as culpas para” – as medidas indispensáveis, visando estancar e reverter a crise económica e financeira, criada na 1.ª República, constituíram uma das imposições do FMI e do Banco Mundial (Abrahamsson e Nilsson, 1994, 1997; Abrahamsson, 2001; Adam, 2005; Castel-Branco, 1994, 1999; Francisco, 2002, 2003; 2005, 2007a; Osman, 2003; Hamela, 2003; Hodges e Tibana, 2005; Jardim, 1976; Hanlon, 1997; Mosca, 2005; Newitt, 1997; Pavia, 2000; Serra, 1993).

Aos jovens não se ensina que, à semelhança dos erros cometidos por banqueiros privados que os bancos centrais devem corrigir e regular, algo similar acontece quando os Governos de Estados soberanos gerem mal as suas economias e sociedades. Reconhece-se que a ajuda prestada pelo FMI tem duas componentes: financeira, destinada a apoiar a balança de pagamentos, e assistência técnica (Castel-Branco, 1999: 4). Este papel, de assistência técnica e monitoria da gestão do orçamento público, visa assegurar a estabilidade macroeconómica de curto prazo, tornando o ciclo de planeamento de médio prazo previsível e funcional, num ambiente de ciclos políticos de curto prazo, geralmente frágeis, imediatistas e imprevisível. O problema, todavia, surge quando o Governo circunscreve suas políticas públicas de desenvolvimento aos objectivos de curto prazo associados ao quadro de estabilização macroeconómica estabelecidos pelos parceiros internacionais. Por esta razão, entre outras, têm surgido críticas às políticas de desenvolvimento em torno de programas como o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Jeffrey Sachs, por exemplo, numa visita a Moçambique em 2006, criticou abertamente o PARPA, declarando-o uma “rendição à pobreza e não um objectivo a alcançar”. Se fosse um objectivo para combater efectivamente a pobreza, defendeu Sachs, seria mais ambicioso nas suas metas, uma vez que as actualmente metas (redução da pobreza em 9 ou 10% nos próximos 10 anos) podem ser alcançadas em menos tempo do que o que está determinado.²³

Desafios da protecção social num Estado falido

É revelador, para não dizer surpreendente, que os acesos debates em torno dos riscos de falência ou provável insustentabilidade dos sistemas de segurança social dos países desenvolvidos (ou seja, na lógica do IEF, os chamados Estados Moderados e Sustentáveis) não suscitem debates idênticos em Moçambique, um Estado não

Falhado mas Falido, profundamente mergulhado na insolvência financeira crónica e, por isso, incapaz de edificar um sistema de segurança social formal equiparável ao modelo de segurança social que tenta imitar e replicar, como se depreende do quadro legal recentemente estabelecido (Lei 4/2007 e Decreto 53/2007).

Nas sociedades mais desenvolvidas e ricas, partidos políticos e outros actores do mercado e da sociedade equacionam e confrontam múltiplas opções de reformas dos seus sistemas de Segurança Social, nomeadamente os regimes de pensões, visando assegurar a sustentabilidade financeira a longo prazo (e.g. até 2050); confrontam modelos alternativos de cálculo de captação de recursos, uns em que as novas gerações pagam pela aposentadoria da velha geração; outros em que cada geração acumula colectivamente o capital necessário para a sua própria aposentadoria, para não ser um peso financeiro para as futuras gerações; outros ainda defendem que os trabalhadores deviam passar a dispor da possibilidade de dirigirem suas contribuições (ou pelo menos parte delas) para contas individuais de capitalização, permitindo que as suas poupanças possam ser investidas e utilizadas no pagamento das suas próprias pensões quando atingirem a idade de reforma.

Enfim, os debates registados nos Estados Moderados e Sustentáveis variam, mais ou menos, dependendo das especificidades dos sistemas e mecanismos institucionais dos diferentes países. Este não é o espaço adequado para debater a pertinência dos sistemas de protecção europeus, asiáticos ou americanos, para contextos institucionais africanos tão diferentes como é o caso de Moçambique. O que é pertinente sublinhar, a partir da referência anterior aos debates sobre a (in)sustentabilidade dos sistemas de segurança social em países desenvolvidos, resume-se a dois pontos: 1) Conceitos vitais como “viabilidade” e “sustentabilidade” necessitam de uma contextualização cuidada, para que a sua aplicação à realidade moçambicana seja de alguma utilidade; 2) O facto de as controvérsias e indagações, em torno dos sistemas de segurança social nos países desenvolvidos, não galvanizarem políticos, governantes, profissionais, académicos, investigadores, activistas da sociedade civil, analistas, e cidadãos em geral, é uma importante evidência de que a sobrevivência dos moçambicanos assenta noutro tipo de sistemas de protecção social moçambicanos.

A indiferença dos moçambicanos em relação aos debates políticos e técnicos, sobre a natureza e perspectiva dos sistemas de segurança social em países ricos, tem várias razões explicativas, umas mais objectivas do que outras. Do lado objectivo, o factor talvez mais determinante seja a natureza pré-transaccional da demografia da sociedade moçambicana, caracterizada por uma esperança de vida substancialmente inferior mas uma fertilidade substancialmente superior à dos países desenvolvidos. A falta de cober-

tura de segurança social formal tem sido compensada por mecanismos institucionais, informais e precários, determinados por um Estado (financeiramente) Falido e uma economia de bazar (ver bazarconomia de Moçambique, Francisco, 2008b, 2009a).

Do lado mais subjectivo, uma hipótese digna de consideração relaciona-se com os efeitos colaterais da situação de falência económica e dependência financeira crónica; efeitos sobretudo na consciência e comportamentos das elites nacionais, políticas e económicas, articuladas com as elites internacionais, representadas pelos doadores e outros actores, que têm subsidiado o Estado Moçambicano.²⁴ Enquanto perdurar a percepções entre as elites internacionais, nomeadamente nos parceiros directos e mais próximos do Governo Moçambicano, que Moçambique é mais “barato” e útil, como Estado Falido do que seria se fosse mais um Estado Falhado, é previsível que continuem a sustentar a relativa estabilidade macroeconómica alcançada nas duas últimas décadas. Existem razões suficientes para que tal aconteça: interesses geopolíticos e comercialmente concorrentiais, ao nível da África Austral e internacionalmente; menor custo suportado actualmente, do que previsivelmente aconteceria se a situação política e económica moçambicana deteriorasse; sentimentos de complacência e paternalismo dos políticos ocidentais; entendimento, da parte de doadores chave, de que o mercado africano e internacional terá mais a ganhar com o progresso e o crescimento da economia moçambicana, do que com o seu colapso.

Alguns mecanismos de protecção social ampla: salário público, propriedade imobiliária e fiscalidade

Uma das principais características do Estado Falido é a carência de uma base economicamente produtiva, minimamente viável e sustentável, na qual a dependência de recursos externos actue como motor ou mais-valia financiadora de um investimento multiplicador da riqueza nacional. Neste contexto, atribuir a enorme precariedade económica e social dos moçambicanos à grande dependência da ajuda externa pode ser profundamente enganador se a singularização da dependência externa for tomada como a causa em vez do efeito.

A dependência de recursos externos não se circunscreve à dependência financeira. Existem múltiplas dependências, não menos relevantes do que a financeira, por exemplo, dependência técnica e profissional, sustentada pelas oportunidades disponibilizadas por agências internacionais comerciais e de apoio ao desenvolvimento, para a qual concorre a difusão de boa imagem internacional do país dependente; o tipo de imagem indispensável à credibilidade e seriedade, requeridas por financiadores, doadores e investidores internacionais.

Doadores e investidores estrangeiros têm hesitado entre a sua percepção de risco, uma certa complacência paternalista e a avaliação realista da viabilidade da economia moçambicana; as declarações diplomáticas e de conveniência política, umas mais dissimuladas do que outras, e a avaliação realista e independente dos enormes obstáculos ao aproveitamento efectivo dos recursos potenciais, humanos e naturais, em Moçambique. Por isso, para investidores internacionais sérios, afirmações como a seguinte, “Um Moçambique com futuro” (Murteira, 2008), na prática passam pelo crivo das avaliações independentes sobre o desempenho efectivo, o ambiente de negócios e estado da liberdade económica no país.²⁵

O mesmo precisa de ser feito em referência ao estado da protecção social, para que se possa chegar a uma avaliação fidedigna e realista do funcionamento dos múltiplos mecanismos de protecção social, amplos e específicos. No espaço restante, reservado a este artigo, identificam-se alguns dos desafios relevantes para a protecção social moçambicana, com destaque para três áreas que deve merecer uma investigação mais sistemática e aprofundada, oportunamente. Em conformidade com a abordagem deste artigo, as áreas sublinhadas fazem parte da dimensão ampla da protecção social, mas com claras ligações de interdependência com expressões (mecanismos, programas e iniciativas) da protecção social específica.

Segurança social urbana, salário público e ajuda externa

O actual sistema de segurança social formal (a chamada Segurança Social Obrigatoria, segundo o Decreto 53/2007), assente na transferência directa das contribuições obrigatórias dos trabalhadores no activo (no sector público e privado), é um dos sistemas que, na linguagem usada neste artigo, faz parte da protecção social específica. Mas a especificidade e abrangência deste sistema, só podem ser devidamente entendidos, nos seus pontos fortes e pontos fracos, quando analisados no contexto do sistema mais amplo de protecção social em que assenta. Neste caso, a estabilidade, conteúdo e configuração da actual segurança social obrigatoria dependem da massiva Dívida Pública de Moçambique que, ao longo dos últimos 30 anos, passou a ser assumida como componente fundamental do cenário macroeconómico e do funcionamento quotidiano do Governo e da Administração Pública (Hodges e Tibana, 2005; Castel-Branco, 2008; Manoel et al., 2005; Direcção Nacional do Tesouro (DNT) 2008).

Existem três vias principais, através das quais a Dívida Pública Moçambicana tem contribuído para a manutenção do actual sistema de segurança social formal, através sobretudo da massiva ajuda externa: 1) Garantia da previsibilidade dos salários dos funcionários públicos; 2) Apoio à democratização, descentralização e participação cívica

dos cidadãos, incluindo apoio à sociedade civil; 3) Financiamento de projectos públicos, sobretudo em infra-estruturas (estradas, escolas) e áreas sociais (saneamento, saúde).

A cobertura da segurança social pública, particularmente a que é proporcionada pelo INSS (Instituto Nacional de Segurança Social), abrange uma exígua minoria da minoria dos moçambicanos assalariados. De acordo com o recenseamento dos funcionários do Estado, em 2007 existiam 170 mil trabalhadores elegíveis à Previdência Social; ou seja menos de dois por cento de uma população economicamente activa, superior a 10 milhões de moçambicanos. No mesmo ano de 2007, 690 mil pessoas estavam inscritas no INSS, mas somente 28% eram activos; dos cerca de 22 448 contribuintes, menos de metade (10 872) eram activos (Recama, 2008).

A Administração Pública, maioritariamente concentrada em zonas urbanas, conta com um contributo significativo da ajuda externa para a protecção social dos funcionários públicos. Os alívios da dívida externa a Moçambique – em 1999 e 2000, no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), e em 2006, o cancelamento da dívida no âmbito do Alívio da Dívida Multilateral (MDRI) (DNT, 2008), constituíram importantes contributos para evitar uma ruptura ou colapso da frágil estabilidade social actual. Para além de poupar os beneficiários do sector público das inevitáveis implicações adversas, os referidos alívios garantem a previsibilidade e regularidade dos salários dos funcionários públicos, no contexto de uma Dívida Pública, que faz parte estruturante do modelo macroeconómico moçambicano (DNT, 2008).

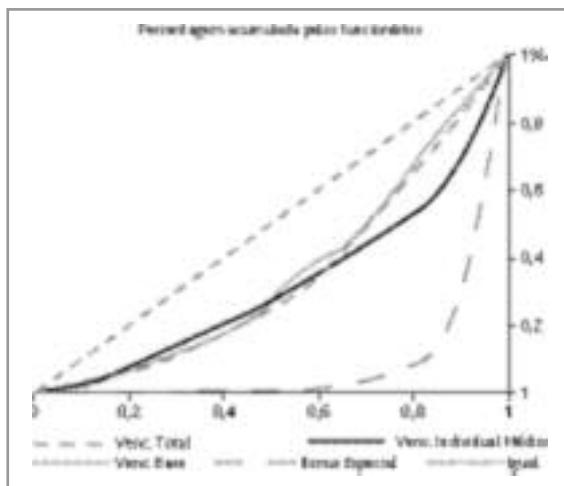
Entretanto, o actual sistema salarial público oferece um exemplo concreto da natureza falimentar e insustentável (a longo prazo) do sistema de segurança social público moçambicano. Um funcionário público comum (seja ele burocrático, professor secundário ou universitário, enfermeiro ou médio, ou membro de outros sectores integrados na segurança pública) desfruta de pelo menos dois tipos de salários.

O salário de base, o qual contribui para o fundo de reforma e pensões dos trabalhadores. Por ser de nível baixo, comparativamente ao salário médio do mercado privado, o salário base proporciona uma reforma inevitavelmente precária. Simultaneamente, para além do salário base, existe também um salário complementar, que melhora substancialmente o salário mensal, pelo menos a curto prazo, através de subsídios adicionais diversos, pecuniários ou em espécie. Mas não fazendo parte do salário base, tal complemento salarial não conta para a reforma do trabalhador.

A figura 7 compara os dois tipos de salários, quanto à sua concentração e implicações em termos de desigualdade salarial, medida através do Coeficiente de Gini. A figura 7a) apresenta o caso do efectivo da Administração Pública, em geral, enquanto a Figura 7b) apresenta o caso específico do sector da Saúde.

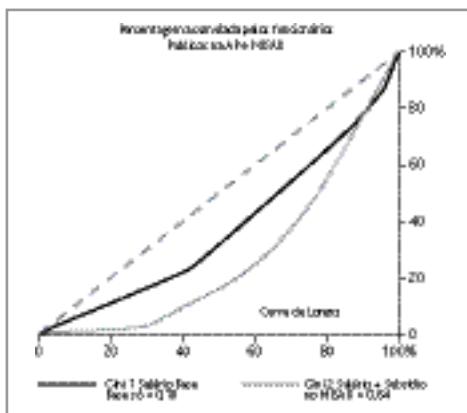
FIGURA 7: Imagens da crescente desigualdade salarial na função pública em Moçambique

7a: Curva de Lorentz na função pública – salário base versus salários complementares, Moçambique 2003-04



Fonte: INE, 2002.

7b: Curva de Lorentz no sector público da saúde – Salário base versus salários complementares, Moçambique 1999-2001



Fonte: INE, 2002.

Ambas as figuras são inequívocas, quanto à natureza igualitarista do salário base, em contraste com a natureza desigual revelada pelo salário complementar. A estrutura salarial igualitarista é testemunhada pelo coeficiente próximo de zero do salário de base ($Gini = 0,38$ na Administração Pública e $Gini = 0,18$ na Saúde). Quanto mais próximo de zero, mas igualitário é o salário). Em contrapartida, a estrutura salarial desigual, demonstrada pelo salário complementar (com bónus especiais, subsídios e gratificações de chefia elevada) é evidenciada pelos coeficientes próximos de um ($Gini = 0,84$ na Administração Pública e $Gini = 0,64$ na Saúde).

A estrutura salarial do sector público, marcadamente igualitarista, está associada a uma cultura igualitarista, resultante em parte da ideologia política socialista que dominou depois da independência em 1975, e da cultura colectivista associada à economia de subsistência. Um igualitarismo que, na prática, tem pervertido e confundido o sentido de igualdade e de equidade entre os cidadãos. Por seu turno, o sistema salarial dualista, envolvendo complementos e subsídios *ad hoc*, tem introduzido profundas desigualdades e desequilíbrios salariais dentro do sector público, sem a devida correspondência com a melhoria da produtividade e eficiência dos sectores beneficiários (Francisco et al., 2005; Francisco, 2008a; Kiragu and Mukandala, 2005).

Assim, a actual Administração Pública beneficia de uma segurança social que cobre menos de 2% da população economicamente activa, com um sistema de contribuição para a reforma parcial e precária, do ponto de vida de uma segurança individual na terceira idade. Porque o salário complementar não integra o sistema de reforma salarial formal, mesmo que a curto prazo os trabalhadores beneficiários recebam um salário relativamente satisfatório (e.g. competitivo com o sector privado), nem por isso a insegurança de longo prazo de tais trabalhadores diminui.

Num sistema institucional destes, os trabalhadores são incentivados a procurar outras (terceiras, quartas ou mais alternativas salariais e de protecção social), envolvendo mecanismos privados e informais de compensação salarial (e.g. seguro de saúde, seguro de vida e pacotes de reforma), a fim de assegurar um pacote de segurança pessoal mais diversificado e dignificador. Neste contexto, tanto a questão salarial como a questão da segurança social dos assalariados do sector público e privado justificaria melhor atenção; uma atenção, séria e profissional, inserida na consideração de estratégias de desenvolvimento económico orientadas para a libertação do Estado Moçambicano da armadilha do Estado Falido.

A questão fundiária, economia de subsistência e protecção social rural

Ao nível rural, exceptuando a pequena rede da Administração Pública nas sedes distritais e de localidade, os projectos *ad hoc* e dispersos dos doadores, das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e algumas iniciativas isoladas do Governo, a ajuda externa praticamente não se faz sentir directamente na melhoria do padrão de vida dos agregados familiares e das pessoas singulares.

Em situações de emergência graves, causadas por calamidades naturais, o Governo tem geralmente recorrido à ajuda da comunidade internacional, apelando à ajuda da emergência urgente ou mobilizando apoio em forma de programas de assistência social específicos.²⁶ Enquanto isso, o Governo tem recorrido a um mecanismo, sem

dúvida mais extensivo e operativo, em termos de protecção social ampla rural, mas raramente reconhecido como integrante do sistema de protecção social – a gestão política do direito de propriedade sobre o principal activo moçambicano, a terra, desde a independência em 1975 convertida em monopólio absoluto do Estado.

Que tipo de protecção social proporciona efectivamente o monopólio do Estado sobre a terra – precária ou dignificadora? Regressiva ou progressiva? Viável ou sustentável? Estas, entre outras questões, carecem de uma investigação sistemática e objectiva. De imediato, a título de identificação do problema a investigar, vale a pena destacar duas evidências empíricas significativas: uma sobre os níveis de produção agrícola e a outra sobre os níveis de concentração fundiária, no contexto de um quadro fundiário de monopólio absoluto da terra pelo Estado.

É sabido que os diplomas legais e reguladores dos direitos de propriedade dos cidadãos constituem instrumentos fundamentais de política de desenvolvimento social e económico, com implicações directas ou indirectas na dupla dimensão na protecção social. Fontes de conflitos, como escrevem Caldeira e Nordine (2006: 1), se os mesmos não estiverem adequados à situação económica, política e social do país e não estiverem devidamente regulamentados, esse potencial pode levar a grandes convulsões. Mas mesmo que não gere grandes convulsões sociais, a má regulamentação fundiária pode contribuir silenciosamente para o retrocesso ou estagnação do desenvolvimento rural e nacional. Este tem sido o caso de Moçambique, desde 1975, ano em que o novo Estado Moçambicano instituiu o princípio constitucional, segundo o qual: “A terra e os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas territoriais e na plataforma continental de Moçambique são propriedade do Estado. O Estado determina as condições do seu aproveitamento e do seu uso” (Artigo 8.º da Constituição de 1975) (Bruce, 2007; Cambaza, 2009; Francisco e Paulo, 2006, Francisco, 2007a, 2009a; Caldeira e Nordine, 2006; Sal&Caldeira, 2006; Soto, 2002).

Desde 1975, as condições legais do uso e aproveitamento da terra mudaram muito lentamente, a favor do reconhecimento dos direitos individuais dos cidadãos ou familiares. O ressentimento dos agricultores, com a forma como as mudanças têm ocorrido tem sido registado, por pesquisas diversas. A título de exemplo, as seguintes declarações de agricultores do Chókwè (uma região do sul de Moçambique, reputada no passado como “celeiro do país”) são bem ilustrativas do sentimento dos agricultores rurais:

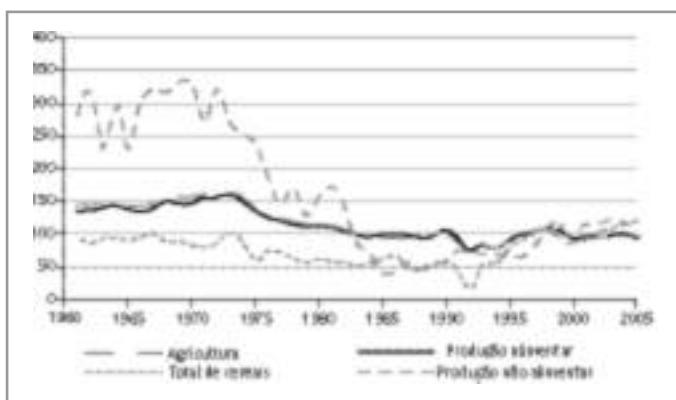
Até o colono que não era nosso pai (era padrasto) nos deu dois hectares, mas esses dois hectares depois vieram a ser arrancados pelo nosso pai (a

Frelimo), que até teve a coragem de levar a pouca terra que o branco nos concedeu ... Afinal quem quer mais bem ao menino: é o amante ou o pai?

A Frelimo afinal não veio libertar-nos. Veio sim tirar o passarinho da gaiola mas amarrando-lhe uma perna para só esvoaçar, mas sem poder ir longe. Isto porque os portugueses nos colonizaram, mas pelo menos deram-nos entre 0,5 a dois hectares de terra, terra essa que a Frelimo nos arrancou. O que interessa para nós é estar livre do colono, mas estar de novo preso em formas inapropriadas de viver e trabalhar? (Valá, 2006: 130).

A Figura 8 mostra a evolução comparativa dos índices de produção agrícola, alimentar e não-alimentar. Após a independência de Moçambique a produção não-alimentar registou quedas acentuadas, com implicações dramáticas para a economia familiar e a protecção alimentar dos membros de agregado familiar.

FIGURA 8: Evolução dos índices de produção agrícola, Moçambique 1960-2005

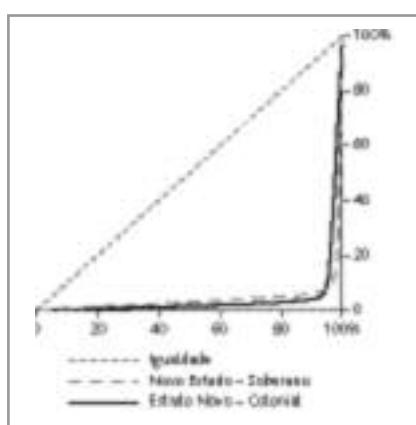


Fonte: FAO, 2006

Perante o colapso e falência da economia formal, privada e pública, durante a 1.ª República, a pequena e média produção de subsistência, nomeadamente a produção alimentar de auto consumo, tornou-se a principal (ou mesmo única) fonte de segurança alimentar da população rural. Isto acontece num contexto institucional, em que o mercado extra-legal se converteu no espaço de compromisso para a contradição entre a insistência do Governo em reduzir a terra nacionalizada à condição de mero valor de uso, ao nível do mercado formal, e a crescente mercantilização e acumulação fundiária por uma minoria de apropriadores, valorizando a terra no mercado informal, mais por vias especulativas do que produtivas.

O argumento de que a nacionalização da terra pelo Estado é a melhor via de defesa dos camponeses mais pobres e desfavorecidos, ao garantir acesso facilitado (administrativamente) e distribuição da terra alegadamente mais equitativa, tem sido crescentemente contrariado na prática. Isto é testemunhado empiricamente pela Figura 9; não obstante a terra ser monopólio do Estado, após um breve período de igualitarismo fundiário, resultante das nacionalizações (da terra e dos prédios de rendimento) em 1975-1976, a concentração fundiária foi restabelecida para os níveis do fim do período colonial. Em 1970 o Coeficiente de Gini sobre a concentração da apropriação da terra era 0,862; no ano 2000 já rondava 0,821. Se a tendência de concentração se manteve, na última década (as evidências anedóticas, mas não estatisticamente representativas, sugerem que sim), os níveis actuais de desigualdade fundiária devem já ser iguais ou superiores aos níveis registados no fim do regime colonial português.

FIGURA 9: Desigualdade na apropriação da terra agrícola (Coeficiente de Gini e Curva de Lorentz).
Moçambique em 1970 e 2000



Fonte: Presidência do Conselho, 1973: 16; INE, 2002.

Duas situações paradoxais denunciam a precariedade da protecção proporcionada pelo actual sistema fundiário formal moçambicano: 1) Só reconhece direitos precários de posse de terra (uso e aproveitamento), tanto às pessoas singulares como colectivas (comunidades, empresas e sociedades anónimas); 2) Carece de garantias reais de estabilidade, previsibilidade e segurança efectiva a longo prazo. Como escrevem Caldeira e Nordine:

Parece não existirem dúvidas de que a legislação em vigor relativamente à transmissão entre vivos de benfeitorias, construções e infra-estruturas se tem revelado com uma série de lacunas, tornando o processo moroso, não uniforme, complexo e pouco transparente, o que

dificulta o desenvolvimento, particularmente o do empresariado, havendo inúmeros casos de transmissões irregulares de terra em Moçambique. É que, não estando claramente definidos os critérios para a autorização da transmissão pela entidade estatal competente, os interessados ficam sujeitos a uma larga margem de discricionariedade e de incerteza, que pode levar a aproveitamentos ilícitos (Caldeira e Nordine, 2006: 2).

Este assunto necessita de melhor e mais investigação, mas uma investigação independente dos interesses políticos privados que têm controlado a gestão do principal e mais valioso activo dos cidadãos. A experiência, até aqui, sugere que o monopólio absoluto do Estado sobre a terra, à semelhança de tantos outros monopólios desmedidos ou absolutos, conduz à utilização abusiva e desvalorizada do bem público pela parte das entidades política e administrativamente influentes na gestão da “coisa pública”. Assim sendo, os argumentos políticos, sem dúvida apelativos para os interesses estabelecidos e para certas organizações da sociedade civil, sustentam-se numa perspectiva de protecção social questionável e enganadora, por favorecerem instituições de transferência de valor, em vez de instituições produtivas, e favorecerem ainda a prevenção de conflitos fundiários, em vez da valorização dos activos para uma protecção social efectiva e mais digna.

Inevitavelmente, como aconteceu com os imóveis habitacionais, enquanto permaneceram nacionalizados, os inquilinos não investiram na sua melhoria, manutenção e muito menos expansão. Algo similar acontece com o imobiliário fundiário, a terra, que, nos termos da Constituição de 2004 em vigor “não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada”. Neste quadro institucional, os utilizadores da terra esperam que o seu legal proprietário realize as devidas benfeitorias e investimentos. Porém, na prática, o Estado não tem tido, nem terá, capacidade financeira e administrativa para se tornar um proprietário/arrendatário minimamente empreendedor, competente, eficaz e eficiente. Não o foi, quando controlava e centralizava a economia quase toda, incluindo o sector imobiliário habitacional, que se manteve nacionalizado durante a 1.ª República, muito menos o conseguirá fazer num contexto de Estado, supostamente vocacionado mais para regular e apoiar os produtores e empresários, do que para os substituir, reprimir ou controlar.

A questão da fiscalidade e a protecção social ampla e específica

As reformas na política fiscal moçambicana, nas duas décadas passadas, respondem mais à lógica de um Estado Falido do que um Estado de Direito, alicer-

çado em instituições potencialmente viáveis e sustentáveis a longo prazo. À semelhança do monopólio absoluto estatal sobre a terra, a questão da fiscalidade pública também tem sido instrumentalizada, em direcções que apontam mais para o enfraquecimento do que para o fortalecimento da protecção social dos cidadãos.

Na 1.ª República, a Frelimo isentou a população moçambicana da obrigatoriedade de pagamento de impostos, tanto o chamado “imposto de palhota” como o imposto sobre o rendimento pessoal. Do ponto de vista do discurso liberal, impostos baixos ou nulos não é mau; mas unicamente se os cidadãos puderem desfrutar de liberdade e oportunidade efectivas de trabalhar, obter emprego, produzir e gerar rendimento e riqueza.

Acontece, porém, que associado à política de desvalorização dos activos imobiliários e da isenção de impostos da generalidade da população, os Executivos dos Presidentes Joaquim Chissano e Armando Guebuza optaram por recorrer à isenção fiscal também de grandes empresas multinacionais (Mozal – empresa de alumínio, Sasol – explora gás natural; Maragra – açucareira, entre outras), alegadamente para tornar Moçambique atractivo ao investimento estrangeiro. Em contrapartida, impostos relativamente elevados e dificilmente comportáveis, mesmo por empresas lucrativas, são concentrados e arrecadados de uma pequena proporção dos trabalhadores activos e das empresas de pequena e média dimensão do sector formal; ou seja, geralmente os contribuintes com reduzida capacidade de negociar isenções fiscais com o poder político.

Num ambiente institucional (político e económico) deste tipo, em que os principais factores de produção são incentivados ou mesmo empurrados para a extra-legalidade ou informalidade, a perspectiva de desenvolvimento económico tornada hegemónica confunde desenvolvimento económico progressivo com a criação de bolsas de prosperidade (e.g. dos mega-projectos como a Mozal, Sasol, entre outros) num contexto de exclusão e liberdade económica maioritariamente controlada (Heritage Foundation, 2009; Osman, 2003: 25; Roll and Talbott, 2001; Soto, 2002).

A maioria da população, tanto rural como urbana, fica mergulhada num pântano institucional de protecção precária, de subsistência informal. A principal fonte de protecção social da população moçambicana alicerça-se numa economia prosumer, com uma racionalidade de manutenção e reprodução simples. Se bem que precária, à luz de critérios de padrão de vida médio internacional, acaba por ser a opção possível de protecção que sobra; sem dúvida mais efectiva do que os limitados mecanismos formais do Estado, em benefício de uma exígua minoria.

Em síntese, o Estado não consegue proporcionar um sistema mínimo de apoio ao desemprego, rural e urbano, serviços de segurança social extensivos e outros esquemas

básicos de protecção social. Em situações de emergência, o Estado socorre-se da ajuda internacional, verdadeiro garante de uma espécie de almofada financeira à protecção social formal, existente actualmente em Moçambique. Mas ao nível rural, à semelhança do que aconteceu no regime colonial, o Estado conta com a economia de subsistência e os mecanismos comunitários de entreajuda para assegurarem a protecção precária dos trabalhadores rurais, assalariados ou por conta própria, e seus respectivos dependentes.

Desafios para a protecção social em Moçambique: direito é poder, poder dá direito

Garantir uma segurança humana digna, como preconiza a definição principal de protecção social, apresentada no início deste artigo, constitui um dos desafios mais nobres com que Moçambique se confronta. A principal linha de pensamento que atravessa todo este texto é a de que a protecção social pode ou mesmo deve ir além da convencional perspectiva assistencialista, conjuntural, *ad hoc* ou socorrista, visando ajudar os cidadãos a fazerem face a rupturas e riscos inesperados, incluindo em situações mais ou menos previsíveis e inevitáveis, pelo facto de as pessoas se encontrarem destituídas de activos e outros recursos para fazerem face à indigência e vulnerabilidade crónicas.

As abordagens marcadamente assistencialistas, desde a meramente caridosa às mais ambiciosas, não são de todo incompatíveis com a perspectiva de protecção social ampla, esboçada neste texto. Pelo contrário, as acções e programas capazes de evitar o Estado Falhado são por si só indispensáveis e muito úteis. Só quem nunca viveu, ou não espreitou de perto viver, as consequências negativas de uma vida num Estado Falhado, poderá incorrer na insensatez de desvalorizar o significado dos programas de assistência social, implementados pelo Governo Moçambicano, com o massivo patrocínio de agências internacionais e Estados de outros países. Todavia, apreciar o significado de tais contributos assistencialistas não justifica circunscrever-se a protecção social a isso.

Diferentemente da perspectiva assistencialista, neste trabalho defende-se uma perspectiva de protecção social estruturante e empoderadora dos cidadãos, nas suas múltiplas dimensões (políticas, sociais, económicas e culturais). Ao vincular-se a finalidade da protecção social à segurança humana digna, a questão fundamental passa do fórum do urgente e conjuntural (focalizada na mitigação e socorro aos mais necessitados e desfavorecidos), para o domínio do importante e estruturante, em conformidade com os direitos básicos consagrados na Constituição da República.

Compete ao Estado assegurar a devida protecção aos cidadãos, no quadro legal vigente e sabendo que os próprios cidadãos são principais responsáveis pelo seu

sustento, financeiro e técnico. Só através de um compromisso, mutuamente responsável e comprometedor entre Estado e cidadãos, se pode evitar que o Governo e restante máquina administrativa e burocrática não se sirvam do poder político para gerir o bem comum rumo à servidão dos cidadãos.

Na medida em que os mecanismos institucionais contribuam efectivamente para o empoderamento dos cidadãos, o direito à protecção social conferido pelo quadro legal converte-se em poder cidadão. Parafraseando Coetzee (2007: 10), os cidadãos delegam individual e separadamente no Estado o direito de empregar a sua força física, entrando assim no domínio (protecção) da lei, em múltiplos sentidos: do direito ao poder cidadão, ou do direito conferido pelo poder de escolha de oportunidades políticas, profissionais, laborais ou familiares.

Repensar o quadro institucional da protecção social

Dentro de década e meia Moçambique completará meio século de independência política. A contar pelos factos do passado e actuais, afigura-se praticamente inevitável que o Estado Moçambicano continue a conduzir o País para o seu 50.º aniversário de independência, totalmente conformado, para não dizer contente, com a condição falimentar (financeira, administrativa e técnica). Isto só não acontecerá se, no futuro próximo, o Estado investir em transformações relevantes a vários níveis: na base uma economia produtiva, nas instituições políticas e jurídicas, e nas relações directamente relevantes para a operacionalização sistemática da lei e de políticas concretas de protecção social.

Moçambique carece de um sistema de protecção social formal, devidamente harmonizado com as matrizes do tecido de mecanismos de ajuda social, extra-legais ou do direito consuetudinárias. Na sua grande maioria são mecanismos precários, pelo facto de os benefícios que proporcionam não satisfazerem os padrões mínimos de uma segurança humana, efectiva e dignificadora. Apesar disso, se o sector formal não for capaz de se tornar socialmente relevante, pela via da maximização das oportunidades proporcionadas pelas liberdades negativas e minimização dos custos do exercício das liberdades positivas já disponíveis, dificilmente poderá reivindicar suficiente cobertura e abrangência da maioria da população.

Tanto os documentos legais em vigor como o sistema institucional mais geral necessitam de uma análise crítica, profunda e sistemática. Uma análise, à luz da complementaridade existente, entre o que neste trabalho se designa por dimensão ampla e dimensão restrita da protecção social. Até aqui o uso do termo “protecção social”, nos diplomas oficiais principais, recentemente aprovados pelo Governo – Lei 4/2007 e Decreto 53/2007 – ainda não tem servido de fonte de inspiração, para uma visão

consistente com a actual realidade moçambicana. Em particular, as referências aos princípios gerais da protecção social – universalidade, igualdade, solidariedade e descentralização – não passam, por enquanto, de uma cópia grosseira dos princípios aplicados noutras realidades, muito diferentes da realidade moçambicana. Enquanto assim for, tais princípios não passarão de “*wishful thinking*”²⁷ (Francisco e Matter, 2007: 16).

Nem só com dinheiro se fazem mudanças em prol da segurança digna

No actual quadro de protecção social ampla, pouco mais se pode esperar dos mecanismos de protecção social restrita actualmente disponíveis. Os mecanismos formais, muito precários e circunscritos a grupos-alvo específicos, abrangem pequenas minorias de trabalhadores assalariados, de empresas públicas e privadas; grupos vulneráveis e em risco imediato de insegurança pessoal, por carência alimentar, calamidades naturais ou outras situações adversas.

Somente parte das dificuldades e obstáculos ao desenvolvimento económico e humano inclusivo dependem da escassez de recursos financeiros. Outra parte, igualmente significativa, depende de outros mecanismos; envolve percepções, atitudes e práticas dos actores e das instituições da sociedade, com grande impacto transformador, mas não necessariamente dispendiosas, em termos financeiros; outras, ainda, podem custar dinheiro, pelo custo que representam os obstáculos criados por um quadro institucional ou organizacional regressivo da vida produtiva e social.

Enquanto os principais universos económicos, legais e extra-legais, gerarem processos de exclusão e desigualdade social crescente, dificilmente a maioria da população poderá encontrar saída viável da carência e dependência da reprodução precária e de sobrevivência mínima; um sistema gerador de uma espécie de igualitarismo, nivelado pelos mais baixos níveis de condições de vida, em vez dum processo fomentador de equidade assente na diferenciação criadora e produtiva de geração da riqueza.

No domínio extra-legal, envolvendo tanto o informal legítimo como o informal ilegítimo, os cidadãos procuram expandir suas oportunidades de protecção social, por via familiar, comunitária, privada e pessoal. Estes processos ultrapassam as redes locais ou nacionais, expandindo-se além fronteiras, através de inúmeras iniciativas e mecanismos: fluxos migratórios, para trabalhar noutras países e em organizações internacionais; transferências monetárias e exportação de capitais; compra de imóveis e aplicações em produtos financeiros; envio dos filhos para formação escolar em locais de reconhecida competência internacional; criação de seguros de saúde e de vida, poupança, entre outros.

Desconhece-se a dimensão e abrangência dos novos mecanismos de protecção social, individuais e privados, emergentes. A percepção de que apenas uma porção restrita da população, ao nível urbano, se envolve em mecanismos de protecção social novos carece de confirmação empírica. Existem testemunhos de extensiva mobilidade social rural, sobretudo para os países vizinhos. Cidadãos de diferentes estratos sociais e regiões de Moçambique, na falta de oportunidades e facilidades ao nível interno, procuram alternativas inovadoras e possíveis no multiverso do bazar económico moçambicano.

Não está totalmente dependente dos cidadãos mudar a forma do Estado, principalmente nesta fase em que o Estado Moçambicano presta mais contas aos doadores do que à sua própria sociedade. Mas como sublinha o título desta última secção, nem só de dinheiro dependem as principais mudanças a favor de uma segurança humana digna e liberta dos dois medos fundamentais na vida humana.

A questão da protecção social pode ser usada como um importante teste à integridade, seriedade e competência dos actores e líderes que influenciam o rumo e natureza do desenvolvimento económico e humano em Moçambique. Um teste que facilmente pode converter-se em fonte potencial de tensões e conflituosidade entre os principais actores, movidos por diferentes perspectivas de optimismo; desde o optimismo mais beócio possível, passando pelo optimismo conformista e complacente, até ao optimismo realista, crítico e que aspira à excelência.

Num país tão empobrecido como é Moçambique, tem pouco sentido circunscrever-se exageradamente a questão da protecção social a programas dependentes de avultados financiamentos internacionais; ou mecanismos casuais, dispersos, *ad hoc* e imprevisíveis. Mesmo que tais mecanismos possam aliviar, e de facto aliviam de aflições em situações de emergência, eles não dispensam uma abordagem estratégica, de longo prazo.

Nesta perspectiva, será necessário identificar áreas, acções, mecanismos, opções com potencial estruturante e transformador, que não dependem necessária ou principalmente, da mobilização de recursos financeiros, que a própria economia nacional não gera nem é capaz de substituir de forma viável e sustentável. Determinar quais são essas áreas e em que medida poderão viabilizar e tornar mais eficazes as iniciativas de protecção social, tendo em conta a dupla dimensão reconhecida neste trabalho, são, entre outras, duas importantes questões empíricas a pesquisar, no futuro próximo.

Notas

- ¹ Outra questão, similar a esta, tem a ver com a economia moçambicana contemporânea. À semelhança do que acontece com o Estado, se a actual economia de Moçambique não é, em rigor, capitalista ou socialista, de subsistência ou pré-capitalista, liberal ou estatal, o que é? Este debate, iniciado em trabalhos anteriores (Francisco, 2008b, 2009a, 2009b), será retomado e aprofundado em próximas oportunidades.
- ² Na recente “Proposta de Lei de Insolvência e Recuperação dos Empresários Comerciais”, de 10.02.2009, justifica-se a opção pela palavra “insolvência”, alegando que a palavra “falência” está demasiado estigmatizada (Magumbe, 2009: 20).
- ³ Enquanto a investigação académica, assente em métodos apropriados, não substituir a subjectividade e imprecisões típicas do senso comum, parece ser gratuito pedir-se desculpa por se recorrer a artigos jornalísticos, declarações opinativas e literatura de ficção. Na falta de melhor, são estas as fontes que hoje veiculam a mentalidade colectiva moçambicana. A imprensa moçambicana, não obstante suas inúmeras deficiências e limitações, desempenha actualmente relevância e protagonismo crescentes na formação da consciência pública crítica, activa e progressiva. Pode não ser ainda o “quarto poder”, no sentido das democracias mais desenvolvidas. Mas salvaguardadas as devidas diferenças, o mesmo pode ser dito sobre os três outros poderes do actual Estado Moçambicana: Legislativo, Executivo e Judiciário.
- ⁴ O uso e abuso de termos estatísticos, nomeadamente percentagens, fazem parte de um ritual confrangedor nos discursos de auto-elogo de governantes e burocratas do sector público. Dois exemplos recentes: A Ministra do Trabalho, Sr.^a. Helena Taipo, numa entrevista televisiva de 9 de Junho de 2009, regozijou-se pelo que considerou um grande passo no crescimento do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), por ter aumentado de 16 mil contribuintes inscritos, em 2004, para 27 mil, em 2007. “Veja”, comentou a Sra. Taipo sobre os dados, “conseguimos um aumento de 68%. Em menos de dois anos!”, exclamou, enfatizando o que considerou ser um significativo crescimento. Recentemente, o jornal “O País” divulgou uma entrevista da Directora-Geral do INSS, Sra. Rogéria Muianga, por ocasião do 20.^º aniversário da criação deste Instituto. Como manchete, o jornal anuncia: “77% dos pensionistas do INSS já recebem via banco”. Mas 77% de quantos contribuintes? Só no meio da entrevista é que a Directora acaba por dizer que o INSS, após 20 anos de existência, possui 27 443 contribuintes, dos quais 13 952 são activos; 760 978 beneficiários, dos quais 231 156 activos. Confessa existirem “grandes diferenças entre contribuintes inscritos e activos”, admitindo também que os dados recolhidos ao longo dos 20 anos não estão devidamente actualizados. Considera que a desactualização dos dados não perturba a gestão financeira da Instituição, porque pelo menos conhecem os activos. Sobre a cobertura nacional: “O INSS está em 19 distritos e possui mais 33 representações nas sedes distritais. I9 distritos porquê? Porque nós entramos nos distritos que são economicamente activos, portanto não podemos estar em lugares onde não há empresas” (*O País*, 21.09.09, pp. 2-3).

- ⁵ Os modelos modernos de previdência social remontam ao seguro obrigatório, introduzido por Otto von Bismarck (1880s), na Alemanha (Graça, 2005). No século xx muitos modelos, de repartição social ou provisão solidária, emergiram; por exemplo, o sistema britânico, proposto pelo Relatório Beveridge de 1942 (Report on Social Insurance and Allied Services) (http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf); modelos Keynianos e outros, consoante diferentes feições do Estados – Protector, Previdência, Bem-Estar, Liberal (Atkinson, 2001; Graça, 2005; Groppo, 2005; Hozmann,

2009; Nogueira, 2001; Paganetto, 1997; Valério, s.d.; World Bank, 1990, 1999; Wiki-livro, 2009; Wikipedia, 2009a, 2009b, 2009c).

⁶ O referido gráfico foi ainda usado no RNDH 1999, mas já sem qualquer utilidade e consistência analítica. Os RNDH subsequentes não mais voltaram a incluir o referido gráfico, devido à sua opção por um optimismo beócio, em vez do optimismo crítico e realista defendido nos dois primeiros relatórios.

⁷ Na conferência inaugural das Nações Unidas (1945), que aprovou a Carta da ONU, o Secretário de Estado dos EUA afirmou:

A batalha pela paz fundamenta-se em duas frentes. A primeira é a frente da segurança em que a vitória depende da libertação do medo. A segunda frente é económica e social, onde a vitória significa libertação da carência. Só a vitória nas duas frentes pode garantir uma paz duradoura... Nenhuma determinação fixada pela Carta da ONU poderá garantir que o Conselho de Segurança livre o mundo da guerra, enquanto os homens e mulheres não desfrutarem de segurança nas suas residências e locais de trabalho (citado por Gordon & Spicker, 1999: 119).

⁸ Sobre os dois conceitos de Berlin existe uma vasta literatura, a favor e contra; ver por exemplo, debate sobre sua aplicação aos índices de liberdade económica do Fraser Institute e da Heritage Foundation (Hall et al., 2007; <http://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative>).

⁹ Assimilação era o reconhecimento oficial da entrada de uma pessoa de raça negra na “comunidade lusíada”. Para se habilitar a este estatuto tinha que satisfazer as seguintes condições: 1) Saber ler, escrever e falar português correntemente; 2) Ter meios suficientes para sustentar a família; 3) Ter bom comportamento; 4) Ter a necessária educação e hábitos individuais e sociais de modo a poder viver sob a lei pública e privada de Portugal; 5) Fazer um requerimento à autoridade administrativa da área, que o levaria ao governador do distrito para ser aprovado. Segundo o Censo de 1955, existiam 5,6 milhões de pessoas classificadas como “não-civilizadas” e 4,554 “negros civilizados” ou assimilados (Mondlane, 1977: 46; Souto, 2007: 101).

¹⁰ “A questão da cidadania foi tratada em 1961 quando, a 6 de Setembro, se aboliu o Estatuto dos Indígenas, e todos os habitantes nativos de Moçambique, Angola e Guiné foram declarados cidadãos portugueses de pleno direito. Foi todavia uma característica do regime de Salazar que governar no papel tem poucas semelhanças com governo de facto: este caso não fugiu à regra... O próprio Salazar disse: ‘É necessário um século para fazer um cidadão’” (Mondlane, 1977: 38, 46).

¹¹ Em 1983, a Lei n.º 5/83 de 31 de Março deliberou sobre a pena de chicotada, para crimes declarados contra a segurança do povo e do Estado Popular; candonga em todas as suas formas; assalto à mão armada pertença a organização, quadrilha ou bando de malfeiteiros; roubo; estupro e violação de menores. Ver “As chicotadas que dividiram e aterrorizaram Moçambique”, <http://foreverpemba.blogspot.com/2006/07/as-chicotadas-que-dividiram-e.html>. A literatura de ficção regista este facto, com maior ou menos realismo; e.g. Freitas (2003: 269); White (2002: 39), Saúte (2000: 51); “... pela primeira vez eu ouvi a palavra *chamboco*. *Chamboco* é o chicote com que as pessoas eram chicoteadas. ‘Leva tantos chambocos...’”. Quando uma das mulheres se recusou a responder, ele disse aos polícias: ‘Dêem trinta chambocadas a essa mulher.’ Isso chocou-me” (Ba ka Khosa, in Laban, 1998: 1051-1052).

¹² Do latim “fallere”; do sânscrito *sphal* e do grego *sphallein*, faltar, enganar (*banckrupcy* em inglês); insolvência faléncia #Quebra = Bancarrota. O termo falência, usado aqui, inspira-se no conceito de falência financeira (Rico, 2001: 113).

¹³ Baylis and Steve (2005: 561, 772) definem Estado Falhado como o Estado dominado pela guerra civil e desordem social, incapacitado de assistir aos seus cidadãos sem o apoio substancial externo e onde a influência do governo dentro das fronteiras territoriais do País é fraca. Os cidadãos encontram-se numa situação de natureza *quase-estado*.

¹⁴ Será a “cartografia da Nação da Frelimo” (Mallinda, 2001: 24) idêntica à cartografia do “Futuro Cidadão” imaginado por Craveirinha? A contar pelas disfunções entre as visões da nação política e literária, não parece. Em contraste com o que acontece com as datas celebrativas das principais cidades e vilas moçambicanas, nascidas no período colonial, a data do nascimento de Moçambique (28 de Maio de 1891, segundo Newitt, 1997: 381) continua a ser ignorada pelo Estado Soberano. Todos os anos a Cidade de Maputo, anteriormente chamada Lourenço Marques, celebra o seu nascimento como cidade, nascida no longínquo dia 10.11.1887, por via de um Decreto (Régio) do Rei de Portugal. Por essa razão, a Capital de Moçambique celebrará o seu 122.º aniversário, no próximo dia 10 de Novembro. Ironicamente, Capital de “... um Moçambique que ainda não era Moçambique”, como até Mia Couto (2005: 86) afirma. Desconhece-se como é que as novas gerações estão a digerir a confusão existente entre historiografia e mitologia. Pelo que parece, muito mal. Um número crescente de estudantes universitários termina seus cursos convencidos que Moçambique nasceu em 1975, como se a definição do território moçambicano tivesse surgido com a independência, ou derivasse do acaso. Ao confundir-se o nascimento do Estado Soberano com o nascimento de Moçambique, um dos elementos fundamentais do Estado-nação, desvalorizam-se 84 anos na vida e história da sociedade moçambicana, com múltiplos, sonhos, desventuras e pesadelos. Felizmente, para além dos registos dos historiadores (e.g. Newitt, 1997; Pélissier, 2000), existem excepções literárias à deturpação do imaginário histórico colectivo remoto, dignas de referência: “Repensar a soberania arriscando mais democracia” (Macamo, 2006b: 51-58); “Café com pernas”, de Costa (2008: 63-65); o poema de Craveirinha (2008: 63), “Neo-moçambicano”.

¹⁵ Sáute, em “Os Narradores da Sobrevivência:

“Os anos oitenta foram anos dramáticos. Foi o tempo em que experimentámos a miséria mais abjecta em termos materiais. Onde os homens despojaram-se da sua humanidade e vestiram a bestialidade oculta da sua personalidade. Foram os anos da morte, da violência das armas que em humanas mãos serviram para destroçar os mais belos projectos igualmente humanos que havia entre nós e reduzir o homem moçambicano à condição de coisa nenhuma.

Os anos do repolho e do carapau. Também os anos das bilhas. Das madrugadas em que partilhávamos a esperança de encontrar ao fim de horas intermináveis um quilo de arroz, outro de feijão, alguma carne vinda do Botswana” (Sáute, 2000: 141).

¹⁶ Estes dois gráficos foram elaborados em momentos diferentes, tendo sido ligeiramente actualizados para serem incluídos neste artigo. As bases de dados estatísticas de cada gráfico são diferentes (Heston, et al., 2002, Madison, 2006), mas ambas são internacionalmente reconhecidas entre as mais credíveis, em termos metodológicos e técnicos.

¹⁷ O nível mais baixo na involução económica varia entre as séries estatísticas, por razões metodológicas. A série da PWT6.1 (Heston et al., 2002) apresenta os anos 1985-86 (\$776-\$748) como os mais baixos. De igual modo, também a série de Maddison (2006) apresenta os mesmos anos 1985-86 (\$920-\$928), como os mais baixos.

¹⁸ Recentemente, o autor deste artigo ilustrou a fraqueza da recuperação da produção e das exportações em Moçambique, na última década, debatendo a seguinte questão: “Em quanto tempo os outros países produzem o que Moçambique produz num ano?”. Recorrendo aos dados do Banco Mundial e do UNDP (2007), os seguintes resultados mostram como Moçambique aumentou, sem dúvida, a sua produção, entre 1996 e 2006, mas a ritmos muito lentos. Ritmos, difíceis de perceber, quando a referência de progresso são as taxas médias de crescimento do PIB anuais, oficialmente divulgadas. Em 1996, a África do Sul produzia em quatro dias o que Moçambique produzia num ano; em 2006, aquele país vizinho precisava de oito dias, para produzir tanto como Moçambique. Ou seja, em dez anos, Moçambique ganhou quatro dias de competitividade, relativamente à África do Sul. Comparando com o Botswana, com uma população do tamanho do Grande Maputo (1,8 milhões de habitantes), os resultados corroboram a tendência positiva do crescimento. Em 1996, Botswana produzia e exportava em cinco meses o que Moçambique produzia e exportava num ano inteiro. Já em 2006, Botswana precisou de nove meses; ou seja, quatro meses mais. Os demais exemplos apresentados no debate corroboram estas tendências.

¹⁹ Uma década depois da independência de 1980, o Zimbabwe escolheu o caminho do Estado Falhado. O Presidente Robert Mugabe investiu afincadamente no escangalhamento da economia e do Estado que herdou de Ian Smith. Mbeki (2009), no livro *Architects of Poverty*, dedica o Capítulo 4 ao tema: “The Making of a Failed African State” (“A Criação de um Estado Falhado Africano”). Mbeki usa o termo “Estado Falhado” no sentido comum, sem preocupação de o definir com a precisão do IEF do FFP. Para Mbeki, a tragédia do Zimbabwe é particularmente devastadora e chocante, por ser inteiramente previsível, depois dos exemplos da Argélia e Quénia. Por isso, Mbeki (2009: 111) interroga-se: “Os próximos serão a Namíbia e África do Sul?”

²⁰ No IEF 2009, os seis países de 38 na lista de Estados Falhados são Somália, Zimbabwe, Sudão, Chade, Congo Democrático, Iraque e Afeganistão. (<http://futureatrisk.blogspot.com/2008/05/insegurança-alimentar-e-os-estados.html>).

²¹ O recente relatório do MARP (2009), não obstante a preocupação dos seus autores em alinharem com um optimismo politicamente correcto mais vulgar, acaba por deixar transparente um certo reconhecimento de que a paz social e a segurança pública permanecem seriamente frágeis, ou mesmo em risco de resvalar para direcções perigosas e nada positivas.

²² Situação similar surgiu recentemente com a crise financeira internacional, nas economias mais ricas do mundo, a começar pelos Estados Unidos da América (Soros, 2008). A crise financeira na Islândia, em 2008, conduziu ao colapso de três dos principais bancos, forçando o Governo Islandês a nacionalizá-los, para evitar o colapso financeiro do País. Subitamente, a Islândia passou de uma Economia de sucesso a um Estado à beira da falência. O Governo da Islândia chegou a declarar falência, reconhecendo incapacidade de honrar suas dívidas externas; suspendeu o pagamento de 750 milhões de dólares de amortização por um empréstimo, contraído por um dos bancos nacionalizados; acabou por recorrer ao FMI para que ajudasse a evitar o colapso económico do país. Comparativamente ao tamanho da economia nacional, este caso da Islândia é dos mais espectaculares na história económica mundial (“The 2008–2009 Icelandic financial crisis”, http://en.wikipedia.org/wiki/2008%E2%80%932009_Icelandic_financial_crisis).

²³ Segundo o conselheiro de Kofi Annan, Jeffrey Sachs, PARPA II é uma “rendição à pobreza”, *O País*, 30.07.2006, p. 2.

²⁴ A mais recente missão do FMI concluiu, segundo o Chefe da Missão, Johannes Mueller (2009): “A economia moçambicana demonstrou alguma resistência à crise económica

global...”. Mas tal resistência deveu-se a quê? Aos dois factores identificados pelo Sr. Mueller: “A forte base económica de Moçambique e uma combinação de políticas macroeconómicas prudentes ao longo da última década...”? E que papel jogou o pacote adicional, de US\$ 176 milhões, que o FMI (2009) adiantou em Junho, “... para ajudar o país a amortecer o impacto da desaceleração económica mundial.”? Ou, então, muitas outras possíveis razões, mais ou menos óbvias, para que a crise internacional passe por cima (ou ao lado) da economia moçambicana; razões consideradas marginais no quadro económico do FMI, focalizado no que Francisco (2009b) considera ser a “ponta do iceberg” (e.g. PIB). Do modelo convencional do FMI pouco se pode saber sobre a dimensão do iceberg propriamente dito, composto por múltiplos universos económicos: auto-consumo, mercado ilegal, mercado informal, economia de subsistência, produção *prosumer*. Mas é possível, sem dúvida, especular (Francisco, 2009a).

²⁵ Mário Murteira, 2008, <http://group.xiconhoca.com/2008/12/31/um-mocambique-com-futuro-mario-murteira/>. As reservas dos investidores estrangeiros, quanto a investimento em Moçambique, traduzem-se nos modestos valores do seu investimento efectivo. Isto porque os investidores internacionais prestam mais atenção aos indicadores impessoais e independentes, sobre o ambiente de negócios, do que a discursos de circunstância, mais ou menos diplomáticos, complacentes ou paternalistas. Prestam atenção a fontes sobre o ambiente de negócios e político, tais como: the Economist Intelligence Unit; Doing Business (Banco Mundial); Competitividade Global do World Economic Forum; Transparéncia Internacional (em 2008 Moçambique baixou de 111.º para 126.º, http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index); no Índice de Liberdade Económica de 2009, Moçambique ocupou a 113.º (entre 179 países) – 55,7% (“maioritariamente controlado”), abaixo da média mundial (59,5%) e 16.º posição entre 46 países d’África Subsariana (Heritage Foundation, 2009, <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>).

²⁶ Quanto aos Programas Subsídio de Alimentos (PSA) e benefício Social pelo Trabalhao (PBST), segundo Cunamizana (2009: 27-28) 97 mil em 2007 e 120 mil em 2008 beneficiaram destes programas; ou seja, uma cobertura de 0,5% em 2007 e 0,6 % em 2008 da população moçambicana. Os benefícios envolveram entre \$ 3 e \$ 5 dólares americanos por mês, dependendo do tamanho do agregado familiar.

²⁷ Termo anglo-saxónico, sem uma palavra correspondente em português; significa o tipo de pensamento que interpreta os factos, relatórios, acontecimentos e percepções de acordo com o que gostaria que fosse ou acontecesse, em vez do que realmente são na realidade.

Referências

- ABRAHAMSSON, Hans e ANDERS, Nilsson. 1994. *Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo: Padrigu-CEEI-ISRI.
- ABRAHAMSSON, Hans e ANDERS, Nilsson. 1997. "The Washington Consensus" e *Moçambique: A importância de questionar o modo de pensar ocidental sobre o processo de desenvolvimento no continente africano*. Maputo: Padrigu-CEEI-ISRI.
- ABRAHAMSSON, Hans. 2001. *Aproveitando a Oportunidade: espaço de manobra numa ordem mundial em transformação – o caso de Moçambique*. Maputo: Padrigu-CEEI-ISRI.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON and James ROBINSON. 2001. "An African Success Story: Botswana". <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON and James ROBINSON. 2003. "Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune". <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON and James ROBINSON. 2004. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". <http://econ-www.mit.edu/faculty/>.
- ADAM, Yussuf. 2005. *Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: Trajectória de Moçambique pós-colonial (1975-1990)*. Maputo: Promédia.
- ADAMODJY, Bahassan. 2001. *Milandos de Um Sonho*. Lisboa: Queizal Editores.
- ALMEIDA, António de. 1964. "Os estados antigos dos nativos de Moçambique (sul do rio Save) quanto à liberdade", in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 97-119.
- ATKINSON, A.B. 2001. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Munich Lectures in Economics. Cambridge: The MIT Press.
- BA KA KHOSA, Ungulani. 1987. *Ualalapi* (contos). Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.
- BAYLIS, John e STEVE Smith. 2005. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 3.ª Edição. Oxford: Oxford University Press.

- BERLIN, Isaiah. 1969. "Two Concepts of Liberty", in *I. Berlin. Four Essays on Liberty*, <http://www.sdx.js.cn/web/yanjiusheng/yjs/ebook/zhexue/FourEssaysOnLiberty/FourEssaysOnLiberty.html>.
- BRUCE, John W. 2007. "Land Use Rights for Commercial Activities in Mozambique", Nathan Associates Inc., United States Agency for International Development (USAID), http://www.mozlegal.com/corporate/legislation_portal/land_legislation.
- CAHEN, Michael. 2009. "Só a paz não chega", <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/pt/paz.htm> (acedido 24.06.2009)
- CALDEIRA, José Manuel e ASSMA Nordine. 2006. "A Transmissibilidade do Direito de Uso e Aproveitamento da terra – DUAT", in *SAL & Caldeira Newsletter* n.º 16. Maputo: SAL & Caldeira – Advogados e Consultores, pp. 1-2.
- CAMBAZA, Virgílio. 2009. "A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira". *Ideias* 14, Maputo 4 de Junho de 2009.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 1994. *Moçambique: Perspectivas Económicas*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 1999. *FMI, ESAF e Desenvolvimento: Reflexões Críticas* (mimeo), http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. 2008. "Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View", *Working Paper* n.º 01/2008, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>.
- CLEMENS, Michael A. 2009. "Thesis of a rigid revivalist", *Book Reviews*, Dambisa Moyo. *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa*, International Monetary Fund's Web Site, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/09/books.htm#book1> (acedido a 28.09.2009).
- COETZEE, J.M. 2007. *Diário de Um Mau Ano*. Alfragide: Dom Quixote.
- COISSORÓ, Narana. 1965. "O regime das terras em Moçambique", in *Moçambique: Curso de Extensão Universitária, Ano Lectivo de 1964-1965*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Ultramarina, pp. 367-435.
- COSTA, Daniel da. 2003. *Xingondo* (crónicas). Maputo: Ndjira Lda.
- COSTA, Daniel da. 2008. *Flauta do Oriente* (crónicas). Maputo: Ndjira Lda.
- COUTO, Mia. 2003. *O País do Queixa Andar*. Maputo: Ndjira, Lda.
- COUTO, Mia. 2005. *Pensatemplos*. Textos de Opinião. Maputo: Ndjira, Lda.

COUTO, Mia. 2009. *E se Obama Fosse Africano? E Outras Interinvenções*. Maputo: Editorial Ndjira.

CRAVEIRINHA, José. 1980. *Xigubo*. Maputo: Instituto Nacional do Livro e do Disco.

CRAVEIRINHA, José. 2008. “Neo-moçambicano”, in *Não Matem a Cultura, Não Matem o Craveirinha*. Naguib. Maputo: Museu Nacional de Arte.

CUNAMIZANA, Imarciana Gorett. 2009. *Impacto de Esquemas de Protecção Social Básica na Redução da Pobreza Absoluta – Custo e Benefícios. O Caso do Programa Subsídio de Alimentos e Benefício Social pelo Trabalho*. Trabalho de fim do curso. Curso de Mestrado em População e Desenvolvimento. Faculdade de Letras e Ciências Sociais. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (não publicada).

DAVA, Gabriel, Jan Low e Crisitina MATUSSE. 1998. “Mecanismos de Ajuda Mútua e Redes Informais de Protecção Social: Estudo de Caso das Províncias de Gaza e Nampula e a Cidade de Maputo”, in *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Primeira Avaliação Nacional (1996-97)*, Ministério do Plano e Finanças, Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI) e Faculdade de Agronomia da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.

DEVEREUX, Stephen and Tachel SABATES-WHEELER. 2004. “Transformative social protection”. *IDS Working Paper* 232. Institute of Development Studies. <http://www.google.pt/search?hl=pt-PT&q=Transformative+social+protection&btnG=Pesquisar&meta=> (acedido 03.08.2009).

DEVEREUX, Stephen. 2006. *Social Protection Mechanisms in Southern Africa. Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP)*. http://www.wahenga.net/uploads/documents/reports/Social_protection_in_Southern_Africa.pdf (acedido 03.07.2009).

Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) e Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI). 2004. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)*. Ministério do Plano e Finanças (MPD) e Universidade de Purdue. Maputo: Ministério do Plano e Finanças.

EASTERLY, William. 2002. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: The MIT Press.

Direcção Nacional do Tesouro (DNT). 2008. *Relatório Anual Sobre a Dívida Pública 2007*. Maputo: Ministério das Finanças.

EHRENPREIS, Dag (ed.). 2006. *Social Protection: the role of cash transfers. Poverty in Focus, International Poverty Centre*. Brazil: United Nations development Programme.

FAO (Food and Agriculture Organization). 2006. FaoStat. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://faostat.fao.org>.

FELICIANO, José Fialho, Carlos Manuel LOPES e Cristina Udelmann RODRIGUES. 2008. *Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP*. São João do Estoril: Principia.

FISZBEIN, Ariel and Norbert SCHADY (eds.). 2009. *Condisional Cash Transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C.: World Bank.

FMI (Fundo Monetário Internacional). 2009. “Conselho de Administração do FMI Aprova Acordo de US\$ 176 Milhões com Moçambique ao Abrigo da Facilidade de Protecção contra Choques Exógenos (ESF) e Conclui Quarta Avaliação do Instrumento de Apoio à Política Económica”. Comunicado de Imprensa n.º 09/247, 30 de Junho de 2009, <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/sec/pr/2009/pr09247p.pdf>. (acedido a 004.10.2009).

Foreign Policy. 2009. “FAQ & Methodology – How the Failed States Index is Made”. *The Failed States Index 2009*. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_faq_methodology. (Acedido 03.08.2009).

FRANCISCO, António A. da Silva e Konrad MATTER. 2007. *Poverty Observatory in Mozambique – Final report*, <http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf> (acedido 16.08.2009).

FRANCISCO, António A. da Silva e Margarida PAULO. 2006. *Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: a dimensão oculta da informalidade em Moçambique*, Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento José Negrão, Maputo, http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf.

FRANCISCO, António A. da Silva, Francisco FERNANDES, Susana TOSCANO e José SULEMANE. 2005. *Diagnóstico, Visão Estratégica e Programa de Acção. Política Salarial da Administração Pública de Moçambique: Estratégia Global da Reforma 2006-2015*. Documento Preparado para a UTRESP, Maputo Setembro 2005 (não publicado).

FRANCISCO, António A. da Silva. 2002. “Evolução da Economia de Moçambique da Colónia à Transição para a Economia de Mercado”, in *Economia Moçambicana Contemporânea*, Cássio Rolim, António S. Francisco, Bruce Bolnick e Per-Ake Andersson (organizadores). Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças, pp. 15-43.

- FRANCISCO, António A. da Silva. 2003. “Reestruturação Económica e Desenvolvimento”, in *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (eds). 2 vols. Porto: Edições Afrontamento, pp.141-178.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2005. “A Economia Política do Orçamento em Moçambique”, in *Africa Review of Books*, Special Issue, Dezembro 2005, pp. 13-14.
- FRANCISCO, António A .da Silva. 2007a. “Revolução Verde em Moçambique: Será Possível, Provável ou Viável no Contexto das Estratégias Actualmente Dominantes”. Artigo para a Conferência sobre o Desenvolvimento Agrário: Estratégia de desenvolvimento Agrário no Contexto da Revolução Verde – Oportunidades para o Empowerment das Comunidades Rurais em Moçambique, Maputo 17-18 de Agosto, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), http://www.iese.ac.mz/lib/af/pub/AAS1F_2007_Revolucao_Verde_em_Mocambique_revisto03.12.2008.pdf.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2007c. “Moçambique no 1.º Quarto do Século xxi: Projecções e Cenários Possíveis do Crescimento e Desenvolvimento Económico em Moçambique 2000-2025.” Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 19 de Setembro de 2007, Maputo, http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=8.
- FRANCISCO, António A. da Silva. 2008a. Apresentação do livro *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*, de António S. Quive. Maputo, http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf.
- FRANCISCO, António. 2008b. “Bazarconomia de Moçambique: Economia de Sofala e Desafios”. Seminário sobre a Economia de Sofala, de 23 e 24 de Setembro 2008 na Universidade Jean Piaget de Moçambique, Beira (Inhamízia). http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia_Moz_Sofala.pdf.
- FRANCISCO, António. 2008c. “Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando?”. *Ideias* 6, Maputo 2 de Dezembro de 2008.
- FRANCISCO, António. 2009a. “Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique na Primeira Década do Século XXI: Venenos do passado, remédios do presente, futuro envenenado?” http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Artigo%20sobre%20Protecção%20Social_AFrancisco.pdf.

- FRANCISCO, António. 2009b. "Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique". *Ideias* 15, Maputo 9 de Junho 2009, http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf.
- FREITAS, Ascêncio de. 2003. *A Paz Enfurecida* – romance. Lisboa: Editorial Caminho.
- GEFFRAY, Christian. 2002. *Nem Pai, Nem Mãe – Crítica do parentesco: o caso macua*. Lisboa: Ndjira.
- GINJA, Vitória da Conceição e Ian McDONALD. 1995. *Avaliação da Rede de Protecção Social em Moçambique*. Documento de Apoio para a "Estratégia de Redução da Pobreza em Moçambique", Preparado pela Unidade de Alívio à Pobreza, Ministério do Plano e Finanças.
- GORDON, David and Paul SPICKER. 1999. *The International Glossary on Poverty*. London: Zed Books.
- GORJÃO, Paulo e André MONTEIRO. 2008. "Timor-Leste: Estado falhado ou com carências?", in *Iprisverbis* N.º 6 Maio. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais (IPRIS) (acedido 16.08.2009).
- GRAÇA, Luís. 2005. *O desenvolvimento embrionário de sistemas de protecção social [The origins of Welfare State]* (a), <http://www.ensp.unl.pt/lgraca/textos181.html> (acedido em 31.07.2009).
- GROOPPO, Luís António. 2005. "Das Origens ao Colapso do Estado de Bem-estar: uma Recapitulação Desmistificadora." Revista *HISTEDBR On-line Artigo*, Campinas, n.º 20, p. 68-75, Dez. 2005. http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art07_20.pdf (acedido 31.07.2009).
- HALL, Josua C., Robert A. LAWSON and Will LUTHER. 2007. *Economic Freedom in Negative Liberty: A Comment on Legum (2007) and Stanford (2007)*.
- HAMELA, Hipólito. 2003. *Moçambique: Economia de Mercado ou Socialismo do Capital?* Maputo: Ndjira.
- HANLON, Joseph e Teresa SMART. 2008. *Há Mais Bicicletas, Mas Há Desenvolvimento?* Maputo: CIEDIMA – Central Impressora e Editora de Maputo, SARL.
- HANLON, Joseph. 1997. *Paz Sem Benefício: Como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Maputo: Colecção Nossa Chão.
- HAYEK, Friedrich A. 1976. *The Road to Serfdom*. Chicago: Phoenix Books.
- Heritage Foundation. 2009. "Mozambique", in *2009 Index of Economic Freedom*. <http://www.heritage.org/Index/Country/Mozambique> (acedido 16.08.2009).

- HESTON, Alan, Robert Summers and Bettina Aten. 2002. "Penn World Table Version 6.1". Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002, http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (acedido 22.05.2007).
- HODGES, Tony e Roberto TIBANA. 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Lisboa Principia.
- HOLZMANN, Robert (ed.). 2009. *Social Protection and Labor at the World Bank, 2000-2008*. Washington, D.C.: The World Bank.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2002. *Censo Agro-Pecuário 1999-2000: Resultados Definitivos*. Maputo: INE.
- JARDIM, Jorge. 1976. *Moçambique Terra Queimada*. Lisboa: Editorial Intervenção.
- KATJOMUISE, Kavazeua, Patrick N. OSAKWE, Abebe SHIMELES e Sher VERICK. 2007. *The Monterrey Consensus and Development in Africa: Progress, Challenges and Way Forward*. Addis Ababa: UN Economic Commission for Africa, http://www.sarpn.org.za/documents/d0002862/Monterrey_Consensus_UNECA_Aug2007.pdf (acedido a 28.09.2009).
- KIRAGU, Kithinji and Rwekaza MUKANDALA. 2005. *Politics and Tactics in Public Sector Reforms: The Dynamics of Public Service Pay in Africa*. Dar es Salaam: Dar es Salaam University Press Ltd.
- LABAN, Michel. 1998. *Moçambique: Encontro com Escritores – Ungulani Ba Ka Khosa*. Vol. III. Porto: Fundação Eng. António de Almeida, pp. 1040-1080.
- LESTHAEGUE, Ron J. (Ed.). 1989. *Reproduction and Social Organization in Sub-Saharan Africa*. California: University of California Press.
- LIMA, Newton de Oliveira. 2009. *O conceito de liberdade na filosofia constitucional de Robert Alexy como garantia do direito político à mesma*, <http://jusvi.com/artigos/39905> (acedido 03.08.09).
- MABOTA, Anabela. 2005. *Mozambique: social protection bibliography*. Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP). http://www.wahenga.net/uploads/documents/nationalsp/Mozambique_social_protection_bibliography.pdf, (acedido 29.09.2009).
- MACAMO, Elísio. 2006a. *Um País Cheio de Soluções*. Maputo: Edições Meianoite.
- MACAMO, Elísio. 2006b. *Trepar o País pelos Ramos*. Maputo: Ndjira.
- MACAMO, Elísio. 2008. *Planície Sem Fim*. Maputo: Ndjira.
- MADDISON, Augus. 2006. *The World Economy*: Volume 1: "Millennial Perspective" e Volume 2: "Historical Statistics". Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing.

- MAGUMBE, Jaime. 2009. "Proposta de Lei de Insolvência e Recuperação dos Empreários Comerciais", in *O País*, 22 de Julho de 2009, pp. 20-21.
- MALLINDA, Daniel Augusto. 2001. *Cartografias da Nação Literária Moçambicana: Contos e Lendas*, de Carneiro Gonçalves. Maputo: PROMédia.
- MANOEL, Álvaro, Teresa DABÁN, Hervé JOLY e María MÉNDEZ. 2005. *Republic of Mozambique – Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington: International Monetary Fund.
- MARP (Mecanismo Africano de Revisão de Pares). 2009. Relatório de Auto-avaliação do País – Tomo I e II. <http://www.marp.org.mz>. (acedido 05.08.2009).
- MBEKI, Moeletsi. 2009. *Architects of Poverty: Why African Capitalism Needs Changing*. Johannesburg: Picador Africa.
- Moçambique. 1975. Constituição de 25 de Junho de 1975. *BR* n.º 1, I Série, 25 de Junho de 1975, pág. 1-6.
- Moçambique. 1987. Primeiro e Segundo Suplementos do *Boletim da República* (I Série, n.º 4, de 30 de Janeiro de 1987). Maputo: República Popular de Moçambique.
- Moçambique. 1990. "Constituição de 02 de Novembro de 1990". *BR* n.º 48, I Série, 3.º Supl. de 29 de Novembro de 1990, pág. sn a id.
- Moçambique. 2004. "Constituição de 16 de Novembro de 2004". *BR* n.º 51, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, pág. 543 a 573. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>.
- Moçambique. 2007a. "Decreto n.º 53/2007, de 3 de Dezembro – Regulamento da Segurança Social Obrigatória". *BR* n.º 48, I Série, de 3 de Dezembro de 2007, pág. 7-22.
- Moçambique. 2007b. "Lei 4/2007, de 7 de Fevereiro", Edição electrónica, Pandora Box 2007, pp. 75-81.
- MONDLANE, Eduardo. 1977. *Lutar por Moçambique*. 3.ª Edição. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- MOSCA, João. 2005. *Economia de Moçambique: Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MOYO, Dambisa. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux, New York, 2009.
- MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento). 2007. *Estratégia de Desenvolvimento Rural*. Aprovada pelo Conselho de Ministros em 11 de Setembro de 2007, <http://www.ruralmoc.gov.mz/EDR.htm>.

- MUELLER, Joannes. 2009. "Declaração na Conclusão de uma Missão do Corpo Técnico do FMI (Fundo Monetário Internacional) a Moçambique", Comunicado de Imprensa n.º 09/328(P), 25 de Setembro de 2009, <http://www.imf.org/external/portuguese/np/sec/pr/2009/pr09328p.pdf> (acedido a 004.10.2009)
- NEWITT, Malyn. 1997. *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- NOGUEIRA, Vera M. R. 2001. "Estado de Bem-estar Social: Origens e Desenvolvimentos". Revista *Katálysis* 5, Jul/Dez 2001, pp. 89-103, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2928221> (acedido 3.08.2009).
- O'DRISCOLL, Gerald P., Holmes, Kim R. e O'GRADY, Mary Anastasia. 2004. *2004 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage Foundation.
- OSMAN, Magid. 2003. "Desenvolvimento Económico, Economia de Mercado e as Instituições – Papel do Estado". *O Economista* 3 (Janeiro): 11-35.
- PAGANETTO, Luigi (Ed.). 1997. *Social Protection and Single European Market – The evolution of the social security systems and free circulation: problems and perspectives*. Rome: CEIS tor vergata.
- PAP (Programme Aids Partnership). 2009. *Financial Contribution*, PAP's Web Page, http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm (acedido 4.10.2009).
- PAVIA, José Francisco. 2000. *Economia e Política: Moçambique e as Instituições de Bretton Woods*. Lisboa: Veja.
- PÉLISSIER, René. 2000. *História de Moçambique: formação e oposição 1854-1918*. Lisboa: Editorial Estampa.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1989. Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998, Moçambique: Paz e crescimento – oportunidades para o desenvolvimento humano. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1999. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1999, Moçambique – Crescimento económico e desenvolvimento humano: progresso, obstáculos e desafios*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Presidência do Conselho. 1973. Projecto do IV Plano de Fomento. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- QUIVE, Samuel António. 2007. *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*. Maputo: DIEMA.

- QUIVE, Samuel e Gonçalvez PATRÍCIO. 2005. *Sistemas Informais de Segurança social em Desenvolvimento*. Maputo: Fundação Friedrich Ebert.
- RECAMA, Dionísio Calisto. 2008. *Segurança Social do INSS – Desafios para Integração do Sector Informal*. Trabalho de fim do curso. Curso de Mestrado em População e Desenvolvimento. Faculdade de Letras e Ciências Sociais. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (não publicada).
- REZENDE, Flávio da Cunha. 2008. “Visões ‘rivais’ sobre mudança estrutural e protecção social”. *Nova Economia*, 18 (1), Belo Horizonte 2008. <http://www.scielo.br/pdf/neco/v18n1/02.pdf> (acedido 3.08.2009).
- RHVP (Regional Hunger and Vulnerability Programme). 2007. *Mozambique: National inventory of social protection policies, institutions and frameworks*, http://www.wahenga.net/uploads/documents/nationalsp/Mozambique_SP_PIF_Jan2007.pdf (acedido 29.09.2009).
- RICO, José Ramón Cano. 2001. *Dicionário da Bolsa e do Investidor Financeiro*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- ROCHA, Aurélio. 2002. *Associativismo e Nativismo em Moçambique: Contribuição para o Estudo das Origens do Nacionalismo Moçambicano (1990-1940)*. Maputo: Promédia.
- ROLL, Richard e John TALBOTT. 2001. *Why Many Developing Countries Just Aren't*. <http://www.cipe.org/programs/roundtables/webevents/pdf/talbot.pdf> (acedido a 004.10.2009).
- ROTBERG, Robert. 2009. *Disorder in the Ranks – A different take on just what makes a “failing” state*. The Failed State Index 2009. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_disorder_in_the_ranks (acedido 12.08.2009)
- SACHS, Jeffrey. 2005. *O Fim da Pobreza: como consegui-lo na nossa geração*. Cruz Quebrada: Casa das letras.
- Sal&Caldeira. 2006. “Omissões e Sobreposições entre Mineiros e Outros Usos da Terra”, in *Sal&Caldeira Newsletter* n.º 9r. Maputo: SAL & Caldeira – Advogados e Consultores, pp. 1-2.
- SAÚTE, Nelson. 2000. *Os Narradores da Sobrevivência*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- SEN, Amartya. 1999. *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.

- SERRA, A. M. de Almeida. 1993. *Moçambique: da Independência à Actualidade, evolução económica e social, 1975-1990*. Colecção Estudos de Desenvolvimento n.º 1, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- SERRA, Carlos (ed.). 2000. *História de Moçambique*. Volume 1. Maputo: Imprensa Universitária.
- SIMÃO, Manuel Nahmbi. 2008. *Economic and Social Integration of Mozambican Migrants in Durban*. Short dissertation submitted in partial fulfillment of the Degree, Master of Social Science, School of Politics, Faculty of Humanities, Development and Social Sciences. Durban: University of KwaZulu-Natal.
- SOROS, George. 2008. *Os Novos Paradigmas para os Mercados Financeiros: a crise de crédito de 2008 e as suas implicações*. Coimbra: Almedina (Ver “Introduction”, in http://www.georgesoros.com/files/Soros_Intro.pdf.)
- SOTO, Hernando de. 2002. *O Mistério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo*. Lisboa: Notícias Editorial.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de e João Carlos TRINDADE (eds). 2003. *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. 2 vols. Porto: Edições Afrontamento.
- SOUTO, Amélia Neves de. 2007. *Caetano e o Ocaso do “Império”: Administração e Guerra Colonial em Moçambique Durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- TAIMO, N.V. and R. WATERHOUSE. 2007. *REBA Case-Study No. 7 of the Food Subsidy Programme of the National Institute for Social Action (INAS)*, Maputo and Inhambane, June 2007, <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/REBACaseStudyPSAOctober07.pdf>. (acedido 29.09.2009).
- The Heritage Foundation. 2008. *Index of Economic Freedom*, <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2007. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2009. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009 – Ultrapassar barreiras: Mobilidade e desenvolvimentos humanos*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

- UNICEF (The United Nations Children's Fund). 2006. *Progress of Children. A Report Card on Nutrition*, 4 May 2006. New York: The United Nations Children's Fund, http://www.unicef.pt/18/Progress_for_Children_-_No._4.pdf.
- VALÁ, Salim Cripton. 2006. *Desenvolvimento Agrário e Papel da Extensão Rural no Chókwè (1950-2000): Conflitos e interesses entre o Estado e os Agricultores?* Maputo: Promédia.
- VALÉRIO, Miguel Ângelo. s.d. *Origem e Desenvolvimento do Estado de Bem-Estar*. <http://home.utad.pt/~mvalerio/0809ps/aula02.pdf> (acedido em 31.07.2009).
- VASCONCELOS, Leite de. 1999. *Pela Boca Morre o Peixe*. Maputo: Minerva Central.
- WATERHOUSE, Rachel and Gil LAURICIANO. 2009. “Social Protection in Mozambique: A new imperative?” Paper presented to the IESE Conference “Poverty Dynamics and Patterns of Accumulation in Mozambique”, Maputo, 22-23 April 2009.
- WATERHOUSE, Rachel. 2007a. *REBA Briefing Paper, Mozambique – Vulnerability*, <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/REBABriefingPaperVulnerabilityJuly%2007.pdf> (acedido 28.09.2009).
- WATERHOUSE, Rachel. 2007b. *The Political and Institutional Context for Social Protection in Mozambique – A Brief Overview*, <http://www.ipc-undp.org/publications/cct/africa/REBABriefingPaperSPPolInstContextJuly07.pdf> (acedido 28.09.2009).
- WHITE, Eduardo. 2002. *As Falas do Escorpião* – Novela. Maputo: Fundação Universitária.
- Wikilivros. 2009. *Estado Moderno*. http://pt.wikibooks.org/wiki/Estado_moderno (acedido 03.08.2009).
- Wikipedia. 2009a. *Estado*. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado>. (acedido a 30.07.2009).
- Wikipedia. 2009b. *Estado de Bem-estar Social*. http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bem-estar_social (acedido a 30.07.2009).
- Wikipedia. 2009c. *Segurança Social*. http://pt.wikipedia.org/wiki/Segurança_Social (acedido 31.07.09).
- World Bank. 1990. *World Development Report 1990*. Washington, D.C: The World Bank.
- World Bank. 1999. *World Development Report 2000/2001*. Washington, D.C: The World Bank.