

A Problemática da Protecção Social em Moçambique: Algumas Reflexões e Desafios

Rosimina Ali*

(IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos)

rosimina.ali@iese.ac.mz

www.iese.ac.mz

Apresentação na *Mesa Redonda sobre
Protecção Social Solidária – Modelos para Moçambique***

Maputo, 23 de Maio de 2011

* Assistente de Investigação no IESE e Assistente da disciplina de Desenvolvimento Económico na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM)

** Mesa Redonda organizada pela Fundação Friedrich Ebert Stiftung, kfW Entwicklungsbank e GIZ

Introdução

- Esta nota não apresenta nenhuma análise acabada sobre a problemática da *Protecção Social em Moçambique*, mas um conjunto de reflexões e algumas questões que possam contribuir para o debate sobre a natureza e capacidade do Estado, da economia nacional e das instituições da sociedade moçambicana em desenvolver condições para uma segurança humana cada vez mais digna dos cidadãos moçambicanos.
- Ao tratar da problemática da protecção social em Moçambique, esta nota, chama atenção para o papel e peso da protecção social demográfica (PSD) *vis-à-vis* da protecção social financeira (PSF) em Moçambique, destacando a importância da demografia na concepção de políticas de protecção social tendo em conta que os factores demográficos jogam um papel mais influente e socialmente relevante na segurança humana do que a literatura e as políticas contemporâneas sobre protecção social tem reconhecido.
- O actual sistema de protecção social em Moçambique confronta-se com um paradoxo. Por um lado, os mecanismos de protecção social considerados influentes circunscrevem-se principalmente aos sistemas financeiros, por outro lado, o próprio sistema financeiro é, em si, precário, limitado e excludente.
- Os sistemas de protecção social, alicerçados nos sistemas financeiros, tanto formais (e.g. sistemas contributivos de segurança social e sistemas não contributivos de assistência social) como os sistemas informais (e.g. grupos de poupança rotativa, como o chamado *xitique*; associações funerárias e outros grupos comunitários de inter-ajuda) proporcionam, marginalmente, alguma forma de protecção social mas apenas a uma minoria da população moçambicana (Francisco e Ali, 2011).

Introdução

- Moçambique, país que ainda se encontra numa fase incipiente e atrasada da transição demográfica, os mecanismos demográficos, baseados nos mecanismos intergeracionais, relações familiares, de género, comunitários, sociais e culturais, proporcionam a forma mais relevante de protecção social, marginal ou totalmente independente dos sistemas financeiros (Francisco, 2011).
- Enfrentar os desafios da expansão dos programas e sistemas de protecção social em Moçambique representa uma tarefa cada vez mais complexa e difícil de gerir. As dificuldades surgem, em parte, de factores objectivos e estruturais, associados aos ónus e bónus demográficos, mas por outro lado, resultam de factores institucionais e conjunturais, de natureza política; sobretudo actualmente, em que a reputação de Moçambique como exemplo de sucesso no desenvolvimento económico africano contemporâneo, começou a desvanecer nos círculos mais isentos da opinião pública internacional (Francisco, Ali e Ibraimo, 2011).
- Ao invés de recomendar e prescrever uma lista de desafios importantes, esta nota problematiza, de forma sintética, alguns pontos de reflexão que o grupo de investigação do IESE (Pobreza e Protecção Social) de que a autora faz parte, têm vindo a investigar no que respeita ao tema em questão uma vez que o assunto aqui debatido necessita, antes de mais, ser devidamente reconhecido, analisado e compreendido, de forma sistemática e aprofundada.

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Contexto do debate da Protecção Social em Moçambique

- No actual debate analítico sobre protecção social verifica-se uma persistente distinção entre a maneira como a protecção social é tratada nos países desenvolvidos e as abordagens aplicadas e consideradas relevantes para o mundo subdesenvolvido.
- Actualmente, nos países desenvolvidos, a segurança social e a assistência social são vistas, numa perspectiva de longo prazo, com o objectivo de torná-las viáveis, sustentáveis e coerentes com a estrutura demográfica e económica das sociedades.
- Em contrapartida, em países subdesenvolvidos como Moçambique, a abordagem assistencialista tem assumido a liderança nos discursos sobre protecção social, sem a devida consideração da dinâmica demográfica e socioeconómica. Nos países subdesenvolvidos, o conceito de protecção social é geralmente usado como um "conceito guarda-chuva" ou *proxy* do domínio da assistência social (entendida como direito ou mera caridade) visando aliviar a pobreza e amenizar riscos em comunidades pobres e vulneráveis.

SOCIEDADE

Quinta-feira, 19 de Maio de 2011 • O País • 7

DOS ACTUAIS 390 MIL

Governo vai alargar assistência social para 950 mil beneficiários até 2014

O governo, através do Ministério da Mulher e Acção Social, reconhece que a assistência social que presta aos moçambicanos carenciados, com destaque para crianças órfãs e desfavorecidas, pessoas que padecem de várias enfermidades que lhes impossibilitam o exercício de qualquer actividade de rendimento, está longe de satisfazer as necessidades básicas, olhando para o actual custo de vida no país.

“O objectivo é melhorar a nossa intervenção, ou seja, tornando os serviços sociais mais abrangentes, assim como aumentar o apoio aos beneficiários”, explica a ministra da Mulher e Acção Social.

Mas, quanto há abrangência, já há perspectivas. “Até 2014, o Governo pretende alargar o número de beneficiários até 950 mil pessoas, passando dos actuais 390 mil inscritos”, explica Miguel Maússe, director nacional de segurança social naquele ministério. Ou seja, nos próximos três anos, mais de 550 mil novas pessoas vão entrar no sistema de assistência social.

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Contexto do debate da Protecção Social em Moçambique

- Alguns autores têm avançado alternativas às abordagens assistencialistas, visando tornar as análises da protecção social parte integrante do sistema mais amplo da economia e da sociedade em geral. Wuyts (2006), por exemplo, defende que a natureza da protecção social depende do quadro de referência tomado em consideração, podendo ser *ex-ante* (prospectivo, onde a protecção social é vista como parte integrante do processo de desenvolvimento económico) e/ou *ex-post* (reactivo, ou assistencialista; procura compensar ou apoiar as pessoas que perdem ou são prejudicadas pelas mudanças económicas e sociais).
- Ambos quadros analíticos, *ex-ante* e *ex-post*, são relevantes para a política social, sendo o último, orientado para responder a situações de emergência, enquanto o primeiro permite gerar níveis de prevenção ou antecipação de possíveis falhas, resultantes do processo de desenvolvimento.
- Nesta nota, protecção social é entendida pela finalidade principal do sistema de relações, mecanismos e iniciativas que visam garantir uma segurança humana cada vez mais digna, através da libertação gradual dos cidadãos de dois medos principais observados no ciclo da vida humana: 1) Liberdade em relação à carência, nomeadamente escassez de alimentos, de emprego ou de oportunidades profissionais, quer seja estrutural ou conjuntural, crónica ou cíclica ou acidental; 2) Liberdade em relação à agressão, privação e ameaça à segurança física e psicológica (e.g. tráfico de órgãos humanos ou de pessoas, violência doméstica, linchamentos públicos) (Francisco, 2010).
- Tal como referido na introdução, verifica-se um paradoxo no actual sistema de protecção social em Moçambique. Por um lado, os mecanismos de protecção social considerados influentes circunscrevem-se principalmente aos sistemas financeiros, e por outro lado, o próprio sistema financeiro é, em si, precário, limitado e excludente. A análise que se segue compartilha alguns pontos relativos a este paradoxo.

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Protecção Social Financeira

Tabela 1: População em Idade Economicamente Activa e Protecção Social Formal em Moçambique 2007

	Total	
	(em 1000 habitantes)	%
População Total (Censo 2007)	20.632	100
População 7 e mais anos de idade	15.213	73,7%
População em Idade Activa (PIA), 15-64 anos	10.589	51,3%
PIA por Sector de Actividade		
Assalariada	837	7,9%
Informal	7.942	75%
Desempregada	1.800	17%
População infantil trabalhadora (7 -14 anos)	1.354	8,9%
PIA por Fonte de Contribuição		
Previdência Social Estado (Funcionário da Adm. Pública)*	231,8	2,2%
Trabalhadores no Sistema de Segurança Social (INSS)	690,0	6,5%
Activos	193,4	1,8%
Inactivos	496,5	4,7%
População Abrangida pela P.S Formal (Previdência Social + INSS)	921,7	8,7%
Actuais Beneficiários de Segurança Social Formal (INSS Activos + Estado)	425,2	4,0%

* O Censo de funcionário indicou um total de 169.963 funcionários, mas o dado usado aqui deriva do Censo 2007

Fonte: INE, 2005, 2009a, 2010; Recama, 2008

- De acordo com o último censo populacional, realizado em 2007 pelo INE, a população moçambicana em idade economicamente activa (PIA), convencionalmente definida entre os 15 e 64 anos de idade, rondava os 10,6 milhões de habitantes (51% da população total) (Tabela 1).

- A Tabela 1 mostra que a base laboral formal, potencialmente disponível para contribuir financeiramente para a segurança social, representa cerca de 8%, contra 17% de desempregados e 75% em actividades informais (INE, 2005).

- Na prática, menos de 10% da população em idade economicamente activa encontra-se actualmente abrangida pela protecção social formal (incluindo a previdência social do Estado para trabalhadores da Administração Pública e o sistema de segurança social (INSS).

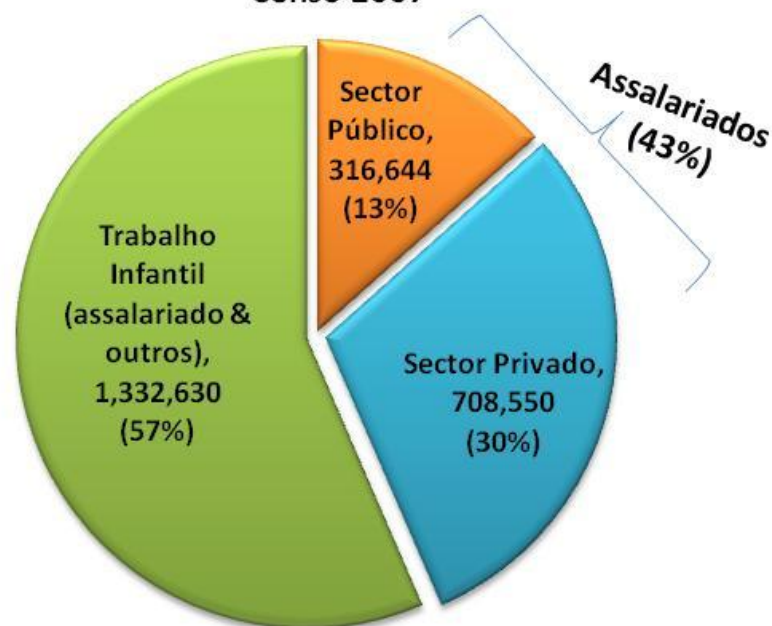
- Como o efectivo do INSS inclui trabalhadores registados, tanto os que contribuem activamente como os não contribuintes ou inactivos, na realidade a percentagem de beneficiários da segurança social formal cobre menos de 5% da PIA.

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Protecção Social Financeira

•Existem mais de 1,3 milhões de crianças e adolescentes nas idades dos 7 aos 14 anos a contribuir para a actividade produtiva familiar; um efectivo, como ilustra a Figura 1, bastante superior ao efectivo de trabalhadores assalariados nos sectores privado e público.

Figura 1: Trabalho Infantil Versus Trabalho Adulto Assalariado nos Sectores Privado e Público, Moçambique Censo 2007



Fonte: INE, 2010

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Protecção Social Financeira

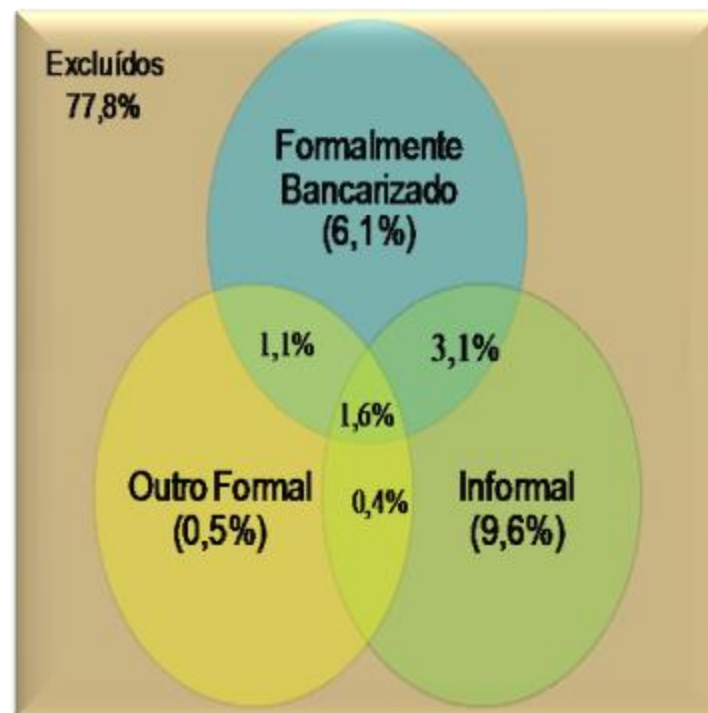
•A literatura actual sobre protecção social nos países subdesenvolvidos peca por não conferir suficiente reconhecimento às implicações da natureza excludente dos sistemas financeiros.

•A exclusão dos sistemas financeiros está relacionada, em parte, com a estrutura laboral e económica, acima caracterizada; mas por outro lado, o próprio sistema financeiro em Moçambique é limitado e excludente.

•Moçambique possui o pior índice de acesso a serviços financeiros na região da África Austral, como constatou o recente estudo intitulado *FinScope Mozambique Survey 2009*.

•Em conjunto, conforme ilustra a Figura 2, em Moçambique, os sistemas financeiros formais e informais fornecem acesso a apenas cerca de 22% da população adulta, significando que cerca de 78% da população adulta (a nível rural cerca de 87% e na zona urbana cerca de 61%) estão financeiramente excluídos.

Figura 2: Acesso a Serviços Financeiros em Moçambique, 2009



Fonte: de Vletter et al, 2009:36

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Protecção Social Financeira

- Nestas circunstâncias, não é de admirar que o sistema de protecção social formal cubra menos de 5% da população em idade economicamente activa.
- Isto é consistente com o baixo nível de alocação de recursos financeiros públicos, através do Orçamento do Estado (OE); Em 2009 a alocação realizada para segurança social e programas de assistência social representou menos de 0,5% das despesas orçamentais gerais e menos de 0,2% do PIB. Em 2010, observa-se uma ligeira tendência de diminuição na alocação de recursos, comparativamente à proporção das despesas do OE e do PIB em 2009 (Tabela 2).

Tabela 2: Orçamento do Estado para Protecção Social Formal em Moçambique, 2009-2010

(em Milhões de US\$)	2009		2010	
Protecção Social Formal (PSF)	\$13,7	% PSF	\$11,3	% PSF
Orçamento de Estado	\$2.858	0,48%	\$3.855	0,3%
PIB	\$8.327	0,17%	\$8.926	0,13%

NOTA: Câmbio: 30,6 Mt por 1 US\$

Fonte: FDC e UNICEF, 2010

Panorama da Protecção Social em Moçambique

- Perante o panorama descrito, algumas questões tornam-se inevitáveis:
 - i. Se o sistema financeiro nacional, em que se alicerçam os mecanismos formais e informais de protecção social, proporciona acesso a pouco mais de um quinto da população adulta, onde é que os restantes quatro quintos da população adulta financeiramente excluída buscam sua protecção social?
 - ii. Estará esta população totalmente desprotegida, em termos de apoio básico à criança e mitigação de riscos de insegurança da população idosa?
 - iii. Com uma infra-estrutura financeira tão limitada e excludente, será possível aspirar a uma segurança social contributiva e a uma assistência social não contributiva, inclusivas e socialmente relevantes para a maioria da população?

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Protecção Social Demográfica

- As três questões anteriormente levantadas podem ser respondidas recorrendo ao conceito de Protecção Social Demográfica, um sistema não financeiro, que se refere ao conjunto de relações e mecanismos intergeracionais, de género, familiares, comunitários e sociais que moldam e determinam, directa ou indirectamente, os componentes de mudança demográfica, nomeadamente: mortalidade, natalidade e, em certos casos, as migrações.
- Aos cerca de quatro quintos de moçambicanos adultos, sem qualquer tipo de acesso aos sistemas financeiros, não resta outra alternativa senão procurar garantir a sua segurança e sobrevivência, através dos sistemas reprodutivos e demográficos, estabelecidos em torno das elevadas taxas vitais (taxa bruta de mortalidade e de natalidade). Tal opção é também indispensável para a população com alguma forma de acesso a mecanismos financeiros.
- A transição demográfica de Moçambique, isto é, o processo em que os países mudam de um regime demográfico assente em altas taxas vitais para um regime caracterizado por baixas taxas vitais – tem sido lenta e atrasada, comparativamente à transição em vários países do sul de África, tais como: Maurícias, Botswana, África do Sul, Zimbabué, Suazilândia e Lesoto.

Panorama da Protecção Social em Moçambique

➤ Protecção Social Demográfica

• A solução para a prevenção e mitigação dos principais riscos humanos, desde o risco de perder a vida precocemente na infância (antes de completar um ou cinco anos) até ao risco de mergulhar na insegurança durante a velhice, continua a depender fortemente dos sistemas demográficos de protecção social.

• Portanto, não deve ser motivo de surpresa que ter muitos filhos continua a representar para a maioria da população moçambicana a principal forma de protecção social, visto que os sistemas financeiros e de protecção social modernos mostram-se incapazes de substituir os antigos fluxos de riqueza entre gerações (Francisco, 2011).

Nacional

Canal de Moçambique | Quarta-Feira, 18 de Maio de 2011

Distrito de Murrupula

Custo de vida em alta para os mais carenciados

Nas famílias tudo vale para ganhar a vida, desde a prostituição à pastorícia

Aunício da Silva

O custo de vida no distrito de Murrupula, na província de Nampula, está cada vez mais "insuportável". Os preços dos produtos de primeira necessidade disparam constantemente. Estão sempre a subir. Até os produzidos localmente. As famílias, sobretudo as mais carenciadas, andam desesperadas. Para sobreviverem desenvolvem uma luta intensa. Se os pais vão a machamba, os filhos, tanto os rapazes como as raparigas, têm de inventar alguma actividade. Pode ser apascentar o gado ou prostituir-se.

Durante o dia, os rapazes dedicam-se à pastorícia. Pastoreiam o gado dos que detêm alguma posse financeira e em compensação ganham algum dinheiro que serve para cobrir despesas escolares dos irmãos mais novos. Nesse embora a idade

mínima para a prática da pastorícia começa muito cedo, entre os nove e dez anos de idade.

Já nas noites, ainda os rapazes procuram vender alguma coisa junto às barracas que se perfilam na Estrada Nacional Número Um, que atravessa a vila sede. Normalmente vendem maçaroca assada e espetadas de carne diversa que custa entre dez a vinte meticais/cada.

Recentemente, o Canal de Moçambique trabalhou na vila sede do distrito de Murrupula e conversámos com João Pequeno, menor de catorze anos, que nos contou o quanto dá para ajudar para sobrevivência da sua família. "Lá em casa nós somos sete, incluindo o meu pai e a minha mãe. Nenhum deles trabalha. Por isso todos devemos fazer alguma coisa para ganhar dinheiro e ajudar em casa. Eu sou o filho do meio dos meus pais e somos cinco. Os

primeiros dois, um rapaz e uma rapariga, estão casados e vivem longe de casa. Então eu devo trabalhar para comprar roupa e cadernos para os meus outros irmãos mais novos. Os meus pais trazem a comida para casa". "Não tem sido fácil fazer o que faço".

"De manhã até às dezasseis horas devo ir com o gado apascentar, quando regresso devo assar maçaroca e fazer assar carne de galinha para ir vender na estrada. Não descanso e já estou a ficar velho!". É assim todos os dias...

Já as meninas muito pouco se dedicam às actividades caseiras. Algumas até chegam a frequentar a escola, como é o caso da Marta (... não revelamos o seu apelido premeditadamente). Anda na 9ª classe, na escola secundária local.

Marta falou ao Canal de Moçambique. "Para eu comprar

uniforme e cadernos devo 'dormir com camionistas', porque os meus pais não têm onde tirar dinheiro. Eles também esperam por mim para ajudar a comprar caril. Eles só cultivam arroz, milho e mandioca". Marta foi mais precisa: "Quando a ideia é trazer dinheiro em casa, sobretudo em época em que não é de colheita, é da minha responsabilidade, porque os meus pais não têm onde tirar dinheiro e a nossa família precisa dele para sobreviver".

Que Oportunidades e Desafios para a Protecção Social em Moçambique?

- Desde 2007, o Governo moçambicano tem vindo a aprovar um conjunto de leis, regulamentos e, até mesmo, em 2010, uma estratégia nacional de protecção social, relevantes para o presente e futuro da protecção social em Moçambique. Todavia, o quadro jurídico global moçambicano deixa muito a desejar, devido à fraca atenção prestada às implicações da natureza da demografia, da economia e do Estado.
- Sem um reconhecimento e compreensão da complexa dimensão e natureza da protecção social, no actual contexto moçambicano, dificilmente se poderá identificar soluções alternativas e efectivas às opções até aqui implementadas.
- O estágio actual da transição demográfica em Moçambique poderá proporcionar dividendos ou prejuízos, a médio e longo prazo. Entretanto, muito irá depender do tipo e forma como as instituições políticas e económicas nacionais, irão favorecer o desenvolvimento ou, pelo contrário, o subdesenvolvimento. Por exemplo, os constrangimentos ao emprego e geração de renda e os efeitos da estrutura etária poderão converter-se em fonte de tensões sociais, em vez de proporcionarem geração de riqueza e melhoria do padrão de vida da maioria da população.
- Se este panorama de protecção social passasse a ser reconhecido, de forma realística, pelos fazedores de políticas públicas, seria de esperar que as políticas nacionais conferissem-na um enquadramento mais explícito e prioritário, com clara expressão em termos de despesas financeiras e fiscais, bem como nas políticas de trabalho, de migração, de terras, entre outras.

Que Oportunidades e Desafios para a Protecção Social em Moçambique?

- Os programas de assistência social, específicos e dispersos, em curso em Moçambique, dependem fortemente da ajuda internacional de algumas organizações. Mas por quanto tempo irá manter-se tal ajuda? Ainda que tais programas proporcionem algum alívio, em situações de emergência, se continuarem a ser concebidos de forma *ad-hoc*, e sem estar articulados em uma estratégia global de protecção social, concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento, a longo prazo, estes poderão ter um impacto limitado, com condições de segurança humana de curto prazo e precárias.
- A iniciativa do Governo em alargar a assistência social dos actuais 390 mil para 950 mil beneficiários até 2014 ('Governo vai alargar assistência social para 950 mil beneficiários até 2014' in *Jornal O País*, 19.05.2011, p. 7), ilustra a perspectiva convencional assistencialista, o que em certa medida mostra que as atenções continuam a circunscrever-se nos aspectos *ex-post* (não descurando a sua relevância para a política social), visando compensar ou apoiar as pessoas que perdem ou são prejudicadas pelas mudanças económicas e sociais. Entretanto, pouco ou nada existe relativamente à estruturação de uma protecção social *ex-ante*, focalizada, por exemplo, nos determinantes que afectam e inibem a segurança humana (tais como: a elevada mortalidade infantil, elevada fecundidade, economia de subsistência de baixa produtividade e dependente do trabalho infantil). Nesta perspectiva, é preciso enfrentar os desafios da demografia e da economia de subsistência.
- Nas actuais condições socioeconómicas, políticas, institucionais e demográficas, Moçambique carece de um processo de transformação estrutural da economia e dos mecanismos institucionais, fomentador de sistemas de protecção social viáveis e sustentáveis, assentes em sistemas financeiros inclusivos e eficientes, capazes de substituir progressivamente os mecanismos antigos de protecção social demográfica, e de ampliar e sustentar uma segurança humana mais digna, em termos de liberdade da carência e do medo, prevenção e superação da insegurança humana, nas diferentes fases do ciclo da vida humana.

Referências

- Canal de Moçambique, 2011. Custo de vida em alta para os mais carenciados, 18 de Maio de 2011, p. 14
- Francisco, A., 2011. Ter Muitos Filhos, Principal Forma de Protecção Social numa Transição Demográfica Incipiente: O Caso de Moçambique', eds. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco. *Desafios para Moçambique 2011* . IESE: Maputo, pp.231-282.
- Francisco, A., 2010. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado, In: L. Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco, eds. 2010. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo: IESE, pp.37-95.
- Francisco, A. e Ali, R., 2011. A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro *Desafios para Moçambique 2011*. *Ideias 36*, 28 de Abril de 2011. Maputo: IESE, http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf.
- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y., 2011. Protecção Social Financeira e Demográfica: Desafios para uma segurança humana digna em Moçambique, eds. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco. *Desafios para Moçambique 2011* . IESE: Maputo, pp.283-331.
- Francisco, A., Ali, R. e Ibraimo, Y., 2010a. Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?. *Ideias 32*, 10 de Novembro de 2010. Maputo: IESE, www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf.
- Francisco, A., Ali, R. and Ibraimo, Y., 2010b. Financial versus Demographic Social Protection in Mozambique. *Poverty in Focus 22*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Poverty Practice. Bureau for Development Policy. Brasília-DF: UNDP, www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus22.pdf (08.01.2011).
- O País, 2011. Governo vai alargar assistência social para 950 mil beneficiários até 2014, 19 de Maio de 2011, p. 7)
- Wuyts, M., 2006. Developing Social Protection in Tanzania within a Context of Generalized Insecurity. Series Paper 06.19, Research Poverty Alleviation. Dar es Salaam: REPOA.

Obrigada!