

# PORQUE MOÇAMBIQUE AINDA NÃO POSSUI UMA PENSÃO UNIVERSAL PARA IDOSOS?

António Francisco e Gustavo Sugahara

## INTRODUÇÃO

Se a pergunta do título é suficientemente indagadora, não deixando o leitor indiferente, a resposta não é menos incisiva. Os estudos que temos vindo a realizar no Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) sobre protecção social sugerem que Moçambique não possui uma pensão universal para idosos, porque os benefícios para aqueles que já são abrangidos, e, sobretudo, para quem está a implementar o actual sistema de segurança social, são maiores do que os custos por não se optar por uma alternativa mais efectiva e inclusiva. Por outras palavras, não há incentivos suficientes para se substituir o actual sistema fundamentalmente selectivo, fragmentado, discriminatório e caritativo, por um sistema universal, muito mais progressivo, inclusivo e potencialmente estruturante de relações intergeracionais geradoras de uma efectiva coesão social (Francisco, 2010a, 2010b, 2013a; Francisco *et al.*, 2011a, 2013a; Francisco & Sugahara, 2014a). Este artigo é uma versão mais extensa e actualizada da apresentação e do debate do tema que decorreu num dos painéis da IV Conferência Internacional do IESE, realizada em Maputo, no dia 28 de Agosto de 2014 (Francisco & Sugahara, 2014b). Posteriormente, no *IDeLAS* n.º 65, de Setembro de 2014, destacámos a parte final da apresentação na referida conferência, em resposta directa à questão enunciada no título (Francisco & Sugahara, 2014c, 2014e).

Sabemos que conferências internacionais com uma agenda demasiado sobrecarregada, como a mais recente do IESE, servem fundamentalmente para promover o debate e partilhar as hipóteses de pesquisa e alguns dos seus resultados. Curiosamente, o que mais se lamentou no painel da conferência não foi tanto a falta de tempo para debate, como sublinhou a moderadora, Dra. Teresinha da Silva, mas a ausência de representantes e de técnicos de entidades públicas, como o Ministério das Finanças e o Ministério da Mulher e da Acção Social, entre outros.

Para os autores deste texto, a referida ausência poderá, no caso específico, ter sido mera coincidência. O que não parece ser coincidência são as sucessivas omissões deste tema nos documentos programáticos e em estudos recentes, elaborados quer pelo governo quer pelos seus principais parceiros internacionais. Não será por acaso, ou por mero desconhecimento, que entidades como

a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial fazem frequentemente vista grossa às pesquisas e às propostas adiantadas pela sociedade civil, relativamente à pertinência, ao potencial e à viabilidade de uma pensão universal para idosos em Moçambique (Duffield, 2013; Francisco *et al.*, 2013a; HelpAge International, 2014a). Tais entidades propõem-se «(...) documentar os elementos-chave da reforma política do sistema de segurança social moçambicano e explorar os argumentos técnicos e financeiros subjacentes às opções políticas do governo» (Cunha *et al.*, 2013: iv).

Na apresentação durante a última Conferência do IESE, em vez de tentarmos convencer os participantes dos méritos e das vantagens de uma pensão universal para idosos, acabámos por centrar a atenção nos possíveis motivos da resistência, para não dizer na recusa do governo e dos seus principais parceiros internacionais, de considerarem a possibilidade da sua implementação. Esta opção implicou a alteração do título do artigo inicialmente proposto para a IV Conferência do IESE, «Reflexão acerca do impacto da implementação de uma pensão universal para idosos em Moçambique».

Tal alteração reflecte uma alteração no foco da análise e justifica-se pelo facto de termos tomado consciência, no decurso do aprofundamento do tema, de que corríamos o risco de pôr o «carro à frente dos bois», passe-se a expressão. Como veremos, a análise dos documentos produzidos mais recentemente, por diversos actores envolvidos no debate sobre a protecção social em Moçambique, deixa claro que a implementação de uma pensão universal não é uma prioridade política e, portanto, sentimos que a proposta de análise de impactos corria o forte risco de ser marginalizada. Estaríamos portanto a falar para nós próprios, sobre algo completamente hipotético e deslocado da «realidade» do País. Por isso, considerámos pertinente e mais adequado aproveitar aquela oportunidade para partilhar e debater a nossa percepção sobre os possíveis motivos de Moçambique não possuir uma pensão universal para idosos. As ausências referidas são, assim, bastante reveladoras do tipo de abertura e interesse por parte das entidades oficiais para debater novas abordagens e potenciais alternativas para a protecção social que emanam da sociedade civil moçambicana. Seguindo a estrutura da apresentação feita na IV Conferência do IESE, este artigo está organizado em três partes. A primeira parte fornece um breve panorama do enquadramento macronacional das principais formas de protecção social em Moçambique, em torno de quatro pilares: (i) Regime demográfico prevalecente; (ii) Regimes económicos e natureza do Estado; (iii) Fragilidades institucionais e cidadania precária; (iv) Modelo formal de protecção social. Esta primeira parte compreende três secções, correspondentes a cada um dos pilares. A primeira e a segunda secções caracterizam o actual regime demográfico e a natureza do Estado moçambicano, respectivamente; uma caracterização importante para se entender a natureza assistencialista dos mecanismos de protecção públicos, tanto do governo como dos seus parceiros internacionais. A terceira secção aborda a importância da fragilidade das instituições políticas e da fraqueza da cidadania para responder a perguntas como porque é que a pensão

universal para idosos não é um tema nos debates eleitorais e, de uma maneira geral, na agenda dos partidos políticos. A quarta secção caracteriza o «actual modelo formal de protecção», decorrente e em conformidade com o regime demográfico e o económico, bem como a natureza do Estado. Destaca-se, em particular, os principais subsistemas correspondentes ao quadro convencional da Lei de Protecção Social (4/2007), aqui designados por *beneficiários forçados, vulneráveis eleitos e remediados independentes*.

A segunda parte centra-se na resposta à questão enunciada no título, desta vez com um enfoque mais micro. Nesta parte procura-se responder directamente à questão central do artigo: Quem beneficia e quem paga o actual sistema formal de segurança e assistência social moçambicano? A terceira parte reúne considerações finais e a conclusão do artigo. Considerações estas centradas na importância da pensão universal para idosos, começando por destacar o facto de em 2014 se terem completado 125 anos desde que Bismarck deu início ao estabelecimento dos mecanismos modernos de segurança social. Por último, a principal conclusão em resposta à questão principal colocada pelo artigo.

## ENQUADRAMENTO MACRO DA PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA

Nos últimos quatro anos, o Grupo de Investigação (GdI) «Pobreza e Protecção Social» (PPS) do IESE tem centrado parte da sua pesquisa na população idosa, com vista a identificar e perceber a sua relevância no contexto das dinâmicas demográficas e socioeconómicas específicas de Moçambique. Falamos de população idosa em vez de envelhecimento, como frequentemente se vê na literatura, porque no estádio em que se encontra a evolução da estrutura demográfica moçambicana não se justifica ainda falar de processo de envelhecimento populacional; pelo menos no sentido observado em países em fases avançadas de transição demográfica e mudança da estrutura populacional. Mas o facto de Moçambique não registar ainda um processo de envelhecimento propriamente dito não significa que grupo etário idoso permaneça estático ou não esteja a aumentar. Tão-pouco significa que o papel da população idosa no quadro geral das relações sociais e intergeracionais seja irrelevante, pelo simples facto de ser proporcionalmente muito pequeno, quando comparada com outros grupos etários (crianças, jovens e adultos).

Quer seja porque a população idosa moçambicana representa um grupo etário minoritário, quer porque as hierarquias com base na idade têm sofrido mudanças significativas quanto ao papel dos cidadãos nas relações de parentesco, de linhagem e sociais (Geffray, 2000; Hugon, 1999: 29), o facto é que explicita ou implicitamente os idosos passaram a ser tratados como parte dos chamados «grupos sociais desamparados» (Comité de Conselheiros, 2013: 124) ou «grupos

vulneráveis» (Cunha *et al.*, 2013; GdM, 2010, 2011).<sup>1</sup> Não admira, pelo menos em parte, que o destaque dado à questão da pensão universal para idosos pareça de certo modo contra-intuitivo ou desproporcionado. Mas, à medida que temos aprofundado a pesquisa e a reflexão sobre a população idosa moçambicana, nós próprios temos passado por um processo de maturação do nosso entendimento sobre a relevância deste tema. Após a conclusão do livro sobre as condições de vida da população idosa moçambicana, publicado no fim de 2013 (Francisco *et al.*, 2013a), deparámos com a necessidade premente de avançar com estudos que possibilitem a este grupo etário o resgate e a reconquista do papel crucial que desempenhou como referência e elemento de coesão da sociedade, ao longo de milhares de anos.

## CARACTERÍSTICAS DO ACTUAL REGIME DEMOGRÁFICO

Cientes da complexidade inerente ao processo de envelhecimento humano e do elevado grau de discricionariedade que incorremos ao utilizar apenas um dado corte etário como determinante exclusivo de inclusão ou exclusão da velhice<sup>2</sup>, considerámos importante também ter esta referência (a idade) para compreender o actual regime demográfico moçambicano.

Seguindo a convenção utilizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE), podemos afirmar que Moçambique possui hoje mais de 1,2 milhões de pessoas com 60 ou mais anos de idade; um efectivo de pessoas idosas que já é o terceiro maior do Sul de África. Além deste facto, vale a pena lembrar que no contexto nacional os agregados familiares com pelo menos um idoso já representam 17% do total.

Outra característica marcante, e decorrente de um estudo publicado por estes autores (Francisco *et al.*, 2013a), é que a população idosa vive pior do que a população em geral: 60% vive na pobreza absoluta (18 meticais/dia), 80% vive com menos de 1,25 dólares americanos (USD) (38 meticais/dia), a medida internacional de pobreza. Por outro lado, Moçambique possui das maiores participações de idosos no mercado laboral; é o segundo maior do mundo. Por outras palavras, o idoso moçambicano não tem outra alternativa senão trabalhar até morrer. Logo, as perguntas que naturalmente decorrem desta pesquisa é que, se viver mais é uma ambição de todos, o que é que nós estamos a fazer desta conquista recente em Moçambique? E o que devemos fazer para que a mesma não se transforme num problema para a sociedade?

Convém adiantar, no âmbito deste enquadramento contextual preliminar, que apesar de estarmos a lidar com um contingente de 1,2 milhões de pessoas, ele representa, de facto, em termos proporcionais, uma parcela relativamente pequena da população total. Em termos concretos,

<sup>1</sup> O novo Presidente da República, Filipe Nyusi, constituiu o seu governo introduzindo mudanças como, por exemplo, a mudança da designação do anterior Ministério da Mulher e da Acção Social para Ministério do Género, Criança e Acção Social.

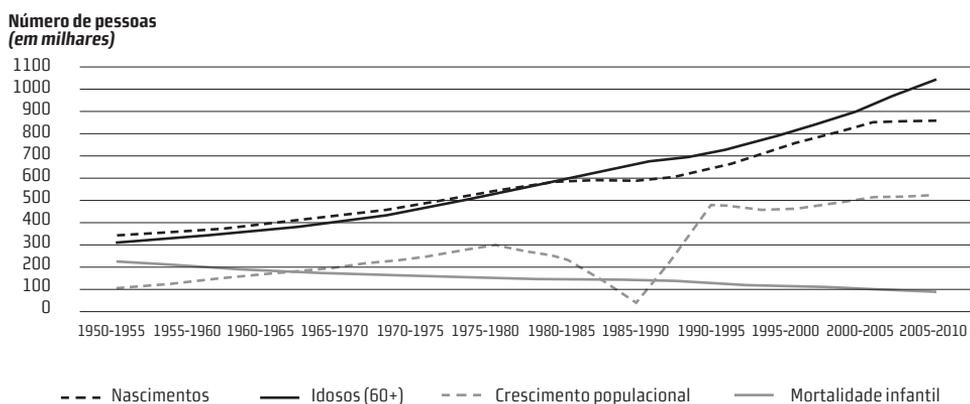
<sup>2</sup> Para um debate mais aprofundado sobre esta questão ver Francisco *et al.* (2013a).

o efectivo de pessoas que conquistaram a possibilidade de viver uma vida longa representa apenas cerca de 5% da população moçambicana. Ou seja, ainda é uma realidade restrita, porque Moçambique ainda não está a viver um processo de envelhecimento populacional, no sentido de um aumento significativo da proporção de idosos. Está longe disso, porque a população moçambicana se encontra numa fase incipiente da clássica transição demográfica. Desde a primeira metade do século XX, assiste-se a uma queda da taxa de mortalidade, praticamente em todo o País, mas a transição da fecundidade parece estar a acontecer apenas em algumas zonas, principalmente urbanas, com destaque para a região em torno da cidade de Maputo (Arnaldo, 2007: 32-35, 2013: 37-60; Arnaldo e Muanamoha, 2014: 6, 22; Francisco, 2011a, 2011b).

A Taxa Global de Fecundidade permanece acima de cinco filhos por mulher, correspondente a 6,6 filhos por mulher rural contra 4,5 filhos por mulher urbana (INE *et al.*, 2012: 72). A Figura 1 mostra, precisamente, a tendência dos principais componentes do crescimento populacional que ocorreram em pouco mais de meio século. Uma evolução similar do ritmo de crescimento dos efectivos de idosos e dos nascimentos, entre 1950 e meados da década de 1980, enquanto nas últimas três décadas se observou uma progressiva tendência de distanciamento entre os dois efectivos, resultante da queda da mortalidade infantil. Destaca-se ainda uma queda progressiva da mortalidade infantil, acompanhada por uma queda equivalente da fecundidade.

Esta evolução demográfica reflecte uma dinâmica importante do ponto de vista dos mecanismos de protecção social usados pelos moçambicanos. Este é um assunto estudado nos últimos anos pelo primeiro autor deste texto, numa perspectiva mais ampla, focalizado nas principais formas de protecção socialmente relevantes. A evidência que se tem destacado na pesquisa é que a principal forma de protecção social em Moçambique ainda é ter muitos filhos (Francisco, 2011b).

**FIGURA 1: COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DOS NASCIMENTOS, DOS IDOSOS (60+) E CRESCIMENTO POPULACIONAL E MORTALIDADE INFANTIL, 1950-2010**



Fonte: Francisco, (2013: 370)

Numa situação de altas taxas vitais, em que quer a mortalidade quer a natalidade são elevadas, uma proporção elevada das pessoas que nascem acaba por morrer muito cedo. Por outro lado, as famílias continuam a depender da força de trabalho dos seus próprios membros, ter muitos filhos é a única forma que as famílias encontram para se proteger e se compensar, tanto na elevada mortalidade como no baixo nível de produtividade de trabalho. Vários países do mundo já passaram por esta transição demográfica, o que pode ser testemunhado pelo número de filhos que tinham os nossos antepassados; os bisavós tinham oito ou dez irmãos; os avós e os pais passaram a ter menos de cinco irmãos; e, recentemente, muitas das pessoas têm um ou dois irmãos, e em certos países existe um crescente número de famílias com menos de dois filhos, em média, ou apenas um (Francisco, 2010a, 2011a, 2011b, 2013a).

## REGIMES ECONÓMICOS E NATUREZA DO ESTADO MOÇAMBICANO

O segundo pilar importante para o enquadramento macro diz respeito aos regimes económicos e de natureza do Estado. A simples confrontação dos relatórios macroeconómicos dos últimos anos do Banco de Moçambique (BdM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), com os relatórios do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros indicadores de desempenho do desenvolvimento económico, divulgados por entidades internacionais (HelpAge International, 2014b; OECD *et al.*, 2014; The Heritage Foundation, 2014; UNDP 2014; University of Oxford, 2015; World Bank, 2012, 2015), permitem perceber a complexidade dos desafios que Moçambique enfrenta.

No último quarto de século, verificou-se que, numa pequena e concentrada parcela da economia formal, acessível apenas a um reduzido grupo da população moçambicana, houve de facto um crescimento económico relativamente elevado. Um crescimento alicerçado num ambiente de equilíbrio orçamental, garantido por elevados aportes dos doadores e pelo enquadramento do ajustamento macroeconómico, assegurado pelos parceiros internacionais do Estado moçambicano, permitiu reverter a tendência regressiva da economia na década e meia que se seguiu à Independência, em 1975. Na verdade, até ao fim do século xx, Moçambique poderá ter conseguido recuperar os níveis de crescimento alcançados na primeira metade da década de 1970. Sem dúvida, no decurso do corrente século XXI, o rendimento *per capita* de Moçambique aumentou, mas Masha e Ross (2014: 7-8) reconhecem que continua inferior a 40% (567 USD em 2012) do rendimento médio da África Subsaariana.

Ainda, no decurso do século XXI, as perspectivas de crescimento económico tornaram-se animadoras perante a oportunidade de acelerar o processo de acumulação de capital, na base da descoberta de extensos recursos minerais valiosos, nomeadamente carvão e gás natural. As elites moçambicanas políticas e económicas e os seus parceiros internacionais começaram a sonhar com avultados recursos financeiros, resultantes da eminente exploração dos valiosos recursos naturais, depositando assim enormes esperanças nos fluxos monetários que poderiam inundar o país num futuro bem próximo.

Em contrapartida, a divulgação do IDH anual, bem como de outros indicadores de medida do desempenho do desenvolvimento humano e crescimento económico inclusivo trazem insistentemente e repetidamente à tona questões incómodas e, de certo modo, contraditórias com imagens associadas a adjectivos como crescimento «notável», «forte», «robusto» e «vigoroso», proferidas por parceiros do governo como o FMI (IMF, 2011, 2013, 2014; Ross, 2014) e o Banco Mundial (ADBG, 2013; Eschle & Manguashca, 2004: 54). Os baixos níveis de escolaridade, saúde, segurança e produtividade observados entre a população colocam Moçambique no 178.º lugar (nono lugar dos últimos) entre 187 países avaliados pelo IDH do UNDP (2014: 159) e no 95.º entre 96 países avaliados pelo recentemente criado Índice Global do Idoso (HelpAge International, 2014b).

Passados vinte e três anos desde o fim da guerra civil e trinta anos a viver sob a intervenção do FMI, a maior parte da população continua a viver em condições de extrema pobreza, segundo indicadores nacionais (Alfani *et al.*, 2012; DNEAP, 2010) e internacionais (University of Oxford, 2015). A incongruência entre o «sucesso da economia formal» e a generalizada pobreza em que ainda vive a maioria da população moçambicana tem sido uma situação cada vez mais difícil de gerir, principalmente em termos sociais e políticos; vejam-se, por exemplo, os recentes conflitos decorrentes do aumento dos preços de produtos básicos (e.g. pão e combustíveis) em 2008 e 2010, e a recente crise militar que colocou o País à beira de uma nova guerra civil generalizada<sup>3</sup>. Um novo conflito armado cujas consequências e desfecho continuam ainda por avaliar, mas que, mas cujo maior impacto já é o questionamento da ideia de que a paz era um dado adquirido no futuro do país.

Neste contexto, e à semelhança da tendência internacional associada directa ou indirectamente às crises financeiras e económicas, que têm marcado a segunda década do corrente século XXI, também em Moçambique a problemática da protecção social tem merecido um renovado e crescente interesse, tanto por parte dos doadores como de agências internacionais humanitárias e financeiras (Bachelet *et al.*, 2011; Barrientos *et al.*, 2010; Ellis *et al.*, 2009; HelpAge International, 2014b; Holzmann, 2009; Holzmann *et al.*, 2009; ILO, 2014; ILO & IMF, 2012; McCord & Vandemoortele, 2009; M. Niño-Zarazúa *et al.*, 2010; M. A. Niño-Zarazúa, 2012; Selvester *et al.*, 2012a, 2012b; Willmore, 2004a; World Bank, 2012). Para uns,

<sup>3</sup> Entre Outubro de 2012 e o início de Setembro de 2014, Afonso Dhlakama, presidente da Renamo, principal partido de oposição em Moçambique, estabeleceu-se na zona da Gorongosa, na Região Centro do País, com um número não especificado de antigos e novos guerrilheiros. Diversos confrontos militares aconteceram naquela região, incluindo na principal estrada nacional, resultando num número desconhecido de mortos e feridos, civis e militares, bem como na destruição de muitos veículos. A circulação de veículos de passageiros e de carga ficou seriamente restringida e perigosa, obrigando o exército governamental a estabelecer um sistema de colunas militares, semelhantes às que eram usadas no tempo da guerra civil finda em 1992. Vale a pena ressaltar que nunca chegou a haver uma declaração formal de guerra pelas partes envolvidas no conflito (Renamo e governo da Frelimo, por sinal as mesmas forças envolvidas na guerra civil); apesar das inúmeras baixas acima referidas, os governantes tentaram desvalorizar o significado, a dimensão e o impacto deste novo conflito militar. Todavia, este novo conflito só viria a ser interrompido com o acordo chamado de «cessação das hostilidades», o qual foi articulado por mediadores nacionais e estrangeiros e, finalmente, formalmente assinado pelo Presidente da República e pelo Presidente da Renamo, numa cerimónia realizada em Maputo a 5 de Setembro de 2014 (BBC, 2014; England, 2014; Matias, 2014).

virar a atenção para a protecção social oferece uma nova esperança para aliviar as dificuldades e enfrentar os desafios do desenvolvimento económico e humano. Para outros, é uma oportunidade de procurar alcançar, por esta via, o ambicionado crescimento inclusivo que outros mecanismos não têm alcançado.

Ambas as expectativas se inspiram em percepções e perspectivas de crescimento inclusivo, manifestando-se predominantemente assistencialistas e caritativas, por serem essencialmente *ex post* e reactivas, na sua tentativa de minimizar ou de mitigar os impactos negativos das mudanças económicas e sociais. Ainda que sejam opções úteis em situações de emergência e urgência, como aconteceu no passado (e.g. causa de calamidades naturais e os efeitos devastadores da guerra civil), as abordagens e as acções *ex post* apenas servem para remediar e de modo algum dispensam a definição de acções e abordagens *ex ante* e prospectivas, devidamente integradas no processo de desenvolvimento económico, visando antecipar ou prevenir riscos e incertezas no decurso do processo de transformação social e económica (Francisco *et al.*, 2011a: 291-292; Holzmann, 2009; Wuyts, 2006).

Se, no domínio demográfico, Moçambique se encontra numa fase incipiente da sua transição demográfica, no domínio económico, encontra-se igualmente numa fase incipiente da sua transição para uma economia de mercado capitalista. Eventualmente, a transformação demográfica silenciosa em curso em Moçambique, poderá converter-se numa verdadeira «revolução demográfica», quando ou se as mudanças demográficas seguirem a trajectória observada no resto do mundo (Francisco, 2011a: 7). De igual modo, também a transformação da economia moçambicana poderá tornar-se uma «revolução capitalista», na perspectiva definida por Bresser-Pereira (2011), em que a apropriação do excedente económico em Moçambique deixe de ser realizado através do controlo directo do Estado, passando a fazer-se através dos lucros realizados pelos empresários no mercado.

Moçambique é classificado geralmente como um país «subdesenvolvido» ou «em desenvolvimento», mas existem motivos e evidências que justificam designá-lo «em subdesenvolvimento». Além de ser um país de baixo rendimento, a economia moçambicana continua a caracterizar-se por múltiplos universos económicos relativa ou aparentemente independentes. A economia formal e a parte da informal legítima (socialmente aceite e reconhecida), convencionalmente representadas estatisticamente por indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), representam a ponta de um amplo e multiverso icebergue económico.

De que tamanho é esse icebergue económico nacional, mais ou menos caótico, caracterizado por uma lógica de funcionamento que envolve um conjunto de racionalidades económicas relativamente independentes entre os seus diferentes universos económicos? Não é possível responder com exactidão a esta pergunta, em grande parte porque os métodos de pesquisa usados são incapazes de captar, principalmente, os fluxos monetários extralegais ou explicitamente ilegais que interagem com a economia formal. Mas o facto de não dispormos de formas

adequadas para medir a dimensão e o valor exacto dos sectores económicos não justifica que se conclua que os mesmos não existem ou que são irrelevantes.

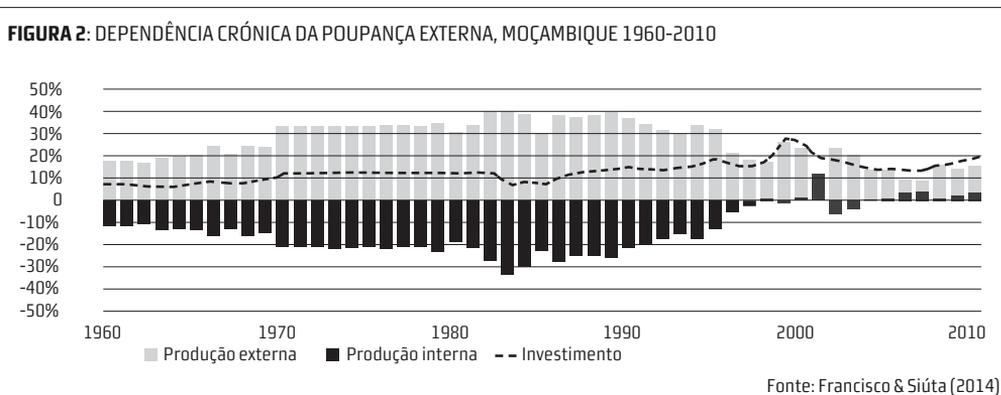
Por outro lado, apesar de este não ser o espaço apropriado para elaborar sobre o que um dos autores tem designado por *bazarconomia* de Moçambique, talvez seja preferível correr o risco de sermos criticados por aflorarmos este assunto superficialmente a incorrer nas opções mais vulgares encontradas na literatura e que revelam outro tipo de reducionismo ou simplismo. Por exemplo, uma abordagem de certo modo simplista corresponde à chamada «dualidade básica», ou visão dualista e dicotómica, entre moderno *versus* tradicional; ou sector de subsistência *versus* sector comercial (Bresser-Pereira, 2011), mas também em Moçambique (Presidência do Conselho, 1968) esta abordagem tem sido extensivamente questionada, por outras institucionalistas, sobretudo as de feição marxista (Harvey, 2011). Contudo, as abordagens alternativas institucionalistas por vezes ficam também reféns de um holismo demasiado indiferenciado e globalizador, como se tudo na vida contemporânea se subordinasse ou pudesse ser reduzido à lógica do sistema capitalista global. Sem dúvida, quer a visão dualista quer a abordagem holística captam dinâmicas importantes da realidade económica contemporânea, internacional e neste caso nacional, mas optar por uma das duas implica assumir que a realidade é menos complexa e sofisticada do que os quadros analíticos convencionais admitem.

Para efeitos deste artigo, o que nos parece importante sublinhar é, primeiro, que Moçambique continua a gerar uma população pouco produtiva e que ao longo do último meio século consumiu mais do que produziu e tem lidado de forma muito contraditória com o processo de acumulação primitiva do capital nacional (Francisco, 2010b; Francisco & Siúta, 2014c). Segundo, a produção de riqueza depende de uma complexa estrutura económica, composta por um conjunto de pelo menos cinco universos económicos, aparentemente independentes entre si, mas identificáveis em termos analíticos, mesmo que não seja devidamente mensurável, por limitações dos métodos e das ferramentas disponíveis. Os referidos universos económicos são os seguintes: 1) A economia formal, em torno dos sectores convencionais: agrícola, industrial e serviços. A protecção social formal, pública e privada, depende directamente deste universo; 2) O universo informal ou extralegal, legítimo e socialmente relevante. Vários mecanismos informais de protecção social estão associados a este universo, envolvendo estratégias de sobrevivência (e.g. fecundidade e formas de reprodução humana, redes sociais comunitárias); 3) O universo informal ilegal, delituoso e socialmente controverso, mas institucionalmente relevante pelos seus fluxos de exportação de capital, as ligações com paraísos fiscais, a chamada «lavagem de dinheiro», corrupção financeira, entre outras; 4) Os fluxos da ajuda externa, dentro e fora do orçamento do Estado, que, historicamente, materializam a estratégia económica talvez mais relevante e dominante, no último meio século; isto é, fomentar o crescimento económico principalmente com a poupança externa; 5) A economia *prosumer* da produção de subsistência e criação de bens, serviços e experiências, numa racionalidade de

consumo próprio ou satisfação pessoal, em vez da venda ou troca, e sobretudo de lucro e acumulação de capital (Francisco, 2009a, 2009b, 2010b, 2013a).

Em diversos trabalhos temos caracterizado o Estado moçambicano como um Estado quase falido mas não falhado. Os dois gráficos na Figura 2 caracterizam os alicerces da quase-falência de Moçambique. O Estado depende de uma economia formal sem poupança interna ou com poupança negativa, acabando por se mover profundamente ancorado na poupança externa, incluindo o investimento directo estrangeiro, a ajuda internacional e diversas formas de endividamento (Francisco, 2010b, 2012; Francisco & Siúta, 2014c).

Ao longo do último meio século, por ano, a poupança externa rondou os 27% do Produto Interno Bruto (PIB), dos quais 13% correspondem ao investimento e 14% complementaram o consumo (Francisco & Siúta, 2014a, 2014b, 2014c). Estas evidências correspondem a outra linha de pesquisa realizada pelo GdI-PPS, com o objectivo de investigar os alicerces económicos e financeiros dos mecanismos de protecção social.



Outra característica do actual Estado moçambicano é o seu carácter patrimonial e assistencialista, que rompeu com a organização ancestral das famílias, em que os idosos tinham um papel fundamental, sem ter a capacidade de fornecer as ferramentas modernas que proporcionassem uma alternativa efectivamente capaz de substituir os mecanismos antigos, por um padrão de vida e por uma segurança social consistentes com as necessidades contemporâneas (Francisco, 2011b; Francisco *et al.*, 2011a, 2011b, 2013a).

Ao longo do século xx, o Estado tem rompido e desmantelado o sistema antigo, e o lugar dele permanece um vazio. Ainda no período colonial, o Estado português começou a estabelecer algumas formas de segurança social e assistência pública, similares às que surgiram nas economias mais desenvolvidas. Só que num quadro institucional colonial, tanto a emergente economia de mercado capitalista como as instituições sociais e políticas foram relutantes ou incapazes de abranger e incluir a população em geral numa economia de mercado integrada. Depois da Independência em 1975, o novo Estado soberano optou por um modelo de intervencionismo socializante, estatizante e colec-

tivista, acabando por dismantelar os ainda débeis e limitados mecanismos de segurança social que vinham sendo estabelecidos desde o início do século xx. Depois das reformas políticas e económicas e com o fim da guerra civil (1992), que durou dezasseis anos, no quadro da nova Constituição da República de 1990, o Estado começou a tentar repor ou mesmo a criar novos mecanismos de segurança social, assistência social e seguros (Francisco, 2008, 2010b; Newitt, 1997; Quive, 2007).

## FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E PRECARIEDADE DA CIDADANIA

O terceiro pilar deste breve panorama de enquadramento macronacional das principais formas de protecção social em Moçambique diz respeito à fragilidade das instituições e da cidadania. Decorrente das debilidades da economia nacional e da forte dependência da poupança externa, o poder político e governativo preocupa-se mais em prestar contas aos doadores e a outros actores estrangeiros do que aos cidadãos e à sociedade civil moçambicana. Vários investigadores constataram tal facto, não apenas por causa da elevada dependência do investimento e do crescimento da poupança externa. A precariedade da cidadania moçambicana manifesta-se a múltiplos níveis, da forma como as pessoas exercem (ou não) os seus direitos de escolha e a monitoria do poder político, até à exígua percentagem de pessoas que pagam impostos. Em 2014, a Autoridade Tributária de Moçambique (AT) revelou ter conseguido registar 3,25 milhões de contribuintes fiscais, representando cerca de 13% da população total (Fernandes, 2014).

Ao longo das últimas três décadas, a macroeconomia nacional tem sido tutelada, monitorizada e financiada pelo FMI, por um conjunto de doadores e por outras entidades bilaterais e multilaterais que têm influenciado, para o bem e para o mal, a macro e a microeconomia moçambicanas, nomeadamente a fiscalidade, o orçamento, a expansão financeira e o ambiente de negócios. Muitos moçambicanos não pagam impostos porque são muito pobres, outros porque são dispensados ou isentados por razões diversas, incluindo políticas; outros, ainda, encontram formas legais ou extralegais de não contribuírem para a fiscalidade. De qualquer forma, como poderemos aplicar e desenvolver um tipo de segurança social pública com este nível de fiscalidade? A resposta é previsível. Mas antes de avançarmos com a resposta, destacamos que é precisamente este contexto e a necessidade de se entender melhor os alicerces económico-financeiros das formas de protecção social moçambicana que motivaram o GdI-PPS do IESE a avançar com pesquisas sobre as formas de poupança em Moçambique.

Uma outra evidência de fragilidade da cidadania diz respeito à precariedade dos direitos de propriedade privados e comunitários. Diante da impossibilidade prática de terem acumulado durante a vida alguma forma de reserva ou activos a que pudessem recorrer durante os períodos de crise, ou diante de uma incapacidade permanente, os actuais idosos moçambicanos acabam por representar a face mais visível da crise de cidadania em que vive o País.

Neste contexto, em que os legítimos direitos de propriedade dos cidadãos permanecem subordinados ao monopólio do Estado sobre os principais recursos, nomeadamente a terra

(Francisco 2013b), observa-se que a generalidade da população idosa carece de reservas próprias e as entidades públicas também estão profundamente carentes de recursos para evitar que os idosos sejam menos pobres do que o resto da população.

Do ponto de vista dos activos (mobiliários, imobiliários, financeiros, entre outros) que os indivíduos poderiam ter acumulado ao longo da sua vida, por múltiplas razões, as mudanças políticas e económicas vividas pelos actuais idosos privaram-nos de garantirem e providenciarem um processo de acumulação, quer por via pública, quer por via privada, para agora poderem desfrutar de um envelhecimento saudável e seguro. Os que tinham alguma riqueza foram expropriados ou, pura e simplesmente, abandonaram o País; a situação política e económica não possibilitou, ou mesmo desencorajou e combateu a acumulação privada de capital, de riqueza, ou a simples poupança familiar, individual e empresarial; a guerra civil agravou a debilidade institucional, ao danificar e destruir as poucas infra-estruturas públicas e privadas disponíveis, sobretudo nas zonas rurais.

E aqui vale a pena retomar a pergunta colocada na primeira parte sobre o enquadramento demográfico: o que estamos a fazer desta conquista tão nova e difícil de alcançar na história da população moçambicana, porque é que os poucos privilegiados que conseguem lá chegar têm uma situação no fim da vida pior do que o resto da população?

## CONFIGURAÇÃO DO MODELO FORMAL DE PROTECÇÃO SOCIAL

O quarto pilar do enquadramento, referido no início deste trabalho, diz respeito à configuração do modelo de protecção social formal existente em Moçambique. Em grande medida, o actual modelo formal espelha o modelo económico ancorado na poupança externa, explicando pelo menos parte do seu carácter selectivo, discriminatório e assistencialista.<sup>4</sup>

Não obstante as declarações de princípio, quer na Constituição da República quer em vários dispositivos legais, especificamente sobre protecção social, o tecido e o conteúdo do sistema de segurança e assistência social só marginal e acidentalmente obedecem aos princípios proclamados: universalidade, progressividade, equidade, inclusão, eficiência, solidariedade, transparência, entre outros.

Seria surpreendente que fosse de outra maneira. A arquitectura do sistema formal de protecção social moçambicano espelha as características e a natureza do regime demográfico, dos múltiplos sistemas ou universos económicos e do tipo de Estado, bem como as várias fragilidades institucionais e a debilidade da cidadania.

A este nível, o importante a sublinhar é que, do ponto de vista da segurança social formal moçambicana, o quadro convencional da Lei de Protecção Social (4/2007) se divide em três

<sup>4</sup> Para um debate mais aprofundado desta perspectiva do modelo formal de protecção social existente em Moçambique, ver trabalhos anteriores dos autores do presente artigo (Francisco, 2010a, 2010b, 2013a; Francisco *et al.*, 2011b; Francisco & Sugahara, 2014a; Sugahara & Francisco, 2012).

subsistemas principais: 1) Social Obrigatório (SO); 2) Social Básico (SB); e 3) Social Complementar (SC). Cada um destes três subsistemas abrange um grupo específico de destinatários, aqui designados como: *beneficiários forçados, vulneráveis eleitos e remediados independentes*.

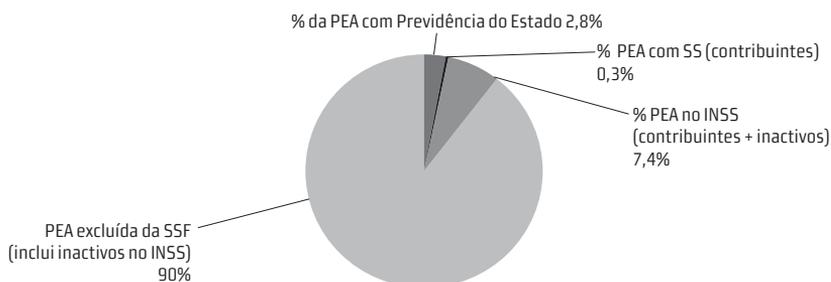
### BENEFICIÁRIOS FORÇADOS

Devido à imposição da legislação vigente, o SO compreende as contribuições financeiras obtidas compulsivamente dos trabalhadores assalariados, no sector público e no privado. Em 2010, o SO representou 38% do orçamento da protecção social formal. Contudo, como ilustra a Figura 3, no mesmo ano o universo coberto pelo subsistema obrigatório rondava apenas 10% da População Economicamente Activa (PEA). Menos de 5% dos cerca de 11,5 milhões de pessoas da PEA tinham acesso ao subsistema contributivo privado. Situação semelhante foi observada entre a população idosa, da qual 88% (cerca de 900 mil) permaneciam excluídos de qualquer serviço de segurança formal. Além disso, ainda que as pensões geridas pelo Ministério das Finanças abranjam todos os funcionários públicos, estes trabalhadores e os seus dependentes representam menos de 3% da população total (Marques *et al.*, 2012: 123).

### VULNERÁVEIS ELEITOS

As pessoas escolhidas entre os milhões de moçambicanos susceptíveis de serem considerados vulneráveis são as eleitas para desfrutarem da assistência social básica formal. Ainda que corresponda em geral a 30% dos gastos públicos em PS (ou 44%, excluindo os subsídios, as pensões pagas ainda são diminutas), no fim, por mais pequena que seja a provisão individual dada, é sempre mais do que nada (Marques *et al.*, 2012: iv, 79).

**FIGURA 3: POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) E SEGURANÇA SOCIAL FORMAL (SSF), MOÇAMBIQUE 2010**



Fonte: Francisco (2011: 308); INE (2011)

### REMEDIADOS INDEPENDENTES

Os *remediados independentes* são aqueles que geram voluntariamente a sua própria segurança social, recorrendo a serviços modernos, tais como: seguros de vida e de saúde. Eles são

independentes dos subsistemas, quer do obrigatório quer do não contributivo. É um grupo não contemplado no actual orçamento do Estado, porque se supõe que as pessoas criarão a sua própria segurança social, por sua conta e risco. Todavia, não menos importante, na prática os beneficiários dos subsídios fora do subsistema complementar parecem ser mais do grupo de «remediados independentes» do que os chamados vulneráveis ou «mais pobres dos pobres». Sobre isto, esta pesquisa tem constatado ser precisamente o subsistema complementar que mais potencial parece ter no futuro, em termos de expansão e abrangência. Mas para isso, contrariamente ao entendimento convencional dispensado à segurança social complementar, precisamos de admitir que é neste subsistema que poderá estar a chave para se conceberem alternativas realistas, sustentáveis e adaptadas às características da demografia, do Estado, e da economia moçambicana. Uma dessas alternativas poderia ser uma pensão universal para idosos, uma proposta colocada em debate pelo IESE, mas que, por razões nunca explicitadas, continua a não merecer a devida consideração, tanto do governo como dos seus principais parceiros.

Sobre isto, vale a pena voltar e especificar melhor o ponto mencionado na Introdução, relativo à omissão de abordagens e propostas alternativas em documentos programáticos e em estudos recentes, do governo e dos seus principais parceiros internacionais. Apesar de Cunha *et al.* (2013: iv) reconhecerem a necessidade de «novas abordagens políticas para garantir um modelo de crescimento económico mais inclusivo», em momento algum do seu importante documento, que visa propor um sistema de protecção social abrangente em Moçambique, os autores explicam, ou pelo menos justificam, a sua opção por ignorar as abordagens e as experiências internacionais de pensões universais, pelo menos para grupos etários específicos, como a população idosa. Os autores limitam-se a aceitar de forma acrítica o vulgar argumento da falta de recursos, para justificar o incumprimento do princípio de universalidade plasmado na legislação (Cunha *et al.*, 2013: 27). Mas existirá alguma evidência específica e documental de algum exercício técnico e de avaliação governamental sobre a alegada falta de recursos para poder respeitar-se melhor o princípio de universalidade, pelo menos nos casos em que o mesmo possa ser respeitado?

Não é claro se o alinhamento com as opções do governo, por parte dos parceiros internacionais, deriva de leituras discordantes das abordagens alternativas veiculadas por actores da sociedade civil moçambicana, como o IESE, ou se reflecte dúvidas sobre a real capacidade e a vontade do governo de optar por alternativas de segurança social mais abrangentes, eficazes e eficientes do que tem implementado. Mais recentemente, Xiao (2014), um dos co-autores do documento do FMI-OIT (Cunha *et al.*, 2013), elaborou uma versão do referido documento. Se o artigo de Xiao, à semelhança do documento extenso, deixa muito a desejar quanto à promessa de «novas abordagens políticas», certamente não é por desconhecimento das sérias deficiências do sistema público de protecção social.

Pelo contrário, de forma resumida, Xiao (2014: 111) evidencia um bom conhecimento das deficiências dos sistemas de protecção social em Moçambique, nomeadamente: (i) a baixa

cobertura proporcionada pelo sistema de segurança social público moçambicano é um dos seus principais desafios; além de que a limitada cobertura o sistema também é globalmente ineficaz e ineficiente; (ii) a possibilidade de os mecanismos de segurança social cobrirem parte significativa da população é visivelmente limitada, pelo menos a curto prazo; (iii) a chamada protecção social não contributiva é afectada por grandes lacunas de cobertura, reflectindo limitações de alocação orçamental, mas também fragmentação e duplicação dos programas, implementação descoordenada e dispersa por um grande número de instituições governamentais e não governamentais com distintas fontes de financiamento e mecanismos de implementação; (iv) a maioria dos programas não-contributivos carece de escala suficiente para assegurar o impacto que se espera de um programa de protecção social; falta de coordenação, agravada por intervenções *ad hoc* que são por vezes incentivadas por doadores internacionais e agências, isoladamente do quadro político prevalecente (Xiao, 2014: 111).

## QUEM PAGA E QUEM BENEFICIA DO ACTUAL SISTEMA?

Pensão universal para idosos é a provisão concedida, principalmente em valor monetário, paga regularmente a todos os cidadãos com 60 anos ou mais de idade, independentemente do género, raça, região, estado de saúde, rendimento ou riqueza (HelpAge International, 2015). A literatura internacional sobre os méritos e os deméritos de uma provisão selectiva e, discriminatória no caso moçambicano, *versus* uma alternativa universal é extensa (Beresford, 2013; Daniel *et al.*, 2010; Kilgore, 2013; McDonagh, 2012; Pelham, 2007; Sefton *et al.*, 2008; Willmore, 2004a, 2004b, 2007). Estranhamente, no caso de Moçambique, a insistência na provisão selectiva nunca mereceu uma fundamentação explícita e convincente, em termos analíticos, empíricos e tendo em conta o rico debate internacional sobre esta matéria.

Para responder à pergunta inicial do artigo, além do enquadramento macronacional, demográfico, económico e institucional, precisamos também de encontrar respostas de carácter mais micro, em particular aquelas operações e os mecanismos que de facto estão a funcionar. Perante um cenário em que a questão da pensão universal é claramente ignorada pela sociedade, colocamo-nos uma dupla pergunta: Quem beneficia do actual sistema? E quem o paga? Ao investigarmos a estrutura de incentivos que sustenta o actual modelo, estaremos certamente em melhor posição para responder à pergunta inicial: Porque é que Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos?

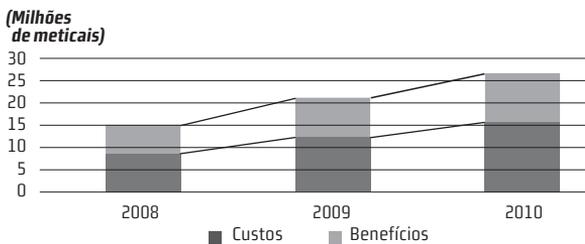
O breve panorama dos subsistemas formais de segurança e assistência social, atrás descrito, ajuda a responder à primeira parte da dupla questão, enunciada no subtítulo desta secção. A resposta articula ainda as acções, as operações e as motivações que permitem responder à pergunta principal desta pesquisa. De seguida destacamos três grupos principais de beneficiários do sistema actual.

## QUEM BENEFICIA DO SISTEMA?

O sistema formal beneficia, ainda que de forma fragmentada e selectiva, cerca de 10% da população moçambicana. Sejam os beneficiários forçados, os vulneráveis eleitos ou, ainda, os remediados independentes, no seu conjunto, este pequeno grupo como um todo acaba por ser o principal beneficiário, e talvez, um dos mais influentes na alocação dos recursos públicos. Basta recordar quem ganhou e quem perdeu na greve dos médicos e dos enfermeiros em 2013; ou ainda, mais recentemente, o resultado da controvérsia gerada pelos salários e pelas regalias de aposentadoria que os deputados de todas as bancadas na Assembleia da República propuseram para si próprios (OSC, 2014).

Um segundo grupo de beneficiários do sistema em vigor abrange o complexo esquema montado para operacionalizar os actuais subsistemas de segurança social e, principalmente, o sistema de assistência social. A Figura 4 mostra que os custos administrativos dos programas do Instituto Nacional de Acção Social (INAS), entre 2008 e 2010, são visivelmente maiores do que os benefícios proporcionados. Tais custos administrativos, geralmente superiores a 20% do custo total dos programas, derivam do enorme aparato envolvido na prestação de benefícios: pessoal administrativo, serviços e subsídios diários dados aos funcionários nas suas deslocações, transporte e segurança, entre outros. Os custos administrativos do PSA foram estimados em 31%, os do PASD 10%, o PBST 27% e o PGR 24%. Em casos extremos, como acontece em Maxixe, por cada metical atribuído aos beneficiários constatou-se que houve o gasto de um metical no processo para chegarem a eles. Isto envolve ajudas de custo, segurança, emprego e um complemento de rendimento para os funcionários envolvidos.

**FIGURA 4:** CUSTOS ADMINISTRATIVOS E BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA, MOÇAMBIQUE 2010



Fonte: Marques (2012: 134)

Num contexto de salários baixos, elevado desemprego e extensiva informalidade, o actual sistema acaba por incentivar um grupo de pessoas a viver mais do rendimento redistribuído do que do rendimento produzido por elas próprias. Por outras palavras, há toda uma cadeia de pessoas envolvidas que acaba por encarecer o custo do programa, não por causa dos principais beneficiários mas devido ao complexo circuito administrativo e operacional necessário

para a entrega das prestações. Se os custos administrativos fossem reduzidos a níveis razoáveis, o último e principal beneficiário poderia eventualmente receber não um metical por cada metical que custa chegar a ele, mas talvez um metical e 90 ou 95 cêntimos, considerando que os custos administrativos poderiam ser menos de 10% ou de 5% do custo total do programa de pensão (como já observado em programas-piloto no Quênia e noutros países africanos). Por outro lado, como reportam Selvester *et al.* (2012a, 2012c), por esta via fomenta-se a passividade e o aproveitamento político e social, através relações de clientelismo, paternalismo e subserviência. Vale a pena transcrever um resumo relativamente extenso e com alguns detalhes específicos, para o leitor mais distante da realidade moçambicana ficar com uma ideia do nosso questionamento da exiguidade e até do ambiente humilhante em torno das referidas transferências monetárias:

*Todos os entrevistados (beneficiários e não beneficiários) concordaram que o valor da transferência foi insuficiente para dar resposta às necessidades mais básicas. O salário mínimo legal menor para 2012 foi de, aproximadamente, 83 USD, e a linha da pobreza estabeleceu-se em 1,25 USD por dia. Quando comparado com ambos os padrões desses mínimos, o valor mensal pago pelo PSSB, 4,8-14 USD, é claramente insuficiente. Os impactos da transferência nas suas vidas, como indivíduos, nas suas famílias e nas suas comunidades, em geral, são limitados. Além disso, os pagamentos são irregulares: a transferência não é paga mensalmente, mesmo sendo esta modalidade estimulada. Os beneficiários estão insatisfeitos com o sistema de pagamento, os prazos de pagamento mensal para o PSSB não são respeitados e não há uma explicação por escrito fornecida sobre os prazos de pagamento. Também não há nenhuma prova de pagamento fornecida pelo INAS às famílias beneficiárias. No entanto, mesmo com esses problemas, o conhecimento de que a transferência será paga eventualmente e será paga integralmente é suficiente para permitir que os beneficiários façam pequenos créditos para consumo doméstico ou para acumulação de bens...*

*No que respeita a famílias, os líderes locais e até os permanentes não são claros sobre os critérios de elegibilidade no PSSB e os procedimentos de selecção. Isto leva à segmentação ineficaz e passiva: famílias que apenas esperam a selecção e a inclusão no programa... Em alguns casos, isso tem contribuído para o desenvolvimento de relações baseadas no clientelismo e teve impactos negativos sobre a família e a comunidade. Por outro lado, muitos beneficiários indicaram que os Permanentes desempenharam um papel positivo na mediação entre eles e o INAS, por exemplo, no acompanhamento dos pagamentos em atraso. Num dos casos, uma viúva idosa disse que o permanente foi crucial para o restabelecimento do seu agregado familiar no programa. Este conjunto complexo de relações interdependentes mas desigual não faz deste um sistema robusto ou transparente (Selvester et al., 2012a: 3, 2012c).*

Assim, além de um potencial benefício material ou financeiro, o sistema acaba por ser usado também como mecanismo de poder político e de geração de clientelismo e subserviência. A dívida,

fornecida por líderes políticos e burocratas, tanto nacionais como estrangeiros, ou ainda por doadores e investidores, converte-se em expressão do seu superior altruísmo e generosidade.

## QUEM PAGA?

Um primeiro aspecto a considerar, sobre quem paga os custos reais do actual sistema formal de segurança e assistência social, está intimamente relacionado com os beneficiários atrás descritos. Em geral, os beneficiários directos e principais do sistema prevalecente é que suportam os seus custos.

Moçambique possui uma das mais elevadas taxas de participação de idosos na força de trabalho, a segunda maior do mundo (Francisco *et al.*, 2013b). A maioria dos idosos trabalha até morrer. Porquê? Alegadamente porque não descontaram ou não contribuíram para um sistema de previdência social, porque não foram capazes de poupar para que na velhice pudessem reduzir ou até mesmo cessar a sua actividade laboral. Contudo, cabe ainda perguntar: Porque é que não foram ou, melhor, não são criados mecanismos de dedução indirecta das contribuições dos produtores familiares e informais para a economia nacional, ao longo da sua juventude activa e da fase adulta? Presentemente, nenhum sistema garante uma poupança, razão pela qual a maioria dos idosos não é considerada elegível no actual sistema de reforma e de previdência social. Eventualmente, opta-se pela solução alegadamente possível e mais barata; ou seja, elegem-se os chamados «mais vulneráveis», enquanto o resto, a maioria, tem de encontrar a sua própria solução.

Entretanto, nas três décadas passadas, quem mais tem sustentado e pago a manutenção do actual sistema formal são os doadores internacionais e os contribuintes. Por um lado, dois terços dos recursos financeiros alocados à Segurança Básica provêm das poupanças externas. Por outro, indirectamente, todo o sistema de ajuda externa que financia as actividades correntes e os investimentos sociais contribui significativamente para a protecção social no sentido amplo, com forte impacto na estabilidade política vivida em Moçambique (Francisco, 2010b). E ainda, os doadores e os contribuintes que subsidiam o actual sistema são incapazes de impedir as fraudes e os desvios, notabilizados sobretudo pelos sucessivos escândalos financeiros do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

Por fim, a grande maioria das pessoas e famílias moçambicanas, que são diariamente empurradas e mantidas na informalidade, paga uma factura inestimável mas real. Sem a possibilidade de optar por formas modernas de protecção social, as famílias recorrem ao trabalho infantil e esperam que os idosos sejam capazes de se sustentar sem qualquer apoio até morrerem. Esta situação, além de não constituir uma opção viável nem sustentável de segurança social, muito provavelmente concorre também como um forte desincentivo à redução da fecundidade. Apesar de a mortalidade estar tendencialmente a diminuir, o facto é que as crianças continuam a ter um papel fundamental na economia das famílias, o que representa um forte desincentivo para as famílias reduzirem a fecundidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

As pensões são um mecanismo geralmente reconhecido não apenas pelo princípio de solidariedade que as fundamenta, mas também pela sua utilidade como ferramenta de promoção de estabilidade, desenvolvimento humano e coesão social. Diante dos diversos riscos naturais e sociais, inerentes ao percurso da vida de qualquer ser humano, ao nível internacional as pensões figuram nos sistemas de protecção social como pilar fundamental, numa perspectiva consistente com a atitude realista perante a imprevisibilidade do futuro.

Por outro lado, como têm demonstrado as investigações de Taleb (2012) sobre incerteza, probabilidades, risco e conhecimento, sendo o futuro imprevisível, a única forma realista e sustentável de nos prepararmos para lidar com incertezas e imprevistos é criarmos reservas financeiras. No caso específico do percurso da vida da população humana, o grau de imprevisibilidade é relativo, visto que em muitos aspectos é possível antecipar com elevada precisão tendências de crescimento e mudanças estruturais na composição demográfica; mas o ponto fundamental de prevenir incertezas e riscos criando reservas financeiras afigura-se essencial para uma perspectiva *ex ante* da protecção social, em geral, e da pensão de idosos, em particular.

### PENSÃO UNIVERSAL 125 ANOS DEPOIS DE BISMARCK

Em 2014 observámos uma interessante efeméride, o aniversário dos 125 anos da implementação do primeiro programa de pensões para idosos, ocorrido na Alemanha, sob o governo de Otto Von Bismarck. Vale a pena lembrar, apenas como referência a reter, que, apesar de a esperança de vida à nascença de um prussiano ser naquela altura 45 anos, o corte etário inicialmente adoptado para a atribuição da pensão foram os 70 anos.

Para a teoria liberal clássica, as pensões justificam-se pelo facto de os indivíduos precisarem de estabilizar o seu consumo ao longo da vida, em conformidade com um certo padrão de vida. Face a um percurso de viver naturalmente sensível a choques de diversas naturezas, são criados mecanismos de seguro a que possam recorrer para fazer face a essas adversidades. Nesta óptica, a intervenção do Estado seria completamente desnecessária, a não ser para minimizar o efeito de uma série de falhas de mercado, como, por exemplo, a informação sobre o período exacto em que as pessoas irão usufruir do benefício, ou, por outras palavras, quando irão morrer [para mais detalhes, ver Barr & Diamond (2006)].

Mais do que simplesmente prover soluções para as chamadas falhas de mercado, a intervenção pública na questão das pensões pode ainda servir outras lógicas, como a da redistribuição do rendimento e a redução da pobreza. Reconhecida a importância de pensarmos também a construção colectiva, levando em conta diferentes gerações e períodos históricos, poderíamos também admitir o uso de pensões como parte, por exemplo, do relacionamento intergeracional.

Passados cento e vinte e cinco anos desde a implementação do primeiro programa de pensões, a maior parte da população mundial idosa, incluindo a de Moçambique, ainda não possui qualquer instrumento de garantia de rendimento. Sem direito à reforma, a maior parte dos cidadãos idosos do globo é obrigada a trabalhar até ao limite das suas forças, em condições de trabalho muitas vezes precárias e em troca de salários baixos (ILO, 2014). Para a OIT (2014: 73), embora diversos países tenham recentemente feito esforços para expandir a cobertura dos seus sistemas de previdência, tem-se também observado uma contínua pressão global para reduzir os gastos públicos com estes mesmos programas, de forma a garantir a sustentabilidade do sistema de pensões e o equilíbrio das contas públicas. Não obstante o debate actual estar bastante marcado pela hegemonia da lógica financeira, principalmente da Zona Euro, que, inclusive, impôs planos de austeridade um pouco por toda a Europa do Sul (e em menor escala também em países do Norte da Europa), é importante reconhecer a existência de outras correntes que disputam a ideia de que o sistema tenha falido e que ele seja um dos principais responsáveis pela actual crise económica. Apesar de o objectivo deste artigo não ser discutir a questão da «crise do estado de bem-estar», sobretudo em economias mais desenvolvidas, é importante reconhecer que tal experiência, já secular, é pioneira e lidera a exploração de alternativas no processo de edificação de sistemas de protecção social em contextos avançados da transição demográfica. Apesar de Moçambique se encontrar numa fase distante ou mesmo embrionária da mudança da sua estrutura demográfica, os processos mais avançados oferecem oportunidades para antecipar possíveis tendências e desafios na edificação de sistemas de protecção social em países menos avançados, quer estejam «em desenvolvimento» quer «em subdesenvolvimento».

Há, por isso, lições a retirar a diversos níveis, da evidente necessidade de não subestimar a força da demografia, que fatalmente se fará impor à revelia do poder político, até à necessidade de valorizar e garantir o respaldo institucional que representa os valores defendidos, como a solidariedade, na fundação destes sistemas. Por mais bem concebidos que sejam, não há sistemas perfeitos, infalíveis e invulneráveis. Se há um erro recorrente, e que marca os sistemas de protecção social nos seus mais variados contextos, é a rápida assimilação da sua existência enquanto mecanismos naturais da organização da sociedade, isto é, é algo que damos por adquirido e irrevogável.

No caso específico de Moçambique, foram observados recentemente avanços significativos no enquadramento legal da abordagem nacional da protecção social. Nos últimos cinco anos foram aprovados: (i) a Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica 2010-2014; (ii) A Lei de Protecção Social; e (iii) a Regulação da Lei, aprovada em 2009 (Decreto 85/2009). Todos estes documentos têm sido enaltecidos de forma unânime pelos diversos actores envolvidos no debate acerca da protecção social no País.

A operacionalização dos princípios sufragados, nos documentos atrás referidos, continua a representar uma miragem, tal como aconteceu no período colonial, para a maioria dos moçambicanos.

Com uma cobertura reconhecidamente insuficiente, e com prestações extremamente reduzidas, a protecção social garantida por mecanismos públicos em Moçambique está a anos-luz do que idealmente seria previsto pela lei. Presentemente, menos de 5% dos mais de 12 milhões de pessoas convencionalmente na população economicamente activa têm acesso à protecção social formal, contributiva e não contributiva (Francisco *et al.*, 2011a: 308).

A discrepância entre o abrangente e relativamente incontroverso quadro legal, e o que se destina todos os anos no orçamento da República, vaticina a insuficiência de que fatalmente padecerá o sistema moçambicano. Para agravar a situação, e a imagem que se tem do sistema de protecção social no país, tem sido cada vez mais frequente nas páginas policiais a presença dos gestores dos principais órgãos responsáveis pelos mecanismos de apoio público.

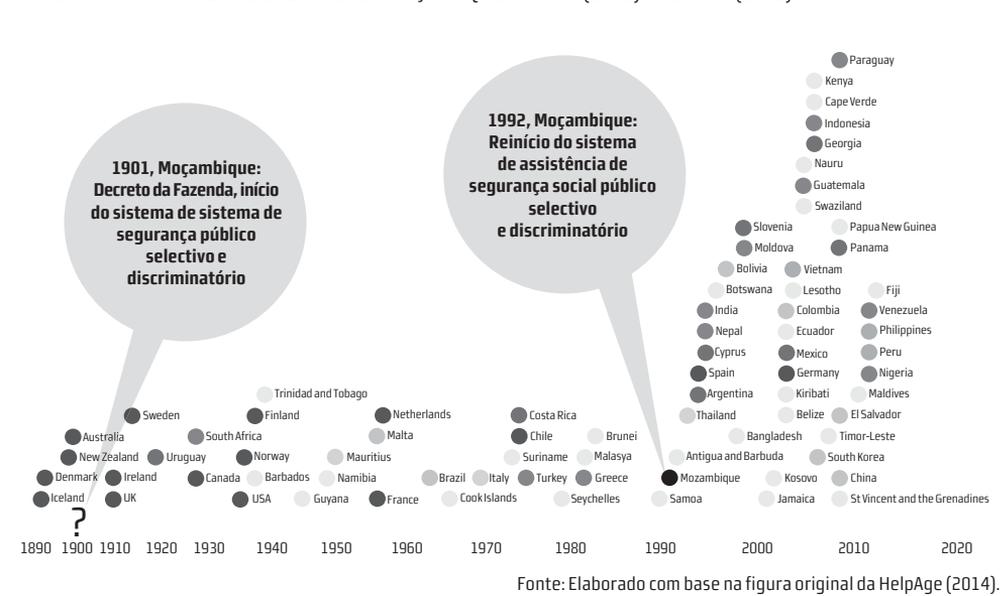
Antes de avançarmos nesta discussão, vale lembrar que Moçambique não «inicia» o debate acerca da protecção social com atraso apenas em relação à longínqua Europa. Como recordam Francisco & Sugahara (2014a), Moçambique tem trilhado um caminho diferenciado da maioria dos seus vizinhos do Sul da África, onde a maioria já dispõe de políticas de protecção social, em particular pensões universais de velhice, bastante estruturadas e estabilizadas.

Claramente, após a independência, Moçambique enveredou por um caminho significativamente divergente do que foi seguido por parte dos seus vizinhos – Botsuana, Maurícias, Suazilândia, Lesoto, Namíbia e África do Sul –, que também obtiveram a independência na segunda metade do século passado. Estes países estão agora a emergir na literatura sobre protecção social como os mais avançados em termos de mecanismos que garantem o rendimento das suas populações idosas. Nalguns casos, estes mecanismos são universais, cobrindo todos os idosos, enquanto noutros cobrem apenas um subconjunto de idosos ou tentam complementar sistemas contributivos (Barrientos *et al.*, 2010; Barrientos & Lloyd-Sherlock, 2002; Emmett, 2012; HelpAge International, 2012, 2015; Kakwani & Subbarao, 2005; Moore & Garcia, 2012; M. Niño-Zarazúa *et al.*, 2010; Pelham, 2007).

Um factor importante de diferenciação entre Moçambique e os países vizinhos, já referidos, diz respeito à forma como as ligações com o passado colonial foram geridas. No caso de Moçambique, o sistema formal de protecção social remonta a 1901, ano em que o Estado colonial começou a implementar um sistema de protecção social, designado por Repartição Social. Através deste sistema, as gerações mais jovens contribuía equitativamente para a reforma das gerações mais velhas. Um sistema similar ao que vinha sendo implementado nos países europeus mais avançados, com a diferença de que no contexto colonial, tanto em Moçambique como nas outras colónias de influência inglesa, adquiria características profundamente discriminatórias, isto é, abrangia inicialmente apenas os colonos (Francisco & Sugahara, 2014a). Surpreendentemente, a actual base de dados elaborada pela HelpAge International, diferente do que faz para outros países, não reconhece o facto de o sistema formal de segurança social se ter iniciado no princípio do século XX.

A Figura 5 sinaliza este aspecto, destacando o ano 1901 como o início de um conjunto de mecanismos de segurança social implementados até 1975, e o ano 1992 como reinício e recuperação de um sistema que foi interrompido nos dezassete anos anteriores. Ao longo do século XX, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se paulatinamente mais abrangentes, incluindo também a população local envolvida no espaço formal. Ao longo do século, os sistemas formais promovidos pelos governos coloniais tornaram-se crescentemente mais abrangentes da população local envolvida no espaço formal. Contudo, depois da Independência, enquanto em Moçambique a base financeira dos sistemas de segurança e assistência social, em termos fiscais e tributários, foi completamente destruída, nos países vizinhos foi reforçada e ampliada (Francisco, 2010b; Quive, 2007: 14; Vincent & Cull, 2010).

**FIGURA 5: SISTEMA PÚBLICO DE PENSÕES EM MOÇAMBIQUE — INÍCIO (1901) E REINÍCIO (1992)**



A partir da década de 1990, o Estado moçambicano acabaria por admitir a necessidade de estabelecer mecanismos de segurança social correspondentes aos sistemas criados nas economias capitalistas desenvolvidas. Contudo, pouco mais de vinte anos após o retorno da paz, em 1992, observa-se que a conjugação de factores demográficos e económicos bem como constrangimentos criados por instituições pouco favoráveis ao desenvolvimento condicionam seriamente o estabelecimento de sistemas formais de protecção social abrangentes e inclusivos. Por isso, tal como temos argumentado em investigações anteriores, a protecção social deveria ser abordada de um ponto de vista estrutural, *ex ante*, ao invés de *ex post*, paternalista e caritativa (Francisco, 2010b, 2013a; Francisco *et al.*, 2011a, 2013a; Sugahara & Francisco, 2012). Nesta perspectiva, a

protecção social inclui um conjunto de mecanismos que proporcionam a segurança humana, incluindo não apenas a segurança dos alimentos e rendimento mas também a prevenção da violência física e psicológica (por exemplo, roubo, sequestro, tráfico de seres humanos).

Actualmente, a principal justificativa utilizada para a não implementação deste sistema é pura e simplesmente a falta de recursos. Nesta lógica, a protecção social é encarada apenas como despesa, ignorando mais uma vez os princípios inscritos no quadro legal, e quaisquer outros impactos positivos para a economia.

## CONCLUSÃO

As sucessivas cópias ou tentativas de transposição de modelos de protecção social ocidentais têm-se mostrado infrutíferas no caso moçambicano, por uma razão simples: não tomam em devida consideração o regime demográfico e os múltiplos universos económicos prevaletentes na sociedade moçambicana. As dificuldades ou, em certos casos, o verdadeiro fracasso das tentativas de cópia e reprodução dos modelos de estado de bem-estar ou de previdência social, que alcançaram sucesso relativo em países de economia desenvolvida, acabam por se converter em iniciativas predominantemente assistencialistas, *grasso modo, ad hoc*, dispersas, caritativas e ocasionais (Francisco, 2010b). São iniciativas *ex post* que buscam fundamentalmente fazer face ou remediar o efeito de rupturas, choques e vulnerabilidades internas e extremas, nuns casos imprevisíveis mas noutro perfeitamente previsíveis e relativamente bem conhecidas.

Assim, o principal desafio a enfrentar continua a ser a necessidade de se identificarem alternativas eficazes para estabelecer sistemas formais institucionalmente inclusivos e abrangentes, ou adaptar e integrar os sistemas embrionários existentes nos sistemas comunitários e informais, que são socialmente relevantes para a maioria da população. Como afirmamos em artigo anterior (Francisco & Sugahara, 2014d), um dos principais entraves ao avanço da discussão sobre a protecção social em Moçambique, em particular sobre a questão das pensões para idosos, relaciona-se com uma visível falta de rigor conceptual por parte dos diversos interlocutores envolvidos. Sendo um conceito amplo, isto é, que envolve aspectos diversos da organização da sociedade, a análise dos documentos oficiais e as intervenções públicas dos principais actores políticos em Moçambique mostram um aspecto importante: embora todos reconheçam, à partida, que a protecção social deve compreender formas ou vias de lidarmos colectivamente com os riscos inerentes ao próprio percurso da vida, não há, por outro lado, convergência em relação à concretização deste princípio em políticas concretas, ou por vezes em documentos que estiveram na base da formulação das mesmas. Mais grave ainda, não há abertura para uma discussão e consideração frontal das alternativas possíveis, o que implica, sobretudo, que as entidades no controlo da gestão dos recursos disponíveis admitam que, por serem escassos, poderão ser alocados e geridos segundo critérios e prioridades diferentes das práticas que vêm sendo seguidas. É justamente neste ponto que este princípio começa a ser subvertido.

Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos, nem tão-pouco está a considerar ou a discutir o assunto, porque os benefícios de um sistema selectivo, discriminatório e assistencialista, para os actores e para os responsáveis pela sua existência, são maiores do que os custos de optar por um sistema alternativo; neste caso, o sistema de pensão universal para idosos. Perante esta resposta, cabe reforçar a ideia de que é possível pensar e discutir o impacto que um sistema de pensão universal poderia ter partindo de lógicas distintas, como, por exemplo, questionar como a expansão das pensões também contribui para a expansão do sistema financeiro, ou de outros meios de transferência dos valores destinados aos beneficiários.

Tendo em vista que o lançamento desta publicação coincide com o período de revisão e actualização da Estratégia Nacional de Segurança Social, que foi implementada pelo governo, e que terminou o seu mandato no final de 2014, ainda é cedo para saber se o surgimento de um novo executivo, e, sobretudo, de uma nova liderança na Presidência da República, abrirá espaço para um debate público mais pluralista e cooperativo entre os diferentes actores da sociedade. Em particular, o tempo dirá se conseguiremos espaço para colocar as preocupações e as reflexões resultantes de pesquisas como a que vem sendo efectuada pelo IESE.

Obviamente, sabemos que a maior ou menor receptividade ou predisposição para abordagens realmente novas ou diferentes das que têm vindo a ser implementadas, com questionáveis impactos e consequências, não depende apenas da vontade das lideranças políticas nacionais. Depende também das percepções e dos pressupostos das entidades de monitorização e apoio dos parceiros internacionais do Estado moçambicano. Ainda que os velhos argumentos, de que não há dinheiro, ou de que será melhor esperar pelos dividendos dos recursos naturais, como o carvão ou o gás, se apresentem como sustentados numa reflexão técnica cuidada, também é sabido que os critérios e as prioridades na alocação dos recursos orçamentais são frequentemente menos transparentes e justificados do que as autoridades governativas tentam fazer crer. Aliás, basta ler atentamente os relatórios técnicos de monitorização da política económica e da governação, por exemplo do FMI (IMF, 2014, 2015). Lendo-os, nas linhas e nas entrelinhas, e sobretudo além dos eufemismos, dos adjectivos e dos recados ao executivo, mais ou menos dissimulados, percebe-se a tensão entre o impulso expansionista de uma cultura governativa consumista e a necessidade de uma gestão orçamental prudente e transparente. Contudo, à semelhança de outros países, incluindo aqueles em situação de dependência não muito diferente da de Moçambique, é possível pôr em debate as prioridades na alocação dos recursos disponíveis, sua eficiência e eficácia e, principalmente, o contributo de cada prioridade para o desenvolvimento económico inclusivo.

A nossa perspectiva em relação especificamente às pessoas idosas vai muito além do sentido meramente caritativo, ou de um alegado gradualismo. Na pirâmide demográfica, a população idosa constitui a referência principal de estruturação da dinâmica e de estruturação reprodutiva da população. Muito provavelmente, o Estado moçambicano só assumirá uma postura

progressiva e positiva para com as condições de vida dos idosos, quando o risco e o custo da sua marginalização se tornarem maiores e mais prejudiciais do que são os actuais benefícios, principalmente para os decisores políticos e para os administradores da coisa pública.

A este respeito, a recente inclusão de Moçambique no novo Índice Global de Idosos (HelpAge International, 2014b) talvez ajude a dar visibilidade ao facto de este ser presentemente um dos piores países no mundo para se envelhecer e se viver a última etapa da vida. A classificação de Moçambique no penúltimo lugar (95.º) reflecte as más opções e a falta de abordagens políticas adequadas a um grupo etário geralmente considerado irrelevante, por representar uma percentagem pequena da população, mas quando se trata de fazer cumprir os princípios legais estabelecidos a mesma lógica não justifica de forma claramente contraditória que este grupo de pessoas já é demasiado elevado para os recursos disponíveis.

Ironicamente, quanto mais análises sistemáticas têm surgido sobre a alocação dos recursos públicos aos programas de assistência social selectivos e alegadamente graduais, implementados em Moçambique, mais evidências têm surgido a confirmarem a inoperância e a incapacidade de os mesmos se tornarem «pró-pobre». Será isto motivo de surpresa? Nem por isso. Tem pouco sentido esperar que algo se torne universal e inclusivo, quando, desde o início, é concebido e projectado como selectivo e discriminatório.

## REFERÊNCIAS

- ADBG (2013). *African Economic Outlook (AEO)*. African Development Bank Group (ADBG). Disponível em: <http://www.afdb.org/en/countries/southern-africa/mozambique/mozambique-economic-outlook/> (consultado a 17 Fevereiro de 2015).
- Alfani, F., Azzarri, C., D'Errico, M., & Molini, V. (2012). *Poverty in Mozambique: New Evidence from Recent Household Surveys* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2156797). Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=2156797> (consultado a 20 Março de 2013).
- Arnaldo, C. (2007). *Fecundidade e Seus Determinantes Próximos em Moçambique: Uma Análise dos Níveis, Tendências, Diferenciais e Variação Regional*. Maputo: Texto Editores.
- Arnaldo, C. (2013). Fecundidade em Moçambique nos últimos 50 anos: alguma mudança? In C. Arnaldo & B. M. Cau (eds.), *Dinâmicas da População e Saúde em Moçambique*. Maputo: Centro de Pesquisa em População e Saúde (CEPSA).
- Arnaldo, C. & Muanamoha, R. C. (2014). Dinâmica demográfica e suas implicações em Moçambique. *Gazeta de População e Saúde*, 2. Disponível em: <http://cepsa.ac.mz/wp-content/uploads/2014/01/Gazeta2.pdf>.
- Bachelet, M., López, A. F., Patel, E., Dervis, K., Wilson, M., Hirsch, M., et al. (2011). *Piso de Proteção Social para Uma Globalização Equitativa e Inclusiva*. Relatório do Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS. Genebra: International Labour Office (ILO).
- Barrientos, A. & Lloyd-Sherlock, P. (2002). Non-contributory pensions and social protection. *Issues in Social Protection*. Social Protection Sector, International Labour Organization. Disponível em: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/doc22073.pdf>.
- Barrientos, A., Niño-Zarazúa, M. A., & Maitrot, M. (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database* (No. Version 5.0 July 2010). Manchester: Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester (consultado a 2 Setembro de 2012).
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39. doi:10.1093/oxrep/grj002.
- BBC (2014). Mozambique rivals sign peace deal. *BBC News*. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-29075345> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- Beresford, P. (2013). Why means testing benefits is not efficient or fair. *The Guardian*. Disponível em: <http://www.theguardian.com/social-care-network/2013/jan/14/means-testing-benefits-not-efficient-fair> (consultado a 16 de Setembro de 2014).

- Bresser-Pereira, L. C. (2011). Desenvolvimento e subdesenvolvimento no Brasil. *Bresser-Pereira*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4662> (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Comité de Conselheiros. (2013). *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação – Revisão 2013*. Maputo: Comité de Conselheiros.
- Cunha, N., Pellerano, L., Mueller, J., Lledo, V., Xiao, Y. & Gitton, P. (2013). *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs* (No. 41). International Labour Office / International Monetary Fund / Oxford Policy Management. Disponível em: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=42120>.
- Daniel, S., Barrett, S., McPherson, A., Marchetta, F., Knox, C., Newson, L. & Wale Osofisan. (2010). *Achieving Income Security in Old Age for All Tanzanians: a Study Into the Feasibility of a Universal Social Pension*. Tanzania: Ministry of Labour, Employment and Youth Development in collaboration with HelpAge International Dar es Salaam.
- DNEAP (2010). *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Disponível em: [http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt](http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50&lang=pt).
- Duffield, J. (2013). Poverty and wellbeing for older Mozambicans scratching the surface. *Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/blogs/janet-duffield-16602/poverty-and-wellbeing-for-older-mozambicans-scratching-the-surface-562>.
- Ellis, F., Devereux, S., & White, P. (2009). *Social Protection in Africa*. Edward Elgar Publishing.
- Emmett, B. (2012). Older people as a stepping stone to redistributive social security. In *Paper for 3<sup>rd</sup> Conference of IESE*. Presented at the Mozambique: Accumulation and Transformation in a Context of International Crisis. Maputo: IESE.
- England, A. (2014). Renamo leader signs peace deal with Mozambique government. *Financial Times*. Johannesburg. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/c3dee47e-350c-11e4-aa47-00144feabdc0.html#axzz3S2KmcTu> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- Eschle, C. & Maiguashca, B. (2004). *Critical Theories, IR and «the Anti-Globalisation Movement»: The Politics of Global Resistance*. Routledge.

- Fernandes, R. (2014). Apenas 13% da população moçambicana paga impostos. *África 21 Digital, Ano V*. Disponível em:  
<http://www.africa21online.com/artigo.php?a=2414&e=Economia>.
- Francisco, A. (2008). Apresentação do Livro *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social* de Samuel Quive, Fundação Friedrich Ebert Allen Lane. Maputo. Disponível em:  
[http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive\\_Proteccao\\_social\\_em\\_Mocambique\\_rede\\_furada\\_Apresentacao\\_do\\_livro11.09.08.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive_Proteccao_social_em_Mocambique_rede_furada_Apresentacao_do_livro11.09.08.pdf).
- Francisco, A. (2009a). Bazarconomia da protecção social em Moçambique na primeira década do século XXI: venenos do passado, remédios do presente, futuro enfeitado? *Conference Paper N.º 26*. Presented at the II Conferência IESE Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique, 22-23 Abril. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em:  
[http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=publications\\_conference\\_papers](http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_conference_papers).
- Francisco, A. (2009b). Protecção social no contexto da bazarconomia de Moçambique. *IDeLAS, Boletim, 15*. Disponível em:  
[http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_15.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf).
- Francisco, A. (2010a). Enquadramento demográfico da protecção social em Moçambique: dinâmicas recentes e cenários prospectivos. Conferência *Ação Social Produtiva em Moçambique: Que Possibilidades e Opções*. Maputo: IESE. Disponível em:  
[www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=search&q=enquadramento](http://www.iese.ac.mz/?__target__=search&q=enquadramento).
- Francisco, A. (2010b). Moçambique: protecção social no contexto de um estado falido mas não falhado. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique* (1.<sup>a</sup> ed.). Maputo: IESE. pp. 37-95.
- Francisco, A. (2011a). A natureza incipiente da transição demográfica em Moçambique. *Revista de Estudos Demográficos*, 49(1), 5-35. Disponível em:  
[www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=123697457&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=123697457&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt).
- Francisco, A. (2011b). Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2011* (1.<sup>a</sup> ed.). Maputo: IESE. pp. 231-282.
- Francisco, A. (2013a). «Ação social produtiva» em Moçambique: uma falsa solução para um problema real. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2013* (1.<sup>a</sup> ed.). Maputo: IESE. pp. 357-393.

- Francisco, A. (2013b). Por uma nova constituição económica em Moçambique. In C. M. Serra & J. Carrilho (eds.), *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora. pp. 75-127.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011a). Protecção social financeira e demográfica. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2011* (1.<sup>a</sup> ed.). Maputo: IESE. pp. 283-331.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011b). Protecção social financeira e demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna. *Cadernos IESE*, 10. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=publications\\_documents](http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_documents).
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014a). Poupança interna: Moçambique e os outros. *Boletim IDELAS*, 64. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_64p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf).
- Francisco, A. & Siúta, M. (2014b). Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita. *Boletim IDELAS*, 63. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias\\_63p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf) (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- Francisco, A. & Siúta, M. S. (2014c). O nascimento da poupança doméstica moçambicana: evidências e significado. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2014* (prelo). Maputo: IESE.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014a). Para além do espaço fiscal: a protecção social no contexto da transição demográfica moçambicana. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE. pp. 281-312.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014b). Por que Moçambique ainda não possui uma pensão universal para idosos? In *IV Conferência Internacional do IESE*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: [https://www.dropbox.com/sh/18pjalqd5evpyh4/AADC4cS1S2JjUxWGP6lauG\\_va/AFrancisco\\_GSugahara.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/sh/18pjalqd5evpyh4/AADC4cS1S2JjUxWGP6lauG_va/AFrancisco_GSugahara.pdf?dl=0).
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014c). Por que Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos? *Boletim IDELAS*, 65. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_65p.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_65p.pdf).
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014d). Para além do espaço fiscal: a protecção social no contexto da transição demográfica moçambicana. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2014* (prelo). Maputo: IESE.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2014e). Why Mozambique still does not have a universal pension for the elderly? *Boletim IDELAS*, 65. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/?\\_\\_target\\_\\_=publications\\_ideias](http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias).

- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013a). *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza [Growing Old in Mozambique: Dynamics of Well-being and Poverty]*. Maputo, Moçambique: IESE. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/IESE\\_DinPob.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf).
- Francisco, A., Sugahara, G. & Fisker, P. (2013b). *Dinâmicas de Bem-estar e Pobreza da População Idosa Moçambicana*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/IESE\\_DinPob.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf).
- GdM (2010). *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014*. Governo de Moçambique (GdM).
- GdM (2011). *Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Maputo: Governo de Moçambique (GdM). Disponível em: [www.mpd.gov.mz/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt](http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt).
- Geffray, C. (2000). *Nem Pai nem Mãe. Crítica do Parentesco: o Caso Macua*. Lisboa: Nidjira.
- Harvey, D. (2011). *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. Lisboa: Editorial Bizâncio. Disponível em: <http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/Titulos/visualizar/o-enigma-do-capital> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- HelpAge International (2012). What and where? | about social pensions | pension watch. *Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-around-the-world/> (consultado a 2 de Setembro de 2012).
- HelpAge International (2014a). Country fact sheet: Mozambique. *Pension Watch – Social Protection in Older Age*.
- HelpAge International (2014b). *Global Age Watch Index 2014: Insight*. London: HelpAge International. Disponível em: <http://www.helpage.org/global-agemwatch/>.
- HelpAge International (2015). Why social pensions? *Pension Watch – Social Protection in Older Age*. Disponível em: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/why-social-pensions/>.
- Holzmann, R. (ed.) (2009). *Social Protection and Labor at the World Bank 2000-2008*. Washington, DC: The World Bank. Disponível em: [www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=3814](http://www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=3814) (consultado a 4 de Setembro de 2012).
- Holzmann, R., Robalino, D. A. & Takayama, N. (2009). *Closing the Coverage Gap : The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers* (World Bank Publications). The World Bank. Disponível em: <http://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/2651.html> (consultado a 17 de Julho de 2013).
- Hugon, P. (1999). *Economia de África*. Lisboa: Editora Vulgata.

- ILO (2014). *World Social Protection Report 2014-15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. International Labour Organization (ILO). Disponível em: [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS\\_245201/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang-en/index.htm).
- ILO & IMF (2012). *Towards Effective and Fiscally Sustainable Social Protection Floors. Preliminary Draft 10 May 2012*. Preliminary Report Prepared for the Meeting of the G20 Labour and Employment Ministers in Guadalajara (Mexico). Washington. Disponível em: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=30810>.
- IMF (2011). IMF Executive Board completes second review under policy support instrument for Mozambique, Press Release N.º 11/240. *International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11240.htm>.
- IMF (2013). Mozambique: staff report for the 2013 Article IV consultation, sixth review under the policy support instrument, request for a three-year policy support instrument and cancellation of current policy support instrument. International Monetary Fund (IMF). IMF Country Report N.º 13/200. Disponível em: [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26002.0).
- IMF (2014). Primeira avaliação do acordo ao abrigo do instrumento de apoio à política económica e pedido de modificação de critérios de avaliação – Relatório do Corpo Técnico. Relatório do FMI n.º 14/20. International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- IMF (2015). Terceira avaliação do acordo ao abrigo do instrumento de apoio à política económica – relatório do corpo técnico e comunicado de imprensa. Relatório do FMI n.º 15/12. International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr1420p.pdf>.
- INE, MISAU & ICFI (2012). *Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) 2011, Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério da Saúde (MISAU), ICF International/MEASURE DHS program (ICFI). Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-demografico-e-de-saude>.
- Kakwani, N. & Subbarao, K. (2005). *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. United Nations Development Programme, International Poverty Centre.
- Kilgore, E. (2013). Universal versus means-tested benefits. *The Washington Monthly – Political Animal*. Disponível em: [http://www.washingtonmonthly.com/political-animal-a/2013\\_06/universal\\_versus\\_meanstested\\_b045112.php](http://www.washingtonmonthly.com/political-animal-a/2013_06/universal_versus_meanstested_b045112.php) (consultado a 17 de Setembro de 2014).

- Marques, J. S., Salazar, M., Molini, V. & Lukau, A. (2012). Mozambique social protection assessment: review of social assistance programs and social protection expenditures. *Social Protection & Labor, Discussion Paper*, 1408 (88 998). The World Bank. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/wbk/hdnpu/88998.html> (consultado a 9 de Setembro de 2014).
- Masha, I. & Ross, D. C. (2014). Mozambique's growth experience, macroeconomic policy mix, and institutions. In *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>. pp. 7-25
- Matias, L. (2014). Parlamento moçambicano aprova acordo de paz | Moçambique | DW.DE | 08.09.2014. DW.DE. Disponível em: <http://www.dw.de/parlamento-mo%C3%A7ambicano-aprova-acordo-de-paz/a-17909188> (consultado a 17 de Fevereiro de 2015).
- McCord, A. & Vandemoortele, M. (2009). The global financial crisis: poverty and social protection. *Overseas Development Institute (ODI) Briefings*, 51. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/publications/3282-social-protection-global-financial-crisis> (consultado a 28 de Fevereiro de 2014).
- McDonagh, M. (2012). The one thing worse than universal benefits? Means-testing them. *Spectator Blogs*. Disponível em: <http://specc.ie/P0F6sA> (consultado a 16 de Setembro de 2014).
- Moore, C. M. T. & Garcia, M. (2012). *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. doi:10.1596/978-0-8213-8897-6.
- Newitt, M. (1997). *História de Moçambique*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- Niño-Zarazúa, M. A. (2012). UNU-WIDER: *Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom?* Stockholm: UNU-WIDER. Disponível em: [http://www.wider.unu.edu/events/research-presentations/seminars/en\\_GB/23-05-2012-Sweden/](http://www.wider.unu.edu/events/research-presentations/seminars/en_GB/23-05-2012-Sweden/) (consultado a 31 de Agosto de 2012).
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. & Hickey, S. (2010). *Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? Brooks World Poverty Institute Working Paper Series*, 11 610. BWPI, The University of Manchester. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/bwp/bwppap/11610.html> (consultado a 18 de Abril de 2013).
- OECD, AfDB & UNDP. (2014). *African Economic Outlook 2014*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/aeo-2014-en> (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- OSC (2014). *Não ao Roubo Legalizado: Uma Análise Sócio-Económica dos Salários e Regalias do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República*. Maputo: Organizações da Sociedade Civil (OSC).

- Pelham, L. (2007). The Politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa. *CPRC Working Paper*, 83. Chronic Poverty Research Centre. Disponível em:  
[http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/WP83\\_Pelham.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP83_Pelham.pdf)  
 (consultado a 2 de Setembro de 2012).
- Presidência do Conselho. (1968). *III Plano de Fomento para 1968-1973: Moçambique*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Quive, S. A. (2007). *Protecção Social em Moçambique: Uma Rede Furada de Protecção Social*. Maputo: CIEDIMA.
- Ross, D. C. (ed.) (2014). *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em:  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>
- Sefton, J., Ven, J. van de & Weale, M. (2008). Means testing retirement benefits: fostering equity or discouraging savings? *The Economic Journal*, 118(528), 556-590. Disponível em:  
<http://www.jstor.org/stable/20108813> (consultado a 17 de Setembro de 2014).
- Selvester, K., Fidalgo, L. & Tambo, N. (2012a). *Percepções dos Beneficiários e Comunidades do Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique – Documento Sumário*. Overseas Development Institute. Disponível em: <http://www.odi.org/publications/7180-mozambique-cash-transfers-social-protection>.
- Selvester, K., Fidalgo, L. & Tambo, N. (2012b). *Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community Perspectives of the Basic Social Subsidy Programme in Mozambique*. Overseas Development Institute.
- Selvester, K., Fidalgo, L. & Tambo, N. (2012c). *Transformando Transferências Monetárias: Beneficiários e Perspectivas da Comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique*. Overseas Development Institute. Disponível em:  
<http://www.odi.org/publications/7180-mozambique-cash-transfers-social-protection>.
- Sugahara, G. & Francisco, A. (2012). Idosos em Moçambique: romper a conspiração do silêncio. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. pp. 295-331.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: Things That Gain from Disorder*. Random House.
- The Heritage Foundation. (2014). *Index of Economic Freedom: Promoting Economic Opportunity and Prosperity by Country*. Disponível em: <http://www.heritage.org/index/> (consultado a 25 de Fevereiro de 2014).
- UNDP (2014). *Human Development Report 2014 Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience* (1.<sup>a</sup> ed.). New York: United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em:  
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/>.

- University of Oxford (2015). Country Briefings | Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) – Mozambique. *Global MPI Interactive Databank*. (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Vincent, K. & Cull, T. (2010). Impactos de transferências pecuniárias sociais: evidências de estudos de caso da África Austral. In L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE. pp. 201-212
- Willmore, L. (2004a). Universal pensions in Mauritius: lessons for the rest of us. *Public Economics*, 412 003. EconWPA. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0412003.html> (consultado a 18 de Abril de 2013).
- Willmore, L. (2004b). Universal pensions in low income countries. *Public Economics*, 412 002. EconWPA. <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0412002.html> (consultado a 18 de Abril de 2013).
- Willmore, L. (2007). Universal pensions for developing countries. *World Development*, 35(1), 24-51. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v35y2007i1p24-51.html> (consultado a 17 de Abril de 2013)
- World Bank (2012). *Social Protection & Labor – Social Protection & Labor Strategy 2012-2022*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0,,contentMDK:23043115~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282637,00.html> (consultado a 28 de Agosto de 2012).
- World Bank (2015). *Doing Business – Measuring Business Regulations – World Bank Group*. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/> (consultado a 14 de Fevereiro de 2015).
- Wuyts, M. (2006). Developing social protection in Tanzania within a context of generalised insecurity. *Research on Poverty Alleviation, Special Paper*, 6.19. Dar es Salaam: Research on Poverty Alleviation (REPOA). Disponível em: [http://www.repoa.or.tz/documents\\_storage/Research\\_Activities/Special\\_Paper\\_No\\_06.19.pdf](http://www.repoa.or.tz/documents_storage/Research_Activities/Special_Paper_No_06.19.pdf) (consultado a 6 de Novembro de 2012).
- Xiao, Y. (2014). Towards a Mozambican social protection floor. In D. C. Ross (ed.), *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow* (pp. 107-121). Washington, DC: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>