

A ARMADILHA DA POBREZA E AS POLÍTICAS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: PROGRESSOS E DESAFIOS

Constantino Marrengula, Moisés Siúta e Yuna Tembo

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o tema da armadilha da pobreza em Moçambique, explorando os progressos alcançados na política e nos programas de protecção social e destacando os desafios permanentes que precisam ser enfrentados para que os programas de protecção social contribuam para o alcance do objectivo de aliviar a pobreza absoluta da população, conforme estabelece a Lei n.º 4/2007 que define as bases e organiza o sistema de protecção social em Moçambique. “Armadilha da pobreza” refere-se a factores que perpetuam a vulnerabilidade dos indivíduos e comunidades, tornando difícil a quebra do ciclo de privação e precariedade em que se encontram (Giesbert & Schindler, 2012; Marinho, Linhares & Campelo, 2011).

A definição da armadilha da pobreza também se associa à da pobreza absoluta, ou seja, a incapacidade de a pessoa humana aceder a um conjunto de bens e serviços mínimos necessários para ter uma vida decente de acordo com os padrões da sociedade (Governo de Moçambique, 2006). A pobreza é, principalmente, medida com base no: (i) rendimento; (ii) consumo; (iii) acesso a bens duráveis; e no (iv) acesso a serviços básicos. De acordo com o Banco Mundial (2023), o número de pessoas pobres em Moçambique tinha estagnado em volta de 13 milhões, no período 2008/2009-2014/2015, e subiu para 18 milhões em 2019/2020.

A protecção social, por sua vez, é definida neste artigo como um conjunto de mecanismos, iniciativas e programas destinados a garantir uma vida humana digna, libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo de vida humana, especificamente, i) o medo da privação de meios de subsistência (e.g.: alimentação e emprego) accidental, crónica ou estrutural e ii) medo de agressão física e/ou psicológica (Siúta, 2019).

O contexto de Moçambique e a sua posição em comparação com outros países revelam a importância da definição de protecção social adoptada ao destacar elementos que relacionam a qualidade de vida e os meios que os indivíduos de uma sociedade possuem para a sua sobrevivência. Alguns dados disponíveis permitem ilustrar esta definição. Por um lado, Moçambique ocupa a posição 183 no índice de desenvolvimento humano, num total de 193 países (UNDP, 2024) e ocupa a posição 118 no índice de paz global, num total de 163 países (IEP, 2023). A esperança

média de vida à nascença de um moçambicano é de 59,6 anos, enquanto a esperança média mundial é de 72 anos. Estes são indicadores importantes da qualidade de vida da população, pois o índice de desenvolvimento humano e o índice de paz, bem como a esperança de vida da população, são números que expressam resumidamente um conjunto de factores qualitativos que influenciam a subsistência dos indivíduos, tais como, o acesso a serviços de saúde, saneamento, educação, a frequência da violência, criminalidade e poluição da região onde um grupo de indivíduos vive. Em segundo lugar, o rendimento *per capita* de um moçambicano é de \$1219 em paridade de poder de compra quando o rendimento médio do Mundo é de \$17 254. Por outras palavras, a média de rendimento *per capita* do Mundo é 14 vezes mais alta que a de Moçambique. Isto significa que, em média, um moçambicano possui um poder de compra equivalente a apenas 7 % da média mundial.

No artigo, ao relacionar o conceito da armadilha da pobreza com a abordagem de protecção social em Moçambique, os autores fazem-no considerando duas dimensões principais, nomeadamente a protecção social ampla e a protecção social restrita. Segundo Francisco (2011a), a protecção social ampla refere-se ao conjunto de aspectos, directa ou indirectamente ligados aos direitos de cidadania, que dependem do quadro institucional (político e jurídico) da sociedade. Em contrapartida, a protecção social restrita refere-se a um conjunto de direitos parciais, ou mesmo privilégios, concedidos a grupos sociais ou profissionais específicos, com o objectivo de prevenir, mitigar e gerir os efeitos negativos causados por situações de vulnerabilidade, riscos e/ou perturbações na segurança humana. Assim, a análise dos progressos alcançados na política e nos programas de protecção social em Moçambique deve ser mais abrangente do que os limites que a legislação e a literatura, no geral, que aborda a protecção social em Moçambique, tendem a sugerir intuitivamente usando expressões como “assistência social” e “segurança social” (Tivane *et al.*, 2022; Pais, 2010; Cunha & Orton, 2011a; GdM, 2015a; Artur, 2017; AR, 2007). Portanto, no sentido mais amplo, as políticas e os programas de protecção social são impregnados nas políticas sociais e económicas em que se assentam o sistema e os mecanismos de protecção social.

O objectivo geral deste artigo é explorar os progressos alcançados nas políticas e nos programas de protecção social restrita e ampla, destacando simultaneamente os desafios actuais que precisam de ser enfrentados. Especificamente, o artigo visa i) discutir a abordagem de protecção social dominante em Moçambique destacando os principais programas e políticas do sector, ii) apresentar a evolução dos indicadores de protecção social restrita e ampla, iii) enquadrar as políticas e os programas de protecção social no contexto do debate sobre a armadilha da pobreza e iv) extrair implicações de política a partir das evidências que o quadro conceptual e os indicadores de protecção social permitem obter.

No que diz respeito à metodologia, o artigo combina uma abordagem teórica e empírica. Sobre a teoria, sem aprofundar extensivamente devido ao espaço limitado, o artigo recorre às teorias

de bem-estar social e da pobreza intergeracional para relacionar os conceitos da armadilha da pobreza e da protecção social (Anand & Sen, 2000; Piketty, 2000). Quanto às fontes de dados e informações qualitativas e quantitativas para a sua elaboração, recorre principalmente a fontes secundárias, nomeadamente artigos de pesquisa, relatórios e legislação oficial.

O tema deste artigo não se encontra isolado nesta secção “Sociedade” do livro *Desafios para Moçambique*. Em primeiro lugar, o artigo estabelece ligação com e entre os artigos que apresentam temas que se enquadram no debate sobre a protecção social em Moçambique. Por exemplo, o segundo e o terceiro artigos abordam o papel da mulher em contexto de conflito e violência armada baseado no caso específico da província de Cabo Delgado. O quarto artigo da secção aborda os desafios colocados pelos reassentamentos das comunidades nas zonas de exploração das areias pesadas, em Chibuto, província de Gaza. Em resumo, a inobservância dos planos de reassentamento e fraco envolvimento das comunidades locais, privilegiando os interesses das mineradoras, é vista como contribuindo para a destruição dos meios de subsistências das comunidades nas zonas de origem sem as capacitar para garantir a sua sobrevivência nas zonas de chegada. Por fim, o quinto artigo discute as fragilidades dos corredores de desenvolvimento e crescimento agrícola adoptados pelo Governo moçambicano para promover o desenvolvimento económico e o bem-estar das comunidades locais nas regiões onde são implementados. Considerando o corredor de Nacala, o autor ilustra como as infra-estruturas de transporte e a nova configuração dos corredores continua a alimentar o modelo colonial mais virado para o escoamento de produtos do que para o benefício do campesinato e das comunidades locais. Neste contexto, tanto a violência armada de Cabo Delgado, como o incumprimento dos planos de reassentamentos aumentam a vulnerabilidade de milhões de moçambicanos, destroem as bases económicas (por exemplo, as fontes de rendimento e subsistência) da protecção social e colocam pressão sobre os programas de assistência social que dependem do financiamento ao Orçamento do Estado.

O artigo está organizado em cinco secções, incluindo esta secção introdutória. A segunda secção apresenta o quadro conceptual de análise da armadilha da pobreza e da protecção social em Moçambique. A terceira e quarta secções apresentam a evolução dos indicadores de protecção social restrita e ampla, respectivamente. Por fim, a quinta secção apresenta as conclusões e implicações.

QUADRO CONCEPTUAL: ARMADILHA DA POBREZA E PROTECÇÃO SOCIAL

Resumidamente, o quadro conceptual aplicado neste artigo relaciona dois conceitos fundamentais: “armadilha da pobreza” e “protecção social”. A definição geral foi apresentada na secção anterior. Porém, estabelecer a ligação entre estes conceitos é fundamental para

mostrar a relevância da protecção social enquadrada na economia nacional e para explicitar os objectivos geral e específicos deste artigo.

A literatura permite distinguir duas abordagens da relação entre a armadilha da pobreza e a protecção social. A primeira abordagem fundamenta a protecção social numa perspectiva assistencialista, fornecendo bases para um conjunto de intervenções de carácter social, como as transferências monetárias e em espécie para famílias caracterizadas, sob certos pressupostos (e.g.: desemprego, deficiência, idade), como pobres e vulneráveis. Neste caso, as intervenções de protecção social são apresentadas como soluções para libertar agregados familiares e indivíduos da armadilha da pobreza. O principal argumento é de que, em países em via de desenvolvimento, agregados familiares pobres lidam com várias privações, como rendimento baixo, má qualidade de saúde, baixos níveis de educação, condições de habitação inadequadas e acesso insuficiente a outros serviços essenciais, como água potável e saneamento. Além disso, muitas dessas famílias têm dificuldades de acesso a crédito, o que as impede de investir no desenvolvimento humano de si próprias e das gerações mais novas, mesmo quando tais investimentos poderiam trazer grandes retornos. Nestas circunstâncias, a pobreza perpetua-se de uma geração para outra e, portanto, as famílias enquadram-se num contexto da armadilha da pobreza (Araujo, Bosch & Schady, 2017; Devereux, 2002).

A segunda perspectiva relaciona a armadilha da pobreza e a protecção social num cenário de causalidade reversa. Em geral, a causalidade reversa refere-se à inversão da direcção na relação causa-efeito ou, por outras palavras, quando não há clareza entre o que é a *causa* e o que é o *efeito* de acordo com o que é esperado de certas intervenções (Leszczensky & Wolbring, 2022; Bavishi, Slade & Levy, 2016). Porém, neste contexto, refere-se a situações em que os mecanismos de protecção social, particularmente os programas e as políticas adoptados a favor das famílias pobres e vulneráveis, acabam por ter um efeito perverso, i) favorecendo agregados familiares mais ricos em detrimento dos mais pobres, ou ii) fragilizando a estrutura económica em que os mecanismos de protecção social se baseiam. A literatura menciona alguns destes casos. Por exemplo, na dimensão restrita da protecção social, Chen *et al.* (2017) destacam dois grandes problemas: primeiro, em casos de “desvio de fundos” onde as transferências do Governo central, sem supervisão rigorosa, acabam por servir outros interesses em vez de ajudar os mais pobres; no segundo caso, verifica-se um “erro de direccionamento” devido aos critérios estabelecidos na definição dos agregados pobres que acabam por induzir à selecção de pessoas de alto rendimento no lugar dos mais pobres e que precisam de ajuda.

Na dimensão mais ampla da protecção social, a literatura concentra-se em como as despesas associadas à assistência social afectam a eficiência da despesa pública no geral. Em vários casos, a perspectiva política tem sido de que as despesas com a protecção social são “não-produtivas”, o que leva a um dilema para a escolha entre os gastos em transferências para os mais pobres e os programas de crescimento de outros sectores da economia (e.g.: infra-estruturas).

A armadilha da pobreza é inserida na literatura que debate políticas públicas de resposta ao envelhecimento populacional (Schuknecht & Zemanek, 2021; Creedy & Scobie, 2005) ou outras situações que induzam ao rápido crescimento da despesa com assistência social comparativamente a outros sectores. Nestes casos, o aumento de impostos para fazer face à elevada despesa com sectores sociais é visto como prejudicial para o crescimento económico e, nalguns casos, é contraproducente com o objectivo de aliviar a situação dos mais pobres (Castles & Obinger, 2007; Dao & Edenhofer, 2018; Dercon, 2007; Ikegami *et al.*, 2017; Barrett & McPeak, 2006; Barrett, Carter & Ikegami, 2008).

Medir o progresso das políticas de protecção social, não é uma tarefa linear. No entanto, a literatura apresenta indicadores, que apesar das suas limitações, fornecem bases para este exercício. Em teoria, o melhor indicador de bem-estar é o consumo real dos indivíduos e, idealmente, esse consumo incluiria tanto alimentos e outros bens quanto serviços, como educação e saúde. Na prática, dados de rendimento e despesas são comumente usados para análise do nível de bem-estar das famílias num determinado momento ou ao longo do tempo. Esses dados são normalmente mais fáceis de medir directamente e têm a vantagem de fornecer uma definição monetária de pobreza que seja facilmente compreendida pelo público geral (Falkingham & Namazie, 2002). A medida de bem-estar mais preferível na análise da pobreza é o consumo monetário. A sua escolha é justificada por várias razões. Primeiro, visto que parte do rendimento das famílias pode ser alocado à poupança, medir o consumo reflecte níveis de bem-estar mais realistas. Segundo, o consumo é mais estável do que o rendimento, pois as pessoas utilizam poupanças e crédito para manter o seu nível de consumo. Terceiro, em inquéritos para recolha de dados sobre o orçamento das famílias, as pessoas tendem a ser mais abertas a falar dos hábitos de consumo do que sobre quanto realmente ganham. Por fim, em países em desenvolvimento, medir o rendimento é difícil devido à prevalência de trabalho informal e porque, muitas vezes, os membros do agregado familiar possuem múltiplas fontes de rendimento com elevado grau de variabilidade e sem registos sistemáticos (Datt *et al.*, 2000:pp. 1996–1997; MPD, 2010).

As medidas monetárias são demasiado limitadas para medir o bem-estar. Como abordagem complementar, recorre-se às medidas multidimensionais da pobreza. Essas medidas procuram avaliar os padrões de vida utilizando múltiplos indicadores, não apenas o rendimento. O acesso a bens duráveis essenciais (e.g., habitação) e a serviços básicos, como saúde, educação e electricidade, passa a desempenhar um papel importante para medir o padrão de vida e indicar a situação da pobreza da população (Alkire, 2018; Alkire & Foster, 2011; Chakravarty & Lugo, 2019). Por exemplo, ilustrando a definição de protecção social em relação à pobreza – adoptada neste artigo –, o estado de saúde, em particular, tem um impacto significativo nos padrões de vida, influenciando directamente as capacidades físicas e mentais. Além disso, o estado de saúde pode ainda reduzir a capacidade de um indivíduo de estudar e restringir

os recursos económicos a que o mesmo poderá ter acesso, ao limitar as oportunidades de trabalhar e aproveitar oportunidades de emprego (Callander, Schofield & Shrestha, 2013).

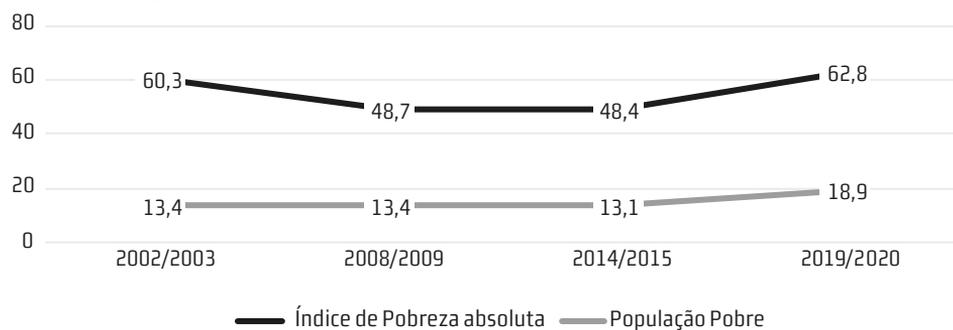
Em resumo, de acordo com a definição de protecção social adoptada neste artigo, a armadilha da pobreza pode ser vista da seguinte forma: a ausência de mecanismos eficazes de protecção social deixa os indivíduos vulneráveis à privação de meios de subsistência e à agressão física e/ou psicológica, perpetuando um ciclo de pobreza que impede o acesso a oportunidades de desenvolvimento e crescimento económico. Assim, numa perspectiva das teorias de pobreza e de bem-estar social, a relação entre a armadilha da pobreza e a protecção social passa a ser estabelecida como multidimensional, sendo, por um lado, associada à falta de capacidades dos próprios indivíduos de transformar recursos disponíveis em meios essenciais para a sua subsistência, e, por outro, associadas a factores colectivos ou sociais que impedem os indivíduos de ter acesso a recursos ou a habilidades de transformação de recursos em meios de subsistência (Anand & Sen, 2000; Sen, 1979; Moore, 2005; Barham *et al.*, 1995).

POBREZA EM MOÇAMBIQUE: EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS DETERMINANTES

A pobreza em Moçambique continua a ser um desafio. No início do século XXI, a pobreza era predominantemente um fenómeno rural, com mais de dois terços da população abaixo da linha da pobreza. Os níveis de pobreza eram mais altos nas províncias de Sofala, Tete e Inhambane, onde mais de 80 % da população vivia abaixo da linha da pobreza, e mais baixos na cidade de Maputo (embora, com um índice de 48 %, a pobreza ainda fosse considerada alta na capital) (Datt *et al.*, 2000). Entretanto, conforme ilustra a Figura 1, Moçambique reduziu os índices de pobreza até 2015. As taxas de pobreza monetária baixaram de 60,3 % para 48,4 %. Ao mesmo tempo, observou-se a redução na pobreza multidimensional de 92,8 % para 71 % (MEF, 2016b). Estes dados indicam que houve melhorias significativas na qualidade de vida da população até 2015. Porém, as estimativas de pobreza mais recentes sugerem uma regressão nos indicadores, com a pobreza a aumentar. Em 2019, a taxa de pobreza passou para 62,8 % e o número de população pobre passou de cerca de 13 milhões para 18,9 milhões.

A redução da pobreza monetária até 2015 é associada a um ambiente macroeconómico estável que promoveu o alto crescimento, proporcionando um cenário onde os rendimentos e os padrões de vida aumentaram. Este crescimento foi acompanhado por aumentos nas taxas de frequência escolar e acesso a outros serviços básicos, como educação, água, saneamento e electricidade. Estes indicadores contribuíram muito para a redução observada na pobreza multidimensional. As tendências mais recentes até 2019 sugerem um cenário inverso, cujas evidências sobre as causas ainda requerem análises mais profundas.

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE POBREZA E DA POPULAÇÃO POBRE EM MOÇAMBIQUE, 2002-2019.



Fonte: Banco Mundial (2023)

Os determinantes da pobreza são, em geral, os mesmos para a pobreza de consumo e a de rendimento. Estudos realizados nas últimas duas décadas sobre os determinantes da pobreza em Moçambique apontam que variáveis, como i) características dos agregados familiares (e.g.: taxa de dependência demográfica, números de membros, emprego do chefe do agregado), ii) acesso a serviços básicos como educação, saúde e saneamento e iii) a localização geográfica do agregado familiar estão muito associadas à probabilidade de os agregados estarem ou não na pobreza. Em geral, a pobreza é considerada mais intensa nas zonas rurais. Agregados familiares em regiões com fraca rede de infra-estruturas públicas (e.g.: electricidade, escolas, estradas e saneamento) têm maior probabilidade de serem pobres. O mesmo acontece para agregados cujos chefes e outros membros possuem baixos níveis de educação (Walker *et al.*, 2004; Victor *et al.*, 2014; Boom, 2011; Ibraimo & Salvucci, 2017; Maximiano, Arndt & Simler, 2005). No contexto do estudo da protecção social como mecanismo para aliviar os cidadãos de situações de privação de meios de subsistência, a identificação dos determinantes da pobreza é importante. Os resultados aqui partilhados, por exemplo, ilustram a relevância de variáveis como género, idade e escolarização. Um caso específico, mas não o único, que caracteriza as famílias moçambicanas é a elevada taxa de dependência, principalmente a reflectir um maior número de crianças em relação à população adulta economicamente activa. Portanto, a elevada taxa de fertilidade é um desafio para a protecção social, pois, por um lado, aumenta o número de dependentes da assistência social – as crianças – e contribui negativamente para a participação da mulher na força de trabalho reduzindo a mão-de-obra nos sectores produtivos para a geração de receitas públicas, essenciais para o financiamento da assistência social. Para a análise neste texto, os determinantes da pobreza em Moçambique têm uma ligação fundamental em relação à protecção social *vs.* armadilha da pobreza. Neste quadro, o acesso limitado à educação e aos serviços de saúde adequados, a falta de infra-estruturas e a exclusão social colocam os indivíduos e as suas famílias em situações de vulnerabilidade económica,

dificultando a superação da pobreza. Neste contexto, a protecção social restrita tem um papel fundamental na mitigação dos desafios que alguns dos determinantes da pobreza representam. Contudo, os programas baseados nas transferências monetárias ou de espécie, numa economia débil, poderão ter um alcance limitado e, por sua vez, perpetuar a pobreza dos agregados devido às fragilidades estruturais macroeconómicas para sustentar financeiramente a protecção social restrita.

POLÍTICAS E PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

O Governo de Moçambique estabeleceu o sistema de protecção social formal restrita com base na Lei de Protecção Social (Lei n.º 4/2007). Esta lei foi operacionalizada com a aprovação do respectivo regulamento no decreto 53/2007 que estabelece os três principais subsistemas de segurança social básica, obrigatória e complementar. Entre 2009 e 2010, o Governo aprovou a Estratégia Nacional de Segurança Básica (ENSSB) para 2010-2014 e vários programas operacionais de assistência social que constam dos Decreto n.º 25/2009, Decreto n.º 85/2009, Resolução n.º 17/2010 (De Brito *et al.*, 2015).

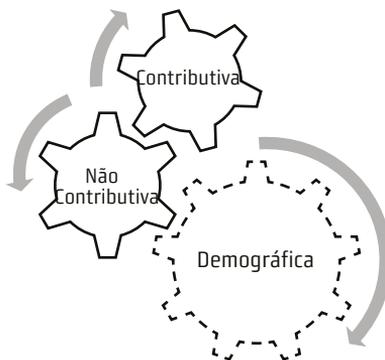
A Tabela 1 esquematiza o sistema de protecção social formal em Moçambique de acordo com a lei de protecção social. Resumidamente, o subsistema que abrange a maioria da população é o de protecção social obrigatória, que inclui todas as pessoas assalariadas e não assalariadas com rendimentos provenientes de trabalho (por conta própria ou de outrem) e que são obrigados, por lei, a aderir ao sistema de protecção social formal. A gestão da segurança social obrigatória é realizada pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Neste grupo, são excepção os deputados, os funcionários e os agentes do Estado e os trabalhadores do Banco Central cujas pensões são geridas pelo Instituto Nacional de Previdência Social e pelo Banco Central, respectivamente. Por seu turno, a segurança social básica, operacionalizado pelo Instituto Nacional de Acção Social, é financiado com recursos do orçamento do Estado. Cobre prestações de risco e de apoio social a pessoas incapacitadas para trabalhar em situação considerada de pobreza absoluta (veja também: Quive, 2009; Siúta, 2019; AR, 2021).

A literatura aponta diversas fragilidades dos mecanismos de protecção social em Moçambique. Apesar do quadro de regras de jogo e leis genéricas incluírem uma série de princípios favoráveis à materialização da liberdade económica, da justiça social e à primazia da iniciativa privada, elementos essenciais para que a pessoa humana maximize o potencial de geração de rendimentos e poupanças críticas para a liberdade em relação ao medo de carência e insegurança, prevalecem uma série de constrangimentos ao ambiente de negócios que limita o desenvolvimento do sector formal e precariza actividade produtiva das famílias moçambicanas (Francisco, 2019a). A maioria da economia de Moçambique é informal, porém, continuam a ser usados mecanismos financeiros formais de transmissão para as políticas de assistência social. Assim sendo, é certo afirmar que é quase impossível que estas políticas abranjam os reais necessitados dos seus beneficiários.

TABELA 1: SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DO GOVERNO EM MOÇAMBIQUE.

Protecção Social Básica	Protecção Social Obrigatória	Protecção Social Complementar
Instituições Responsáveis: - Ministério do Género, Criação e Acção Social (MGCAS) - Instituto Nacional de Acção Social (INAS)	Instituições Responsáveis: - Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MTESS) - Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)	Instituições Responsáveis: - Entidades de carácter privado ou público licenciadas pelo Ministério da Economia e das Finanças
Benefícios e Prestações: - Programa Subsídio Social Básico (PSSB) - Programa Apoio Social Directo (PASD) - Programa Serviços Sociais de Acção Social (SSAS) - Programa Acção Social Produtiva (PASP)	Benefícios e Prestações: - Subsídio por doença, maternidade, velhice, invalidez, morte e pensão de sobrevivência.	Benefícios e Prestações: - Reforça e complementa as prestações da Protecção Social Obrigatória.
Beneficiários: - Idosos, pessoas com deficiência, agregados familiares em pobreza absoluta, crianças em situação de vulnerabilidade, pessoas com doenças crónicas ou degenerativas.	Beneficiários: - Trabalhadores por conta própria, trabalhadores por conta de outrem, agentes e funcionários do Estado e funcionários do Banco de Moçambique, através do Banco Central.	Beneficiários: - Todos os inscritos no regime de Protecção Social Obrigatória.

Tendo em conta a informalidade e a ausência do Estado na gestão dos riscos sociais, no âmbito da pesquisa do IESE, considera-se também a noção de protecção social demográfica (Figura 2), entendida como o conjunto de relações e mecanismos que garantem a protecção social das famílias e que são determinados pelas componentes de mudança demográfica, tais como: as taxas vitais (taxas brutas de mortalidade e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e esperança de vida (Francisco, 2011b; Siúta, 2019; Francisco, 2019b). Nesta perspectiva, a protecção social demográfica é feita pelas populações seguindo dinâmicas naturais por via do controlo da sua reprodução e de acordo com o estágio da transição demográfica. Em geral, mediante a precariedade dos sistemas formais, a transição demográfica é lenta e caracterizada por altas taxas de natalidade e fecundidade.

FIGURA 2: PROTECÇÃO SOCIAL MOÇAMBICANA FORMAL E DEMOGRÁFICA.

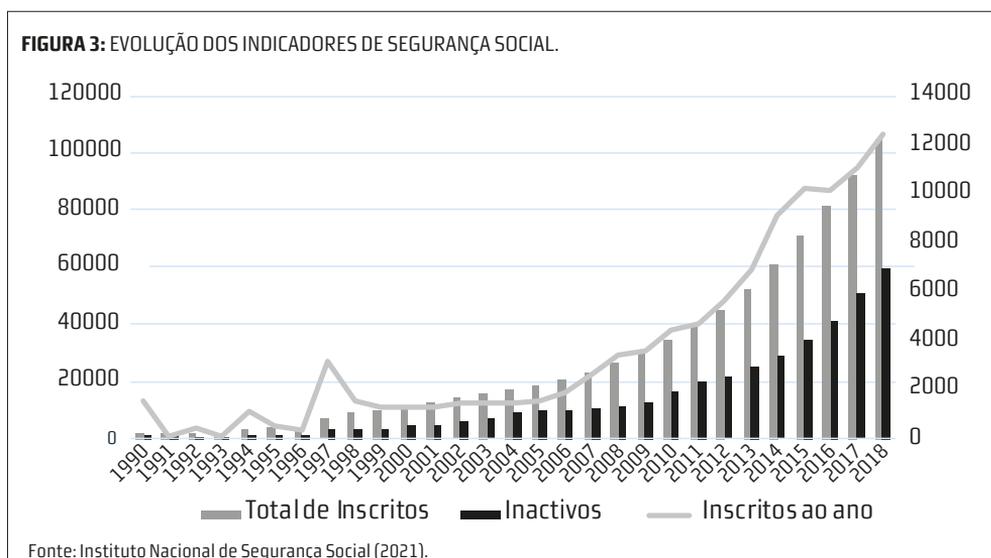
Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Francisco (2011c) e Francisco et al. (2011).

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE PROTECÇÃO SOCIAL RESTRITA

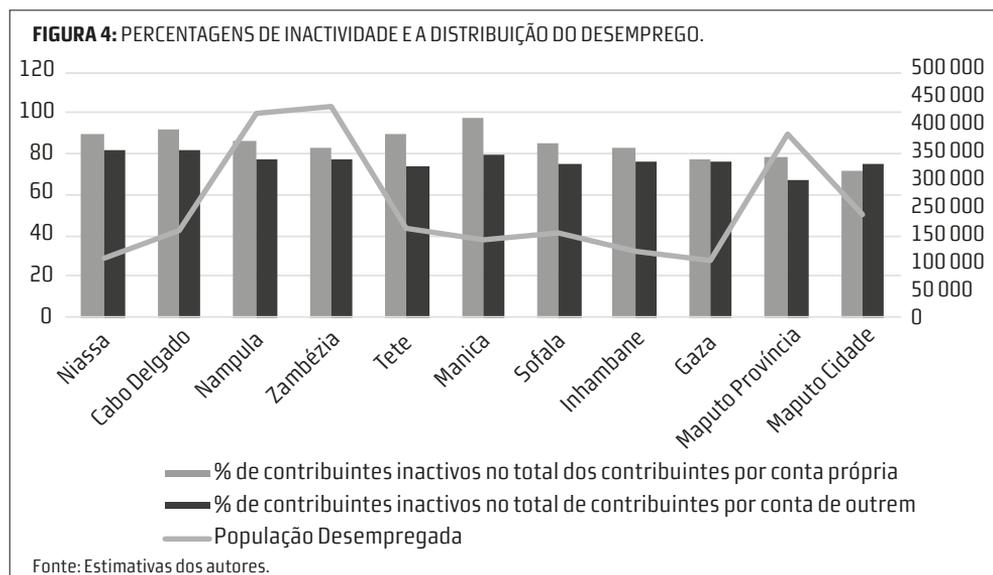
Conforme a discussão apresentada nos capítulos anteriores, este artigo considera duas dimensões da protecção social, a saber, restrita e ampla. No quadro formal da protecção social em Moçambique, existem dois pilares da protecção social restrita, nomeadamente a assistência social e a segurança social. Os mecanismos de protecção social ampla incluem as regras de jogo, leis genéricas que configuram as políticas económicas e definem o ambiente de negócios e as capacidades dos indivíduos para desenvolver os seus próprios meios de subsistência. Assim, esta secção aborda o argumento da armadilha da pobreza, observando a evolução de indicadores associados a i) segurança social, ii) assistência social – dimensão restrita –, e iii) os contextos macroeconómico e social – na dimensão ampla.

SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA

A figura 3 resume a evolução dos indicadores de segurança social entre 1990 e 2018. Não obstante os princípios universalistas definidos no quadro legal do sistema de segurança social, desde o seu estabelecimento que o sistema de segurança social obrigatório cobre menos de 5 % da população economicamente activa. A população total de inscritos aumentou desde 1990, em virtude do aumento dos inscritos anualmente, mas com ela também cresceu o número de contribuintes inactivos. Entre 2004 e 2014, o total de inscritos e dos contribuintes inactivos cresceram ao mesmo ritmo, por volta de 200 %. A partir daí, as taxas de crescimento divergiram. De 2014 a 2018, a taxa de crescimento do total dos contribuintes cai para cerca de 72 %, enquanto o número de contribuintes inactivos mais do que duplica.



Conforme se pode depreender da figura 4, este padrão reflecte a precariedade do tecido empresarial e o padrão geral das condições que sustentam a protecção social ampla. A percentagem de contribuintes inactivos é maior nas províncias onde se tem o maior número de desempregados.



Por lei, as contribuições para a segurança social são alimentadas por fundos pagos por trabalhadores por conta de outrem e por trabalhadores por conta própria. Um maior fluxo destas contribuições depende do estado geral da economia e do emprego. Isto significa que as melhorias no estado geral da economia e dos empregos induzem ao crescimento dos recursos disponíveis para financiar o sistema de segurança, propiciando uma maior presença de contribuintes por conta de outrem, ou por conta própria com interesses de contribuir para o mesmo. Este parece ser o padrão vivido entre 1990 e 2014.

A crise das dívidas ocultas, associada à redução do investimento directo estrangeiro por volta de 2015-2017, veio alterar o ambiente geral da economia com implicações negativas sobre a evolução da vontade de os contribuintes pagarem a segurança social obrigatória. Com inflação alta e o congelamento do apoio directo ao orçamento, o investimento público caiu para metade, e os salários reais seguiram a mesma tendência. No caso do sector empresarial privado que constitui a base fiscal do sistema de segurança social obrigatório, mais de 2500 empregos foram perdidos durante 10 anos num conjunto de 355 empresas manufactureiras entrevistadas para o relatório do inquérito ao sector manufactureiro conduzido pelo Inclusive Growth Mozambique (2023).

Ainda segundo os dados do mesmo relatório, o número de empresas manufactureiras que pagam pelo menos o salário mínimo reduziu. Em 2022, mais de 50 % das médias empresas sofreram perdas, em comparação com 30 %, em 2017. As províncias de Maputo e Gaza, com peso significativo no total dos contribuintes, indicaram ter tido as maiores perdas entre os alfaiates e os fabricantes de blocos, dois sectores intensivos em trabalho e dependentes da procura de massas. A situação agravou-se com as medidas de contenção do alastramento da COVID-19, implementadas a partir de Março de 2020. Para as empresas, o número de clientes e de receitas caiu, as taxas de saída das empresas cresceram, sendo mais comuns no sector têxtil e metalúrgico, dois sectores de peso no total dos contribuintes da segurança social obrigatória. Em média, cerca de 17 % das empresas do sector têxtil e metalúrgico fecharam portas e a taxa de saída na região metropolitana de Maputo e Nampula situou-se em volta de 38 % e 26 %, respectivamente.

Num ambiente empresarial débil e hostil, marcado pelo crescimento de pagamentos de subornos reportados pelas empresas, os que não podiam sair informalizaram-se, o que reduziu a sua capacidade de participação em negócios mais rentáveis na economia e no nível das receitas por si mobilizadas (Berkel, Fisher & Tarp, 2021).

ASSISTÊNCIA SOCIAL

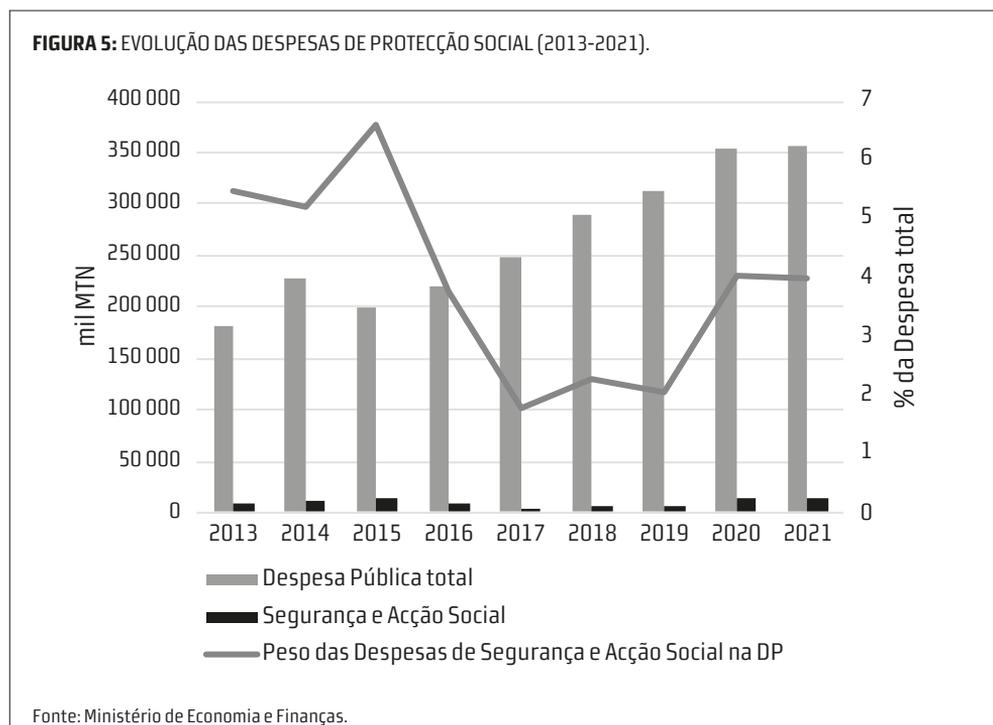
A assistência social é a segunda componente mais importante da dimensão restrita da protecção social. Com a aprovação da Lei n.º 4/2007 e da Estratégia de Segurança Social Básica para o período 2010 a 2014, alargou-se a abrangência das intervenções públicas na área de protecção social durante os últimos 10 anos. O número de beneficiários do programa de assistência social do INAS, por exemplo, cresceu de 287 000 pessoas, em 2011, para 467 012 em 2022, segundo o 4.º boletim Estatístico sobre Protecção Social do Ministério de Trabalho e Segurança Social. Durante o mesmo período, o valor da prestação mensal passou de 150 Mts para 550 Mts.

As mulheres constituem a maioria dos beneficiários do programa de assistência social básica, sendo também dominantes no programa de prestações para idosos e doentes crónicos. Em 2019, 264 mil mulheres faziam parte do programa de prestações para idosos, contra 130 mil homens. Entre os doentes crónicos, 4866 mulheres foram assistidas, contra 4501 homens (INE, 2020).

Entre 2015-2018, a percentagem de agregados familiares beneficiários do sistema de protecção social aumentou de 15,76 % para 20,5 %. Espera-se que esta cifra aumente para 25 %, no final de 2024. Neste ano, estima-se que as despesas nos programas de protecção social, como a percentagem do PIB, tenham aumentado de 0,6 %, em 2018, para 2,24 %, de acordo com a ESSB (2016-2024).

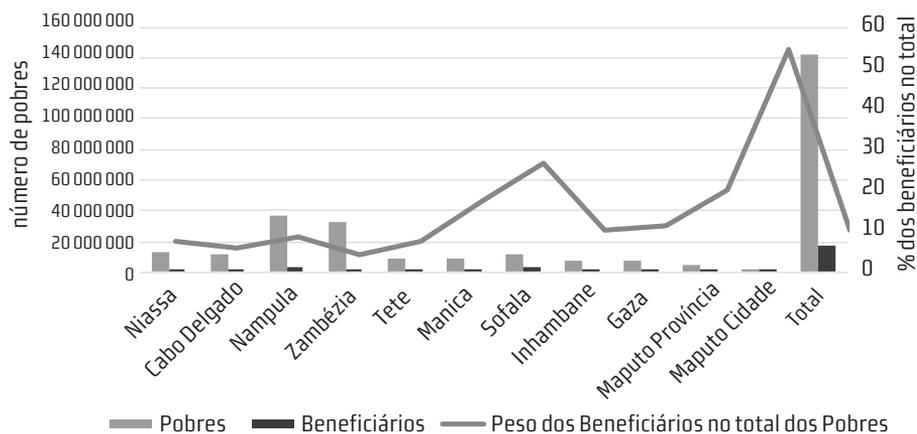
Apesar do crescimento da cobertura das pessoas e grupos sociais em situação de vulnerabilidade, o valor alocado e a sua dinâmica sugerem a ausência de uma estratégia de

protecção social sustentada na necessidade de prevenir, mitigar e ajudar as famílias a enfrentar os choques sofridos, garantindo a sua dignidade. Em teoria, em contextos de crise associados a choques económicos ou naturais, as despesas na protecção social são anti cíclicas, agindo como estabilizadores automáticos da conjuntura. No caso moçambicano, este não é o caso. A queda da despesa de protecção social entre 2015 e 2019, momento que coincide com choque sistémico associado às dívidas ocultas, sugere que os beneficiários dos programas de protecção social figuram entre os grupos politicamente escolhidos para suportar o fardo da crise.



Os recursos mobilizados para melhorar as condições de sustento dos beneficiários não só são exíguos como também a sua distribuição não tem em vista reduzir a vulnerabilidade onde é mais predominante (Figura 6). As províncias com menores taxas de incidência da pobreza e de pessoas pobres, em termos absolutos, têm uma proporção menor de beneficiários. O que sugere que, em termos territoriais, as despesas de protecção social tendem a favorecer as regiões relativamente mais desenvolvidas e com menor incidência da pobreza.

FIGURA 6: DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.



Fonte: Ministério de Trabalho e Segurança Social.

Tomando em conta a realidade aqui descrita, não é surpreendente que as múltiplas crises vividas entre 2014/2015 e 2022, tenham encontrado as famílias moçambicanas mergulhadas num ambiente económico e empresarial frágil, com taxas altas de desemprego, sobretudo no meio urbano, suportados por um sistema excludente e por instrumentos demasiado precários de protecção social. Quando emergiu a crise das dívidas ocultas, depois seguiram-se, a guerra em Cabo Delgado, os abalos associados a eventos climáticos severos, a pandemia da COVID-19, a economia como um todo não resistiu. Sem mecanismos embebidos e/ou automáticos de protecção social, susceptíveis de funcionar como amortecedores deste tipo de choques, o tecido empresarial precarizou-se ainda mais, o que, em parte, pode ter contribuído para o aumento do número de pessoas pobres de 13 milhões de pessoas, em 2014, para 18 milhões, em 2019/2020 (Banco Mundial, 2022).

PRINCIPAIS POLÍTICAS E EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE PROTECÇÃO SOCIAL AMPLA

PRINCIPAIS POLÍTICAS

Esta secção apresenta a evolução dos indicadores da protecção social numa dimensão ampla e, portanto, destaca aspectos que, à primeira vista, podem não ser associados à protecção social. Em teoria, estes aspectos referem-se às políticas e ao quadro institucional e jurídico onde os direitos dos diferentes grupos sociais que beneficiam ou devem beneficiar dos programas e mecanismos da protecção social restrita podem ser enquadrados. Na prática, a protecção social ampla reporta-se a variáveis de sectores económicos e sociais cujo desempenho depende do contexto económico e social.

Nos estudos da protecção social e da pobreza, destacam-se várias políticas e reformas adoptadas em Moçambique com o objectivo de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais através da promoção do crescimento económico. Neste âmbito, um dos momentos mais marcantes, na história pós-guerra civil, foi a introdução de instrumentos de política que se designaram Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), a partir do ano 2000. Porém, importa mencionar que, anteriormente, Moçambique adoptou várias políticas para combater a pobreza e desenvolver a economia desde a independência em 1975. Por exemplo, entre 1980 e 1990, através do Plano Prospectivo Indicativo (PPI), o Governo tentou mobilizar recursos para desenvolver a agricultura e a indústria, mas enfrentou dificuldades devido a questões políticas e do contexto de conflito armado em que o País se encontrava. Em 1987, o Governo lançou o Programa de Reabilitação Estrutural (PRE), mais tarde renomeado para Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES), com apoio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Reformas significativas foram introduzidas, incluindo a revisão da Constituição, em 1990, para apoiar a liberalização económica e a transição para um sistema multipartidário (World Bank, 1985; GdM, 2001, 2006, 2011a). Os PARPA surgiram num contexto onde, depois de vários anos, a experiência de vários países, incluindo Moçambique, mostrava que os programas de ajustamentos estruturais eram ineficazes para alcançar o desenvolvimento esperado nos países pobres de forma a aliviar grande parte da sua população estagnada na pobreza absoluta, principalmente, na África Subsaariana e na América Latina (Wuyts, 1995; Moh, 1994; Marshall, 1990; Massingue & Castel-Branco, 2008).

No novo quadro de ajuda externa e de política nacional, a protecção social passou a ter um papel central no debate sobre a pobreza e as armadilhas associadas a algumas das políticas de implementação dos programas de assistência social. O Governo de Moçambique passou explicitamente a incluir a protecção social no centro das suas políticas de tal forma que uma das acções adoptadas na primeira década do século XXI, foi a consolidação do quadro legal da protecção social através da lei 04/2007 (AR, 2007) e outros instrumentos, como o regulamento da lei e os respectivos decretos que estabelecem os programas da assistência social básica e sua estratégia (GdM, 2011b, 2015a).

Em termos de metas, o último programa de redução da pobreza tinha como objectivo reduzir a pobreza alimentar de 54,7 %, em 2010, para 42 %, em 2014, e também reduzir a desigualdade económica, especialmente entre áreas urbanas e rurais (GdM, 2011a). Desde 2014, Moçambique não tem implementado uma estratégia específica para erradicação da pobreza. Contudo, o Governo tem abordado a pobreza através de instrumentos de política de curto prazo, como o plano e o orçamento anual (GdM, 2015b, 2020). Em resposta à crise da COVID-19, em 2020, e às dívidas ilegais de 2015, o Governo introduziu medidas de recuperação económica, denominadas Pacote de Aceleração Económica (PAE), em 2022 (GdM, 2022; Siúta, 2022).

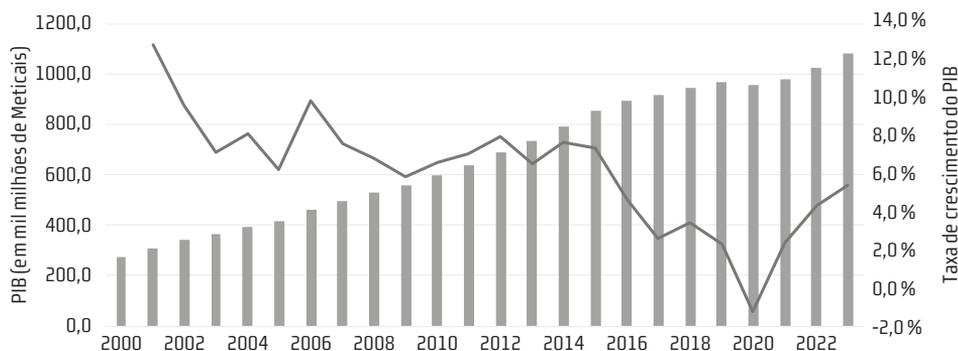
Essas medidas visam impulsionar a economia, especialmente em sectores sociais, como a agricultura e os transportes, e fornecer incentivos para melhorar o desempenho do sector privado. A protecção social é um dos temas transversais. Uma das metas consistia no aumento do espaço orçamental para ampliar a cobertura da protecção social em mais 40 mil famílias e implementar outras medidas que mitiguem o impacto do aumento do custo de vida sobre as populações em situação de pobreza e vulnerabilidade.

PRINCIPAIS INDICADORES: FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS

A literatura destaca a ligação entre o crescimento económico e a protecção social. Por um lado, o crescimento económico é um indicador importante sobre a capacidade da economia de gerar recursos para o financiamento dos programas de protecção social restrita. Estes incluem, por um lado, os descontos e as poupanças de rendimento da população economicamente activa e, por outro, os impostos que financiam as transferências para a população economicamente não activa (através dos programas de assistência social). Os programas de assistência social também são considerados um mecanismo redistributivo, pois o crescimento económico nem sempre resulta na melhoria da qualidade de vida dos mais pobres através do emprego (Ravallion, 2004; Kakwani & Pernia, 2000; Yoon, 2013; Bhorat, Tseng & Stanwix, 2014; Arjona, Ladaique & Pearson, 2003). Em linha com este argumento, tem surgido um debate sobre a ampliação do espaço fiscal para a protecção social em Moçambique, conforme aborda a penúltima secção deste artigo.

A figura 7 mostra a trajectória do crescimento económico desde 2000. A figura mostra que, apesar do crescimento sustentado do produto interno bruto (PIB) real, a taxa de crescimento do PIB real apresentou uma tendência geral decrescente. O período de maior redução do crescimento económico observou-se a partir de 2015. O PIB real cresceu de cerca de 200 mil milhões de meticais para 1 bilião de meticais em 23 anos. Isto corresponde a um crescimento de 5 vezes em 20 anos, isto é, quintuplicou em 20 anos. A taxa de crescimento real é reveladora do progresso e retrocesso no bem-estar da população. A tendência positiva observada até 2014 sugere melhorias no padrão de vida da população, podendo estar associada a um certo grau de redução dos níveis de pobreza, sob o pressuposto de que o crescimento da produção real reflecta incrementos nos níveis de emprego e da economia.

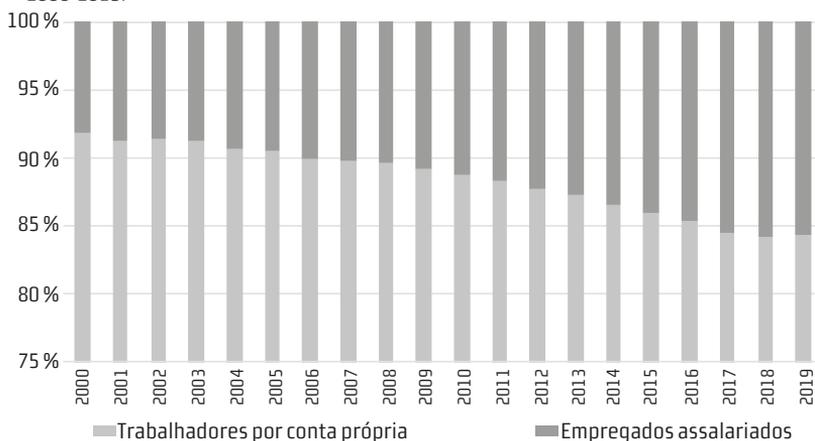
FIGURA 7: EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) REAL E A TAXA DE CRESCIMENTO, EM MOÇAMBIQUE, 2000-2023 (EM METICAIS E A PREÇOS CONSTANTES DE 2019).



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

A Figura 8 mostra a evolução da população empregada assalariada e por conta própria, em Moçambique, entre 2000 e 2019. Em geral, a população empregada é predominantemente não assalariada, sendo que nas últimas duas décadas, mais de 80 % da população ocupada acima dos 15 anos de idade trabalha por conta própria. A população assalariada representa menos de 20 % da população ocupada em Moçambique. O desemprego tem estado próximo dos 3 % da força de trabalho, nos últimos 20 anos. Um aspecto particular sobre a taxa de desemprego e dos trabalhadores por conta própria é a predominância da informalidade. Em várias regiões, o desemprego é baixo porque a população deixa de procurar emprego devido à fragilidade da actividade económica e refugia-se na actividade informal de baixo rendimento, cujo produto gerado não é registado de forma sistemática (Francisco, 2012; Cunha & Orton, 2011b).

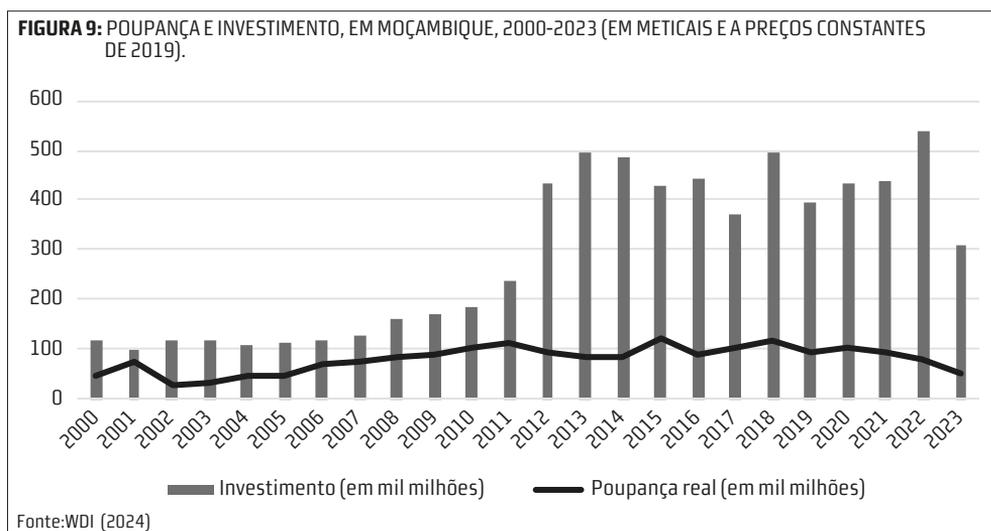
FIGURA 8: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EMPREGADA ASSALARIADA E POR CONTRA PRÓPRIA, EM MOÇAMBIQUE, 2000-2019.



Fonte: World Bank (2021).

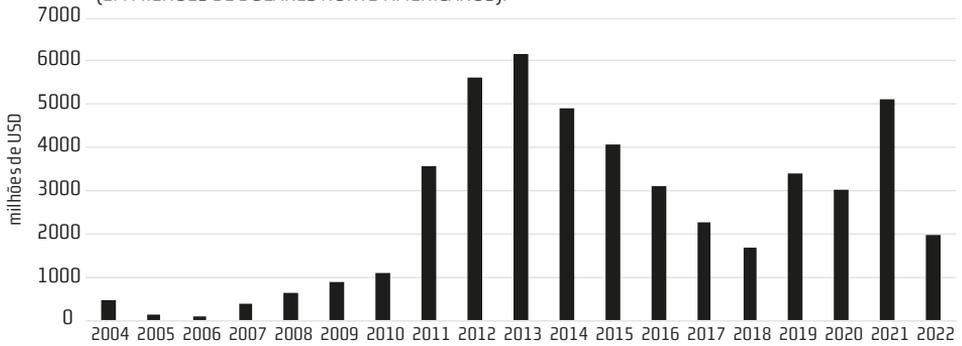
A sustentabilidade da protecção social também depende do investimento e da poupança. Em teoria, o investimento mantém as fontes de rendimento que são as bases para o financiamento dos mecanismos de protecção social. Por outro lado, a poupança financia o investimento e serve para estabilizar o consumo em períodos onde o crescimento do produto é baixo ou diminui.

A Figura 9 mostra a trajectória do investimento e da poupança em Moçambique, entre 2000 e 2023. Os dados indicam que a poupança é inferior ao investimento realizado, sugerindo que boa parte do investimento em Moçambique depende de recursos externos. O investimento aumentou significativamente a partir de 2012, enquanto a poupança apresenta uma trajectória crescente até 2018. O investimento aumentou de quase 100 mil milhões de meticaís para cerca de 500 mil milhões em 20 anos. Por sua vez, a poupança aumentou de cerca de 50 mil milhões de meticaís para quase 100 mil milhões de meticaís.



A Figura 10 mostra a trajectória do investimento directo estrangeiro desde 2004. Este investimento possui um papel fundamental ao complementar a poupança interna para promover o crescimento económico (Siúta, 2014; Francisco & Siúta, 2015). A sua trajectória é marcada por elevada variabilidade no fluxo de recursos financeiros. Numa primeira fase, o investimento aumentou de cerca de 477 milhões de dólares para quase cerca de 6 mil milhões de dólares, em 2016. No período seguinte, o investimento diminuiu para quase 2 mil milhões de dólares.

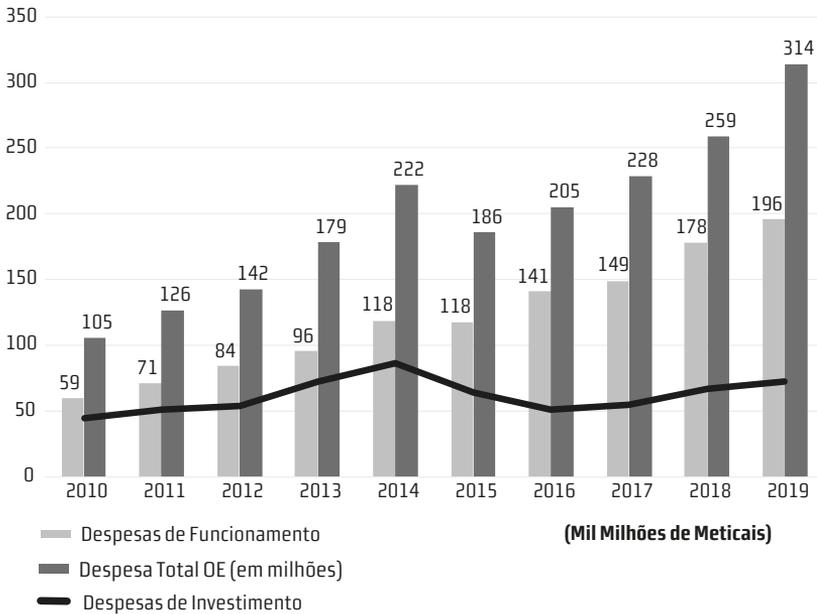
FIGURA 10: EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO, EM MOÇAMBIQUE, 2004-2022 (EM MILHÕES DE DÓLARES NORTE-AMERICANOS).



Fonte: Banco de Moçambique (2024).

Apesar de o investimento privado ter aumentado ao longo do período de vinte anos, a trajetória do investimento público nos últimos 10 anos (Figura 11) mostra uma redução a partir de 2014. Neste período, observa-se um maior crescimento das despesas de funcionamento do que do investimento público. A despesa pública aumentou de cerca de 100 mil milhões de meticais para mais de 350 mil milhões de meticais. Porém, o investimento manteve-se inferior a 100 mil milhões de meticais durante a década.

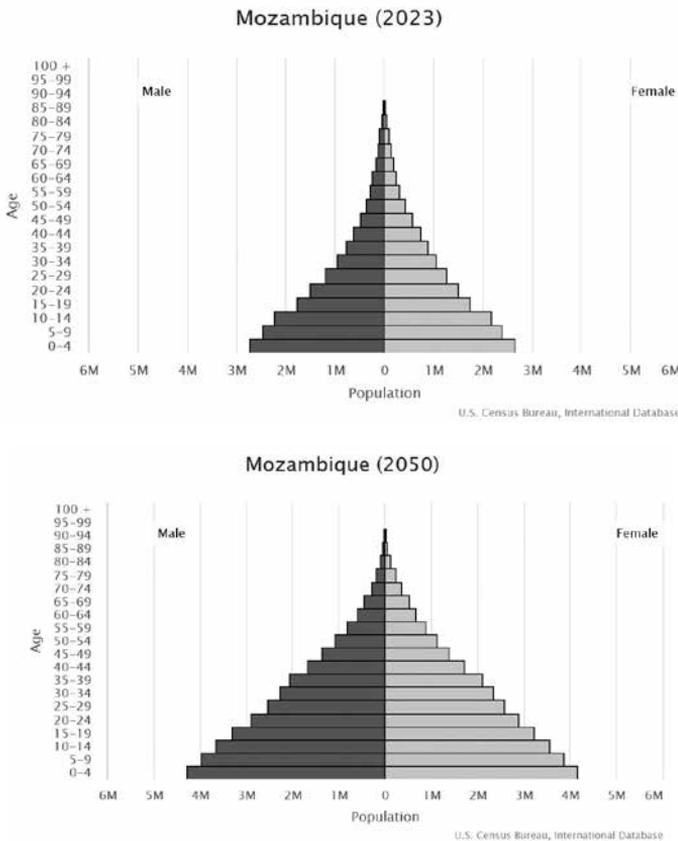
FIGURA 11: TRAJETÓRIA DAS DESPESAS PÚBLICAS TOTAL, DESPESAS DE FUNCIONAMENTO E DE INVESTIMENTO EM MOÇAMBIQUE, 2010-2019.



Fonte: GdM (2017, 2019; 2016a).

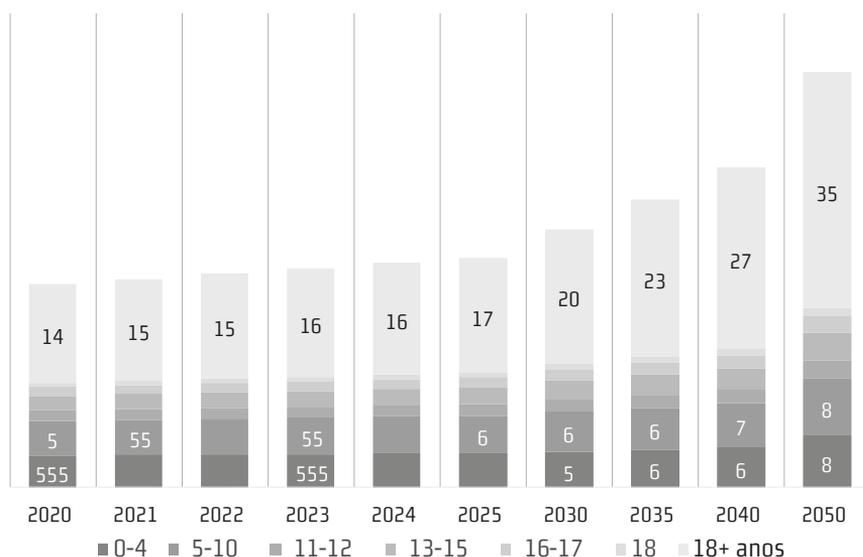
Uma das bases não financeiras da protecção é a própria população, que representa a força de trabalho disponível para produzir e contribuir para os mecanismos de protecção social. As figuras 12 e 13 ilustram a trajetória da população em Moçambique. Quase metade da população tem idade inferior a 18 anos e espera-se que esta estrutura se mantenha até 2050 (Figura 13). Esta estrutura apresenta desafios de políticas económica e social, para que Moçambique seja capaz de tirar proveito da sua força de trabalho (Arnaldo, Carlos & Hansine, Rogers, 2015; Walker & Ricaldi, 2021). Em geral, a literatura destaca intervenções em sectores como a educação, saúde infantil e emprego juvenil. Além disso, no contexto em que é escrito, para a protecção social, programas específicos podem ser necessários para proteger e apoiar vítimas de violência de género (Arthur, 2008; Feijó, n.d.). O terrorismo coloca ainda a necessidade de programas específicos para apoiar refugiados e deslocados internos, incluindo habitação, saúde e integração social (Macalane & Jafar, 2021; Siúta, 2021; Chambe, 2023).

FIGURA 12: ESTRUTURA POPULACIONAL POR GRUPOS ETÁRIOS, PROJECCÃO 2020-2050.



Fonte: U.S Census Bureau (2022).

FIGURA 13: PROJECCÕES DA POPULAÇÃO MOÇAMBICANA, 2020-2050 (EM MILHÕES).

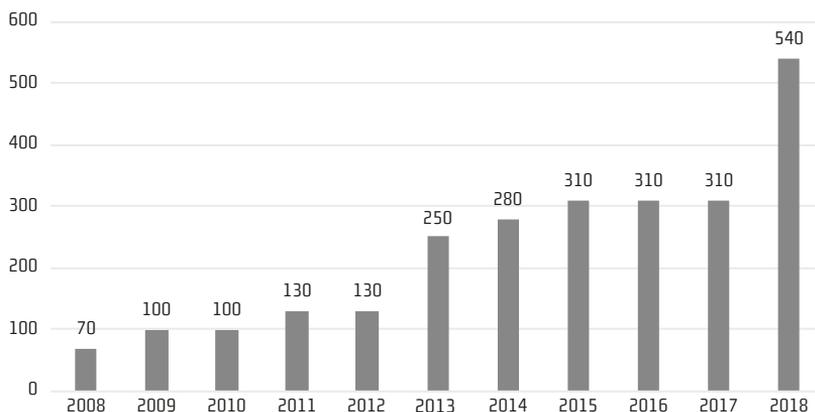


Fonte: INE (2020).

ESPAÇO FISCAL PARA PROTECÇÃO SOCIAL:

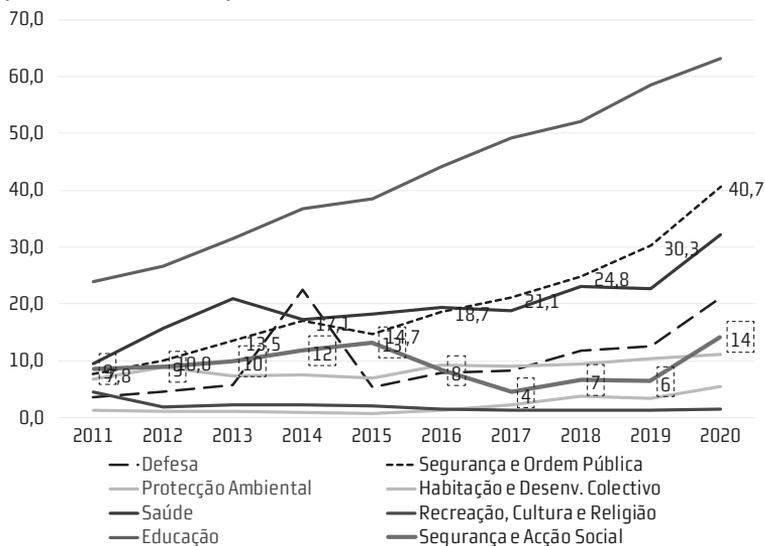
Conforme mencionado no início desta secção, não é sempre que o crescimento económico conduz à melhoria da qualidade de vida dos mais pobres, nem da prestação de serviços públicos. Para a protecção social, o principal desafio do Governo tem sido escolher entre aumentar o número de beneficiários directos da assistência social e melhorar a qualidade de benefícios que atribui às famílias actualmente inscritas, à medida que a economia e a população crescem (Francisco & Sugahara, 2012; Cunha & Orton, 2011b; Andres, 2019; Sugahara & Francisco, 2014). No contexto marcado por diversos choques sobre a economia, este debate é ainda mais relevante, pois outras pressões sobre outros sectores podem relegar para o último lugar investimentos em sectores fundamentais para o desenvolvimento de mecanismos de protecção social sustentáveis. A figura 14 mostra a evolução do subsídio social básico de 2008 a 2018. Em complemento, a figura 15 mostra a evolução da despesa pública em sectores chave, comparativamente à assistência social. É notável que, em dez anos, o orçamento para defesa e ordem pública quase quadruplicou, saindo de 10 mil milhões para cerca de 40 mil milhões. Em contraste, o orçamento para a protecção social financiados aumentou de 9 mil milhões para 14 mil milhões. Portanto, a reavaliação das prioridades fiscais e a melhor alocação de recursos são essenciais para garantir que o espaço fiscal criado para diversos sectores da economia contribua para fortalecer a protecção social em Moçambique, minimizando a carga fiscal sobre os mais pobres e maximizando o impacto dos programas de apoio social.

FIGURA 14: EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO SOCIAL BÁSICO, EM MOÇAMBIQUE, 2008-2018 (EM METICAIS).



Fonte: Andres (2019).

FIGURA 15: DESPESA PÚBLICA EM ALGUNS DOS SECTORES CHAVE, 2011-2020, EM MOÇAMBIQUE (MIL MILHÕES DE METICAIS).

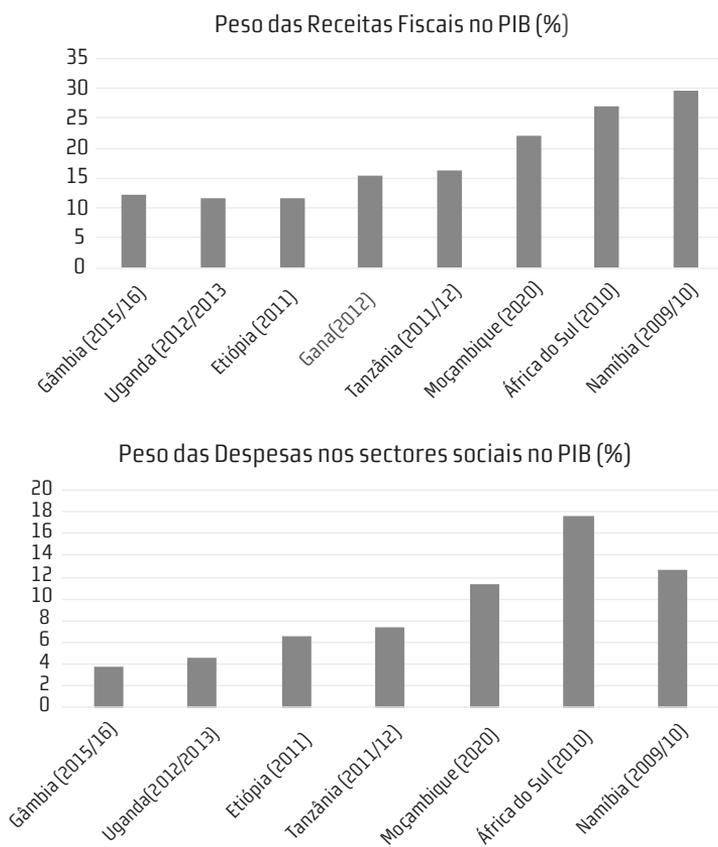


Fonte: Compilação dos autores com base na Conta Geral do Estado (vários anos).

Comparativamente a outros países, Moçambique destaca-se positivamente entre os seus pares africanos em termos de fiscalidade e despesas públicas em sectores sociais, com as receitas fiscais a representar 21,11 % do PIB em 2020, uma proporção superior à de nações como Gâmbia, Uganda e Etiópia (Figura 16). Além disso, as despesas dos sectores sociais em

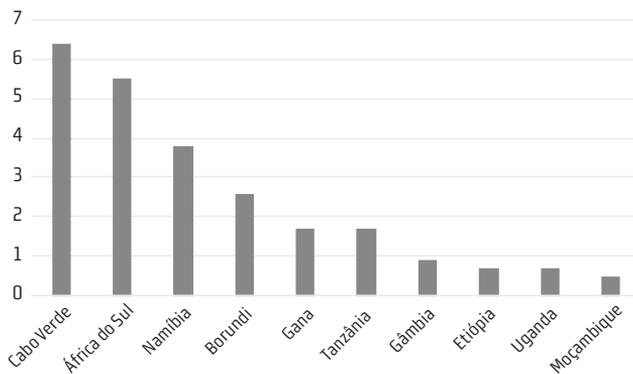
Moçambique, estimadas em 11,3 % do PIB, também superam as desses países, colocando-o próximo de economias mais avançadas da região, como África do Sul e Namíbia. No entanto, essa realidade contrasta com os baixos gastos na protecção social especificamente, que representavam apenas cerca de 0,5 % do PIB (Figura 17), excluindo saúde. Esse índice é o mais baixo entre os dez países analisados, indicando uma discrepância entre a capacidade de arrecadação fiscal do País e o investimento em protecção social.

FIGURA 16: RECEITAS FISCAIS E DESPESA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE E PAÍSES VIZINHOS.



Fonte: OIT (2022).

FIGURA 17: DESPESA PÚBLICA NA PROTECÇÃO SOCIAL (EXCLUINDO CUIDADOS DE SAÚDE) COMO PORCENTAGEM DO PIB EM 2020.



Fonte: OIT (2022).

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

Este artigo discute o conceito da armadilha da pobreza em Moçambique, explorando os progressos alcançados na política e nos programas de protecção social. Ao mesmo tempo, destaca os desafios que permanecem para que mecanismos de protecção social possam servir para aliviar a pobreza absoluta da população e libertá-la da privação de meios de subsistência. A análise mostra que Moçambique fez progressos que consistem primariamente na consolidação do quadro legal de funcionamento da protecção social restrita. No entanto, permanecem desafios na articulação entre a protecção social restrita e ampla. Os indicadores da protecção social restrita indicam este desafio a partir i) do baixo número coberto pelos programas de assistência social comparativamente ao número de agregados familiares na pobreza absoluta e ii) do elevado número de contribuintes inactivos no grupo de trabalhadores inscritos na segurança social.

Os indicadores da protecção social ampla apresentam progressos relativamente à produção da economia real, que aumentou nos últimos 20 anos. Porém, a baixa poupança pública e privada é testemunho da fragilidade da economia em responder à necessidade de gerar poupança para fazer face às necessidades de financiamento dos programas de protecção social. A protecção social e a poupança estão intimamente ligadas num ciclo de retroalimentação. A protecção social eficaz pode reduzir a necessidade de poupança precaucional, aumentar a estabilidade económica e incentivar a poupança. Por outro lado, altos níveis de poupança podem contribuir para a sustentabilidade e a ampliação dos programas de protecção social. Para uma economia demasiado vulnerável, a baixa poupança é indicativa do grande risco de que boa parte da

população cai na pobreza devido à incapacidade de o Governo e de o sector privado responderem a choques económicos.

Sobre a armadilha da pobreza, a análise mostra que o desenho dos programas de protecção social deve considerar os factores determinantes da pobreza. Tendo sido mencionadas anteriormente, algumas das implicações dessa constatação são: primeiro, a necessidade de aumentar o investimento em sectores críticos (e.g.: educação, saúde e infra-estruturas) para promover o desenvolvimento humano. Este investimento, por sua vez, capacitará a mão-de-obra composta maioritariamente por jovens a fim de produzir e gerar rendimento visando alimentar as bases financeiras dos mecanismos de protecção social; segundo, a necessidade de se definirem sectores de investimento prioritários capazes de aumentar o emprego e a produtividade da economia. Grande parte do investimento, em Moçambique, depende de recursos externos, porém, a maior parte da população está estagnada na agricultura de subsistência. Para a protecção social, importa que a poupança externa seja usada para promover o emprego entre as camadas que actualmente se encontram excluídas dos mecanismos formais de protecção social e de produção da economia. Por fim, no cenário actual marcado pelo terrorismo, surge a necessidade de desenvolver programas específicos para apoiar deslocados internos a reintegrarem-se social e economicamente como forma de reduzir pressões sobre os programas de assistência social.

REFERÊNCIAS

- Alkire, S. (2018) *The research agenda on multidimensional poverty measurement: important and as-yet unanswered questions*. (119).
- Alkire, S. & Foster, J. (2011) Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*. 95 (7), 476–487.
- Anand, S. & Sen, A. (2000) Human Development and Economic Sustainability. *World Development*. 28 (12), 2029–2049.
- Andres, R.V. (2019) *Espaço Fiscal para Protecção Social em Moçambique*.
- AR, (Assembleia da República) (2007) *Lei no 4/2007 de 7 de Fevereiro (Quadro Legal da Protecção Social)*.
- AR, (Assembleia da República) (2021) *Lei nr 8/2021 - Regime Jurido da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários e Agentes do Estado*.
- Araujo, M.C., Bosch, M. & Schady, N. (2017) Can Cash Transfers Help Households Escape an Intergenerational Poverty Trap? *NBER Chapters*. 357–382.
- Arjona, R., Ladaique, M. & Pearson, M. (2003) Growth, Inequality and Social Protection. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*. 29, S119–S139.
- Arnaldo, Carlos & Hansine, Rogers (2015) Dividendo demográfico em Moçambique: oportunidades e desafios. In: Brito, Luís de, Castel-Branco, Carlos Nuno, Chichava, Sérgio, Forquilha, Salvador, & Francisco, António (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 399–416.
- Arthur, M.J. (2008) A propósito da discussão da proposta de lei contra a violência doméstica: de que vale ter um grande número de mulheres no parlamento? *Outras vozes, maputo*. 22, 1–8.
- Artur, L. (2017) *A ligação dos objectivos e intervenções de Protecção Social e Resiliência Climática no Distrito de Mabote*.
- Barham, V., Boadway, R., Marchand, M. & Pestieau, P. (1995) Education and the poverty trap. *European Economic Review*. 39 (7), 1257–1275.
- Barrett, C.B., Carter, M.R. & Ikegami, M. (2008) Poverty traps and social protection. *Available at SSRN 1141881*.
- Barrett, C.B. & McPeak, J.G. (2006) Poverty Traps and Safety Nets. In: A. De Janvry & R. Kanbur (eds.). *Poverty, Inequality and Development*. Economic Studies in Inequality, Social Exclusion and Well-Being. Boston, MA, Springer US. pp. 131–154. .
- Bavishi, A., Slade, M.D. & Levy, B.R. (2016) A Chapter a Day – Association of Book Reading with Longevity. *Social science & medicine (1982)*. 164, 44–48. doi:10.1016/j.socscimed.2016.07.014.

- Berkel, H., Fisher, P. & Tarp, F. (2021) *Impactos do Ciclone Idai nas Empresas Manufactureiras em Moçambique. IGM Working Paper 2021/5.*
- Bhorat, H., Tseng, D. & Stanwix, B. (2014) Pro-poor growth and social protection in South Africa: Exploring the interactions. *Development Southern Africa*. 31 (2), 219–240.
- Boom, B. van den (2011) *Analysis of poverty in Mozambique.*
- Callander, E.J., Schofield, D.J. & Shrestha, R.N. (2013) Chronic health conditions and poverty: a cross-sectional study using a multidimensional poverty measure. *BMJ Open*. 3 (11).
- Castles, F.G. & Obinger, H. (2007) Social expenditure and the politics of redistribution. *Journal of European Social Policy*. 17 (3), 206–222.
- Chakravarty, S.R. & Lugo, M.A. (2019) Multidimensional Indicators of Inequality and Poverty. In: S.R. Chakravarty (ed.). *Poverty, Social Exclusion and Stochastic Dominance*. Singapore, Springer Singapore. pp. 223–259.
- Chambe, Z.M. (2023) Entre gritos reprimidos e pés sobre a mata: violência, mobilidades e formas de silenciamentos na guerra de Cabo Delgado, Moçambique. *Ideias*. 14
- Chen, S., Li, J., Lu, S. & Xiong, B. (2017) Escaping from poverty trap: a choice between government transfer payments and public services. *Global Health Research and Policy*. 2
- Creedy, J. & Scobie, G.M. (2005) Population Ageing and Social Expenditure in New Zealand. *Australian Economic Review*. 38 (1), 19–39.
- Cunha, N. & Orton, I. (2011a) *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* Cadernos IESE 5. Maputo, IESE.
- Cunha, N. & Orton, I. (2011b) *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* Cadernos IESE 5. Maputo, IESE.
- Dao, N.T. & Edenhofer, O. (2018) On the fiscal strategies of escaping poverty-environment traps towards sustainable growth. *Journal of Macroeconomics*. 55, 253–273.
- Datt, G., Simler, K.R., Mukherjee, S. & Dava, G. (2000) Determinants of Poverty in Mozambique: 1996-97. *AgEcon Search*.
- Dercon, S. (2007) Comment on poverty traps and social protection policy. *IDS Bulletin*. 38 (3), 39–42.
- Devereux, S. (2002) Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty? *Development Policy Review*. 20 (5), 657–675.
- Falkingham, J. & Namazie, C. (2002) Measuring health and poverty: a review of approaches to identifying the poor. *London: DFID health systems resource Centre*. 7 (1), 1–70.
- Feijó, J. (n.d.) O papel das mulheres no conflito em cabo delgado: entendendo ciclos viciosos da violência. *Observatório do meio rural*. 2021a. Relatório 114.

- Francisco, A. (2012) *Estado e informalidade: como evitar a “tragédia dos comuns” em Maputo?* Boletim Ideias 41. Maputo, IESE.
- Francisco, A. (2011a) Moçambique: protecção social no contexto de um estado falido mas não falhado. In: *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE.
- Francisco, A. (2019a) Protecção Social nos Livros ‘Desafios para Moçambique’: Reflexão Inspirada nos 12 Anos de Pesquisa do IESE. In: *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo, IESE.
- Francisco, A. (2019b) Protecção Social nos Livros ‘Desafios para Moçambique’: Reflexão inspirada nos doze anos de pesquisa do IESE. In: S. Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019*. 10a edition. Maputo, IESE.
- Francisco, A. (2011b) Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. O caso de Moçambique. In: *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE.
- Francisco, A. (2011c) Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. O caso de Moçambique. In: L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 231-282.
- Francisco, A., Ali, R. & Ibraimo, Y. (2011) Protecção social financeira e demográfica. Desafios para uma segurança humana digna em Moçambique. In: L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 283-331.
- Francisco, A. & Siúta, M. (2015) Poupança externa num contexto de crescimento económico sem poupança interna. In: C.N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo, IESE.
- Francisco, A. & Sugahara, G. (2012) *Por uma Pensão Universal para Idosos em Moçambique*. Maputo, IESE.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2017) *Conta Geral do Estado 2016*.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2019) *Conta Geral do Estado 2018*.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2015a) *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB)*.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2022) *Pacote de Medidas de Aceleração Económica*.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2011a) *Plano de acção para a redução da pobreza, 2011-2014 (PARP)*. Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2001) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005) (PARPA I)*. Maputo, República de Moçambique.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2006) *Plano de acção para a redução da pobreza absoluta, 2006-2009 (PARPA II)*. Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

- GdM, (Governo de Moçambique) (2015b) *Programa Quinquenal do Governo 2015 - 2019: Versão aprovada na Assembleia da República, Resolução n.º 12/2015*. pp. 3–25.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2020) *Programa Quinquenal do Governo: 2020-2024*.
- GdM, (Governo de Moçambique) (2011b) *Programas de Segurança Social Básica*.
- Giesbert, L. & Schindler, K. (2012) Assets, Shocks, and Poverty Traps in Rural Mozambique. *World Development*. 40 (8), 1594–1609.
- Governo de Moçambique (2006) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*.
- Ibraimo, M. & Salvucci, V. (2017) Os Determinantes da Pobreza em Moçambique, 2014/15. *Inclusive Growth in Mozambique Working Paper*. Helsinki: UNU-WIDER.
- IEP, (Institute for Economics & Peace) (2023) *Global Peace Index Map: The Most & Least Peaceful Countries*. 2023. Vision of Humanity. <https://www.visionofhumanity.org/maps/> [Acedido: 4 June 2024].
- Ikegami, M., Carter, M.R., Barrett, C.B. & Janzen, S. (2017) Poverty traps and the social protection paradox. In: *The economics of poverty traps*. University of Chicago Press. pp. 223–256.
- Inclusive Growth Mozambique (2023) *Inquérito às Industrias Manufatureiras Moçambicanas 2022*.
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas) (2024) *Contas Nacionais - PIB*. 2024. https://www.ine.gov.mz/web/guest/d/pib_optica_despesa-29-05-2024 [Acedido: 10 June 2024].
- INE, (Instituto Nacional de Estatísticas) (2020) *Projeções da População 2017 - 2050 - Instituto Nacional de Estatística*. 2020. <http://www.ine.gov.mz/iv-rghp-2017/projecoes-da-populacao-2017-2050> [Acedido: 19 June 2021].
- Kakwani, N. & Pernia, E.M. (2000) What is Pro-poor Growth? *Asian Development Review*. 18 (01), 1–16.
- Leszczensky, L. & Wolbring, T. (2022) How to Deal With Reverse Causality Using Panel Data? Recommendations for Researchers Based on a Simulation Study. *Sociological Methods & Research*. 51 (2), 837–865. doi:10.1177/0049124119882473.
- Macalane, G. & Jafar, J. (2021) *Ataques terroristas em cabo delgado (2017-2020): as causas do fenómeno pela boca da população de mocimboa da praia*.
- Marinho, E., Linhares, F. & Campelo, G. (2011) Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? *Revista Brasileira de Economia*. 65, 267–288.
- Marshall, J. (1990) Structural Adjustment and Social Policy in Mozambique. *Review of African Political Economy*. (47), 28–43.
- Massingue, N.C. & Castel-Branco, C.N. (2008) *A eficácia do condicionalismo da ajuda externa: O caso das privatizações em Moçambique, 1990-2000*.
- Maximiano, N., Arndt, C. & Simler, K.R. (2005) Qual foi a dinâmica dos determinantes da pobreza em Moçambique. *Directorate of Studies and Policy Analysis Discussion Papers*. (11P).

- MEF (2016a) *Conta Geral do Estado 2015*.
- MEF, (Ministério da Economia e Finanças) (2016b) *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional (IOF 2014-15)*. Maputo, Direcção de Estudos Económicos e Financeiros / MEF.
- Moh, K. (1994) *Monetarism and Structural Adjustment: The Case of Mozambique*.
- Moore, K. (2005) *Thinking About Youth Poverty Through the Lenses of Chronic Poverty, Life-Course Poverty and Intergenerational Poverty*. doi:10.2139/ssrn.1753655.
- MPD, (Ministério da Planificação e Desenvolvimento) (2010) *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional (2008-09)*.
- Pais, A.L.V.S. (2010) *A protecção social pública na velhice em Portugal: evolução histórica de 1919 a 2008*. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Piketty, T. (2000) Chapter 8 Theories of persistent inequality and intergenerational mobility. In: *Handbook of Income Distribution*. Elsevier. pp. 429–476.
- Quive, S. (2009) *Sistemas formais e informais de protecção social desenvolvimento em Moçambique*. Maputo, IESE.
- Ravallion, M. (2004) Pro-poor growth: A primer.
- Schuknecht, L. & Zemanek, H. (2021) Public expenditures and the risk of social dominance. *Public Choice*. 188 (1), 95–120.
- Sen, A. (1979) Personal Utilities and Public Judgements: Or What's Wrong With Welfare Economics. *The Economic Journal*. 89 (355), 537–558.
- Siúta, M. (2022) O Pacote de Medidas de Aceleração Económica: uma leitura alternativa. *OECONOMICO*.
- Siúta, M. (2014) *Papel da Poupança Externa e seu Impacto no Crescimento Económico em Moçambique*. Maputo, Moçambique, Universidade Eduardo Mondlane (UEM).
- Siúta, M. (2019) Protecção Social e Poupança em 10 edições do Desafios: que tipo de protecção social pode Moçambique desenvolver? In: S. Chichava (ed.). *Desafios para Moçambique 2019*. 10a edition. IESE. pp. 239–296.
- Siúta, M. (2021) *Protecção social em contexto de terrorismo: que implicações tem a insurgência islâmica nos mecanismos formais de protecção social em Moçambique? - IDeLAS nº 137 | IESE*.
- Sugahara, G. & Francisco, A. (2014) Para além do espaço fiscal: a protecção social no contexto da transição demográfica moçambicana. In: L. de Brito, C. Castel-Branco, A. Francisco, & S. Chichava (eds.). *Desafios para Moçambique 2014*. Desafios para Moçambique. Maputo, IESE. pp. 281-312.
- Tivane, Â., Langa, C., Mundlovo, F., Castigo, F., Mataba, G., Handela, J., Muianga, M., Cossa, S. & Tivane, Â.S. (2022) *4o Boletim Estatístico Sobre Protecção Social*.
- UNDP, (United Nations Development Programme) (2024) Human Development Report. *Human Development Reports*.

- U.S. Census Bureau (2024) *International Database*. https://www.census.gov/data-tools/demo/idb/#/pop?COUNTRY_YEAR=2022&COUNTRY_YR_ANIM=2022&menu=popViz&POP_YEARS=2022&FIPS=C-M,ET,KE,MZ,NG,NI,SO,SU&popPages=BYAGE&ageGroup=BR&FIPS_SINGLE=MZ.
- Victor, B., Blevins, M., Green, A.F., Ndatimana, E., González-Calvo, L., Fischer, E.F., Vergara, A.E., Vermund, S.H., Olupona, O. & Moon, T.D. (2014) Multidimensional poverty in rural Mozambique: a new metric for evaluating public health interventions. *PloS one*. 9 (9), e108654.
- Walker, I. & Ricaldi, F. (2021) Quatro Formas de Moçambique Transformar a Criação de Empregos e Aproveitar o Dividendo Demográfico. In: *World Bank Blogs / Nota Estratégica sobre Emprego: Published on Africa Can End Poverty (22 de Abril de 2021)*.
- Walker, T.S., Tschirley, D.L., Low, J.W., Tanque, M.P., Boughton, D., Payongayong, E.M. & Weber, M.T. (2004) *Determinants of rural income, poverty, and perceived well-being in Mozambique in 2001-2002*.
- World Bank (1985) *Mozambique - Rehabilitation Program Project*.
- World Bank (2023) *Mozambique Poverty Assessment: Poverty Reduction Setback in Times of Compounding Shocks*.
- World Bank (2021) *World Development Indicators*. 2021. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> [Acedido: 25 August 2021].
- Wuyts, M. (1995) 00017. *Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management: The Mozambican Experience*. Publications Office, Institute of Social Studies.
- Yoon, H.-S. (2013) Korea: Balancing Economic Growth and Social Protection for Older Adults. *The Gerontologist*. 53 (3), 361–368.