



Elias Mário Castro

**O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA
REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE:
Percepções sobre o Programa de Subsídio de
Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários em
Cahora-Bassa**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2016



Elias Mário Castro

**O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA
REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE:
Percepções sobre o Programa de Subsídio de
Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários em
Cahora-Bassa**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho
Orientador
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Ivo José de Aquino Coser
UFRJ

Profa. Maria Sarah da Silva Telles
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Mônica Hertz
Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 19 de Fevereiro de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a produção total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

Elias Mário Castro

Pós-graduação em Saúde Pública, Política, Gestão e Planejamento, pela Universidade Estácio Sá, Rio de Janeiro em 2016. Licenciado em Sociologia pela Universidade Eduardo Mondlane (Maputo - Moçambique) em 2013. Entre 2012-2013, trabalhou na PROSPECTUS CONSULTORIA E SERVIÇOS, como colaborador no desenho de propostas de projetos, elaboração de metodologia, elaboração de relatórios de pesquisa com enfoque social. Possui, como áreas de estudo e de relevância as seguintes: Género e Direitos Humanos, Investigação Científica, Académica e Aplicada, Desenvolvimento e Organização Comunitária Jornalismo; Estudo de Mercados; Avaliação de Impacto de Projetos e Políticas Públicas, por fim, Gestão de Programas de Saúde Pública.

Ficha Catalográfica

Castro, Elias Mário

O sistema de proteção social para redução da pobreza em Moçambique: percepções sobre o Programa de Subsídio de Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários em Cahora-Bassa / Elias Mário Castro; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2016.

172 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado) -Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2016.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais - Teses. 2. Moçambique. 3. Políticas Sociais. 4. Programa Subsídio de Alimentos (PSA). 5. Pobreza. 6. Estrutura Familiar e Fome. I. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Dedico este trabalho a Deus, pai amado da minha alma e o senhor que me fortalece em meu refúgio e em minhas vitórias.

A ele devo toda a minha honra, glória e louvor.

Dedico de seguida este trabalho aos meus pais (Mário Castro e Filomena Francisco Castro). À memória do casal de avós (o casal Francisco Mualinque Mónica Manuel Namureco) e junto ao casal Riessa e Castro Mahicuamala (este último ainda em vida) que desde a minha infância souberam me dar o incentivo ao meu desenvolvimento intelectual. Sem vocês eu não teria compreendido a importância do SABER.

E a toda minha família sobre tudo, os meus irmãos (Mônica, Sara, Pedro, Isac, Damião, Riessa, Dede e minha Suniza) que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até a esta etapa da minha vida. Eis que renovo as palavras que salientam que valeu a pena termos suprido toda distância, todo sofrimento, todas as renúncias (...). Valeu a pena ter esperado... Tanto que hoje estamos colhendo, juntos, os frutos do nosso empenho, tanto que devo referir, que essa vitória é muito mais vossa do que minha!

Agradecimentos

A realização deste trabalho contou com a colaboração de várias entidades individuais e coletivas que disponibilizaram informação e se dispuseram para discutir os assuntos aqui tratados. O receio de sermos injustos no endereçamento dos agradecimentos pelo apoio e tolerância de que beneficiamos forçamo-nos a fazê-lo de forma coletiva a todas as instituições estatais, privadas e da sociedade civil, bem como aos acadêmicos, membros das comunidades locais que nos ajudaram a desenvolver a informação apresentada neste estudo.

Entretanto, começo por agradecer ao meu orientador Ricardo Ismael que deu o seu melhor para me ensinar e me orientar para os melhores caminhos acadêmicos;

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos apoios proporcionados, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado;

De forma particular, estou agradecido à minha família os “Mpepes e Mualinques”, sobre tudo aos meus pais Mário Castro e Filomena Francisco Castro pelo carinho, companheirismo e cuidado, pois o seu encorajamento, apoio moral, emocional e afetivo, constante, ajudou-me a suportar as exigências do meu envolvimento na realização dos meus estudos;

Aos amigos (especialmente a Heminata Eduardo de Sousa Pontes – PINDAIBA – pelas conversas, incentivo e apoio incondicional) e ao Fager Neves Joaquim, pela facilitação na recolha de informação, suporte e partilha de experiência e informação durante todo o processo de realização do estudo sobre tudo todos os meus colegas da PUC (ao meu brada Ali Momade). A vocês digo que, passados dois anos de trabalho, muitas horas de leituras, dúvidas e encontros, reafirmo que tive que driblar a saudade de casa, mas a minha crença é que a receita para que o mestrado não desande, é preciso ter o apoio da família, a presença dos amigos, de amores e ter disciplina no estudo;

Agradeço aos meus informantes e/ou entrevistados, cuja vontade de cooperar foi decisiva para a minha investigação;

Aos membros da banca Prof. Ivo José de Aquino Coser (UFRJ), Profa. Maria Sarah da Silva Telles e Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos pelas observações feitas. A vocês deixo os meus sinceros agradecimentos por desafiar a minha visão de mundo, por me apresentar os diversos pontos de vista de uma determinada teoria, pelas frutíferas discussões, pela disponibilidade e pela amizade;

A querida mãe Ana Roxo, (Assistente do Departamento) e a equipa de docentes que incansavelmente ajudaram-me, quer pela diligência com que sempre tomaram conta das minhas preocupações fora e dentro do ambiente académico durante o curso do Mestrado. Por fim, agradecer as entidades diretamente que ajudaram neste estudo, designadamente o Ministério do Género, Criança e Ação Social e INAS. A todos aqueles que me apoiaram para o sucesso deste nobre trabalho.

Resumo

Castro, Elias Mário; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. **O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE: Percepções sobre o Programa de Subsídio de Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários em Cahora-Bassa.** Rio de Janeiro, 2016. 172p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de avaliar o Programa Subsídio de Alimentos (PSA) em Moçambique, especialmente em Cahora Bassa (Tete) com o intuito de compreender as repercussões do programa nas condições de vida das famílias de acordo com suas próprias visões. De maneira específica, buscamos conhecer o perfil dos beneficiários; apresentar suas principais carências; o conhecimento das titulares acerca do programa, as principais repercussões em suas condições de vida; analisar os significados que atribuem ao PSA e verificar se o PSA estaria contribuindo para a utilização de serviços sociais, como o acesso à alimentação e saúde. A pesquisa procurou fazer um levantamento bibliográfico sobre as políticas sociais em Moçambique, relacionados à pesquisa. Também foi realizada a pesquisa de campo desenvolvida por meio de 30 (trinta) entrevistas em profundidade, sendo vinte e cinco com beneficiários do PSA e cinco com gestores do programa, a partir de um roteiro previamente elaborado. A pesquisa indicou que a população reconhece o PSA como uma ajuda que contribui de forma significativa no orçamento familiar, promove a manutenção ou uma maior variedade na alimentação ou mesmo o acesso a bens de consumo, mesmo considerando problemas em sua execução ligada ao baixo valor do benefício que varia de acordo com a renda familiar per capita e com a estrutura familiar, e mais cautelosos em relação às críticas. Por outro lado, os gestores indicam que predomina a aprovação e a percepção de que o PSA tem efeitos e resultados positivos uma vez que permite a ruptura com o ciclo vicioso da pobreza, e a saída permanente dos beneficiários dessa situação em Moçambique. Porém, sendo financiamento externo o principal instrumento de realização do PSA, o programa enfrenta limitações para se efetivação e expansão

devido à escassez de recursos financeiros do governo os quais apontam o impacto da insegurança alimentar nas estruturas familiares, cuja expressão mais severa é a fome.

Palavras-chave

Moçambique; Políticas Sociais; Programa Subsídio de Alimentos (PSA); Pobreza; Estrutura Familiar e Fome.

Abstract

Castro, Elias Mário; Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de (Advisor). **THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM FOR REDUCING POVERTY IN MOZAMBIQUE: Perceptions of the Food Subsidy Programme (PSA) from the perspective of beneficiaries in Cahora Bassa**. Rio de Janeiro, 2016. 172p. MSc. Dissertation – Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study was developed to evaluate the Benefit Food Program (PSA) in Mozambique, especially in Cahora Bassa (Tete) in order to understand the program's impact on the living conditions of families according to their own views. Specifically, we sought to know the profile of the beneficiaries; present their main needs; the knowledge of the owners about the program, the main impact on their living conditions; analyze the meanings they attach to PSA and verify that the PSA would be contributing to the use of social services, such as access to food and health. The research sought to review the literature on social policies in Mozambique, related to the research. It was also carried out field research developed through thirty (30) in-depth interviews, twenty-five with PSA beneficiaries and five program managers, from a previously prepared script. Research has indicated that the population recognizes the PSA as an aid that contributes significantly to the family budget, promotes maintenance or a greater variety in food or access to consumer goods, even considering problems in implementation connected to the low value of benefit varies according to family income and family structure, and more cautious with regard to criticism. On the other hand, managers indicate that dominates the approval and the perception that the PSA has effects and positive results since it allows to break the vicious cycle of poverty, and the permanent departure of the beneficiaries of this situation in Mozambique. However, with external funding the main instrument for implementing the PSA, the program has limitations to effective and expansion due

to lack of government funds which point the impact of food insecurity in family structures, the most severe expression is hunger.

Keywords

Mozambique; Social Policy; Food Subsidy Programme (PSA); Poverty; Hunger and Family Structure.

Sumário

1. Introdução	16
1.1. Objeto, Questão de Partida e Hipóteses do Estudo	20
1.2. Justificativa	22
1.3. Objetivos do Estudo	24
1.4. Breves notas metodológicas	26
1.5. Apresentação do trabalho	27
2. A POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS EM MOÇAMBIQUE: Breve Contextualização e a Discussão sobre a questão da pobreza o PSA no combate contra riscos sociais.	28
2.1. Características Gerais de Moçambique	28
2.2. O DEBATE SOBRE O ALCANCE E LIMITAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A POBREZA EM IMPLEMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: Análise e Interpretação	34
2.3. A DINÂMICA DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL: Quais as Estratégias de Combate à Pobreza em Moçambique?	45
2.4. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O Programa de Subsídio de Alimentos (PSA)	51
2.5. Definição de conceitos e notas explicativas	60
(i) <i>Proteção Social</i>	60
(ii) <i>Políticas Públicas</i>	65
(iii) <i>Pobreza e/ou Vulnerabilidade</i>	68
2.6. Breve Apresentação da Pesquisa a ser Desenvolvida	75
2.6.1. DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO: Perfil sócio-demográfico do distrito de Cahora-Bassa	75
2.6.2. População e características da área de Estudo	77
2.6.3. Breves considerações sobre a Metodologia da Pesquisa	80
2.6.3.1. A Equipe de Pesquisa	82
2.6.3.2. Considerações Éticas aliadas ao trabalho de Campo	82
2.6.3.3. A seleção dos Entrevistados e da Área de Estudo	83
2.6.3.4. Desafios e Limitações da Pesquisa	85
3. BREVE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E MARCO LEGAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PSA EM MOÇAMBIQUE	87
3.1. Instituições de Apoio Operacional e Logísticos do PSA	87

3.2.O Contexto Legal de Implementação do PSA em Moçambique	89
3.3.Balanço sobre o PSA na Resposta de emergência à extrema vulnerabilidade em Moçambique	93
3.3.1. Principais obstáculos apontados pela literatura que concorrem para a fraca rede de cobertura universal e abrangente de Proteção Social em Moçambique	98
3.4. Reflexão dos estudiosos e principais abordagens crítica sobre a implantação do PSA em Moçambique	100
4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE CAMPO SOBRE O PROGRAMA DE SUBSIDIO DE ALIMENTOS EM CAHORA BASSA (PROVÍNCIA DE TETE)	111
4.1. Perfil Sócio Demográfico dos Entrevistados	111
4.2. Percepção dos beneficiários quanto ao significado do PSA	116
4.2.1. Considerações sobre a percepção dos entrevistados acerca dos progressos, desafios e constrangimentos do PSA.	119
4.3. Principal destino do benefício recebido no âmbito do PSA	121
4.4. Condições de saneamento e tipo de habitação dos entrevistados	123
4.5. Percepções sobre a educação dos filhos entre os entrevistados	124
4.6. Percepções sobre as condições de saúde dos entrevistados	125
4.7. As principais necessidades apontadas pelos entrevistados para complementar o PSA	126
4.7.1. Outras formas de proteção social na falta do PSA	128
4.8. PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE O PSA	129
4.8.1. Percepção dos gestores em relação as principais condicionalidades para a consecução dos objetivos com a implantação do PSA	133
5. Considerações Finais	141
6. Referências Bibliográficas	146
7. Sites webs apresentados	154

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da República de Moçambique	30
Figura 2 - Mapa do Distrito de Cahora Bassa (Província de Tete)	76
Figura 3 - Diagrama do Processo de Implementação e Gestão do PSA	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Incidência da pobreza em Moçambique entre 1990 - 2005	41
Tabela 2 - Dados ilustrativos sobre Índice de pobreza e vulnerabilidade em Moçambique (2004-2014)	44
Tabela 3 - Dimensões Complementares do PSA	53
Tabela 4 - População do distrito por Grupos Etários Relevantes do Distrito de Cahora Bassa em % em Relação ao Total da Província – 2007	80
Tabela 5 - Total de Beneficiários atendidos pelo Programa do Subsídio de Alimentos na Província de Tete por grupos alvo (2014-2015)	83
Tabela 6 - Transferência monetária do PSA para os agregados familiares chefiados por idosos, pessoas vivendo com o HIV e doentes crónicos em Moçambique (2010-2014)	94
Tabela 7 - Dados sobre Evolução dos principais indicadores macroeconómicos (PIB, Inflação de Moçambique entre 2004-2014)	97
Tabela 8 - Rebda Familiar das famílias beneficiadas pelo PSA	115
Tabela 9 - Composição Familiar e Relação Parental dos Entrevistados com o/a beneficiário/a do PSA	116

Tabela 10 - Considerações da percepção das famílias beneficiárias sobre condição da vida com o PSA	120
Tabela 11 - Dados sobre tipo de domicílio das famílias beneficiadas pelo PSA	124
Tabela 12 - Percepção dos Entrevistados sobre nível de satisfação com os recursos provenientes do Programa Subsídio de Alimentos para a Alimentação da Família	128
Tabela 13 - Outras formas de Proteção Social na falta do Benefício do PSA	129
Tabela 14 - Percepção dos Gestores sobre a Consecução dos Objetivos do PSA	135

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Alocação Orçamental para Programas do INAS (2008-2014)	95
Gráfico 2 - Número total de beneficiários cobertos pelos Programas do INAS (2008-2014)	96
Gráfico 3 - Sexo dos Entrevistados (%)	112
Gráfico 4 - Situação Ocupacional dos Entrevistados (%)	113
Gráfico 5 - Nível de Instrução dos Entrevistados (%)	114
Gráfico 6 - Avaliação do Programa do Subsídio de Alimentos pelos Entrevistados (%)	120
Gráfico 7 - Destino do Benefício proveniente do PSA (%)	123
Gráfico 8 - Dados sobre a Educação dos filhos dos Beneficiários do PSA	125
Gráfico 9 - Percepção dos Beneficiários sobre a Saúde da Família	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Valores das prestações do subsídio do PSA	59
Quadro 2 - Superfície em Km ² e Localização Geográfica do Distrito de Cahora Bassa	77

Artigo I.

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. “São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

(Declaração dos Direitos Humanos).

“(…), os direitos humanos são violados não só pelo terrorismo, a repressão, os assassinatos, mas também pela existência de extrema pobreza e estruturas econômicas injustas, que originam as grandes desigualdades”.

Papa Francisco In:
INFORMATIVO IPDM, ano II, Nº
77, 22 a 28 de Março de 2014.

1.

Introdução

Em Moçambique, nas duas últimas décadas, observou-se o aumento da importância dos programas sociais voltados ao combate à pobreza. Neste caso, a crescente atenção pela busca de reconhecimento da proteção social como direito, reflete o compromisso da sociedade em melhorar as condições de vida das pessoas mais vulneráveis e se afirmar como política pública de Estado. Porém, a discussão insere-se na elaboração de um conjunto de medidas que garantam o alívio imediato e de ações que reforcem os direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Portanto, busca-se quebrar com o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza e se possível reduzi-la no futuro. Apesar dos avanços em termos da importância que o tema encerra o que se verifica, tanto em nível mundial como em nível nacional, é que os objetivos de redução da pobreza e a insegurança alimentar no país não estão sendo atingidos no ritmo esperado, gerando enorme incerteza em relação às reais condições de aplacar seus efeitos e as causas que a produzem.

Assim sendo, cabe destacar que a presença do governo para além de ser uma ferramenta crítica para a transformação econômica, a proteção social, como sublinhado na Recomendação N.º 202 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Pisos de Proteção Social, aponta para a estruturação das bases institucionais e financeiras de um sistema de proteção social que seja capaz de garantir e contribuir para a realização do direito humano à segurança social. Assim, seguindo a recomendação da OIT, *o Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2015 - 2019 de Moçambique* centra a sua ação governativa a luz do combate à pobreza e a melhoria das condições de vida do povo moçambicano, buscando “*eleva as condições de vida da população através da transformação estrutural da economia, expansão e diversificação da base produtiva*” (GdM, 2014)¹.

Por outro lado, como membro da Organização das Nações Unidas (ONU), Moçambique subscreveu os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*, no

¹ FONTE: GOVERNO DE MOÇAMBIQUE ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (2015-2035) Maputo, Julho de 2014.

qual havia sido traçado tendo-se como meta à redução à metade a fome e a proporção de pessoas subnutridas ou pessoas pobres que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia, ou US\$ 38,00 por mês até 2015². Seguindo o curso deste pensamento, suscitou debates que apontam para mudanças na concepção da proteção social direcionadas ao empoderamento e à emancipação das famílias, particularmente no que se refere ao seu conteúdo e à sua institucionalidade, sendo que, algumas destas interpretações têm influenciado as políticas governamentais e investigações acadêmicas, porque certas abordagens mostram que nas atuais condições de Moçambique, os referidos princípios estão longe de ser satisfatoriamente respeitados³.

Como diria Chanchol, diante dessa questão, “percebe-se que a fome não é tanto uma consequência de uma produção alimentar insuficiente, mas sim da marginalização econômica de certas populações” (CHONCHOL, 2005, p. 3). Entretanto, no caso de Moçambique como resultado de um amplo debate, cria-se em 1993 o Programa de Subsídio de Alimentos (PSA), cujo objetivo era de dar a garantia de criação de condições mínimas de sobrevivência e da necessidade de interromper o ciclo intergeracional da pobreza. Este cuidado integral pressupõe um empenho na proteção integral da família e que o programa teria um reflexo para além do aumento da renda, mas também no desenvolvimento direto das famílias e impactando na construção de práticas contextuais direcionadas aos princípios da cidadania das famílias.

Nesse sentido, o abastecimento alimentar adquiriria um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de o governo garantir a auto provisão de alimentos, tanto na qualidade e suficiência, valorizando os hábitos alimentares

² Com base na recomendação dos ODMs, em Moçambique começa a dar importância às questões relacionadas às formas de acesso a produtos básicos e infraestruturas de combate a pobreza por parte do conjunto da população (produção e distribuição) ou o que se conhece como *food security*. Entretanto, constituiu o compromisso de o Governo focalizar a sua ação na busca de soluções aos desafios e obstáculos que entravam o desenvolvimento econômico e social do País. Por outra, o RELATÓRIO SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DE MILÉNIO 2013 (Publicado em Nações Unidas em 2013), traçou também, as grandes prioridades e ações estratégicas para a governação ao longo do presente quinquénio, onde a promoção do emprego e o incremento da produtividade e da competitividade assumem o lugar de destaque como alicerce e pilar orientador de toda a estratégia de desenvolvimento nacional. Portanto, ambos documentos estabeleciam que diminuir pela metade o número de pobres em Moçambique era uma das prioridades estatais nacionais de Moçambique.

³ Ou seja, ganham destaque na definição e efetivação das políticas públicas baseadas em três grandes objetivos: *a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados*. Todavia, não obstante Moçambique ter registado taxas de crescimento econômico, a sustentação financeira do Estado Moçambicano em programas sociais ainda depende mais da ajuda externa do que dos contribuintes moçambicanos.

adequados, ao mesmo tempo em que situa a segurança alimentar e nutricional como condição basilar de cidadania. Destarte, que o estudo intitulado “*Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF 2014/2015)*” realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em todo o País de Agosto de 2014 a Agosto de 2015 mostra que não obstante os progressos atingidos, a situação da população na linha da pobreza continua crítica pois quase 10 milhões de pessoas vivem em situação de pobreza absoluta, com problemas de insegurança alimentar, baixos rendimentos e desemprego (INE, 2015).

Do lado mais subjetivo, uma hipótese digna de consideração relaciona-se com os efeitos colaterais da situação de falência econômica e dependência financeira do país. Portanto, embora a pobreza tenha reduzido mais nas áreas rurais do que nas áreas urbanas, continua a ser maior nas áreas rurais, onde os indicadores chave socioeconômicos são ainda muito graves. Existe ainda, uma problematização sobre os aspectos das comunidades em que as famílias estão inseridas quando alvo das políticas e a articulação entre o cotidiano da comunidade no âmbito da operacionalização do PSA que não é eficaz. Para tal, inicialmente é importante apresentar, ainda que apenas brevemente, alguns dados que permitam identificar a magnitude da pobreza e da desigualdade no país.

Em Moçambique, cerca de 60% dos 24,4 milhões de moçambicanos vivem nas áreas rurais, que reúnem mais de 80% dos pobres. O país é assim classificado na 178^a de um total de 187 países, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2014 (PNUD, 2014). Entretanto, dados do referido documento mostram que o país, mesmo com avanços consideráveis na área de mineração, exportação, comércio, a sua população ainda continua a enfrentar sérios desafios, já que o crescimento econômico por si só não reduziu os elevados números de pobreza devido a insuficiência de renda de muitas famílias para atender as necessidades básicas (alimentação, moradia, vestuário, transporte, saúde, etc).

Já dados do Banco Mundial estimam que dessa população cerca de 54% da população vive abaixo da linha de pobreza nacional (BM, 2014). Vale destacar que seguindo de recomendações de organismos internacionais como OIT, FMI, Banco Mundial, PNUD, dentre outras que trabalham na área de redução da pobreza, o Governo de Moçambique já havia aprovado em 1993, o Programa de Subsídio de Alimentos

(PSA) visando à integração da perspectiva de direito básico universal na proteção social. Desde então, foram registados avanços no país com a definição de vários instrumentos legais e programáticos ao nível dos diferentes setores, no âmbito da proteção social formal. Dentre elas destacam-se a aprovação da Lei nº 4/2007 que define as bases em que se assenta a Proteção Social no país⁴. Por outro lado, em 2009 o governo por via do Decreto nº 85/2009, de 29 de Dezembro, aprovou o Regulamento do Subsistema de Segurança Social Básica.

Contudo, podemos afirmar que o acesso a renda das populações pobres tenha causado impacto na questão da segurança alimentar e saúde dessas famílias. Mas algumas das dificuldades enfrentadas no acesso a essa política pública parecem ser, no entanto recorrentes, com destaque para crianças órfãs e vulneráveis, pessoas com deficiência, pessoas idosas, doentes crónicos (incluindo que padecem de SIDA) e mulheres. Mas apesar de Moçambique se destacar nesse âmbito de proteção social, estudos da FAO realizados em 2013, já consideram que Moçambique continua a ser um país que sofre com a insegurança alimentar e que consideráveis melhorias ainda são necessárias para aumentar a disponibilidade de alimentos, melhorar seu acesso e utilização⁵. Portanto, é revelador, porque existem vários debates por parte do governo nacional, da comunidade internacional, da sociedade civil, dos académicos e o do setor privado sobre o combate à pobreza no país.

Disso resultou um cenário que impôs a trajetória do chamado processo de regressão à proteção social como direito em Moçambique, regressão esta que se tornava maior quanto mais a ofensiva do governo adota propostas que transfere para os pobres, os desempregados, os jovens, as mães solteiras e todos os segmentos sociais que requeriam proteção do Estado, a responsabilidade pela sua auto-sustentação. Portanto, as inúmeras implicações, tanto do ponto de vista científico quanto na perspectiva da intervenção estatal, fazem desse assunto matéria obrigatória no marco

⁴ Atualmente o Sistema de Proteção Social em Moçambique é gerido pelo Ministério do Género, da Criança e da Ação Social. Vale destacar que essa instituição foi criada em 16 de Janeiro de 2015, pelo Decreto Presidencial nº 9/2015, de 13 de Março que define a natureza da nova instituição, estabelecendo como competências do mesmo, em substituição do então antigo Ministério da Mulher e da Ação Social (MMAS). Entretanto, para fins deste estudo continuaremos a adotar a antiga denominação de MMAS.

⁵ Fonte: FAO Country Profile, 2013 (Disponível em <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=MOZ>).

de um processo essencialmente multidimensional de análise e reflexão. Assim sendo, este estudo discute aspectos relacionados ao PSA e a forma com que essa se configura como política na sociedade moçambicana, enfocando algumas das propostas levadas a efeito por organismos internacionais envolvidos na questão.

1.1.

Objeto, Questão de Partida e Hipóteses do Estudo

Constitui objeto de interesse desta pesquisa, as concepções idealizadas ou pensadas concretamente sobre o “*Programa de Subsídio de Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários em Cahora-Bassa*”. Assim, na assunção de que os mais pobres são o principal grupo alvo dos esforços do governo e doadores para redução da pobreza, demos especial atenção ao Programa de Subsídio de Alimentos (PSA). As análises contidas neste estudo são baseadas numa ampla gama de dados estatísticos que, mostram como as ações de todos os participantes de gestão do sistema de proteção social indicam que muitas das metas de combate à pobreza em Moçambique não estão sendo atingido, o que lhes torna passíveis de análises com vista ao melhoramento da sua eficiência e eficácia, para além da sua universalidade.

Em suma, o problema de pesquisa evidenciado no contexto histórico acima descrito, e que serve aos interesses de estudo desta pesquisa, é o que pode ser assim delimitado: trata-se do desafio teórico de entender e identificar, com respaldo histórico, as propriedades particulares do processo de implementação do PSA enquanto mecanismo de proteção social com as suas ambiguidades e contradições. A primeira ambiguidade diz respeito ao fato de que o significado semântico desse processo nem sempre coincide com os objetivos que persegue e com os resultados de sua aplicação. E a segunda, se refere ao fato de alguns autores têm sugerido que a pobreza em Moçambique está feminizada, uma vez que continuam a ser negadas às mulheres iguais oportunidades de participação, juntamente com os homens, na tomada de decisões que afetam as suas vidas (TVEDTEN et al., 2008).

Persistem, no entanto, desafios importantes do ponto de vista das necessidades de proteção social dos seus cidadãos, tal como a análise deste trabalho busca

evidenciar⁶. Portanto, este estudo se concentra na compreensão da percepção dos beneficiários sobre o Programa de Subsídio de Alimentos (PSA) em implementação em Moçambique, concretamente no Distrito de Cahora Bassa. A compreensão do programa contempla uma dimensão temporal de 2014 - 2015, com recurso a retrospectiva dos anos anteriores de forma a compreender a evolução da concepção do PSA. No tocante a inserção social de pessoas “pobres”, importante parcela da sociedade, o PSA tem sido como importante instrumento dessa efetivação e de concretização dos ideais de justiça social (LOUREIRO, 2008; HANLON, 2007; KAKWANI et al., 2005).

Não obstante, os resultados pretendidos pelo estudo buscam de modo geral, verificar questões-chave sobre o PSA, que servem de fio condutor às tematizações contidas no arcabouço teórico-conceitual tratado neste capítulo, são: a proteção social poderá ser mais bem definida pelo seu aparato legal, institucional, modos de realização, financiamento, objetivos declarados e efeitos produzidos. Para isso, a pergunta que orienta o trabalho é a seguinte: *Qual a visão geral dos beneficiários e famílias inseridas no Programa de Subsídio de Alimentos em relação a sua condição social e econômica de vida por conta da participação no mesmo?* Especificamente, buscamos responder as seguintes questões:

- *Qual o perfil dos beneficiários do PSA em Cahora Bassa?*
- *Quais são suas principais carências?*
- *Qual o conhecimento das titulares acerca do programa?*
- *Quais as principais repercussões em suas condições de vida na percepção dos beneficiários?*
- *Quais significados as titulares atribuem ao PSA?*
- *Estaria o PSA contribuindo para a utilização de serviços sociais, como o acesso à alimentação, educação, saúde e Assistência Social para os beneficiários em Cahora Bassa?*

⁶ Dados disponíveis salientam que no global, a situação de Segurança Alimentar e Nutricional no presente momento, é determinada por dois cenários, um marcado por irregularidade das chuvas que fez-se sentir na zona Norte do País e outro, em função de pequenas inundações nas áreas baixas nas regiões Centro e Sulna (FONTE: Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) - 2010-2014. Maputo, Março de 2010).

Certamente trata-se de um tema bastante denso, espinhoso, de difícil tratamento, cuja análise envolvera questões relativas aos processos econômicos, demográficos rurais e urbanos, que não foram examinados aqui. O esforço aqui é infinitamente mais modesto e essa escolha deixa de fora importantes contribuições de outros campos de conhecimento, como a economia e a história social do distrito. Mas para responder a todas essas questões, a análise parte da literatura sobre pobreza, por um lado, e sobre políticas públicas e especificamente de proteção social, por outro, para extrair algumas categorias analíticas centrais, conformando um quadro conceitual a partir do qual as experiências locais de inclusão social possam ser analisadas. Para isso, destacamos como hipóteses norteadoras do nosso estudo as seguintes:

✚ **H₀:** *Devido à forma conservadora em que a assistência foi desenvolvida em Moçambique e que ainda permeiam os espaços institucionais, os beneficiários não têm consciência de sua condição de sujeito portador de direitos sociais;*

✚ **H₁:** *Os mesmos recebem os benefícios da assistência social do PSA como benemerência e não como dever do Estado para com eles, e se colocam em uma relação de subalternidade.*

1.2. Justificativa

A escolha do tema da pesquisa que orientou esta dissertação não foi aleatória. Portanto, o nosso interesse com o tema tem explicações que decorrem não só de afinidades eletivas do pesquisador, mas, principalmente, da importância intelectual e política de sua problematização. No terreno das afinidades, vale salientar que durante o nosso estágio profissional, observamos que, existe um pequeno debate em torno da questão sobre percepção dos beneficiários, alimentado principalmente por estudos acadêmicos – muito deles poucos desenvolvidos por autores moçambicanos – mas sim pela comunidade internacional – através das agências doadoras e de organizações internacionais como PNUD, FMI, Banco Mundial, dentre outras legitimando sua

prática em tal campo e abrindo possibilidades para a sua atuação nesses programas de combate à pobreza.

Sendo a proteção social um processo que sempre esteve presente na história de desenvolvimento onde o combate à pobreza tem sido assumido como prioridade do governo em Moçambique, nada mais justificável do que procurar saber como essa presença ocorreu no passado e se processa no presente, com vista a subsidiar políticas públicas e lutas sociais por direitos. Portanto, este fato torna a análise do PSA interessante no que respeita à avaliação do papel que as comunidades epistémicas desempenham relativamente à adoção de políticas de transferência de rendimento, na medida em que nos permite ver concretamente que há várias tendências que surgem e quais são os caminhos que estão a ser tomados. Desde então temos buscado desenvolver trabalhos, a fim de captar as diversas manifestações materiais e/ou simbólicas do universo pesquisado, assim como, as vivências e percepções dos beneficiários.

Do ponto de vista acadêmico, a motivação para a realização desta pesquisa surgiu, a princípio, nas aulas de Políticas Sociais e Gênero e Direitos Humanos, a quando os meus estudos de Licenciatura em Sociologia ainda em Moçambique, na Universidade Eduardo Mondlane, na qual foram abordados temas sobre a desigualdade social, a pobreza, a miséria, a desigualdade de gênero, a discriminação racial, enfim, as mazelas da sociedade e a maneira como essas questões são tratadas pelo Estado e pela sociedade. Mas foram nos encontros em grupo que, nasceu o meu interesse em estudar sobre o PSA e, ainda, apresentar possibilidades de construção de novos valores reguladores da economia como reciprocidade e solidariedade, edificando-se estas apenas como simples enquadramento à problemática a tratar. Para isso, acreditamos ser importante a estudar e compreender como esses instrumentos são entendidos pelos beneficiários e começar a caminhar na direção da criação de instrumentos legais que garantam a proteção social e a transferência de renda como um direito de cidadania.

Mas porque escolhemos estudar o PSA em Cahora Bassa? A escolha do campo de estudo deveu-se essencialmente a duas razões: (i) o fato de que muitos estudos olham

a situação de pobreza no meio urbano, e em grande parte apoiados nos dados quantitativos existentes do Instituto nacional de Estatística (INE) e do Inquérito Agrícola Familiar (IAF) e não focarem o meio rural. Sendo assim, o distrito possuindo essas características rurais buscou um estudo de caso que permite ter alguma informação sobre esta província no geral, e distrito de forma particular; (ii) por outro lado, a história política recente do distrito é marcada por uma forte presença de multinacionais e de discursos políticos que tornam o distrito como polo de desenvolvimento de Moçambique, mesmo com dados que mostram que a pobreza estará a regredir, mas a subnutrição e a má nutrição infantil estarão, pelo contrário, a progredir, mas também recursos e o marco operacional e institucional da política.

Em geral, em Moçambique poucos são os estudos que abordam a concepção e a trajetória histórica da proteção social partindo das ambiguidades e contradições do beneficiário e por uma perspectiva teórica de conjunto. Pela literatura especializada, nos quais é possível detectar que muitas delas percebem como parte de uma totalidade contraditória, poucos são os que a veem para além de uma mera resposta política compromissada apenas, ou com o capital ou com o trabalho, e com potencial de exercer influência na estrutura social que a engendra. Portanto, buscamos aqui apresentar um posicionamento crítico, dialético e politicamente posicionado sobre o PSA, tendo em vista suas características, as classificações apresentadas pelos beneficiários e gestores do programa – que serão explicitadas nas conclusões – e dentro de esquema teórico adotado pela presente dissertação.

1.3.

Objetivos do Estudo

A presente pesquisa teve como objetivo geral desvendar, embasada no desenvolvimento histórico da chamada proteção social: *Compreender quais as Percepções do Programa de Subsídio de Alimento (PSA) sob a perspectiva dos beneficiários em Cahora-Bassa, no contexto da política de assistência social e combate à pobreza em Moçambique.* Deste objetivo geral, seis específicos se desdobram:

- ✓ Analisar a natureza e a importância dos programas de transferência de renda;
- ✓ Discutir os conceitos, valores, objetivos e condicionalidades do PSA, procurando realizar uma avaliação institucional do programa;
- ✓ Análise crítica sobre a eficiência e eficácia, bem como a sustentabilidade, do PSA. De referir que a eficiência e eficácia foram também exploradas nos aspectos não meramente financeiros e administrativos focalizando também em aspectos tais como empoderamento local, participação local, fortalecimento de redes sociais de proteção social, ligação com as oportunidades, constrangimentos e desafios.
- ✓ Avaliar o valor adicional do programa de proteção social em termos de empoderamento das comunidades e beneficiários, incluindo a grau de prestação de assistência e outros serviços e se contribui de fato como uma estratégia das comunidades na luta contra a pobreza.
- ✓ Avaliar as possibilidades de expansão do programa ao nível nacional tendo em conta a capacidade institucional e os recursos humanos existentes.

A partir da leitura realizada dos autores aqui destacados, observa-se a existência de muitas discussões e debates sobre o conteúdo e a eficácia dos programas de transferência de renda no país, em particular o PSA, na redução da pobreza e na promoção da cidadania. Entretanto, a apresentação do estudo de caso, busca fornecer, com base nos achados da pesquisa, informações mais complexas e precisas a respeito do significado de proteção social que, por ser contraditória e não estar exclusivamente comprometida com as necessidades sociais, deverá ser conquistada por meio de lutas políticas referenciadas na cidadania. Neste caso analisaremos alguns limites nos quais se esbarra na prática quando se busca implementar, no nível local, as diretrizes de intersetorialidade e da governança, por um lado, e metodologias e processos de empoderamento, por outro, e por fim de contribuir para a análise das repercussões do PSA na vida dos beneficiários, e documentar quais as mudanças em suas condições de vida.

1.4.

Breves notas metodológicas

O método de abordagem utilizado na pesquisa é o dedutivo, partindo-se de uma análise geral do tema, para particular, que procurou testar a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese (LAKATOS e MARCONI, 2001). Igualmente, foi analisado o material bibliográfico de autores que trataram de refletir sobre o tema e de fontes adicionais que analisam os programas de combate à pobreza em Moçambique (só para citar alguns, temos autores como LOW e GINJA, 1999; FRANCISCO, 2010; SOARES, 2009; WATERHOUSE e LAURICIANO, 2010; TVEDTEN et al. 2008; QUIVE e SAMUEL, 2005) e de outra documentação complementar, nomeadamente: *A Convenção 102 de 1952 da OIT; Constituição da República de Moçambique; Bureau Internacional de Trabalho, 1998.*

O nosso estudo, não sendo apenas de natureza teórico-bibliográfica, a segunda fase do mesmo foi dedicada ao trabalho de campo, que foi acompanhado com realização de entrevistas ao nível central no qual o programa é gerido (nos referimos de entrevistas com gestores dos variados setores Ministeriais e Departamentos na Cidade de Maputo) e com pessoal de gestão distrital que ajudam na descentralização e gestão do programa, em Cahora-Bassa (na província de Tete) e dos beneficiários, estes que constituíram o nosso principal grupo-alvo. Entretanto, para tal exercício, utilizamos como principal técnica de investigação, a entrevista contou com ajuda de roteiros de entrevistas semiestruturados que foram usados para: (i) *para captar a percepção dos beneficiários; e, (ii) captar as percepções dos gestores e representações dos atores locais* – um elemento indispensável para a compreensão do social (OLIVIER DE SARDAN, 1995). Mais concretamente, esperamos que as “Constatações da Realidade de Campo em Cahora Bassa”, ajudassem-nos a:

- i) Informar sobre a discussão pública entre os atores de desenvolvimento mais importantes sobre a redução da pobreza em Moçambique no geral, especialmente na província de Tete;
- ii) Contribuir para uma melhor compreensão dos métodos de monitoria qualitativa da pobreza em Moçambique;

- iii) Proporcionar dados qualitativos relevantes sobre os desenvolvimentos e resultados da sua ação governamental em Moçambique e apoiem a ulterior implementação do seu programa de combate à pobreza.

1.5.

Apresentação do trabalho

No que concerne à apresentação do nosso estudo, para além desta introdução e contextualização dos objetivos, motivação, dentre outros itens que constam do primeiro capítulo, o mesmo apresenta outras quatro seções. A segunda parte do trabalho centra-se em um ponto distinto do debate conceitual sobre a pobreza, mais especificamente sobre as políticas de proteção social em Moçambique. Ainda neste capítulo, apresentamos a discussão bibliográfica sobre o assunto e descrevemos o PSA: seus objetivos e detalhes operacionais no que se refere ao enfrentamento da pobreza e riscos sociais. Também apresentamos os principais conceitos da pesquisa, nomeadamente, *proteção social*, *políticas públicas*, *pobreza e/ou vulnerabilidade*, além da apresentação da área de estudo e por fim, a metodologia que foi utilizada para o estudo.

No terceiro capítulo, apresentamos o marco legal e a avaliação institucional de implementação do PSA em Moçambique. Além disso, apresentamos abordagens críticas de alguns autores sobre o programa. Já no quarto capítulo, apresentamos, discutimos e analisamos os resultados do estudo baseados nas constatações do trabalho de campo tomando como referencia as entrevistas com beneficiários do PSA em Cahora Bassa e gestores do PSA, buscando a na qual a sua percepção sobre o panorama de garantia ao cumprimento dos direitos fundamentais, que se concebem as políticas públicas, instrumentos que surgem como respostas as necessidades contemporâneas. Por fim, no quinto capítulo apresentamos as considerações finais, comentários e sugestões para estudos futuros sobre o PSA no seguimento da sua sustentabilidade, eficácia, eficiência e expansão.

CAPITULO II

2.

A POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS EM MOÇAMBIQUE: Contextualização sobre a questão da pobreza e o PSA contra riscos sociais.

Este capítulo apresenta o contexto das políticas sociais em Moçambique seguido do desenvolvimento dos programas de transferência de renda que vêm ganhando importância nos debates sobre o combate à pobreza. A esse propósito, seria de observar-se que o grande aumento nas desigualdades relativas de renda do país. Perante os fatos acima mencionados e para uma reflexão rigorosa sobre esta problemática revela-se pertinente a necessidade de se ter um conhecimento claro das condições de vida atuais da população. Assim, apresenta-se neste trabalho uma pequena compilação da literatura acerca das características gerais de Moçambique, com foco no contexto geográfico, administrativo e socioeconômico do país seguido do debate conceitual envolvendo o Combate à Pobreza em Moçambique e as principais ações, ou Programas de Desenvolvimento, por parte dos diferentes agentes que operam na redução da pobreza, sendo que no final se incluímos uma apresentação sumaria do PSA.

2.1.

Características Gerais de Moçambique

Moçambique é um país do continente africano de expressão portuguesa, que está situado na costa oriental da África Austral. O país faz fronteira a norte com a República da Tanzânia, a noroeste com o Malawi e a Zâmbia, a oeste com o Zimbabwe e a República da África do Sul, e a sul com a Suazilândia e ainda a África do Sul. Toda a faixa leste, com cerca de 2.470 quilómetros é banhado pelo Oceano Índico e contém extensas áreas de mangais, de areais e de recifes de corais, apresentando um potencial de exploração económica de grande valor. Moçambique possui uma área de 799.380km² (dos quais 1.300km² são ocupados por águas interiores e os restantes 786.380km² por terra firme). A localização geográfica de Moçambique confere-lhe um importante corredor para entrada e escoamento de

produção dos países do interior (Malawi, Zâmbia, Zimbábue) e ainda para África do Sul, contribuindo assim, embora não de forma direta, para o desenvolvimento desses países.

Segundo o estudo da MILLENIUM BC, intitulado “MOÇAMBIQUE: *Internacionalização da economia moçambicana*”, nos últimos 10 anos a economia moçambicana tem registado taxas de crescimento robustas, entre 6% e 8%, consistentemente acima da média dos países subsarianos. Entretanto, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) o dinamismo da atividade em Moçambique deverá continuar a superar o das principais economias africanas, nomeadamente as que pertencem à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), na qual Moçambique está incluído (MILENIUM, 2014)⁷.

Contudo, o esforço exigido pelos planos de investimento em infraestruturas, segurança, saúde, dentre outros setores mostram que Moçambique ainda é um país muito pobre. Assim, a prevalência da pobreza é elevada em todo o país, nomeadamente a inadequação do consumo e das condições de saúde e nutrição. Além disso, as famílias estão vulneráveis a vários riscos, nomeadamente o risco que está associado com as grandes cheias. Nesse sentido, os avanços nos indicadores de educação e longevidade, condicionados à ampliação da rede pública de ensino, às aulas de alfabetização de adultos e à queda da mortalidade infantil, resultaram em uma redução significativa da pobreza. Em particular, quando se olha para a medida principal da pobreza – a deficiência de consumo “per capita” - parece que a dinâmica da pobreza nacional e a dimensão rural-urbana da pobreza, está associado a ao custo de vida para grupos de agregados familiares (PNUD, 2005 *apud* MANGUE et al. 2011).

Realçando as constatações do Censo de 2007, por razões geográficas, econômicas e históricas, as províncias distribuem-se por três grandes regiões: a região Norte, que compreende as províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula; o Centro, com as

⁷ Apesar do potencial moçambicano, existem ainda alguns obstáculos ao desenvolvimento nos diferentes setores. Sobre isso vide relatório MILLENNIUM BCP. MOÇAMBIQUE: *Internacionalização da Economia Moçambicana*. INTERNACIONALIZAÇÃO DAS ECONOMIAS. Lisboa 3 e 4 de Junho de 2014 (Disponível em <http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2014/06/05-Estudo-Mocambique-Elaborado-por-Millennium-bcp.pdf> acessado em 01/02/2016).

províncias da Zambézia, Tete, Manica e Sofala e a região Sul, que inclui Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade. Por sua vez as províncias encontram-se distribuídos administrativamente em distritos, que por sua vez se dividem em postos administrativos e estes em localidades, o nível mais baixo de territorial representação do Estado. A estas divisões juntam-se, 151 distritos e 33 municípios/autarquia. Entretanto, a vegetação de Moçambique é maioritariamente composta por floresta savana (cerca de 70% do território), dividida em dois tipos: miombo e mopane. Miombo cobre a maior parte do Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Sofala, Manica e Inhambane (Mapa 1)⁸.



Figura 1.

Mapa da República de Moçambique (Fonte: Googlemaps)

Vale destacar que em 2015 Moçambique tinha uma população em 25.727.911 habitantes, dos quais 13.303.897 eram mulheres e cerca de 12.419.014 homens. A maioria dessa população é predominantemente rural (com cerca de 17.546.436) e cerca de 8.181.475 totalizando a população urbana⁹. O país é multicultural cuja

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA - INE - Moçambique. 2007.

⁹ Fonte: www.ine.gov.mz (Os dados demográficos e Indicadores Sociais aqui apresentados são referentes a operação estatísticas divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística divulgada em 30 de Dezembro de 2015).

língua oficial é portuguesa, porém, falada pela maioria da sua população como uma segunda língua, uma vez que nas relações sociais as pessoas usam as diversas línguas nacionais e dialetos de *bantu*, nomeadamente: EmaKua (falada por 1/3 da população); Xisena (1/4 da população); Xitsonga (1/5 da população) e Xitswa (1/8 da população). As religiões predominantes são as crenças tradicionais, cristianismo, islamismo, dentre outras religiões.

Toda via, Moçambique dispõe de recursos minerais, que são tidas como principais fontes de receitas entre elas bauxite, ouro e pedras preciosas, além da sua economia ainda sobreviver de extração de gás natural, exploração de madeira e turismo. Outro setor importante para a economia do país se centra para o cultivo de algodão são provenientes de atividades pesqueiras (principalmente a de camarão), agricultura (sobretudo orientada para a sobrevivência - com principais produtos, milho, mandioca, cana-de-açúcar, etc) e tabaco para exportação (INE, 2007). Mas apesar do elevado potencial de crescimento de Moçambique, preveem-se riscos no futuro, particularmente relacionados com a posse da terra e o ambiente. Para isso, uma série de políticas e estratégias foi implementada nos últimos cinco anos, em todas as áreas relacionadas às causas da pobreza nos diferentes sectores (saúde, agricultura, segurança alimentar, obras públicas, ação social). Porém, a pobreza começa a ser um fator subjacente (IESE, 2010, UNICEF, 2011).

Contudo, o crescimento econômico do país não beneficia todas as pessoas. Cada vez mais vários estudos vêm as medidas de proteção social como necessárias na luta contra a fome e a pobreza em Moçambique. Nestes termos, a proteção social não é apenas um imperativo para ajudar os mais pobres a cobrir as necessidades básicas – sobretudo quando estes estão, de alguma forma, impossibilitados de trabalhar – mas também se trata de uma base para a melhoria gradual dos meios de subsistência dos mais pobres. De acordo o estudo da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), o país encontra-se perante o desafio de transformar a agricultura de subsistência, de baixa produtividade, dos pequenos agricultores numa agricultura de alta produtividade orientada para o mercado (FAO, 2015).

Esse trabalho enfatiza aspectos da situação da população de Moçambique por meio de indicadores sociais, econômicos, demográficos e de saúde recentes. Em síntese, os indicadores revelaram diferenciais regionais importantes e sublinha igualmente a importância do governo na criação de condições favoráveis para tornar a agricultura competitiva e resistente aos impactos das mudanças climáticas no papel direto da proteção social na luta contra a pobreza e a fome bem como na sua contribuição indireta através da promoção do desenvolvimento agrícola e rural. Portanto, a proteção social desempenha no combate à desigualdade e à vulnerabilidade bem como na erradicação da fome e da pobreza, quando incluída como prioridade nas agendas de desenvolvimento (FAO, 2015)¹⁰.

De acordo com *Programa Quinquenal do Governo 2015 – 2019*, no contexto atual, o governo mostra-se preocupado com a redução dos níveis de pobreza mas para o efeito, a estratégia deve apostar na necessidade de aumentar o rendimento das famílias, no aumento dos níveis de produção e produtividade, e do investimento para estimular o emprego e reduzir o nível de dependência dentro dos agregados familiares. Assim, para a governação ao longo do presente quinquénio, se busca a promoção do emprego e o incremento da produtividade e da competitividade assumem o lugar de destaque como alicerce e pilar orientador de toda a estratégia de desenvolvimento nacional. Não obstante os progressos atingidos, a situação continua crítica, pois, o país ainda convive com problemas de insegurança alimentar, baixos rendimentos e desemprego. (GdM, 2015).

Em um outro estudo conduzido pela FAO, observa-se que apesar dos grandes progressos alcançados nos últimos anos, Moçambique apresenta níveis de desenvolvimento baixos, tanto em termos absolutos, como em termos relativos, não só na vertente do rendimento nacional, como também na vertente do desenvolvimento humano, sendo as baixas qualificações, as desigualdades sociais e de gênero, os fatores que se mais prestam a melhorias significativas. Entretanto, o

¹⁰ Esses dados são do relatório intitulado “O Estado da Alimentação e da Agricultura no mundo” (*The State of Food and Agriculture 2015*, SOFA), O mesmo foi conduzido em paralelo com o Programa da Nações Unidas, UNDAF 2012-2015 que, por sua vez, foi desenvolvido em conjunto com o Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2012-2014 e com os objetivos de desenvolvimento do país, definidos no Programa Quinquenal do Governo (2010-2014) e no seu Plano de Acção (PARP 2010-2014).

estudo salienta que, “cerca de 18% das crianças têm peso abaixo da média, havendo crianças nas zonas rurais com duas vezes menos peso que as crianças que vivem nas zonas urbana” (FAO, s/d, p. 6)¹¹. Estas realidades estão espelhadas no citado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, posicionou o país 178^a. Atrás de Moçambique apenas ficaram a República Centro-Africana, o Chade, a Serra Leoa, a Eritreia, o Burquina Faso, o Burundi, a Guiné-Conacri, o Níger e a República Democrática de Congo.

Apesar do elevado potencial de crescimento de Moçambique, quando se olha para a realidade em que vive a maioria dos moçambicanos o que ilustra em dados sobre a situação do país mais adiante: *são crianças morrem antes de atingirem os cinco anos de vida, há falta de alimentação adequada ou básica, e um deficiente sistema de saneamento que aumenta o risco de infecções que impedem o crescimento das crianças*. No entanto, verifica-se, elevados níveis de pobreza do País, a desnutrição crónica num contexto de forte insegurança alimentar, baixos níveis de escolaridade das mulheres, fraco acesso a água potável e deficiente saneamento do meio e o reduzido acesso a serviços de saúde de qualidade, constituem os principais determinantes do desenvolvimento do país. O desafio consiste em verter a estratégia numa análise continuada que sirva para informar as opções e decisões políticas de combate à pobreza.

Os esforços recentes estão orientados para alinhar a gestão do governo comprometido com o desenvolvimento na implementação de uma política e estratégia nacional de proteção social que contribua para a luta contra a pobreza e redução da desnutrição, desemprego e vulnerabilidade que afetam os grupos mais vulneráveis. Assume-se no entanto, que estes pilares conduzirão ao alcance dos objectivos estratégicos da situação atual da proteção social, nomeadamente melhoria do acesso e da qualidade aos programas e serviços prioritários de saúde, redução das iniquidades na alocação e distribuição de recursos, e o incremento da eficiência na sua utilização, bem como, o bom êxito das parcerias.. Com efeito, inicia debates em torno de alguns dos grandes temas da atualidade, no momento em

¹¹ FONTE: FAO, DELIVERING AS ONE: *Moçambique 2012-2015*, s/d. (Documento disponível em www.fao.org/world/Mozambique, acessado em 31/12/2015).

que o Governo está a acelerar os seus esforços para a redução da pobreza e a reforma do sector público e, em função disso, para a agenda política de desenvolvimento nacional.

2.2.

O DEBATE SOBRE ALCANCE E LIMITAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A POBREZA EM IMPLEMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: Análise e Interpretação

A pobreza é um fenómeno cada vez mais crescente, cujos efeitos se fazem sentir à escala mundial, com acentuada gravidade em países em vias de desenvolvimento, nos quais os elevados índices de crescimento da população urbana, causados por uma combinação de fatores de ordem política, econômica e até cultural, não têm sido acompanhados pelo respectivo desenvolvimento de infraestruturas sociais adequadas. Moçambique não constituiu exceção a este grupo países. Neste contexto, no presente espaço, temos o propósito fornecer, por um lado, um diagnóstico geral da pobreza em Moçambique visando propor, por outro lado, um conjunto de análises sobre as intervenções, no intuito de fazer face ao problema do estudo, e por lado, mostrar que medidas de proteção social devem ser tratadas de forma articulada e que requer o envolvimento vários atores, nomeadamente, o Governo, as Organizações não Governamentais e as autoridades municipais e acadêmicos.

Quando se examina a evolução, nos últimos anos, dos níveis de pobreza crítica, em Moçambique como um todo, em confronto com o desempenho global da economia, verifica-se elevada correlação entre o crescimento do PIB *per capita* e a redução da pobreza. O estudo do de Brito (2012), já alerta que a publicação do terceiro relatório de avaliação da pobreza em Moçambique, baseado em inquéritos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), mostram que os resultados em termos de pobreza, a sua não redução passados mais de dez anos de aplicação dos Planos de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e, sobretudo, a disparidade constatada nas tendências provinciais levam a concluir que eles não têm tido um efeito significativo

em termos do objetivo que se propõem atingir¹². Esse fato veio confirmar a tese defendida por alguns autores nos últimos anos, com destaque para Hanlon (2007; 2010) e Cunguara e Hanlon (2010), segundo a qual a pobreza em Moçambique não estava a diminuir.

Entretanto, as estatísticas - e em particular a sua evolução - alertam para a necessidade de prestar atenção às dinâmicas e particularidades locais, de as compreender e, a partir desse conhecimento, conceber instrumentos mais adequados ao combate à pobreza. De acordo com os dados do Inquérito de Orçamento Familiar (IOF) 2014/2015 do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), revelam que as famílias moçambicanas duplicaram as despesas mensais para 6.924 meticais (equivalente a US\$ 154,267 mensais) contra os dados do inquérito de 2008/2009. Porém, não foi notável o efeito desses gastos nos níveis de pobreza, sendo que o estudo indica que, embora a pobreza tenha reduzido mais nas zonas rurais do que nas zonas urbanas, continua a ser maior nas zonas rurais¹³.

Assim, a luz dos atuais debates sobre metas de desenvolvimento do país para além de 2015 e os ODM, um estudo conduzido pelo *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), mostra que dados sobre a pobreza confirmam os dados aqui tratados, indicando que Moçambique não atingiu a meta dos ODM's cinco anos antes da data-limite que era de 2015. Nas regiões em desenvolvimento, a percentagem de pessoas que vivem com menos de 1,25 dólares (EUA) por dia e continuam a viver em condições de pobreza extrema. Sublinha igualmente a importância do Governo na criação de condições favoráveis para tornar a agricultura competitiva e resistente aos impactos das mudanças climáticas (FAO, s/d)¹⁴.

Como se vê os objectivos principais apontados para o avanço de políticas sociais de combate a pobreza relacionam-se com o aumento da produção agrícola e do

¹² Constitui “objetivos gerais” do PARP, o aumento da produção e da produtividade agrária e pesqueira, a promoção de emprego, e o desenvolvimento humano e social, e “Pilares de apoio” (a boa governação, e a macroeconomia).

¹³ FONTE: INE. INQUERITO AOS ORCAMENTOS FAMILIARES 2014/15, Maputo. 2015.

¹⁴ O estudo se enquadra no âmbito do objectivo global institucional denominado “Redução da pobreza e das disparidades para melhorar a vida das populações mais vulneráveis em Moçambique até 2015” (Disponível em www.fao.org/world/Mozambique)

rendimento; mais oportunidade de emprego, particularmente para os jovens com instrução; medidas de protecção social para os mais pobres e mais marginalizados; e controlo de cheias e ciclones. Entretanto, os resultados do perfil da pobreza apontam para uma situação menos favorável, em termos de acesso aos serviços socioeconômicos, para os estratos sociais mais carenciados. Estes incluem a falta de vontade política; a sensibilização e a análise acerca das causas limitadas, consequências e grau de vulnerabilidade; as potenciais vantagens econômicas e sociais da protecção social; as barreiras institucionais; as limitações orçamentais e a percepção de risco político (RODRIGUES; LOPES; FELICIANO, 2009, IESE, 2010).

Vale destacar que, os grupos alvos para a estratégia de redução da pobreza em Moçambique são ‘os pobres’ – atualmente definidos como 54% da população do país. Assim, para situarmos o ponto do debate, começaremos por citar o estudo do Instituto de Estudos Econômicos e Sociais (IESE), intitulado “PROTEÇÃO SOCIAL ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE”. Nesse estudo, os seus autores salientam que o debate social sobre desenvolvimento tem enfoque na discussão das causas e soluções da pobreza¹⁵. Uma abordagem enfatizada pelo estudo salienta que,

“(…) as fraquezas estruturais que tornam alguns indivíduos mais vulneráveis no mercado (deficiente capital humano individual); a inadequação das instituições (corrupção, neo-patrimonialismo do Estado, desigualdade do gênero e feminização da pobreza, insuficiente ou inadequada democracia e limitada descentralização); e a limitação dos recursos disponíveis (tamanho da economia, poupança e magnitude da sua taxa de crescimento). Assim, doadores e organizações da sociedade civil têm preferência por estas abordagens, embora diferentes organizações estructurem estes conjuntos de fatores em ordem de prioridade ou em quadros analíticos diferentes” (IESE, 2010, p.9).

¹⁵ Vale destacar que o livro contém oito artigos que discutem o enquadramento institucional e econômico da protecção social em Moçambique; a protecção social vista do ponto de vista das dinâmicas de acumulação e reprodução do emprego (com dois artigos, um sobre associativismo e emprego rural feminino em Chókwè, e outro sobre a aplicação das transferências do trabalho migratório em Massinga); e a problemática dos subsídios e transferências com base na experiência do programa de subsídios aos alimentos e transferências para grupos sociais específicos (em Moçambique e África Austral)

O mesmo estudo do IESE (*op.cit*), levanta ainda uma questão de fundo para orientar futura investigação sobre proteção social, nomeadamente sobre a ligação das vulnerabilidades sociais com os padrões de acumulação. Esta questão conduz a outras: se proteção social se deve circunscrever a subsídios para grupos específicos; qual é a sustentabilidade e o custo/benefício social destes subsídios dirigidos; se existem experiências e opções alternativas que relacionem proteção social com a promoção simultânea da produção e do consumo (e, portanto, do emprego decente e sustentável). Portanto, na opinião dos seus autores,

“o discurso político oficial põe o enfoque do combate à pobreza no crescimento económico e na transformação da mentalidade, ou cultura, dos pobres (preguiça, inveja, falta de auto-estima, receio de ser rico, e assim por diante), criticando a cultura de pobreza, elogiando a cultura do empreendedorismo individual dos ricos e as taxas de crescimento económico, e afirmando o imperativo social de promover o enriquecimento individual como pré-condição para combater a pobreza nacional” (IESE, 2010, p.9).

Seja qual for a ênfase, qualquer uma destas abordagens considera a pobreza como um “estado de coisas”, ou um “produto”, que resulta de conjuntos de “insumos” mais ou menos bem definidos (cultura, estruturas produtivas, instituições ou recursos). Esses assuntos já têm sido tratados, em vários estudos, onde são apontadas como causa da pobreza, a elevadas taxas de desnutrição estão relacionadas com um aumento na mortalidade infantil, já que se tem um impacto negativo no desenvolvimento do capital humano e por consequência na economia e desenvolvimento do país. Entretanto, o estudo não se limita a abordar o problema da pobreza e as medidas para a sua prevenção, mas considera, também, os fatores que limitam a capacidade das instituições governamentais para a sua implementação.

Dependendo da ênfase dada por cada uma destas abordagens, a pobreza combate-se fornecendo o “insumo” em falta, seja ela a cultura de riqueza para substituir a cultura de pobreza; educação e saúde para elevar o capital individual e o valor do indivíduo no mercado; estruturas produtivas pró-pobre (sejam elas “o mercado” ou “um sector” (geralmente a agricultura) ou “uma forma de organizações produtivas”

(geralmente familiar ou a micro e pequena empresa), geralmente vagamente discutidas); ou a igualdade de gênero e/ou outras instituições democráticas. Sobre o assunto, o autor Ellis (2000) considera que as estratégias para a diversificação da renda são altamente complexas e dinâmicas e que entender a diversificação das fontes de renda e atividades não sendo essa necessidade um fenômeno novo ou apenas confinado ao setor rural dos países em desenvolvimento; mas também uma característica dos pobres urbanos nos países em desenvolvimento, sobretudo em Moçambique.

Dos vários autores destacados, mostram que os objetivos de redução de insegurança alimentar não estão sendo atingidos no ritmo esperado. Reforçam ainda, o entendimento de que tais mazelas eram decorrentes, não da falta de alimentos, e sim dos problemas relativos ao acesso e distribuição, com vista o combate à pobreza em Moçambique. Diante dessa questão, cabe destacar o interessante estudo de Negrão e Manhicane Júnior (2004), que já haviam constatado que o modelo de crescimento econômico e redução da pobreza em Moçambique criam polarização geográfica e setorial da economia, que se traduz em desequilíbrios de desenvolvimento entre províncias e regiões, e mesmo entre as áreas rurais e as áreas urbanas. Por isso, no entender do autor o país deveria seguir novas abordagens de desenvolvimento que privilegiem uma democracia abrangente, crescimento econômico equilibrado, igualdade de gênero e equidade.

No bojo desse importante debate, entendemos que a análise das características econômicas, sociais e políticas das tendências de crescimento, reprodução, diferenciação e distribuição econômica e social em condições históricas específicas, tomando em conta as relações complexas e dinâmicas entre os agentes e as pressões econômicas e sociais com as quais eles se relacionam. É de notar-se, contudo, que apesar de um crescente número de experiências regionais positivas no desenvolvimento de programas e políticas de proteção sociais abrangentes, estes empreendimentos ainda enfrentam muitos desafios em Moçambique. Observou-se também que há formas variadas de relacionamento, geralmente refletindo complementaridade e interdependência, entre pobres e não-pobres.

Dessa forma, mais do que a disponibilidade de alimentos, a capacidade de acesso por parte dos povos assume o status de questão crucial para a segurança alimentar. A partir de então, o que se tem observado que “as famílias rurais têm dado muita atenção às redes personalizadas, construindo um sistema informal e complexo de direitos e obrigações que asseguram a sustentabilidade dos modos de vida” (ELLIS, 2000, p. 9). Outrossim, segundo o autor, agregaram-se outras questões correlatas, como as que afetam a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento e saúde pública) e o cuidado promovido nos domicílios aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, educação).

É importante um enfoque nos processos de exclusão socioeconômica e concomitantes desigualdades para identificar as partes mais marginalizadas e empobrecidas das populações locais. Entretanto, esses programas orientam-se pela perspectiva de contribuir para a inclusão social de famílias pobres e extremamente pobres. Parto do entendimento de que existem diferentes concepções de pobreza, orientadas por diferentes valores que definem a construção e a implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social. Deste modo, as abordagens até ao momento apresentadas não proporciona uma estrutura analítica para facilitar a compreensão ampla e sistemática dos vários fatores que limitam ou fortalecem as oportunidades de sobrevivência, e como esses fatores se relacionam entre si.

De uma maneira geral, para os autores aqui descritos existe uma correlação entre a economia informal e a pobreza, quer pelo fato de as atividades econômicas neste setor serem as que exigem menores investimentos de capital inicial, menores investimentos em termos de infraestrutura ou qualificações escolares e profissionais – o que se adapta às condições das famílias pobres e às condições dos migrantes nas cidades – quer porque os rendimentos que as atividades informais geram são, geralmente, baixos, irregulares e insuficientes. Constata-se que o binômio pobreza/fome está profundamente interconectado. Por outro lado, até o momento foram feitos poucos progressos na determinação empírica da contribuição do capital social no crescimento econômico e no desenvolvimento do país e que grandes

grupos da população são incapazes de escapar à armadilha da pobreza (WATERHOUSE E LAURICIANO, 2010).

Esse fato denota a complexidade da questão relativa pobreza no país que se associa a questões de Segurança Alimentar, em seus múltiplos enfoques que constituem principais e atuais desafios para a construção de políticas que atendam às dimensões implicadas, bem como à natureza interdisciplinar dessa questão, dado que a sua complexidade e conhecimento dessa realidade que nos permite reformular os instrumentos de intervenção estatal, visando reduzir esse grave problema. Paralelamente a política de provisão de infra-estruturas básicas necessárias ao desenvolvimento da economia e de combate a pobre, o desafio continua a ser a angariação de donativos e contratação de empréstimos concessionais para o financiamento do défice orçamental para o financiamento de políticas sociais e promover a extensão dos serviços financeiros pelo território nacional, tendo em conta a necessidade de combater a pobreza e a fome.

Todavia, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), se junta ao grupo crescente de instituições e pessoas que procuram difundir concepções alternativas de desenvolvimento, tendo produzido um relatório que propõe que o desenvolvimento seja considerado de forma diferente das abordagens convencionais atuais. Portanto, fica patente que o combate a pobreza no país deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. De igual modo, continua o desafio da expansão do número de beneficiários cobertos pelos programas de proteção social entre as pessoas mais vulneráveis e pelas redes de proteção produtivas com benefícios comunitários, tomando em conta a necessidade de atualização dos valores dos subsídios. Não obstante os progressos assinalados, em termos de mensuração qualitativa do desenvolvimento de Moçambique, deve-se mencionar que no contexto atual, existe ainda uma proporção maior de pessoas em condição de pobreza absoluta.

a) NÍVEIS ANTERIORES (1980–2005)

Moçambique teve um quadro de pobreza que sobreviveu por muitas décadas, integrado na lei e na política de proteção social. Porém, no seu primeiro documento de estratégia de redução da pobreza (2001–2005) (PARPA I), o governo reconheceu as desigualdades económico-sociais como sendo a “característica mais notável” do país, atribuindo-a à vários fatores, incluindo a guerra civil. Entretanto, desde então, Estado implementou políticas e estratégias de redução da pobreza para honrar o seu compromisso de progressivamente atender à estes direitos, particularmente através do acesso universal aos serviços de cuidados e serviços básicos que garantissem o acesso à educação, alimentação e a cuidados de saúde primários, sendo que nos últimos anos, o governo reconheceu que uma expansão da infra-estrutura e um aumento dos trabalhadores é necessária para alcançar estes resultados. Os dados abaixo, mostra os níveis anteriores (1980–2005), níveis de pobreza (entre 2003-2005) comentários sobre o nível de progresso em relação a mesma (Tabela 1).

Tabela 1.
Incidência da pobreza em Moçambique entre 1990 – 2005

INDICADOR	NÍVEIS ANTERIORES (1980–2005)		NÍVEIS ACTUAIS (dados mais recentes)	
% da população vivendo com menos do que 1US\$ por dia	36.2%	1990–2005	54% 68.2%	2003 PPP US\$ 2005
% da população vivendo com menos do que 2US\$ por dia	74.1%	1990–2005		
Índice de pobreza humana	55.9%	1997	48.9%	2003
Pobreza rural	71.3%	1997	55.3%	2005
Pobreza urbana	62.0%	1997	51.5%	2005

Fonte: Ministério da Saúde de Moçambique, EQUINET, 2010.

A relativa redução da pobreza referida na tabela acima descrita indica que a maior redução do crescimento do PIB até 2000 não foi equitativamente partilhada pela população. Nesse período, o condicionamento à elaboração de um plano de ação contra a pobreza⁴ para a concessão de ajuda ao desenvolvimento (alívio da dívida,

acesso a empréstimos concessionais) pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional a partir dos finais dos anos 1990 obrigou Moçambique a elaborar o seu primeiro programa de luta contra a pobreza em 2000, chamado localmente Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e correspondente ao período 2001-2005. Entretanto, o estudo do Ministério da Saúde de Moçambique, mostra que a redução da pobreza rural foi associada com o aumento da propriedade de ativos, embora não seja numa tendência consistente. A proporção de agregados familiares que utilizam rádios aumentou de 27 por cento em 1997 para 49 por cento em 2001, reduziu para 28 por cento em 2003 e aumentou para 46.5 por cento em 2005 (Ministério da Saúde de Moçambique, EQUINET, 2010).

Por outra, o crescimento era acompanhado por um declínio na incidência da pobreza absoluta, o aumento das desigualdades em termos de rendimento foi marcado durante este período de crescimento, enquanto as desigualdades rural-urbana estavam aparentemente em declínio. Ou seja, enquanto cerca da metade do crescimento foi para os primeiros 20 por cento e ainda metade das populações rurais que estiveram acima da linha da pobreza em 2002 passaram a viver abaixo dessa linha em 2005 (HANLON, 2007). Portanto, partindo da visão deste autor, é importante considerar o impacto do crescimento acelerado da população, principalmente nas áreas urbanas, na degradação das infraestruturas e serviços urbanos do país, e a necessidade de habitação e promoção de acesso à terra e apoio a auto-construção. Relativamente ao meio rural impõem-se igualmente a necessidade de uma reinserção social sustentável das populações afetadas pelas calamidades naturais que elevam a situação de pobreza de muitas famílias.

b) NÍVEL ATUAL (dados mais recentes)

Dados recentes mostram que o Governo nos últimos anos investiu massivamente nos sectores sociais, como educação, saúde, e na abertura e reabilitação das vias de acesso o que resultou em aumentos significativos nas taxas de pobreza. Porém, é importante ainda salientar que os resultados do perfil da pobreza apontam para uma situação menos favorável, em termos de acesso aos serviços socioeconômicos, para os estratos sociais mais carenciados. Como destacado pelos autores Tvdtén, Rosário

e Paulo (2009) no seu trabalho colocam a tónica no investimento em habitação. As famílias frequentemente precisam de poupar ou aceder a facilidades de crédito no sentido de fazerem investimentos na sua habitação, significando que tais investimentos tipicamente refletem uma dimensão temporal de bem-estar material. Entretanto, para estes autores, os problemas de desigualdade social, que afetam algumas zonas urbanas do país, em particular a zona sul, representam uma ameaça para sociedade e podem ser uma das fontes de potenciais revoltas populares.

Dado que, para as famílias pobres, cerca de três quartos da despesa de consumo são destinadas aos alimentos, muitos agregados familiares depararam-se com disponibilidades limitadas no rendimento ou consumo no topo da distribuição, apesar de tais mudanças o que pode ter consequências consideráveis para as medidas de desigualdade. Com estas limitações em mente, revemos agora as tendências na qualidade do alojamento, posse de bens duráveis e acesso a bens e serviços públicos. Em consequência disto, podemos afirmar que o sistema de proteção social moçambicano, não satisfazendo essas necessidades, muitas das vezes acaba por excluir famílias que estejam a enfrentar choques negativos ao consumo ao mesmo tempo que retém famílias que estejam em situação de choques positivos ao consumo, o que potencia um erro sistemático nas estimativas dos parâmetros e níveis de consumo previstos.

No entanto, uma grande variedade de indicadores não monetários de pobreza registou progressos. Estes incluem a posse privada de bens duráveis assim como o acesso a serviços públicos como saúde e educação. De qualquer modo, estes indicadores não-monetários também revelam grandes diferenças em termos de níveis e tendências ao longo do país. Como tal, disparidades regionais mantêm-se substanciais. Assim, a tabela abaixo comprova que os dados de 2008-2014 da Inquérito de Orçamentos Familiares (IOF) e de outras fontes de informação, que mostram como Índice de pobreza e vulnerabilidade em Moçambique destaca-se pelo elevado número de pessoas vivendo em situação de insegurança alimentar, doenças crônicas, baixo número de pessoas pobres cobertas com programas sociais que não só se manifesta pela ausência dos alimentos, mas também pelo uso inadequado de alimentos (Tabela 2).

Tabela 2

Dados ilustrativos sobre Índice de pobreza em Moçambique (2008-2014)

DESCRIÇÃO/INDICADORE S	ESTATÍSTICAS	FONTE
Pessoas vivendo em pobreza	54,7% da população vivem abaixo da linha de pobreza (urbano 5.1%; rural 49,6%) – (em 2014)	IDH-PNUD, 2014
Prevalência da desnutrição crónica em crianças menores de 5 anos (%).	43% das crianças menores de 5 anos de idade (em 2014)	GdM (2015) PARP 2011_2014
Desnutrição aguda (severa e moderada)	1,4% das crianças menores de 5 anos com desnutrição aguda, severa e 3,8% das crianças menores de 5 anos com desnutrição aguda moderada. (em 2014)	FAO, 2015
N.º de crianças em situação difícil beneficiárias de apoio multiforme.	255,101(em 2014)	GdM (2015)
Crianças órfãs e vulneráveis	1. 800.000 crianças vulneráveis (em 2014)	MMAS/UNI CEF. 2015
Crianças vivendo em infantários	Estima-se que seja cerca de 12.767 Crianças (em 2010)	MMAS - INAS, 2010.
% de agregados familiares cobertos pelos programas de segurança social básica (ação social direta e ação social produtiva).	15.76% (em 2014)	Banco Mundial (2014)
Pessoas idosas vivendo em pobreza	22,8% (em 2014)	HelpAge Moçambique, 2015
% da população, vivendo nas zonas urbanas, que usa serviços de saneamento adequados.	50% (em 2014)	GdM (2015)
% da população, vivendo nas zonas rurais, que usa serviços de saneamento adequados.	15% (em 2014)	GdM (2015)
% da população com acesso a uma unidade sanitária a menos de 45 minutos a pé	Aumentou de, 55% para 65% entre 2008-09 (especialmente no norte do país)	PARP 2011_2014

Os dados acima mostram o quanto os índices de vulnerabilidade em Moçambique influenciam no entendimento do tipo de desenvolvimento que se pretende. Eles configuram-se em fator de pobreza absoluta a que se encontra votada a maioria da população. Os dados da tabela têm elementos que permitem uma discussão sobre as medidas que precisamos de tomar para aumentar a cobertura universal de cuidados de saúde e para identificar e encorajar o uso de serviços para aumentar o acesso a serviços de saúde pelas famílias vulneráveis nas zonas rurais e urbanas, trabalhando sempre com as comunidades.

Pelo que se torna necessária a inversão de concepções, percepção e preconceitos, ou seja, deve ocorrer uma transformação de valores, atitudes, culturas políticas com a finalidade de desencadear, com urgência, ações com vista a superar ou combater a desoladora miséria, que sofre a maior parte dos habitantes, se olharmos que em termos percentuais não houve uma grande transformação no número de pessoas em situação de desnutrição crónica. E esse quadro mostra que, essas e outras questões devem servir de base para que o Estado e a sociedade civil atuem no sentido de ampliar e qualificar o papel das políticas públicas de longo prazo, sem perder de vista ações emergenciais de combate à pobreza.

2.3.

A DINÂMICA DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL: Quais as Estratégias de Combate à Pobreza em Moçambique?

Nesta seção, iremos apresentar o conjunto de medidas adotadas para mudanças nesse patamar é um objetivo a ser alcançado, por exemplo, pela melhor distribuição de renda, estratégia que está surtindo efeito no país. Considerando que o seu escopo primordial é ofertar oportunidades àqueles que estão em situação de pobreza e extrema pobreza, o estudo toma como ponto de partida os dados quantitativos, reconhecendo que eles fornecem informação importante sobre o mapeamento, perfil e determinantes da pobreza em Moçambique. Para esse fim, o estudo conta com análise da contribuição de diversas estratégias de combate à fome e à pobreza, entre elas estão os programas de transferência de renda e o PSA, objeto central deste estudo.

Conforme destacam os autores Vilanculos e Rosário, “apesar dos esforços feitos nos últimos anos por parte do governo, o país ainda convive consideravelmente com um número de pessoas pobres e não escolarizadas” (VILANCULOS e ROSÁRIO, 2014, p.8). Portanto, nesta interpretação, existe um entendimento que embora se tenham registado importantes avanços na proteção social a pessoas pobres em Moçambique, muito ainda há a alcançar: aumentar o acesso a serviços sociais básicos como educação, saúde, dentre outros. Mas, estratégia do governo em matéria de desenvolvimento e no combate à pobreza, foi o de criar um instrumento de política abrangente e integrado para a redução dos níveis de incidência da pobreza absoluta em Moçambique intitulado Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)¹⁶.

Seguiu-se então um amplo processo de consultas, que envolveu praticamente todos os responsáveis de programas, departamentos e áreas afins do governo e da sociedade civil, na tarefa de definição da visão estratégica e das suas áreas específicas, bem como o arrolamento dos assuntos-chave das reformas de combate à pobreza. Conforme destacado no estudo de Cândido (2010) e documentos do Ministério da Agricultura (PLANO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO DO SECTOR AGRÁRIO - PEDSA 2010-2019), paralelamente a esta estratégia foram implementadas diversas medidas de política que concorrem para a mitigação das causas da pobreza, das quais citamos:

- ✓ O Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA I, 2001-2005 - foi a primeira estratégia de redução da pobreza em Moçambique. Esta estratégia concentrava-se na reforma institucional para proporcionar um ambiente adequado ao investimento privado e público em capital humano e infraestrutura produtiva, de forma a facilitar o crescimento económico. A estratégia de implementação assenta em 6 áreas: gestão

¹⁶ Trata-se de um documento multidisciplinar elaborado por um grupo inter-sectorial liderado pelo Ministério de Plano e Finanças para garantir que o referido plano reflita os objetivos das políticas setoriais que tenham impacto rápido na redução da pobreza e o PARPA envolvem as seguintes instituições: Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, Mulher e Ação Social, Agricultura e Pescas, Obras Públicas e Habitação e os Institutos Nacionais de Desenvolvimento rural e Ação Social.

macroeconômica financeira, educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infraestruturas básicas e boa governação¹⁷;

- ✓ Em seguida teve-se o PARPA II 2006-2009, que definiu como estratégia de médio prazo para promover o crescimento e reduzir a pobreza, a realização de atividades agrupadas em três pilares: *Governação, Capital Humano e Desenvolvimento Económico*. No que toca ao desenvolvimento rural, o objetivo principal do Governo consiste em aumentar as oportunidades de geração de rendimento, especialmente para o sector familiar (*idem*, p. 7);
- ✓ Ainda se teve o Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2010-2014 que centrou a ação governativa no “combate à pobreza para a melhoria das condições de vida do povo moçambicano, em ambiente de paz, harmonia e tranquilidade”. Este plano reitera a importância da agricultura como base do desenvolvimento da economia nacional, oferecendo um potencial elevado para o combate à pobreza. O objetivo continua a ser a transformação estrutural da agricultura de subsistência numa agricultura próspera, competitiva e sustentável, contribuindo de forma crescente para o PIB através da implementação da Revolução Verde, que destaca a investigação agrária, a gestão dos recursos hídricos e a tração animal;
- ✓ Política Agrária - que tem como objetivo principal a recuperação da produção agrária com vista à melhoria da segurança alimentar e a promoção do aumento dos níveis de comercialização de produtos de exportação. No quadro da implementação desta política, foi desenhado o Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrário (PROAGRI);¹⁸
- ✓ Estratégia Nacional de Segurança Alimentar – programa definido pelo governo com o objetivo central de promover o desenvolvimento socioeconómico e a satisfação crescente das necessidades fundamentais de

¹⁷ FONTE: GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PLANO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO DO SECTOR AGRÁRIO (PEDSA 2010-2019): Por um sector agrário integrado, próspero, competitivo e sustentável. Maputo, Outubro de 2010.

¹⁸ “PROAGRI”, é um programa de investimento público no sector agrário em coordenação com outras ações, nomeadamente, estradas e comércio, de forma a facilitar os processos de produção e comercialização agrária para o alívio à pobreza e melhoramento da segurança alimentar.

todo o povo moçambicano, em especial os grupos mais vulneráveis. De referir, este programa baseia-se num diálogo estruturado entre o governo e o “G 19”, alinhado sobre o ciclo orçamental moçambicano;

- ✓ Por fim, a Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR) aprovada em 2007 que visava melhorar a qualidade de vida e desenvolver as áreas rurais do país, através de:
 - Competitividade, produtividade e acumulação de riqueza;
 - Gestão produtiva e sustentável dos recursos naturais e do ambiente;
 - Diversificação e eficiência do capital social, de infraestruturas e institucional;
 - Expansão do capital humano, inovação e tecnologia, e,
 - Boa governação e planeamento para o mercado.

A concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, económica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. A partir dessa concepção dos idealizadores, atualmente busca-se melhor focalização no enfrentamento da fome e da pobreza em Moçambique, com o ajustamento do foco de atenção e o desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação, além de permitir a simplificação de acesso aos benefícios. Mas porque a extensão da cobertura do número de pessoas ainda é menor, organizações como o “Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio”, mostra que,

“A avaliação da pobreza em Moçambique continua a constituir uma barreira à criação de políticas eficazes (...). Obstáculos institucionais, políticos e financeira dificultam a recolha de dados, que permitam fazer análises sobre o acesso público aos programas sociais. Portanto, recomenda-se de forma urgente a necessidade de os governos otimizarem seus programas a partir de inquérito domésticos, destinados a monitorizar a pobreza nestes países, incluindo Moçambique” (Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, 2013, p. 7).

Em síntese, o fato comum observado e considerado pelo relatório é que o percentual de pessoas que passam fome e vivem em estado de pobreza no contexto da população total aumentou consideravelmente ao longo do tempo, justamente quando o governo

passou a implementaram as reformas econômicas propostas pelos organismos multilaterais, as quais tinham como objetivos, além de estabilizar as economias, reduzir a fome e a miséria em toda a região. Contudo, ainda que novos instrumentos na área de Segurança Social Básica estejam surgindo, o governo de Moçambique para além de estar contribuído para a harmonização dos diferentes instrumentos de atuação na área da segurança social básica, a situação social é econômica dos indivíduos e famílias considerados pobres ainda são determinadas pelo seus status em relação aos ativos (terra, recursos físicos, educação, redes sociais e capital financeiro) continuam devastadoras.

Assim, mesmo que o país tenha apresentado certas melhorias dos indicadores econômicos, isso não gerou os efeitos necessários para reverter as condições de fome e de pobreza existentes no país. Além disso, nota-se a existência de restrições à expansão da quantidade de produtos e à elevação do número de beneficiários. Por outro lado, os programas também perdem eficácia porque não se tem uma institucionalidade claramente definida, bem como não há continuidade em muitas ações planejadas. Conforme diria Davis (2006, p. 91), “embora a abordagem seja agressivamente promovida pelos doadores, governos e ONGs, como a próxima melhor coisa na extensão, as evidências sugerem que a maior parte das questões inerentes ao modelo não estão sendo tratadas”.

Com isso, percebe-se que, no conjunto do Estado, o que, por um lado, demonstra a visibilidade e importância conferida à política, mas, por outro, não garante nem significa, necessariamente, prioridade e autonomia nas ações. Portanto, a lógica de implementação do PSA, ainda não se fundamenta como principal iniciativa econômica, que busca fundamentalmente, a integração da população pobre nos programas e nas estruturas sociais numa orientação fundada na “abordagem baseada em direitos”(Idem, p. 92). Conforme afirmam os autores Waterhouse e Lauriciano “um pensamento renovado coerente e abrangente sobre um papel mais amplo do Estado no fornecimento de uma Proteção social dos seus cidadãos é ainda emergente e controverso” (WATERHOUSE e LAURICIANO, 2010, p.19)¹⁹. Segundo os autores,

¹⁹ Na verdade, todo o processo de preparação do PARPA surge na sequência do Inquérito do Agregado Familiar, no âmbito de uma estratégia global de combate à pobreza, onde foi identificado que

“(…). A resposta das políticas à vulnerabilidade e evidência da pobreza crónica tem sido muito limitada até agora, para além de medidas a curto prazo para tratar das necessidades imediatas de grupos vulneráveis específicos. Não houve qualquer revisão significativa das implicações para as políticas económicas. Por exemplo, a resposta do sector agrícola para a insegurança alimentar e a pobreza crónica nas áreas rurais está englobada dentro do “Plano de Ação para a Produção de Alimentos” – PARPA, aprovado pelo Conselho de Ministros em 2007” (idem, p. 25)

No entendimento destes autores, apesar de haver um reconhecimento mais explícito de que a persistência da pobreza está intimamente ligada às causas profundas da vulnerabilidade, incluindo: níveis elevados de insegurança alimentar e desnutrição, aumento do número de órfãos e de crianças vulneráveis e de pessoas vivendo com HIV/SIDA, exposição a catástrofes naturais recorrentes e discriminação baseada no género e em outros fatores. Esta atitude é agravada pela falta de uma base de dados abrangente sobre a vulnerabilidade e o processo para a proteção social. Neste caso, as políticas de proteção social têm sido, até ao presente, mais um contributo marginal do que um tema central da estratégia de redução da pobreza de Moçambique.

De acordo com Cândido (2010), embora a franca melhoria observada nos principais índices desenvolvimento existe a consciência que é preciso atuar de forma muito pró-ativa em prol do desenvolvimento e redução da pobreza. Ou seja, as aplicações das estratégias de combate à pobreza surgem face ao interesse crescente o sector da proteção social e já ter se criado os respectivos instrumentos em anos transatos, estudos apontam esse momento como um catalizador da consolidação do sistema de proteção sócia. Esses avanços foram ainda reforçados por um crescimento substancial das dotações orçamentais atribuídas aos programas de proteção social básica e que permitiu alargar o número de agregados familiares abrangidos e o montante de prestações. Entretanto,

“(…), tal como está esclarecido na Declaração do Milénio, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio são pontos de referência do progresso no sentido de uma visão de desenvolvimento, paz e direitos humanos, orientada por certos valores

mecanismos precisam ser elaborados a nível nacional e local, reunindo as diferentes entidades para partilhar informações e estabelecer diretrizes de trabalho simples de colaboração. Por outro lado, conforme colocado acima, essa componente intersetorial visando assegurar que todos os setores têm prioridade a redução da pobreza nos planos de atividade.

fundamentais essenciais às relações internacionais no século vinte e um”.
(RELATÓRIO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2003, p. 13).

2.4.

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O Programa de Subsídio de Alimentos (PSA)

O Programa de Subsídio de Alimentos foi criado em 1990, como o principal programa de “proteção social básica” do Governo de Moçambique em termos de abrangência e caráter contínuo de transferência de renda para famílias consideradas pobres. Este programa marca um esforço de contribuição do governo em erradicar a pobreza no país. Assim, a quando da sua criação tinha como pressuposto, assistir a populações mais vulneráveis. A sua implementação e gestão é da responsabilidade era do Ministério da Mulher e da Ação Social (MMAS – atualmente designado por Ministério do Gênero, Criança e Ação Social), competindo a sua execução ao Instituto Nacional da Ação Social (INAS), que é subordinado ao MMAS, que passou a implementar o programa, ao abrigo do Decreto nº16/93 de 25 de Agosto²⁰.

Entretanto, desde a aprovação desse decreto acima destacado, a gestão do PSA, revela-se como um processo de transferências monetárias regulares por um período de tempo indeterminado, sendo que o processo em si, conta com uma excessiva centralização na gestão. Vale referir que, a fonte de alocação do valor, é orçamento do Estado com o apoio anual da Holanda, do DFID e de outros doadores externos²¹. Identificado o público-alvo, este, passa periodicamente a receber os valores monetários, tendo em conta os critérios que conferem a sua elegibilidade, cuja orientação vem patente no manual de procedimentos do PSA. Com relação ao financiamento da política de assistência social, esta é realizada pelo repasse fundo a fundo, de acordo com a habilitação de cada província e distrito e da transferência de benefício diretamente ao cidadão (*Idem*).

²⁰ INAS. MANUAL DE ORIENTAÇÕES E PROCEDIMENTOS DO PROGRAMA DE SUBSÍDIO DE ALIMENTOS. Mimeo, 2004.

²¹ INAS. RELATÓRIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: Alocação Orçamental para Programas do INAS (2008-2014), Maputo, 2014.

a) Descrição do Programa e Mecanismos da sua operacionalização

A descrição do programa, objetivos e mecanismos da sua operacionalização, vêm contempladas no *Manual de Orientações e Procedimentos do Programa de Subsídio de Alimentos* (INAS, 2004). Segundo esse manual, o objetivo fundamental do programa consiste em “atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa”. Para além das medidas de proteção social pública através do Instituto Nacional de Ação Social – as quais atingem apenas uma proporção muito pequena da população elegível – o enfoque do apoio busca:

- ✓ Dar assistência direta aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho;
- ✓ Criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso para satisfação das necessidades básicas aos grupos-alvo em situação de pobreza absoluta;
- ✓ Prestar apoio psico-social aos grupos populacionais, permanentemente incapacitados para o trabalho e que vivam em situação de pobreza absoluta.

b) Público-Alvo do PSA

De acordo com o *Manual de Orientações e Procedimentos do PSA*, o Público-alvo abrangido pelo programa, é composto por indivíduos ou grupos de indivíduos em condição de indigência, identificado a partir da análise socioeconômica de sua família (INAS, 2004). Dessa forma, são definidos como grupos-alvo do programa, os indivíduos ou agregados familiares que estejam a viver em situação de pobreza absoluta e permanentemente incapacitada para o trabalho. Em termos de categorias da população, beneficiam-se deste programa os seguintes grupos-alvo:

- a. *Idosos*: São indivíduos de ambos os sexos com idade igual ou superior a 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, que tenham

- incapacidade permanente para o trabalho reconhecido e que vivam isolados ou chefiando agregados familiares carentes;
- b. *Pessoas Com Deficiência*: São indivíduos de ambos os sexos, com idade igual ou superior a 18 anos que tenha incapacidade reconhecida para o trabalho e que vivam sozinhos ou chefiando agregados familiares carentes;
 - c. *Doentes Crônicos*: São indivíduos de ambos os sexos com idade igual ou superior a 18 anos que sofrem de doenças crônicas reconhecida pelas entidades médicas, incapacitados para o trabalho que viva isolada ou chefiando agregados familiares carentes;
 - d. *Mulheres Grávidas Malnutridas*: Mulheres em estado de gravidez com problemas nutricionais associados à fatores de risco.

Cabe ressaltar que desde a sua criação, o foco do PSA é a atenção a família, sendo que a escolha deste grupo alvo, é referente a delimitação que foi feita desde os primeiros anos da implementação do programa. Mas, devido ao fraco mapeamento claro ao nível local sobre o grupo alvo, vivendo em situação de indigência, atualmente são abrangidos pelo programa, famílias e pessoas vivendo em situação de indigência. Para situar o nosso debate sobre os programas de transferência de rendimento aqui apresentamos um quadro conceptual para o qual a proteção social foi criada em Moçambique, especialmente transferências sociais as principais dimensões a qual busca satisfazer o PSA (Tabela 3).

Tabela 3
DIMENSÕES COMPLEMENTARES DE PILOTAGEM DO PSA

DIMENSÕES DO PSA	Tipo de Ação do Estado	Impactos desejados	Acesso a ter
BENEFÍCIO FINANCEIRO	Assistência direta para superação da extrema pobreza	Alívio imediato da pobreza	Os itens básicos de consumo (especialmente alimentação, educação, saúde, mudanças climáticas, degradação ambiental, etc)
CONDICIONALIDADES	Promoção Social das famílias consideradas pobres	Ruptura do ciclo intergeracional da pobreza	Os direitos sociais garantidos na Constituição

Fonte: INAS, 2004, 2014, PSC-PS, 2014.

A tabela acima mostra que natureza da pobreza e da vulnerabilidade é complexa, multidimensional e altamente contextual. Estas dimensões pressupõem, também, uma atuação profissional mais próxima das comunidades e dos problemas enfrentados pelas famílias. Em linhas gerais, o enfrentamento das condições de vulnerabilidade e miséria ocorre através da proposição de ações que redimensionam a lógica assistencialista/residual assumida, em geral, pelo programa. Portanto, ao se desenvolver o PSA se reconhece que famílias pobres enfrentam uma série de riscos de choques e *estresses* altamente interligados no macro e micro, inclusive econômicos, sócio-políticos, ambientais e de saúde (ver Tabela 3).

A compreensão de nuances diferente de como os diferentes grupos experimenta a pobreza social e de vulnerabilidade é, portanto, vital para projetar e implementar programas eficazes de proteção social para sair da pobreza e contribuir para resultados de justiça social sobre direitos e esforços de comunicação para mudança comportamental e/ou medidas de equidade social²². Por outro lado, no âmbito da “proteção social básica”, o Instituto Nacional de Ação Social (INAS), é a instituição responsável por todas as decisões operacionais: gestão das delegações; supervisão dos programas; e orçamentação. Os fundos orçamentais são depois geridos pelas delegações provinciais através do sistema governamental de gestão financeira descentralizada, o sistema informático de pagamento de benefícios denominado e-SISTAF (INAS, 2004).

Para esse fim, cada delegação gere entre três a cinco distritos em coordenação com os Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Ação Social (SDSMAS), a implementação dos programas de segurança social. Em termos de reforço do sistema, verificaram-se progressos significativos no desenvolvimento de um Sistema de Gestão e Informação (SGI) para os programas do INAS, em colaboração com o Centro de Sistemas de

²² O INAS está subordinado ao MMAS e todas as decisões políticas são responsabilidade do MMAS. Assim, com a articulação de outros programas sociais de combate a fome e a pobreza, o PSA, também incluem famílias em situação de extrema pobreza no país, com o objetivo de se formarem parcerias entre as distintas esferas de governo, não só para o desenvolvimento e implantação do PSA, mas sobretudo para a busca e criação de novas oportunidades para que as famílias beneficiárias possam encontrar novos meios para se sustentarem, com garantia de acesso à renda de forma regular (INAS, 2014).

Informação Financeira (CEDSIF), uma instituição pública selecionada para desenvolver o SGI e assegurar a sustentabilidade e responsabilidade dentro do Estado para a implementação dos programas do INAS²³. Por conta disso, o SDSMAS tem o papel de coordenar e colaborar ao nível do distrito, mas enfrenta constrangimentos de meios.

Vale salientar que o plano para o futuro é colocar uma pessoa do INAS a nível do distrito, no SDSMAS, para fortalecer a capacidade de implementação e o papel do INAS e do SDSMAS na gestão de casos. Ademias ao nível distrital existem referências de que existe uma relação de colaboração entre o INAS, educação, serviços distritais de saúde e ação social, e a administração. Entretanto isto não acontece em todos os distritos, dependendo duma série complexa de fatores relacionados com a habilidade de gestão dos diretores distritais dos serviços sociais e dos delegados do INAS, com apoio da equipa técnica e executiva, bem como pela estreita colaboração com o Departamento de Plano e Orçamento do MMAS e do INAS (*Ibdem*).

c) Componentes do Programa

Segundo o INAS (2004), o PSA não busca apenas garantir a manutenção da renda, mas também visa garantir a expansão do sistema educativo, promovendo a melhoria da qualidade do ensino ofertado, para que os indivíduos acompanhem as mudanças em curso no mercado. Neste caso, reconhecendo-se que programas de transferência de renda, embora não sejam a única solução para os problemas sociais no país, integram uma proposta séria voltada para promoção de uma sociedade mais igualitária e justa, feita a partir de duas componentes, a saber:

²³ FONTE: PLATAFORMA DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA PARA A PROTEÇÃO SOCIAL (PSC-PS). ESTUDO SOBRE A TRANSPARÊNCIA e PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PPROGRAMA DE SUBSÍDIO SOCIAL BÁSICO EM MOÇAMBIQUE (PSSB). Maputo, Dezembro de 2014.

- a) *Apoio Econômico Direto* → Este se baseia fundamentalmente na transferência de valores monetários aos beneficiários do Programa.
- b) *Componente de Apoio Psico-Social* → Esta componente visa fundamentalmente promover nos indivíduos, uma atitude de autoestima, dignidade e motivação para a utilização das suas capacidades individuais e do grupo no desenvolvimento e mudança da sua situação socioeconômica.

d) Critérios de Elegibilidade para se Beneficiar do PSA

Em termos de critérios para ter o acesso ao benefício existe um conjunto de critérios que o programa demanda. Esses funcionam como um esforço operacional do governo, para dar o devido acompanhamento e mobilização das famílias beneficiadas pelo Programa Subsídio de Alimentos (INAS, 2004). Para isso, eles (os beneficiários) devem responder aos seguintes critérios:

➤ **Critério Socioeconômico:**

- ✓ *Grupo etário:* Este critério é válido para todos os grupos-alvo em conformidade com a sua natureza (Idoso, Pessoa portadora de deficiência e doente crônico e crianças vulneráveis), excetuando as Grávidas Malnutridas por terem um tratamento específico. A verificação deste critério é feita mediante a apresentação do Bilhete de Identidade (B.I.);
- ✓ *Local de residência:* O candidato ao Subsídio de Alimentos deve estar a residir no local do pedido de assistência, há mais de 6 (seis) meses e reconhecido pela estrutura administrativa local. A verificação deste critério, é feita mediante a apresentação da declaração passada pela estrutura local (Secretários dos bairros);
- ✓ *Total de rendimento:* Este critério, é aplicado nos casos em que, no seio do agregado familiar haja membros a trabalhar ou a receber qualquer tipo de pensão. O rendimento “per capita” mensal do agregado familiar

não deve exceder os 70.000,00 Mts, valor mínimo constante nos escalões do PSA.

➤ **Critério Clínico:**

- ✓ Os beneficiários devem ser pessoas portadoras de deficiência física: amputação ou paralisia de membros superiores ou inferiores;
- ✓ Devem ser pessoas portadoras de deficiência sensorial: cegueira bilateral, surdez bilateral, mudez, ou mesmo;
- ✓ Doentes crónicos com:
 - 1) Hipertensão Arterial superior a 140/95 e sem acesso a medicação;
 - 2) Epilepsia e sem acesso a medicação;
 - 3) Asma Brônquica;
 - 4) Insuficiência Renal Crónica e com necessidade de medicação permanente devido a outras complicações;
 - 5) Diabetes Mellitus.

No entanto, a formalização dos direitos/deveres de cidadania não implicou, necessariamente, no seu exercício efetivo, em virtude das imensas desigualdades sociais vividas no país. Mas antes de se avançar em comentários mais detalhados sobre certos méritos, identificáveis nas abordagens e modelos mais influentes, convém começar por destacar o seu principal demérito. Entre eles está o fato que o programa para a sua, a continuação da forte dependência na ajuda externa contribui para a circunspeção sobre a institucionalização de novas políticas, incitada pelo dinheiro de doadores, que pode ser retirado ou suspenso, mesmo sabendo-se que o quadro jurídico e normas fornecem compromissos claros para o Estado assegurar os valores monetários da assistência social e proteção social, de modo a assegurar um nível básico mínimo de bem-estar para os grupos mais marginalizados na sociedade²⁴.

²⁴ Lauriciano e Waterhouse, *op.cit.* p. 58.

Sobre o assunto, o autor Ellis (2000), essa abordagem é baseada na assunção de que o fraco acesso aos ativos limita a habilidade dos indivíduos de tirar benefícios das oportunidades que se lhes apresentam. Todavia, não se trata de um fator impositivo e punitivo, mas sim uma oportunidade de vincular os beneficiários ao acesso de bens e serviços essenciais de caráter universal, permitindo que esses segmentos sociais de baixa renda sejam alçados à condição de cidadãos. Uma característica importante sobre o assunto “*reside na ligação entre os ativos e as opções que na prática as pessoas possuem, através das quais podem obter atividades alternativas que gerem um nível de renda necessário para a sua sobrevivência*” (ELLIS, 2000, p. 7).

O quadro abaixo apresenta os valores repassados para os beneficiários. O mesmo também contém dois indicadores relacionados com o preço dos alimentos - o índice de nível de preços e o índice da volatilidade do nível de preços. Vale destacar que apesar de ter havido um aumento do valor mínimo pago que era de 130.00MZN para 250. 00Mt, a discussão sobre o valor de PSA está em constante discussão, tem havido muito trabalho de advocacia por parte do grupo de parceiros. O desafio em médio prazo de grupo de parceiro é que o PSA seja um terço do salário mínimo (Quadro 1)²⁵.

Quadro n.º 1

Valores das Prestações do Subsídio do PSA

Nº de Pessoas no Agregado Familiar	Valor do Benefício Concedido. ²⁶
1	250.00mt
2	320.00mt
3	380.00mt
4	440.00mt
5 ou mais	500.00mt

Fonte, PSC-PS, 2014, INAS, 2014

²⁵ De salientar que em quase todas as comunidades visitadas, a questão da subida dos preços de alimentos e outros bens, foi levantada com particular ênfase. (Mas detalhes sobre o assunto vide: A lei de Proteção Social foi aprovada em 2007 (Lei 4/2007), O regulamento da Lei em 2009 (Decreto 85/2009) e a Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014, aprovada pela resolução 17/2010 pelo Conselho de Ministros).

²⁶ Fez-se uso da taxa de câmbio diário para o respectivo período, publicada pelo Banco de Moçambique equivalente à 1 USD igual a 38 meticaís.

Vale destacar que o valor a ser recebido por via do PSA corresponde a vários fatores como as condições de acesso, o cálculo para estabelecer o valor do benefício e as condicionalidades. Mas para alcançar a justiça social, os programas de proteção social devem ir além de uma rede de abordagens de segurança e procurar capacitar indivíduos e grupos para combater as desigualdades, criando o cenário para a discussão do programa de transferência monetária. Os programas podem ser projetados para promover a capacitação, ajudando a reduzir as desigualdades entre diferentes membros da família e também entre os diferentes grupos sociais ao nível da comunidade. Portanto, observa-se que o desafio está em como articular as diversas políticas, em imprimir às políticas econômicas um novo sentido e em fazer das transferências de renda programas ditados pela ótica dos parâmetros dos direitos sociais.

É exatamente sobre a relação entre a dignidade humana e a aplicação dos recursos disponíveis que a concepção do programa, incluindo a segmentação e sistemas de execução deve, portanto, ser informados pelas especificidades da dinâmica de cada agregado familiar, bem como considerar as nuances de relações comunitárias e tensões pré-existentes entre e dentro dos grupos sociais, com critérios de vulnerabilidade múltiplos quando necessário para garantir a inclusão (CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DA POBREZA CRÓNICA, 2008, p.48)²⁷. No entanto, como discutiremos no final do estudo, o conhecimento e consciência limitada dos cidadãos sobre os seus direitos em relação à proteção social limita qualquer noção de contrato de estado-cidadão funcional no contexto moçambicano uma vez que o PSA se define que o benefício monetário é apenas para:

- Aumentar a cobertura e impacto das intervenções de proteção social para as pessoas pobres e vulneráveis;
- Aumentar a eficiência do sistema de proteção social básico;

²⁷ Os resultados do estudo do CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DA POBREZA CRÓNICA (2008) foram citados com mais detalhes pelos autores SELVESTER, et al (2012). O ponto de partida do quadro de análise desses autores foca nos “modos de vida” (*The Sustainable Livelihood Approach*); e se referem ao conjunto de capitais que permitem que uma família leve a cabo a sua atividade agrícola, se engaje no mercado e participe nas relações de reciprocidade com outras famílias.

- Garantir a harmonização e coordenação entre os programas que compõem o sistema de segurança social básico.

Como observado, o PSA foi lançado como um programa de reforma do sector de proteção social, com o objetivo de manter assistência social condicionada a um mínimo e para promover as transferências condicionais. O principal impulso da política é reduzir a pobreza através da promoção do investimento para o emprego, criação de riqueza e alta produção agrícola, evitando a criação de uma cultura de dependência. Portanto, isso proporcionou um importante ponto de partida para entender tanto a natureza multidimensional do risco e vulnerabilidade assim como os condutores de impactos do programa a nível local, como revelou o trabalho de campo. É fundamental para a nossa teoria de mudança para a proteção social transformadora entender como a dinâmica individual do agregado familiar e da comunidade interagem com esses fatores para alcançar os resultados de justiça social.

2.5.

Definição de conceitos e notas explicativas

Esta secção apresenta sumariamente o quadro conceptual que serviu como base de análise e que ajudam a compreender o foco das constatações que pretendemos explicar neste estudo. O subcapítulo sugere que, no momento, que o programa é híbrido de várias coisas, buscamos extrair as respostas para diversas perguntas que assolam o PSA em termos da cobrança de contrapartidas, do tempo de permanência das famílias, da necessidade de instituir portas de saída ou da sua transformação em direito, entre tantas outras. De referir que vários autores aqui apresentados teorizam esses conceitos partindo da definição do que cada um deles concebe a cada um desses conceitos. Entre esses conceitos estão os seguintes: *Proteção Social, Políticas Públicas e Pobreza*.

(i) *Proteção Social*

Vários estudos defendem que o conceito de proteção social tem evoluído com a sociedade que o abarca, não sendo hoje consensual pelo fato de que cada autor tem

dado a sua definição enquanto fruto da cronologia da sua época. Segundo Bach (*apud* QUINTA, s/d), esse conceito acompanha o desenvolvimento histórico do Estado-Providência, a par das características sociais, econômicas e políticas de cada país, constituindo-se como elo fundamental onde se ancora a evolução das relações e políticas protecionistas para população mais pobre.

Entretanto, para o autor entender o significado do conceito de Proteção Social é essencial para a modificação do programa clássico, que foi marcado pela transformação do Estado Liberal em Estado de “*Welfare*” (bem-estar) que lhe dá corpo, e suporte teórico do paradigma que veio consagrar e instituir um novo tipo de agir do Estado, perante os seus cidadãos em situação de vulnerabilidade, que para além dos serviços essenciais tradicionalmente prestados assume agora o novo papel que é de preocupação latente em áreas sociais, como as da saúde, educação e segurança social, assim como a satisfação que abrange também mudanças no comportamento e conhecimento do beneficiário dos seus programas (QUINTA, s/d)²⁸.

Para efeitos do nosso estudo foram considerados as reflexões de António Francisco. Segundo o autor, por *proteção social* pode ser entendida em dupla dimensão: *ampla e restrita* (FRANCISCO, 2010, p. 37). Assim, denominam-se por *proteção social ampla*, como o conjunto de aspectos, direta ou indiretamente, ligados aos direitos de cidadania, dependentes do quadro institucional (político e jurídico) da sociedade para promover a interrupção no ciclo intergeracional da pobreza. Por outro lado, por *proteção social restrita*, entendem-se como o conjunto de direitos parciais ou mesmo privilégios, conferidos a grupos sociais ou profissionais específicos, com o objetivo de prevenir, mitigar e gerir os efeitos negativos provocados por situações de vulnerabilidade, riscos e/ou rupturas na segurança humana libertando os cidadãos de dois medos cruciais no ciclo da vida humana:

²⁸ Alongando a análise sobre as feições do Estado recorre-se a esses termos para se compreender a proteção social em Moçambique, no seu sentido socialmente relevante e abrangente. Para tal, são considerados no seu tempo e espaço associando-lhe ao conceito de soberania (Vide: Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional. Direcção Nacional do Plano e Orçamento - Ministério de Plano e Finanças; Gabinete de Estudos - Ministério de Plano e Finanças; Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI); Universidade de Purdue. Março de 2004).

- (i) Medo da carência, sobretudo alimentar e profissional, seja acidental, crônica ou estrutural;
- (ii) Medo da agressão e desproteção física e psicológica.

A crítica do autor ao apresentar essas duas categorias de análise vai ao sentido de uma perspectiva que privilegia a compreensão dos processos e dinâmicas sociais que podem levar a situações de exclusão social e de vulnerabilidade defendida por outros autores. Assim, para Francisco (*op.cit*), o conceito de proteção social deve ser entendido enquanto conjunto de ações sociais com enfoque particular para grupos mais destituídos da população buscando estabelecer, com base em dados quantitativos, ligações entre as características dos agregados familiares – com particular atenção para a composição do agregado familiar e fontes de rendimento – as condições estruturais aos quais estes estão submetidos – região onde se encontram isolamento, acesso ao mercado, etc (FRANCISCO, 2010).

Já o autor Jaccourd (2008, p. 2), entende por *proteção social* como “conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais”. Entretanto, o conceito traz dois tipos de análise, a saber:

- (i) Em primeiro lugar, está a evidente questão de que, a proteção social não pode ser nem concebido nem executado sem considerar os diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Em suma, não há efetividade, hoje, em formulação que se impõe de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado até chegar aos espaços da vida econômica e social;
- (ii) Em segundo lugar, toma-se a proteção social como instrumento que ajuda a promover a articulação dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social e afiançar o compromisso com a garantia de segurança aos indivíduos diante de riscos como a doença e a pobreza relacionada à insuficiência de renda, ao desemprego ou à incapacidade para o trabalho.

Vale destacar ainda que *proteção social* é definida pela UNICEF (2011) como “o conjunto de políticas e programas públicos e privados que têm por objetivo prevenir, reduzir e eliminar as vulnerabilidades econômicas e sociais à pobreza e privação. A proteção social é essencial para promover o compromisso da UNICEF para a realização dos direitos das crianças, mulheres e famílias a um padrão de vida adequado e aos serviços essenciais” (UNICEF, 2012). Por seu lado, o Banco Mundial, define proteção social como,

“carteiras de programas coerentes que podem comunicar uns com os outros, muitas vezes têm subsistemas administrativos comuns, e trabalham juntos para proporcionar resiliência, equidade e oportunidade” (...). Daí que a é uma “ação pública que tem um papel legítimo de tentar ampliar as oportunidades daqueles que se deparam com as opções mais limitadas”. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.3).

Diante das várias questões levantadas quanto ao conceito de proteção social, ou da sua transformação em direito, entre tantas outras, tanto de articulação institucional quanto de controle social, nasce à necessidade de definir com maior clareza esse conceito. Como acima se descreve, vários autores aqui apresentados sublinham o fato de o conceito prestar particular atenção à organização e às relações sociais nos níveis da família e da comunidade, que levam em conta as percepções que as pessoas mais pobres possam ter sobre as suas vidas e a situação em que se encontram e tentam compreender as estratégias que as essas pessoas adoptam para enfrentar a situação de pobreza na qual se encontram.

Os resultados destas análises e abordagens dos autores acima apresentados mostram que o debate sobre o conceito de proteção social contempla ações específicas desenvolvidas por vários setores da sociedade buscando ajudar grupos sociais que possam estar submetidos a situações de forte vulnerabilidade e de pobreza profunda (ROSÁRIO et al., 2008; WATERHOUSE e LAURICIANO, 2010). Portanto, esta revisão conceitual é de fato necessária de modo a entender corretamente o nosso entendimento sobre o PSA como um sistema de proteção em Moçambique, uma vez que tem havido pouca compreensão, ou debate, acerca do conceito o que pode ajudar a identificar fatores e tendências que tornam algumas pessoas, em determinados momentos, mais susceptíveis de serem pobres, ou cronicamente pobres, do que outras e por que razão isso acontece.

Destarte, buscando apoiar essas definições e sua implementação no mundo, o *Bureau International de Trabalho* (BIT)²⁹ adverte que esse conceito deve ser entendido dentro de conjunto de iniciativas prioritárias para ampliar oportunidades à parcela mais vulnerável da população, mediante política garantidora de direitos. Porém, a definição adoptada pelo BIT repousa no fato de os residentes numa determinada unidade familiar terem muitas vezes responsabilidade por pessoas da sua família alargada, exteriores a essa unidade familiar, que muitas vezes não são tomadas em conta para definir o que significa proteção social. Assim, a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1996; 1998), incluindo esses aspectos passou a definir o conceito de *Proteção Social* nos seguintes componentes:

- Sistemas de segurança social, instituídos para concessão de benefícios relacionados com emprego (pensões, benefícios em dinheiro, seguro social, entre outros);
- Sistemas sociais de benefícios universais - beneficiam todos os residentes - (concessões familiares, serviços de saúde pública, garantias para a velhice, etc.);
- Sistemas de Assistência Social – asseguram benefícios para o alívio a pobreza de cidadãos residentes com necessidades especiais. Estes podem ser em dinheiro e em espécie, e Sistemas de benefícios privados relacionados com emprego ou benefícios individuais, como por exemplo, abonos de família, seguros de vida, etc.

Da definição da OIT (*ibdm*), aponta-se ainda perspectivas que se apresentam como desafios especialmente relevantes para definição. Para Barrientos (2010) “pode-se identificar a disputa entre duas visões diferentes de proteção social. Uma é a visão estreita: proteção social é um meio de prover assistência de curto-prazo a indivíduos e famílias para lidar com choques [...]. A outra é a visão ampla que vê a proteção social com papéis de amplo e curto prazo na redução da pobreza”. Na visão do autor, o conceito de *proteção social* é entendido neste estudo, como uma atividade social integrada entre vários setores, caracterizada por uma interação permanente entre a

²⁹ BIT, 2009.

base social (população) e o aparelho do Estado cujo principal papel deste último é reduzir as desigualdades sociais e garantir a dignidade humana aos grupos sociais vulneráveis e desfavorecidos por via de um conjunto de políticas públicas.

Destaca-se deste conceito que é nosso entendimento que o conceito de proteção social se baseia na construção de sistemas mais integrados de proteção social, com especial ênfase na inclusão produtiva dos beneficiários dos programas sociais com o objetivo de aumentar suas oportunidades econômicas. Portanto, não há uma definição universalmente aceita sobre o que é proteção social, quais programas ela abarcaria e o que ficaria fora de seu âmbito. Ademais, definimos aqui como o conjunto de serviços e as ações preventivas, executadas para fortalecer laços comunitários e afetivos de famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social, visando dar trabalho, garantir nutrição, reduzir a desigualdade, combater a extrema pobreza e permitir o exercício da cidadania. Portanto, o conceito representa a um conjunto de intervenções onde os fatores que determinam melhor acesso e resultados são conhecidos a partir de experiências a nível nacional e internacionais como acesso a saúde, água e saneamento, educação, dentre outros.

(ii) *Políticas Públicas*

Todos nós, direta ou indiretamente, lidamos com essa questão no seu dia-a-dia, seja por meio da articulação ou por meio da intervenção. Mas apresentar conceitos e práticas de Políticas Públicas, de uma forma clara e não acadêmica, a pessoas interessadas, independentemente de serem especialistas ou não no tema, se constitui tarefa árdua. Segundo Souza (2003, 2006) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos. É importante ressaltar, entretanto, que ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade.

Para a autora, por se tratar de programas voltados para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente vista de sua

relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas (SOUZA, 2003). Ou seja, o conceito faz referência ao estado da proteção social, para que se possa chegar a uma avaliação fidedigna e realista do funcionamento dos múltiplos mecanismos de proteção social, amplos e específicos. É a ação intencional do Estado junto à sociedade, para não se incorrer no equívoco de que representa um mercado integrado e nacionalmente representativo dos principais universos econômicos, que constituem a economia nacional.

Mas, a especificidade e abrangência dos programas denominados de “políticas públicas” dentro de um sistema social, político e econômico até cultural, só podem ser devidamente entendidos, uma vez que visam minimizar os riscos e vulnerabilidades que eles enfrentam no seu dia-a-dia. Guiados pela perspectiva, do Manual do SEBRAE, entendemos que o conceito de *Políticas Públicas*, pode ser entendido nos seguintes moldes:

“(…) *Políticas Públicas* são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...). Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (SEBRAE, 2008, p. 5)

De acordo com Mead (*apud* SOUZA, 2003), essas políticas públicas constituem-se assim como um campo dentro do estudo da política que analisa o Governo à luz de grandes questões públicas. Para o autor Mead (*op.cit*), o foco chave dessas parcerias, é o de influenciar a reforma de políticas para apoiar a teoria da mudança e gerir os riscos em torno da gestão dos recursos. Encontrando-se na interface com o conceito de proteção social, dando especial atenção no nosso estudo à questão da marginalização e exclusão social que a política pública procura sanar. Em linhas gerais, conceito de política pública deve ser entendido enquanto o conjunto de ações sociais que visam:

- (i) Reduzir desigualdade social, promovendo oportunidades para famílias pobres;
- (ii) Consolidar política garantidora de direitos; e
- (iii) Buscar gestão integrada das políticas.

À luz das abordagens dos direitos humanos, vale destacar que o conceito vem recebendo um novo enfoque. Por via disso, Lynn (*apud* SOUZA, 2003), define políticas públicas como um “conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos sobre o seu povo”. Para o autor, trata-se de um conjunto de programas assistencialista e com vista a promoção do desenvolvimento e a redução da pobreza existente e manifesta nas diversas camadas mais vulneráveis da sociedade e garantindo a prestação de apoio socioeconômico direto ou indireto, às pessoas permanentemente incapacitadas para o trabalho visando garantir a dignidade humana. Resumidamente tem-se aqui uma abordagem estatista que adjetiva o termo política em função do Governo através de uma abordagem multicêntrica adjetiva em função do objetivo da política.

Mas a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (*apud* SOUZA, 2003), que entende *políticas públicas* como o conjunto de decisões e análises sobre política pública que implicam em responder às seguintes questões: *quem ganha o quê, por que e que diferença faz*. Para o autor, entende-se por políticas públicas o conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado que buscam através de medidas sociais e econômicas aliviar diretamente ou indiretamente a situação de pobreza e vulnerabilidade, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. Em outras palavras, a *política pública* é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Todavia, para Laswell (*op.cit*), elas podem também ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos distribuídos em dois tipos de atores: os estatais ou públicos – provenientes do Governo ou do Estado, aqueles que exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados a estas funções. Como realçado nas definições dos autores precedentes, o conceito de *políticas públicas* mostra o quanto as variadas ações são reconhecidas como importante para as estratégias de redução da pobreza. No caso de Moçambique o conjunto dessas ações, chamadas políticas públicas podemos destacar as seguintes:

Programa de Subsídio de Alimentos;

- Programa de Apoio Social Direto;
- Programa de Geração de Rendimentos,
- Programa de Benefício Social pelo Trabalho (até 2010);
- Assistência às Unidades Sociais (desde 2011).

Mas para os fins deste trabalho, a *políticas públicas* é entendida como o campo do conhecimento sistemático, metódico e científico que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em Ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações através de realizações sociais através das quais os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas na vida dos seus cidadãos. Entretanto, o conceito de *políticas públicas* corresponde ao conjunto de ações para satisfazer os direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

(iii) *Pobreza e/ou Vulnerabilidade*

Durante todo o trabalho de pesquisa a pergunta “*Como definir quem é pobre e que indicadores a usar para entender a pobreza?*”. Essa questão permaneceu latente, e as considerações sobre o tema foi se tornando mais complexo devido as várias denominações que se encontram em volta do conceito. Dos vários autores requisitados para situar o debate observamos que o conceito aparece em contraposição ao de bem-estar. E num enfoque mais geral, considera-se que o *bem-estar* deriva da capacidade de funcionar na sociedade. E se não existe isso, então a pobreza virá, pois, as pessoas não possuem capacidades relevantes para alcançarem um nível adequado de rendimento, de boa saúde e educação, de segurança, de autoconfiança e de liberdade de expressão, entre outros (SEN, 1999).

- **MAS E ENTÃO: Como pode ser definida a pobreza?**

De acordo com Salama e Destremau (1999, p. 23), numerosos estudos tratam dos mais pobres (*como algo contrário aos mais ricos*) a partir das desigualdades, sem que se tratem necessariamente de pobres e ricos. Para estes autores (...), esta ambiguidade não é neutra, porque recobre diferentes definições, absolutas e relativas, objetivas e subjetivas, da pobreza. De modo geral, a medida pode ser ou não monetária; pode se interessar exclusivamente pelos fluxos, pode levar em conta as necessidades básicas satisfeitas ou não incluir elementos de patrimônio; pode, enfim, ser objetiva (*Idem*, p.47).

Sem se pretender desviar do principal foco do estudo apresentamos o quadro conceptual da dupla dimensão da pobreza, considerado no contexto das instituições, ou regras de jogo, intimamente ligadas às liberdades negativas e positivas na sociedade moçambicana. Entretanto, a definição mais geral da pobreza é trazida pelo antigo Ministério do Plano e Finanças (MPF). Entretanto, a *pobreza* é entendida como,

“(...) a falta de defesa contra a adversidade (inclusive) a exposição a choques externos, a tensões e a riscos, e a falta de defesa interna de meios para competir sem sofrer graves prejuízos”. Este eixo envolve ações que buscam ampliar a escala de atendimento e o acesso aos direitos por parte dos seguintes grupos sociais: mulheres; crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; etc. Contempla ainda, diversas ações para garantir acesso desta população a necessidades básicas, como moradia e escolas acessíveis, além de transporte adaptado e ampliação do atendimento da demanda reprimida de órteses e próteses, na área da saúde o (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE - Ministério de Planificação e Finanças, 2000)³⁰.

Por sua vez, o autor, Asselin (2002) define *pobreza* como sendo uma forma de exclusão social, cujo resultado é a distribuição desigual dos bens essenciais para uma vida digna. Ademais, o autor considera ainda que há ainda a diferença entre a pobreza

³⁰ Já por *vulnerabilidade* entende-se como uma característica da geografia humana que consiste na exposição a riscos transitórios, tais como secas ou cheias, ou das circunstâncias pessoais (tais como doença crónica, viuvez ou outros fatores sócio demográficos), que, pela sua lógica, garantam qualidade de vida que os diversos grupos-alvo sejam dotados das necessárias capacidades (de competitividade no mercado que e sua sobrevivência).

material e extra-material, que envolve oportunidades, educação, qualificação profissional e perspectiva de mudança. Acrescenta ainda como elementos chaves para definir o conceito, dentro da perspectiva da falta de bens essenciais que correspondem à capacidade de indivíduos, famílias e comunidades de suprir necessidades básicas enquadrando nas seguintes dimensões:

- Renda
- Educação
- Saúde
- Alimentação / nutrição
- Acesso à água potável / saneamento
- Trabalho / emprego
- Habitação e ambiente onde vive
- Acesso a ativos (crédito)
- Acesso a mercados
- Participação na comunidade / bem-estar social.

No entanto, é nosso entendimento que o conceito de Asselin (*op.cit*) nos impõe dificuldades de diversos tipos para compreendê-lo. *Em primeiro lugar, deve-se responder a questão básica: o que é ser pobre para a política e para a cultura? Neste sentido, não existe uma única linha de definição de pobreza, é um termo com significado dinâmico.* Entretanto, observa-se que obter consenso sobre uma definição abrangente de “pobreza e vulnerabilidade” é um dos principais desafios. Como se afirmou anteriormente, a satisfação de necessidades básicas ligadas a setores da educação, saúde, agricultura, etc., que complementariam o programa possuem uma abordagem de integração do conceito de vulnerabilidade ou pobreza.

Ao se analisarmos as afirmações anteriores se pode inferir que os critérios fixados para entender o conceito de pobreza se apresenta em perspectiva *holística* por considerar que ela pode estar sujeita a variações culturais, social, histórico, regionais e padrões de consumo, visando onde os cidadãos não conseguem se fazer face a rupturas e riscos inesperados, incluindo em situações mais ou menos previsíveis e inevitáveis. Tendo em conta a observação anterior se pode admitir que pelo fato das

peessoas se encontrasse destituídas de ativos e outros recursos para fazerem face à indigência e vulnerabilidade crônicas e não terem estratégias essenciais para o aumento de renda e redução da pobreza, então elas se encontram em situação de pobreza ou mesmo são pobres. Assim, para aludir à noção de que as pessoas conseguiram melhorar a sua situação socioeconômica passamos a definir o que é ser pobre.

- ***O QUE SIGNIFICA SER POBRE?***

✓ *A perspectiva de privação relativa tendo em conta certos bens de consumo*
Segundo Brito (2010), o Banco Mundial (BM) apresenta a seguinte definição: “são pobres, todos aqueles que não são capazes de assegurar para si e para os seus dependentes um conjunto de condições básicas para a sua subsistência”. Escolhe-se um consumo standard que seja representativo da prática comum da sociedade e quanto maior for o desvio em relação a esse padrão, maior é o nível de privação. Segundo o autor, para além da presença exclusiva da concepção da pobre, tendo em conta a estabilidade dos rendimentos que é própria dos programas inspirados pela definição do Banco Mundial. A implicação desta constatação em termos de políticas é que as políticas “antipobreza” não têm uma característica dual; isto é, se por um lado promovem o desenvolvimento, ao mesmo tempo não toma em conta a diversificação do rendimento.

De análise da definição do Banco Mundial, o autor entende que existem outros elementos como (i) otimização do uso de recursos; (ii) eficiência no uso da terra; (iii) aumento de oportunidades de emprego; (vi) especialização em cultivos de maior retorno econômico; e, (v) sustentabilidade ambiental, que podem ser usados para entender o conceito de pobre. Outro dado é que este conceito em muitos das situações é associado ao conceito de vulnerabilidade (BRITO 2010). Portanto, com base na colocação de Brito (*op.cit*), podemos afirmar que, se aceitarmos o conceito de pobre evoluiu ao longo do tempo, aumentando sua complexidade na medida em que novos parâmetros eram incorporados à sua definição, pode-se observar que ele integra várias perspectivas que passamos a apresentar a seguir.

✓ *A perspectiva da satisfação das necessidades básicas*

Segundo Sen (1999, p.46), a perspectiva das necessidades básicas salienta que ser pobre implica a incapacidade de os indivíduos satisfazerem minimamente um conjunto de necessidades básicas. Para o autor, uma primeira questão que surge com as necessidades básicas é se devem ser especificadas em termos de mercadorias ou em termos de características. Outra questão a ter em conta é a distinção entre *privação absoluta e privação relativa*. Em termos absolutos poder-se-ia definir um conjunto de elementos mínimos sem os quais os indivíduos não teriam uma vida decente e estariam, portanto, numa condição de pobreza pelas condições (*objetivas*) de privação. Surge desde já uma ambiguidade, sobre quais as necessidades básicas objetivas, pois são muitas vezes especificadas em termos de um vector híbrido (características, mais mercadorias): quantidade de calorias, alojamento, escolas, camas de hospital³¹.

Por outro lado, a *privação relativa* é mais subjetiva, mas que merece uma atenção tão objetiva quanto à privação absoluta: posto de outra forma, a escolha das condições de privação não pode ser independente da percepção da privação³². Neste caso, do mesmo modo como acontece com o conceito de pobreza, o conceito de *pobre* é então definido em função dos rendimentos mínimos necessários para adquirir esse cesto de bens associado às necessidades básicas. Conforme afirma Sen (*op.cit*), depois de ter sido fixado um conjunto de necessidades mínimas e um limiar de pobreza, a quantificação de ser pobre precisa de uma análise em termos de privação relativa. Primeiro porque nem todos os indivíduos têm as mesmas necessidades e por isso a linha de pobreza pode não ser adequada para todos os casos.

³¹ Esse não constituiu a linha de orientação da nossa pesquisa, mais detalhes sobre este assunto existe uma literatura bastante vasta. Lembram-se aqui apenas um desses trabalhos é do autor: STEWART, F.; STREETEN, P. "NEW STRATEGIES FOR DEVELOPMENT: *Poverty, Income Distribution and Growth*". Oxford Economic Papers. N°28. ; Singh, Ajit. 1978.

³² Vale destacar que para o autor, o indivíduo é chamado de pobre quando se encontra nas seguintes situações: (i) *Possui um nível baixo de renda ou consumo*; (ii) *Tem um baixo subdesenvolvimento humano – qualificação profissional baixa*; (iii) *Sofrem com a exclusão social*; (iv) *Convivem com a falta de recursos- materiais, financeiros, etc; por fim, (vi) Convivem com necessidades básicas não satisfeitas – escola, saúde, lazer e entretenimento, dentre outras*. (Cef. SEN, Amartya. POBREZA E FOMES – *Um ensaio sobre direitos e privações*. Terramar. Lisboa. 1999. p. 46).

Este princípio não é contrário a definição de pobreza como a incapacidade de alguém “atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporária ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas”. Segundo fator está o fato do conceito *ser pobre* não ser entendido da mesma forma entre indivíduos até de uma mesma sociedade, sendo por vezes necessário associado apenas à falta dos mínimos absolutos necessários para sobreviver. Todavia, apreciar o significado de tais contributos assistencialistas não justifica circunscrever-se a proteção social a isso, uma vez que ao mesmo tempo, há processos de marginalização e exclusão social baseados na importância crescente do dinheiro nas relações sociais. Para isso, passamos a apresentar outra perspectiva que ajuda a entender o conceito³³.

✓ *A escolha de uma linha para entender o pobre e a pobreza*

Não sendo possível definir com precisão o nível de pobreza é, no entanto, importante poder estabelecer comparações no tempo, entre grupos de população e tipos de políticas a maior parte dos estudos sobre pobreza e pobre, tal como vimos anteriormente, dão ênfase essencialmente a uma só dimensão, a privação de rendimentos. Deste modo, não analisam a importância de outros fatores como, por exemplo, o aumento da oferta de alimentos para o consumo doméstico; a liberação de mão-de-obra para a indústria; aumento do mercado de produtos para o consumo; aumento da oferta de poupanças domésticas; e, o ganho de divisas por outras fontes de rendimento. Por outro lado, a determinação da renda teria mais significado se fosse completada pela informação de consumo. A comparação da renda com o consumo e as despesas fornece uma medida adequada do bem-estar familiar.

E essas abordagens, em tese, esses indicadores servem também para a aferição das condições de vida que caracterizam a pobreza em um contexto mais

³³ Entre os indicadores a tomar em conta sustentamos os seguintes: o acesso à educação (tanto a nível primário como secundário), assim como o acesso melhorado aos serviços de saúde, particularmente nas áreas rurais, aumentos na posse de bens duráveis pelas famílias e melhorias na qualidade de habitação, atestam as tendências positivas importantes do desenvolvimento ao longo prazo. A definição de pobre neste contexto pode ser definida e entendida em função do rendimento até em função de vários bens de consumo. (Mas detalhes sobre o assunto vide: SEN. Amartya. DEVELOPMENT AS FREEDOM, Oxford, Oxford University Press. 1999. p.48-49).

pluridimensional. Sendo assim, entendemos que seja importante para compreender outras dimensões da pobreza e melhor orientar as políticas públicas. Por exemplo, na pesquisa se constatou que o fato de alguém não ter casa ou terra própria ou família para ajudar era sinônimo de pobreza. É importante analisar-se as ligações entre consumo e produção no contexto da diversificação produtiva, o que requer a identificação de forças que podem alterar os portfólios de produção e de consumo. Entretanto, conforme assinalam os autores Salama e Destremau (*op.cit*)³⁴, existem limites de uma abordagem relativo ao fluxo do ser pobre com o conceito de pobreza.

Como foi dito anteriormente, a abordagem deve ser estendida as *necessidades básicas, satisfeitas ou não, e aos aspectos não monetários da mesma*. O que se evidencia, nesse caso, é o fato de ser um conceito aglutinador de distintos significados. Apesar disso, a decisão de não ter sido feita essa análise, neste estudo, está relacionada com o fato de que a pesquisa apenas se concentrou na renda. A presente pesquisa não logrou trazer evidências sobre essa pergunta, mas é importante realçar que, estas dimensões da *pobreza e ser pobre*, podem ser descritas da seguinte forma:

- Falta de defesas internas: pode referir-se a fatores demográficos ou ao ciclo de vida, tais como infância, doença crônica, idade avançada, ou fatores sociais, tais como os estados de viuvez ou de orfandade. Por outras palavras, estes aspectos referem-se a falta de capital humano e social de uma pessoa;
- Exposição a choques externos e a riscos: tanto pode dizer respeito a acontecimentos repentinos, tais como desastres naturais e conflitos violentos,

³⁴ Para os autores, os pobres possuem patrimônio, ainda que frágil: moram em casas simples, das quais às vezes, são proprietários porque construíram de maneira ilegal, invadindo terrenos vazios, com ajuda de programas populares de crédito, podem possuir ferramentas de trabalho, um pequeno capital, etc. Embora a renda seja uma medida de interesse para o estudo das estratégias de sobrevivência, devido à sua facilidade de interpretação, no nosso estudo como forma de situarmos a nossa compreensão, tomamos *pobreza* ou *ser pobre* quando o indivíduo não consegue satisfazer três dimensões básicas de sobrevivência: *a longevidade, o conhecimento e um padrão de vida adequado*.

como processos em longo prazo onde se incluem alterações climáticas, tendências de mercado, desvalorização de moeda;

→ Exclusão social pode ser definida como exclusão de pessoas da sociedade, da economia e da participação política. Aqui, as pessoas são excluídas no acesso aos recursos, de participar e tomar decisões e/ou de apoio social (em função do sexo, identidade étnica ou estigma, tal como o relacionado com o HIV/ Sida, por exemplo).

2.6.

Breve Apresentação da Pesquisa a ser Desenvolvida

2.6.1.

DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO: Perfil sócio demográfico do distrito de Cahora-Bassa

O distrito de Cahora Bassa se localiza na província de Tete (região centro de Moçambique) faz fronteira com e faz fronteira com o distrito de Changara (ver o Mapa 2) e tem uma posição importante na história e na economia política contemporânea de Moçambique. O distrito de Cahora-Bassa com sede no Posto Administrativo de Chitima possui uma área de 10.598 km², sendo que possui 5 principais vias hidrográficas de Moçambique que constituem um grande potencial para o desenvolvimento da região, incluindo o importante rio Zambeze que abriga o complexo da Hidroelétrica de Cahora-Bassa³⁵.

Os grupos etno-linguísticos dominantes localmente é o *CiNyungue*, língua falada na região de Tete. Porém, o distrito convive com outras línguas como os *Ndau e Sena, Shona*, dentre outras. A religião é predominantemente católica embora haja muçulmanos. Os indicadores socioeconômicos em Tete são positivos quando

³⁵ A denominação local do distrito é "Kahoura-Bassa" (grafia original da barragem na língua CiNyungue, falada na região de Tete, significa "Acaba o trabalho"). De salientar que relatos locais salientam que o nome ainda se alia a sua albufeira considerada a quarta maior de África (depois de Assuão, Volta e Kariba), com uma extensão máxima de 250 km em comprimento e 38 km de afastamento entre margens, ocupando cerca de 2700 km² e tendo uma profundidade média de 26 metros.

comparada com as médias provincial e distrital (INE, 2010). O distrito tem uma alta proporção de homens e mulheres economicamente ativos, um nível de educação relativamente baixo quando comparado com o resto da província de Tete. A seguir apresentamos o mapa da província de Tete e a respetiva localização e distribuição limítrofe do distrito de Cahora Bassa.

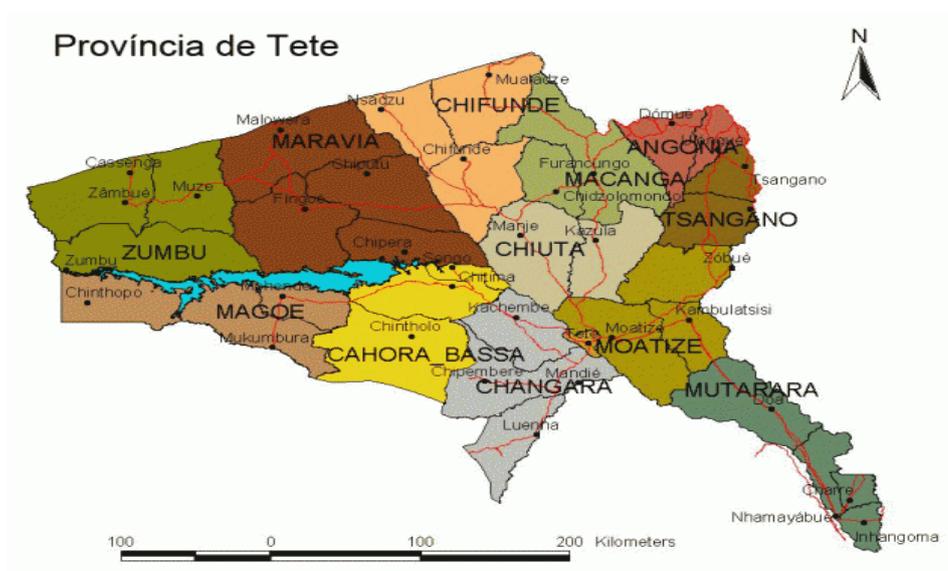


Figura 2
Província de Tete e a Localização do Distrito de Cahora Bassa – (Fonte – EIA).

Quadro 2

Superfície em Km² e Localização Geográfica do Distrito de Cahora Bassa

Categorias	Distrito (Km ²)	Província de Tete (Km ²)	Dist/Prov %
Superfície	8,841	98,417	9.0
Localização Geográfica do Distrito e Fronteiras			
Limites	Norte	Maravia	
	Sul	República do Zimbábue	
	Este	Changara, Chiuta	
	Oeste	Magoé	

Fonte: INE – III Recenseamento Geral da População e Habitação 2007

2.6.2.

População e características da área de Estudo

O distrito de Cahora Bassa tem uma população de aproximadamente 19.709 agregados familiares. A População do Distrito por Homens e Mulheres em 2012 era de 109,121 habitantes. A população maior de 65 anos é estimada em cerca de 2.449 pessoas, o que representa 2.8% da população. Tendo por língua materna dominante o Cinyunguè, só 30% das mulheres têm conhecimento da língua portuguesa. A taxa de analfabetismo na população feminina é de 74%, sendo de 53% no caso dos homens. Das mulheres do distrito com mais de 5 anos, 67% nunca frequentaram a escola e somente 10% concluíram o ensino primário. A maior taxa de escolarização feminina ocorre no grupo etário dos 10 a 14 anos, em que 48% das raparigas frequentam a escola (INE, 2012) ³⁶.

Da população ativa residente no distrito, cerca de 83% são trabalhadores que se encontram dentro de um sistema de economia de produção familiares ou por conta própria, na maioria, mulheres. A percentagem de assalariado os é somente de 17% da população ativa, sendo de forma inversa, dominada por homens (as mulheres representam apenas 9% do total de assalariados). Entretanto, atualmente o apoio do Estado em termos de crédito tem sido levado a cabo dentro de uma política de Estado denominada “Fundo de Iniciativas de Desenvolvimento Local”, onde o governo entrega cerca de sete milhões de Meticais a cada distrito para apoiar o desenvolvimento de pequenos projetos, como construção de pequenas represas, desenvolvimento de mercados, agricultura, etc.

Ainda de acordo com dados do INE (*Ibdem*), a distribuição da população ativa segundo o ramo de atividade reflete a dominância do sector agrário, que ocupa 7% da mão-de-obra do distrito. Dados do Ministério da Administração Estatal (MAE), mostram que os sectores secundário e terciário ocupam, respectivamente, 8% e 15% dos trabalhadores, sendo dominados pela atividade de comércio formal e informal,

³⁶ FONTE: INE. ESTATÍSTICAS DO DISTRITO DE CAHORA BASSA, Maputo, Março de 2012.

que ocupa cerca de 12% do total de trabalhadores e 5% das mulheres ativas do distrito. Devido às condições agroecológicas da área, o padrão de reassentamento é disperso, com uma baixa densidade populacional com a maioria, a depender da agricultura para sobrevivência. Entretanto, o clima é semiárido e não favorável a prática da agricultura intensiva (GdM, 2005)³⁷.

Do estudo de campo, os dados mostram que existe um grande número de famílias chefiadas por mulheres devido a emigração laboral para o Zimbábue. O acesso a cidade (sede distrital) é bom, com estradas em pavê que se encontram em condições razoáveis, e existência de transportes públicos (*mini-buses*; os chamados chapa cem). Entretanto, as condições das infraestruturas no distrito são pobres, com muitas áreas inacessíveis por carro e eventualmente inexistência de serviços de transportes públicos. O Distrito está dividido em três postos administrativos (Chitholo, Chitima e Songo), compostos pelas seguintes localidades:

✓ Posto Administrativo de Chitholo:

- Chitholo
- Mulinje

✓ Posto Administrativo de Chitima:

- Chibagadigo
- Chicoa-Nova
- Nhabando
- Nhacapirere

✓ Posto Administrativo de Songo:

- Vila de Songo
- Dzunsa
- Songo

Predominam igualmente metais preciosos, *os granitos e gnaisses de tendência porfiroide e porfiroblástica* constituídos, fundamentalmente por feldspato e quartzo.

³⁷ Durante as entrevistas com os informantes chaves se ter identificado a criação de gado como uma opção de meios de vida, isto não foi mencionado nas discussões dos grupos focais quando discutido a definição das características dos agregados familiares pobres, médios e ricos

Não se pode deixar de mencionar que distrito em geral, assim como alguns partidos políticos, tem organizações, movimentos sociais e meios acadêmicos que com certo ceticismo em relação aos recursos naturais e qual e à introdução de direitos sociais nos programas de transferência de renda, entendem que esta interferência do Estado, ao invés de solucionar, acaba por contribuir para o aumento dos problemas sociais, pelo fato de que a proteção estatal acabaria por favorecer a acomodação e a consequente falta de vontade para encontrar um trabalho, criando assim um contingente de dependentes do Estado.

Por outro lado, dado se tratar de um distrito rural faz-se necessário a implantação de políticas públicas estruturais que tenham por base a efetivação de um amplo leque de direitos, como acesso a terra, educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, etc. Abaixo, apresentamos um quadro resumo das "ESTATÍSTICAS DO DISTRITO" que contém informação relevante, selecionada de uma vasta lista de indicadores definidos como prioritários para a gestão socioeconômica ao nível do distrito, onde apresentamos o número total da População do distrito por Grupos Etários Relevantes e % em Relação ao Total da Província (Tabela 4).

Tabela 4

População do distrito por Grupos Etários Relevantes do Distrito de Cahora Bassa em % em Relação ao Total da Província – 2007

Grupos Etários e Sexo	Distrito		Província	% do Distrito em relação à Província
	Número	%	Número	
Total	109,121	100	2,228,527	4,9
População Feminina	55.240	50,6	1.139.871	4,8
População Masculina	53,882	49,4	868.282	4,9
Grupos Especiais	86.641	100	1.783.967	4,9
População total entre 0-4 anos	19.115	17,5	427.569	4,5
População total entre 5-14 anos	31.181	28,6	427.569	4,8
População total entre 15–64 anos	55.934	51,3	650.773	5,1
População total maior de 65 anos	2.891	2,6	61,243	4,7
Indicadores da composição da população por área de residência		Total distribuição da população do Dist/Prov em %		
Crianças entre 6 e 13 anos sem estudar		3,5		
População (15 anos e mais) que não sabem ler/escrever (taxa de analfabetismo)		56,3		
Pessoa Economicamente Ativa		59,4		
Pessoas Não Economicamente Ativas		39,2		
Razão de dependência		114,6		
Fonte: GOVERNO DE MOÇAMBIQUE - Ministério da Administração Estatal (MAE) – PERFIL DA CIDADE DE CAHORA BASSA – PROVINCIA DE TETE, Edição, 2005 (2005); INE (2012), <i>Projeções, Anuais, da População Total das Províncias e Distritos 2007-2040</i>				

2.6.3.

Breves considerações sobre a Metodologia da Pesquisa

É por intermédio da pesquisa que novos conhecimentos são adquiridos e contribuições são apresentadas sobre o tema em discussão. Conforme nos apresenta Gil ao definir o que é método de pesquisa dentro de um caráter pragmático, o autor

afirma que ele é um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 1999, p. 42). Em outras palavras, se constitui método de pesquisa o “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, cujo objetivo fundamental (...) é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos, com vista a fazermos uma aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados

Entretanto, com base na colocação acima, a pesquisa aqui desenvolvida partiu das considerações expostas anteriormente e tendo suporte o referencial bibliográfico que tomou como princípio as ideias do autor Koche sobre a pesquisa bibliográfica quando afirma que esta tem como objetivo: “*conhecer e analisar as principais contribuições teóricas já existentes sobre um determinado tema ou problema, tornando-se um instrumento indispensável para qualquer tipo de problema*” (KOCHE, 1997, p.122). Vale destacar, que com base nesses princípios buscou-se aqui apresentar os passos que acompanharam o estudo desde a escolha do tema, o planejamento da investigação, o desenvolvimento metodológico, a coleta e a tabulação de dados, a análise dos resultados, a elaboração das conclusões e até a divulgação de resultados.

Do ponto de vista da forma de abordagem, a pesquisa é predominantemente qualitativa. Para a análise qualitativa dos dados é utilizada a técnica da análise de conteúdo das informações. A pesquisa também apresenta caráter quantitativo, pois utiliza métodos estatísticos para a sumarização e apresentação dos dados e análises. Após apresentar o tipo de pesquisa, devemos salientar que usamos como técnicas de pesquisa de campo, os questionários e entrevistas (Vide anexo 1 e 2). Os autores Silva e Menezes, consideram que no uso dessas técnicas,

“há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa” (SILVA E MENEZES, 2001, p. 20).

Por outro lado, o autor Richardson (2008) ainda acrescenta que, o aspecto qualitativo de uma investigação pode estar presente até mesmo nas informações colhidas por

estudos essencialmente quantitativos, não obstante perderem seu caráter qualitativo quando são transformadas em dados quantificáveis, na tentativa de assegurar a exatidão no plano dos resultados. Dessa maneira, é possível extrair dos autores em questão que depende de o pesquisador escolher a melhor maneira para coletar os dados que serão analisados, bem como definir fórmulas e relações estatísticas mais apropriadas que visem atingir o objetivo pré-estabelecido pelo nosso estudo.

2.6.3.1.

A Equipe de Pesquisa

A equipe de pesquisa era composta pelo pesquisador (coordenador) e três pesquisadores (uma mulheres e dois homens), todos com experiência de realização de trabalho de campo. Todos os pesquisadores eram fluentes em Português. Com exceção de um que também entendia *CiNyungue* (a língua local na área de estudo). Deve-se considerar na análise do estudo, que devido a restrições financeiras do pesquisador em se deslocar ao campo (o distrito de Cahora Bassa - Moçambique), usando métodos bibliográficos (a pesquisa foi elaborada a partir de material já publicado – livros, artigos científicos e publicações da Internet) e documentais (legislação) sendo que a coleta de dados foi feita sem a presença do pesquisador e coordenada por via *Skype e Viber (redes sociais baseadas no uso da internet e chamadas de vídeo)*.

2.6.3.2.

Considerações Éticas aliadas ao trabalho de Campo

O INAS forneceu a equipe de pesquisa credenciais e uma carta de apresentação para as delegações do INAS. O INAS foi envolvido na identificação das áreas de estudo e concordou com a proposta de se concentrar sobre os beneficiários. Em cada uma das áreas de estudo, a pesquisa foi facilitada pelas delegações do INAS. As delegações não interferiram com o trabalho de campo e não estavam presentes durante as entrevistas. Em todas as entrevistas a assinatura do termo de consentimento foi solicitado a cada participante na entrevista (Anexo 7). Os pesquisadores deixaram claro que as informações fornecidas eram confidenciais e os

nomes não seriam usados no relatório. Entrevistados/participantes foram informados de que poderiam deixar o exercício em qualquer ponto ou pedido que as entrevistas fossem encerradas. A pesquisa foi realizada com adultos que tinham dado o seu consentimento; nenhum filho foi entrevistado.

2.6.3.3.

A seleção dos Entrevistados e da Área de Estudo

Os entrevistados foram escolhidos de uma série de organizações, bem como os Beneficiários, nas áreas de Estudo. Para isso, a equipe de pesquisa entrevistou funcionários do INAS do nível nacional e distrital, o chefe do Departamento de Assistência Social, INAS Central. Para atingir os objetivos propostos trabalhou-se com o método *quali -quantitativo* a fim de se explorar o universo de 8.332 cadastros de pessoas beneficiadas com o PSA. A tabela abaixo se apresenta o número de beneficiários por categoria e grupo alvo.

Tabela-5	
Total de Beneficiários atendidos pelo Programa do Subsídio de Alimentos na Província de Tete por grupos alvo (2014-2015)	
Grupos alvo cobertos pelo PSA em Tete	Total de Pessoas Assistidas (M+H)
Idosos	80
Portadores de Deficiência	1.963
Doentes Crónicos	918
Mulheres Chefe Agregado Familiar	371
Crianças	5.000
TOTAL	8.332

Fonte: Entrevista com a Representante (Gestor – 1) INAS, Tete

Do universo acima destacado (8.332 beneficiários em Tete), e 372 famílias em Cahora Bassa selecionou-se uma amostra intencional constituída por 25 beneficiários cadastrados no programa e depois realizamos entrevistas com 5 gestores (totalizando uma amostra de 30 entrevistas). O estudo utilizou uma série de métodos padronizados de recolha de dados, juntamente com algumas ferramentas inovadoras (ver anexo 2) adaptadas aos objetivos e contexto da pesquisa. Estas incluíram o seguinte:

- a) *Entrevistas profundas com informantes-chave*: Usando roteiros de entrevistas semiestruturados, foram realizadas entrevistas, sobre o PSA com os beneficiários do programa e gestores, líderes comunitários, representantes governamentais, e acadêmicos. Com informantes-chave procuraram obter diversas perspectivas sobre a implementação do programa a nível nacional, distrital e comunitário. Efeitos do programa a nível individual do agregado familiar e da comunidade também foram explorados;
- b) *O Estudo de Caso*: Guiados pelas entrevistas aprofundadas e as entrevistas com informantes-chave, estudos de caso foram elaborados com os beneficiários de programas identificados por suas características particulares - masculino/feminino, vulnerabilidade, idade particular - e para explorar a dinâmica do agregado familiar. Usando um tema-chave e guião de questões, os membros da equipe de pesquisa visitaram os indivíduos em suas casas em várias ocasiões, em diferentes momentos do dia e em diferentes períodos de tempo, realização de debates e conclusões, triangulação com diferentes membros da família/lar, colegas e amigos.
- c) *Histórias de vida*: Usando a abordagem de história de vida em alguns estudos de caso ou entrevistas aprofundadas, em que um indivíduo relaciona a sua história de vida, seja com foco em um tema específico ou período ou levando sua vida como um todo, este método forneceu informações detalhadas sobre as mudanças e de como o programa de transferência monetária pode ter afetado a mudança, especialmente em relação às questões de vulnerabilidade, empoderamento e, mais amplamente, caminhos para sair da pobreza. A partir de histórias de vida, aprendemos sobre quais os desafios e como os beneficiários fazem face as vulnerabilidades, suas estratégias de sobrevivência, como a transferência monetária tem influenciado as suas vidas, e seus planos para o futuro a curto e longo prazo (ver Anexo 1 para entrevistas sobre histórias de vida).

A análise das falas dos entrevistados será apresentada conforme será tratado mais adiante nesta pesquisa. Deve-se referir, que uma série de processos determinou a

seleção do local. Primeiro, dados os recursos globais, decidiu-se realizar o estudo em dois locais do programa em cada do distrito. E dada a natureza do programa e seu foco, duas localidades rurais foram selecionadas. Os dois critérios mais importantes utilizados para se chegar a uma lista de áreas a incluir foram: (1) pobreza (níveis elevados) de profundidade e (2) a longevidade do programa (as áreas tinham de ter estado no programa o maior tempo possível, de modo a explorar as alterações ao longo do tempo). (Outros critérios de seleção incluíram tamanho da população e a cobertura do programa e o acesso aos entrevistados).

2.6.3.4.

Desafios e Limitações da Pesquisa

Os principais desafios e limitações enfrentadas paa o desenvolvimento deste estudo foram:

- a) *Sobre a identificação do grupo alvo:* Houve desafios em termos de compreensão das pessoas sobre as questões e paciência com o processo. A maioria dos beneficiários entrevistados eram cidadãos idosos e/ou pessoas portadoras de deficiência. Uma considerável habilidade foi exigida dos pesquisadores para manter o interesse das pessoas e o engajamento no processo. Era prática comum ter que explicar uma mesma ideia duas ou três vezes antes de existirem respostas coerentes. Com a perseverança dos pesquisadores, informação de boa qualidade foi obtida;
- b) *Fadiga emocional:* Por vezes os pesquisadores encontraram durante as entrevistas, histórias de vida emocionalmente difíceis. Às vezes, algumas perguntas não eram feitas como pareciam particularmente invasivas (por exemplo, pedir a uma mulher idosa, que vive em extrema pobreza, que claramente não recebia ajuda ou apoio, para falar sobre as suas estruturas de apoio). Este aspecto difícil deve ser levado em consideração ao se projetar estes estudos para garantir que as equipes de pesquisa possam compartilhar suas experiências no final do dia de uma forma construtiva;
- c) *Comprimento e natureza repetitiva dos roteiros de entrevista:* O estudo exigiu um número considerável de controlos cruzados, a fim de traçar um quadro

matizado e completo das entrevistas com os diversos interessados. A fim de conseguir isso, a lista de tópicos para cobrir foi extensa, o que fez com que o uso de ferramentas longa na entrevista se tornasse cansativas. Mas os pesquisadores adaptaram algumas estratégias para garantir que os entrevistados tomassem a pesquisa em forma de "conversas", em vez de uma série de perguntas pré-formuladas;

- d) *Harmonização de ferramentas de pesquisa e resultados:* A equipa de investigação tentou manter um equilíbrio entre cumprir as exigências da metodologia e ouvir o ritmo da investigação liderada pelos inquiridos. Isso nem sempre foi um processo fácil, dadas às ferramentas abrangentes e detalhadas que foram fornecidas para enquadrar o estudo, e o calendário apertado disponibilizado;
- e) *Entrevistas gravadas não foram possíveis:* Por causa de vários fatores como acesso a meios eletrônicos; também relutância das pessoas em serem gravada não foi possível gravar as entrevistas tendo recorrido ao preenchimento dos roteiros a mão e caneta;
- f) *Comunicação aberta:* no geral, os pesquisadores foram aceites nas casas das pessoas e estas compartilhavam suas histórias livremente e abertamente. As pessoas estavam dispostas a discutir aspectos difíceis da sua situação, passado e presente. Em vários casos, houve uma tentativa de interferência dos líderes comunitários da região, que muitas vezes estavam presentes durante as entrevistas, alterando assim a dinâmica e influenciando o que era dito. Quando isso aconteceu, o entrevistador comprometia-se a encerrar a entrevista e voltar mais tarde ou triangular a informação de outra fonte.

CAPITULO III

3.

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E MARCO LEGAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE SUBSIDIO DE ALIMENTOS EM MOÇAMBIQUE

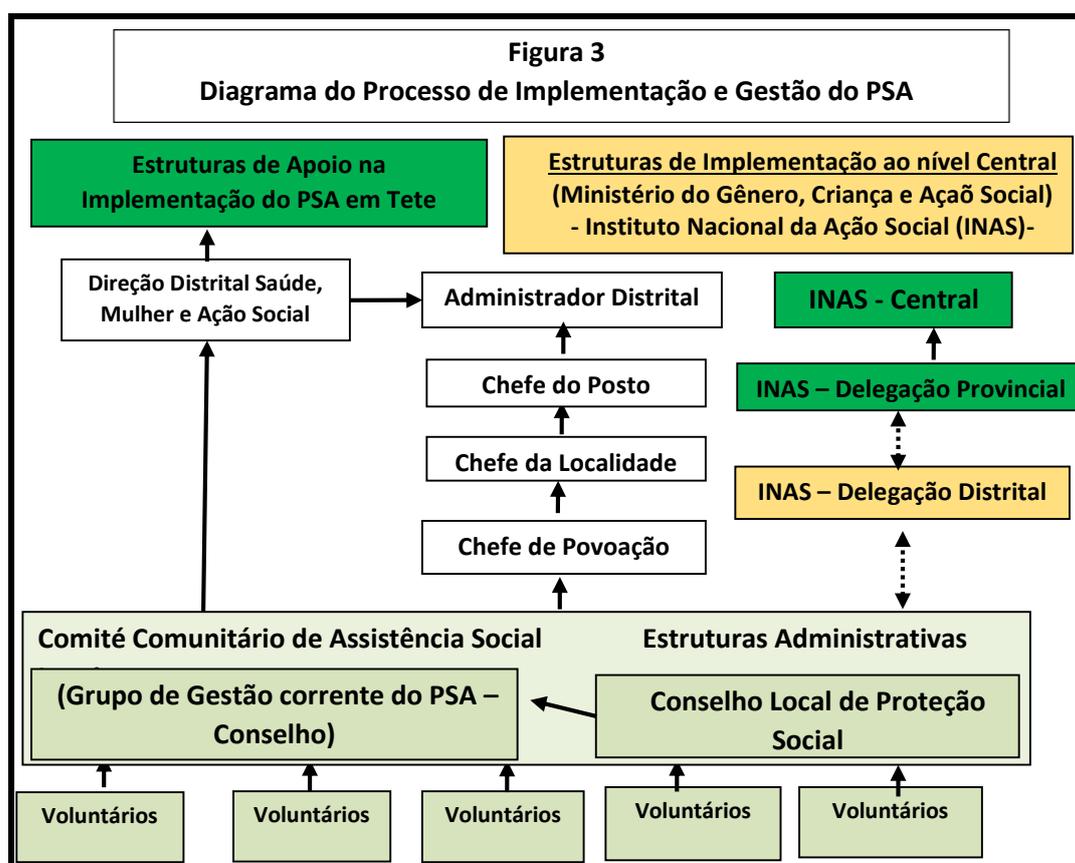
Nesta seção são apresentadas algumas questões ligadas ao marco legal e da sua institucionalidade, decorrente do estudo deste, de modo a conferir-lhe todos os atributos de uma política pública. O foco das nossas discussões aqui serão os contornos do plano político-institucional, pelos quais o PSA procurou seguir, para a concretização dos seus objetivos. Visando a contribuir com reflexão sobre a continuidade e expansão desta política, são apresentados dados sobre o PSA por questões já referidas. Contudo há poucas informações sobre o quanto cada ator envolvido tem a sua participação. Assim, como as redes continuam em expansão, o modelo de análise aqui dotado se baseou em contribuições elaboradas por autores que tratam de refletir sobre o tema.

3.1.

Instituições de Apoio Operacional e Logísticos do PSA

Existe um número considerável de instituições que dão apoio na logística, panificação e gestão do PSA. Essas organizações variam de acordo com as áreas de interesses, necessidades e demandas do Programa. Assim, sendo, nos últimos anos, a composição de grupos orientadores, mudou a fim de melhor responder a esses interesses do governo, sendo que o PSA passou a apresentar arranjos institucionais mistos (público e privado) cujo objetivo é promover o atendimento aos diferentes públicos. Entretanto, o PSA para além de ser acompanhado não somente da qualificação do gestor local, como também da participação de entidades de outras esferas governamentais e da sociedade, conta ainda com um conjunto de instituições e organizações que apoiam ação coletiva e organizada no terreno que ajudam no plano de gestão e implementação do PSA.

Esta opção metodológica da Administração Social demanda, concomitantemente, pela falta de estruturas suficientes para oferecê-la gerenciais do programa. Porém, a centralidade do programa ainda é do governo através do MMAS e do INAS. Assim sendo, em uma iniciativa inédita, reuniram-se as instituições com funções de controle interno e externo, com o objetivo de somar esforços para que o direito à participação no Programa (PROSPECTUS, 2012). A seguir, expõem-se algumas dessas organizações e instituições que participam no processo de gestão do PSA (Figura 3).



Fonte: PROSPECTUS, 2012. (Adaptação do autor)

Vale salientar que apesar de participarem vários setores na gestão, monitoria e planeamento do Programa, cada uma destas esferas tem sua própria lógica e influencia no modo distinto de agir dentro do Programa. Destacam-se, neste sentido, as relações estabelecidas com os atores do Estado, da sociedade civil em diferentes escalas (local, municipal, provincial, regional, nacional). Assim, o PSA conta com o envolvimento de várias instituições que têm ecoado no seu fortalecimento. Porém, o seu funcionamento é bastante centralizado no núcleo do governo. Outro ponto

importante a destacar é a inexistência de um sistema de gestão que vá para além do financeiro que se revela na ausência de informações organizadas e coerentes sobre o PSA entre os diferentes órgãos de gestão.

Embora se possa argumentar que estes processos ajudam na construção social do PSA, deve se referir que, no entanto, existe um quadro legal e institucional específico que acompanha e regulamenta o papel de cada instituição no provimento da Proteção Social em Moçambique capaz de satisfazer os reais objetivos de combate a pobreza no país. No caso do PSA em Cahora Bassa pode ser elucidativo nesse sentido, se olharmos que a execução ao nível local incitou a organização de um grupo gestor envolvendo três instituições (públicas e privadas). Essas organizações foram organizadas em dois grupos temáticos (Organização dos Beneficiários e Apoio Logístico) visando atenderas necessidades de planeamento, gestão e logística do programa.

A rede local, por sua vez, se encontra articulada regionalmente (Comitê de Gestão Regional gerido pelo INAS), e ainda que diferentes níveis de interação, nacionalmente com estruturas do PSA (*Ministério do Género e Ação Social, Ministério da Saúde e Ministério da Educação*), onde estão também presentes os atores das esferas acima mencionadas. Portanto, busca-se juntar sinergias entre organizações e administrações locais de modo a se alargar a capacidade de encontrar os mecanismos de coordenação mais adaptados e mais eficientes com a realidade local, foi um indicador que foi considerado como elemento chave do sucesso do programa desde o início da implementação da Estratégia (INAS, 2004).

3.2.

O Contexto Legal de Implementação do PSA em Moçambique

A Constituição da República de Moçambique (artigos 35, 88, 89, 91 e 95), na sua definição dos Direitos dos cidadãos, tem implícita a necessidade de estabelecimento de um sistema de proteção social ao definir que todos os cidadãos têm direito à educação, à saúde e à habitação sem qualquer tipo de discriminação, assim como à

proteção na incapacidade e na velhice. Dando seguimento à Constituição a Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro, define as bases e organização do sistema de proteção social em Moçambique. Soma-se a isso o fato de que, ao longo de todo esse período, tanto o desenho do programa quanto as suas estratégias de implementação sofreram diferentes alterações. Assim, os dispositivos legais que assentam o quadro legal diretamente aplicável ao Programa de Subsídio de Alimentos são:

- **Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro - Lei da Proteção Social.**

Esta Lei define as bases em que assenta a Proteção Social e organiza o respectivo sistema. Em termos de princípios, a Proteção Social rege-se pela *Universalidade* – todos os cidadãos são protegidos contra os mesmos riscos e na mesma situação –; pela *Igualdade* – no regime contributivo os trabalhadores gozam do direito de taxa fixa e na mesma proporção –; pela *Solidariedade* – compromisso da sociedade a favor dos mais carenciados –; e pela *Descentralização* – implementação por instituições de diferentes sectores da sociedade. No seu artigo 6.º a Lei estabelece o Direito à Proteção Social para os cidadãos independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão. De acordo com esta Lei:

“A proteção social tem por objetivo atenuar, na medida das condições económicas do País, a situação de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, bem como dos familiares sobreviventes em caso de morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência”.

De acordo com a Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro estabelece ainda que a segurança social básica se concretiza através de:

- a) Prestações de risco (equivalente a transferências sociais que podem ser monetárias ou em espécie em nível da proteção primária de saúde e da concessão de prestações mínimas);
- b) Prestações de apoio social (equivalente a prestação de serviços sociais básicos, programas e projetos de desenvolvimento comunitário que oferecem

oportunidades aos beneficiários para satisfazerem as suas próprias necessidades básicas).

É neste contexto que o Estado Moçambicano tem estado a assumir importantes compromissos a nível nacional, regional e internacional com vista à materialização dos direitos, deveres e liberdades fundamentais dos cidadãos. Entretanto, no que se refere as ações elas estruturam-se em três níveis, designadamente:

- a) Segurança Social Básica;
- b) Segurança Social Obrigatória;
- c) Segurança Social Complementar.

- **Decreto nº 85/2009, de 29 de Dezembro define que o Subsistema de Segurança Social Básica em Moçambique.**

Este decreto define que o Subsistema de Segurança Social Básica em termos mais específicos o PSA constitui uma forma retroativamente definida de operacionalização da Ação Social Direta de apoio a pessoas vulneráveis, consubstanciando a aplicação material da Segurança Social Básica e possui regulamento próprio. Neste caso, o âmbito de aplicação material do Regulamento considera que a segurança social básica se concretiza através de Prestações de Risco, que podem ser pecuniárias ou em espécie, e Prestações de Apoio Social, através de serviços, programas e projetos de desenvolvimento comunitário e tem os seguintes componentes:

- a) Ação Social Direta, gerida pelo MMAS que superintende a área da ação social;
- b) Ação Social de Saúde, gerida pelo Ministério da Saúde que superintende a área da saúde;
- c) Ação Social Escolar, gerida pelo Ministério da Educação e Cultura que superintende a área da educação;
- d) Ação Social Produtiva, gerida de forma partilhada pelos três Ministérios acima avançados, e incluindo a outros aqueles que superintendem as áreas da

ação social, plano e desenvolvimento, agricultura, trabalho, obras públicas e habitação e administração estatal.

De referir que esse decreto foi aprovado, para garantir o alcance de seus objetivos e de fato configurar-se como iniciativa diferenciada em relação às anteriormente empreendidas, um dos desafios do pacto é promover a articulação entre diferentes ministérios e órgãos cujas ações constituem parte da política de enfrentamento da pobreza. Neste caso, o Programa de Subsídio de Alimento enquadra-se a nível da Segurança Social Básica cujo Regulamento define o seu âmbito de aplicação pessoal abrangendo os cidadãos nacionais incapacitados para o trabalho, sem meios próprios para a satisfação das suas necessidades básicas e em situação de vulnerabilidade, nomeadamente:

- a) Pessoas em situação de pobreza absoluta;
- b) Crianças em situação difícil;
- c) Pessoas idosas em situação de pobreza absoluta;
- d) Pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza absoluta;
- e) Pessoas com doenças crónicas e degenerativas.

- **Diploma Ministerial n.º 26/2004, de 28 de Janeiro – Regulamento do Subsídio de Alimentos.**

A orientação, desde documento, era definir um projeto integral básico tendo em vista o relativo amadurecimento desta política e as demais necessidades que direcionassem a aprovação ou não das demandas encaminhadas nos serviços não especializados e garantir o atendimento adequado às populações mais pobres. Para tanto, de maneira inovadora, buscou selecionar estados prioritários, mobilizar atores relevantes para a política nos diferentes níveis de governo. Diante desses objetivos e dessas opções, os maiores desafios a serem enfrentados estão relacionados, indubitavelmente, à operacionalização do programa.

3.3.

Balço sobre o PSA na Resposta de emergência à extrema vulnerabilidade em Moçambique

Nesta seção iremos apresentar os resultados alcançados com a implementação do programa, incluindo a distribuição de custos e beneficiários ao longo do tempo. Dado que a estimativa de custos de tais intervenções para 2015 estava fora do âmbito deste estudo, não foram considerados, sendo que os resultados cobrem o período 2008-20014, altura em que em Moçambique se começou a traçar os objetivos nutricionais consistentes com a meta dos ODMs. Caberia destacar que, a consolidação do sistema de proteção social em Moçambique ocorreu em duas fases distintas. Na primeira fase, de 2005 a 2010, foi estabelecido um quadro legal e estratégico para a proteção social básica. A segunda fase, iniciada em 2011, centrou-se na *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB, 2011-2014)*, visando alcançar um maior número de beneficiários de uma forma eficaz, eficiente e transparente.

Contudo, deve ter-se cuidado na interpretação destes resultados por três razões. Em primeiro lugar, os cálculos e balanço sobre o PSA assume que as ações identificadas têm alcançado as metas desejadas com o programa. Este é um pressuposto consistente, dado que os esforços nacionais atuais mostram a hipótese de redução da fome justificável por via do PSA. Para esse fim, três fatores orientaram essas tendências. A primeiro se refere a fraca cobertura, fragmentação, limitada capacidade técnica e falta de instrumentos políticos. Em segundo lugar, existe alguma incerteza sobre a verdadeira distribuição dos beneficiários e custos administrativos e logísticos, o que, tem implicações importantes sobre os resultados desejados. Por fim, os valores não tomam em consideração as diferenças entre províncias e distritos em termos de valores alocados para cada um.

Face ao interesse crescente dos doadores em relação à proteção social básica, em particular por parte do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e pela Embaixada do Reino dos Países Baixos (EKN), o MMAS e o INAS submeteram uma proposta, com o apoio do UNICEF, solicitando financiamento para o programa de transferências monetárias - o Programa de Subsídio de Alimentos (PSA). No seguimento da aprovação do pacote de novos

programas de proteção social, teve início, com o apoio do UNICEF, do Banco Mundial, do PMA e da OIT, um processo de desenvolvimento do sistema operacional de programas. Os valores investidos no programa e o número de indivíduos cobertos pelo PSA encontram-se assim apresentados na tabela abaixo (Tabela 6)³⁸

Tabela 6

Transferência monetária do PSA para os agregados familiares em Moçambique (2010-2014)

Categorias	2010	2011	2012	2013	2014
Nº de Famílias Beneficiárias do PSA	242.296	312.592	382.888	453.183	523.479
Montantes alocados (Milhões de Mts)	668,74	862,75	1.056, 77	1.250,79	1.444,80
Percentagem dos fundos do Estado para financiar o PSA	0,24%	0,29%	0,34%	0,38%	0,42%

Fonte: Relatório de IDH –Moçambique 2014, PNUD, Maputo. 2014.

Conforme ilustra a tabela, entre 2010-2014, tem registado um crescimento exponencial a em termos de cobertura de beneficiários do PSA. Como é o caso do *Plano de Ação de Redução da Pobreza (2011-2014)*, e houve um aumento impressionante e constante das dotações orçamentais para os programas de proteção social básica. Ademais, conforme os números apresentados, ao longo dos anos também cresceram o número dos recursos alocados para financiar o programa o que demonstra a sua importância que é dada ao programa não apenas de bens materiais, mas da educação e oportunidades que possibilitem às famílias a emancipação social, embora não seja a única solução para os problemas sociais no país. Isso mostra que tem atingido uma porção de beneficiários e sinaliza o quanto é necessário avançar para o fortalecimento do programa.

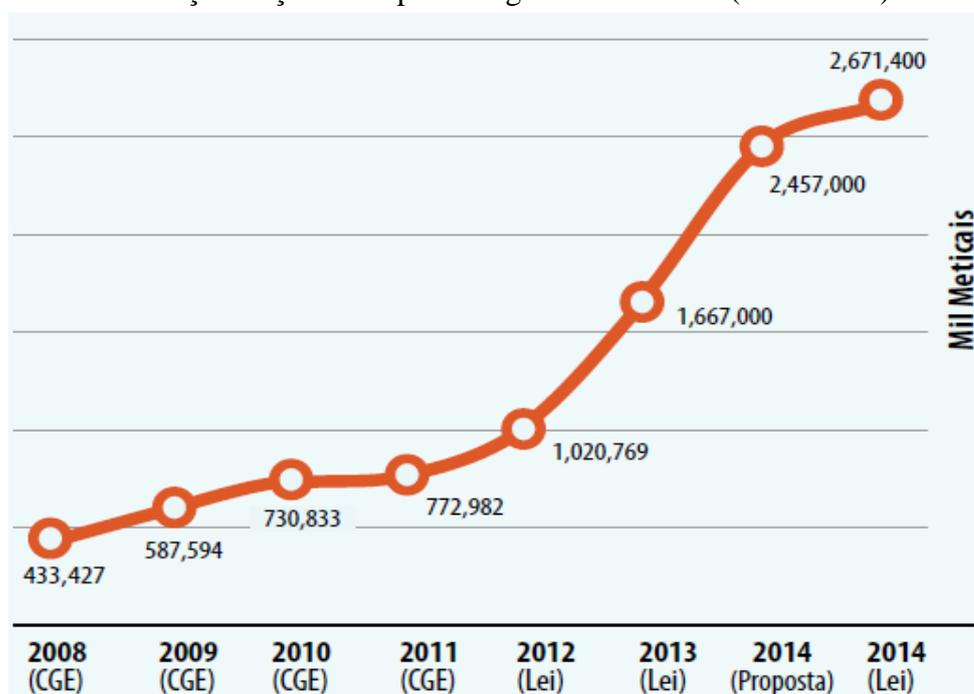
Entretanto, as Nações Unidas (NU) salientam que o aumento da cobertura e no valor da transferência social monetária foi possível devido a um aumento concomitante da dotação orçamental destinada à proteção social básica, a qual duplicou no período de

³⁸ Temos como exemplo a iniciativa do Governo em alargar a assistência social dos atuais 390 mil para 950 mil beneficiários até 2014 (In: JORNAL O PAÍS, 19.05.2011) . Entretanto, dado as disparidades nos dados sobre os beneficiários do PSA, vale destacar que o que tem em comum entre as variadas instituições é estava previsto que os agregados familiares consistam em até 1. 356,000 beneficiários e indirectos dos quais 795,520 beneficiários projetados fossem crianças.

sete anos (ver o Gráfico 2). Isto reflete a crescente vontade política, o aumento do orçamento para a proteção social básica e o desenvolvimento de uma visão comum através da ENSSB. Presentemente, os programas são financiados em primeiro lugar pelo Orçamento do Estado (90%), tendo um apoio adicional (10%) do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e da Embaixada do Reino dos Países Baixos (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Uma análise dos dados de 2008-2014 revela que tanto a componente de financiamento do orçamento para o PSA aumentou em termos reais (Gráfico 1).

Gráfico 1

Alocação Orçamental para Programas do INAS (2008-2014)



Fonte: Relatórios do INAS, IOE 2014
(Informe Orçamental do Sector da Ação Social).

Assumindo, na base dos dados dos cenários de investimentos e coberturas orçamentaria acima apresentados, nota-se um crescimento do investimento do governo no PSA. Quando comparados os resultados entre 2008 – 2014, observa-se que em a cada ano os valores investidos no PSA, tendo atingido em 2014 cerca de 2.671,400 mil meticais com recursos para o programa (Gráfico 1)³⁹. Paralelamente,

³⁹ Disponível em <http://budget.unicef.org.mz/informes/AcaoSocial2014.pdf> acessado em 21 de Setembro de 2015.

conforme observaremos a seguir, registam-se variações em termos de beneficiários entre vários grupos na sociedade, sendo que, o segmento populacional constituído pelas mulheres, crianças, pessoas idosas, portadoras de deficiência e com doenças crónicas, o que se mostra mais vulneráveis, possibilitando um crescimento rápido do orçamento, de 0.18% do PIB em 2008 para 0.50% em 2014 e uma expansão do número de beneficiários cobertos por programas de proteção social, que passou de 183.000 agregados familiares, em 2008, para 427.000 em 2014 (Gráfico 2)⁴⁰.

Gráfico 2.

Número total de beneficiários cobertos pelos Programas do INAS (2008-2014)



Fonte: Relatórios do INAS, IOE 2014
(Informe Orçamental do Sector da Ação Social).

Mas considerando que 54% de pessoas no país encontram-se em situação de insegurança alimentar e pobreza, este crescimento ilustra a importância de se estender o Programa o combate à pobreza em Moçambique para os beneficiários, pois ajuda a reduzir esse número de pessoas em situação de vulnerabilidade. Aliada a essa tendência, também no período entre 2004-2014, cresceram também as estimativas e projeções do PIB, conforme ilustra a tabela abaixo (Tabela 7).

⁴⁰ Mais detalhes sobre a evolução dos valores investidos no PSA entre 2008-2014, podem ser encontrados em: ILO, 2013. The role of the UN in supporting the development of a National Social Protection Floor in Mozambique (Apresentação em Power point)

Tabela 7

Dados sobre Evolução dos principais indicadores macroeconómicos (PIB, Inflação de Moçambique entre 2004-2014)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^a	2014 ^a
PIB (mil milhões USD)	5,7	6,8	7,2	8,1	9,9	10,0	9,5	12,5	14,3	15,3	17,4
Taxa de crescimento real (%)	7,9	8,4	8,7	7,3	6,8	6,3	7,1	7,3	7,2	7,2	8,3
Taxa de inflação média (%)	12,6	6,4	13,2	8,2	10,3	3,3	12,7	10,4	2,1	4,2	5,6
Défice público (em % do PIB)	-4,4	-2,8	-4,1	-3,0	-2,5	-5,5	-4,3	-5,0	-4,0	-4,6	-12,4
Dívida pública (em % do PIB)	70,7	81,0	53,6	41,9	42,1	45,6	45,8	39,6	41,9	43,3	47,0
Saldo da Balança de T. Correntes (em % do PIB)	-11,6	-17,2	-8,6	-10,9	-12,9	-12,2	-11,7	-24,3	-45,6 ^a	-41,9	-42,8

Fonte: FMI/WEO Database (abril de 2014)

^aEstimativa

Conforme já sinaliza a tabela acima, pode-se observar que por conta das projeções sobre o crescimento do PIB e redução da inflação, houve maior crescimento de número de dependentes do Programa com ênfase nas ações com este foco. O crescimento do PIB no ano de 2014 foi de 17,5% estimado, o que é resultado em grande medida do início da recuperação da economia mundial face à crise financeira internacional na época. No entanto, existe a perspectiva de que este cenário se mantenha nos próximos anos, espera-se um crescimento médio anual. Reforça-se ainda, que o MMAS (atual Ministério de Género e Ação Social) terá um papel preponderante nos esforços de capitalização de recursos para o combate à pobreza e busca de financiamentos para programas sociais, devido a sua responsabilidade na integração dos grupos mais vulneráveis e da redução das ineficiências na alocação de recursos para estes recursos⁴¹.

Não obstante os progressos assinalados, no geral as disparidades entre as zonas ainda são notórias, sendo que, as pessoas em zonas urbanas têm maior acesso a serviços

⁴¹ Essa avaliação recebeu muita atenção na literatura de desenvolvimento do estudo de: FRANCISCO, António. MOÇAMBIQUE: PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE UM ESTADO FALIDO MAS NÃO FALHADO. Esse estudo, aborda o tema da Proteção Social em Moçambique, em conformidade com o trabalho e pesquisa do seu autor, no âmbito das principais linhas de investigação do IESE.

sociais básicos comparativamente a população vivendo nas zonas rurais, em parte justificada pela fraca densidade populacional. Há também discussões importantes sobre se as atuais políticas de desenvolvimento de Moçambique são ‘pró-pobre’, com a percepção dominante de que o são – mas que demasiadas pessoas ainda não beneficiam dos esforços de desenvolvimento. Sobre o assunto, o estudo de Chavana (2009), mostra que, apesar de melhorias no acesso a serviços de educação, saúde, saneamento e eletrificação, a pobreza monetária dos moçambicanos está crescendo em termos de relações sociais vitais com a comunidade e com os membros da família alargada – simplesmente porque os pobres não têm meios para apoiar os membros improdutivos da comunidade e da família (CHAVANA, 2009).

Entretanto, os desafios para combater a pobreza em Moçambique são vários e complexos. Os autores supracitados neste estudo realçam cada vez mais a importância de assegurar maior coordenação, coerência e consistência entre as várias políticas, estratégias, bem como, tornar as várias estratégias setoriais mais articuladas e melhor coordenadas. Os desafios apontados como sendo de maior relevo centram-se na transformação da estrutura de produção e de produtividade económica e suas ligações, com enfoque no desenvolvimento económico e bem-estar das populações. Esta transformação compreende o desenvolvimento rural que abrange a agricultura familiar de modo a torna-la mais produtiva, fortalecendo o mercado doméstico e facilitando a sua integração na economia nacional. A seguir apresentamos quais os principais obstáculos que dificultam a implantação de um programa social de combate a pobreza abrangente.

3.3.1.

Principais obstáculos apontados pela literatura que concorrem para a fraca rede de cobertura universal e abrangente de Proteção Social em Moçambique

Apesar do aprofundamento das reformas legislativas incidindo sobre as normas e procedimento legais desajustados ao estágio actual de desenvolvimento do país, continua sendo uma grande aposta na esfera da governação, o estudo do IESE (2010), destaca mesmo com o crescente número de experiências regionais positivas no desenvolvimento de programas e políticas de proteção social abrangente, estes

empreendimentos ainda enfrentam muitos desafios em Moçambique. Entre os assuntos citados pelo estudo destacam-se:

- a) A falta de vontade política;
- b) A sensibilização e a análise acerca das causas limitadas, consequências e grau de vulnerabilidade;
- c) As potenciais vantagens econômicas e sociais da proteção social;
- d) As barreiras institucionais; as limitações orçamentais e a percepção de risco político.
- e) No âmbito da capacidade institucional dos principais actores, o desafio que se impõe é melhorar o sistema de gestão de informação (estatísticas, monitoria e avaliação) desagregada por sexo, para retroalimentar a planificação estratégica com dados e análises sólidas e fiáveis.

Do mesmo modo, estudo cita que apesar do ambiente jurídico ser bastante favorável e verificar-se um crescente número de aliados dentro do governo e de instituições parceiras preparadas para investir numa nova abordagem mais abrangente à proteção social, os intervenientes do governo não são ainda bem versados nos argumentos económicos a favor da proteção social e, em certa medida, e olham isto como um luxo que só se estará em condições de ter após investimentos no “desenvolvimento”. Esta atitude é agravada ainda, “pela falta de uma base de dados abrangente sobre a vulnerabilidade e o processo para a proteção social, pelos limitados conhecimentos técnicos dos funcionários do governo nesta área, e pela falta de conhecimento da experiência de outros países” (IESE, 2010, p. 33).

Contudo, algumas perguntas continuam sem resposta. *Com o número de beneficiários e investimentos a crescerem na maior parte dos agregados familiares moçambicanos, porque é que a percentagem de pessoas pobres vivendo abaixo da linha da pobreza não diminui? E mais porque é que tão vasta as camadas de cidadãos continuam permanentemente a sofrer da desnutrição crónica?* Em geral, sobre o assunto aqui tratado, vale salientar que os estudos aqui apresentados mostram que os maiores constrangimentos em termos de presença geográfica e cobertura do PSA está a ausência de planos claramente orçamentados torna difícil a obtenção de

apoio financeiro de parceiros, uma vez que as atividades em nutrição são muitas vezes integradas noutros programas.

Por outro lado, a análise da situação do cometimento e capacidade do Governo como PSA, indicou-nos a ausência ou mesmo pouca disponibilidade e/ou acesso aos documentos de políticas ou estratégias nacionais, provinciais e distritais específicas para a área de proteção social. Conforme adiantado Goicoechea (2009) é preciso que se reforce a ligação entre a pobreza decrescente em termos de renda e a redução da subnutrição e quais os investimentos diretos com maior eficácia de custos para melhorar a condição nutricional da população. Para o autor, a análise das forças de impacto (para captar percepções sobre quais as condições (políticas, econômicas, socioculturais) que podem inibir ou acelerar a mudança e o desenvolvimento na comunidade). Diante do que foi acima explanado, o presente estudo contemplará as intervenções dos diversos autores que trataram do assunto que será discutido detalhadamente no subcapítulo que abaixo se segue.

3.4.

Reflexão dos estudiosos e principais abordagens crítica sobre a implantação do PSA em Moçambique

Na parte que se segue são apresentadas as principais contribuições de autores que estudam o PSA. Destacam-se em especial os principais desafios por estudos e avaliações do programa, além das limitações do Programa. É relevante aludir que todos esses apontamentos se expressam na destacada continuidade do PSA, pois o mesmo tem estimulado mudanças importantes na matriz produtiva das unidades familiares, o que, por conseguinte, se expressa também na matriz de consumo destas família e pessoas beneficiários do Programa. Assim, em que pesem as contribuições do PSA, permanecem algumas limitações que dificultam sua operacionalização e melhor desempenho, muito embora tais limites não comprometam sua continuidade.

No estudo conduzido pelo *Departamento para o Desenvolvimento Internacional* (na sigla em inglês DFID)⁴², sobre a proteção social em Moçambique incluindo o PSA expõem-se alguns desses limites, se enfatizando sobre os moldes de divulgação restrita deste programa público, o “desconhecimento” das principais condicionalidades, dos objetivos e da dinâmica por parte dos beneficiários, a questão da seleção dos beneficiários e alguns problemas de logística (atraso nos pagamentos dos recursos, dificuldades com o transporte e segurança dos valores, etc). A evidência disponível sobre o impacto da proteção social em grande parte se baseia em avaliações quantitativas, impulsionada pelo governo e parceiros de desenvolvimento com ênfase nos resultados (DFID, 2011).

Por outro lado, os economistas políticos visualizam a política de desenvolvimento e resultados do programa como envolvendo um processo de negociação entre atores do Estado e sociedade, e interações entre as instituições formais e informais (HELMKE e LEVITSKY, 2004) e, conseqüentemente, a nossa estrutura inclui instituições políticas, interesses e ideias que moldam a tomada de decisão. Na visão deste autor, a pouca divulgação do programa, impede que os maiores números de pessoas elegíveis tenham acesso ao PSA, sendo que o principal veículo de tomada de conhecimento tem sido as reuniões do partido. No entanto, até muito recentemente, a tomada de decisões em torno da proteção social tem se focado em considerações econômicas, em vez de abordagens politicamente motivadas, que são mais de contexto apropriado e sustentável (HICKEY, 2007).

Concomitante o estudo do IESE (2010), mostra que à restrita divulgação, o descompasso existente entre o crescimento do número de beneficiários que buscam o acesso e a sua oferta orçamentaria, provavelmente seja um dos motivos que fazem com que o programa ainda enfrente esse desafio de divulgação. Nesse sentido, percebe-se que a deficiência do PSA em esclarecer uma questão-chave do programa, o cálculo do valor recebido por família, o que indica falhas de comunicação entre o beneficiário e os gestores do programa. Assim, nas falas do presidente da associação, percebemos que a ajuda representa a capacidade de ter acesso a suas necessidades. Pelo contrário, constatamos uma participação restrita a poucos segmentos sociais

⁴² Department for International Development (DFID)

com capacidade de organização e expressão política, cujo risco é, exatamente, reforçar o círculo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades já existentes, em razão da crescente dificuldade (ou incapacidade) de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social (IESE, 2010, BRITO, 2012).

Por outro lado, o estudo do Ellis (2007), fez uma síntese teórica mediante uma *abordagem institucionalista*. Sua preocupação foi responder, cujas este estudo também pretende seguir e explorar: *sua capacidade do beneficiário se relacionar com o programa e seus vínculos com a sociedade na implementação das políticas públicas*. O autor entende que muitos beneficiários entendem o programa como “quase-direito”. Isso se deve pelo fato de que: *“a focalização do PSA não considera a ideia de prevenção e de universalidade inerente ao conceito de direitos sociais”*. Portanto, os elogios se concentram na sua excelente capacidade de focalização na população extremamente pobre, na quantidade de famílias que “estatisticamente” estaria conseguindo ultrapassar a linha de pobreza (a baixo custo) e na sua eficiente estrutura gerencial e operacional.

Um argumento que normalmente é apresentado a favor das condicionalidades é a legitimidade que estas conferem aos programas de transferência. Por conseguinte, a constituição de Moçambique consagra que ‘O Estado deve promover a participação dos cidadãos e instituições no incremento dos níveis de cuidados de proteção social’ (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2004). Neste sentido, programas de renda mínima constituíam alternativas para promover a inclusão social. Todavia, sua implementação enquanto política de Estado tem um passado recente, o que remete à necessidade de aprofundamento das reflexões, ensaios e estudos tendentes, haja vista, ser esta uma temática que assume uma maior importância no cenário econômico e social dos últimos tempos, caracterizados pela retração do Estado no que respeita a provisão da proteção social. A partir destas experiências foram implantados programas transferência de renda em Moçambique, entre eles o Programa de Subsídio de Alimentos.

Como expôs o Banco Mundial as diretrizes a serem implementados, entre outros, buscam a redução das desigualdades sociais e da pobreza, vem procurando resignificar e estabelecer uma política de assistência social imbuída na lógica do direito e da justiça social para além de “manter os cidadãos fora da pobreza; nivelar o potencial de consumo, aumentar o potencial de consumo através de contribuições voluntárias, oferecer assistência social para todos”, mas, sobretudo, estimular a ampliação dos fundos de pensão (BM, 2004). Por outro lado, o estudo realçou a necessidade de um maior investimento do Estado na proteção social básica. O Governo também passou a ter mais abertura e melhor percepção do papel de outros intervenientes, incluindo as organizações da sociedade civil, na extensão da proteção social básico.

Assim, o “Banco Mundial e o FMI, em parceria com a OIT e o UNICEF, defenderam ativamente o aumento do orçamento para programas de proteção social”. Portanto, existe reconhecimento generalizado e evidências de que Moçambique pode diminuir consideravelmente os efeitos colaterais e externalidades positiva no melhoramento da segurança alimentar e nutricional, geração de emprego e redução das desigualdades geográficas e sociais. Desde então, um conhecimento mais sistemático do funcionamento das estratégias ao alcance dos principais fatores de vulnerabilidade, dos grupos sociais mais vulneráveis, e onde se encontram esses grupos mostra que a vulnerabilidade no país tanto para o meio rural – com uma população com baixo nível de educação, sobretudo de uma agricultura alimentada pela chuva, com fracos inputs tecnológicos, de baixa produtividade, pouco integrada nos diferentes setores do mercado que também é frágil diante de catástrofes naturais – como cheias, ciclones, etc – com baixo nível de educação, em um contexto de grande desemprego informal (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Todavia, fica claro que Moçambique vive com a dificuldade de implantar ações integradas com as demais políticas sociais de combate a pobreza. Com base nos estudos aqui citados, a pobreza em Moçambique está associada a insatisfatória a oferta dos serviços sociais básicos como a educação e saúde para a maioria da população, o que origina privação aguda aos benefícios dos resultados da riqueza nacional. Neste caso, os programas de transferência de renda surgem como condição social para cobrir as necessidades básicas das pessoas em termos de habitação, água,

eletricidade, condições sanitárias e outras infraestruturas. Entretanto, têm sido muito modestos os resultados das intervenções públicas direcionadas ao combate à pobreza no país. O mesmo enfoca em três prioridades: Disponibilidade e qualidade no acesso aos serviços sociais, segurança social básica e infra-estruturas sociais.

Uma avaliação da execução desses projetos, realizada pelas Nações Unidas em 2015 evidenciou que, o governo com apoio da OIT e do FMI busca desenvolver um esforço conjunto de opções políticas e o custeamento de um sistema de proteção social alargado para o país (UN, 2015). Para isso, se recomenda uma política fiscal viável capaz de expandir substancialmente os programas de proteção social básica para além do que é proposto no plano operacional da ENSSB, que o valor vai até 1,5% do PIB⁴³. Contudo, os componentes de infraestrutura básica (estradas, eletrificação rural, abastecimento de água e, inclusive, reforma agrária), bem como os sociais (saúde e educação), foram considerados tanto muito melhor implementados quanto de maior impacto, quando comparados com os voltados mais diretamente para o aumento da produção, da produtividade e da renda agrícola retida pelos pequenos produtores rurais (crédito, extensão rural e assistência técnica, comercialização)

É fato, entretanto, que, a despeito do meritório esforço representado pelo PSA sobre a pobreza são sabidamente muito mais significativos no meio urbano do que em economias rurais ainda em grande medida de auto-subsistência. E não há, infelizmente, como aferir o quanto pior teria sido essa importância na ausência daqueles programas. Mas acreditamos que, essas questões são o resultado de desenvolvimento histórico complexo dos processos políticos e econômicos e das práticas da própria população de relações sociais e construções culturais complexas que devem ser analisadas a luz do papel do que os programas de proteção social desempenham na vida dos mais pobres⁴⁴. Mas falara a universalização desse

⁴³Detalhes sobre o assunto vide: NAÇÕES UNIDAS, CAPITALIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA NU: O Desenvolvimento de um Piso de Proteção Social em Moçambique, Maputo - Moçambique, Fevereiro de 2015, p. 12.

⁴⁴ Podemos citar alguns factores como a corrupção, os conflitos e a má governação esbanjam os recursos públicos e desencorajam o investimento privado nessa área. Estes factores sublinham a necessidade urgente de melhorar a produtividade, promover uma transformação estrutural sustentável e expandir os sistemas de proteção social, de modo a assegurar serviços sociais básicos aos trabalhadores pobres e mais vulneráveis e respetivas famílias.

programa para “grupos mais vulneráveis, como chefes de famílias em situações de extrema pobreza, desempregados, pensionistas, com vista ao desenvolvimento do auto sustento; apoiar as vítimas de desastres e catástrofes naturais; prestar assistência aos idosos carenciados e em situação de vulnerabilidade em todos os distritos do país.

Como destacado por Rosário et al (2008), para se desenvolver um programa social nas atuais condições socioeconômicas da pobreza e bem-estar em Moçambique, é necessário que ela seja inserida no contexto pelo qual o PSA se enquadra dentro da política do Estado e da economia nacional, considerados no seu tempo e espaço. Portanto, esses programas em andamento deveriam estar cada vez mais voltados ao combate à pobreza e à fome; à universalização e à qualificação da educação; à geração de emprego e renda para os mais pobres; à ampliação e à melhoria dos serviços de saúde; ao combate às desigualdades socioeconômicas. Para tanto, o Governo moçambicano tem que continuar a envidar esforços no sentido de ampliar sua atuação no campo da coordenação da política para melhorar as condições de vida da população através de programas de apoio à integração social.

Essas conclusões, contudo, precisam ser melhor qualificadas. Ademais, sabemos que o Governo de Moçambique concebeu e tem estado a implementar uma série de políticas, estratégias e programas com o propósito de combater a pobreza absoluta, alcançar segurança alimentar e promover, de modo sustentável, o desenvolvimento econômico e social do país. Estes instrumentos, tomados em conjunto, formam o quadro orientador das ações públicas nos diferentes sectores da economia. Para isso, a seguir faz-se uma revisão das principais políticas, estratégias e programas relacionados ao PSA, em termos de público-alvo, das condicionalidades, dentre outros aspectos. No cenário considerado, a prioridade dada à proteção social deverá fazer parte sobre os desafios para a expansão da proteção social da cidadania e da proteção social obrigatória, na medida da capacidade financeira do Governo, para estabelecer um piso de proteção social para toda a população.

Afirma-se, contudo, que a pobreza em Moçambique ocorre devido aos mecanismos (injustos) de distribuição da riqueza, da falta de organização da sociedade civil para fazer frente ao poder do Estado e ao poder econômico, e para influir no

redirecionamento da ação do Estado e das políticas públicas e da inexistência de espaços públicos de igualdade que sejam capazes de promover a integração social e a consciência crítica dos pobres. Ao mesmo tempo, as discussões empreendidas sobre os méritos das condicionalidades apontam que o direito é para todos e problematizam o caráter residual que pode ser assumido por essas estratégias de enfrentamento quanto limitadas ao fornecimento do benefício. Assim, a leitura realizada pelos autores é que a obrigatoriedade pode se traduzir no acesso de uma maior parte da população aos serviços de saúde e educação e, ao mesmo tempo, ameaçar aos princípios da cidadania (BRITO, 2010. 2012)..

De modo semelhante, um estudo denominado *Avaliação do Impacto da expansão do PSA*, realizado em 2008, pelos autores Teixeira e Sousa (2010), demonstrou que o programa está, até certo ponto, atingindo o seu principal objetivo, de aliviar a insegurança alimentar das famílias beneficiárias. Para os autores, embora para a maioria dos beneficiários a transferência seja pequena—aproximadamente USD 3 (equivalente a 100 meticais) por mês, menos do que programas semelhantes em outros países da África subsaariana—foi possível identificar um aumento na regularidade das refeições e na parcela de gastos com alimentação, bem como algumas fracas evidências de redução de pelo menos um dos indicadores de desnutrição em crianças com idade inferior a cinco anos. Além disso, o programa não diminui a oferta de trabalho e parece reduzir o trabalho infantil. Como resultado desta fragilidade, o estudo recomenda que é preciso repensar e desenvolver um instrumento que garanta um maior controle social dos pobres na governação local.

Entretanto, o PSA tendo sido historicamente considerado um programa social de apoio às famílias que se encontram temporariamente incapazes de superar um choque ou evento específico, simultaneamente com a assistência social implementada através dos sectores de saúde e educação. Supondo que a expansão de do programa seja representativa na evolução do programa o estudo demonstra que o fato de Moçambique depender da ajuda externa para o financiamento de suas políticas sociais também é uma questão pratica que surge quando se trata de averiguar o impacto da expansão, bem como as análises correspondentes a expansão do PSA, em 2008, pois foi financiada pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID, *Department for International Development*) e pela Embaixada

da Holanda. Entretanto, são através desses fortes investimentos numa política que busca não apenas apoio financeiro e técnico, exigindo-se uma posição diante das realidades sociais dos pobres (INAS, 2011).

Assim, o estudo de Selvester, et al (2012), salienta que, embora tenha havido progresso em termos de elevar o perfil das medidas abrangentes de proteção social em Moçambique (evidenciada pela aprovação de instrumentos processuais de trabalho legais e estratégicos) ainda existem lacunas significativas de conhecimento em termos do impacto do PSSB na vida dos beneficiários e nos níveis do indivíduo, doméstico e da comunidade, e como esta informação pode fortalecer a focalização futura e gestão de casos. O estudo mostra ainda que m dos principais fatores negativos citados pelos beneficiários das transferências monetárias foi a dependência das famílias beneficiárias (e potenciais famílias beneficiárias) nos líderes locais e no Permanente (um membro da comunidade local, que atua como um agente de ligação entre o INAS, comunidade beneficiária e beneficiários).

Esta é uma relação complexa. As pessoas reconhecem a importância de ter no programa pessoas locais envolvidas na identificação de beneficiários e no processo de disseminação de informação, devido ao seu conhecimento local e compromisso com a comunidade (*idem*, p. 5). Nesse sentido, a concepção do programa, incluindo a segmentação, e sistemas de execução deve, portanto, ser informados pelas especificidades da dinâmica, para além de que se deve considerar as nuances de relações comunitárias e tensões pré-existentes que definem os vários grupos sociais, com critérios de vulnerabilidade múltiplos pelos quais se entende quando necessário se fazer a inclusão em programas sociais. Para esses autores, “*compreender as percepções dos beneficiários, implementadores e outras partes interessadas é um passo importante no sentido de apoiar o desenvolvimento de medidas de proteção social centradas no beneficiário*” (SELVESTER, FIDALGO e TAIMO, 2012, p.9).

Todavia, seguindo essa perspectiva foi que o nosso estudo busca situar como linha de debate as percepções dos beneficiários do PSA e qual a forma esta estratégia é coordenada com os outros programas e instituições governamentais responsáveis ainda não está clara. Esta questão parece refletir um problema mais amplo de coordenação, pelo qual as intervenções de ajuda de emergência, das políticas

agrícolas e das políticas sociais tendem a correr em paralelo e não de forma complementar. Conforme destacam os autores Hodges e Tibana, o essencial deve ser,

“(…), garantir o empoderamento de toda a população, incluindo os pobres, para que eles passem a ter capacidade de acessar informações e ideias, se organizar para lutar por seus direitos e tornar públicas suas preocupações, e possam dessa maneira influenciar a política e a performance governamental”. Ou seja, “a criança e o/a adolescente podem ter mobilidade social; a família terá a oportunidade de sair da pobreza; a família terá maior competitividade no mercado de trabalho” (HODGES E TIBANA, 2005, p. 76).

Em geral, os estudos acima demonstram a necessidade do governo se fazer frente as deficiências de gestão eficiente do PSA, uma vez que os benefícios econômicos e sociais do PSA em termos de ganho ainda não excedem os custos de investimentos necessários para o combate à pobreza em Moçambique, mostrando que há razões para nos preocupar. Os resultados também mostram que a medição dos resultados do PSA, é uma questão que precisa ser melhor aprimorada, conforme discutido neste estudo. Contudo, também há razões para se ter esperança, uma vez que o PSA permite que os indivíduos se alimentem com dignidade e escapam a situação de fome, uma vez que existe uma gradual compreensão de que uma redução mais significativa da pobreza exigirá um esforço mais concertado para enfrentar a vulnerabilidade extrema e de que a proteção social pode desempenhar um papel fundamental neste processo.

Conforme apontado anteriormente, é preciso debater acerca do que pode ser feito e promove uma reflexão renovada sobre a proteção social tanto como colocam os estudiosos aqui apresentados, como dos vários aspectos do quadro conceptual trazidos em diferentes secções. É preciso reconhecer que muitos obstáculos persistem. Estes incluem limitações analíticas acerca das causas, consequências e grau de vulnerabilidade bem como os potenciais benefícios da proteção social, criando o cenário para a discussão do programa de transferência monetária, permitindo captar como famílias que antes se encontravam em situação de extrema pobreza, tenham as suas necessidades básicas satisfeitas entendem o programa. Buscamos captar como esses indivíduos e grupos entendem o PSA ao nível da comunidade. Isto, combinado a falta de informação clara sobre a natureza do

programa (critérios de elegibilidade, valores a receber, direitos e responsabilidades) dentro do sistema.

Diante do exposto, sugere-se apresentar um estudo que busca captar os resultados do PSA dentro dos conceitos de direitos, cidadania e justiça social, no plano individual e coletivamente, para o grupo marginalizado. O estudo está a concentrar-se em - neste caso os beneficiários do PSA em Cahora Bassa. Eis que no presente estudo sustentamos a posição de que é preciso analisar a compreensão (por parte da agência de execução e do pessoal) sobre as necessidades dos grupos-alvo do programa. Portanto, a pesquisa nasceu por se ter observado que a cobertura das intervenções na população e a presença de organizações nas províncias não refletem as prevalências desiguais da desnutrição crônica no país e, dessa forma, buscamos apresentar evidências do “teatro comunitário”, o qual tem influência direta na mudança de comportamento das comunidades, através da adesão do PSA.

Feitas essas análises destes autores, somos, portanto, provocados a refletir sobre o PSA, sobre a tendência à confusão existente entre emancipação e assistencialismo. Portanto, conforme os autores aqui destacados, a primeira pressupõe o crescimento, a autonomia e a melhora na qualidade de vida das famílias, ao passo que o segundo representa o paternalismo tutelar do Estado e a reprodução dos determinantes sociais da desigualdade e da vulnerabilidade das famílias. Estas perspectivas permitem-nos debater sobre a construção de sujeitos sociais sendo consenso entre estes pesquisadores, é que, nenhum ser humano deveria sofrer privações de condições básicas, como alimentação, educação e moradia. Conforme discutido anteriormente, acreditamos que estas questões, têm de ser abordadas, caso Moçambique pretenda desenvolver uma estratégia coerente para a proteção social, reduzir a vulnerabilidade, construir resiliência e efetivamente enfrentar o crescente desafio da pobreza.

Por fim, buscamos apresentar discussões em torno do PSA, da sua dinâmica no agregado familiar individual e a dinâmica da comunidade e suas influências a nível local, neste árduo processo emergem questões sobre como organizar o cuidado das famílias; como contribuir no processo de construção de cidadania dos sujeitos sociais e, de modo mais amplo, das comunidades; e capaz de atender as demandas das comunidades a partir de ampla escuta. Neste sentido, o nosso trabalho é enriquecido

pela compreensão do empoderamento social segundo a percepção dos beneficiários do PSA, que associado à apreensão que os gestores realizam das demandas da comunidade podem oportunizar respostas para os problemas cotidianos relacionados ao cuidado das famílias e seus membros. As conclusões destas análises serão apresentadas no final do estudo. Portanto, as conclusões permitiram traçar recomendações e intervenções/ações específicas que têm impacto direto ou indireto na redução da pobreza.

CAPITULO IV

4.

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE CAMPO SOBRE O PROGRAMA DE SUBSIDIO DE ALIMENTOS EM CAHORA BASSA (PROVÍNCIA DE TETE)

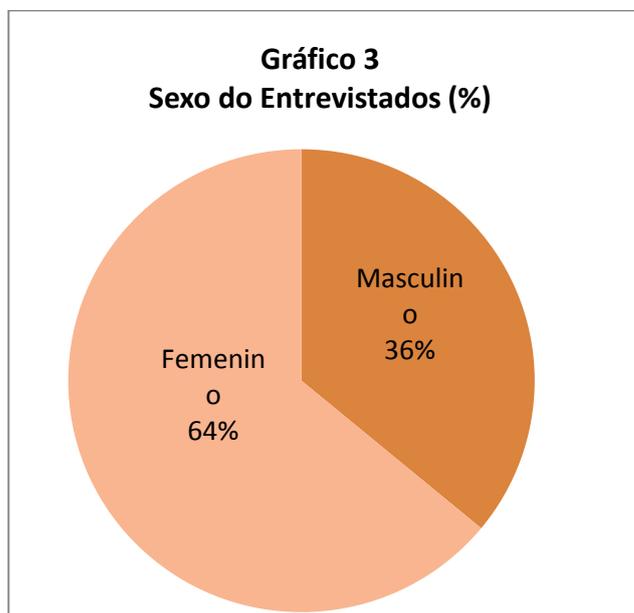
Este capítulo se propõe apresentar a análise dos principais resultados da pesquisa em suas. Este tópico foi desenvolvido a partir de um mapeamento das intervenções do PSA na redução da pobreza em Cahora Bassa, onde se identificaram as atividades (e a sua cobertura geográfica). Os dados estão organizados em subcapítulos, de acordo com as dimensões de análise que nortearam a pesquisa desde a elaboração dos instrumentos de coleta de dados. São elas: caracterização das famílias, acesso à alimentação, consumo alimentar, relações sociais de gênero, a percepção dos (as) titulares e gestores sobre o Programa. Para a realização da análise dos dados que aqui constam, foram visitados para o presente estudo um total de 2 (duas) comunidades no distrito, designadamente *Chinhada*, *Chipalapala*, onde foram entrevistadas 25 famílias de um total de 372 famílias inseridas no Programa até Agosto de 2015.

4.1.

Perfil Sócio Demográfico dos Entrevistados

Para a caracterização geral do grupo dos entrevistados, a pesquisa buscou identificar o sexo, a faixa etária e os aspectos relativos ao estado civil, filhos, chefia da família e a classificação econômica dos participantes. Assim, no que se refere as faixas etárias dos entrevistados ela se situa entre 35 e 56 anos. Quanto ao estado civil, 9 (36%) declararam serem solteiros contra 4 (16%) que disseram estarem casados. Além disso, outros 7 (28 %) informaram conviver com companheiro (a) em união estável e 3 (12%) se declararam viúvos e os restantes 2 entrevistados (equivalente a 8%) que não declararam o seu estado civil. Evidenciou-se, ainda, a necessidade de compreender a transferência de renda do PSA como um elemento a ser usado para a emancipação das famílias, a garantia de direitos e a inclusão dessas famílias no

cenário das políticas públicas. Os demais dados sobre o perfil dos entrevistados estão detalhados na análise abaixo ilustrada:



Fonte: Dados da Pesquisa de Campo

a) Comentários sobre o Gráfico 3:

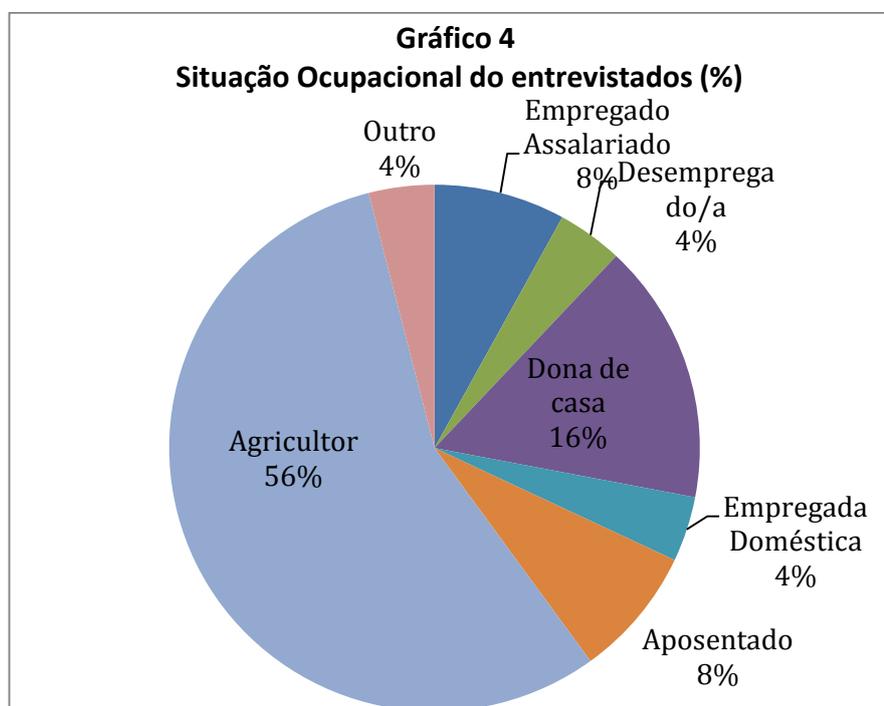
Ao examinar os resultados obtidos até o momento, ficam evidentes que as mulheres estão entre o número significativo entre os beneficiários do PSA com cerca de 64% e os restantes são do sexo masculino (Gráfico 3). Segundo

os dados colhido no INAS em Tete, o fator explicativo desses resultados está no fato de que o programa nos últimos tempos tende a privilegiar as mulheres na titularidade do benefício, entendendo que elas, em geral, assumem o papel de cuidadoras e responsáveis pelas condições de bem-estar dos membros das famílias com maior frequência e continuidade⁴⁵. Ao que se refere à variável chefia da família, 8 (32%) se auto declararam chefes de suas famílias, outros 13 (52%) apontaram o (a) esposo (a) /companheiro (a) e 4 entrevistados (16%) declararam os pais como chefes da unidade familiar.

Com relação à inserção no mercado de trabalho, observa-se que a maioria dos (as) titulares, somando-se aquelas que não estavam trabalhando no mês anterior à pesquisa e as que nunca trabalharam, está excluída do mercado de trabalho, ou seja, não conta com nenhuma renda proveniente do trabalho, nem mesmo de atividade de produção agrícola ou prestação de serviço no próprio domicílio. Configura-se, assim, fundamental o diagnóstico da comunidade para o planejamento das ações sobre

⁴⁵ ENTREVISTA com representante do INAS em Tete, 14/09/2015.

ocupação dos entrevistados já que ele é forjado no contato direto com os membros e com os instrumentos da comunidade, o que não acontece. (Gráfico 4).



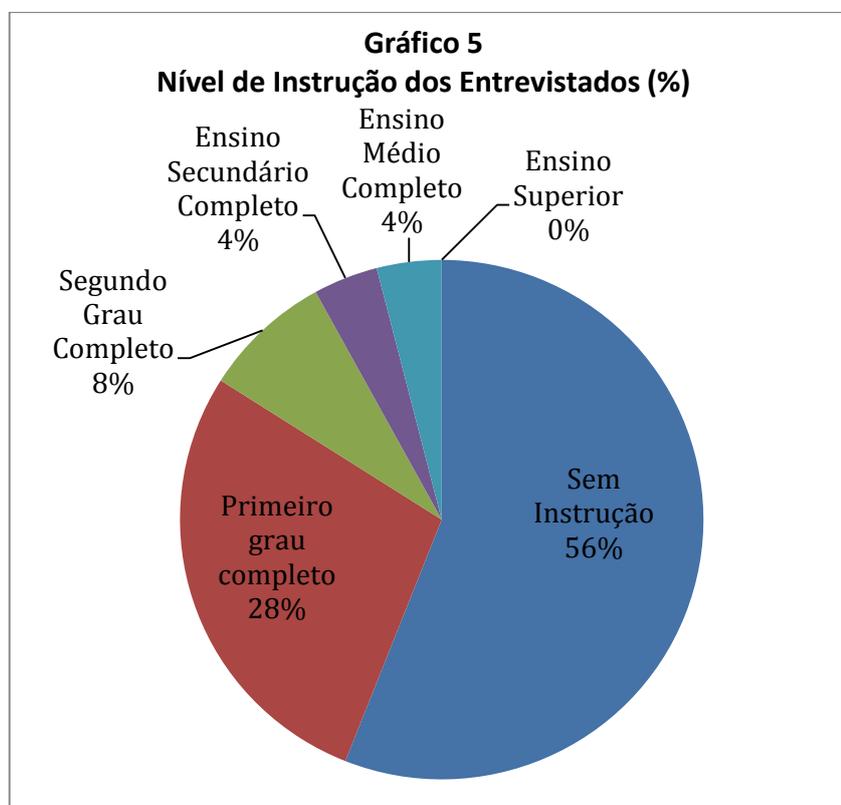
Fonte: Dados da Pesquisa

Apesar disso, as opções de emprego no setor formal são limitadas; apenas 13 entrevistados (52%), referiram ter pelo algum membro com emprego formal (no setor público ou privado). Essa realidade deveria ser o eixo norteador das ações, pois muitas vezes as famílias não participam ativamente da definição das ações formais estando muitas das vezes no setor informal onde as principais atividades de sobrevivência familiar incluem:

- (i) Pequeno negócio ou barraca (cerca de 24% dos entrevistados disseram ter um ou mais membros com essa atividade);
- (ii) Ocupação em obras de construção civil (cerca de 20%); e,
- (iii) Emprego de guarda (cerca de 4%).

Convém salientar que a informalidade do mercado de trabalho se caracteriza principalmente pela falta de registro das atividades para o cumprimento de direitos e obrigações fiscais, como o pagamento de impostos, assim como a ausência ou a falta de cumprimento da regulamentação das relações de trabalho. Porém, a agricultura

(com 56%) é uma atividade econômica dos entrevistados, apesar de que dividem o seu tempo entre essas outras atividades para assegurar a sua sobrevivência (Ver Gráfico 4).



Fonte: Dados da Pesquisa

O Gráfico 5, mostra dados sobre o grau de instrução entre os entrevistados beneficiários do PSA em Cahora Bassa. Entretanto, os resultados de campo evidenciam que cerca de 56% dos entrevistados não possuem nenhum nível de instrução. Outros 26% têm apenas o primeiro grau de ensino completo, seguido de 8% de entrevistados com ensino do segundo grau completo, 4% de entrevistados com ensino médio completo e por fim, outros 4% com ensino médio completo, respectivamente. Neste caso, a questão da educação se torna cada vez mais importante se se tomar em conta que exclusão social é um fenômeno que se aprofunda no país se observar que as pessoas com baixa escolaridade têm poucos recursos e são as pessoas mais necessitadas.

De referir que, entre os entrevistados sem nenhuma formação, assim como os que possuem o ensino do primeiro grau completo, à caracterização de analfabetismo (não

saber ler e escrever bilhete simples) demonstra o baixo nível de educação embora alguns entrevistados tenham concluído esse ensino. Esse fato faz com que a maioria dos entrevistados não estejam inserida no mercado de trabalho formal, considerando-se desempregada, pois não possuem o nível acadêmico que lhes garante um emprego de qualidade. Assim, sugerimos que o governo deve criar programas e intervenções que se dirigem à educação podem ter impacto na redução desses níveis e consequentemente da pobreza.

Tabela 8
Renda Familiar das famílias beneficiadas pelo PSA

Renda familiar⁴⁶	N	%
Menos de 1 salário mínimo	8	32
Até 1 salário mínimo	14	56
Mais de 1 a 3 salários mínimos	1	4
Mais de 3 salários mínimos	2	8
Total	25	100%

Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

Com relação à renda familiar, os dados mostram que dos 25 entrevistados cerca de 56% das famílias têm uma renda familiar de até um salário mínimo, seguido de 32% de entrevistados com uma renda menos que um salário mínimo, cerca de 8% com até três salários mínimos e 4% com renda entre 1 a três salários mínimos (Tabela 8). Destaca-se que entre as famílias que têm a sua renda mensal entre um a três salários mínimos, esses valores são complementados com outras atividades de geração de rendimento. Assim, a renda total está associada às seguintes fontes: (i) *ganhos com pequeno negócio ou barraca* (iii) *ganhos com “bicos” na construção civil*; (iv) *ganhos com aluguel de casa* (v) *renda hortícolas, dentre outras fontes*. No entanto, os dados não oferecem evidências suficientes para documentar o impacto dessa renda na família.

⁴⁶ O salário mínimo em Moçambique corresponde a 2500 meticais (equivalente a 61,5 dólares).

Tabela 9
Composição Familiar e Relação Parental dos Entrevistados com o/a beneficiário/a do PSA

Categoria	Relação Familiar	Amostra	%
Parentes do Primeiro grau	Cônjuge	6	24
	Filhos/as	3	12
Subtotal		9	36
Parentes do Segundo grau	Netos/as	7	28
	Sobrinhos/as	2	8
	Pai ou sogro	3	12
	Mãe ou sogra	1	4
	Irmãos/as	3	12
	Outros	0	0
Subtotal		16	64
Total		25	100

Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

No que se refere a composição familiar, a maioria das famílias entrevistadas apresentou a maior composição de 04 membros (Tabela 9). Os resultados da pesquisa indicam que essa composição de pelo menos um membro da família teve um papel decisivo para a melhoria da renda familiar conforme descrito na tabela; pois a cada novo membro na família, influencia no aumento no subsídio (ver Quadro n.º 1 sobre Valores das prestações do subsídio do PSA). Esse impacto sobre a renda já havia sido confirmado, no estudo de Rosário e Tvedten, que concluiu que,

“ (...) , para as famílias beneficiárias de programas sociais terem mais que uma ou mais pessoas – não necessariamente relacionadas por parentesco e que não vivem necessariamente debaixo do mesmo teto – que partilham e usam os mesmos recursos – ajuda a gerar a renda necessária à sua sobrevivência, uma vez que as crianças ajudam nas lavouras, e aquisição de outras fontes de rendimento” (ROSÁRIO e TVEDTEN, 2008, p. 32).

4.2. Percepção dos beneficiários quanto ao significado do Programa Subsídio de Alimentos (PSA)

Na tentativa de sintetizar e identificar aproximações ou distanciamentos sobre o conhecimento Local sobre o Programa, um conjunto de perguntas foi formulado, tanto aos beneficiários como aos agentes governamentais, com o objetivo de compreender o conhecimento que as duas categorias tinham sobre o mesmo (vide os

anexos 1 e 2 sobre os roteiros das entrevistas). De modo a analisar as vulnerabilidades sociais a que estão expostas as famílias, o estudo propõe que seja conhecida, em primeiro lugar, a percepção dos entrevistados sobre a capacidade protetiva do PSA. As famílias tendem a dissociar os fatores objetivos e relacionais no âmbito das famílias e dos territórios onde vivem como elementos de proteção social. Assim, a implicação desta constatação pode se comprovar nas falas abaixo:

“Desde que comecei a receber o subsídio do PSA, a nossa vida aqui em casa mudou bastante. Antes, uma vez que não tínhamos dinheiro, então quase que não dava muito para comprar as coisas, dado que a gente o que ganha com a venda dos produtos provenientes da machamba⁴⁷, é pouco né, daí não tínhamos condições financeiras para tal(...). Agora a gente consegue comprar as coisas, então o isso mudou muito a nossa vida aqui em casa. ” (Beneficiário do PSA 4).

“O subsídio do governo ajudou bastante na vida da minha família (...). Ele ajudou e fez melhorar as coisas aqui em casa dado que, tirando o fato de sermos camponeses não trabalhamos” (Beneficiário do PSA 10).

Portanto, quando questionados acerca das mudanças relacionadas no âmbito familiar após tornar-se beneficiário do PSA, muitos entrevistados alegaram a melhoria na renda, tendo em vista que o valor, repassado pelo programa, auxilia na manutenção da casa ou é, até mesmo, a única fonte de renda. Contudo, o que chamou a nossa atenção foi a questão de que o PSA trouxe o aumento da oferta de alimentos para o consumo doméstico, tanto que as famílias não passam fome. Tal questão foi varias vezes referenciada conforme os depoimentos abaixo:

“ (...) Ao receber esse dinheiro, a minha vida mudou, graças a Deus! Desde que passei a receber lá no INAS eu nunca mais passei fome, não dá para eu comprar tudo (...) mais esse dinheiro me serve muito, muito mesmo! A menos não fico esperando o dinheiro

⁴⁷ S. f. [Moçambique] terreno agrícola para produção familiar; terreno de cultivo de cereais, vegetais e pasto de gado.

do meu marido...enquanto ele pode trabalhar (...) eu com esse dinheiro poço comprar aquilo que pode me faltar...” (Beneficiária do PSA 5).

Quanto à percepção sobre o PSA, as famílias entendem que, o mesmo se destina àqueles considerados pobres, ou seja, reconhecem a condição de pobreza na qual estão inseridos e definem o programa como algo necessário para uma melhora na condição de sobrevivência. Nestes casos as falas não reconheciam a importância do PSA como uma ação de transferência de renda, sendo encarado quase sempre como uma ajuda. Por outro lado, a determinação do valor da renda foi apontada como insignificante, ou pouco. Os dados de consumo e despesas dos agregados familiares mostram que ela teria mais significado se fosse completada pela informação de consumo. Essa constatação se pode comprovar nas falas abaixo:

“Para mim, uma vez que não trabalho e pobre, eu não tenho quem me ajude para além do governo, eu não tenho nada, só pego mesmo o dinheiro desse Programa. Porém nada mudou, o quer dizer que não dá para nada, porque eu com esse dinheiro, apenas acabamos com as despesas de casa, e até os dias 15 de cada mês a rotina é a mesma (caio na pobreza), pois para se viver aqui em casa tudo é comigo aqui (...). Entretanto acho que o valor em si não ajuda em muitas coisas” (Beneficiária do PSA 3)

Conforme muitos depoimentos, os mal-entendidos são frequentes e provocam situações em que a administração do benefício. Entretanto, não por acaso, diversas representações encontradas nos depoimentos citados remetem a uma relação de assistência entre o estado e o titular: doações, caridade, entre outros significados, foram verificadas na literatura⁴⁸. Portanto, com os depoimentos aqui apresentados ainda não foi demonstrado uma possível quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Mas também, foi notável o “(...) medo de perder o benefício, a irregularidade do pagamento, a falta de clareza sobre critérios de elegibilidade e desligamento tenderam a fragilizar a elaboração do programa como direito social”.

⁴⁸ MAGALHÃES. R et al. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: As experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias. Ciênc. Saúde colet. 2007 jan.;12(6).

Estas considerações demonstram a fragilidades do PSA no que se refere à construção de uma plataforma cidadã, pois muitos dos entrevistados responderam tanto na perspectiva do conhecimento/empoderamento dos direitos do cidadão, quanto na criação de portas de saída do programa e inserção no mercado de trabalho. No entanto, a maioria apontou como um programa de ajuda aos pobres, uma preocupação do governo para as famílias não passarem fome, ajudando-as nas necessidades básicas ligadas a alimentação e também em relação aos fundos concedidos aos beneficiários que segundo eles são poucos o que limita não só da incapacidade dos produtores de gerir o rendimento, mas também da concepção que os entrevistados têm em relação ao impacto sobre o bem-estar, e comparação da renda com o consumo dessas famílias.

4.2.1.

Considerações sobre a percepção dos entrevistados acerca dos progressos, desafios e constrangimentos do PSA.

Nesta seção buscávamos analisar o impacto do PSA na melhoria de suas condições de vida dos beneficiários. Para tal, tratamos do acesso a quatro tipos de serviços básicos e como este acesso tem sido facilitado pelas políticas adotadas em âmbito nacional. Apesar dos resultados encorajadores em termos de redução da pobreza alcançados os entrevistados afirmam que a sua situação de vulnerabilidade à pobreza melhorou bastante devido à capacidade de os agregados familiares suportarem choques externos e internos mantendo o seu modo de vida e nível de bem-estar (Tabela 10).

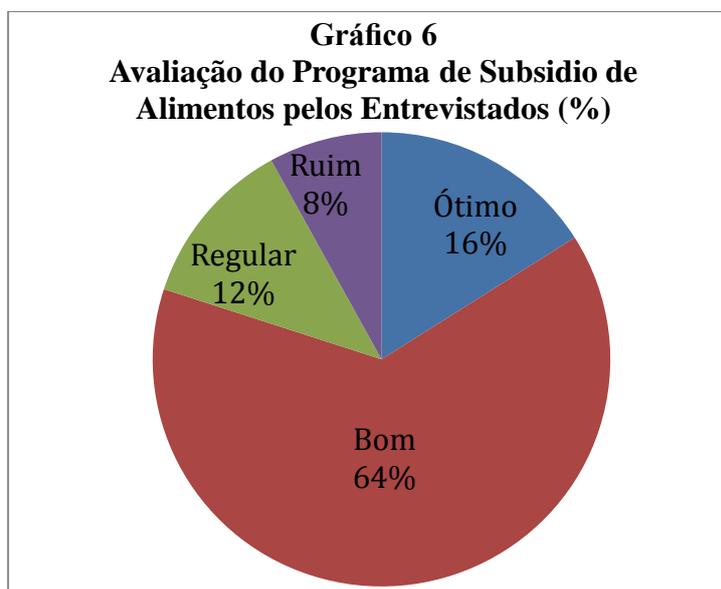
Tabela 10
Considerações da percepção das famílias beneficiárias sobre condição da vida com o PSA

Categoria	N	%
Melhorou muito	8	32
Melhorou	13	52
Continua igual/ piorou	4	16
Total	25	100

Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

Entretanto, os dados de campo mostram que cerca de 52% afirmam que a qualidade de vida melhorou pois antes da sua inserção no PSA, a família convivia com inúmeras

dificuldades, marcadas por falta dinheiro e comida. Outros 32% afirmam que com a sua inclusão no programa essa mesma condição declinou e os restantes 16% afirmaram que a situação manteve-se (ver tabela 8). Entre os entrevistados que afirmam que a situação melhorou, por meio da transferência direta de renda afirmaram que o dinheiro proporciona à economia familiar e criou um aumento nos níveis de consumo. Já os que responderam a situação não melhorou, afirmam que ainda enfrentam muitas dificuldades, privações, carências, ou seja, quando faltam elementos básicos de se viver dignamente.



Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

O gráfico acima mostra que cerca de 1/3 dos entrevistados apontam que o crédito da família com os comerciantes do bairro melhorou após a entrada no Programa. Assim, a despeito do PSA pelos beneficiários, as famílias, a avaliação de cerca de 64% é positiva, 16% entrevistados afirmaram ótimo, 12% classificam como regular, e os restantes 8% responderam que o PSA é ruim (ver gráfico 6). Entre os que classificam “ótimo” e “bom”, citam-se as melhorias apontadas que o PSA trouxe com a entrada da família no programa, sobre tudo, facilidade de acesso ao crédito local que as famílias passaram a ter nas comunidades, por outro lado, por ter permitido viabilizar possibilidades de incremento da qualidade de vida das famílias, apesar das inúmeras limitações relativas à condição de pobreza⁴⁹.

⁴⁹ Embora os agregados familiares beneficiários tenham citado que a transferência era previsível eles eram muitas vezes pagos tarde, acumulando um número de meses de benefício num só pagamento.

Já os que afirmam que o programa é “regular” ou “ruim”, verificou-se que na sua opinião o valor que as famílias recebem é insuficiente, pois recorrem a outros auxílios, sejam eles programas sociais, famílias ou de terceiros. Portanto, quanto ao significado do programa, os relatos denotam que com o valor recebido ainda não desempenha um papel importante na prevenção e minimização da pobreza. Segundo os entrevistados, o que se tem observado que quando as estratégias de sobrevivência são permanentemente precárias, as famílias dedicam considerável proporção de tempo e energia para manter e consolidar as redes sociais para assegurar futuras posições em situação de crise.

No entanto, em Moçambique a proteção social formal é muito pouco abrangente; por isso, na prática, as redes de proteção informal é que acabam desempenhando o papel fundamental na amortização de alguns dos efeitos negativos dessa lacuna. Portanto, essas famílias como forma de alcançarem um equilíbrio ótimo entre os retornos esperados e a exposição ao risco que enfrentam e para manter ou aumentar a sua renda, engajam-se em várias atividades, tanto para assegurar a manutenção das suas atividades, sobretudo dentro da *machamba*, como também para satisfazer as suas exigências básicas de consumo, chegando ao ponto de recorrer as diferentes opções que as famílias para a sobrevivência. Como concluiu o estudo de Davis, “isso pode permitir uma melhor compreensão da relação entre as diferentes atividades econômicas que ocorrem no espaço rural e suas implicações para o crescimento econômico e redução da pobreza” (DAVIS et al., 2010, p. 48).

4.3.

Principal destino do benefício recebido no âmbito do PSA

Sobre o destino do dinheiro, os resultados de campo demonstram que a renda proveniente do PSA não é utilizada somente para a alimentação básica, mas também é usado para comprar material escolar e a outras necessidades básicas, como

Isto não afecta a sua capacidade de levantar pequenos valores de credito uma vez que há garantia que o pagamento eventualmente sera feito.

vestuário, habitação, educação e assistência à saúde. Essa colocação se percebe no seguinte depoimento abaixo:

“Com o dinheiro compramos comida. Porém as vezes eu compro as coisas que ele (filho) precisa, além da comida uma vez que ele tem que se vestir, né? (risos), compro roupas e material escolar” (Beneficiária do PSA 5).

Portanto, os padrões de diversificação do destino do benefício refletem outras necessidades sociais, a fim de melhorar o acesso e o uso dos recursos disponíveis, querem para a produção de alimentos, quer em gastos para aquisição de material escolar, em relação à saúde, educação e serviços sociais, conforme ilustra os relatos abaixo:

“Este dinheiro ajuda sim, eu compro material escolar, mas só uma vez por ano, quando começa a aula. O resto eu vou comprando algumas coisas, sobretudo compro roupa para ele (filho) ir na aula” (Beneficiaria 2).

O gasto com o valor da transferência de renda é direcionado para a aquisição de bens de consumo, tais como, material escolar e vestuários, e ainda o pagamento de energia elétrica, a compra de remédios e aquisição de alimentos, verifica-se que se trata de bens básicos, os quais as famílias tinham dificuldade no acesso contínuo. Considerando a reflexão acima, o depoimento apresentado encerra dois importantes aspectos tocantes ao destino do subsídio que é na sua maioria de garantir a segurança alimentar e nutricional da família, dada a dificuldade de acesso que as famílias têm ao alimento, tanto em qualidade como em quantidade, e por outra, investem em gastos em relação à saúde, educação e serviços sociais, conforme destacados no gráfico abaixo (Gráfico 7).



Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

O gráfico 7 apresenta resultados sobre o destino do benefício. Esses dados mostram que 56% era para a alimentação, 24% para educação e aquisição de material escolar; 8% para a saúde e finalmente 12% para outros destinos (por exemplo, para aquisição de bens como eletrodomésticos, móveis, televisão, vestuário, bebidas alcoólicas, pagamento da conta de energia elétrica, compra de vestuário, aquisição de insumos agrícolas e lazer). Seja como for, os entrevistados afirmam que, o incremento de renda proporcionado pelo Programa repercute positivamente na quantidade e na variedade de alimentos consumidos pelas famílias. Porém, com mais recursos, as famílias beneficiadas ficariam em melhores condições de satisfazer suas necessidades principais, entre as quais os alimentos que são prioridade.

4.4.

Condições de saneamento e tipo de habitação dos entrevistados

Neste item apresentam-se os resultados da pesquisa no que se refere ao tipo de domicílio e infraestrutura dos entrevistados. As condições de habitação das famílias beneficiárias e não beneficiárias foram semelhantes, não existindo diferença estaticamente significativa entre os grupos entrevistados, por considerando o material utilizado na construção das residências houve predominância de paredes de alvenaria com reboco. Ademais, se a água não for devidamente tratada sendo que a maioria dos entrevistados residia em casa própria, como demonstra a Tabela 11.

Tabela 11
Dados sobre tipo de domicílio das famílias
beneficiadas pelo PSA

Tipo de domicílio	Amostra	%
Próprio	16	64
Financiada	2	8
Cedido por Parentes	4	16
Alugada	3	12
Total	25	100

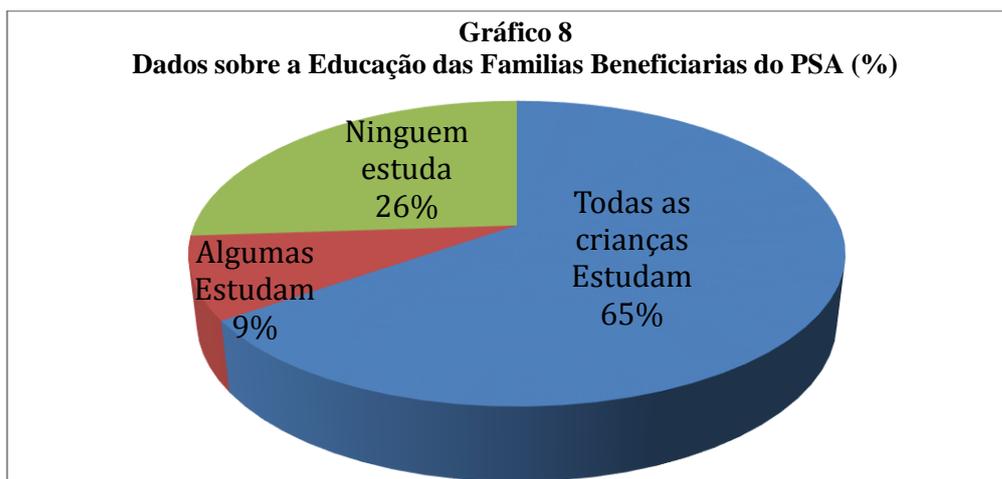
Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

Conforme dados apresentados acima 64% dos entrevistados têm casas próprias, 16% têm casas cedidas por parentes, 12% com casa alugadas e por fim, 8% são casas financiadas pelo governo no âmbito do programa do Fundo de Habitação do Governo (ver tabela 9). No entanto, é importante destacar que muitas destas casas apresentam condições de moradia precárias, ou estão em terrenos em condições insalubres, o que pode acabar por contribuir para má qualidade da saúde dos beneficiários e daqueles que deles dependem. Por outro lado, a disponibilidade de bens no domicílio está intimamente relacionada ao bem-estar e à qualidade de vida dos moradores, além de servir como um indicador auxiliar para avaliação da situação socioeconômica da família.

4.5.

Percepções sobre a educação dos filhos entre os entrevistados

Da análise das percepções da população inscrita no Programa depende-se o reconhecimento do papel da educação dos filhos para ultrapassar a situação da vulnerabilidade social, bem como sentimentos que denotam certa resignação inerente a tal vivido. Os dados estão apresentados conforme demonstra o gráfico abaixo. Cerca de 65% dos entrevistados afirmaram que todas as crianças estão matriculadas, 26% entrevistados não tem nenhuma criança estuda, e 9% das famílias têm crianças que estudam (ver gráfico 8).



Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

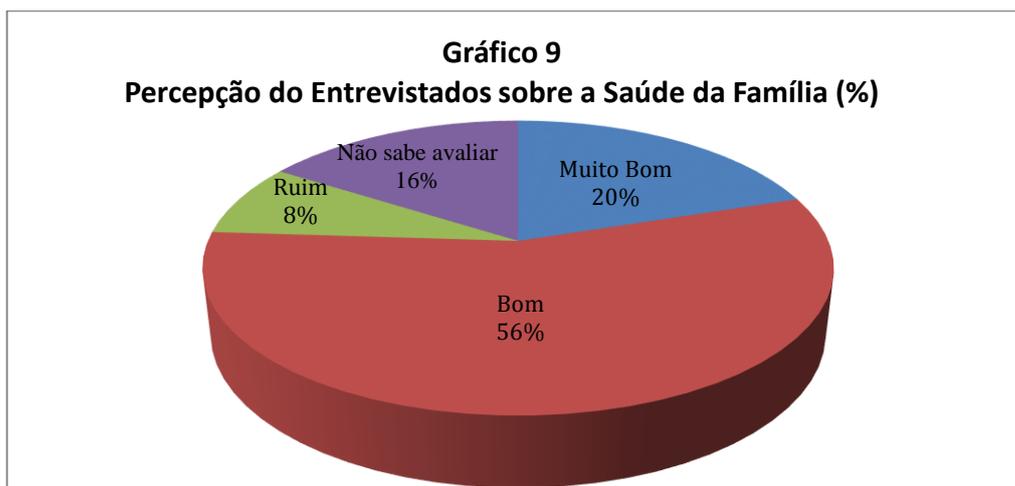
Sobre os motivos pelos quais cerca de 26% de famílias entrevistadas não tinham nenhuma criança estudando mesmo sabendo que representa uma das condicionalidades do PSA, os entrevistados responderam nos seguintes termos:

- (i) A causa era o fato de que algumas delas ainda não atingiram a idade escolar (que é de 5 anos);
- (ii) Devido à falta de tempo ou ainda não ter visto a educação como uma necessidade, por fim,
- (iii) Outro problema apontado foi distância entre a casa e a escola dado que os residentes são na sua maioria da área rural.

4.6.

Percepções sobre as condições de saúde da família dos entrevistados

No que se refere aos indicadores referentes à saúde das famílias beneficiadas, bem como sobre o cumprimento desta condicionalidade, de modo geral, 56% dos entrevistados consideram o estado de saúde da família “bom”, seguidos de 20% “muito bom”. Cerca de 8% acham que a saúde está ruim, enquanto que 16% não souberam avaliar (Gráfico 9)



Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

Entre os entrevistados, observaram-se ainda respostas que apontam para um padrão de melhoria da qualidade de vida e saúde uma vez que a faixa de recursos recebidos pelas PSA ajudou na aquisição de remédios para tratamento de variadas doenças. Os que responderam negativamente apontam o fato do baixo valor concedido por via do PSA, não cobrir despesas com acesso aos tratamentos e hospitais que tratam doenças de alta complexidade. O conhecimento dessa informação, incluindo a composição e a contribuição financeira das diferentes estratégias de tratar as doenças de alta complexidade pode ser útil para analisar até que ponto as políticas de proteção social e de redução da pobreza no país precisam e podem ser melhoradas.

4.7.

As principais necessidades apontadas pelos entrevistados (beneficiários) para complementar o PSA

Essa parte visa a identificar, quais são as principais necessidades das famílias beneficiárias. Sabe-se, como observado na análise dos dados sobre o perfil das famílias entrevistadas, que a situação de carência não diz respeito somente à baixa renda, mas à composição de uma série de desvantagens educacionais, no mercado de trabalho e de local de moradia. Um dos entrevistados expressa de forma clara que os principais desafios enfrentados a pois o recebimento do recurso. Sobre essa questão os entrevistados, responderam nos seguintes termos:

As nossas necessidades são variadas desde a compra de material escolar ate mesmo para comprar medicamentos (...). Por isso, eu sempre digo, que preferia que o governo não desse em dinheiro, que desse em cesta básica ou emprego para as pessoas. Senão vejamos: Muitas pessoas não gastam no mercado, mas em hospitais, escola das crianças e outas coisas. E em uma situação que esse dinheiro não chega para todas as despesas, todos os dias temos que pedir ajuda dos meus amigos, parentes e as vezes ajuda da igreja que temos aqui no bairro”. (Beneficiário do PSA 7).

“Com o dinheiro é claro que houve progressos significativos em relação a nossa vida, mas falta muita coisa para se atingir essas metas (...), os nossos filhos precisam de escolas, nós queremos hospitais, e muitas das vezes esse dinheiro não chega para nada, logo a única saída é ficar em casa muitas vezes quando alguém está doente. No meu caso, quase que falta muita coisa (agua, dinheiro para comprar roupa e outras coisas)”. (Beneficiaria do PSA, 4).

“Aqui falta muita coisa, desde emprego, investimentos, credito no banco para podermos satisfazer outras necessidades, no entanto, há razões para questionar até que ponto o PSA melhorou as condições de vida dos mais pobres no país sobre tudo aqui no distrito. Para mim eu acho que precisamos mesmo é de condições de saneamento, hospitais bons e algum emprego para não ficarmos na miséria assim como estamos porque vejo que apenas dependemos desse dinheiro que nos é dado pelo governo” (Beneficiário do PSA 6).

Esses depoimentos complementam a visão que muitos autores destacaram que o programa deveria satisfazer, sobre tudo o acesso à educação, saúde, geração de emprego, etc., e não apenas prover um fundo que muitas das vezes não respondem as reais necessidades dos indivíduos. Entretanto, apesar dos entrevistados reconhecerem o quão importante é o recebimento dessa renda para a família, eles

citam aspectos como educação, emprego, saúde, sobre tudo a falta de investimento, no sentido de ter potencial para melhorar a qualidade de vida, sendo mais importante de obtenção de alimentos. Tendo verificado esse aspeto, foram questionados sobre qual era o nível de percepção sobre a satisfação de necessidades da família com base no subsídio do PSA (ver as respostas na Tabela 12).

Tabela 12

Percepção dos Entrevistados sobre nível de satisfação com os recursos provenientes do Programa Subsídio de Alimentos para a Alimentação da Família

Categoria	Amostra	%
Muitas vezes não é suficiente	6	24
Algumas vezes não é suficiente	16	64
Sempre é suficiente	3	12
Total	25	100
VARIEDADE DA QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO		
Melhorou muito	17	68
Melhorou	6	24
Não sabe avaliar	2	8
Total	25	100

Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

4.7.1.

Outras formas de proteção social na falta de Programa de Subsídio de Alimentos

Dos programas e intervenções existentes que dão apoio quando os beneficiários necessitam, vale destacar os vizinhos, amigos e conhecidos, organizações religiosas, ONGs, dentre outras. Assim, quando questionados sobre a fonte dessas outras formas de proteção disseram recorrer à vizinhos quando estão precisando de dinheiro. É importante ainda ressaltar que a família desempenha um papel importante na proteção social dessas famílias. Por outro lado, se constatou que no local as famílias utilizam outras formas de crédito informal (denominado *Xitike*) que baseado principalmente nas relações de familiaridade e solidariedade. Não obstante, a dificuldade de escassez de dados com que nos deparamos para a realização da investigação, não conseguiu ter acessos as informações necessárias que nos

permitissem na elaboração da uma matriz dessas estratégias informais. Os dados estão assim apresentados na Tabela 13.

Tabela 13
Outras formas de Proteção Social na falta do Benefício do PSA

Origem do Benefício na falta de provimento do PSA	Amostra	%
Familiares ou Parentes	8	32
Amigos/Conhecidos	3	12
Vizinhos	12	48
Associação, ONGs ou igrejas	2	8
Total	25	100

Fonte: Dados de Pesquisa (Elaborado por Autor)

Esses dados mostram que tendo acesso a um nível de rendimento baixo, possuindo poucos bens, muitos agregados familiares dependem para as suas estratégias de sobrevivência, das relações sociais que conseguem estabelecer com a sua família (32%), com amigos e vizinhos (12%), a igreja, Associações e as ONGs (8%), que contribuem para o alívio imediato da pobreza, na medida em que o apoio que elas concedem as famílias permite a elevação automática do rendimento familiar disponível (ver tabela 11). Com base nesse diagnóstico esses resultados são compatíveis com os de outros estudos desenvolvidos sobre programas de transferência de renda mínima realizadas com metodologias robustas e cada vez mais focalizadas (ASSIS et al., 2006, TEVEDTEN et al. 2006, QUIVE, 2008).

4.8.

PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE O PROGRAMA DE SUBSIDIO DE ALIMENTOS (PSA)

Nesta seção buscamos captar e compreender a percepção dos agentes do sistema público assim como sua importância no processo de empoderamento é fundamental na prática e execução de projetos de desenvolvimento social. Percebeu-se no que tange às condicionalidades impostas pelo programa que estas constituem em um importante mecanismo para viabilizar a efetivação dos direitos sociais.

“A atribuição do subsídio de alimentos obedece a alguns critérios, nomeadamente, 55 anos de idade para mulheres e 60 anos para homens, não ter nenhuma fonte de sobrevivência, nem alguém (filhos, irmãos, netos), que lhe possam apoiar em condições declaradas de pobreza absoluta, entre outros. Para a obtenção do subsídio de alimentos, funciona nos bairros uma figura chamada permanente com a responsabilidade de fazer a identificação e seleção dos elegíveis a serem submetidos ao INAS. Devemos referir que por contadas dificuldades financeiras que o mundo atravessa, e Moçambique não é exceção, acredita-se que haja muita gente que precisa desse apoio que está na lista de espera. Pior ainda é que nessas circunstâncias mesmo sabendo que muitas pessoas ainda não saibam como obter o subsídio de alimentos não temos condições agora de chegar a elas pois isso, envolve valores para os custos administrativos para campanhas de sensibilização, que neste momento o governo está a estudar para ultrapassar esse problema. Também temos a consciência de que o valor atribuído para o subsídio de alimentos é pouco, mas um dia chegaremos lá (ENTREVISTA COM GESTOR DO PSA – Central, 05/09/2015).

Ao se analisar as afirmações anteriores podem inferir que os critérios fixados pelo governo não concebem a proteção social como um direito de todos os idosos; é provável que muitos idosos estejam fora do sistema não só porque não sabem tratar os documentos necessários para se beneficiarem, mas também porque os critérios fixados pelo governo para os beneficiários acederem ao “subsídio de alimentos” são excludentes. Também, se pode inferir que existe vontade política por parte do governo para aumentar os níveis de cobertura do “subsídio de alimentos”; no entanto, a concretização dessa vontade se esbarra na disponibilidade de recursos financeiros. Em seguida, passamos a apresentar algumas das falas e compreensões dos gestores envolvidos diretamente com o PSA:

“O PSA foi um marco histórico importante, ao introduzir a política de transferência direta de renda com condicionalidades no marco

das políticas sociais em Moçambique. Poucas mudanças de fundo foram observadas ao longo da implementação e expansão do PSA. No entanto, a grande abrangência e o impacto na renda e no estado nutricional das famílias assistidas pelo programa precisam ser destacados como principais ganhos que esse programa já garantiu as famílias moçambicanas que viviam em situação de extrema pobreza". (Gestor Distrital – INAS Cahora Bassa).

“O PSA no âmbito do seu desenvolvimento traz intervenções ou inclusão de ações específicas destinadas a aumentar o acesso das pessoas vulneráveis especialmente mulheres, a recursos para superar a pobreza através dos Programas de Proteção Social e no âmbito da Estratégia de Desenvolvimento. Neste caso, a mulher que é a principal beneficiária dos Programas de Subsídio Social Básico e de Ação Social Produtiva respectivamente recebe transferências monetárias mensais, para pessoas incapacitadas para o trabalho tendo como principal grupo pessoas idosas onde as mulheres são a maioria” (Pessoal de apoio para a política do Gênero dentro do PSA – INAS – Central - Maputo).

“(…). O Programa tem como objetivo oferecer aos agregados familiares vulneráveis, sobretudo os chefiados por mulheres, com capacidade para trabalho o acesso a rendimentos para poderem responder as suas necessidades básicas. A par de outros esforços com vista a expandir os serviços financeiros aos distritos o FDD assim como o PSA, destina-se a aumentar o acesso da população a financiamento para estimular a produção de alimentos e geração de emprego dois elementos chave na redução da pobreza” (Gestor do PSA Central– INAS - Maputo).

A análise dos depoimentos acima demonstrou que é comum a percepção dos gestores do PSA, de que o programa tenha sido elemento importante para que políticas públicas centrais, como educação, desenvolvimento econômico, saúde e assistência

social, tenham incorporado em seus desenhos as questões que dizem respeito aos grupos populacionais mais vulneráveis. Embora modesto este desenvolvimento encorajador resultasse de uma série de medidas levadas a cabo pelo Governo com vista a fazer face aos determinantes da pobreza, alguns dos entrevistados afirmam que o programa deve também se destina a aumentar o acesso da população a financiamento para estimular a produção de alimentos e geração de emprego dois elementos chave na redução da pobreza. Vejamos alguns desses depoimentos:

"O PSA não deve remédio final a qual devemos nos orgulhar apesar de estar claro que ajuda a combater a pobreza extrema. Agora o que precisamos é manter um Estado forte sim, em sua capacidade de romper o ciclo de pobreza e garantir o controle da vulnerabilidade por via de geração desempregos, principalmente para os jovens. Mas para isso é preciso ter dinheiro suficiente para todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Apesar da estabilidade monetária que ele garante a essas famílias deveria ser a meta suprema de qualquer governo, neste momento que o PSA fosse apenas uma página virada da nossa história de pobreza. Enfim, é o que temos para o efeito de controle da pobreza" (Informante não identificado – Entrevista com Ex – gestor INAS - Tete).

Por meio da comparação entre as falas dos gestores do programa, faz-se possível também a compreensão de determinadas dinâmicas que contribuem ou prejudicam a implantação do PSA como prática do Estado moçambicano de hoje. Para começar, apesar de se tratar do mesmo tipo de política, observamos a existência de pontos de discordância entre os gestores sobre o programa, mas é também possível identificar pontos em comum. Esses pontos comuns dizem respeito, na sua grande maioria terem apontado, aos efeitos positivos do programa na vida dos beneficiários. Por outro lado, existe um grupo de entrevistados que situa a sua crítica sobre a exigência de condições não seria viável, por enquanto, em Moçambique, dada a falta de escolas e de centros de saúde para responder ao aumento da procura de serviços que as condicionalidades gerariam.

4.8.1.

Percepção dos gestores sobre as condicionalidades para a consecução dos objetivos com a implantação do PSA

Com o objetivo de documentar a opinião dos gestores relativas a “estrutura”, “processos” e “resultados”, esta última categoria englobando os indicadores de “impactos” e “efeitos”, de acordo com as dimensões do estudo, foi colocadas questões que buscavam captar dados relativos ao alcance de metas do programa. Quando questionadas sobre as condicionalidades do programa os entrevistados responderam afirmativamente, demonstrando que grandes partes dos beneficiários têm total ou quase desconhecimento sobre esta norma básica do programa. Por outra, fizeram uma avaliação positiva sobre a existência das condicionalidades, somente 3,8% achavam que era “ruim” cumprir tais exigências. Assim, os gestores entrevistados afirmam que:

“As condicionalidades do programa são claras. Temos um valor mínimo a se pagar para cada agregado familiar. Porém esse valor aumenta à medida que os membros aumentam. Isso é mais ao menos assim: se paga para um agregado de 1 pessoa + 50% por mais um membro dependente até o máximo de 5 pessoas, podendo totalizar 300 Meticais. Muitas vezes se olha também para a condição da habitação como critério secundário; pode ser por causa disso que afirmam que devem matar os filhos e destruir as casas que construíram para poderem se beneficiar” (ENTREVISTA NO INAS, 03/08/2015).

“Quando se fala do PSA, a controvérsia aparece, por um lado, no reconhecimento de que as condicionalidades do programa têm um potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde (...), por outro lado, elas traduzem uma ideia de que à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, os indivíduos podem participar ativamente crescendo cada vez mais os princípios de cidadania” (Gestor Comunitário – Cahora Bassa).

De modo geral, os entrevistados apresentavam vários aspectos adversos e outros favoráveis. Para contrapor a esta situação, os entrevistados argumentam que é preciso

investir em ações que ajudem a reduzir as disparidades de rendimento que cresceram em várias regiões, e a desigualdade na educação. No entanto, o programa deve avançar para além das condicionalidades impostas, enfatizando a participação das famílias em ações e programas que promovam a emancipação, ampliem as redes de participação e contribuam para a formação do sujeito em si. A situação de Moçambique, não é alarmante como se pretende fazer transparecer; o governo tem implementado políticas de estabilização, mas é necessário repensar as estratégias, e definir um novo rumo a seguir.

Entretanto, tais avanços são fundamentais, mas o processo de expansão desta Política carrega uma série de contradições que se relacionam a sua expansão em detrimento das demais Políticas de Seguridade Social. É preciso que se crie uma perspectiva de integração que deveria articulá-las, em face do atual modelo de proteção social que se vem efetivando, pautado em políticas sociais compensatórias, marcadas pela focalização e seletividade do programa. Como diria a autora Cândido, “no plano social, existe a intenção de reduzir a pobreza, mas é necessário aumentar a escolaridade, pois o fator de futuro é o conhecimento, com o objetivo de caminhar em direção ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio” (CÂNDIDO, 2010, p. 91)

É nosso entendimento, que combater a pobreza e proporcionar uma existência digna de vida dos cidadãos e das cidadãs, passa a ser o objetivo principal do governo comprometido com o bem-estar social. Assim, como resultado, os entrevistados afirmaram que a dependência da ajuda externa do país continua a comprometer a possibilidade de condução das políticas de longo prazo essenciais e radicais destinadas a reformas e estímulos. Particularmente, citam que as atuais circunstâncias de uma prolongada crise econômica mundial, onde os doadores também estão obrigados a reduzir seu padrão de gastos, essa vulnerabilidade poderá ter graves consequências a nível econômico, bem como a nível social de implantação do PSA (Tabela 14).

Tabela 14

Percepção dos Gestores sobre a Consecução dos Objetivos do PSA

Nível de Concordância dos Entrevistados com relação à consecução dos Objetivos do PSA	Sim/Tende a concordar	Amostra
Ajuda a combater a pobreza em Moçambique	Sim	2
Ajuda a melhor a condição social e financeira da família	Tende a concordar	1
É bom para melhorar a vida das comunidades	Tende a concordar	2
É um instrumento que garante a cidadania	Tende a concordar	1
Total		6

Fonte: Dados da Pesquisa (Elaborado pelo Autor)

Com base nas respostas da tabela acima, pode-se perceber, através da pesquisa que, de um modo geral, a aprovação do programa por parte dos gestores é grande, porém, não deixam de ressaltar a insuficiência da renda recebida para se obter mais melhorias na vida. Por outro lado, os entrevistados confirmam a importância da ajuda externa para a manutenção e expansão do programa. Por outro lado, ficou presente, entre os entrevistados aqueles que defendem a universalização do benefício, ou seja, ele deve ser estendido para todo e qualquer cidadão que esteja em situação de pobre, pois todos têm o direito a receber o benefício. Por outro lado, evidencia-se um grupo de gestores que está por oposição àqueles que defendem que as políticas devem ser focalizadas, isto é, dirigidas a grupos específicos.

Após tabulados e analisados os dados, visando responder a questão de pesquisa, verificou-se de outra parte, certa resignação no reconhecimento referente à imposição de condicionalidades, que são uma série de objetivos pré-definidos a serem cumpridos pelas famílias como contrapartida da transferência monetária que recebem. Enquanto uns defendem que as condicionalidades não têm justificação, para outros, elas são absolutamente necessárias. Vejamos como foi a resposta de um dos entrevistados sobre o assunto:

"O governo tem estado a trabalhar no sentido de tornar o programa mais abrangente, de elevar o montante dos benefícios e de facilitar a entrada no programa (neste momento os critérios de

entrada no programa limitam bastante o número de eventuais beneficiários e o processo de seleção é bastante demorado e complicado). Porém, pode ser melhorado o sistema de gestão (...). Para isso, o programa deveria ser focalizado e incondicional, sendo alargado o número de beneficiários e o valor dos benefícios, bem como melhorado o seu sistema de administração" (Representante do Governo no PSA em Tete – Gestor Distrital).

Essa assertiva justifica o parâmetro adotado por várias instituições de pesquisas e, ainda, pelos órgãos públicos para mensurar os patamares de pobreza tendo como foco a renda per capita familiar. Em qualquer um dos casos destacados pelos entrevistados, neste momento seria útil e eficaz se pensar nas formas de financiamento do programa, o que constitui sempre um problema em um país como Moçambique que tem baixos rendimentos. A respeito da avaliação dos programas Soares (2010, p. 08) afirma que:

“(...). Duas são as formas para avaliar a eficiência dos programas de transferência de renda. Porém ambas as formas estão relacionadas com o nível de focalização adotado; se é a eficiência horizontal e a vertical. Portanto, a eficiência horizontal está relacionada à total cobertura, por parte de um programa, das pessoas que dele necessitam; ou seja, à garantia do recebimento de um benefício pelas pessoas consideradas elegíveis segundo os critérios predeterminados. Já a eficiência vertical diz respeito a evitar que o auxílio financeiro vá para pessoas que não se enquadrem no perfil de beneficiário pré-estabelecido” (Gestor Central INAS- Maputo).

Conforme assinala o autor Castel (1998), nestes moldes a pobreza afeta mais um perfil de população, chamados de “inúteis para o mundo” ocupam a posição de supra numéricos, sendo estes não integrados e provavelmente não integráveis à sociedade salarial. Para o autor, essa parcela significativa de trabalhadores que não têm mais lugar no processo produtivo, como é o caso dos “mais velhos” (muitos ainda não chegaram aos cinquenta anos), dos jovens à procura do primeiro emprego, e também

dos desempregados que, sem sucesso, passam por inúmeras requalificações ou motivações. Dos programas e intervenções existentes que se dirigem para o combate à pobreza, para os entrevistados, não obstante existirem muitas e importantes limitações dentro do PSA.

Sobre o atual sistema formal moçambicano de segurança social é certamente melhor do que se nada existisse. Portanto, para eles, se o Estado consegue ou não alcançar tais aspirações, com maior ou menos sucesso, é um assunto a investigar. Seja como for, a despeito dos insucessos e fraquezas, do atual sendo que, o seu esforço e propósito de criação de um sistema legalmente instituído merecem reconhecimento e apoio dado o seu impacto potencial na segurança regional e mundial, na cooperação internacional, no desenvolvimento sustentável e na prosperidade. Diante desses dados e reflexões, percebe-se que enfrentar a pobreza em Moçambique tem sido um dos principais dilemas contemporâneos na visão dos entrevistados, uma vez que a natureza do sistema econômico capitalista vem, criativamente, ao mesmo tempo que vem reproduzindo-a.

Parafraseando Francisco (2010), diríamos que essas falas dos gestores mostram que argumentar o contrário, perante tantas evidências empíricas, pode significar para os entrevistados três das seguintes possíveis interpretações: (i) *Completa ignorância do sistema, sobretudo da sua exígua cobertura e fraca qualidade de serviços e benefícios que o PSA oferece;* (ii) *Demasiada complacência para com as dificuldades, ou mesmo incapacidade do sistema formal conseguir articular -se ou integrar a maioria da população vivendo na informalidade;* (iii) *Falta de critérios aceitáveis e consistentes com padrões de qualidades sobre segurança e dignidade humana.* Neste caso, a expectativa de acomodação devida à certeza de recebimento do recurso também foi bastante citada com cerca de 30% dos entrevistados e, em seguida, o PSA como estímulo a ter mais filhos com 18% dos entrevistados. Vejamos a fala de um ex-gestor do PSA:

"O PSA, em sua composição é perfeito só que no contexto de Moçambique é muito difícil aplica-lo. Esses problemas começam na maneira como é percebido pelas famílias. No meu entender ele deveria ser um programa que garantisse a geração de trabalho e

renda, sobre tudo para jovens, por via de cursos profissionalizantes. O que vimos são constrangimentos e limitação na sua expansão dado que o governo não tem dinheiro suficiente". (Ex-gestor do INAS para Ação Social na Província de Tete).

Dentre os argumentos que respaldam esse projeto destaca-se a redução do papel do Estado para as políticas sociais de cunho universal, através de uma melhor disciplina orçamentária do Estado. Nesse sentido, sabe-se que, de forma imediata, a pobreza está relacionada à variável renda. Esse debate decorre da natureza das sociedades *monetizadas* atuais, em que a renda proveniente do trabalho é um dos maiores indicadores de garantia das necessidades básicas das pessoas. Nesta pesquisa, a fala de um dos entrevistados enfatiza a relação material estabelecida entre a insuficiência de renda e a ausência de condições para garantir o consumo das necessidades familiares.

"Em termo de organização, na comunidade tem: desemprego, falta de moradia, falta de asfalto, que eu e nossa associação tem vindo travado e lutando para conseguir ajeitar, o asfalto, para colocar transporte interdistrital aqui. Agora não sei de que combate de pobreza é essa que se quer travar". (Presidente da Associação dos Moradores em Cahora Bassa – Pessoal de Apoio no processo de identificação de grupos vulneráveis ao nível do distrito).

Somando-se a isso, os entrevistados confirmam-se a tese que o PSA é assumido na maioria dos nossos entrevistados como um programa social integrante da categoria mais abrangente de proteção social. Mas antes de se avançar em comentários mais detalhados sobre certos méritos, identificáveis nas abordagens e modelos mais influentes, convém começar por destacar que os entrevistados salientam a distribuição de renda têm efeito de dinamizar a economia, porque ajuda parcial ou integralmente aos beneficiários que não têm acesso ao sistema formal de administração pública ou matrizes privadas (como seguros específicos, de saúde, trabalho, acidentes, viagem ou de vida). Diante desse contexto, podemos como é descrita essa importância, sobretudo nas famílias em extrema pobreza, com o relatado a seguir:

(...) “esse dinheiro que eles (os beneficiários) recebem tem diminuído também a fome em famílias que não têm nada para se sustentar. Eu às vezes fico meio indignado, porque tem gente que fala: “ah quase que 100 (cem meticais) para o nível de vida que temos hoje não é nada” ainda mais para alguém que so depende desse valor ou que não tem emprego que vá trabalhar. Se eu não consigo emprego mesmo querendo trabalhar onde vou me virar. Por outra, quando você olha no seu armário e não vê nada ... chegou esse dinheiro, mesmo que não chegue para comprar tudo, ao menos você compra alguma coisa mesmo que não seja é tudo que quer comprar. Eu falo: nisso o Programa de Subsidio de Alimentos ajudou e tem ajudado muito” (Representante do MMAS ao nível do da Província de Tete).

Importante destacar também, que os entrevistados consideraram que as famílias não participam das ações que são desenvolvidas pelas equipes (que caracterizariam o viés da instrumentalização das famílias para a emancipação do PSA), ficando restritas ao recebimento do benefício. Os entrevistados relataram:

A assistência social não é, nem deve ser, a única responsável por promover a superação das situações estruturais de desigualdade social. Mas seu papel em conjunto com as demais políticas pode contribuir substancialmente para a ampliação da garantia aos direitos sociais. No caso do PSA, ajuda, então tem aquela propaganda do governo, ajuda mesmo, só que essa família ela quer esse apoio para sempre (...). E assim, isso é importante, mas é só isso que é importante? É dar dinheiro nessa troca? E o estudo? E outras coisas? Então, assim, a gente fica meio que com a mão amarrada, os pés amarrados... porque a gente fica sem ação, sabe? A gente trabalha em um programa só (Gestor do INAS - Distrital).

Portanto, nota-se falta de interesse de muitas pessoas pela emancipação. Até pela questão do próprio programa. Conforme as nossas constatações, parece que as famílias têm um certo receio, aliás, muito receio, que seja cortado o benefício, se elas

tiverem trabalhando. Desse modo, a garantia da satisfação das necessidades das pessoas não depende exclusivamente de suas rendas individuais, mas da repartição das rendas entre os membros da família. Ou ainda, pela própria limitação orçamentária já pré-definida pelo referido programa, de modo que mesmo fazendo parte do grupo de famílias que vivem em situação de risco social, são excluídas do Programa. Conforme assinalam alguns autores, uma eventual implementação de uma política deste tipo permitiria pensar na construção de um sistema de segurança social eficiente capaz de inspirar novas reformas e emancipação (VAN PARIJS, 2001).

Finalmente, ao observar o quanto os gestores concordam com algumas das críticas que são dirigidas comumente ao Programa Subsídio de Alimentos, foi verificado que a maior concordância foi com relação existência de fraudes na inclusão de famílias elegíveis, tendo sido respondido com cerca de 52% entrevistados. Os restantes 40% afirma que não existe fraude na identificação do público e os outros 8% afirmam não ter conhecimento de existência de fraudes na inclusão. Por outro lado, muitas das respostas que o problema mesmo tem a ver com as restrições financeiras que os programas sociais. Nesse contexto, implementação do PSA explicita este cenário, o que exige uma nova concepção capaz de promover o trabalho social de acompanhamento das famílias beneficiárias e não apenas a manutenção da transferência de renda.

5.

Considerações Finais

Este estudo buscou analisar uma importante política social adotada em Moçambique que repercute na melhoria nas condições sociais e econômicas das famílias do meio rural do distrito de Cahora Bassa (província de Tete). Por meio de entrevistas, buscou-se averiguar a “*Percepções sobre o Programa de Subsídio de Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários*”, buscando assim, dados para formular o perfil das famílias participantes, a constatação de mudanças nas condições de vida das famílias e verificar a percepção delas quanto ao programa. – usando uma combinação de metodologias e dados quantitativos e qualitativos. Do levantamento bibliográfico sobre o PSA, observou-se que a maioria dos especialistas fundamentam que o PSA tende a melhorar, mesmo que temporariamente, a vida das famílias, pelo fato de contribuir de forma significativa na renda familiar, tanto que observamos uma crescente aplicação de recursos e o aumento de famílias beneficiárias.

Dentre elas, destacam-se o maior acesso das populações pobres aos bens e serviços públicos; melhorias nas condições de trabalho e nos níveis de emprego e de salários; maior envolvimento da sociedade civil. Por outro lado, o programa avançou em termos do marco legal e de sua institucionalidade, de modo a conferir-lhe todos os atributos de uma política de governo, entre outras ações dos vários setores envolvidos. Tomando como referência o estudo de caso realizado é possível, que essa tendência de aumento positivo e constante, também se verificou em Cahora Bassa. Para tanto, os princípios da universalidade e da equidade balizam a maioria dos programas sociais daquele distrito devido à forte dependência externa do país face aos custos econômicos. Mesmo não tendo sido o objeto deste estudo, observou-se que esse fato limita a implementação do PSA na corrida contra o relógio, a fim de reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano 2015. Este aspecto, portanto, guarda relação direta com estudos recentes sobre a eficácia dos programas de distribuição de alimentos e renda implementados em Moçambique.

As entrevistas com os beneficiários do estudo mostram que o benefício é encarado como uma ajuda e uma proteção às famílias que possuem dificuldade de inserção no

mercado de trabalho e que auferem baixas rendas. Efeitos positivos para as mulheres, na vida intrafamiliar, foram identificados. Portanto, o PSA na sua concepção tem apresentado resultados importantes e tem atingido um número significativo de pessoas em insegurança alimentar (tanto na qualidade e quantidade de alimentação), quanto à educação e saúde, sendo mais referenciadas uma maior compra de materiais escolares e maior frequência às unidades de saúde (o que é efeito direto da contrapartida em saúde). Entretanto, grande parte das preocupações das famílias entrevistadas dizia respeito às dificuldades encontradas para inserção no mercado de trabalho devido ao baixo nível de escolaridade, o que gerava insegurança pelos constantes momentos de desemprego e a baixa renda auferida pelo PSA que não garante a manutenção dos beneficiários apenas nas escolas, mas também trabalham em outras atividades de geração de rendimento complementar.

Das entrevistas com os gestores do PSA, o estudo de campo mostra que, o PSA foi definido como um programa que possui duas principais componentes, designadamente, o Apoio econômico direto, que consiste fundamentalmente na transferência de valores monetários aos beneficiários do programa e apoio psicossocial, que visa fundamentalmente promover nos indivíduos uma atitude de autoestima, dignidade e motivação para a utilização das suas capacidades individuais e do grupo no desenvolvimento e mudança da sua situação socioeconômica. Parte-se aqui da premissa de que se torna crucial oferecer condições mínimas que permitam aumentar os graus de liberdade às estruturas de ascensão social por parte da população mais pobre. Entretanto, os gestores acreditam que o PSA é uma proposta de proteção social reducionista e minimalista de forma a oferecer a real expressão da fome e de insegurança alimentar no contexto de um país repleto de desequilíbrios regionais.

Ademais, para os gestores, baixa escolaridade dos adultos das famílias foi apontada como um empecilho à obtenção de boa colocação no mercado de trabalho. Dessa forma, salientam eles que para garantir a emancipação das famílias beneficiárias do PSA é preciso articular uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho, direcionados a famílias pobres, podendo-se assim, interromper o ciclo vicioso da pobreza do

presente e sua reprodução no futuro. Portanto, uma articulação entre uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, na opinião dos gestores pode possibilitar a construção de uma política de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social. Referenciaram-se também no entendimento de que o PSA como uma ajuda, uma proteção às famílias que não podem contar com a regularidade da renda do trabalho formal. Portanto, PSA cumpre também funções de reprodução da força de trabalho que não está no setor formal e de legitimação do regime de exceção de proteção social.

Assim, as opiniões dos grupos entrevistados (beneficiários e gestores) confirmaram as nossas hipóteses sendo que: *(i) Devido a forma conservadora em que a assistência foi desenvolvida em Moçambique e que ainda permeiam os espaços institucionais, os beneficiários não têm consciência de sua condição de sujeito portador de direitos sociais; e, (ii) os beneficiários olham o PSA como benemerência e não como dever do Estado para com eles, e se colocam em uma relação de subalternidade.* Partindo de uma abordagem baseada em direitos e nos cidadãos, estas camadas mais desfavorecidas por via do PSA ainda não estão capacitadas para enfrentar os processos de transformação atrás referidos e para desempenhar um papel cada vez mais ativo, consciente e empenhado na conquista de espaço político e na aquisição das capacidades sociais e econômicas necessárias para fazer escolhas de desenvolvimento.

Todavia, se reconhece que o PSA apresenta alguns limites e desafios, sendo a falta de divulgação e o desconhecimento dos seus objetivos pelos beneficiários, dificuldades de obter dados sistematizados e uniformes sobre o PSA, baixa cobertura do sistema, pensões baixas, desafios financeiros a longo prazo dado que o governo de Moçambique depende na sua maioria de recursos externos e da cooperação internacional para ampliar o PSA, dentre outras. Nesse sentido, no campo das potencialidades, destacamos que, embora os resultados e impactos decorrentes dos Programas de Transferência de Renda sejam muito modestos para superar a fome e a pobreza em Moçambique, é necessário que:

- (i) Esses programas possam não só distribuir, mas sejam capazes de redistribuir renda entre a população moçambicana, de modo a alterar o nível de concentração da riqueza socialmente produzida;
- (ii) Consideramos também a potencialidade desses programas para a criação de condições progressivas, mesmo que, em longo prazo, para inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que passam a frequentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho precoce, penoso e degradante. Há que considerar, todavia, que para alcançar essa intencionalidade é necessário que ocorram mudanças significativas no sistema educacional, de saúde e de trabalho, para permitir a melhoria do ensino, do atendimento à saúde e do acesso e permanência no trabalho, o que também demanda continuidade e sustentabilidade do programa:
- (iii) Para o sucesso (sobretudo dos dois primeiros pontos acima colocados), é necessária uma nova institucionalidade, capaz de maximizar resultados e impactos na Política Social moçambicana que tenha como foco a família, podendo contribuir para superação da visão segmentada e fracionada em grupos específicos da população que tem orientado os programas sociais. Alguns estudos têm analisado os arranjos institucionais do programa, contudo há pouca informação sobre o quanto isso tem significado em termos de envolvimento e participação das famílias beneficiária na organização e nas decisões do PSA;
- (iv) Aprofundar os estudos quanto às alterações nos padrões alimentares e de consumo dos beneficiários. A maioria dos estudos tem focado a questão da segurança alimentar, todavia ressalta-se a importância de também se indagar como o PSA tem afetado a qualidade e quantidade da alimentação dos beneficiários;
- (v) Todavia, no âmbito da capacidade institucional dos principais actores, o desafio que se impõe é melhorar o sistema de gestão de informação (estatísticas, monitoria e avaliação) desagregada por sexo, para retro alimentar a planificação estratégica com dados e análises sólidas e fiáveis. As ações de outros Ministérios são necessárias para o controle social da política, face aos

objetivos prioritários de cada setor e as dificuldades de implementar uma política multi-setorial;

- (vi) Garantir um sistema nacional de pagamentos eficiente e moderno, através de estabelecimento de sistemas e meios técnicos modernos e universalmente usados. Porém, para a efetivação das possibilidades indicadas, torna-se necessária a existência de uma rede bancária acessível em todas as províncias, distritos ou localidades; o funcionamento de uma rede de serviços sociais, suficiente e adequada para atender às necessidades básicas dos beneficiários do programa; uma administração local, técnica e instrumentalmente, capaz de assumir suas atribuições; uma sociedade civil organizada e atuante para desempenhar suas atribuições de controle social da Política Pública, o que entendemos serem essas condições ainda uma conquista a ser alcançada;
- (vii) Na área da receita pública, o grande desafio prende-se com a manutenção do crescimento anual da receita do Estado em pelo menos 0,5% do PIB. Um contributo mais significativo neste esforço deverá provir dos empreendimentos de grande dimensão de exploração de recursos naturais e das parceiras público-privadas e concessões empresariais. Paralelamente, e dando seguimento a política de provisão de infra-estruturas básicas necessárias ao desenvolvimento da economia, o desafio continuará a ser a angariação de donativos e contratação de empréstimos concessionais para o financiamento do défice orçamental; e,
- (viii) Por último, ressaltamos que é preciso pesquisar e analisar o público beneficiário: quem recebe como são selecionadas estas pessoas, como compreendem o programa, quais as mudanças provocadas a partir do mesmo e seus reflexos em termos de empoderamento dos atores sociais. Devem também ser considerados os limites para autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços das famílias atendidas, vivenciando, na sua grande maioria, estado de pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, e limitado acesso a informações. Entendo que essas famílias precisem de apoio especial, muitas vezes, durante toda a vida.

6.

Referências Bibliográficas

ASSELIN, L.M. COMPOSITE INDICATOR OF MULTIDIMENSIONAL POVERTY. CECI, Junho 2002. Disponível em: <http://www.pep-net.org/fileadmin/medias/pdf/Multi-Dim-Pov-Doc.pdf>, acessado em: 1 de Agosto de 2014.

BANCO MUNDIAL, POBREZA, PROSPERIDADE: *Relatório Anual – 2014*, (Disponível em <http://www.worldbank.org/en/about/annual-report>, acessado em 15/12/2015).

_____. RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL: *Visão Geral, Equidade e Desenvolvimento*, Washington, D.C. 2006.

BARRIENTOS, Armando. THE BOUNDARIES OF SOCIAL PROTECTION. *Poverty in Focus*, n. 22, p.3-4, 2010. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus22.pdf>, acessado em 11/10/2016).

BUREAU INTERNACIONAL DE TRABALHO-BIT. PROTEÇÃO SOCIAL E INCLUSÃO: *Experiências e Políticas*. Genebra: BIT, 2009.

BRITO, Luís de. POBREZA, “PARPAS” E GOVERNAÇÃO. In: IESE. DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE 2012 (Org. Luís de Brito; Carlos Nuno Castel-Branco; Sérgio Chichava e António Francisco). Maputo, Setembro de 2012.

_____. DISCURSO POLÍTICO E POBREZA EM MOÇAMBIQUE: *Análise de Três Discursos Presidenciais*. In: IESE (Org. Luís de Brito. Carlos Nuno Castel-Branco. Sérgio Chichava. António Francisco), POBREZA, DESIGUALDADE E VULNERABILIDADE EM MOÇAMBIQUE, Comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos – IESE, 1ª Edição, Moçambique – Conteúdos e Publicações, Lda, Maputo, Junho de 2010.

CÂNDIDO, Maria Clara de Almeida. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POBREZA NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO. *O Caso de Moçambique*. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais.

Especialização Globalização e Ambiente pela Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; Abril, 2010).

CASTEL, Robert. AS METAMORFOSES DA QUESTÃO SOCIAL: *Uma Crônica do Salário*. In: (Tradução de Iraci D. Peleti. Editora vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1998.

CHAVANA, Xavier A. MOBILIDADE RESIDENCIAL E DINÂMICA DA REPRODUÇÃO DA POBREZA NA CIDADE DE MAPUTO. In: CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONOMICOS - 2009, Maputo. Anais. Maputo: IESE, 2009.

CHONCHOL, Jaques. A SOBERANIA ALIMENTAR. Estudos Avançados, São Paulo, Volume 19, n. 55, p. 33-48, 2005.

CUNGUARA, B. HANLON, Joseph Barrientos. O FRACASSO NA REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE, LSE - Development Studies Institute. 2010. (Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28467/2/WP74.2portugues.pdf> Acessado em 04/01/2016).

DAVIS, Kristian. FARMER FIELD SCHOOL: *A boon or bust for extension in Africa?* Addis Ababa, Ethiopia: International Food Policy Research Institute, 2006.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID). SYSTEMATIC REVIEWS IN INTERNATIONAL DEVELOPMENT: *An Initiative to Strengthen Evidence-Informed Policy Making*. London: Department for International Development, 2011.

ELLIS, Frank. FOOD SUBSIDY PROGRAMME, MOZAMBIQUE: *Social Transfer Case Studies*. Documento Mimeografado, 2007.

_____. RURAL LIVELIHOOD AND DIVERSIFICATION IN DEVELOPING COUNTRIES. Oxford, UK: University Press, 2000.

FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS). O ESTADO DA ALIMENTAÇÃO E DA AGRICULTURA NO MUNDO" (The State of Food and Agriculture 2015, SOFA), FAO, Maputo, 2015.

_____. “DELIVERING AS ONE”: *Moçambique 2012-2015*, s/d. (Documento disponível em www.fao.org/world/Mozambique, acessado em 31/12/2015).

_____. FAO COUNTRY PROFILE, 2013 (Disponível em <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=MOZ>, acessado em 28/01/2016).

FRANCISCO, A., ALI, R. e IBRAIMO, Y., PROTEÇÃO 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, 2011. pp.283-331.

FRANCISCO, António. MOÇAMBIQUE: *Proteção Social no Contexto de um Estado Falido, mas Não Falhado*, In IESE (Org. Luís de Brito. Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava. António Francisco). PROTEÇÃO SOCIAL ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE, Comunicações Apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo, Abril, 2010.

FRANCISCO, António. A.; PAULO, Margarida. IMPACTO DA ECONOMIA INFORMAL NA PROTEÇÃO SOCIAL, POBREZA E EXCLUSÃO: *A dimensão oculta da informalidade em Moçambique*. Maputo: Cruzeiro do Sul; Centro de Estudos Africanos, 2006.

GIL, Antônio Carlos. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA SOCIAL. São Paulo: Atlas, 1999.

GOICOECHEA, Santiago. AVALIAÇÃO DE CUSTOS DAS ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA: *O Caso das Intervenções de Segurança Alimentar e Nutricionais em Moçambique*, In, ACOSTA, Alejandro. O DESAFIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MOÇAMBIQUE, FAO – Multidonor Partnership Programme, Maputo, 2009.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE (GdM). *Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014*. GdM, Maputo, 2011.

_____. *Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2015 – 2019*, GdM, Maputo, Abril, 2015.

_____. *ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL BÁSICA 2010-2014*. Maputo, Março de 2010.

_____ . MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (MAE) – PERFIL DA CIDADE DE CAHORA BASSA – PROVINCIA DE TETE, Edição, 2005. (Um resumo desta publicação encontra-se disponível em www.govnet.gov.mz acessado em 23/12/2015).

_____. *ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (2015-2035)* Maputo, Julho de 2014.

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PLANO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO DO SECTOR AGRÁRIO (PEDSA 2010-2019): Por um sector agrário integrado, próspero, competitivo e sustentável. Maputo, Outubro de 2010.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE DE MOÇAMBIQUE, Training and Research Support Centre, Observatório da Equidade, Avaliação do progresso da equidade na saúde, Maputo e Harare. Ministério da Saúde de Moçambique, EQUINET, Maputo, 2010.

HANLON. Joseph Barrientos. MOZAMBIQUE: “*The war ended 15 years ago, but we are still poor.*” Conflict, Security and Development, 10(1), 2010. pp. 77–102.

_____ “IS POVERTY DECREASING IN MOÇAMBIQUE? ”, Paper apresentado na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Maputo. 19 de Setembro de 2007.

HELMKE, G. and LEVITSKY, S. INFORMAL INSTITUTIONS AND COMPARATIVE POLITICS: *A Research Agenda*’, Perspectives on Politics 2(4), 2004. p.p. 725-740.

HICKEY, S. CONCEPTUALISING THE POLITICS OF SOCIAL PROTECTION IN AFRICA - Working Paper 4 (Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, UK), 2007.

HODGES, T.; TIBANA, R. THE POLITICAL ECONOMY OF THE BUDGET PROCESS IN MOZAMBIQUE. Oxford Policy Management, Oxford, 2005.

IESE – INSTITUTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (Org. Luís de Brito. Carlos Nuno Castel-Branco. Sérgio Chichava. António Francisco). PROTEÇÃO SOCIAL ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE, Comunicações Apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos, Maputo: IESE, Abril, 2010.

INAS - INSTITUTO NACIONAL DE AÇÃO SOCIAL. MANUAL DE ORIENTAÇÕES E PROCEDIMENTOS DO PROGRAMA DE SUBSÍDIO DE ALIMENTOS. Mimeo, 2004.

_____. RELATÓRIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: *Alocação Orçamental para Programas do INAS (2008-2014)*, Maputo, 2014.

INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, INQUÉRITO AOS ORÇAMENTOS FAMILIARES IOF – IV TRIMESTRE (Maio a Agosto 2015) - Boletim Trimestral, Maputo, Novembro de 2015.

_____ ESTATÍSTICAS DO DISTRITO DE CAHORA BASSA, Maputo, Março de 2012.

JACCOULD. L. PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: *Debates e Desafios*. ENAP/UFRGS (EAD), 2008.

JORNAL O PAÍS. GOVERNO VAI ALARGAR ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA 950 MIL BENEFICIÁRIOS ATÉ 2014. (19 de Maio de 2011, p. 7), Maputo, 2011.

KAKWANI, Nanak et al. CONDITIONAL CASH TRANSFERS IN AFRICAN COUNTRIES, Research Project Report, UNDP.2005.

KOCHE, José Carlos. FUNDAMENTOS DA METODOLOGIA CIENTÍFICA: *Teoria da Ciência e Prática da Pesquisa*. Petrópolis - RJ: Vozes, 1997.

LAKATOS, E. M, MARCONI, M de A, METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTIFICO: *Procedimentos Básicos, Pesquisa e Relatórios e Publicações e Trabalho Científico*. 6ª ed. São Paulo: Atlas 2001.

LOUREIRO, Júlia (s/d). LIÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA PAÍSES AFRICANOS – *Uma análise de Moçambique*, 2008 (Disponível em <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/32P.pdf>, acessado 26 de Setembro de 2015).

LOW, J. W., GARRETT, J. L., GINJA, Victória. CAN CASH TRANSFER PROGRAMS WORK IN RESOURCE-POOR COUNTRIES? *The Experience of Mozambique*. FCND Discussion Paper N. 14. IFPRI. Washington, 1999.

MANGUE, João. RODRIGUES, Roberto Nascimento. MACHADO, Carla Jorge. MOÇAMBIQUE, 1997 A 2007: *Aspectos Sociais, Econômicos, Demográficos e de Saúde*. TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 432. CEDEPLAR, Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, Junho de 2011.

MILLENNIUM BCP. MOÇAMBIQUE: *Internacionalização da Economia Moçambicana*. INTERNACIONALIZAÇÃO DAS ECONOMIAS. Lisboa 3 e 4 de Junho de 2014 (Disponível em <http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2014/06/05-Estudo-Mocambique-Elaborado-por-Millennium-bcp.pdf> acessado em 01/02/2016).

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO. BANCO DE MOÇAMBIQUE – Conselho Consultivo, Maputo. 2012

NAÇÕES UNIDAS, CAPITALIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA NU: *O Desenvolvimento de um Piso de Proteção Social em Moçambique*, Maputo - Moçambique, Fevereiro de 2015.

NEGRÃO, José; DONATO, João; MANHICANE JÚNIOR, Tomás. MERCADO DE TERRAS URBANAS EM MOÇAMBIQUE. MAPUTO: Instituto de Investigação para o Desenvolvimento, 2004.

NAÇÕES UNIDAS (NU). RELATÓRIO SOBRE OS OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DE MILÉNIO 2013 - Publicado em Nações Unidas, Nova Iorque 13-26318—junho 2013.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. LA POLITIQUE DU TERRAIN. SUR LA PRODUCTION DES DONNÉES EN ANTHROPOLOGIE, Enquête, 1, Marselha, Éditions Parenthèses, 1995. p. 71-109.

PARPA, (2009-2014). PLANO DE AÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA, 2009-2014. Maputo, 2009.

PLATAFORMA DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA PARA A PROTEÇÃO SOCIAL (PSC-PS). ESTUDO SOBRE A TRANSPARÊNCIA e PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PPROGRAMA DE SUBSÍDIO SOCIAL BÁSICO EM MOÇAMBIQUE (PSSB). Maputo, Dezembro de 2014.

PNUD. RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2014 - SUSTENTAR O PROGRESSO HUMANO: *Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência*, Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), New York, 2014.

PROSPECTUS CONSULTORIA & SERVIÇOS LDA. AVALIAÇÃO FINAL DO MECANISMO DO PROGRAMA COMUNITÁRIO DO PROGRAMA DE SUBSÍDIO DE ALIMENTOS (PSA) – Relatório Final. INAS/HAI/Save The Children/Embaixada Holanda. Maputo, Fevereiro de 2012.

QUINTA, Paulo Jorge Caiada da. O CONTEXTO EVOLUTIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROELIUM – Revista da Academia Militar, s/d.

QUIVE, Samuel; GONÇALVES, Patrício, SISTEMAS INFORMAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM DESENVOLVIMENTO. Fundação Friedrich Ebert ,2005, Maputo.

QUIVE, Samuel: PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: *Uma Rede furada de Proteção Social*; Maputo, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. PESQUISA SOCIAL: *Métodos e Técnicas*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Cristina U.; LOPES, Carlos M.; FELICIANO, José F. PROTEÇÃO SOCIAL E A ECONOMIA INFORMAL: *Experiências e Desafios em Países de*

Língua Portuguesa. In: _____. *PROTEÇÃO SOCIAL E INCLUSÃO: Experiências e Políticas*. Genebra: BIT, 2009.

ROSÁRIO, Carmeliza; TVEDTEN, Inge; PAULO, Margarida. 'MUCUPUKI' *Relações Sociais da Pobreza Rural-Urbana no Centro de Moçambique*, Chr. Michelsen Institute, Tradução do Relatório R 2008: 14 (Relatório disponível em: www.cmi.no/publications acessado em 12/12/2015).

SALAMA, Pierre. DESTREMAU. Blandine. *O TAMANHO DA POBREZA* (Trad. Heloísa Brambatti), Editora: Garamond Universitaria. Rio de Janeiro, 1999.

SELVESTER, Kerry. FIDALGO, Lourdes, TAIMO, Nelia. *TRANSFORMANDO TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS: Beneficiários e perspectivas da comunidade sobre o Programa de Subsídio Social Básico em Moçambique*. Associação de Nutrição e Segurança Alimentar (ANSA) com Paola Pereznieto (ODI), London, Dezembro 2012.

SEN, Amartya. *POBREZA E FOMES – Um ensaio sobre direitos e privações*. Terramar. Lisboa. 1999a.

_____. *DEVELOPMENT AS FREEDOM*, Oxford, Oxford University Press. 1999.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Eстера Muszkat. *METODOLOGIA DA PESQUISA E ELABORAÇÃO DE DISSERTAÇÃO*. 3ª edição. Florianópolis, SC, 2001, 121 p.

SITOE, Tomás Adriano. *O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE: Uma análise a partir da perspectiva da produção hortícola no cinturão verde de Maputo - REGIÃO SUL DE MOÇAMBIQUE*, (Tese de Doutorado - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL). Porto Alegre. 2010, p.p. 192.

SOARES, Fábio Veras; TEIXEIRA, Clarissa. *AValiação do Impacto da Expansão do Programa de Subsídio de Alimentos em*

MOÇAMBIQUE, Policy International, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo - Research Brief nº 17 – Dezembro, 2010.

SOUZA, Celina. “ESTADO DA ARTE” DA ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: *Conceitos e Principais Tipologias*, In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) GT: Políticas Públicas, Caxambu, MG 21-25 de outubro de 2003.

_____. *POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma Revisão da Literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

UNICEF. POBREZA INFANTIL E DISPARIDADES EM MOÇAMBIQUE 2010, Maputo, Moçambique, 2011.

_____. INTEGRATED SOCIAL PROTECTION SYSTEMS-*Enhancing Equity for Children*. Social Protection Strategic Framework. New York. February, 2012. (Disponível em: <http://www.unicef.org/socialprotection/framework/>, acessado em 11/01/2016).

VAN PARIJS, Philippe. WHAT’S WRONG WITH A FREE LUNCH? Boston: Beacon Press. 2001.

VILANCULOS, Alfeu Jacinto; ROSÁRIO, Nelson Maria. O ÍNDICE TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO PARA O DISTRITO DE CHIBUTO – Moçambique. *Sociedade e Território*, Natal, v. 26, nº 1, p. 1 - 16, jan./jun. 2014.

WATERHOUSE, Rachel, LAURICIANO, Gil. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE ‘A Brief Overview, In, IESE (Org. Luís de Brito . Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco). *PROTEÇÃO SOCIAL ABORDAGENS, DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PARA MOÇAMBIQUE*, Comunicações Apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE), Maputo, Abril, 2010. (Disponível em: <http://www.ipcundp.org/publications/cct/africa/REBABriefingPaperSPPolInstContextJuly07.pdf>, acessado 31.09.2015 as 23h.43minutos).

WORLD BANK. MOZAMBIQUE- *Social Protection Project*, Project Appraisal Document. Report No. 73698-MZ. Washington DC. March, 2013.

6.1. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS QUE ASSENTAM O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

- MOÇAMBIQUE. Constituição da República. Cap.v.Art.95. Aprova direitos e deveres econômicos, sociais e culturais, e de outras providências. Maputo, 16de Nov.de 2004.
- MOÇAMBIQUE. Lei de Proteção Social. Lei 4/2007, de 7de Fevereiro. Maputo, Fevereiro, 2007
- MOÇAMBIQUE. BOLETIM DA REPÚBLICA. Diploma Ministerial n.º 26/2004, de 28 de Janeiro, Regulamento do Subsídio de Alimentos.
- MOÇAMBIQUE. BOLETIM DA REPÚBLICA. Diploma Ministerial n.º 85/2009, de 29 de Dezembro. Regulamento da Segurança Social Básica.
- Decreto nº 16/93, de 25 de Agosto que aprova o subsidio de alimentos para as pessoas incapacitadas para o trabalho;
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). INTRODUÇÃO À SEGURANÇA SOCIAL. Lisboa: MQE. 1996;
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). OS PRINCIMPOIS DA SEGURANÇA SOCIAL. Genebra: BIT. 1998.

6.1.1. Documentos e Legislação Complementar Favorável a Proteção Social

- MOÇAMBIQUE, Lei do Trabalho, Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto que consagra, de forma expressa, o princípio de igualdade de direitos entre mulheres e homens no mercado laboral;

- MOÇAMBIQUE, Lei da Família, Lei n.º 10/2004, de 25 de Agosto, relativo aos direitos da família e que introduz medidas que visam erradicar estereótipos e práticas discriminatórias.
- MOÇAMBIQUE, Resolução n.º 12/2015 de 14 de Abril: Aprova o *Programa Quinquenal do Governo* para 2015 – 2019 (Disponível no Boletim da República, I SÉRIE — Número 29, Terça-feira, 14 de Abril de 2015).

7. Sites web apresentados

<http://www.setsan.org.mz>

<http://www.iese.ac.mz>

www.ine.gov.mz

<http://www.publicusmz.com>

<http://www.bvm.co.mz/>

<http://www.fews.net>

<http://www.africaneconomicoutlook.org/>

<http://budget.unicef.org.mz/informes/AcaoSocial2014.pdf>

<http://www.vida1.planetavida.org/mocambique/erradicarapobreza>

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I**Roteiros de Entrevistas para AFs-Beneficiários (Histórias de Vida - Casos)**

Nr. Questionário _ _ _	Observações sobre a Entrevista
Entrevistador _ _	
Nr. da entrevista _ _	
Localidade _____	
Posto Administrativo _____	
Povoado _____	
Distância da Sede Distrito _ _ km	
Hora de Início _ _ : _ _	

Bom dia (boa tarde), o meu nome é _____ e sou entrevistador para um estudo sobre o Programa de Subsídio de Alimentos, o qual o senhor é beneficiário. Neste momento estamos a conduzir um estudo sobre a pobreza em Moçambique. Passaremos algum tempo na sua comunidade a conversar com várias pessoas. O Sr. (a) foi escolhido (a), entre outros (as) da comunidade para falar um pouco sobre o seu agregado familiar e a sua condição de vida. Todas as informações aqui recolhidas são privadas e confidenciais e serão usados apenas para efeitos deste estudo, sem qualquer referência ao seu nome ou a qualquer outro membro da sua família.

DADOS SOCIO-DEMOGRAFICOS	
Qual a relação do entrevistado com o agregado? _ _ Se 01 passes para questão 4.	01 Chefe do agregado 02 Esposas (o) 03. Outro _____
2. Sexo do entrevistado/a _ _	01 Homem 02 Mulher
3. Qual a idade do entrevistado _ _	99. . Não sabe
CARACTERIZAÇÃO DO CHEFE DO AGREGADO	
4. Qual é a principal ocupação do chefe do agregado? _____	

<p>Qual é o nível de escolaridade do chefe do agregado?</p> <p>_ _ _ </p>	<p>01. Nenhum 02 Alfabetizado 03 EP1 04 EP2/Elementar 05 Secund. /Básico 06 Médio 07 Superior</p>
PROPRIEDADE DE BENS DURAVEIS	
<p>6. Como foi adquirida a casa onde o agregado vive?</p> <p>_ _ _ _____ </p> <p>Se a resposta for 02 ou 05 passes para questão 8.</p>	<p>01. Comprada 02. Alugada 03. Herdada 04. Doadada 05. Cedida 06. Construiu sozinho 98. Outro (especifique)</p>
<p>7. A quem pertence a casa onde vive o agregado?</p> <p>_ _ _ _____ </p>	<p>01. Ao homem 02. À mulher 03. Aos dois 04. À família do homem 05. À família da mulher 06 A todos 98. Outro (especifique)</p>
<p>Quem é responsável, no agregado por:</p> <p>Cultivar a machamba _ _ _ </p> <p>Construir a casa _ _ _ </p> <p>Cozinhar _ _ _ </p> <p>Apanhar lenha _ _ _ </p> <p>Carretar água _ _ _ </p>	<p>01. As mulheres 02. Os homens 03. Os jovens 04. As jovens 05 Todos 06 Ninguém</p>

Tomar conta da casa _ _ Tomar conta das crianças _ _ Fazer compras _ _ Cuidar dos doentes _ _ Educar as crianças _ _ Participar das reuniões comunitárias _ _	
Quem decide como é gasto o dinheiro que a família rende de todas as atividades remuneradas e apoios externos? _ _	01 Chefe de família 02 Homem 03 Mulher 04. Ambos 05 Todo agregado
SOBRE EDUCAÇÃO NA FAMÍLIA	
10. Qual o nível de escolaridade mais elevado atingido no agregado? _ _	01. Nenhum 02 Alfabetizado 03 EP1 04 EP2/Elementar 05 Secund. /Básico 06 Médio 07 Superior
11. Quantas crianças em idade escolar existem no agregado familiar? (Dos 6 aos 15 anos) _ _ Rapazes _ _ Raparigas _ _ Total Se o total = 00 passe para questão 14	
12. Destas, quantas não estão a estudar? _ _ Rapazes _ _ Raparigas _ _ Total Se o total = 00 passe para questão 14.	
13. Indique a razão principal por desistente (não necessita repetir se a razão for a mesma entre diferentes desistentes do mesmo gênero)	

_____ Rapazes	
_____ Raparigas	
SOBRE A SAÚDE NA FAMÍLIA	
14. Quantas pessoas do agregado ficaram doentes nas duas últimas semanas? _ _	
15. Há algum membro do agregado que sofra de doença crónica ou prolongada? _ _ Se 02 passe para questão 17	01 Sim 02. Não
16. Quantas pessoas sofrem de alguma doença crónica ou prolongada no agregado? (responda por categoria) _ _ Crianças _ _ Jovens _ _ Adultos	
17. Onde costumam ir normalmente para serem tratados os membros do agregado em caso de doença? _ _ _____ :....._	01 Unidade sanitária local 02 Unidade sanitária 03 Enfermeiro 04 Curandeiro 05. Em casa 98. Outro (especifique)
PROPRIEDADE DE BENS MATERIAIS E PADRÕES DE CONSUMO	
18. Que bens possuem na família? Rádio _ _ Aparelhagem/Rádio reproduutor _ _ TV _ _ Computador _ _ Vídeo reproduutor _ _ Bicicleta _ _ Motorizada _ _ Enxada _ _	01. Possui 02. Não possui

Catana _ _ Machado _ _ Outro (Identifique) _____	
19. Com o dinheiro que recebe do Programa PSA quais destes artigos compra com mais frequência: Produtos Alimentares _ _ Produtos de Limpeza _ _ Roupa/Vestuário _ _ Produtos Escolares _ _ Medicamentos/Consultas Hospitalares _ _ Transporte _ _ Outro (Especifique) _____	01 Sim 02. Não
I. ACTIVIDADES DE RENDIMENTO NÃO AGRÍCOLAS	
20. Para além do dinheiro que recebe no PSA, quantos membros do agregado têm emprego com salário regular ou beneficiam de reforma? _ _ Se 00 passe para questão 22.	
21. Qual a soma do rendimento dos salários e reformas de todas pessoas que possuem emprego com salário regular? _ _	01) <250.00MT 02) 251.00MT a 500.00MT 03) 501.00MT a 750.00MT 04) 751.00MT a 1.000.00MT 05) 1.00..00MT a 1.500.00MT 06) > 1.500.000MT
22. Nos últimos 30 dias, qual foi o dinheiro total obtido por sua família em/no (Outras fontes, como por exemplo, pensão alimentícia, aluguel, doação.):	Foi de_____,00_ Mt (Anotar o valor)

<p>intervenção de pessoas de fora do agregado para resolver?</p> <p> _ _ (preencher apenas se não teve nenhum problema)</p> <p>Identifique _____</p> <p>Se 99 passe para questão 26.</p>	
II. PERCEPÇÕES SOBRE O IMPACTO DO PSA	
<p>27. Comparando com a situação da família há 5 anos atrás, como avalia a situação da família hoje com o benefício recebido do PSA?</p> <p> _ _ </p>	<p>01. Melhorou</p> <p>02. Manteve-se</p> <p>03. Piorou</p> <p>04. Outro</p>
28. De maneira geral qual é a sua avaliação sobre o PSA?	
a) Explique porquê	

<p>29. Como espera que a situação da família esteja daqui a 5 anos? _ _ </p>	<p>01. Melhorará</p> <p>02. Manter-se-á</p> <p>03 Irá Piorar</p>
a) Explique porquê	

Observações, Recomendação e Considerações finais	

Agradecimentos pela disponibilidade:

Hora de Término da Entrevista |_|_|:|_|_|

ANEXO II**Roteiros de Entrevista para Gestores do Programa de Subsídio de Alimentos
(Gerentes Centrais, Provincial, Distrital - Localidades e Postos
Administrativos)****IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE**

INSTITUIÇÃO: _____

NOME: _____

FUNÇÃO: _____

CONTATO: _____

SECÃO I.**SOBRE O PAPELO DO ENTREVISTADO NO PSA**

1. Como tornou-se gestor do PSA?
2. Qual é o seu papel dentro do PSA?
3. Quais os objetivos do PSA?
4. Como avalia o PSA nesta comunidade? E noutras comunidades?
5. Qual é a importância do PSA para os beneficiários em particular?
6. Qual é a importância do PSA para a comunidade no geral?
7. O PSA é um programa assistencialista ou emancipatório?

SECÃO II.**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PSA**

8. Qual é o processo de provisão de subsídio de alimento?
9. Quem seleciona os beneficiários?
10. Como é selecionado os beneficiários?
11. Como é transportado o valor?
12. Qual o valor pago?
13. Quando é que pago?
14. Quem faz o pagamento?
15. Qual o grau de envolvimento da comunidade?
16. Qual o incentivo do comerciante (que paga)?

17. Qual a estrutura de funcionamento do PSA?
18. O que sugere na implementação do programa?
19. Principais limitações e desafios
20. Avaliação de eficiência.

SEÇÃO III.
SOBRE O CUSTO DE PROVISÃO DO SUBSÍDIO DO PSA

21. Quantas pessoas que em geral fazem o pagamento/distrito/pessoa
22. Quantos dias levam para fazer o pagamento/distrito/pessoa
23. Qual o valor de ajuda de custo por pagamento/distrito/aldeia
24. Quantas pessoas fazem parte do INAS para realizar o trabalho
25. O que sugere para melhorar a eficácia do programa
26. Principais limitações
27. Principais desafios.

SEÇÃO IV.
SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMUNITÁRIA NA GESTÃO DO
PSA

28. Do seu ponto de vista, qual deveria ser o papel das organizações da sociedade civil na gestão do PSA (Percepção do ideal).
29. Como tem sido a participação da sociedade civil no acompanhamento do programa? (Percepção do real).
30. Como se dá a intervenção da sociedade civil em definições estratégicas para a gestão local do PSA?
31. Quais são os principais entraves para a participação efetiva da sociedade civil no controle social do PSA?

SEÇÃO V.
A AVALIAÇÃO GERAL DO ENTREVISTADOS SOBRE PROGRAMA

32. Sente-se satisfeito com a implementação do Programa? Porquê?
33. O que gostaria de ver melhorado no PSA para a vida dos beneficiários?

34. Se um dia o PSA acabar como vai ser a vida das pessoas na comunidade?
35. Está satisfeito e disposto a continuar a desempenhar as atividades no âmbito do PSA, para a sua comunidade?
36. Tem alguma recomendação a fazer?
37. Considerações finais.
38. Agradecimentos pela disponibilidade.

ANEXO 3

FOTOGRAFÍAS OBTIDAS NO ÂMBITO DO TRABALHO DE CAMPO



Imagem 1: Secretaria Distrital de Cahora Bassa



Imagem 2: Principal Mercado Central do Distrito

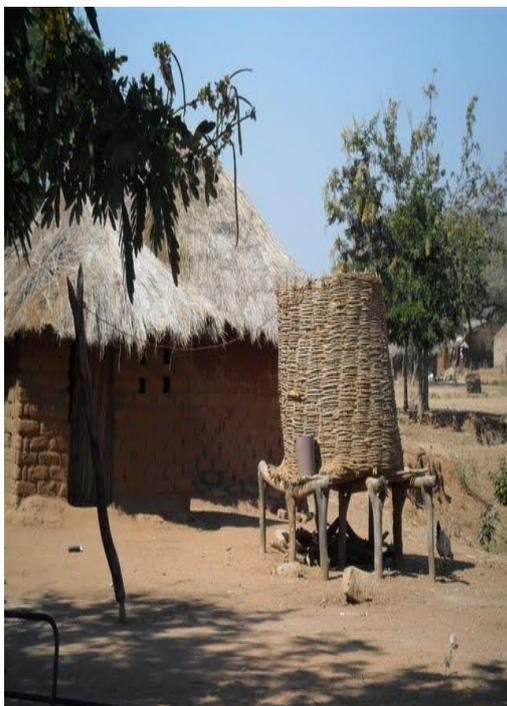


Imagem 4 e 5: Residência dos Entrevistados



Imagem 4: Filhos e Familiares dos Entrevistados



Imagem 5: Hospital Distrital de Cahora Bassa



Imagem 6 e 7: Entrevistados e Beneficiários do Programa de Subsídio de Alimentos em Cahora Bassa

ANEXO 4

RECORTES DE JORNAIS SOBRE POBREZA E PSA EM MOÇAMBIQUE

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 a 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 dispararam 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 Poqueño, 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). Ando 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".

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.

ANEXO 5**CARTA DE PEDIDO DE REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA**

De:
 Elías Mário Castro
 Cel.: (+55) 21965638238
 Rio de Janeiro - Brasil
 Email: eliasmariocastro09@yahoo.com.br
mahicuumala@gmail.com

Atenção:
 Ministério do Género, Criança e Acção Social
 CC: Instituto Nacional de Segurança Social (INAS)
 Rua da Tchamba 86, C.P 516
 Tel: 258-490921 – 497901/3
 Fax: 258 – 21 – 492757
 Site: <http://www.mmas.gov.mz/>
 Maputo - Moçambique

Assunto: Solicitação de Autorização para a Realização de Entrevistas para Dissertação de Tese de Mestrado.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES

Elías Mário Castro, inscrito no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - Brasil (PUC-Rio), sob o número de matrícula 1413929, venho por este meio pedir autorização à V. Excia se digne indicar pessoas para a realização de entrevista sobre o impacto do Programa de Subsídio de Alimentos, junto aos gestores do Ministério, integrado o meu Trabalho de Conclusão de Curso, cujo tema é: **O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA REDUÇÃO DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE: Percepções sobre o Programa de Subsídio de Alimento (PSA) na perspectiva dos beneficiários em Cabora-Bassa (Província de Tete).**

Devo referir que, dado a minha impossibilidade financeira de me dirigir a Moçambique, a entrevista será baseada em um método de recolha de informações que consistira em conversas via correio electrónico (cujo questionário se encontra anexado a esta carta), com pessoas cuidadosamente seleccionadas, cujo grau de pertinência, validade e fiabilidade será analisado na perspectiva dos objectivos da recolha de informações do estudo.

Gostaria ainda de ressaltar que os dados serão meramente utilizados para fins académicos e nada será publicado sem o consentimento da vossa instituição.

Atenciosamente

Rio de Janeiro, 01 de Setembro de 2015

ELIAS MARIO CASTRO

(Elías Mário Castro)



ANEXO 6**TERMO DE CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA****Dados dos Pesquisadores****Coordenador**

Elias Mário Castro – Autor e Coordenador da Pesquisa

Auxiliares de Pesquisa

Neves Fager, Zefanias Martino Chambule, Eduardo André Marcos. Martina
Alexandre

Foco e Objetivos da Entrevista - Pesquisa

A pesquisa abordará acerca dos programas de transferência de renda no âmbito do Programa Subsídio de Alimentos (PSA). Portanto, é nosso objetivo conhecer a importância do referido programa na vida dos beneficiários.

Descrição do Procedimento

Será realizada entrevista individual, sendo que para tal serão respeitados e obedecidos os critérios éticos estabelecidos pela legislação que regulamenta a pesquisa com seres humanos. As entrevistas seguirão técnica cientificamente reconhecida e serão realizadas em ambientes acordados com os participantes. As mesmas serão registradas com um gravador e transcritas, e as informações coletadas poderão ser utilizadas para fins exclusivamente científicos como a apresentação dos resultados e publicações científicas, assegurando-se sempre o anonimato dos participantes. O participante poderá interromper ou desistir de sua participação em qualquer fase da pesquisa. Informações suplementares e esclarecimentos serão fornecidos a qualquer momento aos participantes pelo pesquisador. Estando de acordo, assine o presente termo de consentimento em 2 (duas) vias.

Assinatura do Participante: _____

Assinatura do Pesquisador: _____

Cahora Bassa aos ____ de _____ de 2015