

ACÇÃO SOCIAL EM CONTEXTO DA COVID-19

RESPOSTAS E DESAFIOS EM MOÇAMBIQUE

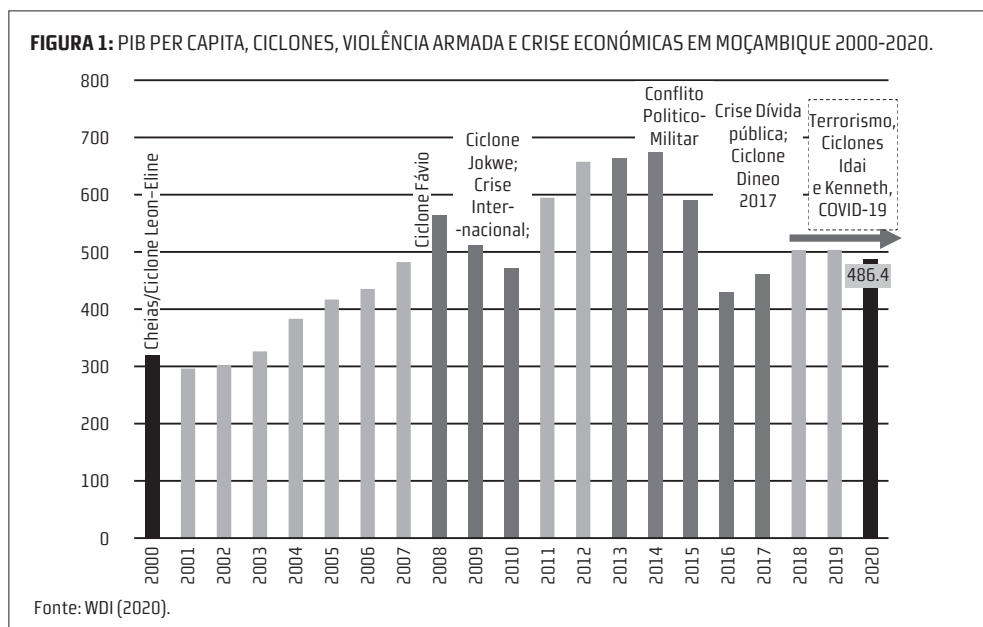
Moisés Siúta e Félix Matusse

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, Moçambique tem sido fustigado por fenómenos naturais e antropogénicos que constituem desafios para a acção social. A eclosão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) veio agravar um contexto de calamidades com impacto negativo na qualidade de vida das famílias moçambicanas, particularmente, das mais pobres e que vivem em zonas vulneráveis a desastres climáticos e conflitos violentos. A Figura 1 ilustra este cenário, destacando a trajectória da economia, representada pelo produto interno bruto (PIB) *per capita*, no contexto dos ciclones, crises económicas, violência armada e da pandemia. A trajectória do PIB *per capita* demonstra o contexto de crise em que o País vive, onde, por exemplo, o PIB *per capita* de 2020, cerca de 486 dólares americanos (USD), representa um recuo para os níveis de 2007. A degradação do ambiente económico, demonstrado não só pelo declínio do PIB *per capita*, como também por variáveis como o emprego, a produção industrial e o comércio, que compõem o índice de confiança e clima económico (INE 2020a), coloca em risco a vida das famílias pobres e mais vulneráveis, aumentando a pressão sobre os sistemas públicos de protecção social e, particularmente, a assistência social.

Com o primeiro caso de COVID-19 registado em Moçambique a 22 de Março de 2020, o Presidente da República (PR) Filipe Nyusi, através do Decreto Presidencial n.º 11/2020 de 30 de Março, declarou o primeiro Estado de Emergência por razões de calamidade pública em todo o território nacional (PR, 2020). Mais tarde, em Setembro, através do decreto n.º 79/2020 do Conselho de Ministros, o País entrou em situação de calamidade pública. A declaração sucessiva do Estado de Emergência e posteriormente a declaração da situação de calamidade pública impõe a adopção permanente de medidas restritivas e de confinamento no País, com várias implicações ao nível das famílias e comunidades, sobretudo aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade. Por exemplo, em contexto de restrições, vários estabelecimentos comerciais e industriais tiveram de fechar, colocando em risco empregos e fontes de rendimento de muitos moçambicanos. Por outro lado, os comerciantes informais ambulantes e estabelecidos em diversos mercados do País viram os

seus negócios falirem quer pela falta de clientes em contexto de estado de emergência, quer por restrição das suas actividades comerciais nas horas de pico ou por estarem proibidos de exercê-las nos locais habituais (exemplo: comércio de bebidas alcoólicas, comércio de alimentos nas praias) (Saute *et al.*, 2020; Silva, 2020).



As dificuldades impostas à realização das actividades económicas e sociais das famílias pelas medidas de prevenção e combate à COVID-19 resultaram na degradação dos meios de subsistências da maioria das famílias moçambicanas e no aumento dos níveis de pobreza. Diante destas circunstâncias, o Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) foi chamado a reforçar a assistência social que tem prestado às famílias mais vulneráveis, abaixo da linha de pobreza e desprovidas de meios próprios para satisfazer as suas necessidades básicas. O Instituto Nacional da Acção Social (INAS), que implementa os programas de assistência social do MGCAS, teve de duplicar esforços para responder à necessidade de assistência social das famílias que, por um lado, já integravam a lista dos mais pobres e vulneráveis e que recebiam assistência social e, por outro, no contexto da COVID-19, as que perderam meios de subsistência e passaram a integrar o grupo de famílias abaixo da linha de pobreza.

O presente artigo tem como objectivo partilhar as medidas de resposta em contexto da COVID-19 implementadas pelo INAS, no âmbito dos programas do Governo para assistência social, tendo em conta que a eclosão da pandemia constituiu mais um factor a colocar o subsistema nacional da Segurança Social Básica (SSB) sob pressão, a fim de dar resposta

a um grupo cada vez mais crescente de cidadãos moçambicanos em situação de extrema pobreza e de vulnerabilidade.¹

O artigo está dividido em cinco secções, incluindo esta introdução. São abordados os seguintes assuntos: segunda secção, a dimensão da COVID-19 e a relevância da assistência social; terceira, resposta à pandemia no âmbito dos programas do INAS; quarta, os principais desafios da acção social na resposta à pandemia; e a quinta secção apresenta considerações finais e possíveis lições.

DIMENSÃO DA COVID-19 E A RELEVÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Quanto à sua dimensão, a velocidade de propagação do novo coronavírus, nos primeiros meses, representou um grande risco de saúde pública para Moçambique, tendo em consideração a fraca cobertura e fragilidade do sistema de saúde para atender a um grande número de doentes em pouco tempo. As Tabelas 1 e 2 ilustram o ritmo de propagação da COVID-19 ao redor do Mundo, tomando como referência os 10 países mais afectados até ao dia 28 de Março de 2020, próximo do dia da declaração do primeiro Estado de Emergência pelo presidente Nyusi. Os dados indicam que, em apenas 68 dias, de 20 de Janeiro a 28 de Março, o número total de casos confirmados positivos cresceu de cerca de 282 casos para quase 572 mil. Isto representa um crescimento contínuo dos casos positivos a um ritmo de 11 % por dia (ou, em média aritmética diária, 8400 novos casos por dia). A taxa de letalidade (ou óbitos), no mesmo período, passou de cerca de 2 para 5 em cada 100 casos positivos. No mesmo período, o número de países a confirmar casos da doença passou para 202, incluindo Moçambique, com o 1.º caso registado a 23 de Março. Neste ritmo de crescimento, ilustrado nas Tabelas 1 e 2, a COVID-19 representava um perigo humanitário iminente para Moçambique, e exigia acções urgentes e fortes medidas para conter a sua propagação pelo País. Por exemplo, Walker *et al.* (2020:4–11, 17) estimaram que, numa situação sem medidas de prevenção eficazes, Moçambique poderia vir a ter cerca de 29 milhões de pessoas infectadas pelo coronavírus, num período de 250 dias. Num cenário similar ao da China em termos do perfil de doentes e da capacidade do sector da saúde, Walker *et al.* estimavam que cerca de 456 mil moçambicanos poderiam precisar de internamento hospitalar e que o número de óbitos atingiria 65 mil.

¹ O artigo inspira-se no boletim IDEIAS n.º 124 e na apresentação do segundo autor, em representação do INAS e do MGCAS, no seminário sobre economia e protecção social em Moçambique organizado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económico (IESE) (Matusse 2020).

TABELA 1: NÚMERO DE CASOS CONFIRMADOS DE COVID-19

	Itália	Estados Unidos da América	China	Espanha	Alemanha	França	Irão	Reino Unido	Suíça	Coreia do Sul	Mundo
20-Jan			278							1	282
27-Jan		5	2761			3				4	2798
3-Feb	2	11	17 238	1	10	6		2		15	17 391
10-Feb	3	12	40 235	2	14	11		4		27	40 554
17-Feb	3	15	70 635	2	16	12		9		30	71 429
24-Feb	124	35	77 262	2	16	12	43	9		763	79 331
2-Mar	1689	62	80 174	45	129	100	978	36	24	4212	88 948
9-Mar	7375	213	80 904	589	1112	1116	6566	277	332	7382	109 577
16-Mar	24 747	1678	81 077	7753	4838	5380	14 991	1395	2200	8236	167 515
23-Mar	59 138	31 573	81 601	28 572	24 774	15 821	21 638	5687	6971	8961	332 930
28-Mar	86498	85 228	82 230	64 059	48 582	32 542	32 332	14 547	12 104	9478	571 678
**	15 %	15 %	14 %	11 %	8 %	6 %	6 %	3 %	2 %	2 %	100 %

** N.º total de casos confirmados positivos por país em relação ao total mundial, no dia 28 de Março de 2020.

TABELA 2: NÚMERO DE ÓBITOS ASSOCIADOS A COVID-19.

	Itália	Espanha	China	Irão	França	Estados Unidos da América	Reino Unido	Países Baixos	Alemanha	Bélgica	Mundo
20-Jan			6								6
27-Jan			80								80
3-Feb			361								362
10-Feb			909								910
17-Feb			1772		1						1775
24-Feb	2		2595	8	1						2618
2-Mar	35		2915	54	2						3043
9-Mar	366	10	3123	194	19	11	2	3			3809
16-Mar	1809	288	3218	853	127	41	35	20	12	5	6606
23-Mar	5476	1720	3276	1685	674	402	281	179	94	75	14 510
28-Mar	9136	4858	3301	2378	1992	1243	759	546	325	289	26 494
##	34 %	18 %	12 %	9 %	8 %	5 %	3 %	2 %	1 %	1 %	100 %

N.º total de óbitos por país em relação ao total mundial no dia 28 de Março de 2020.

Fonte: WHO (2020a)

Face à fraca capacidade do sector da saúde, Moçambique não tinha opção a não ser seguir o modelo de outros países e impor medidas restritivas à circulação das pessoas e às suas actividades económicas e sociais. A implementação do Estado Emergência, por exemplo, implicou, entre várias acções, o encerramento das escolas, dos estabelecimentos comerciais (particularmente os de diversão), a redução do número de trabalhadores das empresas e a proibição da realização de eventos públicos e privados como actividades desportivas, políticas e cerimónias religiosas (PR, 2020).

A relevância da assistência social reforça-se num quadro em que a estrutura da população economicamente activa (PEA) por actividade económica revela que maior parte da população sobrevive da agricultura e do comércio, estando concentrada na zona rural. Em geral, a agricultura é de subsistência e a actividade comercial é de baixo rendimento. Em situações

de choques económicos, a população que vive destas actividades está vulnerável a perder os seus meios de sobrevivência. A pressão sobre os programas públicos de acção social deriva principalmente do facto de a população em situação de vulnerabilidade representar a maioria. Como ilustra a Tabela 3, a população camponesa representa quase 5 milhões de habitantes, ou seja, cerca de 70 % da população economicamente activa. Em tempos de crise, este grupo populacional facilmente cai na miséria, pois medidas de prevenção da COVID-19 tão importantes, como a redução de aglomerações nos mercados, acabam por se tornar num atestado de pobreza para o grupo de pequenos comerciantes que sobrevive dia-a-dia da venda de produtos básicos nos mercados.

TABELA 3: ESTRUTURA DA PEA POR ACTIVIDADE ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE, 2017 (EM MILHARES).

Tipo de actividade	Urbana	Rural	Total (País)
Camponeses	575	4350	4925
Pequeno comerciante	334	261	595
Operários não agrícolas	319	236	555
Empregados domésticos	167	320	488
Outras ocupações	271	199	470
Desconhecidos	211	132	342
Técnicos não universitários	258	69	327
Patrões	92	104	196
Técnicos universitários	88	18	106
Operários Agrícolas	8	62	71
Pessoal de Serviço	35	11	45
Administrativos	26	4	31
Altos dirigentes	17	3	20
Artesão independente	1	6	7
Total	2402	5775	8177

Fonte: INE (2017).

Além da estrutura económica, a falta de poupança das famílias é outro factor que justifica a relevância da assistência social, no âmbito da resposta à COVID-19. Mais de 90 % das famílias moçambicanas possui poupança negativa, segundo o estudo feito em meados da década passada pelo Banco de Moçambique (2014). Entre os factores que explicam o baixo nível de poupança estão as características dos agregados familiares que, segundo o IOF-2014/15 podem ser resumidas em três aspectos: i) o tamanho dos agregados é, em média, de 5 pessoas por família num total de 5,1 milhões de famílias. Mais de metade destas famílias é constituída por entre 3 e 6 membros. Famílias com 7 ou mais membros representam 24 % e as constituídas por apenas 1 membro representam 6 %. ii) a composição etária de uma família representativa com 5 membros, em geral, é: 2,4 membros com idades entre 0 e 14 anos, 2,4 membros com 15-64 anos e 0,2 membros de idade acima de 65. iii) quanto à actividade económica, 62 % dos chefes

dos agregados familiares são camponeses, 10 % são operários não agrícolas, 9 % pequenos comerciantes e os restantes 19 % ocupam-se noutras actividades (técnicos universitários e não universitários, administrativos, prestadores de serviços) (INE, 2015). Além disso, a estrutura de rendimento e despesa das famílias também contribui para a baixa poupança. Como ilustra a

TABELA 4: ESTRUTURA DA DESPESA DAS FAMÍLIAS MOÇAMBICANAS POR QUINTIS

Divisão de Despesas	Quintil1		Quintil2		Quintil3		Quintil4		Quintil5		Média Nacional	
	100	MZN 427	100	MZN 743	100	MZN 1118	100	MZN 1776	100	MZN 5512	100	MZN 1406
Total												
Produtos Alimentares e Bebidas não alcoólicas	62,5	MZN 267	58,6	435,40	51,6	576,89	39,8	MZN 707	14,4	MZN 794	36	MZN 501
Bebidas Alcoólicas	0,7	MZN 3	0,8	5,94	0,7	7,83	0,7	MZN 12	0,6	MZN 33	1	MZN 8
Vestuário e Calçado	5,6	MZN 24	6,3	46,81	7	78,26	6,5	MZN 115	5,3	MZN 292	6	MZN 84
Habituação, água, electricidade, gás e outros combustíveis	19	MZN 81	18,6	138,20	19,4	216,89	23,7	MZN 421	32	MZN 1764	25	MZN 357
Mobiliário, artigos de decoração, equipamento doméstico e manutenção corrente da habitação	2,7	MZN 12	3,1	23,03	3,6	40,25	4,1	MZN 73	5,6	MZN 309	4	MZN 62
Saúde	0,5	MZN 2	0,4	2,97	0,4	4,47	0,4	MZN 7	2,5	MZN 138	1	MZN 18
Transporte	2,3	MZN 10	3,4	25,26	5,1	57,02	7,9	MZN 140	15,9	MZN 876	10	MZN 136
Comunicações	2,1	MZN 9	2,7	20,06	3,5	39,13	4,4	MZN 78	5,1	MZN 281	4	MZN 58
Lazer, Recreação e Cultura	0,4	MZN 2	0,5	3,72	0,7	7,83	1	MZN 18	1,7	MZN 94	1100	MZN 15
Educação	0,1	MZN 0	0,2	1,49	0,2	2,24	0,7	MZN 12	2,2	MZN 121	1100	MZN 15
Restaurantes, Hotéis e Cafés	3,7	MZN 16	4,7	34,92	6,5	72,67	8,8	MZN 156	11,2	MZN 617	8	MZN 118
Bens e Serviços e Diversos	0,5	MZN 2	0,8	5,94	1,3	14,53	2	MZN 36	3,5	MZN 193	2	MZN 32

Fonte: INE (2015).

Tabela 4, o quintil mais baixo, ou seja, 20 % da população com a despesa mais baixa do total da população, gasta mensalmente cerca de 427 meticais por pessoa (14 meticais por dia). O último quintil, que representa 20 % da população com gastos mais altos, tem um nível de despesa mensal por pessoa de 5512 meticais. Em geral, as despesas de alimentação representam mais de metade da despesa total nos primeiros três quintis. No quarto e no quinto, as despesas de alimentação representam 40 % e 14,4, respectivamente (Siúta 2019:01–02).

Em resumo, na resposta à COVID-19, o papel da acção social viu-se relevado por duas razões principais. Primeiro, o baixo rendimento das famílias, que deriva da natureza da actividade económica que a maioria das famílias pratica, destacando a agricultura e as pequenas actividades comerciais. Segundo, a ausência de poupanças que permitam às famílias dar resposta a situações de emergência com impacto significativo no rendimento das famílias.

RESPOSTA À PANDEMIA NO ÂMBITO DOS PROGRAMAS DO INAS

Face a esta situação e no contexto da pandemia, o Governo de Moçambique lançou um ambicioso plano de resposta aos impactos da COVID-19, através de mecanismos de protecção social, para proteger as populações mais carenciadas e vulneráveis. A resposta à crise está ancorada na actual moldura política e legal emanada da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (ENSSB II), que permite a activação de programas de protecção social em cenários de emergência. O Eixo 1, em particular, da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024 (GdM, 2015) responde também à necessidade de fortalecer o papel da segurança social básica na protecção dos agregados e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade e expostos a choques.

A intervenção do Sector consistiu na adequação dos programas de protecção social implementados para mitigar os efeitos negativos da exposição à COVID-19, cobrindo os beneficiários existentes e novos ao nível das zonas urbanas e periurbanas com maior densidade populacional e elevado índice de pobreza multidimensional. O objectivo principal desta intervenção é assegurar apoio social e reforçar a resiliência dos agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade que foram expostos aos efeitos da COVID-19. A sua operacionalização realiza-se através de transferências monetárias e/ou entrega de um cabaz alimentar aos beneficiários existentes nos programas de protecção social e a outros cidadãos cuja vulnerabilidade foi agravada pela pandemia. Adicionalmente, o apoio do Governo, no âmbito dos programas do INAS, inclui garantir o acesso à informação em formatos adequados e assegurar materiais de higiene e protecção individual às pessoas vulneráveis e aos técnicos, para que as intervenções possam ser implementadas de forma segura.

Os programas do INAS, que se enquadram no subsistema de protecção social básica, podem ser resumidos conforme apresentado na Tabela 5 (PSSB, PASP, PSSAS e PASD).

No contexto da COVID-19, reforçou-se o programa de apoio social directo (PAS) que abrange duas componentes. A primeira componente é a de apoio multiforme que compreende as seguintes categorias: cabaz alimentar, meios de compensação, habitação, substituto de leite materno, entre outros serviços; a segunda é a das transferências monetárias no contexto de pós-emergência, visando responder a choques pontuais resultantes de calamidades. É nesta última componente que se enquadrou o plano de resposta à COVID-19, em Moçambique.

TABELA 5: PRINCIPAIS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

Programa	Descrição	Critérios de Elegibilidade	Valor do Benefício
Programa de Apoio Social Directo (PASD)	Presta assistência pontual ou prolongada por tempo determinado às pessoas/agregados familiares em situação de pobreza e de vulnerabilidade afectadas por choques e situações de emergência. Possui duas componentes: i) apoio multifórmate (cabaz alimentar, meios de compensação, habitação, substituto de leite materno, etc.); ii) transferências sociais no contexto do pós-emergência, que visam responder a situações de choques pontuais resultantes de calamidades.	Pessoas com deficiência em situação de pobreza e vulnerabilidade; chefes de agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade com incapacidade temporária para o trabalho; crianças em situação difícil precisando de apoio multifórmate; pessoas/agregados familiares em situação de pobreza e de vulnerabilidade que sofreram choques pontuais/vítimas de calamidades.	Apoio em espécie, por exemplo, alimentos, suplementos nutricionais, materiais de construção de casas. Transferências monetárias.
Programa dos Serviços de Acção Social (PROSAS)	Destina-se a lidar com riscos de violação de direitos sociais, incluindo, entre outros, os de violência doméstica e sexual, de unides prematuras de abuso e de abandono, isolamento e discriminação contra criança, mulher, pessoa idosa e com deficiência.	Crianças órfãs e vulneráveis, incluindo as que chefiam agregados familiares; vítimas de violência, abuso, exploração ou negligência, raparigas vulneráveis; pessoas idosas isoladas, abandonadas e marginalizadas, incluindo as vítimas de usurpação; pessoas com deficiência e as com VIH/SIDA e suas famílias.	Apoio psicológico, aconselhamento, encaminhamento dos casos das vítimas de violência para o seu tratamento.
Programa de atendimento em unidades sociais (PAUS)	Destina-se a utilizadores de serviços sociais institucionais sob a supervisão do INAS (e.g.: centros de apoio à velhice, orfanatos e centros de trânsito). O apoio é em espécie e inclui serviços como alojamento, alimentação, promoção da saúde e higiene para grupos vulneráveis que frequentam os serviços sociais.	Pessoas em situação de pobreza e de vulnerabilidade abandonadas ou marginalizadas. Por exemplo, crianças em situação difícil (abandonadas), órfãs; pessoas idosas, pessoas com deficiência; vítimas de tráfico e de violência.	Apoio material, roupas, alimentos e outros produtos. O outro apoio inclui aconselhamento e ajuda na reunificação familiar.
Programa Acção Social Produtiva (PASP)	Destina-se a pessoas vulneráveis em situação de pobreza extrema, mas com capacidade de trabalhar. O apoio é dado por transferências monetárias em troca da participação dos beneficiários em obras públicas.	Famílias pobres e vulneráveis com pessoas com capacidade de trabalhar. Privilegia-se famílias chefiadas por mulheres, por pessoas portadoras de deficiência, doentes crónicos ou idosos; famílias com crianças com desnutrição.	Os membros das famílias carenciadas que participam das obras públicas auferem cerca de 10.50 Meticals por mês.
Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)	Destinado a agregados familiares/pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade sem capacidade de trabalhar, como é o caso de pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crónicas e degenerativa e permanentemente acamadas, crianças (0-2 anos), crianças órfãs chefiando agregados familiares, crianças órfãs que vivem em famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. Estes recebem um subsídio mensal.	Famílias em extrema pobreza sem capacidade de trabalhar, geralmente chefiadas por: 1) pessoas idosas com/sem dependentes; 2) crianças recém-nascidas (0-2 anos) ou chefes de família; ou 3) adultos com deficiência e doentes crónicos.	540 - 1000 MT por mês, dependendo do tamanho do agregado familiar (variando de 1 a 5 membros).

O plano de resposta à COVID-19 prevê a assistência a um total de 1 695 004 beneficiários de acordo com duas modalidades. A primeira consiste no pagamento de três meses adicionais a um total de 592 179 beneficiários que já recebiam assistência social antes da COVID-19, enquadrados nos Programas: i) de Subsídio Social Básico (PSSB), ii) Acção Social Produtiva (PASP) e iii) Apoio Social Directo (PASD). A segunda é o pagamento por transferência a cerca de 1 102 825 beneficiários enquadrados no programa de apoio social directo – pós-emergência COVID-19 (PASD-PE Covid). A tabela 6 mostra a distribuição dos beneficiários pelos diferentes programas de assistência social, deixando clara a dimensão do esforço envolvido na resposta à pandemia na medida em que o número de beneficiários acrescidos na resposta de emergência (PASD-PE-Covid) representa quase o dobro dos beneficiários regulares dos programas públicos de apoio social.

Programas	N.º de Beneficiários	Subsídios (em Meticais)
-	PASP	121 557
Em vigor antes da COVID-19 (o programa de resposta à pandemia reforçou os subsídios acrescentando transferências de 3 meses ao que os beneficiários recebiam em anos anteriores)	PSSB	445 085
-	PAUS	7 099
-	PASD	18 438
-	Subtotal	592 179
Novos beneficiários em resposta à pandemia. O PASD-PE -Covid consiste em transferências bimensais de 1500Mt durante 6 meses.	PASD-PE COVID-19	1 102 825
Total		1 695 004

Fonte: INAS

O orçamento da acção social para resposta à pandemia é estimado em cerca de 240 milhões de dólares americanos (USD). Deste valor, cerca de 29 milhões de USD foram alocados para o reforço dos programas regulares de assistência social, que abrangem quase 600 mil famílias; por outro lado, cerca de 50 milhões de USD foram mobilizados pelo Governo Moçambicano para apoiar cerca de 290 mil beneficiários integrados no programa PASD-PE Covid, que incluem famílias residentes nas zonas urbanas, periurbanas e fronteiriças. Os restantes cerca de 800 mil beneficiários ficaram por ser integrados numa fase do programa PASD-PE -Covid. Até ao momento da redacção do presente artigo, o orçamento da acção social de resposta à COVID continuava com um défice de cerca de 140 milhões de USD (Vieira, Andrés, e Monteiro 2020:07–15).

TABELA 7: FINANCIAMENTO AO PLANO DE RESPOSTA À COVID

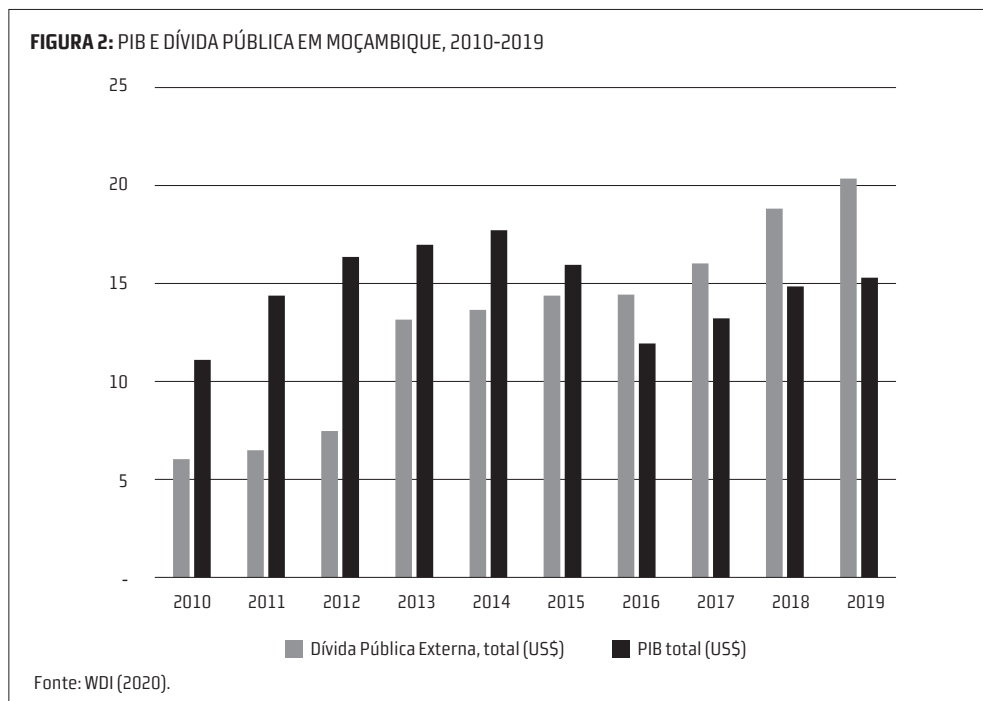
Financiador	Financiamento (milhões de Meticais)
Banco Mundial	53
Reino Unido	11
Suécia	15
Estados Unidos da América	8
Canadá	7
Alemanha	5,5
Total	99,5
Défice	140,5

Fonte: Vieira, Andrés, e Monteiro (2020:13-14).

PRINCIPAIS DESAFIOS DA ACÇÃO SOCIAL NA RESPOSTA À PANDEMIA

Existem vários desafios para a acção social em Moçambique. No caso específico da resposta à COVID-19, podem destacar-se pelo menos quatro principais desafios. O primeiro é a exiguidade de recursos financeiros para responder à demanda derivada da necessidade de apoiar as famílias cuja situação de pobreza foi agravada pelas medidas de controlo e combate à pandemia, assim como outras famílias que passaram para baixo da linha de pobreza no contexto da pandemia. Os dados sobre o orçamento da protecção social mostram que o Governo não consegue, no mínimo, alcançar o objectivo estratégico de cobrir até 25 % das pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. Em 2019, o nível de cobertura foi de 22 %, contudo, o contexto nacional marcado pelos ciclones IDAI e Kenneth, o terrorismo em Cabo Delgado, e actualmente a pandemia, sugere que o número de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza poderá aumentar grandemente, colocando o alcance das metas estratégicas ainda mais longe. Enquanto a população que precisa de assistência social tende a aumentar, a capacidade financeira do Estado para apoiá-la tende a diminuir. Por exemplo, a Figura 2 mostra a trajectória do PIB e da dívida pública na última década, a começar do ano 2010. Os dados indicam que, entre 2015 e 2016, a trajectória das duas variáveis se alterou, com o volume do PIB a ser superado pelo volume da dívida externa total. Por exemplo, em 2015, a dívida pública era de 14 mil milhões de USD e o PIB rondava 16 mil milhões de USD. Entrementes, no ano 2016, o PIB baixou para 12 mil milhões de USD, enquanto a dívida pública externa ascendia para 15 mil milhões de USD. O aumento da dívida pública e a redução do PIB significam uma diminuição dos recursos disponíveis para financiar o Orçamento do Estado na realização da despesa pública, quer através do serviço da dívida pública, quer através de mecanismos económicos de arrecadação de receitas para o orçamento, pois o abrandamento da actividade económica implica a redução das fontes de rendimento para o Estado através da tributação. A eclosão da pandemia veio piorar o cenário representado na Figura 2,

contribuindo não só para o aumento da dívida externa, como também da interna. De 2010 para 2019, a dívida interna aumentou cerca de 700 milhões de USD, passando de 2,6 mil milhões de USD para 3,3 mil milhões de USD (à taxa de câmbio de 60MT/USD), enquanto a externa aumentou 857 milhões de USD, aproximando-se de 22 mil milhões de USD (MEF, 2021:47-49). O volume da dívida pública torna evidente a dificuldade que o Governo tem para disponibilizar, atempadamente, recursos financeiros para a assistência das famílias pobres e vulneráveis.



O segundo desafio é a baixa cobertura dos programas de assistência social já existentes antes da pandemia. Com uma cobertura reduzida, tornou-se difícil mobilizar a logística destes programas para responder ao impacto da COVID-19, que se fazia sentir numa escala social mais ampla, afectando quase toda a população moçambicana. Esta limitação agravou-se pela falta de infra-estruturas económicas que facilitem o acesso às zonas recônditas, como estradas e uma ampla rede de telefonia móvel, que pudesse ajudar o registo de beneficiários e transferências monetárias (e.g.: *mkeshi*, *e-mola* e *m-pesa*) de apoio às famílias. Estes dois elementos associados à morosidade dos processos administrativos contribuíram não só para o atraso do registo dos beneficiários, mas também de todo o processo de canalização da ajuda às famílias.

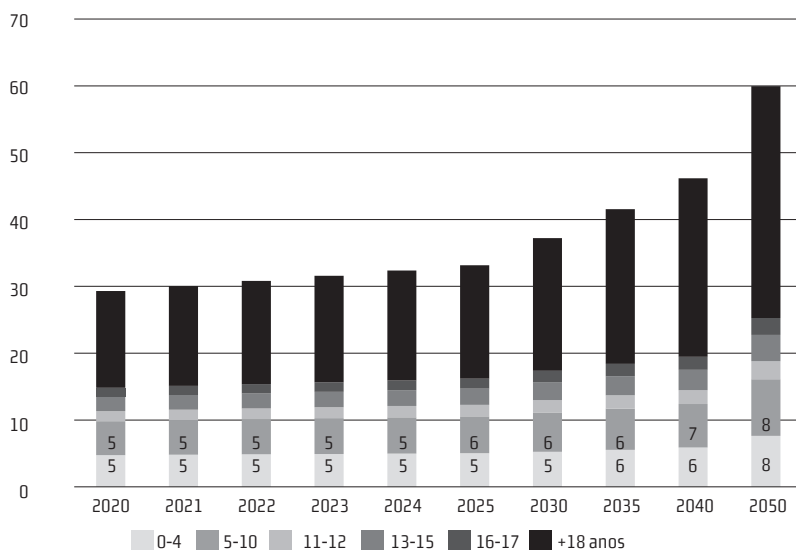
O aumento do custo de vida, como terceiro desafio na resposta à pandemia, manifesta-se de duas maneiras: por um lado, contribui para aumentar o número de agregados familiares a viver abaixo da linha da pobreza, ao passo que o aumento de preços de bens básicos como alimentos, vestuário e habitação reduz o poder real de compra do rendimento de diversas famílias com níveis de vida ligeiramente acima da linha da pobreza; por outro lado, o aumento do custo de vida reduz o poder de compra do valor das transferências monetárias dado às famílias enquadradas nos programas de protecção social de tal modo que o cabaz que as famílias adquirem ao receberem o apoio monetário da acção social do Governo é menor do que o inicialmente estimado pelos decisores da política apoio social (e.g.: o Governo e parceiros de cooperação). Durante o ano de 2020, a inflação acumulada foi de 3,5 %, explicada principalmente pela subida do preço de bens alimentares (tomate, arroz, frango, couve, etc.) e bebidas não alcoólicas (CdM, 2021). No entanto, apesar do aumento do nível de preços, o salário mínimo não aumentou e muitas famílias perderam as suas fontes de rendimento, particularmente com o encerramento total ou parcial de cerca de 80,7 mil empresas que empregavam mais de 3 milhões de pessoas (INE, 2020c; Sengo, Magaia, e Dique, 2020).

Por fim, configura-se no quarto obstáculo da resposta à COVID-19 o desafio demográfico que compreende, por um lado, a estrutura da população e, por outro, a composição das famílias moçambicanas. Em geral, quase metade da população moçambicana é composta por crianças entre 0 e 14 anos de idade e as famílias são alargadas com agregados de 5 membros, em média nacional (INE, 2015, 2020b). Embora as crianças não representem o grupo com maior risco de apresentar complicações graves em resultado da infecção pelo novo coronavírus, estas representam o maior grupo que sofre de riscos económicos derivados das restrições da COVID-19, em Moçambique. Por exemplo, para a média nacional de cinco membros por agregado familiar, a perda de rendimento de um(a) chefe de agregado familiar significa que quase três crianças perderam meios de subsistência. Dada a exiguidade de recursos financeiros quer do Orçamento do Estado quer do apoio externo dos parceiros de cooperação do Governo, os programas de acção social têm dificuldade de responder à altura ao desafio imposto pela demografia de apoiar os/as chefes de agregado e, ao mesmo tempo, apoiar as crianças. A Figura 3 mostra a previsão da trajectória da população moçambicana de 2020 a 2050. Assumindo que o crescimento da população se estabiliza em torno de 3 % por ano, até 2050, o número de crianças poderá aproximar-se do dobro, passando de cerca de 14 milhões para 23 milhões.

A presente estrutura etária da população moçambicana também sugere profundidade e longevidade do impacto das medidas de prevenção e combate à pandemia. Por exemplo, ao mesmo tempo que se observa a degradação dos meios de subsistência das famílias por causa das restrições à actividade económica, o encerramento das escolas prejudica

grandemente o desenvolvimento cognitivo e intelectual das crianças. Este prejuízo far-se-á sentir por gerações, pois o atraso na formação das crianças prejudica o desenvolvimento de capacidades analíticas, técnicas e profissionais necessárias para resolver problemas e desafios que farão parte da sua vida adulta (Datt *et al.*, 2000:1996–97; Wijekumar *et al.*, 2019). Portanto, no âmbito da resposta à COVID-19, a acção social depara-se com obstáculos que derivam da natureza das medidas de prevenção, controlo e resposta à pandemia, no contexto demográfico nacional.

FIGURA 3: ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, 2020-2050



Fonte: INE (2020b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS LIÇÕES

Ao inserir-se no conjunto de recorrentes crises associadas a diversos factores naturais e antropogénicos, a COVID-19 apresenta-se como mais um elemento que chama à atenção para a necessidade de discutir o papel da acção social em Moçambique. Esta discussão deve ir além dos mecanismos de selecção dos beneficiários, orçamentação e o financiamento dos programas actuais, e incluir um debate sobre a sua abordagem na resposta aos desafios do País e dos seus cidadãos. Os desafios mencionados neste artigo destacam que Moçambique precisa de uma abordagem de assistência social que, por um lado, seja financeiramente viável, e por outro, sustentável e capaz de dar resposta a diferentes choques que o País poderá futuramente enfrentar. A pandemia e o terrorismo são factores que recentemente se

associaram aos desastres climáticos, colocando grande parte dos moçambicanos em situação de pobreza e vulnerabilidade, enquanto, ao mesmo tempo, destroem o tecido económico muito preponderante para a geração de recursos financeiros e materiais necessários para apoiar as famílias.

O bem-estar das famílias moçambicanas exige que as lições do contexto actual sirvam para adaptar e melhorar os programas de assistência social. As acções levadas a cabo para minimizar o impacto da pandemia nas famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade mostram a dificuldade que o Governo tem de responder à demanda e atingir os seus objectivos estratégicos. Entre diversos factores mencionados ao longo do texto, o financiamento dos programas de acção social é um dos obstáculos mais importantes que há. Ultrapassar este obstáculo exige tanto do Governo, em particular, e da sociedade moçambicana, em geral, a adopção de mecanismos que permitam gerar e poupar recursos para a assistência social. As expectativas em torno da exploração dos recursos naturais, particularmente na bacia do Rovuma, oferecem uma oportunidade para Moçambique repensar as suas prioridades e estratégias na utilização das receitas públicas (BdM 2020; Siúta, Ibraimo, e Muianga 2020). A assistência social, como parte da despesa pública, não pode ficar à margem do debate, que deve ser numa perspectiva de torná-la sustentável através da geração de poupanças tanto para precaução, com vista a dar resposta a choques repentinos como a COVID-19, como para o investimento em infra-estruturas e serviços que aumentem e diversifiquem as fontes de rendimento das famílias pobres e vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- BdM, Banco de Moçambique. 2014. «Determinantes da poupança em Moçambique».
- BdM, (Banco de Moçambique). 2020. *Proposta de Modelo de Fundo Soberano para Moçambique*. Maputo: Banco de Moçambique.
- CdM, (Carta de Moçambique). 2021. «Custo de vida fecha 2020 a “disparar”». *Carta de Moçambique*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/6962-custo-de-vida-fecha-2020-a-disparar>.
- Datt, Gaurav, Kenneth R. Simler, Sanjukta Mukherjee, e Gabriel Dava. 2000. «Determinants of Poverty in Mozambique: 1996-97». *AgEcon Search*. doi: 10.22004/ag.econ.16427.
- GdM, (Governo de Moçambique). 2015. *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB)*. Maputo: Governo da República de Moçambique.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2015. *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar - IOF-2014/15*. Moçambique: Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2017. *Empresas em Moçambique: Resultados do segundo Censo Nacional (2014-2015)*. Maputo: Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2020a. *Indicadores de Confiança e de Clima Económico-Junho-2020*. Instituto Nacional de Estatísticas.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2020b. «Projeções da População 2017 - 2050 – Instituto Nacional de Estatística». Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-rgrph-2017/projeccoes-da-populacao-2017-2050>.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas). 2020c. *Resultados do inquérito sobre Impacto da COVID-19 nas empresas*. 01. Instituto Nacional de Estatísticas.
- Matusse, Felix. 2020. «Desafios da protecção social face à Covid-19: respostas do sector da acção social». Apresentado na Economia e Protecção Social em Moçambique, Dezembro 5, Maputo.
- MEF, (Ministério da Economia e Finanças). 2021. *Relatório de execução do orçamento do Estado 2020*. Ministério da Economia e Finanças.
- PR, (Presidencia da Republica). 2020. «Estado de emergencia no contexto de calamidade publica».
- Saute, Rafael, Edmundo Murrugarra, Julián Casal, e Jordi Gallego-Ayala. 2020. «COVID 19: Banco Mundial junta-se ao governo e parceiros nos esforços visando aliviar as dificuldades económicas das famílias». Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/pt/nasikiliza/covid-19-banco-mundial-junta-se-ao-governo-e-parceiros-nos-esforcos-visando-aliviar>.
- Sengo, Eduardo, Roque Magaia, e Samo Dique. 2020. *Impacto da Pandemia da COVID-19 no sector empresarial*. CTA.

- Silva, Romeu. 2020. «Covid-19: “Aí vem a fome”, temem comerciantes informais em Maputo». *DW.COM*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/covid-19-a%C3%AD-vem-a-fome-temem-comerciantes-informais-em-maputo/a-53004429>.
- Siúta, Moisés, Yasfir Ibraimo, e Carlos Muianga. 2020. *Perspectiva económica do Fundo Soberano e principais desafios do sistema de gestão das finanças públicas em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Siúta, Moisés Silvestre. 2019. *A hipótese do ciclo de vida do consumo e a poupança em Moçambique: Por que poupamos tão pouco?* Maputo: IESE.
- Vieira, Ana Carolina de Lima, Rubén Vicente Andrés, e Denise Monteiro. 2020. *Alcançando os mais vulneráveis na resposta da proteção social à crise da Covid-19 em Moçambique: Oportunidades e Desafios*. Maputo: Organização Internacional do Trabalho.
- Walker, Patrick GT, Charles Whittaker, Oliver Watson, Marc Baguelin, e Kylie E. C. Ainslie. 2020. *The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*. Imperial College COVID-19 Response Team.
- Wijeakumar, Sobanawartiny, Aarti Kumar, Lourdes M. Delgado Reyes, Madhuri Tiwari, e John P. Spencer. 2019. «Early Adversity in Rural India Impacts the Brain Networks Underlying Visual Working Memory». *Developmental Science* 22(5):e12822. doi: 10.1111/desc.12822.
- World Bank. 2020. «World Development Indicators 2020». Disponível em: https://databank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip.